



Finanstilsynet
Århusgade 110
2100 København Ø
Att.: Chefkonsulent Belal Yassin

Sendt pr. e-mail til hoeringer@ftnet.dk med kopi til bya@ftnet.dk, hbj@ftnet.dk og aaf@ftnet.dk

Dato: 21. februar 2020

Sag: FO-20/01759-4

Sagsbehandler: /jli

Direkte tlf.: +45 41 71 50 66

Forbrugerombudsmandens høringssvar til Finanstilsynets udkast til forslag til "Opgør med kviklån"

Finanstilsynet har den 24. januar 2020 sendt *udkast til forslag til lov om ændring af lov om forbrugslånsvirksomheder, lov om markedsføring og lov om finansiel virksomhed (Opgør med kviklån)* (herefter "lovudkastet") i høring hos Forbrugerombudsmanden.

Forbrugerombudsmandens væsentligste bemærkninger til lovudkastet kan sammenfattes som følger:

- 1) Den i lovudkastet foreslåede regulering af omkostningerne på forbrugercredit vil **styrke forbrugerbeskyttelsen**.
- 2) Den i lovudkastet foreslåede aftaleretlige konsekvens af, at forbrugslånsvirksomheder overtræder ÅOP-loftet, medfører dog, at **forbrugerne stilles ringere end forbrugeren ville være, hvis retsvirkningerne ved overtrædelse af et ÅOP-loft fulgte den nugældende lovgivning om urimelige aftalevilkår, hvor forbrugeren kan kræve en aftale opretholdt uden de urimelige vilkår.**

Overtrædelser af det foreslåede ÅOP-loft ville efter den gældende aftalelovs § 38 c betyde, at forbrugeren kunne fastholde aftalen om afviklingen af lånet i løbetiden – enten helt uden betaling af renter og andre omkostninger, eller alene med tillæg af omkostninger efter renteloven, hvor morarenten p.t. er 8,05 %.

Efter udkastet til § 11 a, stk. 3, i lov om forbrugslånsvirksomheder har forbrugslånsvirksomheder, der overtræder ÅOP-loftet, derimod ret til omkostninger svarende til de lovlige 35 %.

Forbrugerombudsmanden tillader sig derfor at foreslå, at § 11 a, stk. 3, udgår af lovudkastet, og forbrugslånsvirksomheder i stedet omfattes af den foreslåede § 11 a, stk. 6.

FORBRUGEROMBUDSMANDEN

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 41 71 51 51

Fax 41 71 51 61

CVR-nr. 10 29 48 19

EAN-nr. 5798000018006

forbrugerombudsmanden@
forbrugerombudsmanden.dk

www.forbrugerombudsmanden.dk

ERHVERVSMINISTERIET

Medlem af International Consumer
Protection & Enforcement Network
(ICPEN)

www.icpen.org

- 3) *Overtrædelser af ÅOP-loftet og omkostningsloftet vil blive **vanskelige at håndhæve strafferetligt** i praksis, da overtrædelser ifølge lovudkastet kun vil være strafbare, hvis de er grove eller gentagne.*
- 4) *Bødeudmålingsskemaet til brug for udmåling af straf for overtrædelse af ÅOP-loftet og omkostningsloftet er mindre velegnet i sager mod ikke-finansielle virksomheder, da disse typisk har væsentligt lavere omsætninger end finansielle virksomheder (banker mv.) og vil kunne medføre **lempelse af bødeniveauet** i dag.*
- 5) *Markedsføringsforbuddet **omfatter ikke tredjemandsfinansierede kreditkøb**. Forbrugerombudsmanden skal gøre opmærksom på, at virksomheder tilbyder lånefinansieret online-shopping i stadig større omfang.*

Detailvirksomheder, der selv tilbyder finansiering af kreditkøb, vil ikke kunne markedsføre denne finansiering uden at overtræde forbuddet.

- 6) *Det bør fremgå klart, at Forbrugerombudsmanden har kompetence til at behandle straffesager vedr. ÅOP-loftet og omkostningsloftet.*

Forbrugerombudsmandens bemærkninger er uddybet nedenfor.

1. Lovudkastet vil øge forbrugerbeskyttelsen

Den i lovudkastet foreslåede regulering af omkostningerne på forbrugerkredit vil styrke forbrugerbeskyttelsen.

Reguleringen af omkostningerne på forbrugerkredit må i øvrigt forventes at medføre, at det økonomiske incitament til ikke at foretage kreditværdighedsvurderinger af forbrugerne bliver mindre.

2. De i lovudkastet foreslåede aftaleretlige konsekvenser af at overtræde ÅOP-loftet stiller forbrugeren ringere, end forbrugeren ville være efter aftalelovens § 38 c efter indførelse af et ÅOP-loft

Den i lovudkastet foreslåede aftaleretlige konsekvens af, at forbrugslånsvirksomheder overtræder ÅOP-loftet, medfører, at forbrugerne stilles ringere end forbrugeren ville være, hvis retsvirkningerne ved overtrædelse af et ÅOP-loft fulgte den nugældende lovgivning om urimelige aftalevilkår, hvor forbrugeren kan kræve en aftale opretholdt uden de urimelige vilkår.

Efter den gældende aftalelovs § 38 c må overtrædelser af et ÅOP-loft antages at ville have ugyldighedsvirkning for et aftalevilkår med højere ÅOP, således at virksomhederne ville miste retten til at kræve renter og gebyrer af det pågældende lån.

Efter § 11 a, stk. 3, i lovudkastet til ændring af loven om forbrugslåsvirksomheder (lovudkastets § 1) vil forbrugslåsvirksomheder imidlertid fortsat være berettigede til omkostninger svarende til 35 % i ÅOP, selv om virksomhederne har overtrådt forbuddet mod at kræve højere omkostninger end svarende til 35 % i ÅOP i en låneaftale.

Den aftaleretlige konsekvens ved overtrædelse af ÅOP-loftet vil dermed blive lempeligere for forbrugslåsvirksomheder, end hvis konsekvenserne af overtrædelser skulle vurderes efter de forbrugerbeskyttende regler i aftaleloven.

Selv om forbrugslåsvirksomheder indgår låneaftaler med en højere ÅOP end 35 %, vil de således fortsat have samme indtjening ved at have indgået kreditaftalen, som hvis de havde overholdt forbuddet i lovgivningen. De aftaleretlige konsekvenser af at overtræde lovgivningen har derfor *ingen præventiv effekt*.

I lovudkastet, s. 9 og 27-28, fremgår følgende om baggrunden for den lempelige retsvirkning ved forbrugslåsvirksomheders overtrædelse af ÅOP-loftet:

”Bliver den foreslåede bestemmelse overtrådt er der tale om et ugyldigt aftalevilkår, og forbrugeren bør stilles som hvis bestemmelsen var iagttaget. Det vurderes i den sammenhæng ikke hensigtsmæssigt at foreslå, at forbrugerkreditaftaler, der indgås i strid med bestemmelsen, skal anses for værende ugyldige, da en sådan regel vil medføre, at aftalen i sin helhed er bortfaldet og det lånte beløb skal tilbagebetales inden for meget kort tid. Det vil ofte ikke være muligt i praksis for forbrugeren, fordi det lånte beløb allerede er anvendt til at erhverve et forbrugsgode. Derfor bør konsekvensen af det ugyldige forhold være, at forbrugerkreditaftalen opretholdes, men at kreditomkostningerne på forbrugerkreditaftalen i stedet nedsættes til 35 procent, og dermed til den øvre grænse for rimelige kreditomkostninger.”

Det er således anført i lovudkastet, at et aftalevilkår om en ÅOP på mere end 35 % vil være et ugyldigt aftalevilkår, men at dette ikke ville være hensigtsmæssigt for forbrugeren, fordi det ville medføre, at ”aftalen i sin helhed er bortfaldet og det lånte beløb skal tilbagebetales inden for meget kort tid”.

Det citerede afsnit synes at være baseret på den opfattelse, at ugyldighed altid indebærer, at begge parter skal tilbagelevere deres ydelser i fuldt omfang, men dette er ikke korrekt. For så vidt angår urimelige *forbrugerftaler* kan forbrugeren netop kræve, at de ugyldige vilkår bortfalder, men at afta-

lens øvrige indhold opretholdes. Det følger af aftalelovens § 38 c, stk. 1, 2. pkt., at forbrugeren frigøres fra sit ugyldige løfte (fx renter og gebyrer), men dog kan kræve, at den erhvervsdrivende fortsat er bundet af aftalens øvrige indhold (fx løbetiden). Det kan i øvrigt tilføjes, at selv hvis ugyldighedsvirkningen var, at forbrugeren skulle tilbagebetale lånebeløbet straks, da vil dette stadig være en mere gunstig retsvirkning for forbrugeren end den foreslåede nedsættelse til 35 %, eftersom forbrugeren i et sådant scenario blot vil blive pålagt morarenter efter renteloven, der for tiden er 8,05 %.

Med lovudkastet er der således lagt op til en retsvirkning, der er markant mindre forbrugerbeskyttende end den forbrugerretlige ugyldighedsvirkning, som ville indtræde, hvis forbrugeren fik medhold i en sag efter aftalelovens § 38 c, jf. § 36:

§ 36. En aftale kan ændres eller tilsidesættes helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. Det samme gælder andre retshandler.

[...]

§ 38 c. Ved forbrugeraftaler gælder § 36, stk. 1. Såfremt det vil være stridende mod hæderlig forretningssskik og bevirke en betydelig skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser til skade for forbrugeren at gøre et aftalevilkår gældende, gælder de i § 36, stk. 1, nævnte retsvirkninger også, **idet forbrugeren dog i så fald kan kræve, at den øvrige del af aftalen skal gælde uden ændringer, hvis dette er muligt.**

[...]

Aftalelovens § 38 c gennemfører minimumsdirektivet om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler.¹

Forbrugerombudsmanden skal derfor anbefale, at den civilretlige virkning for alle kreditgiverkategorier reguleres i overensstemmelse med ugyldighedsvirkningen efter aftalelovens § 38 c, stk. 1, 2. pkt., jf. artikel 6, stk. 1, i direktivet om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, der har følgende ordlyd:

”Medlemsstaterne fastsætter, at urimelige kontraktvilkår i en aftale, som en erhvervsdrivende har indgået med en forbruger, i henhold til deres nationale lovgivning ikke binder forbrugeren, og at aftalen forbliver bindende for parterne på i øvrigt samme vilkår, hvis den kan opretholdes uden de urimelige kontraktvilkår.”²

¹ Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler.
² EU-domstolen har fortolket reglerne i dette direktiv i dom af 14. juni 2012 i sag C-618/10, Banco Español de Crédito SA mod Joaquín Calderón Camino, jf. særligt præmis 68-69. Forbrugerombudsmanden kan også henvise til forslaget til afgørelse fra generaladvokat V. Trstenjak, fremsat den 14. februar 2012, pkt. 88, hvor rationalet for EU-domstolens afgørelse belyses yderligere, samt lektor, ph.d. Marie Jull Sørensens artikel trykt i U 2013B.383 (Om adgangen til at ændre urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler).

Hvis lovudkastet gennemføres, uden at ugyldighedsvirkningen bringes i overensstemmelse med aftalelovens § 38 c samt direktivet om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler og EU-domstolens fortolkning af dette direktiv, kan det i øvrigt efter Forbrugerombudsmandens opfattelse give anledning til tvivl om foreneligheden med direktivet om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, afhængigt af direktivets anvendelsesområde, herunder fortolkningen af artikel 4, stk. 2, i direktivet.

Forbrugerombudsmanden skal i øvrigt bemærke, at det ikke fremgår klart af lovudkastet, hvilke virksomheder man tilsigter skal være omfattet af den foreslåede § 11 a, stk. 3, i lov om forbrugslånsvirksomheder, der i henhold til bestemmelsen ikke omfatter forbrugslånsvirksomheder, der ikke har en tilladelse efter lov om forbrugslånsvirksomheder.

Efter ordlyden af udkastet sammenholdt med ordlyden af den gældende lov om forbrugslånsvirksomheder, omfatter bestemmelsen ikke de forbrugslånsvirksomheder, der har forsømt at få en tilladelse (og som derfor driver ulovlig virksomhed). Bestemmelsen omfatter imidlertid heller ikke banker (pengeinstitutter) og andre finansielle virksomheder, da disse virksomheder er ”forbrugslånsvirksomheder”, men ikke har tilladelse som forbrugslånsvirksomhed, da de er undtaget fra dette krav, jf. lov om forbrugslånsvirksomheder § 2, nr. 1, sammenholdt med lovens § 1, stk. 2, nr. 1.

Disse virksomheder er derfor efter udkastets ordlyd omfattet af § 11 a, stk. 6, hvorefter den aftaleretlige konsekvens ved overtrædelse af ÅOP-loftet er, at alle låneomkostninger bortfalder.

3. Overtrædelser af ÅOP-loftet og omkostningsloftet vil blive vanskelige at håndhæve strafferetligt i praksis, da overtrædelser ifølge lovudkastet kun vil være strafbare, hvis de er grove eller gentagne

Det fremgår af udkastet til § 30, stk. 2, i lov om forbrugslånsvirksomheder, at grove eller gentagne overtrædelser af ÅOP-loftet eller omkostningsloftet strafbelægges.

Strafbestemmelser, hvorefter handlinger kun kan straffes ved grove eller gentagne overtrædelser, er vanskelige at håndhæve, fordi domfældelse forudsætter, at domstolene finder overtrædelsen grov, eller at der kan føres bevis for, at overtrædelsen er sket gentagne gange. Lovudkastet indeholder ingen lovbemærkninger, der bidrager til afklaringen af, hvilke handlinger der skal anses for grove.

Lovudkastet indeholder heller ikke en begrundelse for, hvorfor alene grove eller gentagne overtrædelser af forbuddet er strafbelagt.

Strafbetingelsen om grove eller gentagne overtrædelser kendes fx fra kreditaftalelovens § 56, stk. 2, hvorefter overtrædelser af kreditaftalelovens oplysningspligter straffes ved grov eller oftere gentagen overtrædelse. Der har så vidt Forbrugerombudsmanden er bekendt aldrig været afsagt en dom endsige ført en straffesag efter denne bestemmelse.

På den baggrund skal Forbrugerombudsmanden anbefale, at overtrædelser strafbelægges uden at stille krav til grovhed eller gentagen overtrædelse, eller at det beskrives i lovbemærkningerne, hvad der skal til for, at en overtrædelse er grov eller gentagen.

4. Bødeudmålingsskemaet til brug for udmåling af straf for overtrædelse af ÅOP-loftet og omkostningsloftet synes ikke velegnet i sager mod ikke-finansielle virksomheder, da disse typisk har væsentligt lavere omsætninger end finansielle virksomheder (banker mv.)

I lovudkastet, s. 38-39, foreslås en strafudmålingspraksis baseret på det bødeudmålingsskema, som også findes i lovforarbejder til lov om finansiel virksomhed, og som oprindeligt stammer fra betænkning om bødesanktioner på det finansielle område.³ Skemaet er udarbejdet med henblik på udmåling af bøder til finansielle virksomheder, dvs. banker, realkreditinstitutter, forsikringsselskaber mv.

Det ene af bødeudmålingsskemaets to kriterier er virksomhedens nettoomsætning. Intervallerne i skemaet er imidlertid fastsat ud fra omsætningsniveauet for finansielle virksomheder, der typisk har væsentligt højere omsætninger end forbrugslånselskaber.

Det er derfor sandsynligt, at kviklånsselskaber vil være omfattet af den laveste eller næstlaveste kategori i bødeudmålingsskemaet. Da det øverste bødeniveau i disse kategorier (der giver mulighed for bøder på hhv. 1 og 2 mio. kr.) desuden kun finder anvendelse ved "særligt grove overtrædelser" – dvs. overtrædelser, der ikke bare er grove, men særligt grove – må det forventes, at forbrugslånsvirksomheders overtrædelser af ÅOP-loftet højst kan give anledning til bøder i skemaets generelle niveau, dvs. bøder på maksimalt hhv. 100.000 kr. og 200.000 kr.

Strafudmålingspraksis baseret på skemaet vil derfor kunne føre til en svækkelse af det nuværende bødeniveau på kviklånsmarkedet, sådan som dette har udviklet sig i sager om overtrædelse af markedsføringsloven.⁴

³ Betænkning nr. 1516 om bødesanktioner på det finansielle område, afgivet den 10. maj 2016.

⁴ Der kan henvises til følgende praksis vedr. bødeudmåling i sager om forbrugslånsvirksomheder/kviklånsselskabers overtrædelse af markedsføringsloven: Retten i Glostrups dom i sag 15-7340/2013 (bøde på 100.000 kr. til selskab med omsætning på 4,3 mio. kr.), Retten i Glostrups dom i sag 15/7338/2013 (bøde på 100.000 kr. til selskab med omsætning på 5,2

5. Markedsføringsforbuddet undtager tredjemandsfinansierede kreditkøb, som er et marked i vækst

Det fremgår af lovudkastet, at markedsføringsforbuddet i medfør af forslaget til § 11 a, stk. 3, nr. 3, i markedsføringsloven (lovudkastets § 2) ikke gælder, hvis kreditten udbydes med henblik på køb af en specifik vare eller tjenesteydelse og købesummen helt eller delvist dækkes ved lån indrømmet køberen af tredjemand på grundlag af en aftale herom mellem denne og sælgeren.

Forbrugerombudsmanden forstår bestemmelsen således, at *tredjemandsfinansierede kreditkøb* ikke er omfattet af markedsføringsforbuddet.

I lovudkastet, s. 13, fremgår dog følgende (Forbrugerombudsmandens fremhævning):

”Markedsføringsforbuddet skal gælde for alle forbrugslånsvirksomheder og forbrugerkreditaftaler, der ydes uden pant i fast ejendom. **Markedsføringsforbuddet vil derfor omfatte alle former for forbrugerkreditaftaler, f.eks. kortfristede lån, kassekreditter, billån og andre lån, der ydes med henblik på erhvervelse af et forbrugsgode,** og udbydere af disse.”

Under hensyn til undtagelsen af tredjemandsfinansierede kreditkøb fra markedsføringsforbuddet, synes den retstilstand, man på udkastets s. 13 angiver, at man ønsker at indføre, ikke at blive resultatet af en gennemførelse af lovudkastet.

Lovudkastets undtagelse af tredjemandsfinansierede kreditkøb vil desuden medføre, at de fleste *shoppingkreditaftaler* vil være undtaget fra markedsføringsforbuddet. Shoppingkreditaftaler er typisk kendetegnet ved at være aftaler om kreditrammer til brug for køb af varer eller tjenesteydelser til brug for shopping i en eller flere butikker eller på en eller flere webshops.

Forbrugerombudsmanden skal gøre opmærksom på, at udbuddet af sådanne shoppingkreditaftaler efter Forbrugerombudsmandens opfattelse er i vækst ved online-handel.

6. Det fremgår ikke klart, at Forbrugerombudsmanden har kompetence til at behandle straffesager vedr. ÅOP-loftet og omkostningsloftet

Det fremgår ikke af lovudkastet, at Forbrugerombudsmanden har kompetence til at behandle straffesager om overtrædelse af de strafbelagte bestemmelser i lov om forbrugslånsvirksomheder.

mio. kr.) og Københavns Politis bødeforelæg af 2. november 2016 i sag 0100-91190-00019-16 (bøde på 300.000 kr. til selskab med omsætning på 262 mio. kr.).

Forbrugerombudsmanden antager, at det er hensigten, at Forbrugerombudsmanden skal kunne behandle straffesager vedr. overtrædelser af ÅOP-loftet og omkostningsloftet.

Hvis ikke Forbrugerombudsmanden har kompetence til at behandle strafbare overtrædelser af loven, vil der gælde en uhensigtsmæssig retstilstand, hvorefter Forbrugerombudsmanden – ved behandling af fx et kviklånselskabs overtrædelse af markedsføringsforbuddet – ikke har mulighed for samtidig at behandle overtrædelser af ÅOP-loftet eller omkostningsloftet, der i stedet skal behandles af Finanstilsynet og SØIK. Dette er byrdefuldt for virksomhederne, der i sådanne sager skal forholde sig til to myndigheder. Fra et myndighedsperspektiv vil det være unødigt ressourcekrævende og ineffektivt.

Forbrugerombudsmanden skal derfor opfordre til, at der i loven indføres en eksplicit kompetenceregulering, der giver Forbrugerombudsmanden adgang til at behandle straffesager efter loven. Herved kan der ikke opstå tvivl om, hvorvidt Forbrugerombudsmanden kan behandle sådanne sager.

-o-

Giver ovenstående bemærkninger anledning til spørgsmål, står Forbrugerombudsmanden naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen
På Forbrugerombudsmandens vegne

Jacob Tanderup Linkis
Specialkonsulent