

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Innsendt elektronisk via regjeringen.no

HØRINGSSVAR – REVIDERT UTLÅNSFORSKRIFT

1. Innledning

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 29. september 2020 med forslag til ny utlånsforskrift.

Nordea Finans Norge AS driver Norges eneste pantelånervirksomhet, Lånekontoret i Oslo. Det er inngått avtale om salg av virksomheten til Aktiebolaget för Varubelåning. Dette er et svensk selskap som driver pantelånervirksomhet i Sverige under markedsføringsnavnet Pantbanken Sverige. Virksomheten til Lånekontoret vil drives videre som et norsk finansieringsforetak. Konsesjonssøknad for dette foretaket er til behandling hos Finanstilsynet.

Dersom forslaget blir vedtatt som foreslått, vil det ikke lenger være mulig å drive pantlånervirksomhet i Norge på kommersiell basis. Dette vil være svært uheldig for de enkeltpersoner som ikke lenger får tilgang til dette finansieringsalternativet. Det vil videre være en direkte årsak til at Lånekontoret ikke lenger kan driftes på kommersielt forsvarlige betingelser. I praksis innføres et forbud mot pantelånervirksomhet.

Vi kan ikke se at dette er vurdert i høringsnotatet, og det har formodentlig ikke vært Finanstilsynets intensjon. Vi kan heller ikke se at pantelånervirksomhet har noen innvirkning på finansiell stabilitet, og det er derfor neppe mulig eller hensiktsmessig å i praksis forby denne typen virksomhet gjennom en forskrift som er ment å sikre finansiell stabilitet. Vi har vanskelig for å se at den finansielle stabiliteten i Norge er så skjør at det er behov for drastiske tiltak på et forretningsområde (pantelånervirksomhet) som ikke har nevneverdig betydning for det norske finansielle systemet og som sjelden eller aldri har vært i makrotilsynsmyndighetens søkelys.

Vi anmoder derfor Finansdepartementet om å unnta pantelånervirksomhet fra forskriftens virkeområde. Avslutningsvis har vi inntatt et forslag til hvordan et slikt unntak kan formuleres.

2. Pantelånervirksomhet bør unntas fra ny utlånsforskrift

Det er en rekke grunner til at pantelånervirksomhet bør unntas fra virkeområdet til den foreslåtte utlånsforskriften:

Nordea Finans Norge AS

Confidential

- **Ingen innvirkning på finansiell stabilitet.**

For det første har pantelånervirksomhet ingen innvirkning på finansiell stabilitet.

Utlånsforskriften er gitt med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7 første ledd. Denne bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette forskrifter om «nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet». I høringsbrevet påpeker Finansdepartementet at «forbrukslånsforskriften er en del av makroreguleringen som er begrunnet i hensynet til finansiell stabilitet» og at «forskriftene regulerer bankenes samlede utlånspraksis og ikke den enkelte låneavtale».

Etter vårt skjønn har pantelånervirksomheten ingen sammenheng med makroregulering eller finansiell stabilitet. Vi viser til følgende:

- Det er kun ett foretak som tilbyr pantelånervirksomhet i Norge per i dag.
- Gjennomsnittlig størrelse på et pantelån er ca. kr 10 000. Totalt utestående volum, der lånekunden utelukkende hefter med deponert gjenstand, er i underkant av kr 30 mill.¹ Dette må sammenholdes med den samlede husholdningsskjelden i Norge på ca. kr 3 725 mrd.² Pantelånervirksomhet utgjør altså ca. 0,0008 % av den samlede husholdningsskjelden. Samlet utlånsvolum for pantelånervirksomhet er redusert med ca. 34 % de siste fire årene. Videre er tapsraten på pantelånervirksomhet er tilnærmet null, ettersom innvilget lånesum typisk er betydelig lavere enn salgsverdien på gjenstanden.³ Et så begrenset utlånsvolum, uten personlig ansvar for låntakerne og med tilnærmet null tap, har neppe betydning for finansiell stabilitet. Etter vårt skjønn er det verken forholdsmessig eller hensiktsmessig å innføre så vidt drastiske tiltak for en virksomhet med så begrenset betydning for finansiell stabilitet.
- Pantelånervirksomhet er i sin natur en virksomhet der «kunden utelukkende hefter med en gjenstand som på avtaletidspunktet blir deponert hos kredittgiveren», jf. någjeldende finansavtalelov § 44 (5). Med andre ord har ikke lånekunden personlig ansvar for gjeldsforpliktelsen. Dersom kunden ikke betaler, kan ikke utlåner kreve tilbakebetalt fra kunden personlig. Utlåner er henvist til å realisere det deponerte panteobjektet. Manglende betaling eller realisering av deponerte objekter vil derfor ikke medføre personlig gjeldsbelastning for noen av kundene. Selv om samtlige pantelånekunder skulle komme i betalingsproblemer, vil det derfor ikke oppstå nevneverdige konsekvenser for finansiell stabilitet.

¹ Tall fra Nordea Finans Norge AS per 2. november 2020.

² Samlet husholdningsskjeld er hentet fra Finanstilsynets høringsnotat av 28. september 2020 (kapittel 3.1).

³ Tall fra Nordea Finans Norge AS per 2. november 2020.

- Forslaget til ny utlånsforskrift vil i praksis medføre et forbud mot pantelånervirksomhet. Vi kan ikke se at det er vurdert i høringsnotatet, og det kan neppe begrunnes i hensynet til finansiell stabilitet. Regler som i praksis forbyr en spesifikk type virksomhet, er uansett en type regulering som naturlig hører hjemme i finansavtaleloven, ikke i en forskrift til finansforetaksloven. Videre mener vi at et tiltak med så drastiske konsekvenser fortjener en langt mer nyansert konsekvensutredning.
- I høringsnotatet på side 17 fremholder Finanstilsynet at «[r]enteutgiftene på forbrukslån og lån med pant i annet enn bolig utgjør en betydelig del av husholdningenes samlede renteutgifter». Dette er ikke tilfellet for pantelånervirksomhet, der gjennomsnittlig nominell rentekostnad utgjør kr 1700 per lån.
- **Pantelånervirksomhet er vesensforskjellig fra ordinær utlånsvirksomhet, og kan i det hele tatt vanskelig kalles «lån» i ordets vanlige forstand.**

Pantelånervirksomhet er vesensforskjellig fra alminnelig utlånsvirksomhet. Som nevnt innebærer selve definisjonen av pantelånervirksomhet at låntaker ikke har noe personlig gjeldsansvar, men kun hefter med det deponerte objektet. Det innebærer at pantelånervirksomhet vanskelig kan kalles «lån» i ordets vanlige forstand. I den grad låntaker ikke betaler lånet, blir det deponerte objektet – typisk en klokke, sølvtøy, smykker eller lignende verdigjenstander – realisert. Låntaker mottar et eventuelt overskudd fra realisasjonen, men vil ikke hefte for et eventuelt underskudd. Et eventuelt mislighold får altså ingen personlige konsekvenser for låntaker. Det påløper heller ingen rentekostnader eller inkassokostnader som kan få konsekvenser for finansiell stabilitet. Reelt sett har arrangementet sterkere likhetstrekk med en ordning hvor man selger et objekt til en tredjeperson, med en kontraktsfestet rett (men ingen plikt) til tilbakekjøp en gang i fremtiden til en gitt pris.

Argumentet i høringsnotatet om at «lik virksomhet skal reguleres likt» (side 17, siste avsnitt) slår derfor ikke til. Dette er fordi virksomheten ikke er «lik» som vanlig utlånsvirksomhet, og det er derfor ikke grunnlag for lik regulering.

- **Kravene i forskriften passer ikke og er ikke relevante for pantelånervirksomhet.**

Pantelånervirksomhet er basert på helt andre hensyn og forretningsmessige prinsipper enn vanlig utlånsvirksomhet. Vi viser til følgende:

- **Kredittvurdering (herunder 4,5 x inntekts-grense og rentestress):** Kredittvurdering av personen som tar opp pantelånet er tilnærmet irrelevant for pantelånervirksomhet. Dette har sammenheng med at personen ikke har personlig gjeldsansvar og

kun hefter for det deponerte objektet. I praksis kan låntaker velge om han eller hun ønsker å tilbakebetale lånet (og få igjen objektet) eller abandonere objektet (uten personlig ansvar). For pantelånervirksomhet er derfor det sentrale vurderingstemaet verden av sikkerhetsobjektet, og ikke en kredittvurdering av personen. Dette betyr at kravene i den foreslåtte utlånsforskriften § 3 (kredittvurdering), § 4 (vurdering av betjeningsevne med krav til 5 prosentpoeng rentestress) og § 5 (maksimal samlet gjeldsgrense på 4,5 ganger inntekt) er tilnærmet irrelevante.

Etter finansavtaleloven stilles det allerede krav om frarådingsplikt, jf. finansavtaleloven § 44 (5) som henviser til § 47. Finansavtaleloven stiller ikke spesifikke krav til hvordan kredittvurderingen gjennomføres, eller krav om kredittvurdering i det hele tatt. Dersom forskriften vedtas som foreslått, vil det medføre at Finansdepartementet, gjennom forskrift gitt med hjemmel i finansforetaksloven, innfører regler som er strengere enn og fraviker Stortingets fastsatte regler for pantelånervirksomhet i finansavtaleloven § 44 (5).

Reglene vil dessuten begrense virksomheten på en slik måte at den ikke lenger kan drives på kommersielt forsvarlige betingelser.

- **Avdrag:** I forslaget til utlånsforskrift § 12 annet ledd stilles krav om årlig avdragsbetaling. Selv om avtaler som varer i over ett år sjelden er relevant for pantelånervirksomhet, vil vi påpeke at konseptet avdrag i det hele tatt er fremmed i pantelånervirksomhet. Realiteten i forretningsmodellen er som nevnt at kunden «selger» og deretter «kjøper tilbake» objektet. Bestemmelser om avdrag er derfor lite relevant for pantelånervirksomhet.

Tilsvarende hensyn – om at virksomheten er basert på en verdivurdering av sikkerhetsobjektet snarere enn en kredittvurdering av personen – var årsaken til at kapitalfrigjøringskreditter ble unntatt fra virkeområdet til någjeldende boliglånsforskrift. Unntaket er foreslått videreført i den nye utlånsforskriften. Konsekvenshensyn tilsier derfor at pantelånervirksomhet bør unntas på samme måte som kapitalfrigjøringskreditter.

- **Andre forhold**

Det er en rekke andre forhold som tilsier at pantelånervirksomhet bør unntas utlånsforskriftens virkeområde:

- **Forholdet til finansavtaleloven:** Virksomheten er allerede unntatt i finansavtaleloven § 44 (5), og unntaket er foreslått videreført i forslaget til ny finansavtalelov § 5-22 (2). Å pålegge omfattende regulering av pantelånervirksomhet gjennom forskrift til finansforetaksloven vil skape direkte konflikt med finansavtaleloven.

- **Forholdet til utredningsinstruksen:** Konsekvensene av forslaget er ikke tilstrekkelig utredet. Vi stiller spørsmål ved om kravene i utredningsinstruksen er ivaretatt.
- **Forholdet til EØS-retten:** Forslaget til ny utlånsforskrift vil i praksis medføre forbud mot å drive pantelånervirksomhet i Norge. Dette vil ha direkte konsekvenser for en pågående transaksjon der Aktiebolaget för Varubelåning har inngått avtale om overtagelse av pantelånervirksomheten som for tiden drives av Nordea Finans Norge AS. Lovforslaget har dermed klart grenseoverskridende og restriktive elementer som begrenser den frie etableringsretten, samt fri flyt av varer, tjenester og kapital. Dette er ulovlig blant annet etter EØS-avtalens artikkel 31, med mindre det ivaretar et lovlig allment hensyn, og tiltaket er både egnet og ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det allmenne hensynet. I dette tilfellet kan vi ikke se at EØS-aspektet i det hele tatt er vurdert. Det allmenne hensynet – finansiell stabilitet – er formodentlig lovlig, men vi kan vanskelig se at detaljregulering av pantelånervirksomhet er et egnet middel til å oppnå finansiell stabilitet. Videre har vi store vanskeligheter med å forstå hvordan regler som i praksis forbyr pantelånervirksomhet er et proporsjonalt og forholdsmessig tiltak for å sikre finansiell stabilitet. Etter vårt skjønn er det stor sannsynlighet for at tiltaket vil være i strid med EU/EØS-retten. Vi bemerker for ordens skyld at pantelånervirksomhet er eksplisitt unntatt fra virkeområdet til forbrukerkredittdirektivet, jf. direktiv 2008/48 artikkel 2 nr. 2 bokstav k.
- **Pantelånervirksomhet er allerede tilstrekkelig regulert:** Pantelånervirksomhet er allerede tilstrekkelig regulert gjennom (i) krav til konsesjonsplikt for selve utlånsvirksomheten iht. finansforetaksloven § 2-1, (ii) virksomhetsregulering iht. finansavtaleloven § 44 (4) og (iii) alminnelig regulering gjennom brukthandelsloven (LOV-1999-12-22-105), § 8-1 i Oslo politivedtekter (FOR-2007-06-06-577) samt de fleste andre politivedtekter i Norge, jf. § 8-1 i normalpolitivedtekterne fastsatt i politiets rundskriv 2018-02 ([lenke](#)).

På denne bakgrunn anmoder vi Finansdepartementet om å unnta pantelånervirksomhet fra virkeområdet til ny utlånsforskrift gjennom et nytt punkt i forskriftens § 2 fjerde ledd. Punktet kan formuleres i tråd med någjeldende finansavtalelov § 44 (5):

«avtaler der kunden utelukkende hefter med en gjenstand som på avtaletidspunktet blir deponert hos kredittgiveren»

eller forslaget til ny finansavtalelov § 5-22 (2):

«kreditt der kunden utelukkende hefter med en deponert gjenstand (pantelån)»

Med vennlig hilsen
for Nordea Finans Norge AS

Sjur Loen
daglig leder

Dette brevet er godkjent elektronisk og er derfor ikke signert.

Nordea Finans Norge AS

Confidential