



Foretræde d. 28. maj 2020 kl. 14.00 på Christiansborg

Dansk Kredit Råd

Dansk Kredit Råd har fulgt den politiske behandling af L149 (Forslag til lov om ændring af lov om forbrugslånsvirksomheder, lov om markedsføring og lov om finansiel virksomhed).

Det giver anledning til en række generelle betragtninger, som vil blive uddybet på foretræde for Erhvervsudvalget med henblik på, at der sikres et så oplyst beslutningsgrundlag som muligt.

LauritzenConsultings notat om forslag til ændringer af lovgivning om kviklån

Først og fremmest kan vi konstatere, at ministeren ikke har kommenteret LauritzenConsultings notat om Forslag til ændringer af lovgivning om kviklån, der blev medsendt som bilag til DKRs høringsmateriale. Vi fremsender derfor bilaget, så det indgår i sin helhed i forlængelse af nærværende generelle betragtninger, og så ministeren har mulighed for at give sine kommentarer.

Lovforslagets effekt på lånemarkedet

Lovforslagets formål er ifølge lovens bemærkninger og den politiske aftale at styrke forbrugerbeskyttelsen og mindske overgældssætning.

Det kan konstateres, at det faktuelle evidensbaserede grundlag for, at et ÅOP-loft, et markedsføringsforbud eller at et forbud mod kobling af spil/betting og forbrugerkreditaftaler bidrager til at styrke forbrugerbeskyttelsen eller mindske overgældssætningen er ganske begrænset. Det generelle svar fra ministeren på spørgsmål, der spørger ind til det evidensbaserede grundlag for lovforslaget er, at der foreligger en politisk aftale.

Faktum er dog, at et ÅOP-loft vil medføre en svækkelse af forbrugerbeskyttelsen. Der er således intet faktisk grundlag, der tyder på, at L149 vil gavne forbrugerbeskyttelsen, men snarere at indgrebet vil gøre det vanskeligere at være forbruger. Overgældssætningsproblemet vil ikke blive løst, men der vil sandsynligvis komme mere gæld og flere overgældssatte borgere, da ÅOP-loftet vil medføre at mindre og kortfristede lån vil blive udskiftet med større og mere langfristede lån.

Gennemsnitligt større lån og længere afdragsperioder øger alt andet lige risikoen for overgældssætning. Det medfører dårligere forbrugerbeskyttelse.

Evaluerings

Det forventes at loven skal evalueres senest et år efter ikrafttrædelse. Særlig vigtig er de punkter, som erhvervsministeren ikke har kunnet dokumentere betydningen af.

Vi vil derfor anbefale Erhvervsudvalget, at evalueringen omfatter en løbende sammenligning af udviklingen i overgældssætning, udviklingen i størrelsen på det gennemsnitlige forbrugslån, udviklingen i omfanget og størrelsen af forbrugslån over tid (relativt i forhold til sikrede lån og i absolutte tal), udviklingen i overgældssætningen opdelt på alle kreditudbydere, herunder banker, udbydere af forbrugslån, udbydere af konto- og kreditkort m.v. i opdaterede tal. Hertil kommer en evaluering og sammenligning af udbydernes kreditværdighedsvurderinger, ÅOP-loftets effekter af konkurrenceforhold på markedet, forbrugertilfredsheden, opgørelse af samtlige startomkostninger og rentekomkostninger på en standard kassekredit sammenlignet med forbrugslånevirkomheders produkter og en benchmarking af de reelle omkostninger.

Implementering og ikrafttrædelsesdato

Det fremgår både af førstebehandlingen og af ministerens svar på spørgsmål 6, at ministeren ikke ønsker at udskyde ikrafttrædelsestidspunktet for L149 med henvisning til at det er en del af den politiske aftale, at loven skal virke hurtigst muligt.

Det ændrer ikke ved, at låneudbydere har behov for en rimelig frist til at omstille deres forretninger og digitale systemer mv. Det er ministerens ansvar at tilrettelægge lovbehandlingen således, at ministeren både kan leve op til den politiske aftale og loven kan træde i kraft med rimelig tid til at legitime låneudbydere kan omstille sig.

Med den nuværende tidsplan kunne man få det indtryk, at ministeren har til hensigt at forsøge at kvæle legitime låneudbydere ved at designe lovbehandlingen, så perioden fra loven tredjebehandles og den træder i kraft er så kort, at loven i de første måneder er umulig for låneudbydere rent teknisk at nå at tilpasse sig til.

Ministeren skriver, i svar på spørgsmål 6: *”Forbrugslånsvirksomhederne har i øvrigt haft gode muligheder for at forberede sig på implementeringen af den brede politiske aftale, eftersom lovforslaget allerede blev fremsat den 26. marts 2020.”*

Det er ikke korrekt. Det er ganske vist, at lovforslaget blev fremsat af erhvervsministeren d. 26. marts, men på det tidspunkt kendte branchen ikke den endeligt vedtagne lov, der skal implementeres – vi kender den fortsat ikke.

Udvalgsbehandlingen er ikke bare en formalitet, der skal overstås, men en væsentlig del af den demokratiske proces, hvor lovforslagets juridiske og tekniske hjørner tilrettes - og selv mindre ændringer i lovens udformning kan have stor betydning for hvorledes branchen skal omstille sig.

Kendskab til den politiske aftale muliggør en overordnet forberedelse af nye forretningsmodeller og udvikling af nye lånemodeller. Men det muliggør ikke en konkret tilpasning af interne forretningsgange, ændring og genforhandling af kommercielle kontrakter med leverandører eller en tilpasning og rekodning af it-systemer.

Administrative omstillingsomkostninger

Erhvervsstyrelsen har vurderet, at lovforslaget samlet set ikke vil medføre administrative løbende årlige omkostninger eller administrative omstillingsomkostninger over 4 mio. kr., som er grænseværdien defineret i Vejledningen om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger (2015) for, hvornår administrative konsekvenser kvantificeres yderligere.

Jeg kan i den sammenhæng pointere, at min egen virksomhed alene – 4Finance – har budgetteret med ekstraordinære administrative omkostninger svarende til to millioner kroner. Omkostningerne går til administrativt arbejde med at tilpasse forretningsmodel, ændring af kommercielle aftaler med leverandører, herunder tv-selskaber og mediebyråer, samt it-omkostninger i forbindelse med etablering af nye lånemodeller inklusive ændringer af rente- og omkostningssatser i systemerne.

DKR har 12 medlemmer, dertil kommer medlemmerne i Finans & Leasing samt medlemmerne i Finans Danmark. Dertil kommer mediebyråer og tv selskaber, der ligeledes skal tilpasse deres forretningsystemer. Det er vanskeligt at forestille sig, at de samlede administrative omkostninger skulle kunne holdes under fire millioner kroner samlet.

Forslag til ændringer af lovgivning om kviklån

1. Indledning

Foranlediget af en høring om "ændring af lov om forbrugslånsvirksomheder, lov om markedsføring og lov om finansiel virksomhed" har Dansk Kredit Råd bedt Lauritzen Consulting (LC) om at udarbejde en vurdering af lovforslaget. Vores vurdering, som præsenteres i dette notat, vil se på forslagens proportionalitet ift. dets formål og sætte fokus på en række problematiske forhold i forslaget. Afslutningsvist vil vi konkludere på forslagens konkurrenceforvridende effekter og dets overensstemmelse med EU-retten.

2. Baggrund

Baggrunden for forslaget er debat om udbredelsen af såkaldte kviklån, dvs. typisk korte forbrugslån uden sikkerhed, som forbrugere optager for at kunne finansiere køb af varer eller tjenester. Renten (fx målt ved ÅOP, jf. nedenfor) er typiske højere end på andre lån, hvilket afspejler, at de er dyrere at administrere i forhold til de lånte beløb end fx typiske bånklån, og at kreditrisikoen for udbyderne er større. Selvom lånene optages af alle befolkningsgrupper, er der en overvægt af personer, som formentligt ikke ville være kreditværdige hos pengeinstitutterne, fx unge og personer uden fast beskæftigelse.

Den grundigste analyse af området blev udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) i 2015 ("Markedet for kviklån"). Denne analyse (som var baseret på en relativ bred markedsafgrænsning) viste, at det såkaldte kviklånsmarked var steget stærkt i årene forinden, og rapporten anbefalede på den baggrund en række reguleringer og stramninger af lovgivningen. I 2016 blev der således indført en *48-timers betækningsperiode*, inden forbrugslån med en løbetid på højst tre måneder, og som ikke er betinget af et varekøb, kan udbetales. En række andre stramninger blev indført i foråret 2019, med ikrafttræden pr 1/7 2019, hvorefter det bl.a. blev påbudt for udbydere af forbrugslån at blive registreret og underlagt Finanstilsynets tilsyn¹. Endvidere blev der indført et krav om kreditværdighedsvurdering af den enkelte låntager. Baggrunden for dette var især KFST's rapport, som viste, at en del forbrugere tilsyneladende efterfølgende fortryder deres forbrugslån og/eller ikke betaler lånet tilbage til tiden. Betækningsperioden er således et middel mod såkaldte *impulskøb* med dertil knyttede *impulslån*.

Det bemærkes i øvrigt, at branchen selv har udarbejdet en nyere rapport, fra marts 2018, om udviklingen på markedet. Der refereres ikke til denne rapport i lovforslaget. Det fremgår bl.a. af rapporten, at halvdelen af alle låneanmodninger afvises, og at kun 2,3 % af lånene ender som fogsager. Branchen anbefaler endvidere i denne rapport flere politikinitiativer for at beskytte forbrugerne, fx skærpet tilsyn fra Finanstilsynet, bedre oplysning om

¹ Dette tilsyn er endvidere endnu ikke implementeret i praksis

klagemuligheder og forbud mod lån til personer med gældsankendelser (fx RKI). Lovforslaget forholder sig således ikke til branchens egne ønsker om regulering.

3. Grundlæggende om forslagets proportionalitet

Indledningsvist i lovforslaget begrundes dette med et ønske om at undgå, at "unge og socialt udsatte danskere" ender i "gældsældere", bl.a. fordi lånene "automatisk fortsætter fra måned til måned uden krav om afdrag". Dette ønske er forståeligt. Spørgsmålet om proportionalitet vedrører især, om et ønske om at undgå gældsældere kunne opnås på mindre vidtgående og forvridende måder end efter forslaget. Dette spørgsmål er vigtigt - både fordi det generelt er uhensigtsmæssigt, når love ikke er effektive i forhold til de mål, de sigter mod at opnå, men også fordi det i forhold til EU-retten gælder, at grundlæggende rettigheder og konkurrenceretten kun må tilsidesættes, hvis der er tungtvejende grunde til det, og hvis målene ikke kan opnås på en mindre konkurrenceforvridende måde.

Ved det foreliggende lovforslag er der flere ting, der peger på, at proportionalitetskravet ikke er opfyldt. Først og fremmest foreligger der ingen opgørelser eller undersøgelser af virkningerne af 2016- og 2019-reguleringernes effekt på omfanget af lån og af, hvor mange låntagere, der er eller føler sig anbragt i en "gældsælde".

Det er således i høj grad muligt, at 2016- og 2019-reguleringen vil mindske antallet af personer, der er eller føler sig anbragt i en gældsælde. Dette spørgsmål er simpelt hen ikke belyst.

Man kan tilføje, at det vil være helt uproportionalt generelt at søge at dæmpe forbrugslån. Som udgangspunkt er der, også på de finansielle markeder, er aftalefrihed, og at regulere låneaftaler indgået mellem voksne og oplyste forbrugere på den ene side og långivere på den anden side strider grundlæggende mod både grundlovens og EU-rettens principper om fri erhvervsudøvelse. Dette hensyn kan under ekstraordinære omstændigheder evt. begrundes med særlige hensyn til meget svage forbrugere. Et sådant særligt hensyn er imidlertid ikke dokumenteret eller sandsynliggjort.

Hvis der er et ønske om at gå videre end 2016- og 2019-reguleringerne vil dette også kunne gøres på mindre indgribende måder end i lovforslaget, jf. nedenfor.

4. ÅOP-begrebet

Et af de væsentligste nye forhold i lovforslaget er grænser på hhv. 25 og 35 pct. for den såkaldte ÅOP, dvs. de årlige omkostninger i pct. ÅOP er et begreb, der er indført i dansk ret på foranledning af EU og sigter mod at gøre det mere gennemsigtigt for forbrugerne at gennemskue vilkårene for forskellige lån. Man kan sammenligne ÅOP med rentesatser, men ÅOP er et "bruttobegreb", der medtager alle renter og øvrige låneomkostninger i et enkelt tal.

En sådan forenkling kan være fornuftig, men grundlæggende har ÅOP-begrebet den svaghed, at det ikke er relateret til långivers omkostninger og at det ved korte lån, dvs. af en eller få måneders løbetid, ikke er et retvisende udtryk for de samlede omkostninger for forbrugeren ved et lån.

En långiver har normalt både omkostninger ved långivning, der er stort set uafhængige af lånets størrelse, og omkostninger, der afhænger af lånets størrelse. De størrelsesuafhængige omkostninger er omkostninger til kreditværdighedsvurdering, registrering, dokumentoprettelse mv. De størrelsesafhængige omkostninger er primært kreditrisikoen, dvs. udbyders risiko for, at låntager ikke kan eller vil betale lånet tilbage. ÅOP-begrebet måler imidlertid låneomkostningerne i forhold til lånebeløbet. *ÅOP-begrebet "straffer" derfor små lån.* Hvis en långiver fx tager en rente på 2 pct. om måneden plus 200 kr i administrationsgebyr, så vil et kort lån på fx 1000 kr eller 2000 kr automatisk have en meget høj ÅOP (langt over lovforslagets grænser). ÅOP kan i dette tilfælde nedbringes ved at øge lånebeløbet, hvilket ikke vil være i overensstemmelse med lovforslaget intentioner - tværtimod.

ÅOP-begrebet straffer også korte lån. Fx vil et tænkt, rentefrit lån på 1000 kr, med en løbetid på en uge, og et tænkt, lavt lånegebyr på bare 10 kr, have en ÅOP på 68 pct., dvs. langt over lovforslagets grænser. I dette tilfælde kan et sådan lån også bringes i overensstemmelse med lovforslaget, nemlig ved at forlænge løbetiden. Men en ændring af lånemønstrene, så lånene bliver længere, vil ikke på nogen måde reducere risikoen for fortrudte lån eller gældsældere - formentlig tværtimod, jf. også lovforslagets bemærkning om at undgå lån, der "automatisk fortsætter fra måned til måned uden krav om afdrag".

5. 35 pct. ÅOP-grænsen

Lovforslaget indeholder en generel grænse for ÅOP for forbrugslån på 35 pct.

De fleste andre EU-lande har ikke en sådan grænse. Og i de få lande, der har en sådan grænse, er den højere end 35 pct., jf. både KFST's 2015-rapport og bemærkningerne i lovforslaget.

Island har således en ÅOP-grænse på mere end 50 pct. Finland har en rentegrænse på 20 pct. - men med mulighed for tillæg på mindst 150 euro pr år, hvilket i praksis vil give en væsentligt højere ÅOP end i lovforslaget. I Sverige er loftet 40 pct. plus rentelovens referencerente, som er nationalbankerenten plus 8 pct. - dvs. et loft på i alt næsten 50 pct. Endelig har UK ifølge KFST-rapporten en grænse på 24 pct. - *om måneden* - hvilket også er meget højere end i lovforslaget (men det er ikke nævnt i lovforslagets bemærkninger).

35 pct.-grænsen for ÅOP vil således efter det oplyste være den strammeste regulering i Europa.

Herudover er grænsen konkurrenceforvridende, idet den ikke gælder for udenlandske udbydere fra EU- og EØS-lande (dette gennemgås nedenfor) og heller ikke for lån, der er givet mod sikkerhed i fast ejendom. En sådan sikkerhed i form af et ejerpantebrev el.lign. er en typisk del af pengeinstitutternes forretningsmodel, men ikke af forbrugslånsvirksomhedernes model. Det gør det naturligt at overveje, hvorfor pengeinstitutternes forretningsmodel skal stilles bedre end forbrugslånsvirksomhedernes. Et lån med en given ÅOP opleves ikke af forbrugerne som mindre byrdefuldt, fordi långiver har sikkerhed - tværtimod er långiverens risiko og dermed omkostning større, når der ikke er sikkerhed for lånet.

Et praktisk hensyn kunne være, at pengeinstitutternes ÅOP som regel er lavere end 35 pct., og at det derfor ikke er nødvendigt at gribe ind over for pengeinstitutlån. Det er imidlertid en dårlig begrundelse, for i så fald vil "bøvlet" ved at omfatte lån med sikkerhed også være begrænset.

Konklusionen må derfor i stedet være, at lovforslaget diskriminerer forbrugslånsvirksomheder i forhold til pengeinstitutter, uden at der foreligger nogen rimelig begrundelse for dette.

6. 25 pct. ÅOP-grænsen

Lovforslaget indeholder også en grænse på 25 pct. Denne grænse betyder, at det bliver forbudt at yde lån med en ÅOP over 25 pct., såfremt virksomheden "markedsfører" sine lån.

Denne regel gælder dog ikke lån mod sikkerhed, jf. beskrivelsen ovenfor, og heller ikke lån givet af detailhandelen eller af en anden långiver i forbindelse med køb af en konkret vare eller tjenesteydelse. Endelig gælder reglen igen ikke udenlandske udbydere, jf. ovenfor.

Reglen er problematisk af flere grunde.

For det første er begrebet "markedsføring" ikke klart. Nogle vil ved dette ord forstå "reklamerings" mv., men en sådan opfattelse er for snæver. Efter markedsføringsretten inkluderer ordet "markedsføring" meget andet, herunder fx også den måde, lånene leveres på, skiltning i udbyderens butik, lokaler, hjemmeside osv. Lovforslaget forsøger at reparere på denne uklarhed ved netop at tilføje, at skiltning i egne lokaler, på egen hjemmeside mv. netop ikke er omfattet af reglen. Under alle omstændigheder består der imidlertid uklarheder, som kan forstærke de konkurrenceforvridende effekter af lovforslaget.

Den anden uklarhed og konkurrenceforvridning gælder i forhold til detailhandelen. Ifølge KFST's rapport gives kviklån ofte netop med henblik på køb af en konkret vare eller ydelse.

Når forslaget undtager långivning givet i forbindelse med dette køb, men ikke når låntagningen sker i sammenhæng hermed, men evt. blot "på den anden side af gaden", indføres en konkurrencebegrænsning, som er uproportional, idet den ikke tjener noget rimeligt formål, der står mål med eller kan begrunde konkurrenceforvridningen.

Endelig gør eksistensen af to grænser i sig selv loven uklar, idet der vil være en række grænsetilfælde, hvor det er uklart, hvilken af de to grænser, der gælder.

Ud over de konkurrenceforvridende forhold vil det således gøre loven enklere, klarere og nemmere at forstå og administrere for såvel forbrugere som virksomheder og tilsyn at droppe den særlige 25 pct.-regel.

7. 100 pct.grænsen

Lovforslaget indeholder endvidere en 100 pct.-grænse. Det samlede beløb, som renter og andre låneomkostninger udgør, må ikke overstige lånebeløbet.

I første omgang kan dette synes at være en beskyttelse i ft. rykkeomkostninger mv. (som ikke er indeholdt i ÅOP-begrebet, idet disse omkostninger ikke forudsættes betalt i det "normale" lånetilfælde). Dette forekommer imidlertid ubegrundet, idet der allerede findes en regulering af rykkergebyrer mv. (som normalt højst må udgøre 100 kr pr. rykker, og højst for tre rykkere i alt).

De 100 pct. er imidlertid ikke pr år (som ÅOP), men i alt, og virker derfor som en ekstra beskyttelse for forbrugeren, når lånene har en løbetid på mere end 3-4 år. Omvendt giver reglen et disincitament til at udbyde lån med en længere løbetid end 3-4 år. Det er uklart, hvilket hensyn denne regel skal varetage. I mange situationer kan det være fornuftigt at lade et lån have næsten samme løbetid som det gode, lånet skal finansiere, og mange forbrugsgoder har en længere løbetid end 3-4 år.

Det kan også tilføjes, at mange langløbende bank- og realkreditlån i tidligere højrenteperioder har haft en samlet betaling af renter og omkostninger, der overskred hovedstolen.

8. Sammenfattende om de konkurrenceforvridende virkninger

Det kan sammenfattende konkluderes, at lovforslaget indeholder en del lofter og afgrænsninger, som vil virke konkurrenceforvridende i forholdet mellem forbrugslånsvirksomhederne og andre kreditudbydere - nemlig pengeinstitutter, betalingskortudbydere, detailhandelen mv. Det er meget svært at se noget sagligt grundlag for denne konkurrenceforvridning, som vil svække konkurrencen og reducere udbuddet af lån, således at en del lån fremover ikke vil blive ydet.

Der er også en klar risiko for konkurrenceforvridning ift. private personer og virksomheder, der ikke er registreret og ikke er under Finanstilsynets tilsyn. Dette er søgt håndteret ved også at lade lovforslaget omfatte sådanne lån. Det er imidlertid tvivlsomt, i hvilket omfang loven vil blive håndhævet for sådanne lån. Der er derfor risiko for, at en del af lånene bliver rykket ud i det "mørkegrå" område, hvor långiverne kan være personer eller virksomheder, der også på andre områder kan have et afslappet forhold til lovgivningen, herunder skattelovgivningen.

9. Sammenfattende om forholdet til EU-retten

Det fremgår klart af lovforslagets bemærkninger, at forslaget vil diskriminere danske finanslåneudbydere ift. udbydere fra andre EU- eller EØS-lande, idet disse alene vil være omfattet af hjemlandet lovgivning og ikke af den danske lovgivning. Det anføres som delvist forsvar for dette forhold, at hvis en dansk udbyder etablerer sig i et andet land *alene* med det forhold at udbyde lån til danske kunder fra et andet land, så vil der mulighed for at erklære omgåelse og lade en sådan virksomhed omfatte af de danske regler.

Hvis virksomheden imidlertid fx udbyder lån til flere EU-lande, vil der ikke være tale om omgåelse.

Denne konkurrenceforvridning vil under alle omstændigheder være urimelig over for de danske udbydere. Den vil også indebære risiko for, at lovforslaget ikke når sine mål - men at slutresultatet blot bliver mindre kontrolmuligheder og tab af dansk skatteprovenu.

Spørgsmålet er også, om og i hvilket omfang en sådan diskrimination strider med EU-retten. Det relevante er her EU-traktatens konkurrencebestemmelser (artikel 101-102) og artikel 15 i EU's Charter om grundlæggende rettigheder, der lyder, at enhver har ret til at arbejde og at "udøve et frit valg eller accepteret erhverv".

Hvis en dansk lovgivning på denne måde diskriminerede mod danske virksomheder, var der efter vores vurdering ingen tvivl om, at det ville være i modstrid med EU-retten. Her er der tale om såkaldt *omvendt diskrimination*, hvor et land diskriminerer mod sine egne virksomheder ved at give dem ringere vilkår end virksomheder i andre lande. Retspraksis ift. omvendt diskrimination er væsentligt mindre end retspraksis ift. "normal" diskrimination. Regler og praksis imod diskrimination i EU gælder imidlertid begge veje, og EU-traktaten beskytter i høj grad også både borgere og virksomheder ift. overgreb fra de stater, de er hjemmehørende i.

Det kan således sammenfattende konkluderes, at:

- Erhvervsministeriet ikke har taget hensyn til Dansk Kredit Råds rapport fra 2018 samt undersøgt virkningerne af indførelsen af betækningsperiode i 2016 og af den seneste

regulering fra 2018. Ministeriet har således ikke dokumenteret behovet for ny regulering

- Lovforslaget på flere områder indfører eller forstærker en konkurrenceforvridning mellem forbrugslånsvirksomhederne på den ene side og pengeinstitutter, betalingskortvirksomheder mv. på den anden side. Denne konkurrenceforvridning tjener ikke noget sagligt formål. Selv om pengeinstitutterne fx har banklicens, er også forbrugslånsvirksomhederne i dag under tilsyn af Finanstilsynet, og denne forskel er derfor ikke noget saglig grund til konkurrenceforvridning. Der indføres endvidere en konkurrenceforvridning mellem forbrugslånsvirksomhederne og detailhandelen (eller lånevirksomheder med tætte relationer til detailhandelen), som er ubegrundet og usaglig.
- Endelig indføres der en omvendt diskrimination mod danske virksomheder, som kan være i strid med EU-retten.

Det er derfor vores samlede vurdering, at bestemmelserne er kritisable og betænkelige i et EU-retligt perspektiv, og at lovforslaget med betydelig fordel kan gøres mere EU-konformt.
