

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen

Oslo, 14. desember 2019

Høring – Krav om tilslutning til godkjent klageorgan i finanssektoren

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 25. september 2019, relatert til krav om tilslutning til godkjent klageorgan i finanssektoren, samt tilhørende høringsnotat fra Finanstilsynet av 1. august samme år. Høringsfristen er satt til 25. desember 2019, hvorav denne høringsuttalelsen følgerig er avgitt innen fristutløpet.

Nærmere om forslaget, formål og rettslige forhold

Etter finansforetaksloven § 16-3 kan Finansdepartementet ved forskrift bestemme at finansforetak skal være tilsluttet utenrettslig tvisteløsningsorgan godkjent i medhold av lov. Pensjonskasser er å anse som finansforetak jf. samme lov § 1-3 (1) litra e.

Godkjenning av klageorganer er regulert av lov av 17. juni 2016 nr. 29 om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker. Loven inneholder regler om offentlig godkjenning av klageorganer som behandler tvister mellom *forbrukere* og næringsdrivende. Loven gjennomfører Europaparlaments rådsdirektiv 2013/11/ EU av 21. mai 2013 om alternativ tvisteløsning i *forbrukersaker*, og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 524/2013 av 21. mai 2013 om nettbasert tvisteløsning i forbrukersaker.

Formålet med loven om godkjenning av klageorganer er å styrke forbrukervernet både nasjonalt og over landegrensene ved at det etableres en rimelig utenrettslig klagebehandling. Loven stiller krav om upartiskhet, lave gebyrer og kort saksbehandlingstid. Nye klageorganer kan godkjennes etter søknad, som godkjennes av Barne- og familiedepartementet. For å kunne godkjennes, må klageorganet enten være etablert ved lov eller ved avtale mellom en eller flere bransjer og Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt saksområde.

Det er per dag kun Finansklagenemnden som er godkjent klageorgan på finansområdet. Nemden dekker området for personforsikring, til forskjell fra pensjon og pensjonsforsikring. Produktkategoriene er ikke sammenfallende. De fleste av foretakene som er tilsluttet Finansklagenemnden, er dette gjennom medlemskap i Finans Norge, Finansieringsselskapenes Forening eller Verdipapirfondenes Forening. Foretak kan også søke om direkte tilslutning av Finansklagenemnden. Pensjonskassene er ikke knyttet til nemden, og oppfyller heller ikke vilkårene for tilknytningen til denne hensett vedtekter og faktisk virkeområde.

Finanstilsynets mandat

Finansdepartementets mandat til Finanstilsynet har vært avgrenset til finansforetak om tilbyr tjenester til forbrukere. Finanstilsynet stiller, med rette spørsmål om dette inkluderer pensjonskasser, da disse leverer finansielle tjenester til arbeidsgiverforetak. Pensjonskassene leverer ikke produkter i et åpent marked, men representerer egenproduksjon der ytelser kun er tilgjengelig for ansatte i sponsorvirksomheten.

Pensjonskasser er følgelig ikke en del av mandatet til Finanstilsynet. Fokusområdet er finansielle tjenester til *forbrukere*. Pensjonskassene leverer *kollektiv* pensjonsforsikring, til vesensforskjell fra angitte produkter i Finansdepartementets mandat. Videre er det slik at pensjonskassenes kollektive produkter enten er lovregulerte eller følger av tariffavtaler, inngått mellom arbeidslivets parter. Dette underbygger at pensjonskassenes produkter ikke er innrettet mot forbrukere og pensjonskassene har ingen salg- eller markedsføringsprosess mot enkeltpersoner, til vesensforskjell fra kommersielle livselskaper. Pensjonskassens produkter er også kun tilgjengelig for en lukket krets, og tilbys ikke åpent i markedet.

Finanstilsynets forslag

Finanstilsynet foreslår til tross for et klart mandat fra Finansdepartementet at pensjonskasser skal være tilsluttet godkjent tvisteløsningsordning. Den aktuelle tvisteløsningsordningen skal omfatte alle tjenester som ytes av slike foretak til forbrukere. Forskriftsbestemmelsen vil fastsettes med hjemmel i finansforetaksloven § 16-3. At denne reguleringen skal inkludere pensjonskasser, fremstår ikke meningsfylt da forbrukere ikke er pensjonskassenes kunder. I denne sammenheng er det også et relevant element at pensjonskassens rettighetshavere skal være representert i dens styre jf. finansforetaksloven § 8-4 (1).

Finanstilsynet erkjenner selv å gå utenom mandat. Videre er det bemerket at Pensjonskassedirektivet, 2016/2341, heller ikke oppstiller noen forventning om eller krav til eksistensen av utenrettslige klageorganer hva pensjonskasser angår. Sistnevnte forhold bør være av interesse; kravene om klageorganer knyttet opp mot forbrukere har i stor grad utspring i nettopp EU-regulering og fraværet av krav til klageorgan for pensjonskassene gjenspeiler hvilken rolle disse har. At det ikke følger krav om denne typen klageorganer av tjenestepensjonsdirektivet, underbygger at pensjonskassene ikke er ment å være omfattet av EU-rettens beskyttelse i relasjonen mellom kommersielle aktører og forbrukere. Behov for særnorsk regulering på dette området er ikke lett identifiserbart eller åpenbart. For kommunal sektor griper forslaget også inn i forhold til gjeldende tariffavtale og regulering av klageadgangen.

Kostnader ved tilknytning til Finansklagenemnden

Per i dag eksisterer kun ett utenrettslig klageorgan opp mot den finansielle sektoren; Finansklagenemnden.

Finansklagenemndas driftsutgifter finansieres av finansforetakene, og selskapenes bidrag fastsettes av virksomhetens eget styre. Kostnadene ved tilslutning og bruk av klageordningen, beregnes fra 2017 etter følgende modell¹:

Tilknytningsavgift: Finansselskap som ikke er medlem hos en avtalepart, men likevel ønsker å tilslutte seg klageordningen, betaler en engangsavgift. For 2019 er denne på kr. 40.000 eks. mva.
Grunnbeløp: Alle finansselskap som er tilsluttet nemnden betaler et årlig grunnbeløp, forutsatt at selskapet driver med virksomhet som kan klages inn for klageordningen. Grunnbeløpet for 2019 er på kr. 8.800.
Saksavgift: Finansselskapet betaler en avgift som tilsvarer antall klagesaker som blir behandlet av nemnden. Saker som er meldt nemnden og avsluttet i nemnd i kalenderåret 00, anvendes som grunnlag for å finansiere driftsåret 02. Det vil si at fakturering av saksavgift for 2019 baseres på det antall klagesaker som er registrert i 2017, og antall ferdigbehandlede nemndssaker samme år. For 2019 er saksavgiften kr. 9.350.

¹ Tallmaterialet er hentet fra FinKN.

Om denne modellen legges til grunn, vil det koste pensjonskassene om lag fire millioner kroner å bli knyttet til nemden, uten at én eneste sak er til behandling. Det vises også til tidligere omtale av nemndens virkeområde, som igjen klart indikerer mangel på relevans. Selv ved en endring av nemndens mandat vil det være vanskelig å se et adekvat forhold mellom kostnader og nytte.

Alternativer

Det eksisterer per tiden ingen godkjente, utenrettslige klageorganer i finanssektoren med kompetanse knyttet til tjenestepensjon, håndtert av pensjonskasser.

Etablering av et nytt klageorgan vil være krevende. Det vil måtte forutsette betydelig innsats å få tjenestepensjon som nytt kompetansefelt og område innenfor Finansklagenemnden. Verdien av slike utenrettslige størrelser er for øvrig vanskelig å identifisere, både hensett manglende opplevelse av faktisk behov og Trygderettens eksistens.

Trygderetten

Trygderetten er et domstolslignende forvaltningsorgan, opprettet med hjemmel i særlov, lov av 16. desember 1966, med det formål å «legge til rette for en betryggende, rask og tillitskapende behandling av trygde- og pensjonstvister av en uavhengig og upartisk Trygderett».

Lov om anke til Trygderetten § 2 regulerer dens saklige virkeområde. Etter andre ledd kan virkeområdet inkludere vedtak om individuelle rettigheter og plikter i

- a) supplerende pensjonsordninger for kommunale arbeidstakere
- b) supplerende pensjonsordninger for arbeidstakere i selvstendige statlige og kommunale foretak og i andre institusjoner av offentlig karakter og
- c) supplerende private pensjonsordninger og herunder fastsette regler om tilpasning av lovens bestemmelser

Trygderettsloven § 2 første ledd inkluderer dessuten eksplisitt vedtak etter samordningsloven, som også har en klar relasjon til kommunal tjenestepensjon og andre samordningspliktige ytelser.

Trygderetten har spesialkompetanse innen tjenestepensjon, nyter høy anseelse som uavhengig, har et selvstendig ansvar for opplysning av sakskomplekset og tilbyr en kostnadsfri behandling. Trygderetten kan prøve alle sider ved en sak, den har et selvstendig ansvar for sakens belysning gjennom forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og har dessuten anledning til å gå ut over partenes påstandsgrunnlag. Det er vanskelig å overskue noen gode grunner til at denne behandlingen, som de facto finner sted per dags dato, skal erstattes eller suppleres med tilgang til et utenrettslig klageorgan. Dette fremstår som unødig tidsspille, uten egenverdi. Dessuten kan Finanstilsynets tilnærming til Trygderetten være egnet til å undergrave dens rolle og anseelse.

Mangelen på diskusjon omkring Trygderettens rolle for pensjonskassene i høringsnotatet er ikke lett tilgjengelig, og Pensjonskasseforeningen er i stuss all den tid Trygderetten oppleves å representere en meget god og grundig klagebehandling, med høy tillit blant alle involverte aktører, herunder pensjonskassene.

Erfaringer fra pensjonskassene

Pensjonskasseforeningens erfaring er at det er svært få klagesaker som foreligger, etter at en intern klageadgang i pensjonskassen er prøvd ut. I de ytterst avgrensede tilfellene hvor det er konflikter som ikke løses i første omgang, vil disse ofte ha et prinsipielt preg, som igjen innebærer at de berørte parter vil ønske en avklaring fra det etablerte rettssystemet. Ved slik behandling i domstolene, vil begge parter være representert ved prosessfullmektiger. Den potensielle nedsiden for enkeltindividet vil være avgrenset, da spørsmål om slike kollektive tjenstepensjonsordninger vil engasjere arbeidslivets parter, som igjen påser partshjelp og juridisk bistand. Videre vil en eventuell utenrettslig klagebehandling forut forsinke sakenes endelige utfall. For ordens skyld bemerkes det at en behandling i Trygderetten skjer i stedet for behandling i tingrett, slik at en avgjørelse fra Trygderetten bringes direkte inn for lagmannsrett jf. trl. § 26.

Pensjonskassene er godt fornøyde med den oppgaveløsning Trygderetten leverer per dags dato, og har gjort i en årrekke.

Vurderinger

Finanstilsynet har gått ut over tildelt mandat ved vurderingene og forslagene knyttet til pensjonskasser. Dette fremstår ikke faglig begrunnet og er i tillegg meget lite praktisk. Det foreligger intet rettslig fra EU som skal tilsi et slikt initiativ, hverken reguleringen av finansielle transaksjoner og produkter knyttet til forbrukere, ei heller EUs reviderte tjenstepensjonsdirektiv. Pensjonskassene leverer tjenstepensjon i form av egenproduksjon til egne sponsoforetak. Produktet er kollektivt og hverken selges eller markedsføres til enkeltindivider. Følgelig har ikke pensjonskassene en portefølje med produkter rettet inn mot forbrukere, og burde derav ikke vært inkludert i lovforslaget som er til høring.

Finansklagenemnden er eneste godkjente klageorgan, som sådan, innen finanssektoren i Norge. Nemnden har ikke et virkeområde som inkluderer kollektive pensjonsordninger, og besitter heller ingen særlig kompetanse herom. Finanstilsynets forslag fremstår dermed som kostnadsdrivende og reelt verdiløst. Dagens tilnærming, hvoretter Trygderetten er ankeorgan i samsvar med trygderettsloven § 2, oppleves som langt bedre egnet både faglig, rasjonelt og økonomisk. Trygderetten er godt kvalifisert til å ivareta behovene på vegne av pensjonskassenes rettighetshavere og nyter en høy tillit ut fra faglig kompetanse og integritet. Ved et eventuelt opplevd udekket behov antas det mer formålstjenlig at Trygderettens virkeområde vurderes utvidet.

For Pensjonskasseforeningen,

Christer Drevsjø
Juridisk direktør

Kopi:

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Trygderetten
- KS