

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.
17/4746 EP HEA/MEK/bj

Vår ref.
17/00172

Dato
08.11.2017

Høring – ny finansavtalelov

Ansvarlig myndighet: Justis- og beredskapsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød. Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådet finner at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet vil særlig fremheve den manglende beskrivelsen av berørte aktører og næringer, og deres struktur. Videre vil Regelrådet påpeke at den manglende beskrivelsen av konsekvensene ved et utvidet materielt virkeområde er alvorlig.

Regelrådet har forståelse for at uttømmende beregninger av konsekvensene av dette forslaget er uhensiktsmessig, men konsekvensene burde vært beskrevet og det kunne vært gitt eksempler på kostnadene for de ulike aktørene.

Regelrådet mener videre at forutsetningene for en vellykket gjennomføring burde vært nærmere vurdert. En vellykket gjennomføring kan i seg selv minske byrdene i regelverket for næringslivet.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslag til ny finansavtalelov innebærer gjennomføring av de privatrettslige delene av EØS-direktivene 2014/17/EU om boliglån, 2014/92/EU om betalingskontoer og (EU) 2015/2366 om betalingstjenester (PSD II) i norsk rett. Forslaget må ses i sammenheng med Finansdepartementets forslag til gjennomføring av PSD II, som Regelrådet tidligere har vurdert.¹ Dette forslaget regulerer

¹ [Høring – utkast til regler tilsvarende EUs reviderte betalingsdirektiv](#)

forutsetningene for gjennomføring av blant annet PSD II, og har til dels noe mer overordnede bestemmelser enn tidligere forslag fra Finansdepartementet.

Kort om de tre direktivene:

- PSD II (betalingstjenestedirektivet) har som formål å modernisere regelverket i tråd med utviklingen i markedet, åpne opp for nyskaping på området samt å fremme sikrere tekniske betalingsløsninger. Videre er målet å øke forbrukernes valgfrihet og redusere kostnadene ved bruk av betalingstjenester. Finansdepartementet gjennomførte en høring på sin del av PSD II i perioden april til august.
- PAD – betalingskontodirektivet – gjelder sammenlignbarhet av kostnader forbundet med betalingskontoer, bytte av betalingskontoer og adgang til å opprette og bruke betalingskontoer. Direktivet forutsetter at medlemsstatene har tilgang til en nettside for sammenligning av kostnadene.
- (MCD) boliglånsdirektivet - skal gi forbrukerne bedre beskyttelse i forbindelse med boliglån gjennom robuste regler om reklame, pre-kontraktuell informasjon, råd, vurdering av kredittverdighet og tidlig nedbetaling. Ved innføring av et europeisk standardisert faktaark skal forbrukerne gis bedre mulighet til å sammenligne boliglån fra ulike tilbydere. Direktivet skal også skape et mer effektivt og konkurransedyktig indre marked for boliglån ved å skape like konkurransevilkår for alle aktører og gjøre grensekryssende virksomhet enklere.

I tillegg til innføring av disse tre direktivene i norsk rett, omfatter også forslaget andre endringer i finansavtaleloven både av lovteknisk og materiell art. Av materiell art kan nevnes at lovens virkeområde er utvidet ved at departementet foreslår å fjerne kravet om at «avtalen må inngås med finansinstitusjon eller lignende institusjon²». Videre inneholder forslaget til ny finansavtalelov en erstatningsbestemmelse som bygger på objektivt ansvar. Dette er i tråd med den ansvarsmodellen som ligger i PSD II og PAD, men får et bredere virkeområdet på grunn av den generelle utformingen av bestemmelsen. Departementet har i tillegg foretatt en full gjennomgang av finansavtaleloven med sikte på at den skal bli mer tidsmessig og brukervennlig.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at hovedvekten av forslagene er i tråd med gjeldende rett. Det antas likevel at revisjonen vil medføre administrative forenklinger med en mer hensiktsmessig struktur, redusert bruk av særreguleringer, harmonisering av regler med likt innhold og rettsavklaring på flere områder. Videre innebærer forslaget en harmonisering med EØS-regelverk.

For tjenesteyterne (næringslivet) antar departementet at det i en overgangsfase vil påløpe økonomiske utgifter og økt bruk av administrative ressurser for å tilpasse seg nye rutiner, opplæring av ansatte og informasjon rettet mot kunder. Etter denne overgangsfasen antas det at en mer ensartet lovgivning og de administrative forenklingene som foreslås vil gjøre det mulig for tjenesteytere å gjennomføre effektiviserings tiltak og dermed få lavere kostnader. Konkret antar departementet at:

- Forslaget kan medføre høyere erstatningsutbetalinger, men departementet nevner samtidig at de nye reglene innebærer en reduksjon av prosessrisiko og prosessusikkerhet.
- Det forventes en mindre reduksjon av kredittomsetningen, ved at det innføres en plikt til å avslå kredittavtaler dersom kredittvurderingen viser at kunden trolig ikke kan oppfylle kredittavtalen. Kredittyter kan bli økonomisk ansvarlig for kundens tap ved misligholdt kredittvurderingsplikt. Videre vil redusert markedsføring på sosiale medier kunne føre til en reduksjon av kredittomsetningen.
- Flere næringsdrivende enn i dag vil bli omfattet av lovens regler.
- Dersom det gis regler om overtredelsesgebyr vil tjenesteytere som overtrer gitte bestemmelser bli ilagt en kostnad. Strengere håndheving kan imidlertid medføre at konkurransen mellom ulike tjenesteytere skjer på mer like vilkår.

² Høringsforslaget side 16, pkt. 2.2.2

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet vurderte Finansdepartementets forslag til innføring av PSD II ved en uttalelse av 16. juni d.å. Regelrådet mente at dette forslaget hadde svakheter ved utredningen og påpekte i vår vurdering at konsekvensene for berørt næringsliv var godt beskrevet, men kostnadene burde vært beregnet og angitt i kroner, der det er mulig. Finansdepartementet uttalte i sitt høringsbrev at deres høringsnotat skulle ses i sammenheng med forslaget som nå er sendt ut av Justis- og beredskapsdepartementet. Av denne grunn alene er det naturlig at Regelrådet ser på dette forslaget. I tillegg er finansnæringen sentral for øvrig næringsliv, og endringer som påvirker finansnæringen får ofte konsekvenser for hele næringslivet.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Problemstilling og formål er tilstrekkelig beskrevet hva gjelder gjennomføring av de tre EU-direktivene. Når det gjelder behov for en gjennomarbeiding og omstrukturering av loven, finner Regelrådet også dette tilstrekkelig beskrevet. Når det gjelder de materielle endringene knyttet til lovens virkeområde og lovfesting av et objektivt ansvarsgrunnlag som gir et bredere virkeområde enn det som følger av direktivene, er ikke problemstillingen like klart formulert. Regelrådet mener dette kunne vært tydeligere beskrevet i høringsnotatet, i lys av at departementet selv har beskrevet at den materielle utvidelsen kan bety at flere aktører kommer inn under reglene og at forslaget innebærer et generelt skjerpet erstatningsansvar for tjenesteytere.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Regelrådet har forståelse for det ikke er vurdert andre relevante tiltak enn lovregulering i høringsnotatet. Det er imidlertid diskutert ulik utforming av lovreguleringen ved gjennomføring av de tre direktivene. Departementet har til dels grundige vurderinger og avveininger av ulik utforming av reguleringen for gjennomføring av direktivene. Når det gjelder nasjonale valg er ikke alternativ utforming av reglene diskutert like grundig.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Saken reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon av begrepet.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Departementet antar at forslagene vil ha økonomiske konsekvenser for berørte aktører. Departementet peker på at særlig i en overgangsfase, vil det være kostnader ved tilpasning til nye rutiner. Departementet nevner også at forslaget medfører at flere omfattes av reguleringen, men diskuterer ikke nærmere konsekvensene det får for nye aktører. Videre antas det at forslaget vil kunne få konsekvenser for kredittilbydere i form av reduksjon i kredittomsetningen.

Regelrådet mener at forslaget ville blitt vesentlig styrket ved:

- En tydeligere beskrivelse av berørte næringer, herunder hvilke aktører som særlig berøres, og strukturen på næringen.
- En angivelse av kostnadene forbundet med implementering av nytt regelverk med en differensiering mellom aktører som allerede er berørt av dagens regelverk og de nye aktørene som faller inn under det nye forslaget. Dette kan gjøres ved å gi eksempler eller angi

kostnadene i intervaller. Det kan også tas utgangspunkt i de konsekvensvurderingene EU har gjort, ved innføring av de ulike direktivene.³

- En beskrivelse og eventuell verdsetting av kostnadene forbundet med å følge det nye regelverket.
- En strukturert oversikt over hvilke regler som er gjennomføring av direktiv, differensiert mellom innføring av minstekrav, eller annen tilpasning («gold-plating») og hva som er rent nasjonale regler. Vedlagte lovspeil viser bare hvilke av gjeldende regler som videreføres og hvor de plasseres i ny struktur.

Regelrådet har forståelse for at konsekvenser knyttet til redusert kredittomsetning, skjerpet erstatningsansvar og overtredelsesgebyr er vanskelig og ikke hensiktsmessig å verdsette.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Forslaget innebærer i hovedsak implementering av EU-regelverk. I tillegg foreslår departementet andre materielle endringer i finansavtaleloven. Departementet har gjennomgående diskutert konsekvenser og alternativer av ulike utforminger av reguleringen når det gjelder gjennomføring av direktivene, og begrunnet hvorfor det foreslåtte tiltaket er valgt. Dette er ikke gjennomført i samme grad når det gjelder helt nasjonale regler. Regelrådet finner dette punktet tilfredsstillende beskrevet hva gjelder de *juridiske* konsekvensene av ulike utforminger. Forslaget mangler imidlertid en beskrivelse av de *økonomiske* konsekvensene for næringslivet ved de valgte tiltakene, sammenliknet med alternative tiltak. Det foreligger ikke en helhetlig og strukturert diskusjon av de ulike tiltakene i forhold til hverandre, og Regelrådet finner dette spørsmålet mangelfullt besvart.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Dette punktet er ikke særskilt adressert i utredningen. Det fremgår implisitt av høringsnotatet at en vellykket gjennomføring forutsetter både informasjonstiltak og opplæringstiltak, men dette er ikke nærmere beskrevet i forslaget. Forslaget ville vært styrket ved en slik konkret beskrivelse av forutsetningene, samt hvilke instanser som er ansvarlige for de ulike gjennomføringstiltakene, herunder hvordan f.eks bransjeorganisasjonene kan involveres.

Det er også viktig at departementet i implementeringen ser hen til hvordan andre europeiske land som det er naturlig å sammenligne seg med, implementerer dette regelverket, slik at det norske næringslivets konkurransekraft ikke svekkes unødig.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad, kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse vurderes som et alternativ. Slik Regelrådet vurderer forslaget har gjennomføringen av de tre direktivene i hovedsak direkte konsekvenser for finansnæringen. Når det gjelder konsekvensene av utvidelsen av lovens materielle virkeområde, så er disse mangelfullt beskrevet i forslaget. Regelrådet kan på bakgrunn av dette ikke ta stilling til hva som er rett analysenivå. Regelrådet vil påpeke at selv om rett analysenivå er besvarelse av minimumsspørsmålene, så skal konsekvensene for næringslivet verdsettes der dette er mulig og

³ For PSD II: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:906ed6d3-f509-11e2-a22e-01aa75ed71a1.0001.04/DOC_1&format=PDF, særlig side 76 ff.

For MCD: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b29bfb32-f8e5-4aef-97ab-666593cccdad.0001.01/DOC_1&format=PDF, særlig side 84 ff.

For PAD: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0164&from=EN>, særlig side 64 ff.

bidrar til et bedre beslutningsgrunnlag, jf. veileder for Næringsøkonomiske konsekvensanalyser fra Nærings- og fiskeridepartementet.

5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det fremkommer av forslaget at departementet antar at det vil påløpe kostnader for virksomhetene i en overgangsfase, samt at forslaget vil omfatte nye aktører. Generelt sett vil opplærings- og tilpasningskostnader ramme små og mellomstore bedrifter hardere enn de større bedriftene. Regelrådet mener at dette burde vært diskutert og eventuelle avbøtende tiltak for små aktører burde vært beskrevet.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet mener at forslaget til nytt regelverk for gjennomføring av de tre EU-direktivene sannsynligvis er utformet slik at det ikke påfører næringslivet unødvendige byrder. Når det gjelder nasjonale regler, særlig utvidelsen av lovens materielle virkeområde, er det ikke mulig for Regelrådet, på bakgrunn av dette forslaget, å ta stilling til dette spørsmålet. Regelrådet vil understreke at høringsnotater som er en del av en større lovgivningsprosess også må stå på egne ben. I den grad økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet av de aktuelle forslagene i høringsnotatet er vurdert i tidligere høringsnotater, bør dette adresseres i høringsnotatet.

7. Samlet vurdering

Regelrådet finner at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2. Regelrådet vil påpeke at ved et så omfattende lovarbeid burde det vært nedsatt et lovutvalg, hvor berørte bransjeorganisasjoner kunne vært representert. Regelrådet vil særlig fremheve den manglende beskrivelsen av berørte aktører og næringer, og deres struktur. Videre vil Regelrådet påpeke at den manglende beskrivelsen av konsekvensene ved et utvidet materielt virkeområde er alvorlig.

Regelrådet har forståelse for at uttømmende beregninger av konsekvensene av dette forslaget er uhensiktsmessig, men konsekvensene burde vært beskrevet og det kunne vært gitt eksempler på kostnadene for de ulike aktørene.

Regelrådet mener videre at forutsetningene for en vellykket gjennomføring burde vært nærmere vurdert. En vellykket gjennomføring kan i seg selv minske byrdene fra regelverket for næringslivet

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer