

HØRINGSNOTAT

Utkast til forskrift om forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån

1 Innledning

Finanstilsynet publiserte i rundskriv 5/2017 *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån*¹.

Finansdepartementet ba i brev 19. juni 2018 Finanstilsynet om å utarbeide utkast til forskrift som fastsetter nærmere krav til finansforetakenes utlånspraksis, i tråd med Finanstilsynets retningslinjer om forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån. I brevet heter det at forskriften skal ta hensyn til Finanstilsynets videre oppfølging av retningslinjene, samt den samlede virkemiddelbruken på området.

2 Bakgrunn

Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån tar utgangspunkt i finansforetakslovens regler om god forretningsskikk og finanstilsynslovens krav om å ivareta forbrukernes interesser. Retningslinjene setter krav til finansforetakenes kredittvurdering, kundens betjeningsevne, gjeldsgrad og krav til løpetid og avdragsbetaling. Som forbrukslån regnes all usikret kreditt ytet til forbrukere, herunder kredittkortgjeld og gjeld fra bruk av betalingskort.

Finansforetaksloven § 13-5 om forsvarlig virksomhet fastsetter i fjerde ledd at et finansforetak skal utøve sin virksomhet i samsvar med redelighet og god forretningsskikk. Finansforetaksloven § 16-1 om organisering av kundebehandlingen, fastsetter i annet ledd at finansforetak skal ha systemer og rutiner for å sikre etterlevelse av regler om opplysningsplikt og om utforming av kundeavtaler gitt i eller i medhold av finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven. Fjerde ledd krever at finansforetak skal innrette sin virksomhet på en slik måte at det er liten risiko for interessekonflikter mellom foretaket og dets kunder, eller mellom foretakets kunder, eller for kundebehandling i strid med kravene til god forretningsskikk. Finansforetak skal ha betryggende ordninger og rutiner for å identifisere og motvirke slike risikoforhold innenfor de ulike områder av virksomheten.

Videre følger det av finansavtaleloven § 46b at kredittgiver før kredittavtale inngås, skal vurdere forbrukerens kredittverdighet på grunnlag av fyllestgjørende opplysninger innhentet hos forbrukeren og om nødvendig fra relevant database.

Forarbeidene til finansforetaksloven fremhever blant annet at reglene om "god forretningsskikk" må sees i sammenheng med reglene om kundebehandling og i sammenheng med krav som pålegger Finanstilsynet å se til at finansforetak under tilsyn, har hensiktsmessige og klare retningslinjer i samsvar med lovkrav. Det påpekes at Finanstilsynet således vil kunne foreta vanlig tilsynsmessig oppfølging for å påse at finansforetaks virksomhet blir utøvet i samsvar med kravene til god forretningsskikk.

¹ <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2017/finanstilsynets-retningslinjer-for-forsvarlig-utlanspraksis-for-forbrukslan/>

3 Forbrukslånsmarkedet

Lån til norske husholdninger er i stor grad gitt med pant i bolig. De siste årene har imidlertid husholdningenes låneopptak i form av usikrede lån med høy rente (forbrukslån) økt betydelig, og har vært høyere enn husholdningenes samlede utlånsvekst.

Ved utgangen av andre kvartal 2018 var volumet av forbrukslån på 108,4 mrd. NOK. Det store volumet av forbrukslån og utviklingen i omfanget gir grunn til uro. For mange husholdninger kommer opptak av forbrukslån i tillegg til annen gjeld og kan påføre enkeltpersoner og husholdninger store belastninger. Høy gjeld vil forsterke husholdningenes finansielle konsolidering ved et økonomisk tilbakeslag. Det vises til omtale i Finansielt Utsyn juni 2018.

Myndighetene har iverksatt flere tiltak med formål å beskytte forbrukerne i dette markedet, i tillegg til tilsynets retningslinjer om forbrukslån. Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte i april 2017 ny regulering av markedsføring av kreditt, se forskrift 5. april 2017 nr. 437 om markedsføring av kreditt. Lov av 16. juni 2017 nr. 47 om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven) er trådt i kraft, og Barne- og likestillingsdepartementet ga 22. juni 2018 konsesjon til Gjeldsregisteret AS og Norsk Gjeldsinformasjon AS. Videre ble Finanstilsynets utkast til forskrift om fakturering av kredittkortgjeld mv. fastsatt av Finansdepartementet i april 2017, se forskrift 4. april 2017 nr. 427.

4 Finanstilsynets retningslinjer

Finanstilsynets retningslinjer som ble fastsatt i 2017, stiller blant annet følgende krav til utlånspraksis:

- Lånsøkerne skal vurderes på grunnlag av utfyllende informasjon om lånesøkers inntekter og utgifter og gjelds- og formuesforhold.
- 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.

Retningslinjene er utformet med sikte på å bidra til en forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån. Det reduserer faren for at lånekunder påtar seg gjeldsforpliktelser som de senere ikke er i stand til å betjene, og bidrar til solide finansforetak. Retningslinjene skal også bidra til finansiell stabilitet og tillit til finansnæringen.

I brev til finansforetakene 12. januar 2018 ga Finanstilsynet flere presiseringer til retningslinjene:

- Retningslinjene gjelder også forbrukslån som er gitt som rammekreditt (rammelån).
- Alle relevante opplysninger for kredittvurderingen skal innhentes før lånesøknaden behandles av finansforetaket. Det ble presisert at det ikke er i samsvar med kravet til forsvarlig kredittvurdering at man ber kunden bekrefte opplysninger / gi relevant informasjon i etterkant, f.eks. ved signering av gjeldsbrevet.

- Flere foretak opplyste at de tilbyr forbrukslån med lave terminbeløp, som i utgangspunktet innebærer at løpetiden på lånet blir langt over grensen på fem år, og avtale om innbetaling av restbeløpet like før utløpet av femårgrensen. Finanstilsynet presiserte at slike såkalte "ballonglån" ikke vil være i samsvar med retningslinjenes krav til avdragsbetaling.
- Långiver kan videre ikke endre/forlenge løpetiden etter innvilgelse av lånet, uten at endringen kan begrunnes i en uforutsett endring i kundens økonomiske situasjon. Skal foretaket endre løpetiden på et lån, krever dette en egen vurdering og må begrunnes i nye forhold som ikke kunne/burde kommet frem ved opprinnelig kredittvurdering.

5 Undersøkelse av finansforetakenes gjennomføring av retningslinjene

Finanstilsynet har fulgt opp retningslinjene gjennom spørreskjema til finansforetakene og ved stedlige tilsyn. I brev 12. januar 2018 fikk alle finansforetak som yter forbrukerkreditt, tilsendt et spørreskjema om virksomheten i fjerde kvartal 2017. Foretakene ble bedt om å gi følgende opplysninger:

- Antall lånesøknader om usikret kreditt i perioden fordelt på nedbetalingslån, rammelån, kredittkort og betalingskort med kreditt
- Antall innvilgende lån fordelt på de samme kategoriene
- Antall lån hvor vilkårene avviker fra retningslinjene. Avvikene skulle angis samlet, samt fordelt på de ulike kriteriene i retningslinjene
- Om foretaket rapporterte til styret om gjennomføringen i fjerde kvartal
- En beskrivelse av foretakets rapportering til eget styre
- En beskrivelse av kredittvurderingsprosessen
- Dato for forventet gjennomføring i tilfeller der retningslinjene ikke var gjennomført
- Begrunnelse for manglende gjennomføring, herunder hva som ikke var gjennomført

Undersøkelsen viser at 132 finansforetak til sammen hadde mottatt 1 280 196 lånesøknader i fjerde kvartal 2017, hvorav 300 515 ble innvilget. 35,9 prosent av innvilgende lån avvek fra retningslinjenes krav. Forskjellen mellom antallet innvilgede lån og utbetalte lån er stor. Bakgrunnen for dette er bruk av agenter som representerer mange foretak. Kundens søknad sendes til foretakene, og kunden velger blant de lånene som blir innvilget.

I likelydende brev til finansforetakene 12. juni 2018, oppsummerte Finanstilsynet undersøkelsen med 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.

Finanstilsynet fikk mange tilbakemeldinger fra finansforetakene i forbindelse med undersøkelsen, både muntlig og skriftlig. Mange av foretakene var opptatt av at ulik og manglende gjennomføring av retningslinjene medfører konkurranseulikheter, og foretakene argumenterte med at de ikke følger opp kravene fordi heller ikke andre foretak gjør det. Dette gjelder spesielt kravene til avdrag/løpetid. For å kunne følge kravene til kredittvurdering, betjeningsevne mv., må IT-systemene endres, noe mange foretak var i ferd med å gjennomføre, men ikke hadde fullført da undersøkelsen ble gjennomført.

Finansforetakene mener at kundene ser mer på de månedlige kostnadene enn på øvrige vilkår, og de er i mindre grad opptatt av rente. Kundene er også opptatt av lang løpetid, og selv om gjennomsnittlig faktisk løpetid på forbrukslån er 2,5-3 år, ønsker mange løpetid på 10-15 år. Der lån formidles av agenter som representerer flere finansforetak og kunden blir presentert for alle tilbud om innvilgelse av søknaden, mener finansforetakene at kundene har en klar tendens til å velge tilbud ut fra månedlige kostnader, ikke rente og øvrige vilkår.

Finansforetakene ønsker at retningslinjene skal åpne for avvik fra kravene. Mange mener det er behov for å avvike ut fra de ulike behov kundene har. Det anføres at en maksimal avviksprosent, på samme måte som for boliglån, vil gjøre konkurransesituasjonen lik for foretakene. Dette begrunnes med at foretakene tolker retningslinjene ulikt og har svært ulik praksis for å avvike fra retningslinjene.

Mange av foretakene uttrykker også ønske om at kravene i retningslinjene blir fastsatt i forskrift. Foretakene er til dels usikre på hvordan retningslinjer er å forstå, og hvordan de skal forholde seg til kravene, bl.a. adgangen til avvik fra retningslinjene.

6 Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynets retningslinjer gir uttrykk for viktige krav til finansforetakenes søknads- og innvilgelsesprosess i forbindelse med forbrukslån. De krav som stilles, er en presisering av god forretningsskikk. Samtidig konstaterer Finanstilsynet at det er store mangler i foretakenes gjennomføring, selv om tilsynet allerede i juni 2017 varslet at tilsynet ville legge kravene til grunn i sin oppfølging av finansforetakene fra og med fjerde kvartal 2017. Finanstilsynet mener derfor at retningslinjene bør omgjøres til forskrift, slik at Finanstilsynets mulighet til å følge opp foretakenes etterlevelse av reglene, herunder å sanksjonere overtredelse, vil bli styrket.

Retningslinjer kan være et viktig redskap for å utdype og konkretisere regelverket i lov og forskrift, og kan gi en annen fleksibilitet enn det lov og forskrift vil gjøre. En konsekvens av å omgjøre retningslinjene til forskrift er et mindre fleksibelt regelverk. En nødvendig endring vil være at kravene i retningslinjene omgjøres fra "bør"-regler til "skal"-regler. En forskrift vil imidlertid sikre en lik gjennomføring i foretakene og som nevnt styrke Finanstilsynets oppfølging.

Forskriftsutkastet om forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån gir utfyllende regler til finansforetaksloven og gir uttrykk for lovens regler for god forretningsskikk mv. Forskriften foreslås gitt med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7, som åpner for at Finansdepartementet kan gi forskrift om gjennomføring, utfylling og avgrensning av loven, og om nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet.

Bestemmelsene i forskriftsutkastet gjennomfører og utfyller som nevnt lovens krav til god forretningsskikk, se lovens § 13-5 fjerde ledd om krav til redelighet og god forretningsskikk.

Forskriftsutkastet bygger på regelverket i boliglånsforskriften (forskrift 19.6.2018 nr. 906 om krav til nye utlån med pant i bolig) så langt det passer. Inntektsbegrepet ved beregning av gjeldsgrad er foreslått å være det samme i de to forskriftene, og gjeldsgrad beregnes på grunnlag av kundens totale gjeldsbelastning.

Forskriftsutkastet er ellers i all hovedsak en videreføring av Finanstilsynets rundskriv 5/2017 *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån*. De merknader tilsynet har gitt til retningslinjene, vil også gjelde for forståelsen av forskriften. Forskriften vil være inngripende overfor finansforetakene, ved at den setter begrensende regler for virksomheten og setter spesifikke krav til foretakenes kredittvurdering. Finanstilsynet mener imidlertid dette er nødvendig ut fra behovet for forbrukerbeskyttelse og den manglende oppfølgingen av gjeldende retningslinjer. Finanstilsynet mener reglene vil være egnede og nødvendige for å bidra til at forbrukerne i mindre grad stifter gjeld som senere kan påføre dem betydelige økonomiske belastninger.

Flere foretak har påpekt at regelverket bør omfatte alle foretak som driver virksomhet i Norge, herunder grensekryssende virksomhet. Retningslinjene gjelder alle norske finansforetak, samt filialer av finansforetak fra andre EØS-stater.

Forbrukslånsmarkedet domineres i økende grad av foretak som aktivt tilbyr nettbaserte tjenester. Potensielle kunder vil derfor i praksis ikke oppfatte noen forskjell mellom foretak som er etablert i Norge og foretak som tilbyr grensekryssende tjenester. Hvis ikke alle foretak som tilbyr usikret kreditt til det norske forbrukermarkedet er underlagt de samme kravene, vil tilbudet av forbrukerkreditt lett kunne øke fra andre land i EØS-området. En manglende felles regulering for foretak som retter seg mot norske forbrukere, kan også medføre at norske foretak flytter denne virksomheten ut av landet og tilbyr lån gjennom grensekryssende virksomhet.

Finanstilsynet foreslår derfor at forskriften også gjøres gjeldende for grensekryssende virksomhet, i likhet med forskrift om fakturering av kredittkortgjeld. Det er naturlig at alle foretak som tilbyr tjenester i Norge, har plikt til å følge det samme regelverket. Etter Finanstilsynets vurdering er hverken direktivbestemmelser eller de generelle frihetene etter EØS-avtalen til hinder for det foreslåtte virkeområde for forskriften. Forskriftens bestemmelser er begrunnet i allmenne hensyn (general-good), dvs. nasjonale bestemmelser som er nødvendige for å ivareta kundenes og allmennhetens interesser.

Finanstilsynet har vurdert behovet for en avvikskvote i forskriftsutkastet, på linje med den fleksibiliteten som er lagt inn i boliglånsforskriften. Kredittvurdering er en kjerneoppgave for banker og andre finansforetak som yter kreditt. Hensynet til å gi foretakene rom for skjønnsutøvelse, som var Finansdepartementets primære begrunnelse for å gi en fleksibilitetskvote i boliglånsforskriften, er derfor også relevant ved en forskriftsregulering av forbrukslån. Det kan være tilfeller der både kredittgiver og låntaker mener låntaker av ulike grunner har god betjeningsevne selv om vedkommende ikke oppfyller forskriftens krav. Disse kan oppleve manglende adgang til å fravike forskriften som urimelig.

Finanstilsynet mener likevel at hensynet til forbrukervern på dette området kan forsvare at bankene ikke gis rom for skjønnsutøvelse gjennom en avvikskvote. Forslaget til forskrift gir uttrykk for hva Finanstilsynet anser å være innenfor god forretningskikk, og dette forbrukervernet bør gjelde alle lånekunder.

Finanstilsynet gjør for øvrig oppmerksom på at det kan være komplisert å praktisere en avviksprosent på denne type lån. En stor andel av lånesøknadene kommer via agenter som representerer mange finansforetak. Kunden som søker lån gjennom agenten, kan få mange lånetilbud, men kan bare velge ett av disse. Dette medfører at det i mange foretak er store avvik mellom innvilgede og utbetalte lån, i enkelte tilfeller blir kun 10 prosent av innvilgende lån utbetalt. Foretaket er imidlertid bundet overfor kunden når det er gitt et lånetilbud. En fleksibilitetskvote vil i praksis da gjelde tilbudte lån.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån ble fastsatt i juni 2017. Forskriften som nå foreslås, har i all hovedsak de samme materielle bestemmelsene som retningslinjene. Noen finansforetak har begynt å følge retningslinjene, og noen har tatt kostnaden ved å endre IT-systemer slik at retningslinjenes krav til kredittvurdering, betjeningsevne mv. kan følges. De øvrige foretakene må nå ta kostnaden med å endre systemene. Denne kostnaden er en engangskostnad. Finansforetakene må også ta kostnaden ved å endre rutiner knyttet til innvilgelse av forbrukslån og opplæring knyttet til dette.

Forskriften vil bidra til å redusere risikoen for at forbrukerne stifter gjeld som senere kan påføre dem betydelige økonomiske belastninger. Forskriften vil også bidra til solide finansforetak gjennom redusert tapsrisiko, og til finansiell stabilitet gjennom lavere opplåning i sårbare husholdninger.

En omgjøring av retningslinjenes bestemmelser til forskrift vil gjøre det mulig for Finanstilsynet å følge opp og sanksjonere kravene overfor finansforetakene. Regelverket blir mer effektivt. Det må tas høyde for at forskriftsregulering kan medføre noe mer ressursbruk for tilsynet i form av veiledning og oppfølging.

8 Utkast til forskrift om forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån

Fastsatt av Finansdepartementet xx.xx 2018 med hjemmel i lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 1-7.

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder for finansforetaks innvilgelse og forhøyelse av usikret kreditt til forbrukere (forbrukslån), herunder kreditt knyttet til kreditt- og betalingskort. Som finansforetak regnes i denne forskrift også utenlandske finansforetak som driver virksomhet her i riket.

§ 2 Dokumentasjon av kredittvurdering

Innvilgelse og forhøyelse av forbrukslån skal være basert på en forsvarlig kredittvurdering på grunnlag av utfyllende informasjon om lånekundens inntekter, utgifter og gjelds- og formuesforhold. Inntekts- og formuesopplysninger skal sjekkes mot likningsdata, eventuelt også ved innhenting av kundens selvangivelse. Gjeldsopplysninger skal sjekkes mot gjeldsregister. Finansforetaket skal sjekke relevante registre for eventuelle betalingsanmerkninger. Kredittvurderingen skal være dokumentert.

§ 3 Betjeningsevne

Finansforetaket skal beregne kundens evne til å betjene lånet basert på kundens inntekt og relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold.

I vurderingen av kundens betjeningsevne skal finansforetaket legge inn en renteøkning på minst 5 prosentpoeng fra det aktuelle rentenivået på kundens samlede gjeld. For rammekreditter skal full utnyttelse av rammen ligge til grunn for vurderingen. Dersom kunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en slik renteøkning, skal lånesøknaden avslås.

§ 4 Gjeldsgrad

Lån skal ikke innvilges dersom kundens samlede gjeld overstiger fem ganger årsinntekt. Som årsinntekt regnes personinntekt slik den er definert i skatteloven, eller alminnelig inntekt før minstefradrag og personfradrag. Skattefri inntekt kan likevel medregnes dersom inntekten er dokumenterbar og stabil over tid.

§ 5 Avdrag

Forbrukslån skal inneholde krav om avdragsbetaling og lengste løpetid. Finansforetaket skal ikke innvilge lån med løpetid over fem år. Avdragsbetalingen skal ta utgangspunkt i en lineær nedbetaling, med månedlige avdrag.

Første ledd er ikke til hinder for at finansforetaket gir avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som forventes å være forbigående.

§ 6 Forenklet behandling ved refinansiering og kredittkort med lav kredittramme

Kravene i § 3 (betjeningsevne) og § 4 (gjeldsgrad) gjelder ikke når ett eller flere forbrukslån erstattes med nytt lån (refinansiering), og der det refinansierte lånet:

1. ikke overstiger det eksisterende lånets/lånenes størrelse på refinansieringstidspunktet,
2. har en løpetid som ikke er lengre enn gjenværende løpetid på det eksisterende lånet med lengst løpetid og
3. har samme eller strengere krav til avdragsbetaling som de lån som refinansieres.

Kravene i § 3 (betjeningsevne), § 4 (gjeldsgrad) og § 5 (avdrag) gjelder ikke når det innvilges søknader om kredittkort med kredittramme inntil kr 25.000,-, forutsatt at søker ikke har andre kredittkort.

§ 7 Endring av kredittramme

Kundens kredittramme skal ikke økes uten etter søknad fra kunden.

§ 8 Utfyllende bestemmelser

Finanstilsynet kan gi utfyllende bestemmelser til forskriften.

§ 9 Ikrafttredelse

Forskriften tretr i kraft ...