



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
18/2571

DERES REFERANSE

UNNTATT OFFENTLIGHET
Offl. § 15 første ledd, første
punktum

DATO
28.02.2018

Bidrag til utredning av rentetak

1. Innledning

Det vises til brev av 6. november 2017 der det bes om innspill til departementets oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om rentetak. Departementet ber i brevet om informasjon om forbrukslånsmarkedet i Norge, og informasjon om andre land som har innført rentetak, og som det er naturlig å sammenligne seg med. Departementet ber også om Finanstilsynets vurdering av hensiktsmessigheten av rentetak, sett i lys av den samlede virkemiddelbruken på området.

I dette brevet gis en beskrivelse av forbrukslånsmarkedet i Norge i punkt 2 og eksisterende tiltak i Norge i punkt 3. Punkt 4 gir en beskrivelse av formål med rentetak og ulike måter det kan utformes, og i punkt 5 gjennomgås bruken av rentetak i andre land, med vekt på sammenlignbare land i Europa. Punkt 6 gir en kort oversikt over tilgjengelig empiri på effekten av rentetak. Juridiske vurderinger knyttet til en eventuell innføring av rentetak og grensekryssende virksomhet dekkes i punkt 7. Finanstilsynets vurdering av hensiktsmessigheten av å innføre et rentetak nå fremgår av punkt 8.

2. Forbrukslånsmarkedet i Norge

2.1 Finanstilsynets kartlegging av virksomheten til et utvalg banker og finansieringsforetak

Finanstilsynet kartlegger regelmessig virksomheten til et utvalg banker og finansieringsforetak som driver med forbruksfinansiering. Utvalget bestod ved utgangen av 2017 av 27 foretak og dekker hoveddelen av det norske markedet. Både norske foretak og utenlandske filialer i Norge inngår i dette utvalget. Forbrukslån tilbys i form av ulike produkter og omfatter både kredittkortlån og andre lån uten sikkerhet.

Forbrukslån til norske kunder utgjorde 102 mrd. kroner ved utgangen av 2017, se tabell 1. Veksten i forbrukslån har de siste årene vært betydelig høyere enn den generelle kredittveksten til husholdningene. Årsveksten i det norske markedet var 13,2 prosent i 2017, mens veksten i husholdningenes samlede gjeld var 6,5 prosent i samme periode, se figur 1. Tolvmånedersveksten i det norske markedet er noe moderert sammenlignet med utgangen av forrige kvartal og utgangen av 2016, da veksten var 15,3 prosent. De relativt nye aktørene med forbrukslån som hovedvirksomhet, har generelt hatt en høyere utlånsvekst enn de tradisjonelle bankene. Kredittkortlån utgjorde ca. 50 prosent av forbrukslån til norske husholdninger ved utgangen av 2017, mot ca. 55 prosent ett år

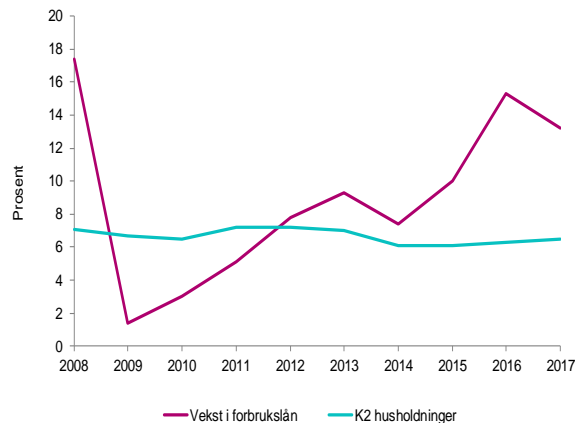
tidligere. I underkant av 70 prosent av kredittkortlånene var rentebærende (trukket kreditt bærer ikke rente fram til forfall).

Tabell 1: Utviklingen i forbrukslån i et utvalg foretak

	2017	2016
Forbrukslån per 31.12. Totalt (mill. kr)	139 268	119 200
Årsvekst %	16,8	19,5
Forbrukslån per 31.12. Norge (mill. kr)	102 136	90 202
Årsvekst %	13,2	15,3
Tap i % av forbrukslån (annualisert)	1,2	1,6
Nettorente i % av GFK (annualisert)	10,1	10,3
Resultat ord.drift i % av GFK (annualisert)	5,5	5,4
Brutto misligh. lån, 90 dg, % av forbrukslån	5,9	5,2
Brutto misligh. lån, 30 dg, % av forbrukslån	9,0	7,8

Kilde: Finanstilsynet

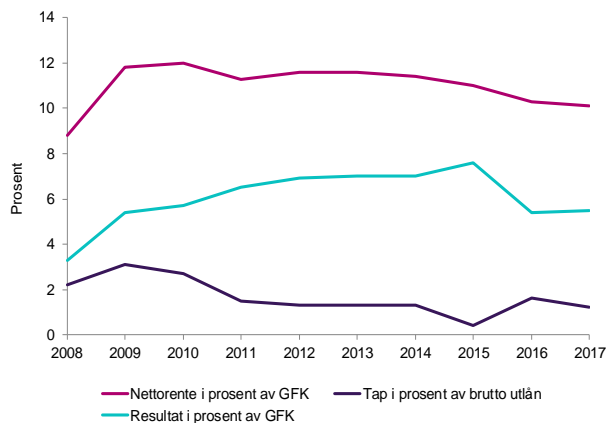
Figur 1: Vekst i forbrukslån



Kilde: Finanstilsynet

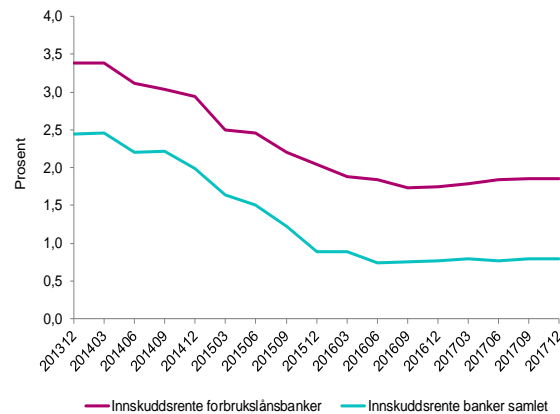
Høy lønnsomhet over lengre tid har gjort forbrukslån til et attraktivt satsningsområde for nye tilbydere, og det er etablert en rekke forbrukslånsbanker de senere årene. I tillegg har noen av de etablerte foretakene satset sterkere på forbrukslån enn tidligere. Netto renteinntekter har siden 2009 ligget på over 10 prosent av gjennomsnittlig forvaltningskapital (GFK), se figur 2. Foretakene kan tåle relativt høye tap på forbrukslån og samtidig oppnå god lønnsomhet fordi rentene på forbrukslån er vesentlig høyere enn på pantesikrede lån. Tapstallene påvirkes av regnskapsmessige gevinster/tap ved salg av porteføljer og tilbakeføringer av tidligere bokførte tap for enkeltforetak. Korrigert for dette, ville tapsnivået vært noe høyere.

Figur 2: Resultatutvikling forbrukslån



Kilde: Finanstilsynet

Figur 3: Gjennomsnittlig innskuddsrente



Kilde: Finanstilsynet

Banker som har spesialisert seg på forbrukslån tilbyr høyere renter på innskudd fra personkunder enn tradisjonelle banker, se figur 3. Forbrukslånsbanker finansieres i hovedsak med innskudd sikret i Bankenes sikringsfond. Finansdepartementets forslag i Prop. 159L (2016–2017) om økt risikodifferensiering i beregningen av bidrag til innskuddsgarantifondet, innebærer at banker som i stor grad baserer sin virksomhet på forbrukslån, kan få betydelig økt bidragsplikt sammenlignet med dagens sikringsfondsavgift.

Finanstilsynet har det siste året økt kapitalkravene for forbrukslån banker med lite diversifisert virksomhet. Forbrukslån banker¹ har den siste tiden blitt pålagt et pilar 2-krav på mellom 4,0 og 5,5 prosent. Ved konsesjonstildeling har nye forbrukslån banker blitt pålagt et kapitalkrav noe over dette.

2.2 Avslagsstatistikk

I forbindelse med kartleggingen henter Finanstilsynet også inn tall for antall søknader og hvor mange av disse som avslås. De innrapporterte tallene viser at totalt antall lånesøknader i utvalget fra norske kunder økte med 24 prosent fra 2016 til 2017, fra om lag 2,8 millioner til 3,5 millioner søknader, til tross for at det var en nedgang i antall søknader om kredittkortlån². Veksten kom i sin helhet fra vekst i søknader om andre forbrukslån, som økte med 45 prosent.

Banker og finansieringsforetak avslår en høy andel av søknadene om forbrukslån. Statistikk for 2017 viser at 68 prosent av søknadene fra norske kunder ble avslått. Det har vært en gradvis økning i avslagsprosenten de siste årene. For kredittkortlån var avslagsprosenten på 45 prosent i 2017, mens den for andre forbrukslån var i overkant av 80 prosent, se tabell 2. Antall søknader og avslag må ses i sammenheng med at forbrukere ofte søker lån i mange foretak samtidig. Antall personer som søker kan være betraktelig lavere enn antall lånesøknader, og andelen søkere som ikke får innvilget forbrukslån (som får avslag på alle sine lånesøknader) kan derfor antas å være lavere.

Tabell 2: Utviklingen i forbrukslån i et utvalg foretak. Norske kunder

Totalt (utvalg)			avslagsprosent	
	2017	2016	2017	2016
Antall lånesøknader til behandling	3 519 206	2 828 419		
Antall søknader kredittkort	1 216 107	1 238 354		
Antall søknader andre forbrukslån	2 303 099	1 590 065		
Antall avslåtte lånesøknader	2 395 468	1 764 415	68,1 %	62,4 %
Antall avslåtte søknader kredittkort	546 754	490 147	45,0 %	39,6 %
Antall avslåtte søknader andre forbrukslån	1 848 714	1 274 268	80,3 %	80,1 %

Kilde: Finanstilsynet

Søknader om kredittkortlån kommer oftere fra personer som allerede er kunder i foretakene, enn hva som er tilfellet med andre forbrukslån. Avslagsprosenten på kredittkort er gjennomgående lavere, trolig fordi foretakene har bedre kjennskap til disse kundene i form av bedre datagrunnlag og mer historikk om betalingsevne. Andre forbrukslån formidles i større grad via eksterne agenter/formidlere. Dette innebærer mindre tilgjengelig informasjon om låntaker, noe som kan tilsi at foretakenes kredittvurderinger blir strengere.

2.3 Fordeling av forbrukslån på renteintervaller

Finanstilsynet har gjennomført en undersøkelse blant elleve av foretakene i utvalget for å kartlegge fordelingen av forbrukslån på ulike renteintervaller ved utgangen av 2017. For kredittkortlån er det tall for kontraktsfestet nominell rente som er innhentet, uavhengig av hva som er rentebærende beløp.

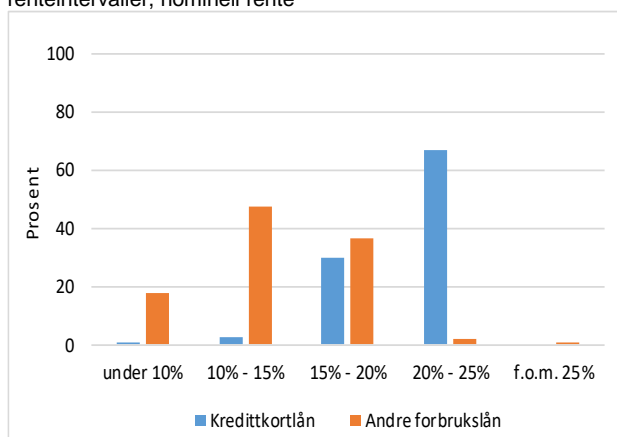
¹ Banker som har konsentrert utlånene om usikrede personlån.

Undersøkelsen viser at 67 prosent av utlånsvolumet knyttet til kredittkort gis med en nominell rente mellom 20 og 25 prosent, mens 30 prosent av utlånsvolumet har en rente mellom 15 og 20 prosent. For andre forbrukslån ligger den nominelle renten mellom 10 og 15 prosent for 48 prosent av utlånsvolumet, mens 37 prosent ligger i intervallet 15–20 prosent, se figur 4. Det er kun marginale utlånsvolumer med nominell rente over 25 prosent.

Fordelingen av *antall* forbrukslån viser at 73 prosent av kredittkortlånene har en nominell rente mellom 20 og 25 prosent, mens 26 prosent ligger mellom 15 og 20 prosent. Tilsvarende har 55 prosent av andre forbrukslån en nominell rente mellom 15 og 20 prosent, mens 33 prosent av lånene ligger i intervallet 10 til 15 prosent, se figur 5.

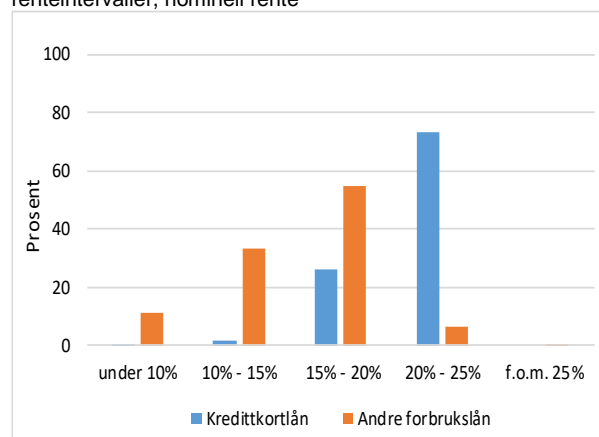
At andelen av antall lån med høy rente er høyere enn andelen av lånevolumet med høy rente, antyder at det er de minste lånene som har de høyeste rentesatsene.

Figur 4: Kredittkortlån og andre forbrukslån (brutto utlån) fordelt på renteintervaller, nominell rente



Kilde: Finanstilsynet

Figur 5: Antall kredittkortlån og andre forbrukslån fordelt på renteintervaller, nominell rente



Kilde: Finanstilsynet

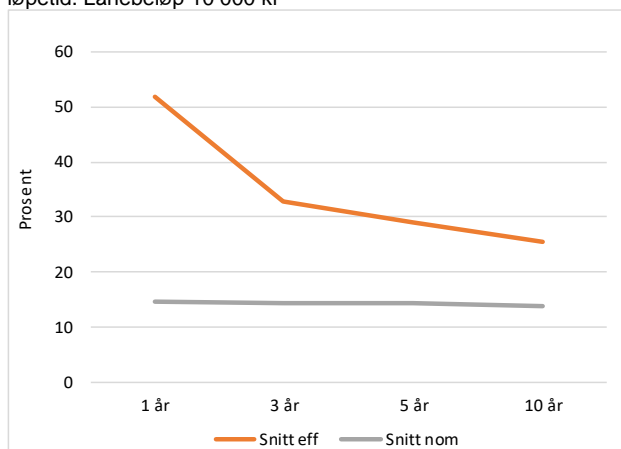
2.4 Forskjell mellom effektiv og nominell rente

Det norske markedet er i liten grad preget av foretak som tilbyr såkalte sms-lån eller lynlån. Et kjennetegn ved denne type utlånsvirksomhet er lave lånebeløp med kort nedbetalingstid, noe som gjennomgående gir en svært høy effektiv rente. I enkelte tilfeller vil slike lån kunne få en effektiv rente som er mer enn ti ganger høyere enn nominell rente. Gebyrene utgjør relativt sett mye for små lånebeløp med kort løpetid og bidrar til høy effektiv rente. Da slike lån første gang ble introdusert i Norge, var det ikke mulig å tilfredsstille kravene til identitetskontroll og kravene til opplysningsplikt etter finansavtaleloven, uten at kunden på forhånd hadde inngått kredittavtale med finansforetaket (Bank-ID var ikke utbredt da disse produktene kom). Kundene kunne derfor ikke «på impuls» ta opp lån. I Norge vil nok dessuten kundene heller velge kostnadsfri kreditt ved å bruke kredittkort, i stedet for å oppta kortsiktig kreditt i form av SMS-lån eller «lønningsdag-lån» (payday-lån).

Finanstilsynet har undersøkt data fra Finansportalen for ulike tilbydere av forbrukslån, og beregnet gjennomsnittlig nominell og effektiv rente for ulike lånebeløp. Det er ikke tilgjengelige priser for kortere løpetid enn ett år. Beregningene viser at forskjellen mellom nominell og effektiv rente er klart størst ved små lånebeløp med kort løpetid. Ved større lånebeløp er forskjellen betydelig

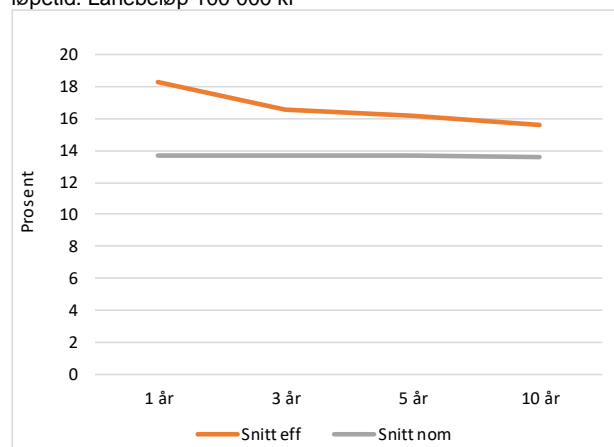
mindre, samtidig som løpetiden påvirker forholdet mellom nominell og effektiv rente i mindre grad, se figurene nedenfor.

Figur 6: Nivå på gjennomsnittlig effektiv og nominell rente ved ulik løpetid. Lånebeløp 10 000 kr



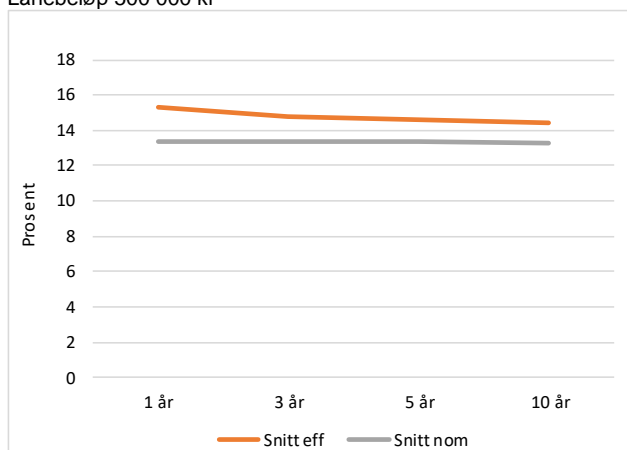
Kilde: Finansportalen

Figur 7: Nivå på gjennomsnittlig effektiv og nominell rente ved ulik løpetid. Lånebeløp 100 000 kr



Kilde: Finansportalen

Figur 8: Nivå på gjennomsnittlig effektiv og nominell rente ved ulik løpetid. Lånebeløp 500 000 kr



Kilde: Finansportalen

3. Nylig innførte tiltak i Norge

Som nevnt innledningsvis, ble det i 2017 vedtatt flere tiltak rettet mot forbrukslånsmarkedet. Nedenfor følger en kort gjennomgang av de ulike tiltakene.

Gjeldsinformasjonsloven

Stortinget vedtok i juni 2017 lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner. Loven åpner for at private aktører, herunder finansforetak, kan få konsesjon til å drive virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak. Lovens formål er å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger for å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Gjeldsinformasjon skal gi banker og andre finansforetak mulighet til å kunne foreta mer korrekt kredittvurdering og få informasjon i sanntid, slik at forbrukslån og annen kreditt ikke gis til kunder som kan få problemer med tilbakebetalingen. Loven åpner for at det kan opprettes flere enn ett foretak. Gjeldsregistret skal omfatte all usikret forbruksgjeld, og finansforetakene har plikt til å utlevere gjeldsopplysninger til

gjeldsinformasjonsforetakene. Loven trådte i kraft 1. november 2017. Barne- og likestillingsdepartementet har, etter det Finanstilsynet forstår, mottatt to søknader om konsesjon til å drive gjeldsinformasjonsvirksomhet, fra hhv. Finans Norge og Evry AS. Det antas at virksomheten ikke er operativ før tidligst i siste kvartal 2018. Mange finansforetak har gitt uttrykk for at slik gjeldsinformasjon vil ha stor betydning for kvaliteten på kredittvurderingene.

Forskrift om markedsføring av kreditt

Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte 5. april 2017 forskrift om markedsføring av kreditt. Formålet med forskriften er å forhindre aggressiv og pågående markedsføring som leder kundenes oppmerksomhet bort fra de negative konsekvensene av kredittbruken. Markedsføringen kan ikke fremheve rask kreditt og enkle søknadsprosesser, og tilleggsfordeler og kredittvilkår skal vies like stor plass. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2017.

Drøyt to måneder etter at forskriften trådte i kraft, gikk Forbrukertilsynet gjennom 149 annonser og en mengde e-poster og brev med reklame for kredittlån. Etter gjennomgangen ble det opprettet 18 saker mot lånetilbydere som ikke etterlevde forskriften. De vanligste feilene dreide seg om at det ikke finnes lovpålagt informasjon om effektiv rente og totalpris i markedsføringen, eller at denne typen informasjon er vanskelig å finne.

Forskrift om fakturering av kredittkortgjeld mv.

Finansdepartementet fastsatte 4. april 2017 forskrift om fakturering av kredittkortgjeld. Forskriften bygger på Finanstilsynets tidligere retningslinjer. Forskriften fastsetter at samlet utestående kreditt skal angis som foreslått beløp for en betalingstransaksjon.

Finansforetaket kan avtale med forbrukeren at et annet beløp skal stå på betalingsanmodningen. Slik avtale kan imidlertid ikke inngås samtidig med inngåelsen av kredittavtalen, men tidligst ved første forfall. Finansforetaket skal årlig foreslå for forbrukeren at betalingshenvendelsen utformes med fullt utestående beløp.

Forskrift om fakturering av kredittkortgjeld trådte i kraft sommeren 2017. Før forskriften ble gitt, hadde man tilsvarende bestemmelser i retningslinjer. Finanstilsynet fikk da svært mange henvendelser om manglende gjennomføring. De siste månedene har ikke tilsynet mottatt slike henvendelser.

Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån

Finanstilsynet fastsatte i juni 2017 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån. Retningslinjene stiller krav til foretakenes kredittvurdering og behandling av lånesøknader, herunder krav til kundenes betjeningsevne, at kunden skal tåle en renteøkning på minst 5 prosentpoeng, at inntektsopplysninger skal sjekkes mot likningsdata, at gjeldsopplysninger skal sjekkes mot (det kommende) gjeldsregistret og at betalingsanmerkninger skal sjekkes. Videre skal låneavtalen inneholde krav til amortisering og lengste løpetid. Kravene medfører at finansforetak i kredittvurderingen må vurdere og hensynta den økonomiske situasjonen til den enkelte kunde. Retningslinjene bygger på de samme kravene som i boliglånsforskriften så langt det passer.

I forbindelse med fastsettelsen av retningslinjene varslet Finanstilsynet at foretakenes etterlevelse ville bli fulgt opp fra og med fjerde kvartal 2017. Finanstilsynet er i ferd med å gjennomføre en undersøkelse om gjennomføringen av kravene i retningslinjene. Retningslinjene vil deretter bli fulgt opp ved stedlige tilsyn i foretakene.

Tilsyn i forbrukslånsbanker

Finanstilsynet vil gjennomføre stedlige tilsyn i flere forbrukslånsbanker i 2018. Under tilsynene vil en i tillegg til en gjennomgang av organisering og drift av bankene, se på gjennomføringen av myndighetenes regulering av usikret gjeld til forbrukere, herunder gjennomføringen av Finanstilsynets retningslinjer.

4. Definisjon av rentetak, formål og utforming

EU-kommisjonen³ bruker begrepet rentebegrensninger for all prisregulering av kreditt og skiller mellom direkte og indirekte rentebegrensninger. Direkte rentebegrensninger setter grenser for enten den kontraktsfestede renten eller for kostnadene som kan belastes. Indirekte rentebegrensninger kan omfatte beregningsmetodikk eller andre kostnads- og kredittparametere som for eksempel avdragsstruktur, løpetid og størrelse.

4.1 Formål

Rentetak er én type direkte rentebegrensning og kan være et virkemiddel for å beskytte forbrukere mot høye renteutgifter og redusere tilbudet av kreditt. Det finnes ulike politiske og økonomiske motiver for innføring av rentetak. EU-kommisjonen trekker frem at det for eksempel kan benyttes for å støtte en spesifikk industri eller sektor hvor det eksisterer markedssvikt. Forbrukerbeskyttelse er likevel det mest brukte argumentet for rentetak.

Tilgangen på kreditt er i utgangspunktet et gode som gir husholdningene mulighet til å utjevne inntekter over tid og håndtere uforutsette utgifter. En forbruker kan imidlertid være for optimistisk om fremtidig inntekt, undervurdere faktisk lånekostnad og/eller ta impulsive, ikke veloverveide beslutninger. Långivere kan dermed utnytte dette til å øke egen fortjeneste. Et rentetak som begrenser tilgjengeligheten av uforholdsmessig dyr kreditt, kan beskytte forbrukere mot å ta valg som de ikke er tjent med.

Videre kan ubalanse i tilgjengelig informasjon mellom motparter hindre korrekt prising av forbrukslån. I markedet for forbrukslån kan begrenset kjennskap til lånekundene føre til at finansforetakene mangler tilstrekkelig informasjon til å anslå eller prise risikoen riktig. For sikrede lån vil verdien av sikkerhetene veie opp noe av tapsusikkerheten som oppstår som følge av manglende informasjon om underliggende risiko. For usikret kreditt kan det derimot tenkes at finansielle foretak velger å prise utlån litt høyere enn underliggende risiko isolert sett skulle tilsi for å sikre seg mot tap. Allerede innførte eller besluttede tiltak, som gjeldsinformasjonsloven og retningslinjer for finansforetakenes behandling av forbrukslån, vil redusere informasjonsasymmetrien. Et rentetak kan i prinsippet øke insentivene for å gjennomføre grundige kredittvurderinger og avdekke reell risiko ytterligere, og føre til mer korrekt prising i markedet, men det er usikkert hvilken effekt det vil ha på finansforetakene tilpasning.

At det er mulig for långiverne å prise lånene høyere enn underliggende risiko tilsier, antyder at det er en uelastisk etterspørsel, eventuelt markedssvikt også på etterspørselssiden i dette markedet. Det kan blant annet skyldes lite prisbevisste eller lite rasjonelle låntakere, som potensielt forstyrres av aggressiv markedsføring som skjuler de negative konsekvensene av forbrukslån. Det kan videre argumenteres for at tilbydere av kreditt har mer informasjon og kunnskap om de produktene de tilbyr, enn det forbruker har. Dette øker risikoen for at forbrukere søker og blir tilbudt

³ http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf

kredittprodukter de ikke har forutsetninger for å forstå og som de senere kan få problemer med å betjene. Denne effekten forsterkes ytterligere ved bruk av aggressiv markedsføring av forbrukslån. Tiltak som forskrift om fakturering av kredittkortgjeld og forskrift om markedsføring av kreditt kan bidra til å motvirke slik markedssvikt. Et rentetak kan i tillegg gjøre det lettere for forbruker å betjene gjelden og gjøre aggressiv markedsføring mindre attraktivt for tilbydere, men det kan også medføre mer aggressiv markedsføring mot mindre sårbare kunder.

4.2 Utforming

Et rentetak kan knyttes til nominelle eller effektive renter. Rentetak på nominelle renter tar ikke hensyn til den totale kostnaden knyttet til et kredittopptak og kan derfor, uten ytterligere regulering, lettere omgå av finansforetakene. Et rentetak på den effektive renten som også inkluderer gebyrer og provisjoner, reduserer muligheten for omgåelse. Et annet alternativ er en maksimalgrense for samlede kostnader (renter, gebyrer og provisjoner) for et lån. Denne settes ofte som en prosentandel av lånets beløp og kan også kombineres med et rentetak basert på enten nominell eller effektiv rente.

Det finnes flere variasjoner i utforming av et rentetak. Et rentetak kan være absolutt (fast rente) eller relativt. Et relativt rentetak beregnes ut fra en referanse, enten ved bruk av en multipliserende faktor eller med en margin over referansen. Referansen kan eksempelvis baseres på et gjennomsnitt av renter observert i markedet for forbrukslån, 3-måneders NIBOR eller styringsrenten.

Rentetak kan innføres for hele eller kun delsegmenter av kredittmarkedet. Det finnes eksempler på at avgrensninger gjøres ut fra lånestørrelse, løpetid, type kreditt eller en kombinasjon av disse. Flere land opererer med ulike rentetak for ulike typer kreditt, mens andre land kun har ett rentetak for én bestemt type kreditt. Nivået på rentetaket kan også direkte påvirke hvilke delsegmenter som treffes. Et høyt rentetak for effektiv rente vil typisk begrense prisen for kreditter på små beløp og/eller med kort løpetid. På samme måte vil en maksimumsgrense på samlede kostnader i størst grad begrense forbrukslån med lang løpetid.

Finansforetakene forventes å prise utlån etter risiko. Et rentetak vil redusere finansforetakenes mulighet til å gjennomføre tilstrekkelig prisdiskriminering mellom kunder med ulik risiko, og griper således direkte inn i et av de viktigste virkemidlene finansforetakene har. Et rentetak kan i ytterste konsekvens føre til at grupper av personer ikke lenger får tilgang til et kredittmarked og at renten for kunder med lavere risiko øker slik at rentenivået i markedet faktisk stiger (beveger seg mot rentetaket).

Hvor store effektene av et rentetak blir, vil avhenge av nivået på rentetaket. Et rentetak som settes i nærheten av dagens gjennomsnittlige rente, vil ramme et flertall av forbrukslåne. Et rentetak som settes en del høyere enn den gjennomsnittlige effektive renten for forbrukslån vil kun ramme de dyreste forbrukslåne.

Et lavt rentetak vil gjøre det lettere for forbruker å betale tilbake forbrukslånet. Samtidig kan lavere kostnad gjøre det mer attraktivt å ta opp forbrukslån. Et lavt rentetak vil imidlertid kunne føre til redusert tilgang til kreditt for personer med forhøyet risiko siden finansforetakene ikke kan ta seg betalt for risikoen. Et lavt rentetak vil kunne redusere finansforetakenes inntjeningsmuligheter og gjøre det mindre attraktivt å både tilby og markedsføre forbrukslån, med mindre de, for å ta igjen noe av det tapte inntektspotensialet, øker renten for kunder med lavere risiko. Det er ikke klart hvordan et rentetak samlet sett vil påvirke inntjeningen til tilbyderne.

Et rentetak vesentlig over den gjennomsnittlige effektive renten på forbrukslån vil kun påvirke en liten del av markedet, og risikoen for utilsiktede effekter vil da også være lavere. Som det fremgår av figurene 4 og 5, er det svært få lån som har en nominell rente over 25 prosent. Lån med kort løpetid og høye provisjoner vil imidlertid kunne ha en svært høy effektiv rente. Et høyt rentetak kan fungere disiplinerende og fjerne de aller dyreste tilbudene.

5. Rentetak i andre land

I følge en undersøkelse gjort av Verdensbanken i 2014⁴, hadde 76 land innført en form for rentetak, og blant disse var 18 europeiske land. Ingen av de nordiske landene står på listen, men Storbritannia, Estland, Polen og Nederland er eksempelvis nevnt. Utover landene i denne undersøkelsen kommer Finland som innførte rentetak i 2013 og Sverige der Regjeringen fremmet i 2017 et lovforslag om innføring av rentetak.

Det er store variasjoner i rentetakene, både i nivå og utforming. I EU-kommisjonens studie fra 2011⁵ varierte rentetakene fra 4,38 prosent til 453 prosent. Et flertall av rentetakene er relative, men det finnes også eksempler i Europa på absolutte rentetak (eksempelvis Storbritannia). Flere av rentetakene i europeiske land er begrenset til å gjelde én type kreditt og/eller långiver. Eksempler på dette er rentetak på "payday loans" i Storbritannia, rentetak for ikke-banker i Slovenia og rentetak for lån med løpetid under tre måneder i Nederland. Ett unntak er Tyskland, som har en generell grense på to ganger den gjennomsnittlige effektive renten, beregnet av den europeiske sentralbanken (ESB), for ulike typer kreditt og lånebeløp.

Rentetak introduseres ofte som et ledd i, eller sammen med, en rekke andre reguleringer av markedet, for eksempel knyttet til kredittvurderinger. Det finnes også eksempler på at rentetak kombineres med en maksimalgrense for kostnader. I Polen er det for eksempel innført ulike kostnadstak på mellom 75 og 100 prosent (ekskl. renter), og Storbritannia har et kostnadstak på 100 prosent samt maksimalbeløp for gebyr ved mislighold på £15.

Nedenfor følger en gjennomgang av rentetak i noen sammenlignbare land:

Sverige

I Sverige la Regjeringen i november 2017 frem et lovforslag som inneholder et rentetak utformet for å treffe såkalte snabblån/sms-lån (dvs. små lån som bevilges over nett/mobil med kort løpetid). I lovforslaget er det et rentetak på 40 prosentpoeng over styringsrenten (p.t. 0,5 prosent), samt en maksimalgrense for kostnader på 100 prosent av kredittbeløpet. Lovforslaget inneholder også en skjerpelse av krav til kredittvurdering og markedsføring. Regjeringen foreslår at loven trer i kraft fra og med 1. september 2018.⁶

Det nye lovforslaget gjelder såkalt "høykostnadskreditt", definert som lån med effektiv rente på minimum 30 prosentpoeng mer enn styringsrenten. Definisjonen av høykostnadskreditt er satt for å avgrense hvilke lån som treffes av de nye reglene for kredittvurdering og markedsføring. Definisjonen er basert på effektiv rente, og ikke løpetid eller beløp, for at reguleringen ikke skal kunne omgås ved å øke løpetiden eller størrelsen på lånet. Den effektive renten er likevel et produkt av både løpetid og størrelse og vil ofte ligge betraktelig over nominell rente for små lån med kort

⁴ <http://documents.worldbank.org/curated/en/876751468149083943/pdf/WPS7070.pdf>

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf

⁶ <http://www.regeringen.se/48fa1f/contentassets/4adc14156457428b87b20b233dfcd50a/rantetak-och-andra-atgarder-pa-marknaden-for-snabblan-och-andra-hogkostnadskrediter-prop.-20171872>

løpetid. Nivået på rentetaket vil treffe stort sett hele markedet for snabblån, hvor den effektive renten i dag kan komme opp i flere tusen prosent. Definisjonen medfører også at det nye rentetaket vil treffe bredere enn kun snabblån. Siden lovforslaget gjelder forbrukslån med en effektiv rente på over 30 prosent, vil rentetaket i praksis være en maksimalgrense for alle forbrukslån.

Danmark

Danmark har tidligere vurdert rentetak for "kviklån", men har til nå ikke funnet det hensiktsmessig. Den danske regjeringen begrunner beslutningen om å ikke innføre rentetak med at dette vil kunne redusere kreditttilgangen for den svakeste delen av befolkningen og øke risikoen for større bruk av gråmarkeder hvor forbrukervernet er dårligere. Med virkning fra 1. januar 2017 ble det i stedet innført krav om betenkningstid på 48 timer.⁷ Regelen om betenkningstid gjelder kun for kredittgivere som ikke er pengeinstitutt (banker, sparekasser o.l.) og gjelder bare for lån uten sikkerhet, er betinget av kjøp av en vare eller tjeneste og som har en løpetid på inntil tre måneder.

Finland

Finland innførte rentetak for såkalte "instant loans" i juni 2013. For lånebeløp under 2000 euro kan den effektive renten ikke være høyere enn 50 prosentpoeng over styringsrenten. Lovendringen innebærer også en grense for forsinkelsesrente og inkassokostnader. Antall tilbydere av "instant loans" ble redusert med en tredjedel samme året som de nye reglene ble innført. Statistikk fra 2008 til 2013 viser også at kostnaden og antall lån gikk ned i 2013, men at den gjennomsnittlige løpetiden økte mye. Det er også tegn til at lånebeløpene har økt og kompleksiteten i eksisterende produkter har gått opp.⁸

Storbritannia

Storbritannia innførte rentebegrensning i 2015 rettet mot markedet for "payday lending".⁹ Det nye taket gjelder for høykostnadskreditt (effektiv rente over 100 prosent) med kort løpetid (krav om fullstendig eller delvis tilbakebetaling i løpet av tolv måneder).

Markedet i Storbritannia har vært preget av høy etterspørsel etter og tilbud av smålån. I 2013 tok 1,6 millioner kunder opp "payday loans", hvorav flertallet tok opp flere lån i løpet av året. Et typisk "payday loan" har en løpetid på om lag 30 dager og FCA har estimert at kunder i snitt tok opp seks lån per år, med en gjennomsnittlig lånestørrelse på £260.

Den nye reguleringen setter en grense for totale kostnader (renter og gebyrer) på 0,8 prosent av lånebeløpet per dag. I tillegg kommer en grense for totale kostnader gjennom lånets løpetid på 100 prosent av lånebeløpet. Denne utformingen gjør at rentetaket varierer med lånets beløp og løpetid, samtidig som at maksimumsgrensen for kostnader begrenser gebyrer og provisjoner som kan tas for lån med lengre løpetid (opp mot ett år).

Tyskland

I Tyskland er det i gjeldsloven satt en rentebegrensning på det minste av to ganger den gjennomsnittlige effektive renten (for ulike kreditttyper) og den gjennomsnittlige effektive renten pluss 12 prosentpoeng. Dersom den gjennomsnittlige effektive renten for én type lån for eksempel er 15 prosent, vil det gjeldende rentetaket være 27 prosent og ikke 30 prosent.

⁷ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=180532>

⁸ <http://dx.doi.org/10.12697/JI.2014.22.09>

⁹ <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp14-10.pdf>

Referanserenten var tidligere beregnet ved at bankene rapporterte inn rentenivå for ulike typer lån til den tyske sentralbanken, som på bakgrunn av dette beregnet gjennomsnittlig rente. Gjennomsnittlig rente ble deretter publisert av sentralbanken for ulike løpetider og produkter (eksempelvis avdragslån og trekkfasiliteter). Fra 2003 beregnes gjennomsnittlig effektiv rente for ulike typer lån basert på rentestatistikk fra ESB.¹⁰

I følge EU-kommisjonens studie var rentetak i Tyskland per mars 2011 mellom 8,18 prosent og 16,4 prosent.

6. Effekten av rentetak – empiri

EU-kommisjonen gjennomgikk i sin rapport fra 2011 empirisk forskning på effekten av rentetak. Gjennomgangen ga blant annet støtte for at rentetak reduserer tilgangen til kreditt, særlig for lavinntektshusholdninger. Dette er hovedsakelig basert på funn fra studier av det amerikanske markedet, der rentetak gjennomgående er satt relativt lavt. Høye rentetak, som oftere er tilfelle i EU, vil sannsynligvis ikke ha den samme effekten på markedet som helhet. Høye rentetak vil kunne redusere kreditttilgjengeligheten for enkelte grupper, men dette kan både være ønskelig og til og med hovedintensjonen ved innføringen av et rentetak.

Kommisjonen fant også støtte for at fravær av rentetak gir et større produktspekter i markedet. De fant også eksempler fra flere land hvor rentetak førte til økte gebyrer. Dette gir støtte for at et eventuelt rentetak bør utformes slik at det også inkluderer andre kostnader. Eksisterende empiri gir derimot liten støtte til en hypotese om at rentetak reduserer gjeldsnivået i økonomien eller at det fører til en stor økning i nye ulovlige gråmarkeder for kreditt.

Verdensbanken konkluderer i sin rapport fra 2014 med at det er lite empiriske bevis som støtter bruk av rentetak for å rette opp i markedssvikt og at det er flere andre tiltak som heller bør gjennomføres om målet er å senke renter over tid. Om rentetak likevel vurderes som hensiktsmessig, bør det innføres i kombinasjon med andre tiltak. Verdensbanken anbefaler videre at rentetak ikke bør dekke hele finanssektoren, men bør settes gjeldende for enkeltprodukter (som for eksempel forbrukslån) eller for spesifikke tilbydere. De anbefaler videre at rentetaket bør inkludere totalkostnaden av kreditt og at nivået bør være høyt nok til å tillate fortjeneste hos bankene, men lavt nok til å eliminere overflødig profitt.

7. Hjemmel for å innføre rentetak

7.1 Finansavtaleloven

Finansavtaleloven gjelder for avtaler og oppdrag om finansielle tjenester med finansforetak eller lignende institusjoner, jf. finansavtaleloven § 1. Utenlandske institusjoner vil i utgangspunktet være underlagt norske regler som regulerer avtaler mellom foretak og kunde for sin virksomhet i Norge. I forbrukerforhold vil filialer og grensekryssende virksomhet være omfattet av finansavtaleloven, jf. finansavtaleloven § 3.

Finansavtaleloven har ikke regler som regulerer rentenivået, utover å angi hvilke varslingskrav som stilles til långiver for å kunne endre rentenivået. Justis- og beredskapsdepartementet sendte høsten

¹⁰https://www.ecb.europa.eu/stats/financial_markets_and_interest_rates/bank_interest_rates/mfi_interest_rates/html/index.en.html

2017 ut forslag om ny finansavtalelov på høring med høringsfrist 15. desember 2017. I lovforslaget er det i § 76 første ledd tatt inn en bestemmelse som begrenser bruk av urimelige kredittvilkår. Dette er en gjeninnføring av regler i straffeloven om ågerrenter som ble opphevet ved ny straffelov i 2005. Lovforslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet lyder som følger:

"Ingen må kreve renter eller annet vederlag som står i åpenbart misforhold til kredittytelsen, eller som utilbørlig utnytter et avhengighetsforhold, gjeldsproblemer eller økonomisk nød (åger). Slike avtalevilkår er ikke bindende for kunden."

Forslaget inneholder ikke en forskriftshjemmel om nærmere regulering av rentetak. Det fremgår videre av finansavtaleloven § 3 at hvis en forbruker bosatt i Norge har inngått avtale med en institusjon hjemmehørende i et annet land, gjelder norsk rett for avtalen på visse vilkår. Dette gjelder blant annet dersom det utenlandske foretaket har gitt forbrukeren tilbud eller markedsført tjenesten i Norge, og forbrukeren har gjort det som er nødvendig for at avtalen inngås. Dette innebærer at i forbrukertilfeller gjelder finansavtaleloven også filialer og foretak som driver grensekryssende virksomhet.

7.2 Finansforetaksloven

Finansforetaksloven § 16-6 gir forskriftshjemmel for prisfastsettelse. Bestemmelsen lyder som følger:

"Departementet kan gi forskrifter om prisfastsetting og kostnadsbelastning for tjenester som ytes av finansforetak."

Bestemmelsen er en videreføring fra finansieringsvirksomhetsloven § 2-13. I forarbeidene til finansieringsvirksomhetsloven fremgår det at "bestemmelsen tar først og fremst sikte på å ramme prisfastsetting som har, eller kan ha, en uheldig virkning på konkurransesituasjonen, eller som for øvrig kan være til skade for allmenne interesser."

Rentetak anses å falle inn under forskriftshjemmelens anvendelsesområde.

Det fremgår av finansforetaksloven §§ 5-4 og 5-5 som gjelder filialer med hovedsete i annen EØS-stat og grensekryssende virksomhet fra annen EØS-stat at finansforetaksloven § 16-6 er gjort gjeldende for disse. Dette innebærer at disse må følge en eventuell fastsettelse av rentetak.

8. Oppsummering og anbefaling

Finanstilsynet er på bakgrunn av faren for sterk vekst i dyre forbrukslån til sårbare grupper bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av å innføre et rentetak. Veksten i slike lån til sårbare grupper kan skyldes markedssvikt som følge av eksterne virkninger, informasjonsasymmetrier og/eller irrasjonelle aktører. Denne markedssvikten kan bidra til at finansforetakene priser forbrukslån høyere enn underliggende risiko tilsier og at forbrukere får tilbud om og tar opp lån de ikke forstår betingelsene for og som de vil kunne ha problemer med å betjene. Det kan også skyldes aggressiv markedsføring som i liten grad vektlegger kostnadene knyttet til låneopptaket.

Det er nylig iverksatt flere tiltak for å bidra til å motvirke slike uheldige forhold. Dette omfatter blant annet gjeldsinformasjonsloven (gir økt informasjon om risikoen for finansforetakene), forskrift om markedsføring av kreditt (gir riktigere og/eller tydeligere informasjon til forbrukerne) og retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis (legger vekt på at låntaker må kunne betjene gjelden

også ved endringer i rammebetingelsene). Et rentetak kan fungere som et supplement til disse tiltakene, men det er stor usikkerhet om virkningene av rentetak, jf. Verdensbankens undersøkelse. Et rentetak kan i prinsippet gi bankene insentiv til å benytte seg av all tilgjengelig informasjon og foreta sunne kredittvurderinger, siden usikkerhet om risiko ikke kan prises inn på samme måte som i dag, men det kan også medføre økte priser for kunder med lavere risiko. En grense på rentenivået kan også gjøre det mindre attraktivt å drive aggressiv markedsføring, og sånn sett støtte opp under forskriften om markedsføring, siden finansforetakene i mindre grad vil kunne tjene på å tiltrekke seg de mest sårbare kundene. Lavere renter kan samtidig stimulere etterspørselen etter forbrukslån.

Et lavt rentetak kan gi uønskede konsekvenser som for eksempel kraftig reduksjon i tilgangen til kreditt for forbrukere med lavere tilgang til sikret kreditt og en høyere rentekostnad for lavrisikokunder. Et høyt rentetak vil i liten grad påvirke det generelle prisnivået i markedet, men kan bidra til at dyre forbrukslån ikke gis til kunder som kan få problemer med tilbakebetaling.

Flere av våre naboland har foreslått eller innført rentetak. Disse reguleringene er særlig rettet mot markedet for små forbrukslån med kort løpetid og typisk kort tid mellom søknad og utbetaling. Det norske markedet er ikke helt sammenlignbart med våre naboland, siden snabblån/sms-lån er langt mindre utbredt i Norge. Lignende rentetak som i våre naboland vil likevel kunne ha en disiplinerende effekt og begrense en eventuell vekst i markedet for sms-lån i Norge.

Et eventuelt rentetak bør være utformet slik at det ikke lett kan omgås ved justeringer av produktene. Et alternativ kan være et høyt nominelt rentetak som kombineres med en maksimalgrense for kostnader, utformet slik at det er mer uavhengig av lånets løpetid og størrelse, men treffer produkter med høyest prising. Et eventuelt rentetak bør være gjeldende for alle tilbydere av forbrukskreditt i det norske markedet.

Det er nylig innført en rekke tiltak rettet mot forbrukslån i det norske markedet, og det er for tidlig til å kunne fastslå effekten av disse tiltakene. Finanstilsynet anser at det er best å avvente en eventuell innføring av et rentetak til etter eksisterende tiltak har fått tid til å virke. Det er også rom for skjerpelse av eksisterende tiltak om dette skulle vurderes som nødvendig. Aggressiv markedsføring vurderes som en sterk driver for låneopptak hos sårbare forbrukere og en utvidelse av markedsføringsloven med forbud mot lojalitetsprogram og bonusordninger, som tidligere anbefalt, vil være rettet mot dette. Dersom tiltakene ikke virker og dersom markedet for sms-lån får et visst omfang, bør det etter Finanstilsynets syn vurderes å innføre rentetak for å begrense omfanget av slike lån.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Thea Birkeland Kloster
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.