

Regelrådets uttalelse

Om: Utkast til forskrift om forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån

Ansvarlig: Finansdepartementet/Finanstilsynet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:
18/2538

Vår ref.:
18/00204

Dato:
13.11.2018

Vår saksbehandler:
Dag Aarnes

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Utkast til forskrift om forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Veksten i husholdningenes opptak av forbrukslån har en tid vært svært høy, og gitt grunn til uro. Formålet med forskriftene er greit begrunnet, men de inneholder bestemmelser som vil gripe kraftig inn i driften til en del nye aktører i dette markedet. Det gjelder de foretakene som baserer sin drift på en forretningsmodell med svært rask saksbehandling av lånesøknader. Så sterke virkemidler reiser, etter Regelrådets oppfatning, krav om mer grundig utredning enn det som her ligger til grunn.

Regelrådet vil berømme departementet og Finanstilsynet for at det er gjennomført en undersøkelse av de faktiske forholdene i dette markedet, men beskrivelsen av de uheldige sidene ved dette markedet er forholdsvis knapp. Beskrivelsen av virkningene av de foreslåtte tiltakene er også veldig kortfattet og flere forhold som kan svekke tiltakenes effektivitet er ikke drøftet nærmere. Det gjelder praksisen med salg av hele porteføljer av lån som er misligholdt til inkassoselskaper som bruker dette til å skaffe seg større markedsandeler, og hvilken rolle låneagentene spiller. Høringsnotatet drøfter ikke hva som kunne vært oppnådd med alternative tiltak som for eksempel opplysningskampanjer, regulering av rente som kan kreves mv.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Norske husholdninger har et stort låneopptak i forhold til disponibel inntekt. Mesteparten av lånene er tatt opp med pant i bolig og har lang løpetid og lave renter. De siste årene har imidlertid veksten i husholdningenes låneopptak i form av usikrede lån med høy rente (forbrukslån) vært svært høy, og etter Finanstilsynets mening gir det store volumet av forbrukslån og utviklingen i omfanget grunn til uro¹. Grunnen til det er at for mange husholdninger kommer opptak av forbrukslån i tillegg til annen gjeld, og slike lån kan påføre enkeltpersoner og husholdninger store belastninger. Markedsføringen av slike lån er oppfattet som aggressiv og saksbehandlingstid er ofte kort. Det kan dermed være grunn til å anta at kredittvurderingen ofte er summarisk.

Finanstilsynet har gitt retningslinjer til bankene for hvordan denne type lån skal behandles. Innholdet i disse er i korte trekk følgende:

- Lånsøkerne skal vurderes på grunnlag av utfyllende informasjon om lånesøkers inntekter og utgifter og gjelds- og formuesforhold. Alle opplysninger skal innhentes før lånesøknaden behandles.
- Dersom kunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en renteøkning på 5 prosentpoeng på den samlede gjelden, eller samlet gjeld utgjør mer enn fem ganger årsinntekten, bør lån ikke innvilges.
- Låneavtalen bør inneholde krav om avdragsbetaling og lengste løpetid, og det bør ikke innvilges lån med løpetid over fem år. «Ballonglån» og endringer av løpetid i avtaleperioden skal ikke forekomme.
- Refinansiering av lån kan skje etter andre og mindre strenge regler så lenge ikke lånebeløpet øker.

Finanstilsynet foretok i januar 2018 en undersøkelse av hvordan dette praktiseres i de ulike foretakene og resultatet var at: « *...retningslinjene for et stort flertall av foretakene ikke er tilfredsstillende gjennomført. Totalt var avvikene fra kravene i retningslinjene omfattende. Dette gjaldt spesielt kravene til avdrag og løpetid.*»

Beskrivelsen i høringsnotatet viser til at dette er en bransje der en del av aktørene ikke følger retningslinjene om forbrukslån og dermed ikke opptrer på en måte som tilsynet mener er i samsvar med bestemmelser i Finansforetaksloven om god forretningsskikk og i Finansavtaleloven om vurdering av kunders kredittverdighet. Retningslinjene gjøres derfor nå om til forskrift med tilsvarende innhold og kan da kontrolleres/håndheves av Finanstilsynet på vanlig måte.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådets har merket seg at departementets vurdering av denne saken er at den griper tungt inn i de enkelte bankenes drift og administrative systemer. Det gjør at det er naturlig for rådet å uttale seg i saken.

¹ Ved utgangen av andre kvartal 2018 utgjorde forbrukslånene om lag 108 mrd kroner. Det tilsvarer i underkant av 45 000 kroner pr husholdning og vel 3 prosent av all gjeld i husholdningene. Kilde: SSB

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter for næringslivet

I beskrivelsen av kostnader og nytte i høringsdokumentet kommer det fram at ulike typer foretak i dette markedet vil påvirkes ulikt av det nye regelverket avhengig av hva de gjør i dag. Nyttevirksomheter for næringslivet er kort beskrevet i den forstand at en legger til grunn at lønnsomhet og soliditet over tid vil bli påvirket positivt for foretakene som gir slike lån. Sammen med det viktige hensynet til forbrukerne gjør det at såpass sterke virkemidler med inngrep overfor enkeltbedrifter kan forsvares ifølge departementet. En drøfter ikke eksplisitt hvilke virkninger reglene vil få for de foretakene som baserer sin drift på en forretningsmodell med rask saksbehandling av lån og som kanskje vil stå overfor betydelige investeringer blant annet i IKT med de nye forskriftene på plass. Det er åpnet for at kredittkortavtaler med kreditttramme under 25 000 kroner er unntatt fra reglene, men det er ikke nærmere drøftet hva de nye reglene ellers vil bety for etablerte kredittkortselskap og for normale kontrakter der beløpsgrensen er høyere. På bakgrunn av dette mener Regelrådet at utredningen av virkninger for næringslivet har svakheter.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

Forslaget vil, ifølge høringsnotatet, påvirke konkurranseforholdene på en positiv måte. Det vil bli likere regler for alle. En viktig faktor i dette markedet er imidlertid ikke berørt i høringsnotatet. Det er praksisen med salg av hele porteføljer av lån til tredjepart. Det er allment kjent at særlig nyetablerte inkassoselskaper kjøper opp porteføljer med misligholdte lån og dermed skaffer seg markedsandeler i inkassomarkedet raskt. Dette kan svekke insentiver til god kredittvurdering når lånene innvilges. En annen ukjent faktor er hva den faktiske virkningen av unntakene for refinansiering vil bli. Det er kjent i dag at flere av disse bankene refinansierer lån gang etter gang eller samler flere lån i ett nytt osv. Videre drøfter en ikke om det faktum at noen av de nye bankene har innskudd (funding) som er dekket av innskuddsgaranti, bidrar til en mer risikabel utlånspolitikk enn de ellers ville ha hatt. På bakgrunn av dette mener Regelrådet at utredningen av konkurransevirkninger for næringslivet har svakheter.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forskriftene er enkle og oversiktlige og like for alle. Regelrådet kan ellers ikke se at forslaget innebærer forenklinger for næringslivet.

3.4. Digitalisering

Høringsnotatet kommenterer ikke hvilke virkninger det er naturlig å vente på dette feltet når gjeldsregistrene er operative. Raskere informasjonsflyt om lånesøkeres gjeldsforhold kan påvirke markedet i betydelig grad.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det er ikke drøftet eksplisitt om disse nye tiltakene vil øke etableringskostnader for nystartede foretak som jo oftest er små i denne bransjen.

3.6. Alternative tiltak

Høringsnotatet drøfter ikke hva som kunne vært oppnådd med alternative tiltak som for eksempel opplysningskampanjer, og for eksempel tak på hvilke renter som kan kreves. Det drøftes heller ikke om allerede innførte tiltak som gjeldsregister burde ha fått tid til å virke. På bakgrunn av dette mener Regelrådet at utredningen av alternative tiltak har svakheter.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetningene for en vellykket gjennomføring er drøftet. Særlig viktig her er at det ikke opplyses hvor effektive gjeldsregistrene vil være i å ajourføre informasjon om alle søkere og hvilke muligheter til omgåelse av reglene som finnes blant annet gjennom bestemmelsene om refinansiering.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Dersom en antar at det er riktig at det nå trengs såpass sterkt inngripende forskrifter for å oppnå målene i dette markedet så synes reglene utformet på en slik måte at lavest mulige kostnader oppnås.