

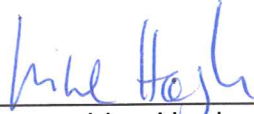
Høringsuttalelse fra Jussbuss til høring – utkast til forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån


Viser til høringsbrev av 31.08.2018. Vedlagt følger høringsuttalelse fra Jussbuss.

Dersom dere har spørsmål til høringsuttalelsen kan dere ta kontakt per e-post, hog@jussbuss.no, eller på telefon 22 84 29 00. Vi er tilgjengelig alle hverdager mellom kl. 10:00 og 15:00.

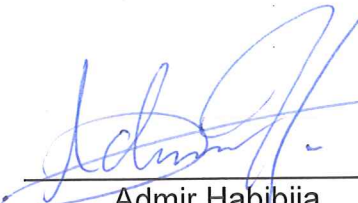
Med vennlig hilsen,
For Jussbuss,

Husleie- og gjeldsgruppa


Line Høgh


Halvard H. Skarpmoen


Arne Hellesylt


Admir Habibija


Petter Omland


Tahere Parkani


Vebjørn Wold


Astrid Brenne Brunæs


Arne Lothe

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et rettshjelptiltak drevet av jusstudenter ved Universitetet i Oslo. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningen. Utgangspunktet for våre merknader er ivaretagelsen av rettssikkerheten til denne klientgruppen.

Innledningsvis ønsker Jussbuss å uttale seg generelt om Finanstilsynets forslag, dagens regelverk, og hvilke hensyn vi mener reguleringen av forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån bør ivareta.

2. Overordnede syn

Jussbuss stiller seg i det vesentlige svært positive til forslaget fra Finanstilsynet. Vi mener at forskriften vil ha to spesielt viktige funksjoner. For det første settes en skranke for hvilke avtaler som kan inngås av finansforetakene ved ytelse av kreditt, ved å stille krav om avdragsbetaling, lengste løpetid og betjeningsevne. For det andre gir forskriften finansforetakene en strengere plikt til å foreta reelle vurderinger av kundens økonomiske situasjon forut ytelse av kreditt. Dette er særlig viktig på grunn av asymmetrien mellom finansforetakene og forbrukerne hva gjelder ressurser og kunnskap. Ofte mangler kunden grunnleggende kunnskaper om produktene de kjøper av finansforetak. Denne asymmetrien blir svært sjelden avbøtt fra foretakets side.

Jussbuss opplever at asymmetrien ikke tas på alvor av finansforetakene. Etter dagens regelverk er det dessverre slik at det stilles lempelige krav til forundersøkelser, slik at en praksis uten reell vurdering av kredittverdighet finnes å være i tråd med finansavtalelovens undersøkelses- og frarådningsplikt. Av disse grunner er finanstilsynets standpunkt om at forskriftsfesting av retningslinjene er nødvendig helt korrekt. Jussbuss mener i likhet med tilsynet at dagens retningslinjer, sammenholdt med det eksisterende lovverket, ikke gir forbrukerne god nok beskyttelse ved avtaleinngåelser med finansforetak.

Vi opplever at stadig flere har forbrukslån de ikke klarer betjene, noe som unektelig henger sammen med den enkle tilgangen til usikret kreditt som i dag eksisterer gjennom en ny kategori finansforetak – forbrukslånsbankene¹. Disse foretakene er langt mer aggressive enn de tradisjonelle finansforetakene, og anvender en helt annen form for markedsføring og forenklet tilgang til usikret kreditt via elektroniske lånesøknader.

Grunnet den drastisk økende mengden forbruksgjeld hos befolkningen er det nødvendig å fastsette klarere regler for finansforetakenes virksomhet. I sitt høringssvar til forskrift om god kredittmarkedsføring har Namsfogden i Oslo pekt på farene ved den utlånspraksisen som i dag foreligger. Det uttales blant annet at:

«Namsfogden har i en årrekke sett stigende tall for inndrivelse av gjeld som springer ut av ubetalte regninger og forbrukskreditt. Vi ser at det åpenbart er lett å havne i en risikoøkonomi hvor det er svært lite som skal til før en

¹ Norges Bank, Aktuell kommentar 1/2017 s. 5.

kommer ordentlig ut å kjøre økonomisk. Praktisk talt alle som søker om åpning av gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven, har pådratt seg en masse forbrukskreditt gjennom bruk av ulike kottordninger eller rene forbrukslån.»

Veksten i det namsfogden omtaler som «økonomisk selvskading», er etter vårt syn delvis et resultat av at finansforetakene foretar altfor dårlige kredittvurderinger, og dermed yter lån til forbrukere som åpenbart ikke burde gis kreditt. Dagens regelverk gjør det vanskelig for forbrukerne å dokumentere at foretakene har unnlatt å foreta en tilstrekkelig kredittvurdering, og dermed skal bære deler av ansvaret. Det er derfor gledelig at forskriften langt på vei konkretiserer finansforetakenes plikter forut ytelse av usikret kreditt, hvilket vil gi lovbestemmelsene i finansavtaleloven og finansforetaksloven et reelt juridisk meningsinnhold.

Dagens utlånspraksis resulterer i at en rekke forbrukere kommer i en økonomisk livskrise. Ikke bare innebærer dette økonomisk ruin for enkeltindivider, det offentlige vil i mange tilfeller også bli belastet. Slik sett drives en statlig subsidiering av en utlånspraksis som skaper gjeldsofre i stor skala. Institusjoner som namsfogden og forliksrådene er i stadig økende omfang en del av et inndrivelsesapparat for finansforetak, som betales for av allmennhetens skattepenger.

Jussbuss mener at forretningsmodellene mange forbruksbanker operer med i dag, med svært rask behandling av lånesøknader, ikke er forenelig med de minstekrav forbrukere skal kunne stille til såkalt «godt bankhåndverk». At forskriftsfesting av retningslinjene vil, slik Regelrådet beklager seg over, «gripe kraftig inn i driften til en del nye aktører» anser Jussbuss som en av dens velbegrunnede hovedfunksjoner.

3. Sivilrettslige konsekvenser

Jussbuss støtter Forbrukerrådet, som i sitt høringssvar tar til orde for at dersom finansforetakene bryter sine plikter, bør forbrukerens gjeldsforpliktelser kunne lempes eller bortfalle. Finansforetak bør dessuten kunne gjøres erstatningsansvarlig for annet økonomisk tap en forbruker er pådratt som følge av at finansforetaket bryter sine plikter etter forskriften.

I Justis- og beredskapsdepartementet utkast til ny finansavtalelov fra september 2017, foreslås at kredittyter skal kunne holdes ansvarlig for forbrukerens økonomiske tap dersom kredittyter gir kreditt på tross av at han åpenbart burde skjønt eller visst at kreditt ikke burde vært gitt.

Jussbuss mener at dersom den foreslåtte bestemmelsen i Finansavtaleloven vedtas burde denne inneholde en henvisning til forskriftsreguleringen og uttrykkelig fastslå at brudd på forskriften medfører brudd på finansavtaleloven.

4. Hjemmelslov og forholdet til forslag om ny finansavtalelov

Justis- og beredskapsdepartementet uttrykker i sitt høringssvar at det er tvilsomt om finansforetaksloven gir hjemmel til å vedta en forskrift med et slikt innhold som Finanstilsynet har foreslått.

Det tas avslutningsvis i departementets hørings svar til orde for en samordning med forslaget til ny finansavtalelov, hvilket vil sikre regelharmoni og en korrekt hjemmelskjede. Jussbuss er enige i behovet for regelenhet, men viker tilbake fra å uttale seg om hjemmelsgrunnlaget i skrivende stund er tilstrekkelig hva gjelder utkastets innhold. Det er imidlertid verdt å påpeke at det per dags dato er et sterkt behov for konkrete strakstiltak hva gjelder regulering av utlånspraksis av usikret kreditt. Dersom det vurderes dithen at enkelte av utkastets regler ikke har hjemmelsgrunnlag i oppgitt hjemmelslov, bifaller Jussbuss departementets forespørsel til Finansdepartementet om å snarlig innlede samarbeid om utforming av forskriften i relasjon til arbeidet med forslaget til ny finansavtalelov.

Videre er det i departementets hørings svar uttrykt uviss het om forståelsen av enkelte bestemmelser, og hvorvidt disse innebærer en svekkelse av forbrukervernet. Dette virker særlig å gjelde utkastets § 2 og § 6. Jussbuss er som nevnt under punkt 5 ikke av den oppfatning at den kasuistiske liste i utkastets § 2 over hvilke kilder som skal sjekkes er uttømmende, men at den utgjør et minstekrav.

Hva gjelder bestemmelsen som er foreslått inntatt i utkastets § 6 er Jussbuss enig i de motforestillinger som reises av departementet i den forstand at det vil være uheldig, og i strid med intensjonen bak finansavtaleloven § 46 b og forbrukerkredittdirektivet artikkel 8, dersom undersøkelsesplikten suspenderes i refinansieringstilfellene. Jussbuss tilføyer imidlertid at det rent praktisk ofte vil være til gunst for kunder med gjeldsforpliktelser til flere kreditorer å kunne samle denne på ett sted, presumptivt til lavere rente. At regelverket åpner for slike praktisk gunstige løsninger er derfor å anbefale.

5. Merknader til de enkelte bestemmelser

Til forslagens § 1: Virkeområde

Jussbuss støtter Finanstilsynets forslag om at forskriften bør gjelde både for finansforetaks innvilgelse og forhøyelse av usikret kreditt til forbrukere (forbrukslån), herunder kreditt knyttet til kreditt- og betalingskort. De samme hensyn gjør seg gjeldende både ved innvilgelse og forhøyelse av usikret kreditt, og når kreditten er knyttet til kreditt- eller betalingskort. I samtlige tilfeller ytes det kreditt til forbrukere som derved øker sin samlede gjeldsbyrde. Det er derfor ikke grunn til å behandle tilfellene ulikt.

Jussbuss støtter finanstilsynets forslag om at forskriften, av hensyn til forbrukeren, likebehandling av finansforetak og for å hindre omgåelse av forskriften, bør gjelde alle finansforetak på det norske forbrukermarkedet.

Til forslagens § 2: Dokumentasjon av kredittvurdering

Jussbuss støtter Finanstilsynets spesifiseringer av finansforetakenes plikter til å sjekke forbrukerens gjeldsopplysninger opp mot likningsdata og gjeldsregistre. Forskriftsfesting av konkrete plikter for foretakenes kredittvurderinger vil gjøre det enklere å følge opp og sanksjonere brudd hos finansforetakene. Dette resulterer i bedre forbrukerbeskyttelse, hvilket er tilnærmet fraværende etter gjeldende rett, slik denne praktiseres.

En spesifisering tydeliggjør også for kredittyter og forbruker hvilke plikter som påligger kredittyteren. Den nevnte informasjonsasymmetrien mellom tilbydere av finansielle tjenester og forbrukerne vanskeliggjør forbrukerens forfølgelse av rettmessige krav, og forskriftsfesting vil forhåpentligvis gjøre det lettere for forbrukerne å nå frem med krav etter pliktbrudd fra finansinstitusjonen.

Jussbuss mener videre at bestemmelsen må sees i sammenheng med opprettelse av gjeldsregistre, et annet viktig tiltak for å få bukt med den høye forbruksgjelden i norske husholdninger. Gjeldsregistrene vil ikke fungere etter sitt formål dersom finansforetakene i sine kredittvurderinger ikke pålegges å sammenlikne kundens oppgitte opplysninger om økonomisk situasjon med gjeldsopplysninger i disse registrene. At det presiseres i forskriften at finansforetakene plikter å sjekke gjeldsopplysninger opp mot gjeldsregistre er derfor helt nødvendig.

Av forslaget fremgår det at kredittvurderinger skal være dokumentert. Det er etter Jussbuss sitt syn avgjørende at finansforetakene plikter å dokumentere de kredittvurderinger de foretar, og dermed skaper notoritet over innholdet i de vurderinger de foretar før de yter kreditt til forbrukere. En slik dokumentasjonsplikt vil sammen med en konkretisering av finansforetakenes plikter gjøre det enklere for kunden og tilsynsmyndighetene å påvise finansforetaks konkrete brudd på materielle plikter, og vil forhåpentligvis ha en oppdragende effekt på finansforetakenes behandling og vurdering av kunden forut kredittytelser.

Til forslaget § 3. Betjeningsevne

Jussbuss støtter Finanstilsynets forslag om at finansforetakene pålegges å avslå lånesøknader der kunden ikke vil ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold.

Gjennom vår saksbehandling erfarer Jussbuss at våre klienter ytes lån de ikke har noen realistisk mulighet til å betjene. De klarer ofte ikke å betale mer enn rentene på lånet, og tvinges ofte i realiteten leve under det som anses som normale utgifter til livsopphold.

For å unngå situasjoner som dette er det avgjørende å foreta en «stresstest», som forslaget legger opp til.

Til forslaget § 4. Gjeldsgrad

Jussbuss støtter Finanstilsynets forslag om at forbrukerens samlede gjeldsbyrde må vurderes ved finansforetakenes ytelse av ny kreditt. Vi erfarer at våre klienter ofte har stor gjeld som knytter seg til forskjellige finansforetak.

Jussbuss stiller seg derimot kritiske til at bankene først pålegges å avstå fra å innvilge lån dersom kundens samlede gjeld overstiger fem ganger årsinntekt. På dette punkt synes utkastet å følge forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften) § 5. Det understrekes at denne forskriftens hensyn skiller seg markant fra utkastets. Tilsvarende gjeldstak for boliglån og forbrukslån fremstår

ubegrunnet, særlig tatt i betraktning det svært høye rentenivå som er alminnelig praksis ved usikrede kredittytelser. Tatt i betraktning de to kredittformenes ulikheter, bør det vurderes et lavere samlet gjeldstak for usikret kreditt enn kredittytelser med sikkerhet.

Det tas derfor fra Jussbuss sin side til orde for at det vurderes et lavere gjeldstak enn det foreslåtte.

Til forslaget § 5. Avdrag

Etter vårt syn er det en nær sammenheng mellom betalingsevne og avdragenes lengde. Dersom forbrukeren ikke vil kunne betjene et lån med løpetid på over fem år, er det stor sannsynlighet for at personen ikke bør innvilges lån. Jussbuss støtter derfor Finanstilsynets forslag.

Til forslaget § 6. Forenklet behandling ved refinansiering og kredittkort med lav kredittkortramme

Jussbuss er kritiske til forslaget om å fravike kravene i § 3 (betjeningsevne), § 4 (gjeldsgrad) og § 5 (avdrag) på bestemte vilkår ved refinansiering. I likhet med Justis- og beredskapsdepartementet anser Jussbuss dette å gå på akkord med de hensyn finansavtaleloven § 46b skal ivareta. Det vil kunne medføre negative økonomiske konsekvenser å inngå avtaler med refinansieringsbanker, hvor kunden risikerer å inngå avtaler som i sin ytre form virker å redusere gjeldsbelastningen, men som i realiteten kun skyver problemet noe lenger frem i tid.

Det er likevel verdt å bemerke at refinansiering og samling av gjeldsforpliktelser hos ett finansforetak, særlig hvor forbrukeren har mange kreditorer, kan være til forbrukerens fordel. En refinansiering vil kunne gi forbrukeren mulighet til å samle en uoversiktlig gjeldsbyrde, og på den måten gjenvinne kontroll over sin økonomiske situasjon. Det er derfor ønskelig fra Jussbuss sin side å påpeke at det bør åpnes for slik praksis fra lovgiver, men at utkastets § 6 virker å suspendere finansforetakenes undersøkelsesplikt i for stor grad slik det er presentert i høringsnotatet.

Jussbuss er videre kritiske til at adgangen til å fravike kravene til forbrukerens betjeningsevne og gjeldsgrad ved søknad om kredittkort med kredittkortramme inntil kr. 25.000. For vår klientgruppe er ikke dette en ubetydelig gjeldsstiftelse, og gitt de renter og gebyrer som inntreer ved mislighold av slike kredittforpliktelser representerer slik kredittstiftelse en økonomisk risikofaktor.

Dette har videre en klar side til utkastets § 4, hvoretter den totale gjeldsgraden til søker skal vurderes. Man vil kunne argumentere for at utstedelse av kredittkort med kredittkortramme på inntil kr. 25.000 i seg selv vil utgjøre en mindre gjeldsforpliktelse. Dette vil imidlertid ikke være tilfelle hvor søker har andre, større gjeldsforpliktelser. I slike situasjoner vil utstedelse av kredittkort innebære en gjeldsforpliktelse som legger seg på toppen av en allerede u håndterbar gjeldsbyrde. Det er derfor få holdepunkter som taler for en fullstendig suspensjon av krav til finansforetaket om forsvarlig kredittvurdering i slike situasjoner.