

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 7 kap. i konsumentskyddslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 7 kap. i konsumentskyddslagen (RP 234/2020 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motion:

- lagmotion LM 21/2020 rd Sheikki Laakso saf Lagmotion med förslag till lag om ändring av 7 kap. 17 a § i konsumentskyddslagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sofia Aspelund, justitieministeriet
- chefsjurist Sanna Atrila, Finansinspektionen (distanskontakt)
- byråchef Mervi Toivanen, Finlands Bank (distanskontakt)
- överdirektör Ville Vertanen, Statistikcentralen (distanskontakt)
- gruppechef Tarja Hatakka, Statistikcentralen (distanskontakt)
- gruppechef Paula Hannula, Konkurrens- och konsumentverket (distanskontakt)
- styrelseordförande Harry Nyroos, Solidate Oy (distanskontakt)
- juridisk chef Juuso Jokela, Suomen Asiakastieto Oy (distanskontakt)
- direktör, jurist Minna Backman, Garantistiftelsen sr (distanskontakt)
- chefsjurist Antti Laitila, Finanssiala ry (distanskontakt)
- verkställande direktör Elli Reunanen, FINE Försäkrings- och finansrådgivningen (distanskontakt)
- chef för påverkansarbete Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry (distanskontakt)
- professor Ari Hyytinen (distanskontakt)
- professor Panu Kalmi (distanskontakt)
- universitetsforskare Karoliina Majamaa (distanskontakt)
- professor Vesa Puttonen (distanskontakt).

Betänkande EkUB 37/2020 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Jyväskylä stad
- IPF Digital Finland Oy
- PayUp Solutions Oy
- Pensionstagarnas Centralförbund PCF rf.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

I propositionen föreslås temporära ändringar i konsumentskyddslagen på grund av den exceptionella situation som beror på covid-19-epidemin. Den föreslagna lagens innehåll motsvarar i huvudsak innehållet i den lag om temporär ändring av konsumentskyddslagen som upphör att gälla den 31 december 2020.

Enligt förslaget förlängs det temporära räntetak på 10 procent som gäller andra krediter som omfattas av tillämpningsområdet för kapitlet om konsumentkrediter i konsumentskyddslagen än nytighetsbundna krediter. För att säkerställa att bestämmelserna om räntetak är effektiva får inte heller de avgifter som tas ut för krediter höjas under bestämmelsernas giltighetstid. Dessutom föreskrivs det om skyldighet att ge en varning i reklam när man i vissa fall hänvisar till den temporära prisregleringen. Syftet med regleringen av räntetaket är att underlätta situationen för de konsumenter som har ekonomiska svårigheter till följd av coronasituationen samt att minska skuldproblemen.

Vidare föreslås en förlängning av förbudet mot direktmarknadsföring av krediter som omfattas av tillämpningsområdet för kapitlet om konsumentkrediter i konsumentskyddslagen samt av kreditförmedlares egna tjänster. Det föreslås emellertid att information om kreditmöjligheten i samband med marknadsföring av en vara eller någon annan konsumtionsnyttighet ska lämnas utanför förbudet mot direktmarknadsföring, medan undantaget i den gällande temporära lagen gäller endast information om kreditmöjligheten i samband med köp av en vara eller någon annan konsumtionsnyttighet. Syftet med förbudet mot direktmarknadsföring är att förhindra att påträngande marknadsföring riktas direkt till konsumenter som har ekonomiska svårigheter till följd av coronaläget.

Det temporära räntetaket ska enligt förslaget tillämpas både på avtal som ingås efter ikraftträdandet av lagen och på avtal om fortlöpande kredit som ingåtts före ikraftträdandet av lagen till den del det är fråga om kredit som utnyttjas under lagens giltighetstid. Det temporära räntetaket ska således inte gälla krediter som utnyttjats före ikraftträdandet av lagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2021 och gälla till och med den 30 september 2021.

Lagmotionen

Syftet med lagmotion LM 21/2020 rd är att ändra konsumentskyddslagen (38/1978) så att det för krediter som omfattas av tillämpningsområdet för konsumentskyddslagens kapitel om konsu-

Betänkande EkUB 37/2020 rd

mentkrediter – inklusive nyttighetsbundna krediter – fastställs ett räntetak på 10 procent. Räntetaket ska enligt förslaget tillämpas både på avtal som ingås efter ikraftträdandet av lagen och, efter en övergångsperiod på två månader, även på avtal om fortlöpande kredit som ingåtts före ikraftträdandet av lagen till den del det är fråga om kredit som utnyttjas efter ikraftträdandet av lagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund till den föreslagna lagstiftningen och huvudsakligt innehåll. Regeringen föreslår att konsumentskyddslagen (38/1978) ändras temporärt då den exceptionella situationen på grund av coronaepidemin drar ut på tiden. Syftet är att underlätta situationen för de konsumenter som har ekonomiska svårigheter och att minska skuldproblemen. Den föreslagna regleringen motsvarar till största delen den lag om temporär ändring av konsumentskyddslagen (512/2020) som stiftades i våras och som upphör att gälla den 31 december 2020.

Ekonomiutskottet hänvisar till sitt tidigare betänkande om undantagsbestämmelserna (EkUB 12/2020 rd — RP 53/2020 rd) och kompletterar ståndpunkterna där med beaktande av att de rådande förhållandena, trots likheterna i huvuddrag, i viss mån skiljer sig från de som rådde vid den första tidpunkt då undantagsbestämmelserna stiftades i den tidigare fasen av pandemin.

Lagmotionen. Syftet med lagmotionen är att ändra konsumentskyddslagen så att det införs ett räntetak på 10 procent för konsumentkrediter, inklusive nyttighetsbundna krediter. Räntetaket ska enligt förslaget tillämpas både på avtal som ingås efter ikraftträdandet av lagen och, efter en övergångsperiod på två månader, även på avtal om fortlöpande kredit som ingåtts före ikraftträdandet av lagen till den del det är fråga om kredit som utnyttjas efter ikraftträdandet av lagen.

Ekonomiutskottet konstaterar att lagmotionen delvis överlappar regeringspropositionen, men att det också innehåller bredare bestämmelser, bland annat i fråga om prisregleringen av nyttighetsbundna krediter. På de grunder som beskrivs nedan i detta betänkande anser ekonomiutskottet att propositionen fyller syftet på ett mer ändamålsenligt sätt än lagmotionen. Utskottet föreslår att riksdagen förkastar lagmotionen.

Reglering av konsumentkrediter. Ekonomiutskottet konstaterar att kreditgivning utan säkerhet med hög ränta för en kort tid har visat sig vara ett föremål för reglering förbundet med ansevärd utmaningar. Bland sakkunniga har åsikterna gått isär om vilken betydelse prisregleringsprojektet de senaste åren har haft för hur konsumenternas skuldsättning har utvecklats. Det har ännu inte gjorts någon heltäckande analys av konsekvenserna av det räntetak på 20 procent som trädde i kraft hösten 2019 eller det räntetak på 10 procent som trädde i kraft sommaren 2020. På grund av undantagsbestämmelsernas korta giltighetstid har det inte ens varit möjligt att göra en systematisk bedömning. Således måste de bestämmelser som föreslås i den föreliggande propositionen bedömas utifrån bristfällig information. Statistiken visar att det inte skett någon betydande förändring i den totala konsumentkreditvolymen under den nya räntetaksregleringen. I detta skede har det dock inte funnits tillgång till material som visar hur den nya ränteregleringen exakt har påverkat kreditmarknaden.

Betänkande EkUB 37/2020 rd

Konsumentkreditmarknaden. För att behålla flexibiliteten på finansmarknaden och på grund av kapitalmarknadens internationella karaktär har det varit motiverat att kreditgivning också med hög ränta är möjlig när vederbörliga solvensutredningar visar att sökanden har skuldållbarhet. Samtidigt är det dock uppenbart att konsumentkrediter utan säkerhet har bidragit till att hushållens skuldsättning i Finland eventuellt rentav har blivit en systemrisk. Europeiska systemrisknämnden har gett Finland en anmärkning om detta (SRB:s rekommendation 2019/C 366/05). Även om skuldsättningen i sig inte ännu innebär svårigheter att klara av sina skyldigheter, anser ekonomiutskottet att det är anmärkningsvärt att nästan 400 000 personer i Finland har något slag av betalningsanmärkning. På det hela taget kan utvecklingen av hushållens skuldsättning redan betraktas som ett samhälleligt problem som kräver ett brett urval av metoder för att kunna lösas. Den skadliga utvecklingen kan inte vändas i en gynnsammare riktning genom enskilda lagändringar. Även om en utredning visar att förluster i penningsspel avsedda som underhållning ofta ligger bakom de privatekonomiska problemen påpekar utskottet att det för närvarande inte finns närmare uppgifter att tillgå om hur lånestocken för konsumentkrediter fördelar sig enligt gäldenärer och typer av kredit. I vilket fall som helst står det klart att det behövs en regelstyrning av konsumentkrediter.

Konsumentkrediternas viktigaste särdrag, alltså avsaknaden av säkerhet, syns oundvikligen i priset på krediten. Ekonomiutskottet påpekar att den höga räntan på krediter utan säkerhet inte bara grundar sig på kreditgivarens vinstsyfte utan också på riskerna med kreditgivningen och på att kreditinstitutet enligt riskhanteringsbestämmelserna ska beakta förhållandet mellan avkastning och risker i sin prissättning. De auktoriserade tillsynsobjekten kan inte bevilja krediter i strid med sökandens riskprofil. Om räntenivån genom lagstiftning sänks till en nivå som inte motsvarar sökandens riskprofil, erbjuds ingen kredit över huvud taget. Detta är förenat med både positiva och negativa inslag som behandlas nedan i detta betänkande.

På grund av kapitalmarknadens gränsöverskridande karaktär kan regleringen av de kreditgivare som omfattas av de finska myndigheternas behörighet inte på ett effektivt sätt lösa problemet om inte de bakomliggande orsakerna till efterfrågan på krediter undanröjs. Ekonomiutskottet uttrycker sin oro över att en del av dem som uteslutits från den inhemska kreditmarknaden enligt sakkunniga har sökt sig till kreditgivare som inte omfattas av lagstiftningen i Finland och därmed inte heller av myndighetstillsynen. Det betyder att de sökande löper risk att bli utsatta för bedrägerier. Ekonomiutskottet betonar vikten av att förbättra medborgarnas ekonomiska kompetens, även om det också behövs andra metoder specificerade enligt skuldsättningsorsakerna.

Avtalsfrihet. Genom den föreslagna lagstiftningen inskränks avtalsfriheten till förmån för den avtalspart som anses vara svagare. Med tanke på proportionalitetskravet i fråga om prisregleringen av konsumentkrediter enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis (t.ex. GrUU 28/2012 rd) är det av betydelse att det nu är fråga om temporär reglering och att den nya regleringen inte tillämpas på avtal om fortlöpande kredit som ingåtts innan lagen trädde i kraft, utom i fråga om nya uttag. Tillämpningsområdet omfattar inte heller nyttighetsbundna krediter. Utskottet ser dessa begränsningar som motiverade i det här sammanhanget, även om de också har problematiska element. Avigsidan av den strategi som betonar avtalsfrihet och förbud mot retroaktiv reglering är att de lättnader som den temporära regleringen medför kan bli små för konsumenterna med tanke på den normala längden på konsumentkreditavtal, som i typiska fall varar betydligt längre än den före-

Betänkande EkUB 37/2020 rd

slagna prisregleringen. Utskottet betonar att denna reglering inte kan påverka gamla krediter med hög ränta.

Oro över kvaliteten på lagstiftningen. Ekonomiutskottet påpekar att kumulationen av tidigare ändringar har lett till flera nivåer av reglering gällande konsumentkrediter och att de ändringar som nu föreslås ytterligare ökar komplexiteten. På krediter som tagits ut före den 1 september 2019 tillämpas den lagstiftning som då gällde, fram till betalningsplanens slut. På de uttag som gjorts efter den 1 september 2019 tillämpas bestämmelserna i regeringens proposition RP 230/2018 rd, där ett räntetak på 20 procent ingår som ett element. På avtal och uttag som gjorts mellan den 1 juli och 31 december 2020 tillämpas fortfarande lag 512/2020, där ett centralt element är räntetaket på 10 procent. Men efter att den tillfälliga regleringen har upphört att gälla börjar villkoren för krediter som lyfts under denna period motsvara kraven i de bestämmelser som trädde i kraft den 1 september 2019. Den lagstiftning som nu föreslås följer samma systematik: räntetaket och de andra temporära bestämmelserna enligt propositionen gäller för krediter som lyfts mellan den 1 januari och 30 september 2021 och endast fram till utgången av denna period.

Detta innebär att till exempel räntetaket på 10 procent för krediter som lyfts under den gällande undantagslagen upphör att gälla den 1 januari 2021, även om *ett nytt räntetak av motsvarande storlek* träder i kraft i enlighet med propositionen i fråga om nya krediter.

Ändringarna kan givetvis ses som preciserande och därmed kan de anses ha ökat rättssäkerheten. Ekonomiutskottet betonar dock att i synnerhet den lagstiftning som berör konsumenter framför allt bör vara tydlig och entydig. Då finns det inte heller rum för vilseledande marknadsföring.

En av riskerna med den föreslagna regleringen är uttryckligen förknippad med marknadsföring. Sakkunniga har tagit upp frågan om den kortvariga prisregleringen motverkar sitt syfte, om det tillfälliga räntetaket marknadsförs som en attraktionsfaktor för konsumentkrediter. Ekonomiutskottet välkomnar den föreslagna tilläggsregleringen om marknadsföring.

Personer som utesluts från kreditmarknaden. Den stramare prisregleringen innebär oundvikligen att en del av dem som ansöker om lån inte får kredit. Enligt sakkunniga är upphörandet av tillgången till kredit också förenat med positiva drag för överskuldsatta personer, även om behovet av olika stödåtgärder för sanering av ekonomin ökar. Den föreslagna regleringen kan således å ena sidan bidra till att bryta skuldspiralen. Detta kan anses ha en positiv effekt på dem vars skuldsättning beror på olika problem med livskompetensen som de söker hjälp för på grund av ekonomiskt tvång. Å andra sidan kan de föreslagna bestämmelserna leda till utebliven kredit också för konsumenter vars betalningsförmåga på lång sikt är hållbar men försvagad uttryckligen på grund av de ekonomiska konsekvenserna av pandemin. Då kan det vara omöjligt att få kredit i situationer där krediten uttryckligen behövs för att klara av tillfälliga ekonomiska utmaningar under undantagsförhållanden och även om dessa konsumenter skulle ha en realistisk möjlighet att sköta krediten på längre sikt. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att de svårigheter som beror på att man utesluts från kreditmarknaden bemöts på ett differentierat sätt beroende på vilka faktorer som ligger bakom varje enskild persons svårigheter. Utskottet framhåller att det behövs ett brett metodurval eftersom de personer som hamnat i en skuldspiral är så olika.

Betänkande EkUB 37/2020 rd

Ekonomiutskottet konstaterar att till exempel olika instrument för ekonomiskt stöd inom den kommunala sociala sektorn kan spela en viktig roll när det gäller att sanera privatpersoners ekonomi, men att stödformen bör övervägas noggrant. Med hänsyn till antalet personer som drabbats av privatekonomiska svårigheter och kreditstockens storlek är antagligen stöd som baserar sig på den kommunala ekonomin – i synnerhet i form av kontantkredit – ett hållbart alternativ främst när orsaken till skuldsättningen har eliminerats och den nya krediten används för omstrukturering av befintliga krediter. För närvarande är volymen och resurserna i fråga om kommunernas sociala kreditgivning över lag små och otillräckliga i förhållande till bekämpningen av överskuldssättning. I regeringsprogrammet ingår en skrivning om att den sociala kreditgivningen ska utvidgas till hela landet.

Till den del som utmaningen för hushåll som fallit utanför kreditmarknaden gäller att trygga nödvändig försörjning kan den sociala tryggheten anses svara mot detta behov.

Nyttighetsbundna krediter. Vid utfrågningen av sakkunniga behandlades frågan om lagens syfte urholkas av att nyttighetsbundna krediter undantas från den här regleringen. Utskottet menar att den valda lösningen är motiverad eftersom nyttighetsbundna krediter är kopplade till bestämmelserna om solidariskt ansvar för kreditgivare och säljare eller tjänsteleverantörer i 7 kap. 39 § i konsumentskyddslagen. Bestämmelsen är särskilt betydelsefull i den rådande situationen där företagets insolvensrisk är större än normalt.

Slutsatser. Ekonomiutskottet har i samband med behandlingen av flera riksdagsärenden under hösten konstaterat (senast EkUU 28/2020 rd — E 138/2020 rd) att den nuvarande ekonomiska lägesbilden försvåras kumulativt av flera faktorer. I regleringen av finanssektorn har det under året vidtagits flera lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som syftar till att stödja bankernas förmåga att låna ut till företag och hushåll under och efter den rådande undantagssituationen. Vidare kan de temporära ändringarna i utsökningsbalken (726/2020) och de amorteringsfria perioder som kreditinstituten erbjuder fördunkla bilden av företagets och enskilda personers förmåga att sköta sina lån.

En utredning till utskottet visar obestriddligen att i synnerhet hushåll vars ekonomiska buffertar var små redan före viruspandemin har råkat ut för svårigheter. Mot denna bakgrund vore det beklagligt om den nya ränteregleringen de facto försvårar möjligheten att omstrukturera gamla krediter med hög ränta på grund av att de sökandes riskprofil ligger för långt från den maximala räntan enligt den nya regleringen.

Efter att ha gjort avvägningar utifrån utredningen stannar utskottet för slutsatsen att eftersom syftet med den föreslagna prisregleringen är att skapa en bro över pandemiläget och de exceptionella förhållandena ser ut att vara längre än vad som väntades i somras, är det motiverat att förlänga den temporära lagstiftningen i enlighet med propositionen.

Men det är viktigt att statsrådet utifrån en heltäckande analys och en internationell jämförelse noggrant bedömer om bestämmelserna om konsumentkrediter bör ändras permanent och till vilka delar. I denna bedömning ska man särskilt granska en effektiv påföljdsreglering och möjligheten att låta gamla krediter med hög ränta omfattas av bestämmelser som säkerställer en mer måttfull räntenivå.

Betänkande EkUB 37/2020 rd

Följaktligen tillstyrker ekonomiutskottet de föreslagna bestämmelserna utan ändringar och föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 234/2020 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar lagförslagen i lagmotion LM 21/2020 rd.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet utifrån en heltäckande analys och en internationell jämförelse noggrant bedömer om bestämmelserna om konsumentkrediter bör ändras permanent. I denna bedömning ska man särskilt granska en effektiv påföljdsreglering och möjligheten att låta gamla krediter med hög ränta omfattas av bestämmelser som säkerställer en mer måttfull räntenivå.

Helsingfors 8.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Joakim Strand sv
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väätäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Olli Immonen saf.

Betänkande EkUB 37/2020 rd

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.