



Finansdepartementet

Leveres kun elektronisk

Deres ref.
23/5632-

Vår ref.

Oslo
2024-09-26

Høringsuttalelse vedrørende forslag til videreføring og endring av utlånsforskriften

1. Innledning

Vi viser til Finansdepartementets brev av 2024-08-23, der Finanstilsynets forslag til videreføring og endring av utlånsforskriften, sendes på høring.

Finansieringsselskapenes Forening er bransjeorganisasjonen for selskaper som har konsesjon til å drive virksomhet innen leasing, factoring, lån mot salgspant, kredittkort og annen forbrukerfinansiering. Med unntak for boliglån er våre medlemmer de største tilbyderne av de typer lån og kreditter som omfattes av Finanstilsynets forslag til videreføring og endring av utlånsforskriften:

- Ca. 50 % av utlånet av usikret kreditt i det norske markedet er innvilget av våre medlemmer.
- Pr. 2. kvartal i år har våre medlemmer finansiert nesten 70 % av årets nybilsalg og ca. 26 % av bruktbilsalget.

Forslaget om å gjøre utlånsreguleringen permanent gjør krav på å bli kommentert. Den del av reguleringen som gjelder boliglån spesielt kommenteres imidlertid ikke av oss.

2. Sammenfatning

Vi mener:

- Tiden er moden for å avvikle reguleringen av finansforetakenes utlånspraksis overfor forbrukere. Utlånsforskriften bør ikke videreføres når den utløper iht. sin ordlyd 2024-12-31.
- Gitt at forskriften likevel videreføres for en avgrenset periode, bør den gi større handlingsrom for finansforetakene, slik at disse lettere kan tilby løsninger tilpasset kundenes behov. Dagens utlånsregulering er inngripende, både for finansforetakene og kundene, og innebærer eksempelvis at enslige forsørgere med normal økonomi ikke lenger kvalifiserer for billån.

- Forskriften bør uansett ikke hjemles (også) i finansavtaleloven, slik Finanstilsynet inviterer til, da dette reiser en rekke problemstillinger som ikke utredet eller behandlet i høringsnotatet.
- Dagens gjeldsinformasjons tjenester bør utvides til å omfatte pantelikret gjeld. Dette vil bidra til tryggere kredittvurderinger, samt redusere risikoen for svindel ifm. låneopptak. Slik utvidelse fremstår som et mer treffsikkert virkemiddel.

3. Prinsippalt: Utlånsforskriften bør avvikes

3.1 Kredittvurdering er finansforetakenes ansvar – myndighetene bør ikke overstyre denne

Kredittvurdering er finansforetakenes kjernekompetanse, og denne individuelle vurderingen bør ikke overstyres av generelle regler fra lovgiver, departement eller tilsynsmyndighet.

De siste års stadig mer detaljerte regulering av finansforetakenes utlånspraksis utfordrer finansforetakenes selvstendige rolle og det skjønner de i egenskap av profesjonelle kredittyttere må forventes å kunne utøve fritt. Det er heller ikke gitt at et statlig fastsatt system for kredittregulering gir en lavere makroøkonomisk risiko enn det som ville følge av finansforetakenes egne kredittvurderinger.

Finansforetakene bør i den normalsituasjonen vi nå har, alene ha det fulle og hele ansvaret for kredittvurdering og utlånspraksis. Myndighetenes regulering av finansforetakene bør i stedet primært skje gjennom generelle krav til risikostyring og kapital.

Finanstilsynets forslag om å videreføre en regulering som permanent fratrukker finansforetakene å utøve deres eget håndverk, bør derfor ikke etterkommes.

3.2 Utlånsregulering er et inngripende tiltak og må derfor være godt begrunnet

Finanstilsynet har ved flere anledninger påpekt at utlånsregulering er et inngripende tiltak som må brukes med varsomhet. Så sent som høsten 2022 beskrev Finanstilsynet dagens utlånsregulering på denne måten:¹

«Regulering av utlånspraksis gjennom utlånsforskriften er et inngripende tiltak både for långiver og låntaker. Forskriftens omfang og varighet må derfor være forholdsmessig og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere.»

Dette tilsier at et forslag om å videreføre den samme reguleringen, og i tillegg gjøre den permanent, må være særlig godt begrunnet. Vi kan imidlertid ikke se at høringsnotatet inneholder noen god argumentasjon eller analyse som begrunner et slikt behov.²

Tvert imot er flere av de premissene som lå til grunn for å innføre (den midlertidige) utlånsreguleringen, først på boliglån og senere på forbrukslån og lån med pant i annet enn bolig, i

¹ Finanstilsynets høringsnotat av 2022-10-03 om endringer i utlånsforskriften, side 31.

² Det er riktignok anført på side 51 i høringsnotatet at en permanent utlånsregulering kan gi «bedre forutsigbarhet for aktørene». Vi tillater oss å nevne at våre medlemmer i liten eller ingen grad har etterlyst større forutsigbarhet i form av en permanent utlånsregulering.

dag ikke lenger til stede. I denne forbindelse vil vi spesielt vise til høyere rentenivå og beskjeden vekst i husholdningenes gjeld.

3.3 Videreføring av utlånsforskriften kan ikke begrunnes i hensynet til finansiell stabilitet

Gjeldende utlånsforskrift er hjemlet i finansforetaksloven § 1-7 som åpner for å gi forskrifter «*ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet*».³

I den tiden som er gått siden reguleringen ble innført for forbrukslån i 2017,⁴ er det skjedd en kvalitetsheving på de data som inngår i kredittvurderingen. Følgelig er også kvaliteten på kredittvurderingen blitt mye bedre på disse 7 årene. Ikke minst har innføringen av gjeldsinformasjons-tjenestene og annen automatisert dokumentasjonsinnhenting hatt god effekt.

- For forbrukslån har dette gitt seg utslag i redusert mislighold, selv i en periode med 14 økninger i Norges Banks styringsrente i løpet av en forholdsvis kort periode. Videre har omfanget av svindel, der svindleren spekulerer i å søke lån i en rekke finansforetak i løpet av en kort periode, blitt redusert til et minimum.
- For lån med annet pant enn bolig (i praksis er dette lån til kjøp av bil, med salgspant i bilen) opplyser våre medlemmer at tap og mislighold nærmest er fraværende, slik det også var før⁵ slike lån ble omfattet av utlånsreguleringen i 2023. Fra vår side er det vanskelig å se at dagens regulering av slike lån er påkrevet for å ivareta den finansielle stabiliteten.

Sammenholdt med at Finans Norge i sin høringsuttalelse viser til at grunnlaget for utlånsreguleringen av husholdningenes boliglån også er vesentlig svekket, mener vi at en slik regulering ikke lenger kan forsvares ut fra hensynet til finansiell stabilitet.

Utlånsforskriften bør derfor ikke videreføres når den utløper iht. sin ordlyd 2024-12-31.

4. Subsidiært: Gitt en midlertidig videreføring av utlånsforskriften, er det behov for mer fleksibilitet

Hvis utlånsforskriften likevel videreføres, bør den inneholde en endelig utløpsdato.

Videre er det behov for å gjøre enkelte tilpasninger for både forbrukslån og salgspantlån.

Nedenfor har vi tatt inn en sammenfatning av våre medlemmers refleksjoner og deres identifiserte endringsbehov mht. dagens regulering av slike lån, som i høringsnotatet er foreslått videreført med uendret materielt innhold.

³ I utlånsforskriftens formålsbestemmelse er dette aspektet fanget opp ved at forskriften skal «*bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.*»

⁴ Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån kom i juni 2017, og ble erstattet av forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån i 2019.

⁵ I vår høringsuttalelse til forslaget til endringer i utlånsforskriften 2022-11-14 viste vi til at våre medlemmers bokførte tap på salgspantlån til forbrukere var 0,3 % i 2021.

4.1 Forbrukslån

De av våre medlemmer som tilbyr forbrukslån, har forholdt seg til utlånsreguleringen siden denne ble innført som såkalte retningslinjer i 2017, og deretter som forskrift fra 2019.

Medlemmenes overordnede refleksjon er at dagens regulering er for statisk, og at den i for liten grad åpner for å tilby løsninger som er tilpasset kundenes behov.

Dette gjelder særlig for de 24 % av norske husholdninger som bor i leide boliger. Disse kan iht. dagens regulering ikke ta opp lån med lenger løpetid enn 5 år. Selv om de skulle kvalifisere for lån (som de er i stand til å innfri iht. en 5-årig nedbetalingsplan), er det heller ikke adgang til å avtale at dette lånet skal ha lenger løpetid enn 5 år. Reguleringen påtvinger dermed denne store gruppen av norske husholdninger en dårligere likviditet enn det er grunnlag for; noe som oppleves som et unødvendig inngrep i avtalefriheten.

Begrensningen til maksimalt 5 års løpetid på usikret kreditt er for øvrig vokst frem uten at det foreligger noen analyser eller beregninger som tilsier at dette er den løpetiden som best ivaretar partenes behov og / eller den finansielle stabiliteten.

Fleksibilitetskvoten er 5 % på forbrukslån. Kvoten åpner for å innvilge lån til kredittverdige kunder i en situasjon der rammene i den makroøkonomisk begrunnede utlånsforskriften ellers ville tvunget finansforetaket til å avslå søknaden. Kvoten er imidlertid for liten til å avhjelpe situasjonen for de mange kredittverdige kundene som ikke lever et A4-liv med stabil inntekt, eller som pga. skilsmisse, tilbaketilt sykdom, arbeidsledighet, utenlandsopphold e.l. ikke passer inn i de rammer utlånsforskriften setter.

Adgangen til å gi avdragsutsettelse iht. utlånsforskriften § 13, 2. ledd er svært begrenset. Videre er det et tilbakevendende spørsmål hva som menes med «*omstendigheter som midlertidig forverrer kundens betalingsevne*». Våre medlemmer opplyser at de i en del tilfeller unnlater å inngå en avtale om avdragsutsettelse som ville være til kundens beste, nettopp fordi de ikke ønsker å pådra seg en regulatorisk risiko.

Oppsummering: En eventuelt videreført utlånsforskrift bør mht. forbrukslån endres slik:

- Det bør åpnes for å innvilge forbrukslån med lenger løpetid enn 5 år.
- Fleksibilitetskvoten bør økes fra dagens 5 % til minst 10 %.
- Forskriften bør ikke regulere vilkårene for å gi avdragsutsettelse; dette bør være finansforetakenes egen vurdering.

4.2 Salgspantlån

Salgspantlån kjennetegnes ved at de iht. panteloven § 3-14 må utbetales uavkortet til selgeren. Ettersom salgspantlån ikke tilfører kunden likviditet, er det i realiteten liten risiko for at markedet for salgspantlån skal vokse seg sterkt og tiltrekke seg sårbare låntakere som allerede er tungt belånt i form av boliglån og eventuelt forbrukslån.

Sammenholdt med at långiver har pantesikkerhet i salgspantgjenstanden (typisk; en personbil), er de bokførte tapene på salgspantlån blant våre medlemmer så lave som 0,3 %.⁶

⁶ Bokførte tap på salgspantlån blant våre medlemmer i 2021. Det er liten grunn til å tro at andelen er høyere i dag.

Etter at salgspantlån ble tatt inn i utlånsforskriften fra og med 2023, registrerer våre medlemmer en stor økning i forbrukere som ikke lenger kvalifiserer for billån. Dette skyldes primært at de ikke har tilstrekkelig likviditet til å oppfylle kravene til betjeningsevne i § 5.

Det er verdt å merke seg at dette er helt normale kunder, som gjerne har hatt lånefinansiert bil i mange år, men som nå altså (med uendret økonomi) ikke lenger kvalifiserer for lån, selv av beskjeden størrelse. Eksempelvis vil en enslig forsørger med gjennomsnittlig inntekt ikke kvalifisere for billån gitt dagens krav til betjeningsevne i forskriftens § 5.

Dette er et større problem enn mange er klar over. Med unntak for de største byene er man i Norge i realiteten avhengig av bil, f.eks. for å komme seg til og fra jobb.⁷ Det er vår erfaring at bil derfor gjerne holdes utenom gjeldsordninger.

De strenge kravene til betjeningsevne gjør at mange forbrukere med likviditetsbehov må finne andre løsninger. Forbrukere som kan tilby pant i egen bolig favoriseres i noen grad, men det er heller ikke gitt at disse er tjent med en belåning som (gitt pant i bolig) ofte gir vesentlig lenger løpetid (f.eks. 25 år), slik at de kan bli sittende med restgjeld lenge etter at bilen ikke lenger har noen verdi. Andre forbrukere, som ikke kan stille pant i bolig, risikerer å bli tvunget over på finansieringsløsninger der forbrukerbeskyttelsen er fraværende.

Fleksibilitetskvoten på 10 % på lån med annet pant enn bolig kan bare i begrenset grad avhjelpe dette problemet. Det er ofte lang leveringstid på billige elbiler, og finansforetakene har derfor begrenset forutsigbarhet om hvilket kvartal lånet kommer til utbetaling i. Dette vanskeliggjør bruk av denne kvoten.

Vi oppfatter utlånsreguleringen som unødvendig inngripende på dette punkt. Det synes ikke riktig at kredittverdige kunder skal bli avskåret mobilitet i hverdagen fordi de ikke oppfyller statiske krav i en makroøkonomisk regulering som er rettet mot finansforetaket, og som ikke hensyntar individuelle forhold i den enkelte lånesøknad.

Oppsummering: En eventuelt videreført utlånsforskrift som fortsatt omfatter salgspantlån, bør endres slik:

- Kravene til betjeningsevne bør endres eller fjernes helt, slik at kredittverdige kunder, herunder enslige forsørgere med normal økonomi, kvalifiserer for billån.

5. Utlånsforskriften bør uansett ikke hjemles (også) i finansavtaleloven

På side 10 i høringsnotatet tar Finanstilsynet til orde for at utlånsforskriften også bør vurderes hjemlet i finansavtaleloven. Forslaget er begrunnet i at dette kan «*tydeliggjøre at forskriften også ivaretar forbrukerhensyn*». Utsagnet viser at begrunnelsen for dagens utlånsregulering rett og slett er tvetydig.

Man bør unngå en situasjon der det hersker tvil om det er offentligrettslige krav relatert til finansiell stabilitet, eller privatrettslige krav relatert til forbrukerhensyn ved det enkelte utlån, som begrunner utlånsreguleringen. Dette løses likevel ikke ved å hjemle utlånsforskriften (også) i finansavtaleloven.

⁷ Dette bekreftes i en undersøkelse Santander Consumer Bank gjorde blant 4 000 bileiere i juli 2024. Hele 57 % av norske bileiere responderte at de er «helt avhengige» av bilen sin. Ifølge undersøkelsen er de som er mest avhengige av bilen bosatt utenfor de store byene, mens de som er minst avhengige av bilen er bosatt i Oslo.

Hvis utlånsforskriften med et pennestrøk, og mot formodning, skulle bli hjemlet i den privatrettslige finansavtaleloven, oppstår en rekke spørsmål som iht. utredningsinstruksen må utredes nærmere.⁸

Vi legger derfor til grunn at utlånsforskriften ikke blir hjemlet (også) i finansavtaleloven, da dette forutsetter en langt grundigere tilnærming til problemstillingen enn det som følger av høringsnotatet.

6. Utvidelse av gjeldsinformasjontjenestene, mv.

Innføringen av gjeldsinformasjontjenestene for usikret gjeld i 2019 har redusert omfanget av lånesøknader der kunden holder tilbake opplysninger om nylig pådratte låneforpliktelser. Dette har i sin tur gitt bedre kredittvurderinger og tryggere utlån.

Denne effekten vil bli enda mer synlig straks gjeldsinformasjontjenestene blir utvidet til å omfatte pantesikret gjeld.⁹ Til tross for at nesten samtlige høringsinstanser bifalt forslaget om slik utvidelse da det var på høring i 2022, er utvidelsen fortsatt ikke realisert.

En utvidelse av dagens gjeldsinformasjontjenester til alle låneformer vil alene ha en dempende effekt på uønskede låneopptak. Dette framstår som et mer treffsikkert, konstruktivt og samtidig mindre inngripende virkemiddel, enn den foreslåtte videreføringen av utlånsreguleringen.

Når det gjelder forbrukerbeskyttelse, er denne ytterligere styrket i den nye finansavtaleloven som trådte i kraft i 2023, og som knapt har fått tid til å virke. Videre styrkes forbrukerbeskyttelsen ytterligere når Forbrukerkredittdirektivet fra 2023 implementeres i løpet av 2025/2026. På denne bakgrunn kan vi ikke se at hensynet til forbrukerbeskyttelse krever en videreføring av de materielle reglene i utlånsforskriften; hverken som offentligrettslig eller som privatrettslig regulering.

Finansieringsselskapenes Forening står for øvrig til rådighet dersom Finansdepartementet ønsker å diskutere noen av de ovenstående punktene mer inngående.

Med vennlig hilsen
FINANSIERINGSSÆLSKAPENES FORENING



Knud Øvernes
Administrerende direktør



Tom Slungaard
Juridisk direktør

⁸ Dette omfatter bl.a. konsekvenser ved brudd på forskriften, håndtering av diskrimineringsforbudet i en situasjon der to like søknader behandles ulikt fordi den ene kom inn mot slutten av kvartalet, på et tidspunkt hvor finansforetaket har bedre oversikt og lettere kan gjøre bruk av fleksibilitetskvoten, mv.

⁹ I dag er det låntaker selv, og eventuelt vedkommendes skattemelding, som er kilden til denne informasjonen. Siste tilgjengelige skattemelding kan være opptil 1,5 år gammel, og låntakeren kan dessverre også være uetterrettelig.