

Finanstilsynet  
Århusgade 110  
2100 København Ø

Dato: 7. januar 2019

Sag: FO-18/19692-3

Sendt pr. e-mail til [hoeringer@ftnet.dk](mailto:hoeringer@ftnet.dk) med kopi til [hbj@ftnet.dk](mailto:hbj@ftnet.dk) og [kan@ftnet.dk](mailto:kan@ftnet.dk)

Sagsbehandler: /jli

Direkte tlf.: +45 41 71 50 66

## **Forbrugerombudsmandens høringssvar til Finanstilsynets udkast til forslag til lov om forbrugslånsvirksomheder**

**FORBRUGEROMBUDSMANDEN**

Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby

Finanstilsynet har den 29. november 2018 sendt udkast til forslag til lov om forbrugslånsvirksomhed i høring hos Forbrugerombudsmanden.

Tlf. 41 71 51 51

Fax 41 71 51 61

CVR-nr. 10 29 48 19

EAN-nr. 579800018006

*Lovudkastet, der har til formål at øge forbrugerbeskyttelsen, giver Forbrugerombudsmanden anledning til en række bemærkninger, da en eventuel vedtagelse af lovforslaget vil medføre en betydelig begrænsning af Forbrugerombudsmandens kompetence til at føre tilsyn.*

forbrugerombudsmanden@  
forbrugerombudsmanden.dk

[www.forbrugerombudsmanden.dk](http://www.forbrugerombudsmanden.dk)

*Forbrugslånsvirksomheder kan underlægges Finanstilsynet tilsyn – som foreslået i lovudkastet – uden at undtage forbrugslånsvirksomheder fra Forbrugerombudsmandens uafhængige tilsyn ud fra hensynet til forbrugerne. Det er således sædvanligt, at virksomheder, der er underlagt et sektorspecifikt tilsyn, også er underlagt Forbrugerombudsmandens generelle tilsyn med overholdelse af god skik efter markedsføringsloven.*

**ERHVERVSMINISTERIET**

*Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør lovudkastets § 35 derfor ikke medtages i et lovforslag.*

Medlem af International Consumer  
Protection & Enforcement Network  
(ICPEN)

[www.icpen.org](http://www.icpen.org)

### **1. Forbrugerombudsmandens tilsyn med forbrugslånsvirksomheders overholdelse af bl.a. god skik**

Siden hurtige online-forbrugslån blev introduceret i Danmark, har den nemme adgang til lån og udviklingen af nye online låneprodukter medført en øget risiko for forbrugerne for gældsætning med høje kreditomkostninger og overgældsætning, ikke mindst for de unge.<sup>1</sup> Online-forbrugslån markedsføres i dag på nettet, på tv, i landsdækkende aviser og i offentlige transportmidler. Forbrugslån markedsføres også i stigende omfang som

<sup>1</sup> Ifølge TrygFondens og Forbrugerrådet Tænks rapport "Ungdomsliv på kredit" om gældsproblemer i samfundet fra november 2015 viste en spørgeskemaundersøgelse blandt unge, at 13,4 procent af danske unge mellem 18-30 år oplevede gældsproblemer, som i rapporten er defineret som gentagne betalingsproblemer i forhold til en eller flere regningstyper i hverdagen:

<https://gaeld.taenk.dk/sites/default/files/documents/ungdomsliv-paa-kredit.pdf>

en betalingsmåde ved online handel, som et alternativ til forskellige betalingskort.

Forbrugerombudsmanden har løbende ført tilsyn med lovligheden af forbrugslånsvirksomheders kreditkontrakter og lånevilkår, samt markedsføringen af lån. Det har medført bødestraf til en række udlånselskaber for mangelfulde og vildledende oplysninger om kreditomkostninger samt forbud mod et ulovligt forretningskoncept og påbud om tilbagebetaling af ulovlige misligholdelsesomkostninger til forbrugerne. Forbrugerombudsmanden har også indhentet et tilsagn om standsning af utilbørlig markedsføring af lån til køb af fx burgere eller cremer, som Forbrugerombudsmanden vurderede var i strid med god skik.

For at påvirke forbrugslånsvirksomheders adfærd udstedte Forbrugerombudsmanden i 2009 retningslinjer for kortfristede online-lån. Retningslinjerne præciserer, hvilke krav der kan stilles til forbrugslånsvirksomhederne for at overholde god skik og herunder kreditaftalelovens krav om at foretage kreditvurderinger.

I 2016 kunne Forbrugerombudsmanden konstatere en stigende misligholdelsesprocent for kviklån ifølge kviklånsvirksomhedernes indberetninger til Forbrugerombudsmanden. Forbrugerombudsmandens undersøgelse af virksomhedernes kreditvurderinger viste, at flere kviklånsvirksomheder baserede deres kreditvurdering på, om der var *en statistisk sandsynlighed* for, at låneansøgeren ville tilbagebetale lånet ud fra oplysninger om låneansøgerens bopæl, adfærd mv. Låneansøgerens individuelle økonomiske forudsætninger for at kunne tilbagebetale det ansøgte lån blev ikke tillagt afgørende betydning i de algoritmer, som virksomhederne anvendte til at beregne den statistiske sandsynlighed for tilbagebetaling. Den statistiske sandsynlighed for tilbagebetaling viser *udlånsvirksomhedens risiko for tab* ved at bevilge et lån, men ikke om låneansøgeren risikerer overgældsætning ved at tage lånet på grund af låneansøgerens konkrete økonomiske situation, der kan adskille sig fra det segment, som låneansøgeren tilhører fsva. bolig, adfærd mv. og som anvendes i de statistiske beregninger.

Forbrugerombudsmanden besluttede derfor at indlede forhandlinger med bl.a. Finansrådet (nu Finans Danmark), Finans og Leasing og Dansk Kredit Råd om en revision af retningslinjernes afsnit om kreditvurderinger. Formålet var at tydeliggøre, at forbrugslånsvirksomheder skal vurdere, om den enkelte låneansøger er i stand til at betale lånet tilbage. Forbrugslånsvirksomheder skal derfor indhente oplysninger om ansøgerens økonomiske situation, inden ansøgeren får et lån, så forbrugslånsvirksomheden kan vurdere, om ansøgeren må forventes at kunne betale lånet tilbage. De nye retningslinjer trådte i kraft i maj 2017.

Retningslinjerne gælder kun kortfristede lån, men da kreditaftaleloven stiller krav til alle kreditgivere om, at de skal foretage en kreditvurdering, når de tilbyder en forbruger et lån, medmindre lånet er rente og gebyrfrit, er det Forbrugerombudsmandens opfattelse, at kravene i retningslinjerne gælder uafhængigt af et låns løbetid.

Forbrugerombudsmanden har noteret sig, at kravene til kreditvurderinger efter retningslinjerne er gengivet i lovudkastets bemærkninger om de fremadrettede krav til kreditvurderinger.

I slutningen af 2017 indledte Forbrugerombudsmanden en omfattende undersøgelse af, om virksomheder, der udbyder hurtige online-forbrugslån, efterlevede retningslinjerne og dermed kreditaftalelovens krav om at foretage kreditvurderinger for at forebygge overgældsætning.

Forbrugerombudsmanden har samtidig undersøgt, om markedsføringen af de hurtige forbrugslån på virksomhedernes hjemmesider var vildledende og om virksomhederne overholdt markedsføringslovens krav om oplysning af omkostningerne ved at tage et lån, så forbrugerne kunne gennemskue ”prisen” for et lån, inden forbrugeren ansøgte om lånet. Det har ført til politianmeldelse af en række af virksomhederne for vildledende markedsføring.

Det er Forbrugerombudsmandens opfattelse, at revisionen af Forbrugerombudsmandens retningslinjer generelt har medført, at virksomhederne i videre omfang indhenter økonomiske oplysninger om den enkelte låneansøger inden bevilling af et lån. Forbrugerombudsmanden har dog bl.a. konstateret, at en række af virksomhederne ikke tager højde for forbrugernes faste udgiftsniveau eller alene vurderer, om forbrugerne vil kunne betale omkostningerne ved lånet, men ikke om forbrugerne vil kunne *tilbagebetale* lånet.

Efter en analyse af et antal bevilgede låneaftaler har Forbrugerombudsmanden også kunnet konstatere, at nogle af virksomhederne bevilgede lån til forbrugere, selvom de oplysninger om forbrugernes økonomiske situation, som virksomhederne faktisk havde indhentet forud for bevilling af lånet, indikerede, at forbrugerne *ikke* ville kunne tilbagebetale lånet.

Forbrugerombudsmanden har derfor meddelt en række af forbrugslåns-virksomhederne, at de har handlet i strid med god skik og anmodet virksomhederne om at afgive et tilsagn til Forbrugerombudsmanden om at overholde forpligtelsen til at kreditvurdere låneansøgere og meddelt, at Forbrugerombudsmanden agter at tage retslige skridt over for de virksomheder, der ikke ønsker at afgive tilsagn til Forbrugerombudsmanden om at overholde lovgivningen.

## **2. Ubegrundet undtagelse af forbrugslånsvirksomheder fra Forbrugerombudsmandens generelle forbrugerbeskyttende tilsyn med overholdelse af god skik**

Det fremgår af udkastet til lovforslagets § 35, at der foreslås en ændring af markedsføringslovens anvendelsesområde, som vil medføre, at forbrugslånsvirksomheder ikke længere vil være underlagt god markedsførings- og erhvervsskik. Derved flyttes kompetencen til at føre tilsyn med forbrugslånsvirksomheders overholdelse af god skik og herunder forpligtelsen til at kreditvurdere låneansøgere fra Forbrugerombudsmanden, som er en uafhængig (håndhævende) myndighed, til Finanstilsynet.

Hvis lovforslaget vedtages i den form, der er sendt i høring, vil Forbrugerombudsmanden derfor ikke kunne fortsætte det beskrevne tilsynsarbejde. Forbrugerombudsmanden vil således blive afskåret fra at lave undersøgelser af om forbrugslånsvirksomheders overholdelse af loven og ud fra sådanne undersøgelser forhandle retningslinjer med branchen. Forbrugerombudsmandens tilsyn vil blive reduceret til casebaseret håndhævelse, der forudsætter, at problemet berettiger og egner sig til en bekostelig domstolsproces.

Udkastet til lovforslaget indeholder ikke en begrundelse for forslaget om at undtage forbrugslånsvirksomheder fra Forbrugerombudsmandens generelle tilsyn med overholdelse af god skik, men Forbrugerombudsmanden har noteret sig, at netværksforeningen Dansk Kredit Råd, der navnlig repræsenterer kviklånsvirksomhederne, ønsker en sådan undtagelse.<sup>2</sup>

Forbrugerombudsmanden har forståelse for et ønske om, at det fremover skal kræve tilladelse at drive forbrugslånsvirksomhed.

Men skal forslaget indebære en styrkelse af forbrugerbeskyttelsen, må styrkelsen af Finanstilsynets kompetence til at gribe ind og føre tilsyn med disse virksomheder ikke ske på bekostning af Forbrugerombudsmandens tilsynsmuligheder på området eller på bekostning af forbrugernes mulighed for at få deres klager behandlet af Forbrugerombudsmanden, der i dag både fører et offentligt tilsyn og har kompetence til at forfølge civile krav på forbrugernes vegne.

*Forbrugerombudsmanden skal gøre opmærksom på, at lovforslaget kan gennemføres uden at undtage forbrugslånsvirksomhederne fra Forbrugerombudsmandens generelle tilsyn med overholdelse af den civile forbrugerbeskyttende lovgivning. Et sektorspecifikt tilsyn i Finanstilsynet vil*

---

<sup>2</sup> Jf. netværksforeningen Dansk Kredit Råds brancherapport ”Status på det digitale lånemarked”, s. 23: <http://digitalelan.dk/2018/04/30/dansk-kredit-rad-udgiver-statusrapport-for-digitale-forbrugsan/>

*således kunne indføres uden at begrænse Forbrugerombudsmandens kompetence.*

En sådan tilsynsopbygning er hovedreglen i dansk ret for så vidt angår den forbrugerbeskyttende lovgivning. Virksomheder, der er underlagt et sektorspecifikt tilsyn, er også underlagt Forbrugerombudsmandens generelle tilsyn med overholdelse af markedsføringsloven.

Det er således et grundlæggende karakteristika ved markedsføringsloven, at den indeholder nogle generelle regler, som alle virksomheder skal overholde, og at disse regler gælder, uanset om en virksomhed er underlagt et sektorspecifikt tilsyn og særregulering. Som eksempler kan nævnes inkassolovgivningen, spillelovgivningen, persondatalovgivningen og fødevarelovgivningen.

Den eneste undtagelse hertil er de finansielle virksomheder, der siden 2002 har haft en særstatus i relation til markedsføringsloven. De finansielle virksomheders særstatus er begrundet i, at disse virksomheder er underlagt omfattende finansiell regulering. Forbrugslånsvirksomhederne er ikke underlagt den finansielle lovgivning og vil heller ikke med lovforslaget blive underlagt den omfattende regulering, der gælder for finansielle virksomheder.

En undtagelse af forbrugslånsvirksomheder fra Forbrugerombudsmandens generelle tilsynsbeføjelser vil indebære, at Forbrugerombudsmanden ikke længere vil være tilsynsmyndighed for så vidt angår forbrugslånsvirksomhedernes overholdelse af bl.a. den civile retlige lovgivning, dvs. aftaleloven, kreditaftaleloven, renteloven osv. Det skyldes at Forbrugerombudsmandens tilsyn med den civile retlige lovgivning udledes af tilsynet med god skik, hvilket dels fremgår af markedsføringslovens forarbejder, men også er fastslået af Højesteret i en dom fra 2013.<sup>3</sup>

Efter lovudkastet vil Forbrugerombudsmanden kun have kompetence til at anlægge retssager vedrørende overtrædelser af god skik.

En undtagelse af forbrugslånsvirksomheder fra Forbrugerombudsmandens generelle tilsynsbeføjelser vil dog også føre til en svækkelse af Forbrugerombudsmandens muligheder for at konstatere overtrædelser af den forbrugerbeskyttende lovgivning, herunder aftaleloven, købeloven, renteloven, forbrugeraftaleloven, e-handelsloven og kreditaftaleloven.

Det skyldes, at det netop oftest er under behandlingen af klager fra forbrugerne, at Forbrugerombudsmanden får kendskab til overtrædelser af lovgivningen.

---

<sup>3</sup> Højesterets dom af 4. juli 2013, jf. UfR 2013.2941 H.

Forbrugerombudsmanden kan bl.a. henvise til, at Forbrugerombudsmanden i april 2018 fik dom ved Sø- og Handelsretten for, at en udlånsvirksomheds forretningskoncept var i strid med renteloven.<sup>4</sup> Dommen forpligter udlånsvirksomheden til at tilbagebetale ulovlige gebyrer til en lang række forbrugere. Selvom lovforslaget indebærer, at Forbrugerombudsmanden fortsat kan føre retssager mod forbrugslånsvirksomheder, er det meget usikkert om Forbrugerombudsmanden i fremtiden vil blive opmærksom på sådanne sager. Når Forbrugerombudsmanden ikke længe er tilsynsmyndighed på et område, vil forbrugerne således som udgangspunkt ikke klage til Forbrugerombudsmanden, ligesom Forbrugerombudsmanden som udgangspunkt vil oversende eventuelle klager til Finanstilsynet uden selv at foretage en undersøgelse af den enkelte klage.

I den nævnte sag var det således i kraft af sit almindelige tilsyn og flere klager sendt til Forbrugerombudsmanden som tilsynsmyndighed, at Forbrugerombudsmanden blev opmærksom på udbyderens ulovlige udlånsvirksomhed. Sager om finansielle forretningskoncepter – ikke mindst dem der udbydes på internettet – er ofte tidskrævende at analysere og det kan forudsætte oplysninger fra flere forbrugere og dermed flere klager. I den konkrete sag kunne Forbrugerombudsmanden først konstatere, at forretningskonceptet var ulovligt efter en granskning af virksomhedens aftalevilkår og rykkerprocedure.

Hertil kommer, at en opdeling af tilsynet med henholdsvis varer og tjenesteydelser og finansielle tjenesteydelser i form af lån også er uhensigtsmæssig i lyset af den teknologiske udvikling, der i langt videre omfang end tidligere muliggør markedsføring af udlånsprodukter ved køb af andre produkter. Det vil efter Forbrugerombudsmandens opfattelse ikke være en hensigtsmæssig adskillelse af tilsynet mellem Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør virksomheder ikke undtages fra Forbrugerombudsmandens generelle tilsyn, der i henhold til markedsføringslovens § 25 navnlig skal ske ud fra hensynet til forbrugerne, medmindre der er helt særlige begrundelser for en sådan undtagelse.

Hvis forbrugerbeskyttelsen ved forbrugslån skal styrkes, skal Forbrugerombudsmanden fortsat have generel kompetence til at føre tilsyn ud fra hensynet til forbrugerne og derudover skal forbrugslånsvirksomheder også underlægges Finanstilsynet tilsyn – som foreslået i lovforslaget.

*Da forbrugslånsvirksomheder kan underlægges Finanstilsynet tilsyn – som foreslået i lovforslaget – uden at undtage forbrugslånsvirksomhed fra Forbrugerombudsmandens kompetence til at føre tilsyn med god skik, vil en begrænsning af Forbrugerombudsmandens kompetence være en*

---

<sup>4</sup> Sø- og Handelsrettens dom af 6. april 2018, jf. UfR 2018.2569 SH.

*unødvendig lempelse af tilsynet med forbrugslånsvirksomheders efterlevelse af de forbrugerbeskyttende regler. Det vil kunne føre til en svækkelse af tilsynet med forbrugslånsvirksomhed for så vidt angår den civile forbrugerbeskyttende lovgivning.*

*Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør lovudkastets § 35 derfor ikke medtages i lovforslaget.*

### **3. En udvidelse af forpligtelsen til at foretage kreditvurderinger bør ske ved en ændring af kreditaftaleloven**

Det fremgår af lovudkastet, at indførelsen af en bestemmelse svarende til kreditaftalelovens § 7 c om pligt til at foretage en kreditværdighedsvurdering, uanset kredittens størrelse og løbetid, skyldes et ønske om, at også de lån, der ikke er omfattet af kreditaftaleloven i dag, underlægges kreditværdighedsvurderingsforpligtelsen.

Forbrugerombudsmanden skal gøre opmærksom på, at der er flere banker, der er aktive på markedet for online-forbrugslån. Bankerne lægger dog ofte ikke selv navn til lånene, der markedsføres af formidlere.

*En udvidelse af pligten efter kreditaftalelovens § 7 c til at kreditvurdere låneansøgere bør derfor opnås ved at ændre anvendelsesområdet for kreditaftalelovens § 7 c, således at ændringen også omfatter pengeinstitutter (banker).*

I modsat fald vil pengeinstitutter – der er undtaget fra lovforslagets bestemmelser – ikke blive underlagt en forpligtelse til at foretage kreditvurderinger for så vidt angår lån på under 3 måneder, som kun er forbundet med ubetydelige omkostninger (kreditaftalelovens § 3, stk. 1, nr. 2).

Ved en ændring af kreditaftaleloven undgår man også, at lovgivning om pligten til at kreditvurdere hører under flere ressort ministerier.

### **4. Et tilladelseskrav medfører ikke i sig selv øget forbrugerbeskyttelse i forhold til udlånselskaber**

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at formålet med de nye tiltag er at styrke forbrugerbeskyttelsen gennem en stramning af tilsynet med udbydere af forbrugslån. Forbrugerombudsmanden antager, at styrkelsen af tilsynet med forbrugslån navnlig søges opnået ved at indføre krav om tilladelse for at udøve virksomhed som forbrugslånsvirksomhed.

Baseret på Forbrugerombudsmandens tilsyn med markedet for forbrugslån er det Forbrugerombudsmandens opfattelse, at der er behov for øget forbrugerbeskyttelse.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse vil det næppe være vanskeligt for udlånselskaber af en vis størrelse at opfylde de krav, som forbrugslånsvirksomheder ifølge udkastet skal opfylde for at få tilladelse til at udøve virksomhed. Det vil derimod være overordentlig vanskeligt at påvise, at forbrugslånsvirksomheder overtræder kravene i praksis i et sådant omfang, at tilladelsen til at drive virksomhed vil kunne inddrages.

Baseret på Forbrugerombudsmandens arbejde med forbrugslånsvirksomhedernes kreditvurderingsprocedurer kan Forbrugerombudsmanden oplyse, at det i vidt omfang lader sig konstatere og undersøge, hvilke oplysninger en udlånsvirksomhed indhenter, men det er særdeles vanskeligt og ressourcekrævende at kontrollere, hvordan oplysningerne bliver behandlet og vægtet. Det skyldes, at virksomhederne anvender avancerede algoritmer og scoringsmodeller til at foretage kreditvurderingen, dvs. til at behandle de indhentede oplysninger.

*Selv om det kan være hensigtsmæssigt at forpligte udlånsvirksomheder til at lave forretningsgange og beskrive disse algoritmer og scoringsmodeller, således som foreslået i lovforslagets § 3, stk. 2, nr. 3, skal Forbrugerombudsmanden derfor understrege, at et effektivt tilsyn med, om disse beskrivelser er korrekte og om forretningsgangene rent faktisk bliver overholdt, vil forudsætte, at tilsynsmyndigheden får løbende indsigt i virksomhedernes algoritmer og løbende kontrollerer, om forbrugslånsvirksomheder også i praksis alene yder lån til forbrugere, der må forventes at ville kunne tilbagebetale lånet.*

-0-

Forbrugerombudsmanden står naturligvis til rådighed for en uddybning eller drøftelse af de beskrevne problemstillinger.

Med venlig hilsen  
På Forbrugerombudsmandens vegne

Jacob Tanderup Linkis  
Specialkonsulent