

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

[postmottak@fin.dep.no](mailto:postmottak@fin.dep.no)

## **Hørings svar om endringer i EUs kapitalkravsforordning med hensyn til problemlån**

Forbrukerrådet viser til at Finansdepartementet den 18. november 2019 sendte høringsnotat fra Finanstilsynet av den 1. november 2019 om endringer i EUs kapitalkravsforordning (CRR: Capital Requirements Regulation) knyttet til behandling av misligholdte og tapsutsatte lån (problemlån) ut på høring.

Høringsfristen er av departementet satt til den 31. januar 2020. Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet vil peke på at formålet med kapitaldekningsregelverket er å sikre solide banker ved at kapitalen som kreves skal speile risikoen bankene er eksponert mot. Erfaringene fra finanskrisen illustrerer at det er nødvendig med bestemmelser som begrenser systemrisiko i finansmarkedene, og endringene skal bidra til økt finansiell stabilitet gjennom skjerpede krav til ansvarlig kapital, likviditetskrav, mv.
- Forbrukerrådet mener at den nye forordningen vil bidra til å hindre opphopning av problemlån i foretakene ved at finansforetak må sette av tilstrekkelig kapital til å dekke mulige framtidige tap på problemlån. Strengere kapitalkrav for finansforetak der misligholdte og tapsutsatte lån (non-performing loans and exposures) vil innebære fradrag i ren kjernekapital vil bidra til å sikre et mer robust bankvesen på sikt.
- Forordningen vil med stor grad av sannsynlighet føre til at norske banker heretter vil utvise større grad av tilbakeholdenhet med å innvilge lån som potensielt kan ende i mislighold.



- Forbrukerrådet støtter i all hovedsak Finanstilsynets vurderinger slik de fremkommer i høringsnotatet, men skulle ideelt sett ønsket at kravene om fradrag i ren kjernekapital som følge av misligholdte og tapsutsatte lån gjennomgående strammes noe inn sammenlignet med hva det legges opp til i forordningen.
- Forbrukerrådet er bekymret for den sterke veksten i husholdningenes gjeld i Norge de siste årene, og mener det er viktig at veksten i låneopptak bremses for å unngå finansiell ustabilitet. Gjeldsbelastningen i husholdningene målt ved forholdet mellom gjeld og disponibel inntekt utgjorde 232,0 prosent ved utgangen av tredje kvartal 2019.
- Andelen forbrukslån som misligholdes har vært økende i årene etter 2014 og frem til i dag.

Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at konsekvensene som følge av innskjerpingene vil være sterkest for finansforetak som spesialiserer seg på oppkjøp og inndrivning av misligholdte lån, samt banker med relativt sett høy andel mislighold i porteføljen.

#### **Overordnede kommentarer**

Finansdepartementet skriver i høringsbrevet at forordningen er en del av EUs arbeid med å redusere risikoen i den europeiske banksektoren, og innebærer bl.a. at det skal stilles krav om fradrag i ren kjernekapital for misligholdte lån som ikke er tilstrekkelig dekket av nedskrivninger. Departementets vurdering er at forordningen antas å ha begrenset effekt for norske finansforetak, ettersom omfanget av slike problemlån er relativt lavt på nåværende tidspunkt.

Forbrukerrådet vil påpeke at selv om omfanget av problemlån relativt sett er lavere i Norge enn i en rekke andre europeiske land, så betyr ikke dette at omfanget ikke kan øke betydelig i årene som kommer.

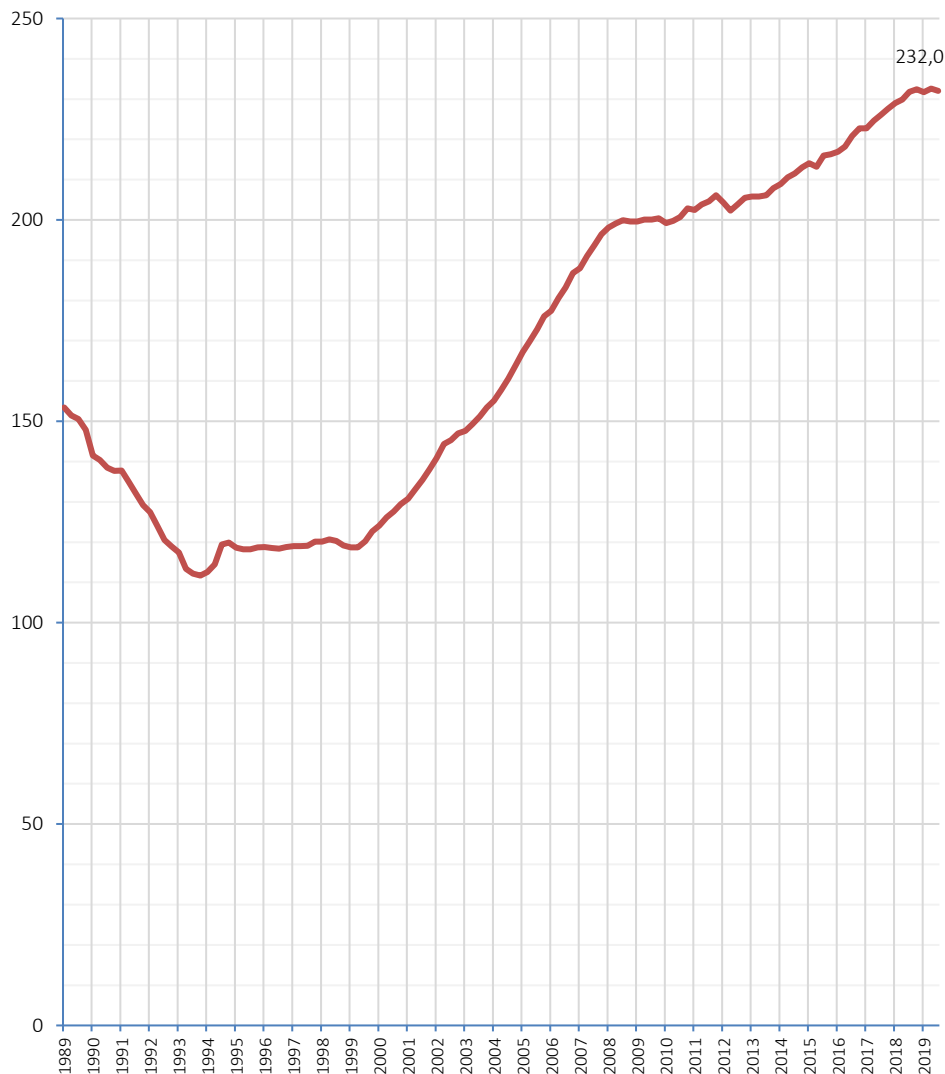
Forbrukerrådet mener at de foreslåtte endringene i kapitalkravsforordningen ikke bare er nødvendige for å sikre et mest mulig robust bankvesen i fremtiden men også for å sikre at norske banker i dag utviser større tilbakeholdenhet med å innvilge lån som potensielt kan ende i mislighold. Det bør være i finansforetakenes egeninteresse at kundene makter å betjene sine lån.

Forbrukerrådet vil minne om at Finanstilsynet har en bred omtale av sårbarheter i norsk økonomi i siste utgave av Finansielt utsyn, som ble publisert i desember 2019. Ifølge Finanstilsynet utgjør høy gjeld blant husholdningene i kombinasjon med høye eiendomspriser en betydelig sårbarhet for finansiell



stabilitet i Norge. Siden midten av 1990-tallet har gjeldsveksten blant husholdningene vært høyere enn inntektsveksten, og gjeldsbelastningen målt ved forholdet mellom gjeld og disponibel inntekt har kommet opp på et historisk høyt nivå. Ved utgangen av tredje kvartal 2019 utgjorde gjeldsbelastningen 232,0 prosent.<sup>1</sup>

Gjeldsbelastning i prosent av disponibel inntekt 1989-2019



Kilde: Finanstilsynet.

<sup>1</sup> Finanstilsynet: *Finansielt utsyn, desember 2019*.

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/345999748fa840e59fff49e6a2dbb1db/finansielt-utsyn-desember-2019.pdf>



For Norges del har gjeldsveksten de siste årene vært muliggjort blant annet som følge av et vedvarende lavrenteregime i kombinasjon med økte boligpriser. Økte utlån innebærer nødvendigvis at sannsynligheten for at antallet mislighold også øker blir større. Mange låntakere er særlig sårbare for renteøkninger og inntektsbortfall, noe som i gitte situasjoner kan bidra til å øke omfanget av misligholdte og tapsutsatte lån.

Strengere krav til forsvarlige utlånsrammer vil sannsynligvis redusere andelen misligholdte kredittavtaler og føre til lavere grad av gjeldsproblemer. Betjeningsevne må derfor tillegges vesentlig betydning i forbindelse med alle typer lånesøknader. Søknader om lån bør ikke innvilges dersom det er grunn til å forvente at låntaker vil få problemer med å håndtere en renteøkning på fem prosentpoeng. Dette er viktig for å unngå at sårbare husholdninger havner i en vanskelig gjeldssituasjon. Det er videre viktig at låntakere evner å betjene sin gjeld også i en økonomisk «stressituasjon», altså ikke bare som følge av et økt rentenivå men også grunnet uforutsette hendelser i privatlivet (herunder f.eks. arbeidsledighet, sykdom, samlivsbrudd, mv.) For en långiver er det likevel viktig å være klar over at enkelte slike stressfaktorer kan være av midlertidig og forbigående karakter, mens andre kan være av mer varig karakter.

Rent samfunnsøkonomisk er det kostbart at folk havner i gjeldsproblemer, men det er først og fremst tale om hvilke personlige konsekvenser et altfor stort låneopptak kan få for de enkeltpersoner eller husholdninger som rammes. Forbrukerrådet er bekymret for at gjeldsbelastningen i norske husholdninger vil øke ytterligere i årene fremover, og vil særlig peke på at mange husholdninger er i en situasjon hvor de både har høy gjeld og svært begrensede finansielle buffere.

#### **Antallet inkassosaker i Norge øker**

Forbrukerrådet mener det er grunn til å anta at utviklingen vi har sett i Norge knyttet til et økende antall inkassosaker gir et bilde av at mange husholdninger og enkeltpersoner befinner seg i en krevende økonomisk situasjon.

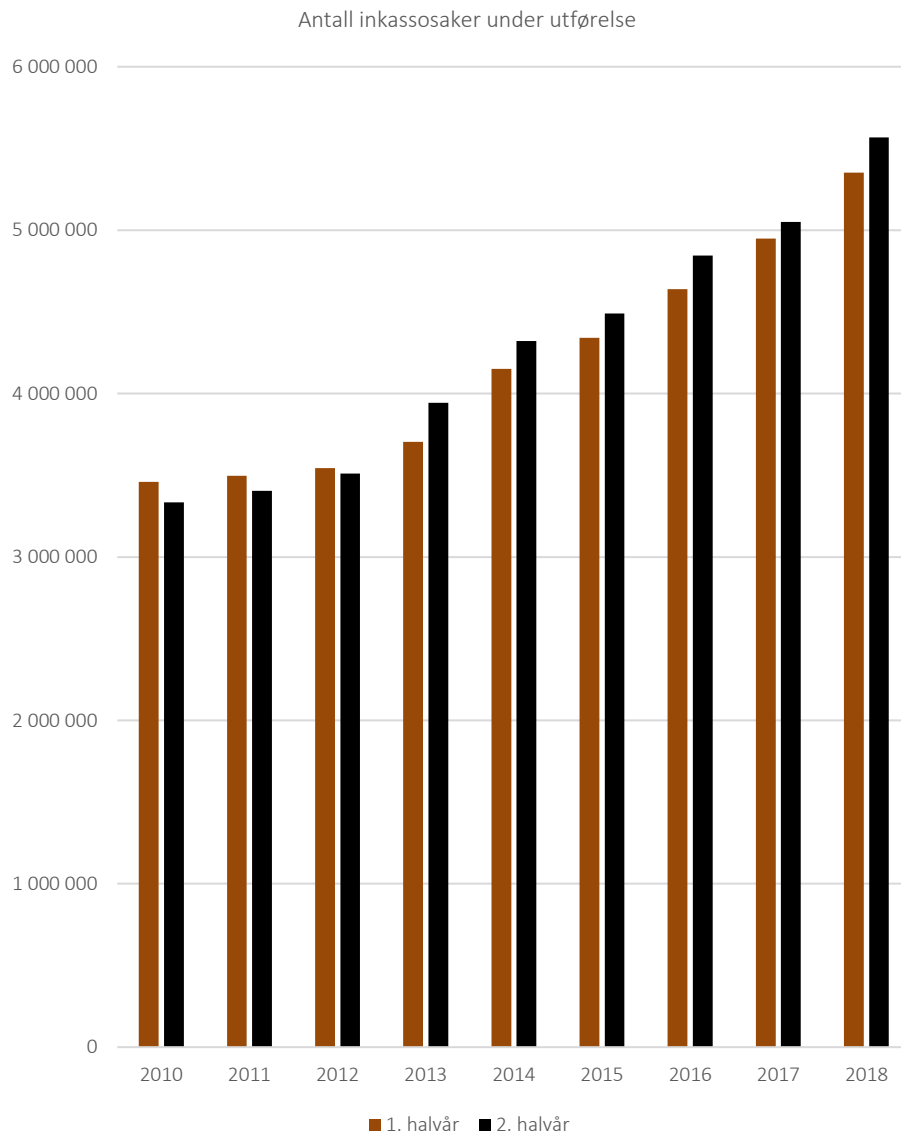
Fremmedinkassoforetakene hadde ved utgangen av juni 2019 en samlet fordringsmasse til inndriving på 100,4 milliarder kroner.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet om «Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven», januar 2020 (side 8).



For perioden 2010-2018 kan økningen i antall inkassosaker illustreres på følgende måte: <sup>3</sup>



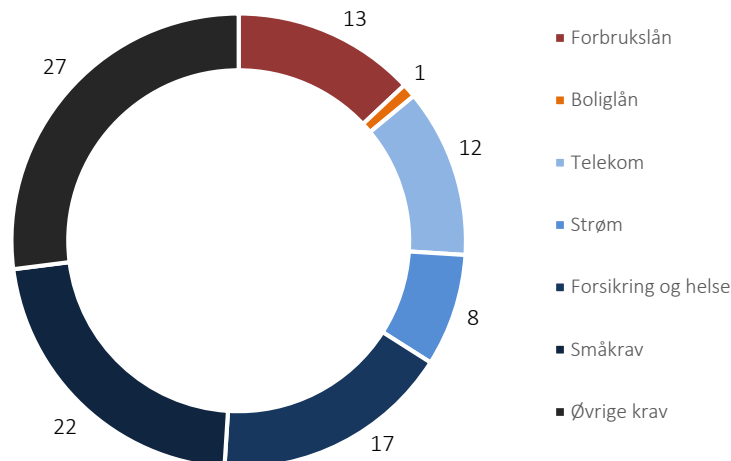
Kilde: Finanstilsynet.

Inkassosaker fordelt på gjeldstyper ved utgangen av 2018 er omtalt blant annet i rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet om «Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven», overlevert til departementet i januar 2020:

<sup>3</sup> Finanstilsynet: <https://www.finanstilsynet.no/analyser-og-statistikk/statistikk-for-inkasso/>



Saker fordelt på gjeldstyper pr. 31.12.2018 i prosent



Kilde: Finanstilsynet, gjengitt i rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet om «Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven», januar 2020.

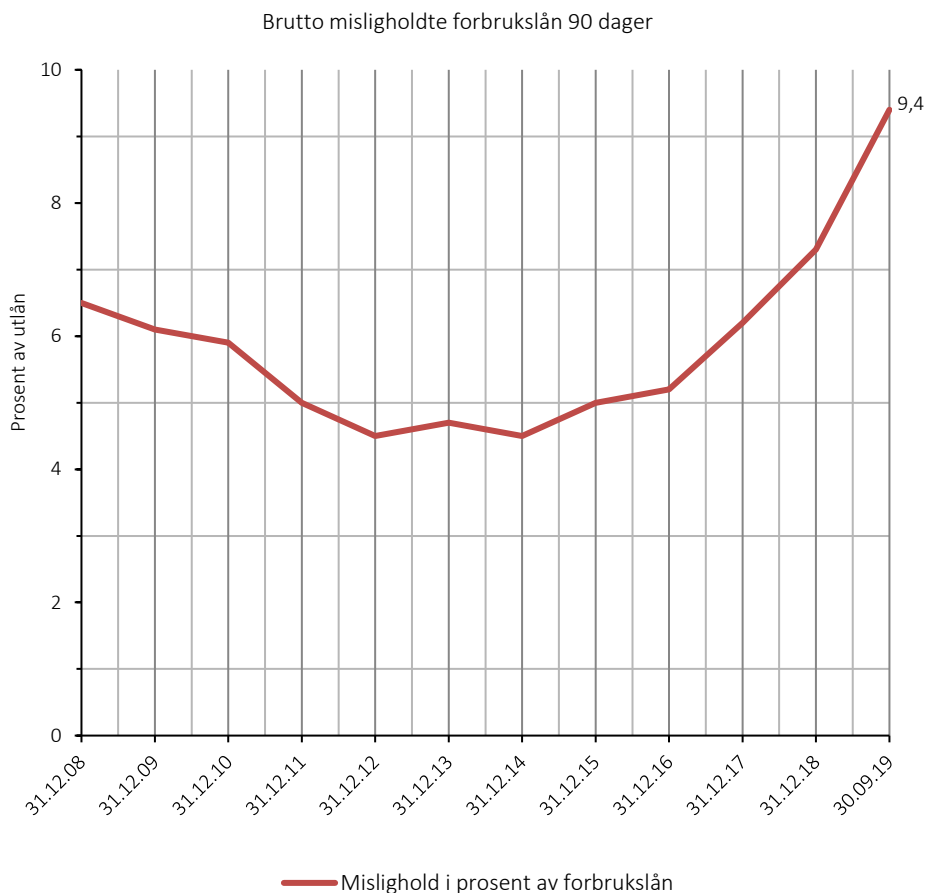
Som det fremgår av figuren over utgjør inkassosaker knyttet til forbrukslån ca. 13 prosent av alle inkassosaker, mens boliglån utgjør om lag 1 prosent. Forbrukslån misligholdes i større grad enn andre lån og utviklingen hva angår andelen misligholdte og tapsutsatte forbrukslån har økt betydelig de siste årene.

#### Forbrukslån og usikret kreditt

Forbrukerrådet vil peke på at markedet for usikret kreditt og forbrukslån har økt mye i Norge de siste årene. Ifølge gjeldsregisteret.com medio januar 2020 er rapportert total for usikret gjeld i Norge på om lag 170 mrd. kroner.

Dette er lån som typisk har langt høyere rente enn for eksempel boliglån. I en situasjon hvor det generelle rentenivået må forventes å øke, vil sårbare husholdninger med kombinasjoner av høye boliglån og dyre forbrukslån kunne få problemer med å håndtere sine samlede lånekostnader. Dette kan bidra til flere misligholdte låneavtaler og dermed til økninger i omfanget av problemlån. Ifølge Finanstilsynet har det vært en gradvis økning i andelen mislighold knyttet til forbrukslån de siste årene.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Finanstilsynet: Finansielt utsyn, desember 2019.



Kilde: Finanstilsynet.

Som det fremgår av Finanstilsynets tall så gikk andelen mislighold knyttet til forbrukslån ned i årene rett etter finanskrisen, mens det har vært en økning i alle årene etter 2014. Det reelle misligholdet av forbrukslån er imidlertid enda høyere ettersom en del banker og kredittforetak har lagt seg på en praksis der de selger porteføljer med misligholdte lån til ulike finansieringsforetak.

Forbrukerrådet vil også peke på at Finanstilsynet den 10. mai 2019 la frem en rapport med knusende kritikk av en rekke forbrukslånsbanker. Finanstilsynet hadde forut for rapporten gjennomført stedlige tilsyn i seks banker med forbrukslån som sentralt virksomhetsområde for å kartlegge bankenes utlånspraksis. En viktig del av tilsynet besto i å undersøke hvordan bankene kontrollerer at kundene som tilbys forbrukslån faktisk har tilstrekkelig evne til å betjene slike lån.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Finanstilsynet: Oppsummering fra stedlige tilsyn i seks forbrukslånsbanker, mai 2019.



Tilsynene avdekket store mangler ved bankenes kredittvurderinger. Ved vurderingen av kundenes betjeningsevne tok bankene enten ikke hensyn til alle relevante utgifter eller de undervurderte utgiftene til livsopphold. I mange tilfeller ble heller ikke retningslinjenes forutsetning om fem års avdragstid for nedbetalingslån fulgt.

Finanstilsynets undersøkelser avslørte at kunder som i henhold til myndighetenes retningslinjer ikke burde fått forbrukslån, likevel fikk innvilget lån. Tilsynene avdekket også at flere av bankene underveis i søknadsprosessen aktivt tilbød kunder høyere lån enn det de opprinnelig søkte om.

### **EUs kapitalkravsforordning**

Endringene som foreslås i kapitalkravsforordningen innebærer konkret at det skal stilles krav om fradrag i ren kjernekapital for misligholdte lån som ikke er tilstrekkelig dekket av nedskrivninger.

Forbrukerrådet vil her for øvrig bemerke at ifølge regnskapsloven skal nedskrivninger finne sted når objektive verddivurderinger tilsier at regnskapsførte verdier er fastsatt urealistisk høyt. Hovedregelen er at nedskrivninger til virkelig verdi skal skje ved verdifall som forventes ikke å være forbigående.

Nedenstående tabeller illustrerer de krav forordningen setter til fradrag i ren kjernekapital i prosent av lånebeløp etter antall år etter at mislighold av lån er konstatert:

Etter år	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Lån sikret med pant i fast eiendom	0 %	0 %	25 %	35 %	55 %	70 %	80 %	85 %	100 %

Etter år	1	2	3	4	5	6	7
Lån sikret med annen pant	0 %	0 %	25 %	35 %	55 %	80 %	100 %

Etter år	1	2	3
Usikrede lån	0 %	35 %	100 %

Forbrukerrådet støtter endringene i forordningen, men skulle ideelt sett ønsket at kravene om fradrag i ren kjernekapital gjennomgående strammes inn noe tidligere sammenlignet med hva det legges opp til. Dette gjelder særlig for

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/50b563ec71374de4b23140fee5651193/oppsummering-fra-stedlige-tilsyn-i-seks-forbrukslansbanker.pdf>





usikrede lån, hvor kravene etter Forbrukerrådets syn bør slå inn allerede etter ett år. I tillegg fremstår det også noe uklart hvorfor krav om fradrag i ren kjernekapital for sikrede lån først skal inntreffe etter tre år.

Forordningen inneholder etter hva Forbrukerrådet erfarer ikke muligheter for nasjonale valg. Dersom det likevel på et senere tidspunkt skulle bli åpnet opp for nasjonale tilpasninger vil Forbrukerrådet modellmessig foreslå at kravene strammes noe inn både hva angår satser og tidslengder.

For pantsikrede lån vil det kunne være hensiktsmessig at lengden på tidsperiodene kortes noe ned, at kravene om fradrag i ren kjernekapital for misligholdte pantsikrede lån inntreffer allerede etter to år og at størrelsen på kravene om fradrag i kjernekapitalen strammes til noe utover i tidsperioden. Uten å ta endelig stilling til konkrete prosentsatser kan en mulig tilnærming for pantsikrede lån være å stramme til kravene på følgende måte:

Etter år	1	2	3	4	5	6	7	8
Lån sikret med pant i fast eiendom	0 %	25 %	35 %	55 %	70 %	80 %	90 %	100 %

Etter år	1	2	3	4	5	6
Lån sikret med annen pant	0 %	25 %	35 %	55 %	80 %	100 %

For usikrede lån mener Forbrukerrådet at kravene om fradrag i ren kjernekapital for misligholdte lån bør inntre allerede etter ett år, samtidig som prosentsatsene som angir størrelsen på fradrag i kjernekapitalen ved mislighold bør strammes til ytterligere. Uten å ta endelig stilling til konkrete prosentsatser kan en mulig tilnærming for usikrede lån være følgende trinnvise opptrapping:

Etter år	1	2	3
Usikrede lån	25 %	50 %	100 %

Forbrukerrådet mener en ytterligere innskjerping av kravene vil kunne bidra til at norske banker i fremtiden vil utvise større grad av tilbakeholdenhet med å innvilge lån som kan ende i mislighold.

Forbrukerrådet viser ellers til at Finanstilsynet anbefaler at de nye fradragsreglene gjøres gjeldende for lån gitt fra og med april 2019, det vil si fra samme tidspunkt som vil gjelde for europeiske banker. Forbrukerrådet støtter dette.



### **Avsluttende kommentarer**

Forbrukerrådet vil avslutningsvis peke på at regjeringen i sitt utkast til ny finansavtalelov legger opp til en omfattende og nødvendig revisjon, som vil gi norske forbrukere et bedre vern enn de har i dag. Forbrukerrådet har i forbindelse med høringen om ny finansavtalelov i 2017 støttet lovutkastet generelt, og er spesielt tilfreds med at eksisterende frarådningsplikt (som ikke fungerer) foreslås erstattet med en avslagsplikt. Dette vil også kunne åpne for at finansforetak som har lagt seg på en praksis med å innvilge kreditt til forbrukere som åpenbart ikke burde ha vært gitt, kan komme i erstatningsposisjon.

Forbrukerrådet imøteser derfor regjeringens endelige forslag til Stortinget til ny finansavtalelov, og forventer at lovteksten og forbrukervernet ikke svekkes sammenlignet med det som fremgikk av lovutkastet som var ute på høring i 2017.

*Oslo, den 29. januar 2020*

Med vennlig hilsen  
**Forbrukerrådet**

Jorge B. Jensen (sign.)  
Fagdirektør finans