

Forprosjektrapport

**Kredittilsynets bidrag
til forbrukerbeskyttelse og
-informasjon**

5.5.2009

FORPROSJEKT – KREDITTILSYNETS BIDRAG TIL FORBRUKERBESKYTTELSE OG –INFORMASJON

5. mai 2009

I	KREDITTILSYNETS MANDAT PER I DAG	
1.	Forbrukerbeskyttelse gjennom ivaretagelse av primæroppgavene	3
1.1	Generelt	3
1.2	Tilsyn med finansielle rådgivere	3
1.3	Tilsyn med meglere	4
1.4	Tilsyn med inkassovirksomhet	5
1.5	Tilsyn med betalingssystemer/nettbank	5
1.6	Oppfølging av forsikringsprodukter og tjenestepensjonsordninger	5
1.7	Kontroll av informasjon til markedet	5
1.8	Tilsyn med overholdelsen av andre kontraktsmessige regler	6
2.	Forbrukerinformasjon på Kredittilsynets nettsted	6
3.	Andre forhold	6
3.1	Finansportalen	6
3.2	Sekretariat for klagenemnd	7
II	ANDRE MYNDIGHETERS BIDRAG TIL FORBRUKERBESKYTTELSE PÅ FINANSOMRÅDET	
4.	Forbrukerrådet	8
5.	Forbrukerombudet	8
6.	Justisdepartementet	9
7.	Klageordninger	9
8.	Andre aktører og ordninger	11
III	INTERNASJONALE INITIATIV OG FINANSTILSYNENES ARBEID MED FORBRUKERBESKYTTELSE OG -INFORMASJON I ENKELTE ANDRE LAND	
9.	Internasjonale initiativ	13
9.1	Generelt	13
9.2	Initiativ innen EØS-området	14
10.	Storbritannia	16
11.	Irland	17
12.	Danmark	18
13.	Sverige	19
IV	KREDITTILSYNETS FORELØPIGE VURDERINGER	
14.	Forbrukernes behov	22
14.1	Forbrukerens utgangspunkt	22
14.2	Informasjon – et forbrukermessig kjerneområde	23
14.3	Asymmetrisk informasjon	24
14.4	Det uoversiktlige finansmarkedsbildet	24
14.5	Svak kunnskap er dokumentert	24
14.6	Konkurransesituasjonen i finansmarkedene	25
14.7	Medias rolle	27
14.8	Ulike tilnærminger for tiltak	27
15.	Samlet ivaretagelse av forbrukerhensyn per i dag – overlappende myndighet – koordineringsbehov	27
15.1	Generelt	27
15.2	Finansielle rådgivere	29
15.3	Finans- og forsikringsavtalelovene	29
15.4	Klageordninger	30
16.	Foreløpig konklusjon og forslag til oppfølging	30

I KREDITTILSYNETS MANDAT PER I DAG

1 Forbrukerbeskyttelse gjennom ivaretagelse av primæroppgavene

1.1 Generelt

Bankene spiller en nøkkelrolle for norsk næringsliv. Dette er synliggjort under finanskrisen, der likviditetsuro har medført at bankene ikke kan ivareta sine primæroppgaver.

Bak Kredittilsynets hovedmål om gjennom tilsyn med institusjoner og markeder å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, ligger det viktige samfunnsøkonomiske hensyn og ønske om å beskytte forbrukere og investorer. Bankkriser og krakk i verdipapirmarkedene kan føre til store samfunnsøkonomiske tap og kostnader for forbrukeren. Finansiell stabilitet og tillit til at banker og forsikringsselskaper kan utøve sine grunnleggende funksjoner knyttet til omfordeling av kapital og risiko, er derfor en viktig forutsetning for god forbrukerbeskyttelse.

På viktige områder forvalter tilsynsenhetene kapital for sine kunder, slik som for innskytere i bank, forsikringstakere og investorer i verdipapirmarkedene. Når det oppstår usikkerhet om bankenes og forsikringsselskaperes stilling, vil dette kunne føre til høyere kostnader og høyere priser på finansielle tjenester til forbrukerne og i verste fall tap av kapital. En vesentlig del av forbrukerbeskyttelsen må derfor skje gjennom regulering og tilsyn med likviditeten og soliditeten i foretakene, og gjennom ulike offentlige garantiordninger, slik som innskytergaranti i bank. Ivaretagelsen av forbrukernes interesser gjennom løpende tilsyn er følgelig for en stor del indirekte, men i noen tilfeller også direkte gjennom oppfølging av konkrete bestemmelser. Noen sentrale forbrukerrettede lover på finansområdet (finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven) forvaltes for øvrig av andre enn Kredittilsynet (Justisdepartementet).

Tilsynet med institusjonene er knyttet til finansiell stilling og drift, og overholdelse av virksomhetsregler og generelle adferdsregler. Løpende tilsyn med finansinstitusjonenes soliditet bidrar til at forbrukerne har sikkerhet for sine innskudd og at løpende avtaler med institusjonene opprettholdes. Tilsynet med forvaltningsselskap for verdipapirfond og forsikringsselskaper/pensjonskasser innebærer også en "produktkontroll" til fordel for forbrukerne.

Kredittilsynet mottar for øvrig mange henvendelser som gjelder forbrukernes møte med institusjoner under tilsyn og avtaler inngått med disse. Regelverket knyttet til finansielle tjenester bygger i stor grad på at institusjonene selv skal ivareta forbrukerhensyn. Kredittilsynet tar ikke stilling til privatrettslige forpliktelser, men bruker henvendelsene som "signaler" i utvelgelsen av hvilke institusjoner som skal følges opp i tilsynsvirksomheten. Klager henvises til bransjeopprettede klageorgan, og hører i siste instans hjemme hos domstolene.

I punkt 1.2 til 1.8 er det gitt en omtale av områder der det kan sies å være lagt særlig vekt på forbrukerhensyn.

1.2 Tilsyn med finansielle rådgivere

Kredittilsynet fører tilsyn med at verdipapirforetak med konsesjon til å drive investeringsrådgiving knyttet til finansielle instrumenter overholder detaljerte krav

til god forretningsskikk. Det legges vekt på å ansvarliggjøre rådgiverne med hensyn til produktvalg og produktsammensetning som anbefales, særlig overfor forbrukere.

Det er lagt til grunn at en rekke av bestemmelsene om investorbeskyttelse som følger av verdipapirhandelregelverket også gjelder for finansielle rådgivere i banker som gir råd om innskuddsbaserte sammensatte produkter.

Begrepet finansielle rådgivere omfatter også rådgiving tilknyttet andre tjenester enn investeringstjenester etter verdipapirhandelloven. Det tenkes da spesielt på rådgiving knyttet til andre banktjenester samt enkelte forsikringsprodukter. Det løpende tilsynet er imidlertid ikke like fremtredende overfor disse rådgiverne som tilfellet er for investeringsrådgivere.

1.3 Tilsyn med meglere

1.3.1 Verdipapirforetak

I tilsynet med verdipapirforetakene legges det vekt på å kontrollere at reglene om god forretningsskikk overholdes. Kredittilsynet legger vekt på å ansvarliggjøre ledelsen i foretakene for å minimere interessekonflikter og sikre at kundenes interesser ivaretas. Egnethetsvurdering av ledende ansatte skal sikre at de ansvarlige for virksomheten har tilstrekkelig kompetanse og erfaring, i tillegg til god vandel.

1.3.2 Forsikringsmeglingsforetak

Ved tilsyn med forsikringsmeglere er bestemmelsene om informasjonsplikt overfor kundene et tema. Foretakenes plikt til å dokumentere sine egnethetsvurderinger av ledende ansatte bidrar indirekte til forbrukerbeskyttelse. Det bes rutinemessig om at foretakene redegjør for utvelgelse og kontroll av forsikringsgivere.

Kredittilsynet undersøker tips om mulige brudd på lovgiving satt til å beskytte forbrukerne. Klager og andre henvendelser fra kunder inngår som underlagsmateriale i tilsynet med foretakenes virksomhet.

Forsikringsmeglere må til enhver tid ha en ansvarsforsikring til dekning av kundenes økonomiske tap som måtte følge av forsikringsmeglerens yrkesmessige uaktsomhet. Foretak som behandler klientmidler må ha tegnet underslagsforsikring. Gyldig forsikringsbevis skal sendes til Kredittilsynet hvert år.

1.3.3. Eiendomsmeglingsforetak

Tilsynet med eiendomsmeglere omfatter oppfølging av halvårlege innrapporteringer av regnskapstall samt revisors bekreftelse på korrekt håndtering av klientmidler. Foretakene som ikke oppfyller lovens krav til solvens og suffisiens blir særskilt fulgt opp. Det samme gjelder der det foreligger merknader fra revisor vedrørende klientmiddelbehandlingen.

Ved stedlig tilsyn undersøker Kredittilsynet meglerforetakenes oppfølging av eiendomsmeglingsregelverket, herunder blant annet overholdelse av meglers undersøkelses- og opplysningsplikt samt de ufravikelige kontraktsreglene til beskyttelse av forbrukerkjøpere. Tilsyn med boligmegling prioriteres fremfor næringsmegling.

Klager fra meglerforetakenes kunder følges opp i den grad de er av tilsynsmessig karakter. Dette vil typisk kunne være tilfeller der klagen indikerer alvorlig lovbrudd eller omfattende systemsvikt. Det samme gjelder tips om mulige lovbrudd fra

publikum og media. Klager fra forbrukere blir for øvrig henvist til reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester.

Kredittilsynet gir råd og veiledning til forbrukere som henvender seg med spørsmål om eiendomsmegling.

1.4 Tilsyn med inkassovirksomhet

Kredittilsynets tilsyn med denne virksomheten omfatter foretakenes soliditet, behandling av klientmidler, inkassovirksomhet som drives av foretak med bevilling til å inndrive forfalte pengekrav for andre (fremmedinkasso) og av foretak som kjøper opp forfalte pengekrav og selv driver inn disse (oppkjøpsinkasso). Inndriving av egne fordringer for øvrig (egeninkasso) og advokaters inkassovirksomhet er ikke omfattet av tilsynet. Ved stedlige tilsyn blir det spesielt kontrollert at innkasserte midler behandles korrekt, og at virksomheten utøves i samsvar med god inkassoskikk.

1.5 Tilsyn med betalingssystemer/nettbank

Forbrukernes interesser i et velfungerende system for handel med varer og tjenester ivaretas bl.a. gjennom effektive og velfungerende betalingssystemer. Kredittilsynet har tilsyn med at systemer for betalingstjenester innrettes og drives i samsvar med lovregler. Etablering og drift av systemer for betalingstjenester skal meldes til Kredittilsynet. Finner tilsynet at avtalene ikke oppfyller nødvendige krav til sikkerhet, vil det gis pålegg om retting. Norges Bank har tilsvarende tilsyn med interbanksystemene.

1.6 Oppfølging av forsikringsprodukter og tjenestepensjonsordninger

Etter forsikringsloven skal selskapene gi melding til Kredittilsynet om pristariffer for livsforsikringsprodukter. I praksis foretar ikke Kredittilsynet noen løpende ”produktkontroll” ved slike meldinger.

Kredittilsynet skal se til at arbeidsgivere oppretter obligatoriske tjenestepensjonsordninger. Tilsynet kan gi pålegg om oppretting av slike ordninger og kan ilegge dagmulkt hvis pålegget ikke følges. Kredittilsynet driver ingen oppsøkende virksomhet overfor arbeidsgiverforetakene, men følger opp henvendelser om manglende ordninger fra ansatte og andre.

Etter innskudds-, og foretakspensjonsloven skal Kredittilsynet føre tilsyn med at pensjonsordninger er og forvaltes i samsvar med lovgivingen. Kredittilsynet kan kreve at beregning eller fordeling av midler i strid med regelverket, endres innen en fastsatt frist. Dersom fristen ikke overholdes, kan tilsynet gi nærmere retningslinjer for virksomheten, oppnevne nytt styre eller styringsgruppe for pensjonsordningen, eller bestemme at ordningen skal opphøre og avvikles.

1.7 Kontroll av informasjon til markedet

Kredittilsynet har kontroll med børsnoterte foretaks periodiske finansielle rapportering. Oslo Børs har pr i dag kontroll med prospekter som utarbeides ved børsnoteringer og tilbud om tegning eller kjøp av finansielle instrumenter. Kontroll med denne type informasjon til markedet kan sies å bidra til at også småsparere og andre investorer får adgang til relevant informasjon som grunnlag for sine investeringer. I praksis er imidlertid erfaringen at dette er informasjon som er vanskelig tilgjengelig for den jevne forbruker, og i liten grad er egnet til å ivareta ”forbrukerhensyn”.

1.8 Tilsyn med overholdelsen av andre kontraktsmessige regler

Kredittilsynet fører tilsyn med at forsikringsselskaper og pensjonskasser også følger de av forsikringsvirksomhetslovens regler som har privatrettslig karakter, som for eksempel bestemmelsene om flytterett. Kredittilsynet har imidlertid i liten grad fulgt opp forsikringsselskapenes overholdelse av reglene i forsikringsavtaleloven. Forvaltningsansvaret for forsikringsavtaleloven hører under Justisdepartementet og klager fra forsikringskunder henvises til Forsikringsklagekontoret.

Også finansavtaleloven hører under Justisdepartementet. Klager Kredittilsynet mottar fra bankkunder henvises til Bankklagenemnda. I forhold til både forsikrings- og finansavtaleloven, vil klager som tilsier systematiske lovbrudd fra institusjonenes side, gi grunnlag for tilsynsmessig oppfølging fra Kredittilsynet.

2 Forbrukerinformasjon på Kredittilsynets nettsted

Kredittilsynets nettsted (www.kredittilsynet.no) er en hovedkanal for informasjon fra Kredittilsynet, og forbrukerorientert informasjon formidles i hovedsak via denne kanalen. Informasjon rettet til forbrukere er samlet under stikkordet "Forbruker" med direkte inngang fra forsiden av nettstedet. Informasjonen har et begrenset omfang og tar først og fremst sikte på å gi brukere av finansielle tjenester informasjon om Kredittilsynets rolle og å veilede dem kortfattet om aktuelt regelverk, rettigheter, klageordninger, garantiordninger mv. Informasjonen er i stor grad basert på lenker til lov- og regelverk og aktuelle klageordninger mv.

En spesiell service på nettsidene som retter seg spesielt mot småsparere og andre investorer er knyttet til investoradvarsler. Erfaringer fra både Norge og andre land tyder på at en del av foretakene som uoppfordret gir investeringstilbud, ikke har de nødvendige tillatelsene. Dersom Kredittilsynet blir kjent med navngitte aktører som opererer i markedet uten tillatelse, publiseres investoradvarsler på Kredittilsynets nettsted. Enkelte slike investeringstilbud har også vist seg å være rene svindelforsøk. Kjennetegn ved henvendelser fra slike foretak er ofte at selgeren er svært pågående, at investeringen fremstilles som meget lønnsom og uten nevneverdig risiko, og at det er viktig at kunden tar en rask beslutning. Kredittilsynet anbefaler alle som mottar slike tilbud å ta sine forhåndsregler.

Alle norske foretak med tillatelse til å tilby investeringstjenester er oppført i Kredittilsynets register. En oversikt over foretak med tillatelse fra andre EØS-land som har meldt fra til Kredittilsynet finnes på en egen liste.

3 Andre forhold

3.1 Finansportalen

Kredittilsynet inviterte i 2003 Forbrukerrådet og Forbrukerombudet til felles prosjekt for å utrede informasjonstilbudet til sluttbrukerne i finansmarkedet. Arbeidsgruppen, som ble ledet av Kredittilsynet, fikk et vidt mandat og dette omfattet også oppdrag om å fremme forslag til hvordan informasjonen kunne bedres. Blant de forslag gruppen kom fram i sin sluttrapport (august 2004) var etablering av en Internett-basert informasjonsdatabase/-portal som tok sikte på å gi sluttbrukeren bedre informasjon om ulike produkter og tjenester på finansområde.

Det videre arbeidet med portalløsningen ble organisert som et eget prosjekt, og en arbeidsgruppe, ledet av Forbrukerrådet, la i februar 2006 fram sitt forslag til beslutningsgrunnlag for den videre utvikling av Finansportalen.no. Denne rapporten utgjorde hovedgrunnlaget da de tre samarbeidspartnerne i juni 2006 fremmet forslaget om å etablere en slik portal overfor Finansdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Fram til dette stadiet representerte Kredittilsynet drivkraften i prosjektet.

I statsbudsjettet for 2007 ble forslaget fulgt opp fra regjeringen med forslag til en bevilgning til etablering og drift av portalen. Dette skjedde i form av en delt bevilgning fra hhv. Finansdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Forbrukerrådet tok ansvaret for utviklings- og etableringsprosjektet, og portalen ble lansert i januar 2008.

Inntil videre har Forbrukerrådet hatt rollen som vert for portalen. Den har egen daglig leder/redaktør og et lite sekretariat med i alt tre ansatte. Bransjen og øvrige interessenter (herunder Kredittilsynet) har bidratt i utviklingsarbeidet og med videreutviklingen av portalen. For Kredittilsynet har dette arbeidet vært av begrenset omfang.

Finans- og forsikringsmarkedet er stort og omfattende med et stort antall aktører og produkter. I startfasen har Finansportalen.no konsentrert seg om sammenlikning, sammenstilling og strukturering av informasjon innenfor skadeforsikring, de viktigste banktjenester og sparing. Øvrige produkt- og virksomhetsområder i finansnæringen vil bli inkludert på et senere tidspunkt.

Ettersom Finansportalen skal bistå brukerne ved å presentere alternative tilbydere i finansmarkedet, presenterer portalen priser som gjelder ved flytting av tjenester. Bankene har forpliktet seg til å oppdatere sine priser fra første dag de tilbys til forbruker. Dette betyr at publikum via portalen får opplyst hvilke priser som gjelder for nye kunder fra og med kl 00:01 den dagen de trer i kraft.

3.2 Sekretariat for klagenemnd

Det følger av Forsikringsformidlingsdirektivet at medlemsstatene skal oppmuntre til innføring av hensiktsmessige og effektive klage- og erstatningsordninger for utenrettslig løsning av tvister mellom forsikringsmeglere og kunder. På denne bakgrunnen er "Klagenemnda for forsikrings- og gjenforsikringsmeglings-virksomhet" opprettet. Kredittilsynet er sekretariat for klagenemnda.

II ANDRE MYNDIGHETERS BIDRAG TIL FORBRUKERBESKYTTELSE PÅ FINANSOMRÅDET

4 Forbrukerrådet

Forbrukerrådet er en frittstående interesseorganisasjon for forbrukerne som skal arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling. Forbrukerrådet er offentlig finansiert og uavhengig av kommersielle interesser og andre organisasjoner. I Forbrukerrådets vedtekter er oppgavene beskrevet slik:

”Forbrukerrådets hovedoppgaver er å ivareta forbrukernes interesser ved blant annet å:

- Drive påvirkning overfor myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende,
- Dyktiggjøre forbrukerne gjennom informasjon, råd og veiledning, og
- Gi bistand til forbrukere

Forbrukerrådet skal bidra til å sette forbrukerspørsmål på dagsordenen i samfunnsdebatten”.

Av dette følger at Forbrukerrådet er virksom innenfor hele feltet av forbrukerrettede spørsmål, herunder finansområdet. Forbrukerrådets hovedfokus er ”hjelp til selvhjelp”, altså bistand som setter forbrukeren i stand til å treffe kvalifiserte beslutninger, eller forbrukeropplæring.

Kredittilsynet og Forbrukerrådet har inngått en formell samarbeidsavtale. Samarbeidet har som siktemål å bidra til utvikling og iverksetting av tiltak som gjør det lettere for forbrukerne å treffe informerte og begrunnede valg på finansområdet. Det gjennomføres to kontaktmøter årlig. I tillegg har Kredittilsynet etablert faste møter 1-2 ganger pr. år med Forbrukerrådets regionkontor i Sarpsborg som har landsomfattende ansvar for inkassosaker.

Forbrukerrådet er saksforberedende organ til Forbrukertvistutvalget, men behandler ikke klagesaker på områder hvor det er opprettet egne klagenemnder.

5 Forbrukerombudet

Forbrukerombudet er en offentlig myndighet. Forbrukerombudet skal, ut fra hensynet til forbrukerne, føre tilsyn med at næringsdrivendes markedsføring og standardkontrakter er i samsvar med markedsføringsloven, samt enkelte andre markedsføringsrelaterte lover og forskrifter. Forbrukerombudet skal søke å forebygge og stoppe ulovlig markedsføring og urimelige kontrakter.

Finansielle tjenester er blant Forbrukerombudets prioriterte innsatsområder, noe som er begrunnet i at de fleste forbrukerne benytter seg av slike tjenester. Samtidig utgjør kostnader knyttet til disse tjenestene en ikke ubetydelig andel av forbrukernes husholdningsbudsjett. Forbrukerombudet arbeider for at opplysninger som blir gitt i markedsføringen av finansielle tjenester er egnet til å gi forbrukerne et riktig bilde av innholdet i og kostnadene knyttet til tjenestene.

Forbrukerombudet tar opp saker både på grunnlag av klager fra forbrukere og næringsdrivende og på eget initiativ. Gjennom forhandlinger med næringsdrivende søker ombudet å komme fram til frivillige ordninger. Dersom en forhandlingsløsning ikke oppnås, kan Forbrukerombudet eller den næringsdrivende bringe saken inn for Markedsrådet, som kan fatte vedtak i saken. Forbrukerombudet kan også legge fram prinsipp saker for Markedsrådet, selv om det ikke foreligger en konkret tvist. Forbrukerombudet behandler ikke klagesaker.

6 Justisdepartementet

Justisdepartementet forvalter Finansavtaleloven, Forsikringsavtaleloven og Inkassoloven. De nevnte lovene regulerer avtaleforhold mellom finansinstitusjon og forbruker. Justisdepartementet har imidlertid ingen løpende oppfølging av praktiseringen av lovene. Departementet uttaler seg om tolkningsspørsmål på bakgrunn av konkrete henvendelser. Behandlingen i departementet tar normalt forholdsvis lang tid.

Finansavtaleloven

Finansavtaleloven regulerer forholdet mellom forbrukere og finansinstitusjoner hva angår avtaler om finansielle tjenester (eks kontoavtale, betalingsformidling, låneavtaler m.v.) Loven kan ikke fravikes til skade for forbruker.

Det er lagt opp til at Direktiv 2007/64/EF (Betalingsgjestedirektivet) vil tre i kraft 1. november 2009. Direktivet skal harmonisere markedsadgang og virksomhetsregler for betalingsformidlere, vilkår og regler for betalingsformidlingen, informasjonskrav til tilbydere av tjenestene, og rettigheter og forpliktelser for brukere og tilbydere av betalingstjenester.

Forsikringsavtaleloven

Forsikringsavtaleloven regulerer kontraktsforholdet mellom forsikringsselskap og forsikringstaker og stiller krav til både selskapet, kunden og forsikringsavtalens innhold. Loven kan ikke fravikes til skade for forbruker. Viktige endringer til vern for forbrukere er blant annet skjerpede regler om selskapers adgang til å nekte en kunde å tegne forsikring, innføring av rett for kunden til å flytte forsikringen i forsikringstiden og begrensninger i forsikringsselskapers rett til å innhente helseopplysninger.

Inkassoloven

Inkassoloven gjelder for innkreving av forfalte pengekrav (uavhengig av hvem som opptrer som innkrever). Loven gjelder alle kreditorer/inkassatorer, både private og offentlige. Enkelte offentlige kreditorer har imidlertid særregler i egne lover, for eksempel likningsmyndighetene. Kredittilsynet tildeler og inndrar inkassobevillinger, og fører tilsyn med at inkassovirksomheten drives i samsvar med inkassoloven. Inkassovirksomhet kan dessuten drives av advokater. I slike tilfeller er det Justisdepartementet som fører tilsyn.

7 Klageordninger

Bankklagenemnda

Bankklagenemnda er opprettet av Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen, Finansieringsselskapenes forening, Verdipapirfondenes forening og Forbrukerrådet. Nemnda behandler tvister som springer ut av

kontraktsforhold mellom forbruker og bank, finansieringsselskap, kredittforetak eller forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Nemnda behandler også klager mot verdipapirforetak hvis tvisten gjelder investeringsrådgiving.

Foretak må være tilknyttet en av bransjeorganisasjonene eller direkte til nemnda for at klagen skal kunne behandles. Bankklagenemndas uttalelser er rådgivende for partene.

Norges Fondsmeglerforbunds klageråd

Norges Fondsmeglerforbund er bransjeorganisasjon for enkelte verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Foreningen har opprettet "Klagerådet" som behandler klager mot medlemsforetak fra kunder eller fra annet medlemsforetak. Saker tas også opp av eget tiltak av "Etisk råd". Rådet gir veiledende uttalelser om hvordan tvister kan løses.

Norske Finansanalytikers Forenings Etiske komité

Medlemskap i Norske Finansanalytikers Forening (NFF) er personlig. Medlemmene, for tiden ca. 1.300, plikter å overholde foreningens etiske regler for "finansanalytisk virksomhet" som er definert som finansanalyse, rådgiving, utstedelse av, handel med og forvaltning av finansielle instrumenter og annen formue.

Etisk komité kan gi kritikk og ilegge sanksjoner, så som advarsel, suspensjon eller eksklusjon av medlemskap og suspensjon eller tap av retten til å benytte tittelen "Autorisert finansanalytiker".

Forsikringsklagenemnda

Forsikringsklagenemnda er opprettet av Finansnæringens Hovedorganisasjon, Næringslivets Hovedorganisasjon og Forbrukerrådet. Nemnda behandler tvister mellom forbrukere og forsikringsselskap. Forsikringsklagekontoret (også opprettet av de nevnte organisasjonene) er sekretariat for nemnda.

Forsikringsklagenemnda behandler saker fra forsikringstakere og skadelidte som mener å ha krav mot et forsikringsselskap som følge av skade eller selskapets håndtering av en forsikringsavtale. Tvister vedrørende låne-/finansieringsavtaler inngått med forsikringsselskap eller tvister vedrørende pensjonsspareprodukter er også forhold som kan behandles. Nemndas uttalelser er rådgivende.

Klagenemnda for forsikrings- og gjenforsikringsmegling

For å oppfylle forpliktelsene etter direktiv 2002/92/EC ble "Klagenemnda for forsikrings- og gjenforsikringsmegling" opprettet 1. desember 2007, med Kredittilsynet som sekretariat. Nemnda, som foreløpig ikke har hatt saker til behandling, skal behandle tvister som har oppstått mellom oppdragsgiver og megler.

Privatpersoner eller foretak som benytter megler av forsikring og eller gjenforsikring, har mulighet for å klage på sin megler angående utførelse av megleroppdraget. Forhold det kan klages over kan for eksempel være brudd på reglene om god meglerskikk, herunder opplysningsplikt, meglers valg av forsikringsgiver, krav til klientkonto mv. Uttalelsene er rådgivende.

Norske Forsikringsmegleres Forenings etiske råd

Norske Forsikringsmegleres Forening har et etisk råd som behandler klagesaker mot meglere og forsikringsformidlingsforetak som er medlem av foreningen.. Nemnda behandler også klager mot tidligere medlemmer dersom forholdet det gjelder forhold fant sted i medlemsperioden. Rådet behandler spørsmål og tolkning av etiske regler og vurderer om gjeldende lovgiving er overholdt.

Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester

Reklamasjonsnemnda behandler klager mot foretak som driver eiendomsmegling. Nemnda er opprettet av Norges Eiendomsmeglerforbund, Den norske Advokatforening, Eiendomsmeglerforetakenes Forening og Forbrukerrådet.

Reklamasjonsnemnda behandler tvister mellom eiendomsmeglingsforetak / advokat som driver eiendomsmegling og selger, kjøper eller øvrige interessenter om de objekter foretaket/advokaten formidler, og om oppdragstakers plikter etter eiendomsmeglingsloven. Nemndas avgjørelser er rådgivende.

Inkassoklagenemnda

Nemnda er klagenemnd for inkassosaker mot forbrukere. Nemnda er opprettet etter avtale mellom Forbrukerrådet og Norske Inkassobyråers Forening. Nemnda behandler utelukkende klager fra privatpersoner vedrørende brudd på god inkassoskikk. Uttalelsene fra nemnda er rådgivende.

Kredittilsynet har etablert formelle kontaktmøter med Forsikringsklagekontoret 1-2 ganger pr. år.

8 Andre aktører og ordninger

I tillegg til de nevnte klageordningene, bidrar også private aktører til forbrukerbeskyttelse på det finansielle området.

De fleste bransjeorganisasjonene som er nevnt under punkt 7 har utarbeidet etiske retningslinjer og bransjenormer for sine medlemmer. Retningslinjene regulerer blant annet hvordan medlemmene skal forholde seg til sine kunder. Formålet er også at retningslinjene skal skape forutsigbarhet og ensartet praksis innenfor en bransje.

Et viktig bidrag til forbrukerbeskyttelse er autorisasjonsordninger. For forsikringsmeglere har det vært slik ordning siden 2001, der denne ble opprettet i samarbeid mellom Norske Forsikringsmegleres Forening og Kredittilsynet. Formålet er å sikre et gitt kompetansenivå hos meglerne samt å bidra til økt profesjonalitet i bransjen. Autorisasjon forutsetter gjennomføring av en nærmere definert utdanning.

Norges Fondsmeglerforbunds autorisasjonsordning har som formål å bidra til å opprettholde allmennhetens tillit til verdipapirforetakene gjennom blant annet å sikre at de ansatte har betryggende kjennskap til og etterlever regelverket som gjelder for foretakenes og de ansattes virksomhet. Siden oppstart av autorisasjonsordningen høsten 1996 er det per 31.12.2008 totalt autorisert ca. 4.350 personer.

For finansielle rådgivere har Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Sparebankforeningen, Verdipapirfondenes forening og Finansforbundet gått sammen for å opprette en ny nasjonal autorisasjonsordning. Med finansiell rådgiving forstås personlig veiledning og anbefaling knyttet til plassering av

kundens finansielle formue. Formålet med ordningen, som ble lansert 5. januar 2009, er å forbedre kvaliteten på finansiell rådgiving. Alle finansforetak som er medlemmer av de nevnte bransjeforeningene anbefales å slutte seg til ordningen. I alt omfatter dette 180 bedrifter. Også andre finansforetak som yter med finansiell rådgiving kan søke om å bli medlem av ordningen.

Det vil også bli etablert en lignende ordning for forsikringsselgere. I forbindelse med en forbrukerundersøkelse som ble gjort i samarbeid mellom FNH og Forbrukerrådet, kom det frem at kundene var misfornøyd med forsikringsbransjen. Med bakgrunn i dette har en arbeidsgruppe bestående av FNH, Forbrukerrådet og seks forsikringsselskaper kommet frem til at det er ønskelig med en sertifiseringsordning for forsikringsselgere. FNH, Forbrukerrådet og Forsikringsklagekontoret skal årlig vurdere om selskapenes sertifiseringsopplegg er gode nok.

Forbrukere henter mye av den informasjonen de trenger på Internett. FNH og Norsk Eiendomsmeglerforbund (NEF) er de to bransjeforeningene som har mest forbrukerinformasjon på sine nettsider. NEF har blant annet en informasjonsside kalt "Forbrukerinfo", der man blant annet kan finne opplysninger om gjeldende regelverk, etiske retningslinjer og informasjon om reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglertjenester. På FNHs startside finnes en del forbrukerinformasjon, blant annet lenker til informasjon om forsikring og pensjon.

Når det gjelder andre aktører som bidrar til forbrukerbeskyttelse så kan AksjeNorge nevnes. AksjeNorge er en nonprofit stiftelse etablert i 1993 med formål å bidra til å øke publikums kunnskap om og innsikt i hva aksjer er, hvordan aksjemarkedet fungerer og på hvilken måte man selv kan spare og investere i aksjer og / eller aksjefond. Stiftelsen arbeider direkte overfor målgruppene med forelesninger og foredrag, tilrettelegging av materiell, aktiviteter, artikler og andre kompetansebaserte bidrag overfor medlemmer og målgrupper.

Verdipapirfondenes forening lanserte 16. april 2009 nettstedet altomfond.no. Foreningens ambisjon med nettstedet er å fremme kunnskap om sparing i verdipapirfond. På altomfond.no finner en faktabasert informasjon om alle aspekter ved fondssparing.

Finansmarkedsfondet som er opprettet i forbindelse med privatiseringen av Oslo Børs og Verdipapirsentralen, har som formål å finansiere forskning og allmennopplysning innenfor finansområdet. Fondet har blant annet finansiert "penger på papiret" som er en filmbasert opplæringspakke for videregående skole som handler om aksjer og næringsliv. En gjennomgang av gjennomførte forskningsprosjekter viser at disse i noen grad kan anses egnet for allmennheten og forbrukere. Mange av prosjektene må likevel antas å være mer relevante for personer som allerede har forholdsvis god kjennskap til finansområdet.

III INTERNASJONALE INITIATIV OG FINANSTILSYNENES ARBEID MED FORBRUKERBESKYTTELSE OG -INFORMASJON I ENKELTE ANDRE LAND

9 Internasjonale initiativ

9.1 Generelt

Mot slutten av 1990-tallet begynte man å rette oppmerksomheten mot behovet for økt forbrukervern og forbrukerinformasjon innenfor finanssektoren, særlig som følge av finansskandaler. Flere land opprettet egne forbrukerombud eller forbrukermyndigheter innenfor finanssektoren, og Financial Services Authority i UK fikk et viktig forbrukermandat da det ble opprettet i 97/98. Etter kollapsen i Australias nest største forsikringsselskap HIH og den etterfølgende granskningen (the Wallis report of the Financial System Inquiry fra mars 1997) bestemte regjeringen i Australia at det var behov for en egen myndighet med hovedansvar for forbrukerbeskyttelse og -informasjon innen finanssektoren, samtidig som verdipapirtilsynet fikk utvidet mandat for forbrukerbeskyttelse innenfor bank, forsikring, pensjon og verdipapir. Institute for Financial Literacy ble opprettet i USA i 2002 og etterhvert begynte flere internasjonale organisasjoner å rette oppmerksomheten mot temaet, inkludert IMF (det internasjonale valutafondet) og OECD.

International Forum of Financial Consumer Protection and Education ble opprettet i 2003 og er et internasjonalt forum for forbrukerbeskyttelse og forbrukeropplæring innenfor finanssektoren. Her deltar de store internasjonale organisasjonene som Verdensbanken og OECD i tillegg til bl.a. representanter fra tilsynsmyndigheter og finansdepartementer. Kredittilsynet deltok i møtene i 2007 og 2008. Det er også opprettet et nettverk "International Network on Financial Education" som skal drøfte og fremheve temaer knyttet til blant annet regelverk og arbeid med å øke forbrukernes kompetanse på finansområdet. Nettverket inviterer også til årlige konferanser "International Conference on Financial Education".

I 2005 vedtok OECD "Recommendation on principles and good practices for financial education and awareness" (se <http://www.oecd.org/dataoecd/7/17/35108560.pdf>). Anbefalingene er forholdsvis generelle og vil derfor ikke omtales nærmere. Både Kredittilsynet og Finansdepartementet deltar i Committee on Financial Markets i OECD, og har også gjennom denne komiteen blitt invitert til å delta i spørreundersøkelser omkring forbrukerbeskyttelse og forbrukerinformasjon. I juli 2007 vedtok også OECD en "Recommendation on consumer dispute resolution and redress", en anbefaling knyttet til tvisteløsninger og kompensasjon for tap (se <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>).

På den integrerte tilsynskonferansen i Tyskland i 2005 var forbrukeropplæring og forbrukerinformasjon tema på dagsorden og flere integrerte tilsyn presenterte til dels omfattende prosjekter relatert til dette tema. (Se: R:\Internasjonal virksomhet\GLOBALT TILSYNSSAMARBEID og organisasjoner\Integrert tilsynskonferanser\2005 Tyskland\IFSC 2005 Presentations).

Finanskrisen har bidratt til å rette oppmerksomheten mot forbrukervern og behovet for forbrukerinformasjon og forbrukeropplæring ("consumer education") på globalt plan. Dette omtales ofte som "financial capability" eller "financial literacy".

Valutafondet (IMF) har ved flere anledninger uttalt at krisen har avslørt et behov for bedre opplæring av forbrukerne, bedre forbrukervern og enklere rapporteringsregler (informasjonskrav). Finanskrisen har synliggjort forbrukere som har blitt overtalt til å ta opp lån for å kjøpe hus de egentlig ikke har råd til, eller tatt lån i utenlandsk valuta, og som nå sitter igjen med høye lån de ikke kan betjene.

Verdensbanken har også satt fokus på forbrukervern og forbrukeropplæring de to siste årene.

9.2 Initiativ innen EØS-området

EU-institusjonene har hatt forbrukerbeskyttelse og forbrukerinformasjon høyt på dagsordenen, og EU-kommisjonær McCreevy har engasjert seg for å få finansmyndighetene til å ta mer ansvar for forbrukeropplæring og -informasjon, men også for håndtering av forbrukerklager. Kommisjonen la frem sin generelle strategi om forbrukerpolitikk i 2007 hvor det settes som mål at forbrukere innen 2013 skal kunne handle like trygt over landegrensene innen EU/EØS som i eget hjemland. Siden har Kommisjonen kommet med flere tiltak innenfor forbrukerbeskyttelse og forbrukeropplæring, også innenfor finanssektoren.

I november 2008 ga EU Kommisjonen ut en Grønnbok om kollektive tvisteløsningsordninger for forbrukere (Green Paper on Consumer Collective Redress) hvor de bl.a. viser til OECD's anbefaling (som nevnt ovenfor). I Grønnboken foreslår Kommisjonen 4 forskjellige løsningsmodeller: (1) ingen umiddelbare tiltak på EU-nivå, (2) økt samarbeid mellom medlemsstatene om å legge til rette for kollektive saksanlegg, for eksempel gjennom utbygging av ECC-Net (the European Consumer Centers Network, hvor Forbruker Europa står oppført som norsk medlem) og tilsvarende FIN NET innenfor finanssektoren, (3) tilrettelegging av eksisterende ordninger (inkludert utvidelse av utenrettslige tvisteløsningsmekanismer til kollektive saksanlegg og økt hjemmel for myndigheter til å pålegge kompensasjon, (4) bindende tiltak (reguleringer eller direktiver) eller anbefalinger på EU nivå for å sikre at alle land har systemer for behandling av kollektive saksanlegg over landegrensene.

The European Consumer Centers Network (ECC-Net) er et EØS nettverk som skal fremme forbrukernes tillit ved å gi råd til forbrukerne om deres rettigheter, og lette tilgang til erstatning/tvisteløsninger særlig knyttet til grensekryssende kjøp.

Forbruker Europa står oppført som norsk medlem i EEC-Net (se

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/index_en.htm)

FIN-NET har en tilsvarende rolle særskilt innenfor finanssektoren. Både

Forsikringsklagekontoret og Bankklagenemnda er medlemmer av nettverket. Se

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm

Når det gjelder informasjon og opplæring, vedtok EU Kommisjonen i desember 2007 en meddelelse om finansiell opplæring (Commission Communication on Financial Education) hvor Kommisjonen understreker viktigheten av å øke borgernes evne til å forstå finansielle produkter og tjenester. (se http://ec.europa.eu/internal_market/financeservices-retail/capability/index_en.htm)

EU-kommisjonen har også publisert en database "European Database for Financial Education" (EDFE) på "Europa" portalen (se European Database for Financial Education (EDFE) på EU-kommisjonens hjemmeside). Her finner man referanser til et antall finansopplæringsprogrammer som tilbys av offentlige eller private

institusjoner i EU. EDFE inkluderer standardisert informasjon om opplærings- og utdannelsesordninger og forskningsprosjekter. Databasen er åpen for alle tilbydere og potensielle brukere. EU kommisjonen ønsker med denne portalen å forbedre tilgangen på informasjon om eksisterende tiltak og dermed bidra til å øke finanskunnskapen ("financial capability") hos den enkelte forbruker og brukere av finansielle tjenester.

Kommisjonen understreker i sin meddelelse av mars 2009 "Driving European Recovery" at det er viktig å bygge opp igjen forbrukernes og investorenes tillit til finansmarkedet, og at mange av tiltakene Kommisjonen vil presentere fremover har til hensikt å beskytte forbrukerne og investorene. Forbrukerne skal gis økt tilgang på informasjon og bedre vern, bl.a. ved å innføre strengere sanksjoner mot institusjonene. Kommisjonen understreker også at de vil styrke opplæringen på området, men da særlig igjennom utdannelsessystemet.

EU-Parlamentet og Rådet er i ferd med å vedta endringer av UCITS-direktivet om investeringer i verdipapirfond. Endringene vil tre i kraft 1. juli 2011. Etter gjeldende regler skal det for hvert verdipapirfond utarbeides et prospekt og et såkalt forenklet prospekt. Hensikten med forenklet prospekt skulle være at investorer på en oversiktlig, kort og lettfattelig måte skulle ha et grunnlag for å vurdere ulike fond før de tar sine investeringsbeslutninger. Erfaringene med forenklet prospekt har vært at dokumentet ikke har fungert effektivt slik man ønsket, og at det derfor har påført bransjen unødige kostnader. Etter endringsforslaget skal det fortsatt utarbeides prospekter, men det innføres et nytt regelverk for et informasjonsdokument som skal erstatte det tidligere forenklet prospekt. Dokumentet benevnes i direktivet som "Key Investor Document" (KID). Det legges vekt på å få til kort, lettfattelig og nyttig informasjon for potensielle investorer, og at dokumentet skal være egnet for å kunne sammenligne fond. Dokumentet skal tilbys alle potensielle investorer.

Under CEIOPS er det opprettet en underkomité "Committee on Consumer Protection" (CCP) som arbeider med forbrukerspørsmål innenfor områdene forsikring og forsikringsformidling. Det er ikke opprettet tilsvarende arbeidsgrupper under de andre tilsynskomiteene. Et av arbeidsgruppens hovedmål er å kartlegge forbrukerbeskyttelsen innenfor syv definerte områder. Tilsynsmyndighetene i det enkelte medlemsland skal rapportere til CEIOPS i hvilken grad de er formelt kompetent til å føre tilsyn med hvert enkelt område, eventuelt hvilket annet organ som er kompetent. Disse syv områdene er:

- forsikringsselskapenes og forsikringsformidlingsforetakenes plikt til å legge frem informasjon overfor kunden.
- økonomisk utdanning
- foretakenes markedsadferd
- foretakenes markedsføring
- har det enkelte medlemsland formulert og publisert vertslandsregler et utenlandsk foretak må forholde seg til når det driver virksomhet innenfor landets grenser?
- hvilke organ er kompetent til å behandle klager mot forsikringsselskapene og forsikringsformidlerne
- i hvilken grad har det enkelte medlemsland garantiordninger innenfor livs- og skadeforsikring?

I tillegg til kartleggingen av disse syv områdene er det gjennomført flere spørreundersøkelser, blant annet vedrørende medlemslandenes informasjonskrav for unit linked-produkter og hvordan utvikle alternative tvisteløsningsmekanismer, "Alternative Dispute Resolutions", på tvers av landegrensene.

10 Storbritannia (UK)

UK fikk i 1997 et nytt tilsynsregime for finanssektoren i form av en fullstendig ny lovgiving og nyorganisering av tilsynet. Financial Services Authority (FSA) ble etablert som et integrert tilsynsorgan med basis i ni tidligere tilsynsorganisasjoner, inkludert et større antall medarbeidere fra Bank of England. FSA fikk fra starten over 2000 ansatte, og har i dag over 2500 medarbeidere fordelt på London og Edinburgh. I den nye lovgivingen - og i oppdraget om å etablere FSA - var det en sentral forutsetning at det måtte finnes en måte å integrere forbrukerbeskyttelse i tilsynsvirksomheten på. Slik ble blant annet fra starten av fem forskjellige klage-/ombudsordninger inkludert i det nye regimet i form av The Financial Ombudsman.

På målnivå ble det fra starten etablert fire hovedmål for FSAs virksomhet:

- Market confidence: maintaining confidence in the financial system;
- Public awareness; promoting public understanding of the financial system;
- Consumer protection; securing the appropriate degree of protection for consumers; and
- Reduction of financial crime; reducing the extent to which it is possible for a business to be used for a purpose connected with financial crime.

Regimet for forbrukerbeskyttelse og informasjon omfatter en balanse mellom egne informasjonstiltak og forpliktelser lagt på foretakene. FSA tok i 2006 en ambisiøs beslutning om å tilby informasjon direkte til forbrukerne. Dette innebærer bruk av ulike informasjonsvirkemidler som omtaler en lang rekke finansielle produkter og som søker å forklare i enkelt språk hva slags formål produktene har, hvem som bør vurdere å anskaffe dem og hva som er mulig risiko og fortjeneste. Det omfatter også en omfattende nettside med selvhjelps-kalkulatorer og muligheter for sammenlikning av priser og vilkår mv. Bransjen – og enkelte i FSAs ledelse – var skeptiske i starten, men det viste seg etter hvert at disse kalkulatorene var en nyttig kilde til informasjon både for forbrukerne - og rådgivere.

En av FSAs hovedprioriteringer er å hjelpe privatkunder med å oppnå en "fair deal". For å nå dette målet fokuserer FSA på det som de betrakter som fire nøkkelkomponenter for velfungerende privatkundemarkeder:

1. capable and confident consumers;
2. clear, simple and understandable information available for, and used by, consumers;
3. soundly managed and adequately capitalised firms that treat their customers fairly; and
4. risk-based and principles-based regulation.

I FSA er den forbrukerrettede virksomheten integrert i det ordinære tilsynsarbeidet, bl.a. ved at det er en egen Retail Markets avdeling, som utgjør en av tre

organisatoriske hovedavdelinger (de øvrige er Wholesale & Institutional Markets og Operations). .

FSA har på sin hjemmeside en liste over organisasjoner forbrukerne kan klage til, avhengig av type klage eller produkt/tjeneste og tjenesteyter. Selv håndterer FSA kun klager direkte rettet mot FSAs virksomhet.

I forbindelse med finanskrisen har FSA blitt kritisert for å ha brukt for mye tid på forbrukerbeskyttelser istedenfor å føre tilsyn med bankene. Tory (det konservative parti i UK) har foreslått at man går over til en "Twin Peaks"-modell hvor ansvaret for forbrukerrelaterte aspekter som produktsalg og markedsadferd skilles ut fra selve soliditetstilsynet med institusjonene.

Statsministeren går sterkt imot denne ideen, da han mener nettopp denne splittelsen bidro til amerikanernes manglende evne til å oppdage subprime krisen i tide. Regjeringen i UK går på denne bakgrunn inn for å styrke FSA som integrert tilsyn. Det legges vekt på at finanskrisen rammer innskytere, sparere og låntakere – med andre ord forbrukerne – og at dette fører med seg nye utfordringer for FSA. Blant tiltak for å beskytte forbrukerne er bl.a. FSAs forslag om å øke innskuddsgarantiordningen for innskyterne i Storbritannia og opprettelsen av Financial Services Compensation Scheme (FSCS).

The Turner Review, FSA formannens rapport om krisen og konsekvenser for regelverk og tilsyn, omtaler ikke forbrukerhensyn annet enn i tilknytning til innskuddsgarantiordninger.

11 Irland

Det irske finanstillsynet (The Financial Regulator) ble etablert 1. mai 2003 med grunnlag i en ny sentralbank- og finanstillsynslov. I 2004 ble finansombudsfunksjonen etablert som et supplement. Konsultative paneler for henholdsvis bransje og forbrukere er dessuten etablert som en del av tilsynsregimet.

Finanstillsynets hovedoppgaver er å:

- Help consumers to make informed decisions on their financial affairs in a safe and fair market; and
- Foster sound dynamic financial institutions in Ireland

(Den siste oppgaven er blitt endret fra tidligere å lyde: "to foster sound, growing and solvent financial institutions which give consumers confidence that their deposits and investments are secure".) Det er litt uvisst når denne endringen nøyaktig ble foretatt.

Når det gjelder forbrukerbeskyttelse, er tilsynets hovedfokus å forebygge:

"We provide consumers with information about the costs, risks and benefits of financial products and services, helping them make informed decisions on their finances. (...).

We monitor competition in the market for financial services and work with the Competition Authority.

We promote the interests of consumers of financial products.

We impose and enforce rules on financial services firms regarding how they deal with consumers, particularly how they sell financial products.”

Det irske finanstilsynet er organisert i tre hovedavdelinger. En markeds- og lisensieringsavdeling, én soliditetsavdeling (prudential) og én forbrukeravdeling. For tiden ledes tilsynet av forbrukerdirektøren.

Betydelige ressurser benyttes på det konsumentrettede arbeidet, i form av nettportalen It's your money..., eget telefonsvarer, eget informasjonssenter i Dublins hovedgate mv. Ifølge årsrapporten for 2007 ble 98,5 årsverk (av totalt 343,5) anvendt innen den forbrukerrettede delen av virksomheten dette året. 22 sider av årsrapporten på 100 sider er viet tema knyttet til forbrukerbeskyttelse, -informasjon og -opplæring.

Det irske tilsynet har fått sterk kritikk for sin håndtering av finanskrisen. Særlig håndteringen av Anglo Irish Banks lån til styremedlemmer, førte til at tilsynssjefen måtte gå av. Tilsynet ledes nå av den tidligere lederen av forbrukeravdelingen i Financial Regulator. Det ser ikke ut til at tilsynet vil få mindre ansvar for forbrukersaker som følge av krisen. Det understrekes fortsatt at Financial Regulators hovedansvar er soliditetstilsyn (prudential regulation) og forbrukerbeskyttelse.

Den 27. mars 2009 publiserte dessuten det irske tilsynet en omfattende rapport om "Financial Capability in Ireland". Dette er et omfattende studie bestilt av tilsynet. Undersøkelsen bygget på et spørreskjema brukt av FSA til en tilsvarende undersøkelse i UK. Forbrukerne har besvart spørsmål innen fire hovedområder:

- forvaltning av midler/penger (budjetteringer og oppfølging)
- planlegging
- valg av finansielle produkter
- hvordan holde seg informert

Tilsynet understreker at slike studier er retningsgivende for tilsynets tilnærming til "consumer financial education". Tilsynet vil kunne identifisere forbrukere som har lavere kunnskap og legge strategien for videreutvikling av forbrukertilnærmingen i tilsynet og prioritering av ressurser til dette formålet.

12 Danmark

Det danske Finanstilsynet fikk ved en lovendring i hhv. 2002 og 2003 kompetansen til å fastsette *"regler om god skik for den finansielle sektor"*. Ansvarer ble da flyttet fra Forbrugerombudsmanden, henholdsvis Fondsrådet, til Økonomi- og erhvervsministeriet, som Finanstilsynet er en del av (i praksis er oppgaven delegert til Finanstilsynet).

Før lovendringen ble de finansielle virksomhetene på god skik-området regulert både av markedsføringsloven, verdipapirhandelsloven og lov om finansiell virksomhet. Det skapte problemer både for virksomheter og forbrukere. Overflyttingen skjedde for å skape klarere kompetanseforhold på området for på denne måten å sikre en bedre forbrukerbeskyttelse på det finansielle området.

Formålet var også å gjøre det mulig å utarbeide balanserte regler for å sikre at

forbrukerne får en god og fair behandling, samtidig som det legges til rette for videreutvikling av et velfungerende finansielt marked.

I Danmark er det nå fastsatt regler for hvordan utarbeidelse av regler skal planlegges og fastsettes i samarbeid med bl.a. Forbrugerstyrelsen, hvordan kunngjøring av regler skal skje og hvordan tilsynet med foretakenes oppfølging av reglene skal være. I dette arbeidet er det Finanstilsynet som har hovedansvaret. Finanstilsynet presenterer på sine nettsider seg selv som *"kundernes vagthund, idet tilsynet udover at føre tilsyn med de finansielle institutioners solvens også skal sikre, at de behandler kunderne ordentlig"*.

For å sikre at forbrukerspørsmål gis en ensartet behandling, er det i tilsynet etablert en enhet, som behandler forbrukerspørsmål (Kontor for forbrukerspørsmål og forsikringsformidling - 1 av i alt 11 tilsynsfaglige kontorer). På nettsidene opplyses det dessuten at *Finanstilsynet også ved de almindelige undersøgelser i højere grad end tidligere [vil] interessere sig for, om den finansielle virksomhed behandler sine kunder rimeligt og fair, og vil hvert år tillige fokusere særligt på et forbrugerpolitisk tema.*

Finanstilsynets virksomhet ble i 2007 utvidet ved innføring av regler om et nytt Penge- og Pensionspanel. Panelet har til formål på en objektiv måte å fremme forbrukernes interesse for og kunnskap om finansielle produkter og ytelser. Aktivitetene knyttet til dette panelet dekkes av en egen øremerket bevilgning fra ministeriet, mens kostnadene ved øvrige forbrukerrettede tiltak fordeles på foretak under tilsyn.

13 Sverige

I det svenske finanstilsynet (Finansinspektionen) har det de siste årene vært en prosess i retning av større vektlegging av forbrukerbeskyttelse og -informasjon.

I Förordning med instruktion för Finansinspektionen; utfärdad den 8 november 2007 heter det i §1 at *Finansinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag.*

I §2 heter det dessuten at *Myndigheten har till uppgift att verka för ett gott konsumentskydd inom sitt ansvarsområde.*

I §3 heter det at *Finansinspektionen skal i en särskild rapport till regeringen senast den 1 juni varje år redovisa en samlad bedömning av konsumentskyddet inom det finansiella område.*

I §5 heter det også at *Myndigheten ska samverka med (...) Konsumentverket löpande i frågor på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar.*

På Finansinspektionens eget nettsted beskrives deres ansvar for forbrukerspørsmål slik:

"Finansinspektionens uppdrag är att skydda de tillgångar som du som konsument har i de finansiella företagen. Det gör vi genom att säkerställa att företagen är stabila. Förenklat innebär det att de ska hålla en sund balans mellan kapital och risker.

Vi granskar også hur företagen uppträder mot sina kunder och hur de informerar om sina produkter och tjenester. Sedan 2004 för vi statistik över klagomål.

Lagar och förordningar reglerar den finansiella verksamheten. FI ger ut kompletterande regler så kallade föreskrifter. Vi ingriper däremot inte i enskilda kundförhållanden.

FI samarbetar med Konsumentverket och ingår i styrelsen för Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas bank- och finansbyrå. Tvister av enskild karaktär prövas av Allmänna reklamationsnämnden och domstolarna.”

Den svenske regjeringen ga i 2007 Finansinspektionen i oppdrag å vurdere hvordan informasjon til forbrukerne kunne samordnes bedre og bli mer enhetlig såvel hos myndigheter som hos øvrige aktører, samt å vurdere hvordan myndighetene kunne samarbeide for å effektivisere utarbeidelsen av informasjon med relevans for forbrukerne. Resultatet av arbeidet ble lagt fram i en rapport 15. november 2007: *Finansinspektionens forslag till handlingsplan for att förstärka och förbättra konsumentskyddet på det finansiella området.*

Rapporten samlet seg om forslag til ti ulike tiltak, de seks første av generell karakter:

1. Inrätta en småspararkommission
2. Höj kunskapsnivån i privatekonomi
3. Konsumentbyråerna ska satsa mer på pris- och villkorsjämförelser
4. Bygg ut webbportalen för finansiella tjänster, www.konsumenternas.se
5. Bygg upp en klagomålsdatabas
6. Gör pensionsbeskeden begripliga

De fire siste dreide seg om Finansinspektionens egne tiltak:

7. Skärpt övervakning av vanliga finanstjänster
8. Skilj på rådgiving og försäljning
9. Skärpt bevakning av utländska företag med svenska kunder
10. Utvärdera insatserna årligen i en enkät till småspararna

På basis av rapporten har den svenske regjeringen invitert til samarbeid om en ”finansiell folkbildning”. Kampanjen er iverksatt på bakgrunn av at det er kartlagt dårlige kunnskaper blant folk flest som gjør det vanskelig for småsparere og andre å gjøre reflekterte valg i sin privatekonomi. Det vises til at situasjonen for forbrukerne har endret seg ved at det i dag er et langt mer komplisert tilbud av produkter og tjenester på finansområdet. Regjeringen beskriver tilnærmingen til disse utfordringene slik:

”Men för att ta bra beslut bland växande och svåröverskådliga finansiella tjänster krävs kunskap. Tyvärr håller kunskaperna i privatekonomi inte jämna steg med behoven. Kunskapsgapet kan minskas från två håll. Staten kan ställa högre krav på tydlig och korrekt information från företagen. Men samhället kan också förse kunderna med utbildning och kunskaper.

Staten och näringslivet måste gemensamt arbeta för att ge småspararna muligheter att ta det ansvar som valfriheten kräver. Regeringen vill därför tillsammans med Finansinspektionen ta initiativ till en bred folkbildningskampanj.

Det handlar i första hand om grundläggande kunskaper om de viktigaste finansiella tj nsterne. Det handlar också om att kunna bedöma när man behöver ta hjälp och var denna hjälp finns att hämta.”

Som det framgår av denne erkl ringen fra den svenske regjeringen, satser den tungt på   styrke forbrukerbeskyttelse, -informasjon og oppl ring på finansområdet gjennom en rekke tiltak. Dette framheves også i en pressemelding fra finansmarkedsministeren ved framleggelsen av statsbudsjettet for 2008:

”I samband med h stens budgetproposition föreslås att Finansinspektionen ska få bättre muligheter att satsa på ett bättre konsumentskydd. Inför 2008 föreslås därför en förstärkning av Finansinspektionens resurser med 20,5 miljoner kronor.

- Dette utgör ett värdefullt tillskott för att Finansinspektionen ska kunne st rke sin tilsyn og utveckla konsumentskyddet. Genom regjeringens satsning kommer inspektionen tillsammans med ulike akt rer att kunne p b rje ett långsiktig informations- og folkbildningsarbeide f r øke konsumenternes kunskaper om privatekonomi, s ger kommun- og finansmarknadsminister Mats Odell.”

I 2009 f r Finansinspektionen 5 millioner SEK (utenfor utlikningen) spesielt til dette formålet. Det er etablert et eget sekretariat i Finansinspektionen for denne kampanjen. Øvrige forbrukerrettede tiltak er integrert i den øvrige tilsynsvirksomheten (ikke kvantifisert), og kostnadene fordeles på foretak under tilsyn.

IV KREDITTILSYNETS FORELØPIGE VURDERINGER

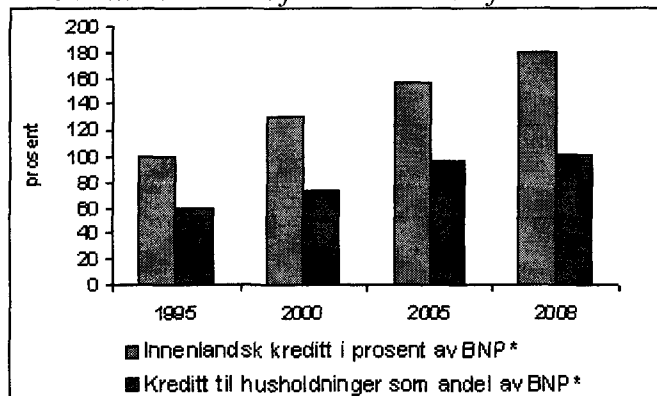
14 Forbrukernes behov

14.1 Forbrukerens utgangspunkt

Siden begynnelsen av 1980-tallet har finansmarkedene gjennomgått en liberalisering og deregulering i flere land, heriblant Norge. Medlemskapet i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) fra 1. januar 1994 har påskyndet denne prosessen. Dette har medført at den jevne borger eller forbruker i dag må forholde seg til helt andre problemstillinger når det gjelder finansielle tjenester og produkter enn en forbruker gjorde for et par-tre tiår siden. Antallet produkter og tjenester er mangedoblet, og kompleksiteten har økt. Det er med andre ord krevende å være en rasjonell forbruker i dette markedet i dag.

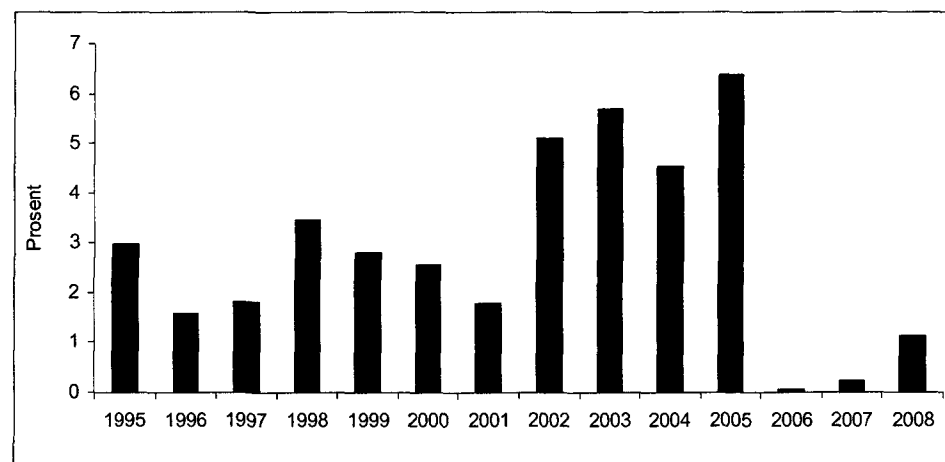
Denne utviklingen har vært drevet av den alminnelige økonomiske utviklingen. Et økt inntekstnivå har medført en økt tilgang på kapital og en økt etterspørsel etter stadig flere finansielle tjenester. I en lang periode har så vel kreditt som andel av BNP, sparing til pensjon mv. økt betydelig.

Innenlandsk kreditt i forhold til BNP-fastlands Norge



I tillegg til at kredittvolumet målt som andel av BNP har økt i perioden frem til 2008, har det i perioden også funnet sted betydelige strukturelle endringer i kredittmarkedene. Innenfor boliglånsmarkedet synes fremveksten av rammekreditter spesielt viktig, men det har også funnet sted betydelige endringer i løpetid, bruk av avdragsfrihet og økninger i belåningsgrad på nye boliglån. Slike utviklingstrekk

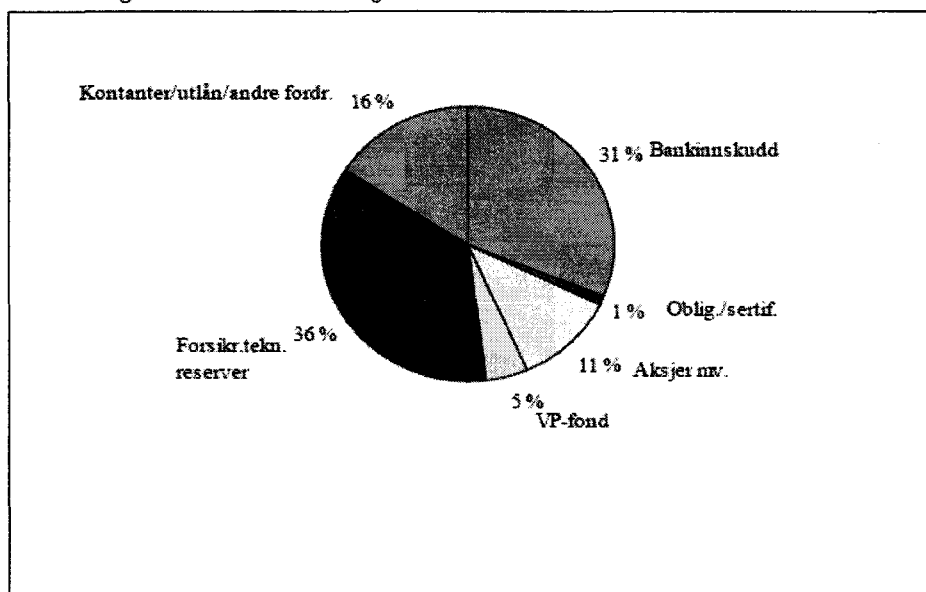
Husholdningenes sparing / BNP Fastlands-Norge



stiller nye krav til husholdningenes kredittmarkedstilpasning, både når det gjelder styring av og kontroll med egne kredittlinjer, samt forståelsen av faktisk risiko og reelle lånekostnader ved konvensjonelle boliglån.

Ved utgangen av juni 2008 hadde norske husholdninger (inkl. ideelle organisasjoner) 2 411 mrd. kroner i finansielle fordringer, etter en årlig vekst på rundt 10 prosent hvert av årene 2003-2007. Norske husholdningers finansielle sparing domineres av ulike typer forsikringsprodukter og tradisjonell banksparing. Sett i forhold til situasjonen i 1996, har ikke strukturen i husholdningenes sparing endret seg betydelig i perioden. Samlet utgjør banksparing og forsikringsprodukter to tredjedeler av husholdningenes finansielle sparing.

Husholdningenes finansielle fordringer



Kilde: SSB Finansielle sektorregnskap

De ulike spareproduktene kan ha ulik grad av kompleksitet, og varierende transparens både når det gjelder risiko, grad av likviditet og forventet avkastning. Produktene kan spenne fra de helt enkle til de mer kompliserte. I de senere år er det også blitt utviklet mange spareprodukter som består av finansielle instrumenter, som er svært kompliserte. Det kan være vanskelig selv for en profesjonell investor å vurdere produktets vesentlige karakteristika.

Både nasjonalt og internasjonalt har stadig flere sektorer blitt åpnet for konkurranse, dels ved opphevelse eller modifikasjon av statlige monopol, dels ved at utenlandske aktører har sluppet inn på et marked som tidligere bare hadde nasjonale tilbydere.

Internasjonalt forsterkes den økonomiske integrasjonen og veksten gjennom etableringer i utlandet og fusjoner og allianser på tvers av landegrensene. Samtidig tilstrebes økt markedsrett. Dels blir enkelte markeder preget av et fåtall dominerende tilbydere, dels søkes markedsmakten styrket og den løpende konkurransen begrenset ved at foretak søker å binde kunder til seg med ulike lojalitetsprogrammer.

14.2 Informasjon – et forbrukermessig kjerneområde

Informasjon, og håndtering av informasjon, er et av kjernepunktene for at markedet skal fungere. Etter hvert som stadig flere markeder dereguleres og

konkurransen utsettes, og etter hvert som produktene i markedet blir stadig mer kompliserte, øker betydningen av at informasjonen er håndterbar for mottakeren. Både den totale informasjonsmengden og informasjonen om enkeltprodukter må være slik at forbrukerne kan og ønsker å benytte den til å bli effektive etterspørre.

Forbrukere må forholde seg til alle sektorer samtidig, i motsetning til tilbydere som konsentrerer seg om sin egen sektor og opparbeider seg kompetanse på denne. Mangel på tid, kunnskap og en følelse av maktesløshet kan lett gripe mange forbrukere, som rett og slett stenger informasjonen ute. Ut fra en markedstankegang blir disse forbrukerne ineffektive etterspørre. Det vil derfor være viktig at tilbudssiden er klar over at forbrukere står overfor et samlet marked, og at de tar hensyn til dette når de lager informasjon til forbrukere. Det gis pr i dag i liten grad generell opplæring om finansielle produkter, utover det som tilbys på nettstedet finansportalen.no. I en informasjons- og kommunikasjonsprosess mellom tilbyder og etterspørre er det i utgangspunktet tilbyderen som har ansvaret for at informasjon når etterspørre. Tilbyderen bør derfor være bevisst på følgende punkter, som også er utgangspunkt for arbeidsgruppens identifikasjon av informasjonsproblemer og tilhørende løsningsforslag:

- Hva slags informasjon skal gis, dvs. innhold.
- Hvem skal gi informasjonen, herunder hvem har ansvar for dokumentasjon.
- Når skal informasjonen gis; under markedsføring, ved kontraktsinngåelse, i kontraktens løpetid.
- Hvordan skal informasjonen gis, dvs. form; forståelig, korrekt, tilstrekkelig og sammenlignbar.

14.3 Asymmetrisk informasjon

Forholdet mellom personkunden og distributøren er preget av asymmetrisk informasjon. Personkunden er den svake part fordi vedkommende vanskelig kan etterprøve kvaliteten på den informasjonen distributøren/rådgiveren gir. Så lenge distributørens "belønning" bestemmes av produsenten, foreligger det klare incentiver til å foreslå produkter som ikke er valgt ut på grunnlag av forventet avkastning, risiko og likviditet. Ved fravær av kundens fagkunnskap om finansielle instrumenter vil konkurransen vanskelig kunne bidra til optimal allokering av spareprodukter.

14.4 Det uoversiktlige finansmarkedsbildet

Forbrukeren er avhengig av tilgjengelig og forståelig informasjon for å kunne orientere seg i markedet og treffe fornuftige valg. Det tilbys kompliserte produkter som det kan være vanskelig for forbrukeren å sette seg inn i. For å vurdere hvilke tilbud som best dekker kundens behov, må kunden ofte undersøke en rekke forskjellige tilbydere og sette seg inn i en rekke vilkår for å danne seg et bilde av markedet. Det kan med andre ord være vanskelig å skaffe seg et overblikk over tilbudene på markedet og vurdere de enkelte tilbudene. Dette fragmenterte bildet kompliseres ytterligere av at finansielle tjenester i ikke ubetydelig grad markedsføres utenfor de tradisjonelle kanalene. Medlemskap i foreninger, arbeidsforhold o.l. kan for eksempel gi gunstigere forsikringer og lån. Pris og vilkår kan variere etter om man kjøper tjenesten som enkeltstående forbruker, eller som medlem av alt fra fagforeninger til boligbyggelag. I tillegg er bruken av produktpakker og lojalitetsprogrammer svært utbredt i markedet. Sammenkobling av flere tjenester, f.eks. innskuddskonto, lån og forsikring, gir en gunstigere pris på "pakken". Normalt vil prisen bli gunstigere jo flere produkter man har i pakken.

Denne sammenkoblingen av produkter gjør det naturlig nok ytterligere komplisert å sammenligne både enkelttilbud og forskjellige pakker med variasjoner i innhold og vilkår. Forbrukerrådet fikk i slutten av april 2004 TNS Gallup til å foreta en spørreundersøkelse knyttet til mobilitetsbarrierer i banknæringen. Resultatene av undersøkelsen viste klart at informasjon om de ulike tilbudene i bankmarkedet er vanskelig tilgjengelig, og ikke minst at dette representerer en betydelig mobilitetsbarriere for kundene i bankmarkedet (både når det gjelder å finne aktuell informasjon og å sammenligne denne). Sett fra forbrukernes side synes det derfor å være et klart behov for å samle informasjon om tilbudene på finansområdet, og ikke minst kategorisere denne på en praktisk og lettfattelig måte, slik at:

- Informasjonsinnhenting blir enklere.
- Tilbydernes priser og prissystemer blir mer oversiktlige og lettere å forstå, slik at de kan sammenlignes. Videre må det være mulig å sammenligne prismessige fordeler knyttet til ulike kundefordelsprogrammer.

Ett av de tiltakene som er initiert for å kunne motvirke effekten av det fragmentariske bildet er arbeidet med å samle, sammenstille og sammenlikne informasjon om finansielle produkter i regi av Finansportalen.no.

14.5 Svak kunnskap er dokumentert

Undersøkelser som er gjennomført i Norge de senere årene viser alle svak kunnskap om ulike former for finansielle tjenester og produkter. Det gjelder både en undersøkelse som *Accenture* gjennomførte i et representativt utvalg av befolkningen i 2001 om *Kunnskap om spare- og investeringsprodukter* og en tilsvarende undersøkelse som *Oslo Børs* og *AksjeNorge* gjennomførte i fellesskap i 2007: *Undersøkelse i befolkningen om aksjer og aksjesparing*. Selv om det hadde vært ønskelig med ytterligere underlag i form av flere undersøkelser av dette slaget, viser de undersøkelsene som er gjort at Norge ikke skiller seg så mye fra de land som for eksempel har satt inn ekstra tiltak rettet mot forbrukerne på finansmarkedet til nå, når det gjelder kunnskapsnivå (jf. bl.a. OECDs observasjoner og initiativ).

14.6 Konkurransesituasjonen i finansmarkedene

14.6.1 Konkurransen i bankmarkedene

Bankmarkedene i Norge og internasjonalt har i lang tid vært preget av store strukturelle endringer. Økende integrasjon av finansielle markeder på tvers av landegrensene har ført til at en rekke nye aktører har etablert seg i det norske bankmarkedet. Den teknologiske utviklingen har ført til utvikling av nye produkter som leveres på nye og kostnadseffektive måter. En positiv inntektsutvikling hos husholdningene og demografiske endringer har ført til økt etterspørsel etter tradisjonelle og nye spareprodukter.

Antall banker har vært tilnærmet uendret de siste syv årene. Flere banker har startet virksomhet de senere årene, noe som indikerer at det er få etableringshindringer. Antallet er stort i forhold til antall innbyggere, og sammenliknet med flere andre land. Et trekk er også etableringen av nisjebanker, som bidrar til forsterket konkurranse innenfor spesielle produktsegmenter.

Konsentrasjonen i det norske bankmarkedet har økt noe de siste årene, spesielt etter fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Den er likevel lavere enn i andre nordiske land. Markedsandelene til DnB NOR er blitt redusert noe etter fusjonen. Utenlandske banker, herav alle de største nordiske, har fått økt betydning i det

norske bankmarkedet gjennom etablering av datterselskaper eller filialer og oppkjøp av norske banker. Det er videre inngått strategiske allianser mellom norske banker for å styrke den enkelte banks konkurransekraft, spesielt innenfor sparebanksektoren. Store bedrifter betjenes også av utenlandske banker uten filialer eller døtre i Norge. En del banker driver dessuten grenseoverskridende virksomhet fra utlandet.

Det norske finansmarkedet er preget av *transparens*, hvilket har stor betydning for konkurransen. Bankproduktene er i stor grad *homogene*, spesielt i personkundemarkedet, men også for store deler av bedriftskundemarkedet. Tidskrifter og aviser bringer regelmessig oversikter over bankenes innskudds- og utlånsvilkår. Finansportalen, som åpnet i januar 2008, har ytterligere utvidet kundenes mulighet til å skaffe seg informasjon og sammenligne priser på produkter og tjenester.

I 2007 ble spørsmålet om såkalt *kontonummerportabilitet* utredet. Det ble konkludert med at de samfunnsmessige gevinstene fremsto som små i forhold til kostnadene ved etablering av et slikt system. I etterkant av dette har næringen etablert et regelverk for "Switching Codes" som begrenser ulempene for kundene ved bytte av bank. Det er relativt enkelt å bytte bankforbindelse i Norge, for eksempel ved bruk av Internett. *Finansportalen.no* lanserte i januar 2009 en egen funksjonalitet som hjelper forbrukeren i prosessen med å bytte bank eller få bedre vilkår i eksisterende bank.

Rentemarginen i norske banker har vist betydelig reduksjon gjennom en lang periode, noe som er indikasjon på at konkurransen i bankmarkedet er betydelig. Presset på marginer har bidratt til reduksjon i bankenes netto renteinntekter. Mindre spredning i rentemarginen over tid viser at det har blitt vanskeligere for den enkelte bank å opprettholde høyere rentemargin enn konkurrentene. Utenlandske aktører har vært svært aktive i sin markedsføring for å ta markedsandeler, noe som har bidratt til marginfallet.

14.6.2 Konkurransen og effektiviteten i markedet for verdipapirfond og andre spareprodukter

Viktige hensyn bak regelverket for verdipapirfond er å sikre investorenes, og særlig mindre investorers interesser. Strengt krav til informasjon om det enkelte fond, verdsettelse av fond, åpenhet om provisjonsstruktur og oppbevaring av underliggende formuesmasse er eksempler på dette. Forvaltningsselskapet er dessuten underlagt krav til god forretningsskikk.

Verdipapirfond har som investeringsalternativ de senere år møtt sterk og økende konkurranse fra andre spareprodukter. Til forskjell fra verdipapirfond har de konkurrerende produktene ikke vært underlagt samme *grad av produktregulering*. En del av produktene er teknisk kompliserte og vanskelig forståelige selv for relativt innsiktsfulle investorer. Forventet avkastning og risiko har til dels vært vanskelig å forstå og dessuten dårlig kommunisert i markedsføringen. Det er grunn til å anta at heller ikke salgs- og markedsføringspersonalet har hatt tilstrekkelig forståelse av produktene. I tillegg har likviditeten i plasseringene til dels vært svært dårlig sammenliknet med verdipapirfond, noe mange ukyndige investorer ikke har oppfattet.

14.7 Medias rolle

I tillegg til de relativt mange aktører som forutsettes å bidra med lovregulering, informasjon/veiledning og klageordninger mv. spiller etter hvert også media en viktig rolle. I de siste 10 – 20 år har den såkalte forbrukerjournalistikken også blitt utviklet på finansområdet, særlig under vignetten personlig økonomi. Dette innebærer at ikke bare nisjemedier som Finansavisen og Dagens Næringsliv mv., men også allmenne aviser og TV-kanaler i dag har mer eller mindre regulære temaoppslag/programmer hvor veiledning om personlig økonomi står sentralt.

I noen tilfeller har representanter for media også inntatt aktørens rolle på dette feltet. Det klareste eksemplet er Dine Pengers årelange arbeid for å rette søkelyset på de negative sidene av bl.a. sammensatte spareprodukter.

14.8 Ulike tilnærminger for tiltak

Grunnleggende kan en nærme seg tiltak for forbrukere i finansmarkedet ut fra to grunnleggende ulike filosofiske plattformer; én som tar utgangspunkt i at forbrukeren trenger beskyttelse, og én som tar utgangspunkt i at forbrukeren kan klare seg selv – forutsatt at vedkommende får tilgang på tilstrekkelig informasjon. Den første tilnærmingen vil måtte basere seg hovedsaklig på lovregulering, den andre på opplærings- og informasjonstiltak. I praksis vil de ikke kunne rendyrkes. I de fleste land vil derfor en blanding av disse tilnærmingene være aktuelle.

Som nevnt innledningsvis ligger utfordringene i stor grad i den kompleksitet markedet har i form av mange tilbydere, mange produkter/tjenester og kompliserte produkter/tjenester. I tillegg synes også det apparat som skal bistå forbrukeren med informasjon, produkter, klageordninger mv. som kan fremstå som relativt komplisert og uoversiktlig.

15 Samlet ivaretagelse av forbrukerhensyn per i dag – overlappende myndighet – koordineringsbehov

15.1 Generelt

Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet har innflytelse på ivaretagelsen av forbrukerhensyn også innen finansområdet. Tilsvarende gjelder Kunnskapsdepartementet i relasjon til generell opplæring. Kredittilsynet har imidlertid begrenset fremstillingen av ivaretagelsen av forbrukerhensyn innen finansområdet til tre departementer; Finansdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Arbeidsfordelingen kan illustreres som i figuren på neste side.

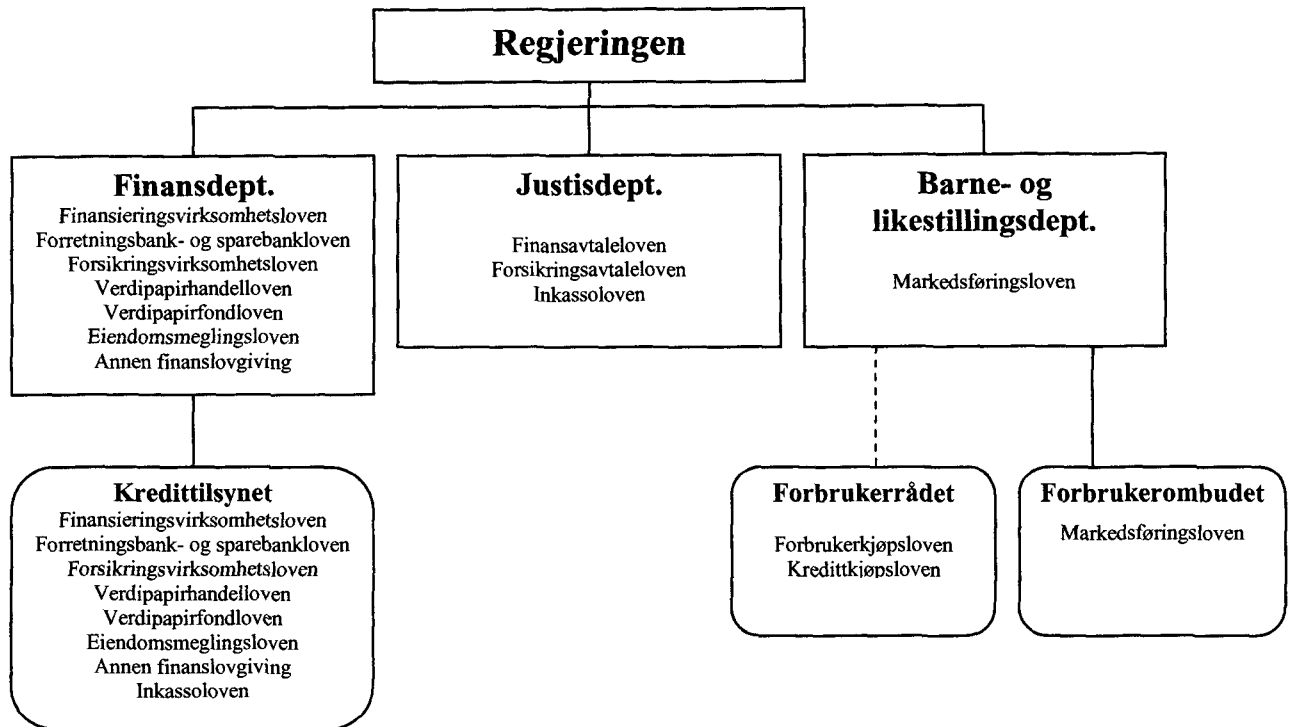
Som overordnet myndighet for Kredittilsynet har Finansdepartementet gjennom årlige tildelingsbrev og konkrete oppdrag, innflytelse på hvilke oppgaver Kredittilsynet til enhver tid skal prioritere. Tilsvarende innflytelse har Barne- og likestillingsdepartementet i forhold til Forbrukerombudet. Kredittilsynet har ikke identifisert spesielle områder der departementenes styring medfører ”overlappende” prioriteringer i Kredittilsynet og Forbrukerombudet, utover sammensatte produkter og finansiell rådgiving.

Både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet har ”finansielle tjenester” som et tema på sine nettsider. Stikkord fra Forbrukerombudets nettside er blant annet:

- Ulovlig markedsføring av kredittkort i julestria

- Oppfølging av nye krav til angivelse av effektiv rente
- Annonsering av kreftforsikring
- Markedsføring som "gebyrfri bank"

Forbrukerrådets nettside inneholder bl.a. spørsmål og svar om reiseforsikring, eierskifteforsikring, fast eller flytende rente og hva skjer med sparepengene mine hvis banken går konkurs.



Både Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Kredittilsynet har pekere til Finansportalen fra sine nettstedene. Opprettelsen av Finansportalen er et godt eksempel på et tiltak som involverte alle de tre departementene, og der videre ansvar og forankring fortsatt ikke er avklart.

Kredittilsynets generelle oppfatning er at arbeidsdelingen mellom Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og Kredittilsynet fungerer hensiktsmessig. I praksis er det bare finansiell rådgiving som har fremstått som mangelfullt koordinert. Dette vil bli nærmere omtalt i punkt 15.2. Det kan likevel nevnes at Forbrukerrådet, i forbindelse med at Kaupthing-filialen ble satt under offentlig administrasjon, offentlig uttalte at bankinnskudd i såkalte aksjebaserte innskuddsordninger ikke var sikret under innskuddsgarantiordningen. Kredittilsynet og Bankenes sikringsfond fikk senere korrigert denne feilen. Feilinformasjon kunne vært avverget ved en telefon til Kredittilsynet i samsvar med gjeldende retningslinjer for samarbeid, og anses derfor ikke nødvendig å problematiseres ytterligere.

I punkt 15.3 knyttes det noen kommentarer til forvaltningen av finans- og forsikringsavtalelovene. Dersom forbrukerbeskyttelse skal ivaretas gjennom forvaltningen av disse lovene, mener Kredittilsynet at forvaltningsansvaret bør flyttes. Ivaretagelse av forbrukerhensyn ved løpende tolkningsuttalelser mv.,

forutsetter etter Kredittilsynets mening oppfølging av et underordnet direktorat, noe Justisdepartementet ikke har for dette formålet.

Dagens klageordninger på finansområdet omtales kort i punkt 15.4. Kredittilsynet ser ikke umiddelbare behov for endringer i dagens ordninger.

15.2 Finansielle rådgivere

Som det fremgår i punkt 5 er finansielle tjenester blant Forbrukerombudets prioriterte innsatsområder. Ombudet arbeider for at opplysninger som blir gitt i markedsføringen av finansielle tjenester er egnet til å gi forbrukerne et riktig bilde av innholdet og kostnadene knyttet til tjenestene. Kredittilsynet har særlig det siste året rettet mye oppmerksomhet mot finansielle rådgivingstjenester, herunder hvilken informasjon som gis forbrukere. På dette området fremstår det derfor som at det er overlappende kompetanse/oppgaver.

I januar 2009 offentliggjorde Forbrukerrådet rapporten "Forbrukerrådets forslag til ryddepakke i sparemarkedet – undersøkelse av finansiell rådgiving". Rapporten reflekterer rådets vurdering av bl.a. Actas og DnB NORs rådgiving knyttet til salg av spareprodukter. Rapporten kommer etter at Kredittilsynet har gjennomført tilsyn hos de nevnte institusjonene, der temaet var kunderådgiving. Kredittilsynets undersøkelser var knyttet til dokumentasjon for rådgivningen, mens Forbrukerrådet har konsentrert seg om den muntlige rådgivningen. Det vil være uheldig om man kom i en situasjon der det fremstår som at Kredittilsynet og Forbrukerrådet har avvikende syn på om kravene til god forretningsskikk er oppfylt.

Plikten til å oppgi effektiv rente ved markedsføring av lån til forbrukere er på sin side eksempel på at forbrukerhensynene ivaretas av Forbrukerombudet i et samarbeid med Forbrukerrådet og Kredittilsynet.

15.3 Finans- og forsikringsavtalelovene

Både forsikringsavtalelov og finansavtalelov er avtalelover av stor betydning for forbrukerne. Justisdepartementet har forvaltningsansvaret for lovene. Forbrukerklager knyttet til finansavtaleloven behandles av Bankklagenemnda. Det er uklart for Kredittilsynet i hvilken grad Justisdepartementet gir løpende forbrukerveiledning, men på departementets nettsted er det kun en lenke til regjeringens temaside kalt "Forbruker". Et søk på prinsipputtalelser det siste året ga to treff på finansområdet ("forsikringsplikt ved yrkesskadeforsikring" og "betalingsplan som del av låneavtalen, jf finansavtaleloven § 48"). Bankklagenemnda gir løpende veiledning per telefon. Også Kredittilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet besvarer telefonhenvendelser om lovene. I Kredittilsynets tilfelle skjer dette etter en "merservice"-tankegang.

Kredittilsynet har bare "registrert" én uttalelse fra departementet den senere tid, som Kredittilsynet stiller spørsmål ved og som derfor ikke er lagt til grunn i Kredittilsynets praksis. Dette er uttalelsen i brev av 23. august 2007 til Kredittilsynet om finansinstitusjoners adgang til å etablere panterett i egne kunders innskuddskontoer. Departementet kom under tvil til at motregningsforbudet i finansavtaleloven § 29 var til hinder for at banken tar pant i kundens innskuddskonto i forbindelse med salg av sammensatte produkter. Departementets uttalelse ville medført at bankene måtte vekte innskuddene med 100 prosent i kapitalkravssammenheng. Kredittilsynet har i en konkret sak forutsatt 20 prosent vekting ut fra den juridiske risiko som kan knyttes til motregningsavtalene.

Selv om flere instanser i praksis uttaler seg om forbrukerspørsmål knyttet til finans- og forsikringsavtalelovene, ser ikke Kredittilsynet dette som noe problem i dag. Særlige spørsmål eller problemer som forbrukermyndighetene ser i markedet, kan legges fram for drøfting i de halvårlige kontaktmøtene mellom Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og Kredittilsynet.

Dersom forbrukerbeskyttelse reelt skal ivaretas gjennom forvaltningen av disse lovene, mener Kredittilsynet at forvaltningsansvaret prinsipalt bør ligge hos Finansdepartementet og susidiært hos Barne- og likestillingsdepartementet. Ivaretagelse av forbrukerhensyn ved løpende tolkningsuttalelser mv., forutsetter etter Kredittilsynets mening oppfølging av et underordnet direktorat, noe Justisdepartementet ikke har for dette formålet.

15.4 Klageordninger

Innen finansområdet er det etablert mange private klageorganer. Klageorganene er noe ulikt organisert, men fremstår som velfungerende.

Kredittilsynet legger til grunn at det er viktig både for institusjonene og for forbrukerne at dagens klageordninger opprettholdes. Kredittilsynet bør uansett ikke ha noen rolle i forhold til privatrettslige konflikter, utover å bruke "kundeklager" som en av flere typer signaler som legges til grunn for tilsynsvirksomheten. Som Finansdepartementet er kjent med har Kredittilsynet ikke sterke oppfatninger om tilknytning til etablerte klageordninger bør være et virksomhetskrav og ikke lenger en frivillig ordning. Det vises til brev av 16. februar 2009.

16 Foreløpig konklusjon og forslag til oppfølging

16.1 Foreløpig konklusjon

Den samlede forbrukerbeskyttelse på finansområdet fremstår som relativt god, men noe fragmentert. Det er ikke definert noe generelt ambisjonsnivå for hvilken beskyttelse som er ønskelig innen området. At forbrukerbeskyttelsen fremstår som god, skyldes ikke en helhetlig vurdering av problemstillingen, men ulike regelendringer og tiltak som er gjennomført over mange år. Økt oppmerksomhet rundt forbrukerbeskyttelse de siste årene har for øvrig medført en del "ad hoc" oppdrag fra Finansdepartementet til Kredittilsynet.

Kredittilsynet legger til grunn at eventuelle endringer i Kredittilsynets mandat bør foretas som ledd i en helhetlig vurdering av behovet for forbrukerbeskyttelse innen finansområdet. En slik vurdering må i første rekke vurderes på departementsnivå.

Dersom det anses hensiktsmessig med endringer i mandatet, bør det fremtidige forholdet mellom Kredittilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet utredes nærmere. Et element i utredningen må i tilfelle være ressursbehov og finansiering. Det er åpenbart at ytterligere øking av Kredittilsynets innsats for spesielt å ivareta forbrukernes interesser, vil måtte kreve økte budsjettammer. Dersom innsatsen skal skje i former som medfører direkte opplysningsvirksomhet eller opplæring rettet mot forbrukere, ut over det som skjer indirekte gjennom aktivitet rettet mot tilsynsenhetene, vil en måtte vurdere spørsmålet om direkte bevilgninger til Kredittilsynet ut over og i tillegg til det som kan dekkes innenfor utlikningssystemet.

Det vises for øvrig til at Kredittilsynet har et vidt ansvarsområde. I tillegg til det tradisjonelle "finansilsynet" har Kredittilsynet tilsyn med revisorer, regnskapsførere, eiendomsめglere og inkassoforetak. Dette er samfunnsmessige viktige tilsynsoppgaver. Prioriteringer mellom disse tilsynsoppgavene og det ordinære "finansilsynet" er utfordrende. Utvidede oppgaver knyttet til forbrukerbeskyttelse, vil medføre ytterligere prioriteringsspmål og kan medføre svekket overvåkning av områder der det kan oppstå kriser. Det vises i denne forbindelse til at FSA er blitt kritisert for å legge for stor vekt på forbrukeropplæring og for lite vekt på tradisjonelt finansilsyn forut for finanskrisen.

Uavhengig av om det foretas en helhetlig gjennomgang av forbrukervernet innen finansområdet, ser Kredittilsynet behov for å lette forbrukernes tilgang til rett myndighet for rett spsmål. For forbrukere med internettilknytning kan dette ivaretas ved tydelige lenker fra Kredittilsynets nettsted til Finansportalen.no og forbrukermyndighetenes nettsteder.

Kredittilsynet vil for øvrig vise til at et viktig tiltak for å bidra til styrket forbrukerbeskyttelse vil være å gjøre aktuelt regelverk lettere tilgjengelig for forbrukerne. Innen finansområdet er dette ikke så enkelt fordi det norske regelverket i stor grad bygger på detaljerte og til dels uklare EU-direktiver. Særlig innen forsikringsområdet er det imidlertid behov for og mulighet til å gjennomgå regelverket med sikte på at kundene får informasjon om sine forsikringskontrakter som er mulig å forstå. Gjeldende regler om kontoføring kan vanskelig sies å bidra til kunnskap om kompliserte livsforsikringsprodukter.

16.2 Videre oppfølging

Som det fremgår av punkt 14.8 kan man tilnærme seg tiltak for forbrukerne ut fra to utgangspunkter:

- Forbrukeren trenger beskyttelse
- Forbrukeren kan klare seg selv, forutsatt at vedkommende får tilstrekkelig informasjon

I det følgende vil det knyttes noen kommentarer til disse utgangspunktene.

Styring av produktutviklingen

Finanskrisen har bidratt til økt oppmerksomhet rundt kompliserte produkter. Det er et "gap" mellom utviklingen og tilbudet av produkter, og forståelsen av produktene. Dette gjelder både hos produsent/selger og kjøper. Forbrukeres kjøp av lånefinansierte sammensatte produkter og opptak av valutalån er eksempler på dette.

Norske myndigheter har vært tilbakeholdne med å blande seg inn i produktutviklingen (bortsett fra de skatteinsentiver som i stor grad påvirker livsforsikringsprodukter). Regelverksutforming og tilsynsmessig oppfølging har vært knyttet til krav til informasjon til kundene og en forutsetning om at enkelte finansielle instrumenter ikke er egnet for ikke-profesjonelle investorer. Både sammensatte produkter og spesialfond er eksempler på dette.

Kredittilsynet legger til grunn at en nærmere vurdering av et eventuelt behov for styring av produktutviklingen vil knyttes opp mot den planlagte Finanskommisjonen og deres mandat.

Rådgivning - kundebeskyttelse

Nivået for forbrukerbeskyttelse er ikke samkjørt for ulike spareprodukter. Dette gjelder både internasjonalt og nasjonalt. Verdipapirhandelregelverket stiller de strengeste krav til rådgivning og kundefølgelse. Dette regelverket omfatter finansielle instrumenter, men ikke Unit linked-produkter eller innskuddsbaserte produkter.

Kredittilsynet gjør oppmerksom på at det er igangsatt to interne prosjekter i tilsynet; "Investeringsrådgivning/finansiell rådgivning" og "Incentivsystemer", som vil behandle enkelte av disse spørsmålene.

Krav til skriftlig informasjon om ulike produkter

Kravene til skriftlig informasjon om konkrete finansielle produkter varierer. Det er gitt regler i verdipapirfondloven om prospekt og forenklet prospekt ved tegning av andeler i verdipapirfond. Ved børsnotering og "offentlige tilbud" om tegning eller kjøp av finansielle instrumenter skal det utarbeides prospekt etter verdipapirhandellovens regler. Forsikringsavtaleloven har enkelte forholdsvis generelle krav til informasjon om personforsikringer.

Det kan stilles spørsmål ved om det er behov for en nærmere samordning av kravene til skriftlig informasjon. Dette kan gjøres ved økt krav til skriftlig informasjon om produkter som i dag anses "underregulert" eller enklere tilgjengelig informasjon om produkter som i dag anses "overregulert". Et synspunkt kan være at de krav som er stillet i dag, er for omfattende til at de ivaretar forbrukernes behov, dvs. at forbrukeren blir "dynget ned" av informasjon som vedkommende ikke har forutsetning for å forstå.

Opplæring

Kredittilsynet har i liten grad omtalt generell opplæring som et forbrukerpolitisk virkemiddel. Dette synes å være et tema i andre land i Europa. På dette området er det imidlertid ikke noe forventningsgap. Kredittilsynet er ikke gitt noe mandat knyttet til opplæring, verken generelt eller på ad hoc basis. Opplæring gjennom skoleverket hører under Kunnskapsdepartementet. For øvrig viser Kredittilsynet til at Finansportalen nå er godt etablert med en administrasjon og samarbeidspartnere som bør være egnet til å bidra til økt kunnskap om finansielle produkter.
