

Justis- og beredskapsdepartementet
v/lovavdelingen

Deres ref.
17/1544 EP HEA/bj

Vår ref.
17/00043

Dato
23.03.2017

Forslag til forskrift om god kredittmarkedsføring

Ansvarlig myndighet: Justis- og beredskapsdepartementet
Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2, jf. punkt 2.1.

Problemstilling og målsetning med forslaget er ikke tydelig beskrevet. Alternative tiltak er ikke beskrevet og det er ikke sammenheng mellom anbefalte tiltak og begrunnelse. Krav til høringsfrist etter utredningsinstruksen pkt. 3-3 er ikke overholdt. Regelrådet er også kritiske til den manglende presentasjonen av tiltaket i relasjon til andre mulige tiltak, i høringsrunden.

Regelrådet anbefaler at forslaget trekkes tilbake, og forbedres i tråd med kommentarene vi vår uttalelse.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Bekgrunnen for forslaget er ifølge departementet at gjeldsbelastningen i norske husholdninger øker, og regjeringen er særlig bekymret for omfanget av kostbar forbrukskreditt. Forslaget som nå er sendt på høring er ett av flere tiltak som Regjeringen jobber med for å motvirke problemene. Tiltaket vil også være et bidrag til oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 108 (2016-2017), hvor regjeringen bes om å vurdere «muligheten for å stramme inn på markedsføringen av kreditt, herunder forbrukslån.»

Forslaget innebærer en innstramning av reglene for markedsføring av kreditt, og er skrevet i form av en enpersonsutredning av professor Jørgensen. Utredningen inneholder også forslag til regelendringer for kredittavtaler, hhv om kontantinnskudd og regler om tilsyn. Det er i høringsbrevet ikke bedt om innspill til disse endringene.

Forslaget innebærer følgende:

- Forbud mot å sette krav om inngåelse av kredittavtale som vilkår for annen avtale, eller tilbud av gaver eller lignende som motytelse
- Regulering av innholdet i markedsføringen, ved at markedsføring av kreditt blant annet ikke skal oppfordre til uansvarlig låneopptak
- Regulering av hvilke kanaler som kan benyttes til markedsføring og vilkår for benyttelse av ulike kanaler

Regelrådet har merket seg at rapporten fra Professor Jørgensen ble publisert på Barne- og likestillingsdepartementet sider 21. oktober 2016. Forslaget ble sendt på høring 3. mars 2017, med en høringsfrist på 20 dager. Høringsbrevet er også en invitasjon til høringsmøte i saken, uten at det fremgår om det skal være en ytterligere høringsrunde på et senere tidspunkt.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Utredning mener at forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet, men anfører at det ikke har vært mulig å kvantifisere omfanget av disse. Konsekvenser vil være i form av redusert etterspørsel etter kreditt, men dette er avhengig av forbrukernes adferd. Utredning mener at dette kan føre til at noen virksomheter vil legges ned, samt en mindre nedgang i inntekt hos relaterte kredittformidlere og medier de markedsfører seg gjennom.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet skal vurdere om det er utført konsekvensvurderinger etter de krav utredningsinstruksen setter i saker som berører næringslivet. Denne saken berører kredittbransjen direkte og annet næringsliv indirekte.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfylder kravene i utredningsinstruksen

Regelrådet vil påpeke at høringsfristen etter utredningsinstruksen punkt 3-3 normalt skal være tre måneder og ikke mindre enn seks uker. Denne regelen kan fravikes i tilfeller som angitt i utredningsinstruksen pkt. 3-3. Det er ikke ved utsendelse av dette forslaget begrunnet hvorfor høringsfristen er tre uker, og Regelrådet kan av tilsendt forslag ikke se at det skulle være noen akseptabel årsak til dette. Dette er dermed i strid med utredningsinstruksen, etter Regelrådets vurdering.

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning. Regelrådet vil understreke at de samme kravene gjelder til forslag utredet på bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget, dog begrenset av det handlingsrommet vedtaket gir.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Utreders mandat synes å hvile på en forutsetning av at markedsføring av kreditt kan medføre gjeldsproblemer i husholdningene, uten at det er ført noen dokumentasjon for denne sammenheng. Utreder har ikke adressert hva som skal være den konkrete målsetningen med forslaget. Regelrådet mener at både problemstilling og målsetning burde vært tydeligere beskrevet.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Utreder har ikke drøftet alternative tiltak, enn de foreslåtte reguleringene i form av ny kredittmarkedsføringsforskrift. Det fremgår av høringsbrevet at markedsføring er en av flere alternative tiltak regjeringen jobber med, men forslaget nevner ikke andre mulige tiltak og departementet ser heller ikke de ulike tiltakene i en sammenheng. Det er en svakhet ved forslaget. Utreder har i noen grad vurdert alternativ utforming av forskriftsteksten, for eksempel når det gjelder hvilke kanaler som ikke bør brukes til markedsføring av kreditt.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Forslaget reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Det må legges til grunn at forbrukergjeldsutfordringer for husholdningene kan være et samfunnsproblem, så vel som et problem for den berørte husholdning. Hvor stort problemet reelt sett er, er vanskelig å se ut fra tallene som er gjengitt i utredningen. Det i nevnes i utredningen at forbrukslån utgjør ca 3 % av husholdningenes samlede gjeld på 2894 milliarder ved utløpet av 2015. Samtidig fremgår det at det har vært en nedgang i antall inkassosaker som angår forbrukslån med 2.1 % fra 2014 til 2015. Den store andel av inkassosaker gjelder småkrav som postordresalg og parkeringsbøter.

Dette fremstår som forvirrende for leser og det er således vanskelig å se hva nytteverdien av tiltaket vil være.

Kostnadene er ikke kvantifiserte, men er beskrevet til å gjelde de kredittforetakene som gir forbrukslån, samt andre tilgrensende næringer. Det er ikke tilfredsstillende kvalitative beskrivelser av hvilke kostnader dette vil påføre næringslivet. Med det mener Regelrådet at det blant annet ikke er en tilfredsstillende beskrivelse av kostnadenes art og varighet.

Regelrådet har forståelse for at det er vanskelig å kvantifisere virkningene av tiltakene, da det vil avhenge av i hvilken grad tiltaket virker ved at forbruker endrer adferd. Det burde imidlertid vært mulig å beregne kostnadene i større grad og da særskilt de direkte kostnadene. Kostnadene kan for eksempel angis i intervaller.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Det er ikke beskrevet eller sannsynliggjort at det beskrevne tiltaket vil oppnå målsetningen, men utreder har forholdt seg til sitt mandat som var å utrede hvilke muligheter myndighetene har til å innføre regler som begrenser eller avdemper uheldige følger av kredittmarkedsføring. Dette underbygges ytterligere av at utreder konkret er bedt om å vurdere forslag til forskriftstekst gitt av Forbrukerombudet. Utreder har i noen grad vurdert annen utforming av reglene og har til dels bedre begrunnelser for et annet alternativ enn det Forbrukerombudet har foreslått, og som synes å være det anbefalte. Dette gjelder f.eks. om det skal innføres et totalforbud mot denne type reklame, slik det er i Estland, istedenfor å regulere innhold og kanaler.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Utreder har ikke beskrevet forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Regelrådet mener at dette burde vært beskrevet, både med hensyn til kompetansebehov og tilsynsmyndighet. For at disse strengere reglene skal fungere, må det være et fungerende kontrollorgan og sanksjonsregime. Høringsbrevet fra departementet avgrensner mot denne del av rapporten.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Forslaget omfatter direkte den del av finansinstitusjonene som driver med forbrukerkreditt. I tillegg omfattes annen del av næringslivet som reiseselskaper og elektronikkforhandlere og andre som driver med salg av eksempelvis hvitevarer og brunevarer. I tillegg rammes medier som tilbyr markedsføringstjenester. Sannsynligvis vil rett analysenivå være minimum en grundig besvarelse av minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen punkt 2-1, eller aller helst en forenklet analyse.

Regelrådet finner at forslaget er mangelfullt utredet og at minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen punkt 2-1 ikke er besvart.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det er ingen særskilt vurdering av konsekvensene for små virksomheter. Det er ikke angitt hvorvidt de foretakene som i særlig grad berøres, er større eller mindre foretak.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet vil på bakgrunn av dette forslaget uttrykke skepsis til om tiltaket har den ønskede effekt, og det blir da ytterligere alvorlig at de økonomiske kostnadene av forslaget, uavhengig av størrelse og art, synes å falle utelukkende på næringslivet. Det er en svakhet ved forslaget at dette tiltaket ikke ses i forhold til eller i sammenheng med andre tiltak. Regelrådet kan av den grunn ikke vurdere om det foreslåtte regelverket oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

7. Andre kommentarer

Regelrådet har i henhold til § 5 i FOR-2015-12-11-1903 om Regelrådet, halv høringsfrist sammenliknet med andre høringsinstanser. I denne saken er høringsfristen 3 uker, hvilket er det samme som Regelrådets minimumsfrist i henhold til nevnte § 5.

Høringsinstituttet er viktig av flere årsaker, blant annet for å ivareta demokratiske prinsipper i en god lovprosess. Regelrådet er sterkt kritisk til den korte høringsfristen i denne saken.

Vi kan heller ikke se at det er omtalt om det har vært involvering av berørte parter tidligere i prosessen.

8. Samlet vurdering

Regelrådet finner at forslaget til endret forskrift om god kredittmarkedsføring er mangelfullt utredet. Det er en stor svakhet at dette tiltaket ikke ses i sammenheng med andre tiltak, og en uklar problemstilling og målsetting, gjør det vanskelig å vurdere alternative tiltak. Minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen punkt 2-1 er ikke besvart.

Høringsinstansene er ikke satt i stand til å vurdere hensiktsmessigheten av og konsekvensene av de foreslåtte tiltakene og krav til høringsfrist i utredningsinstruksen punkt 3-3 er ikke overholdt.

Regelrådet anbefaler at forslaget trekkes tilbake og at alternative tiltak utredes og presenteres sammen med dette tiltaket. Videre bør problemstilling og målsetting komme tydelig frem og det bør sannsynliggjøres at det er markedsføringen som er årsak til gjeldsproblemene i norske husholdninger.

Konsekvensene av tiltakene må beregnes og beskrives. Når revidert forslag sendes på høring skal det skje innenfor de frister som følger av utredningsinstruksen.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer