

Projektevurering og opfølgingsplan

Projekt analyse af markedet for kviklån

16. december 2015

MØK

14/05202

/DEB

Indstilling	Projekt ”analyse af markedet for kviklån” er afsluttet og slettes fra porteføljen.
Erfaringer	<ul style="list-style-type: none">• Meget væsentligt at have fokus på snitflader til andre ministeriers ressortområder. Inddrag disse så tidligt som muligt. Offentliggørelse blev forsinket i tre måneder grundet sagsbehandling i Justitsministeriet.• God erfaring med at tænke pressehåndtering ind tidligt i forløbet forud for offentliggørelse.• I forbindelse med dataindsamling fra virksomhederne er der gode erfaringer med løbende, imødekommende kontakt.

KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN

Evaluering	
Succeskriterier og leverancer	<p>Af den DIR-godkendte projektbeskrivelse fra juni 2014 fremgik følgende succeskriterier og leverancer. I kantet parentes fremgår, om disse vurderes opfyldt eller ikke opfyldt.</p> <p>Succeskriterier:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Undersøgelsen er offentliggjort ultimo 2014. [<i>IKKE OPFYLDT</i>]2. Undersøgelsen giver et overblik over konkurrenceforholdene på markedet, og danner grundlag for at stille forslag om relevant regulering. [<i>OPFYLDT</i>]3. Eventuelle anbefalinger vil ved gennemførelse øge konkurrenceintensiteten og forbrugervelfærden på markedet gennem fx lavere priser eller ved at give forbrugerne bedre mulighed for at træffe et velovervejede valg. [<i>OPFYLDT</i>]4. Der rejses ikke berettiget kritik af undersøgelsen. [<i>OPFYLDT</i>]5. Undersøgelsen lever op til det i projektbeskrivelsen estimerede ressourceforbrug, samt milepælsplanen. [<i>IKKE OPFYLDT</i>] <p>Leverancer:</p> <p>Rapport, som indeholder følgende elementer:</p> <ol style="list-style-type: none">1. En beskrivelse af markedets udbudsside, herunder fx antal virksomheder, omsætning og indtjening. [<i>OPFYLDT</i>]2. Indikationer på overtrædelse af konkurrenceloven vil blive undersøgt. Mulige overtrædelser kan være konkurrencebegrænsende aftaler (§ 6) eller misbrug af dominerende stilling (§11). [<i>OPFYLDT</i>]3. Da kviklån kan optages uden for bankernes åbningstid, kan der argumenteres for, at kviklån befinder sig på sit eget afgrænsede marked, hvorfor det ikke kan udelukkes, at der er virksomheder, der har en dominerende stilling. Hvis dette

ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTERIET

er tilfældet, er det relevant, at undersøge, om der er indikationer på, at den dominerende stilling er blevet misbrugt. Derudover undersøges det, om der er indikationer på en koordineret adfærd gennem eksempelvis identiske priser på tværs af konkurrerende udbydere. *[OPFYLDT]*

4. En beskrivelse af efterspørgselssiden, dvs. låntagernes sociale karakteristika i det omfang, det er muligt (afhænger af data). *[OPFYLDT]*
5. En spørgeundersøgelse, der redegør for forbrugernes overvejelser omkring deres oprettelse af kviklån. Undersøgelsen vil fx spørge ind til forbrugernes erfaring med kviklån, og undersøge om forbrugerne forstår den finansielle information, de skal bruge til at træffe deres valg. Spørgeundersøgelsen vil desuden redegøre for, om der er et forbrugertab på markedet. Fx hvor stor en del af låntagerne har forbrudt deres kviklån efterfølgende, og hvor stor en andel vil optage et kviklån igen. *[OPFYLDT]*
6. En beskrivelse af de lovmæssige rammer på området. Herunder Kreditaftaleloven, Forbrugerftaleloven, E-handelsloven, Forbruger kreditdirektivet, Ankenævn for Finansieringsselskaber, ågerbestemmelserne i Straffeloven, Markedsføringsloven, Forbrugerombudsmandens retningslinjer om markedsføring - herunder henvisning til Forbrugerombudsmandens arbejde med at undersøge om udbydere overholder markedsføringsloven. *[OPFYLDT]*
7. Gennemgang af relevante undersøgelser af forbrugernes forståelse af finansiell information og deres egne finansielle forhold. *[OPFYLDT]*
8. En beskrivelse af den relevante forbrugeradfærdsteori. Grundtanken er, at en del forbrugere træffer en overilet beslutning på lånetidspunktet. Havde de haft mulighed for 'at slå koldt vand i blodet', så ville en del forbrugere træffe et andet valg. *[OPFYLDT]*
9. En beskrivelse af hvornår på måneden/døgnet lånene optages (afhænger af data). Her vil sandsynligvis komme anbefaling om indførelse af en betænkingsperiode, hvor låntageren aktivt skal godkende låneansøgningen igen. *[OPFYLDT]*
10. Anbefalinger til, hvordan konkurrencen og forbrugerbeskyttelsen kan øges på markedet. *[OPFYLDT]*

Der ligger en betydelig dataindsamling og efterfølgende databehandling bag analysen. Det muliggjorde en fuldstændig kortlægning af markedets udbudsside og et grundigt overblik over forbrugerne på efterspørgselssiden og deres adfærd på markedet.

Overordnet set viste analysen ikke indikationer på problematiske konkurrenceretlige forhold på markedet.

Analysen viste derimod, at forbrugerne har det svært på kviklåns-markedet. En stor andel af forbrugerne tager lånene uden at overveje alternativer og konsekvenser for privatøkonomien, og mange kviklån misligholdes. Da langt størstedelen af kviklånene samtidig bruges til almindeligt forbrug, anbefalede analysen indførelsen af en betænkingsperiode på 48 timer, under hvilken en forbruger ikke kan acceptere en låneaftale. Formålet er at sikre, at beslutningen om optagelse af kviklån ikke baseres på impulsivitet alene.

Gennemgangen af de lovmæssige rammer viste, at en betænkingsperiode ikke er omfattet af forbrugerkreditdirektivets regulering, hvorfor en sådan ordning ikke vil være i strid med direktivets totalharmoniseringsbestemmelser.

Da kreditaftaleloven hører under Justitsministeriets ressort blev de bedt om at redegøre for, om de var enige med styrelsen i ovenstående vurdering. Justitsministeriet brugte tre måneder på at foretage denne forholdsvis simple vurdering, hvorfor offentliggørelse af analysen blev forsinket fra ultimo 2014 til maj 2015.

Projektet endte med at bruge flere timer end estimeret i projektbeskrivelsen. Det skyldes for det første en undervurdering af behovet for timer til gennemgang af de lovgivningsmæssige rammer på området. Det skyldes også, at der blev brugt timer på pressehåndtering i projektteamet.

Omvendt blev der afsat 200.000 til ekstern dataindsamling. Den eksterne dataindsamling endte dog kun med at koste en fjerdedel.

Samlet er det MØK's vurdering, at projektet samlet set har levet op til hovedparten af dets succeskriterier og leverancer.

Fremdrift

Ifølge den oprindelige projektbeskrivelse skulle projektet have været afsluttet ultimo 2014. Analysen blev offentliggjort 20. maj 2015, dvs. ca. 5 måneder senere end planlagt. DIR har løbende været orienteret om fremdriften, herunder udfordringer med fremdriften.

Det var projektgruppens klare vurdering, at gennemgangen af de lovmæssige rammer på kviklånsmarkedet viste, at en betænkingsperiode ikke er omfattet af forbrugerkreditdirektivets regulering, hvorfor en sådan ordning ikke vil være i strid med direktivets totalharmoniseringsbestemmelser.

Da kreditaftaleloven hører under Justitsministeriets ressort blev de i

primo december 2014 bedt om at redegøre for, om de var enige med styrelsen i ovenstående vurdering. Justitsministeriet brugte tre måneder på at foretage denne forholdsvis simple vurdering, hvorfor offentliggørelse af analysen blev tilsvarende forsinket.

I forbindelse med færdiggørelse af analysen inddrog projektgruppen og KOM en dialog med Magasinet Penge på DR1. Der blev enighed forberede et program om emnet og tilpasse offentliggørelsen, således at programmet kunne sendes på dagen for offentliggørelse. Denne strategi medførte stor pressedækning og tilsvarende gennemslagskraft for analysen.

Udover processen med Justitsministeriet er det vurderingen, at fremdriften i projektet har været tilfredsstillende.

Ressourcer *Timer*

Oprindeligt godkendte DIR 1000 timer til projektet. Timeforbruget er pt. opgjort til knap 1300 timer.

MØK vurderer, at den væsentlige overskridelse af ressourcerne kan tilskrives flere forhold:

- *Forsinkelse:* Analysen tog længere tid end antaget, hvilket primært skyldes proces med Justitsministeriet. Denne forsinkelse gav mulighed for sideløbende at finpudse analysen. Der blev anvendt flere timer i MØK end estimeret i projektbeskrivelsen, men det endelige produkt blev så gennemarbejdet som muligt.
- *Fejlvurdering:* Desuden tog gennemgangen af de lovgivningsmæssige rammer længere tid end først antaget. Der var afsat 100 timer til dette, men der blev anvendt mere end 200.

Udgifter

DIR godkendte en ramme på 200.000 kr. til udgifter på dataindsamling. Disse skulle dække en meget omfattende spørgeundersøgelse hos Megafon og databehandling hos Danmarks Statistik. Der blev i sidste ende anvendt godt 50.000 kr. på dataindsamling.

Erfaringer *Hvad er gået godt?*

Meget god modtagelse af analysen

Meget interesse fra analysens opstart, hvor daværende erhvervs- og vækstminister var i samråd om emnet. Efterfølgende god pressedækning af analysens resultater og den primære anbefaling. Bred opbakning bag anbefalingen om en betænkingsperiode, der kom på Justitsministeriets lovprogram umiddelbart efter analysens offentliggørelse.

Aktiv opfølgning

MØK har været meget aktiv i forbindelse med arbejdet med at forberede et lovforslag med henblik på indførelse af en betækningsperiode. Det har været lærerigt, men også betydende for analysens effekt.

Data har været gode og brugbare

Der lå en omfattende dataindsamling til grund for analysen. Det har vist sig nyttigt til at give en fuldstændig kortlægning af markedet udbudsside og et overblik over efterspørgselssiden.

*Hvad har de primære hurdles været?**Proces med Justitsministeriet*

En betækningsperiode skal indføres i kreditaftaleloven, der hører under Justitsministeriet. De var som udgangspunkt meget modvillige i forhold til at hjælpe, og spurgte meget ind til det formelle setup mellem regeringen, EVM, styrelsen og konkurrencerådet.

Deres besvarelse på vores henvendelse, der var forholdsvis simpel, blev givet efter tre måneder. Mærkværdigvis fortæller kolleger, der har erfaring med at arbejde med Justitsministeriet, at vi nærmest har fået særbehandling grundet den korte (!) sagsbehandlingstid.

*Øvrige opmærksomhedspunkter**Pressehåndtering*

Time-ressourcer kunne måske være bedre estimeret, hvis der havde været mere fokus på potentialet i pressen forud og efter offentliggørelse.

Opfølgingsplan:	
Opfølgning 1	Opfølgning på analysen er i gang. Erhvervs- og Vækstminister Troels Lund Poulsen har offentligt meldt ud, at han vil arbejde for indførelse af en betækningsperiode. MØK og DEP arbejder løbende herpå, herunder assisterer Justitsministeriet, der udformer det endelige lovforslag.
Opfølgning 2	Der afholdes et opfølgingsmøde i maj 2016, hvor følgende spørgsmål drøftes: <ul style="list-style-type: none"> • Er analysen og dens anbefalinger blevet taget op af interessenter i målgruppen? • Skal KFST sætte yderligere i værk på denne dagsorden eller afvente?
Status og evt.	Status på opfølgning på analysens primære anbefaling:

aktiviteter ved opfølgning 1	<ul style="list-style-type: none">• Godt og bredt gennemslag i pressen.• Analysens konklusioner og anbefalinger møder bred opbakning.• Væsentligt med fokus på arbejdet med at forberede lovforslag i Justitsministeriet. Justitsministeriet har vist sig overraskende modvillige til at følge op på anbefalingen<ul style="list-style-type: none">○ Senest har Justitsministeriet ønsker at indbringe anbefalingen om en betækningsperiode for Implementeringsudvalget. Efter dialog med DEP og MØK har de dog valgt ikke at gøre dette med henvisning til at der ikke er tale om overimplementering af EU's Forbrugerkreditdirektiv, da en betækningsperiode ikke er omfattet af forbrugerkreditdirektivets regulering, hvorfor en sådan ordning ikke vil være i strid med direktivets totalharmoniseringsbestemmelser og i strid med selve direktivet.
Status og evt. aktiviteter ved opfølgning 2	-