

11-11-17

Finansdepartement
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 11/302-2
Saksbehandler: Frode Arnesen
Dir.tlf: 45 21 21 76

Dato:
02.05.2011

Høring - Finanskriseutvalgets utredning - NOU 2011: 1

Jeg viser til departementets høringsbrev av 02.02.2011, samt NOU 2011:1.

Jeg vil i mitt hørings svar i all hovedsak begrense meg til å kommentere den delen av Finanskriseutvalgets utredning som omhandler forbrukerhensyn. Forbrukerhensyn er i utredningen behandlet i kap. 14, samt under pkt. 21.2.4.

Forsvarlig utlånspraksis

Jeg viser til utredningens omtale av utlån, særlig pkt. 8.3.2. Det vises i utredningen til at det gjennom finanskrisen totalt sett var lave tap på utlån i Norge. Dette skyldes nok en rekke ulike faktorer som blant annet makroøkonomisk utvikling og retningslinjer for bankenes utlån.

Jeg vil i tillegg peke på den særnorske frarådningsplikten i finansavtaleloven § 47 som et viktig virkemiddel for å sikre en forsvarlig utlånspraksis. Den lovbestemte frarådningsplikten bidrar til å bevisstgjøre bankene i deres kredittvurdering. Samtidig sikrer den at forbrukere, som ved låneopptak vil få en særlig anstrengt økonomi, gjøres uttrykkelig oppmerksom på dette og tvinges til å tenke ekstra godt gjennom låneopptaket. Brudd på frarådningsplikten kan også lede til sivilrettslige konsekvenser for banken, noe som isolert sett også kan virke preventivt mot en uforsvarlig utlånspraksis.

Et ytterligere tiltak for å begrense utlån til personer med usikker betjeningsevne kan være å innføre et tak på hvor høye renter man kan ta på lån. Dette utredes nå av EU og jeg viser i denne forbindelse til "Consultation Document On The Study On Interest Rate Restrictions In The EU" av 25.01.2011. Dette er etter mitt syn et interessant virkemiddel som også kan virke begrensende på bankenes utlån til personer med usikker betjeningsevne.

Forbrukernes syn på finansnæringen – FTI undersøkelsen

Det ble i 2010 publisert en undersøkelse over forbrukere i EU sin tilfredshet med ulike bransjer. Undersøkelsen, som inngår i EUs Consumer Market Scoreboard, måler hvor godt markeder fungerer sett fra forbrukernes side med hensyn til oversiktighet, tillit, klagemuligheter og tilfredshet. Av undersøkelsen blant norske forbrukere kom

banktjenester generelt godt ut, mens investerings- og pensjonstjenester kom desidert dårligst ut. Dette underbygger at det i særlig grad er på området for investeringsrådgivning at behovet for forbedringer sett fra et forbrukerståsted er størst.

Behov for god og riktig informasjon

Både i låne- og sparesituasjoner er det viktig at forbrukerne får god informasjon om alle vesentlige forhold. Informasjonen må for det første være detaljert nok til at forbrukeren får vite det man trenger å vite. Samtidig må informasjonen ikke bli så omfattende at vesentlige opplysninger drukner i informasjonsstøy. Informasjonen må også tilpasses forbrukernes kunnskapsnivå.

Jeg mener det er hensiktsmessig å utforme ulike detaljnivåer for den informasjon som gis. For det første vil informasjonsbehovet hos en forbruker i en sonderingsfase normalt være et annet enn hos en forbruker som er i ferd med å inngå en avtale. For det andre vil behovet for detaljert informasjon kunne variere ut fra transaksjonens størrelse og individuelle forhold hos forbrukeren. Jeg ser på forslaget under pkt. 21.2.4 om et "kort, standardisert opplysningsdokument om spare og investeringsprodukter" som et positivt tiltak. Jeg vil i denne sammenheng understreke at jeg anser det som viktig at man ved den konkrete utformingen av opplysningsdokumentet påser at dette tilpasses forbrukernes kunnskapsnivå og begrenses til det detaljnivå som i en sonderingsfase må antas interessant for forbrukeren.

Utfordringer knyttet til muntlig informasjon

For å supplere bildet av utfordringer knyttet til god og riktig informasjon, særlig knyttet til spare og investeringsprodukter vil jeg særlig trekke fram problemer knyttet til muntlig rådgivning. Etter min erfaring er en av hovedutfordringene i mange tvister knyttet til investeringsrådgivning at kunden og institusjonen er uenig om hva som har vært uttalt muntlig mellom partene. Når det gjelder investeringsrådgivning gjelder dette både den informasjonen institusjonen har gitt, eller ikke gitt, om spareproduktet og de opplysninger kunden har gitt, eller ikke gitt, om eksempelvis risikovilje eller bestemte forutsetninger for investeringen. En rekke saker fra Finansklagenemnda Bank illustrerer dette problemet. Uten å konkludere på enkeltsaksnivå vil det ut fra det samlede antall saker være grunnlag for å si at det har vært til dels store avvik fra det som er uttalt muntlig til det som følger av det skriftlige informasjonsmateriellet.

Når det skriftlige informasjonsmateriellet blir for omfangsrikt og/eller for komplisert er det nærliggende at forbrukeren søker støtte i muntlige forklaringer framfor å forsøke å sette seg inn i materiellet på egen hånd. Forbrukeren er da avhengig av at den muntlige informasjonen ikke er feilaktig eller villedende.

Jeg har sett flere tilfeller der vesentlig informasjon kun fremkommer av et prospekt som gjerne består av 200 sider med til dels komplisert juridisk og økonomisk språk. I slike tilfeller kan man på grunn av informasjonens omfang, detaljnivå og språklige tilgjengelighet etter mitt syn stille klare spørsmålstegn ved om forbrukeren kan sies å ha fått god nok informasjon. Et enkelt og standardisert opplysningsdokument som foreslått i utredningen under pkt. 21.2.4 vil her kunne være et viktig skritt i riktig retning av å gi forbrukerne lett forståelig og oversiktlig informasjon.

Gjennom implementeringen av Mifid har graden av skriftlighet rundt rådgivningsprosessene blitt bedre. Like fullt ser jeg også her eksempler på mangelfullt utfylte egnethetstester og egnethetstester som inneholder motstridende opplysninger.

Det er heller ikke uvanlig at forbrukerne hevder at egnethetstesten var utfylt av rådgiver og at kunden ble bedt om å signere denne sammen med en rekke andre papirer. Flere av de standardiserte egnethetsskjemaene kan i sin utforming også framstå som mangelfulle med tanke på å skulle avdekke kundens investeringsmålsetninger.

Både ved kredittytting og investeringsrådgivning ser jeg også at enkelte institusjoners rutiner ikke gjør det praktisk mulig for forbruker å sette seg inn i den informasjon man etter loven har krav på å få *før* avtale inngås. I flere tilfeller utleveres denne informasjonen til forbruker samtidig med, eller etter, at avtalen er inngått.

Overnevnte illustrerer etter mitt syn at ikke alle problemer vi står overfor kan løses gjennom nye og strammere lovregler. Vel så viktig vil det være å påse at eksisterende regelverk i praksis følges av institusjonene.

Spare- og investeringsprodukter

Jeg stiller meg bak de vurderinger som utvalget har gjort under punkt 14.4.2 i utredningen. Jeg støtter herunder også en nærmere utredning i samsvar med utvalgets tilrådning under dette punktet.

Konfliktløsning – etterlevelse av nemndsvedtak

Et velfungerende utenrettslig tvisteløsningsapparat er etter min mening svært viktig. Det er en forutsetning for at eksempelvis Finansklagenemnda skal fylle sin tiltenkte funksjon at uttalelsene som avgis også etterlevs av partene. Jeg har det siste året sett uttalelser fra Finansklagenemnda Bank som ikke har blitt akseptert av foretaket, uten at saken har hatt klare prinsipielle sider og uten annen begrunnelse enn at foretaket er uenig i nemndas vurdering. Slike tilfeller bidrar til å svekke tilliten til nemndssystemet. Forbrukerne blir i praksis avskåret fra sin rett. Mindre viktig, men likevel et moment er at nemndsbehandling da kan synes som misbruk av de personelle og økonomiske ressurser som legges ned ved nemndsbehandling av forbrukertvister, fra Forbrukerrådet og ikke minst fra bransjens side.

Det kan argumenteres med at andelen etterlevde nemndsvedtak er så høy at det ikke er behov for en regulering som skal sikre dette. Til dette kan det imidlertid anføres at dersom vedtak i all hovedsak etterlevs, vil det være lite byrdefullt å innføre regler som skal sikre forbrukerne i de få tilfellene vedtak ikke etterlevs.

Utover en ikke ubetydelig praktisk betydning vil slike regler også styrke allmennhetens tillit til nemndssystemet. Ikke-etterlevde vedtak kan skape mistillit til nemndene. Slike saker kan også svekke bransjens omdømme, noe som også rammer de aktørene som gjennomgående følger nemndas uttalelser.

Muligheten for å tape i retten og bli idømt saksomkostninger vil for mange forbrukere fremstå som en u håndterlig risiko som effektivt kan avskjære videre forfølgelse av et krav. Forbrukere som fremmer klager mot en institusjon har normalt lidt et økonomisk tap. Slike tap kan ofte være betydelige og et mulig krav om saksomkostninger på toppen av dette kan overskride hva forbrukeren økonomisk tåler. Det økonomiske styrkeforholdet mellom partene tilsier derfor at forbrukere i langt større grad enn institusjonene vil unnlate å forfølge et krav utelukkende av prosessøkonomiske årsaker.

Jeg støtter utvalgets forslag under punkt 14.4.3 om en videre utredning av et lovkrav om dekning av forbrukerens saksomkostninger i retten ved ikke etterlevde nemndsvedtak i forbrukerens favør.

Jeg vil for øvrig vise til NOU 2010:11 "Nemndsbehandling av forbrukertvister" og mitt hørings svar til denne der dette spørsmålet også er drøftet.

Tilsynsmyndighetenes rolle og organisering

Jeg støtter utvalgets tilråding av et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene.

Det er i utredningen reist spørsmål ved organiseringen av tilsynet med finanssektoren blant annet med tanke på ivaretagelse av forbrukerhensynene. Jeg viser her til mindretallets forslag under punkt 14.4.4.

Mitt arbeidsområde er i første rekke knyttet til markedsføringsloven. Jeg er dessuten blant annet etter forskrift om kredittavtaler § 16 gitt tilsyn med at bestemmelsene om kreditt fastsatt i eller i medhold av finansavtaleloven kapittel 3 blir overholdt.

I mitt arbeid med de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår ligger det også en indirekte kompetanse til å gripe inn mot brudd på enkelte bestemmelser spesiallovgivningen. For det første vil avtalevilkår i strid med preseptorisk spesiallovgivning normalt anses urimelige overfor forbrukere etter markedsføringsloven § 22. Videre vil brudd på forbrukerbeskyttende spesiallovgivning kunne være i strid med markedsføringsloven § 6 etter det såkalte lovstridsprinsippet. Dette innebærer at min kompetanse tidvis kan være overlappende med Finanstilsynets.

Jeg har i dag et godt samarbeid med Finanstilsynet på områder som berører begge organenes tilsynsområde. Det er i Finanskriseutvalgets utredning vist til tilsynsmyndighetenes sene inngripen mot lånefinansierte sammensatte spareprodukter. Slike saker viser at det likevel er rom for forbedringer i tilsynet med finansmarkedet ut fra hensynet til forbrukere.

Mindretallet i Finanskriseutvalget har pekt på at Finanstilsynet vanskelig kan ivareta både nærings- og soliditetshensyn på den ene side og hensynet til forbrukerne på den andre, samtidig på en fullgod måte. Jeg opplever at Finanstilsynet utfører sine tilsynsoppgaver på en god måte, og det arbeidet de gjør er av stor betydning for forbrukerne. Jeg opplever ikke nødvendigvis de forskjellige hensynene som ligger til grunn for Finanstilsynets tilsyn som motstridende. Det er imidlertid slik at forbrukerhensyn bare er ett av flere hensyn bak tilsynets arbeid, og det vil derfor normalt ikke være et hovedfokus i deres tilsyn.

Formålet med et styrket tilsyn med finanssektoren, slik dette omtales i utredningen punkt 14.4.4, er å styrke *forbrukernes beskyttelse* gjennom et mer forbrukerrelatert tilsyn. Kjernen i Forbrukerombudets kompetanse er nettopp å føre tilsyn med de næringsdrivendes handelspraksis og avtalevilkår "ut fra hensynet til forbrukere". Dette følger også direkte av markedsføringsloven § 34. De hensyn som mindretallet ønsker en særskilt ivaretagelse av er etter min vurdering korresponderende med de hensyn som ligger til grunn for mitt kompetanseområde og det klare hovedfokus jeg har i mitt arbeid. Jeg finner det derfor naturlig at et eventuelt styrket tilsyn først og fremst knyttes til Forbrukerombudet.

Også per i dag arbeider jeg med finanssektoren som en av mange bransjer. Finansinstitusjonene må altså også med dagens arbeidsfordeling forholde seg til flere tilsynsorgan med til dels overlappende tilsyn. Mitt inntrykk er at dette oppleves relativt uproblematisk. De ressursene jeg besitter må fordeles mellom de ulike områdene mitt arbeidsområde spenner over. Normalt arbeider en fagleder og to til tre saksbehandlere på det feltet jeg har definert som "finansielle tjenester". Dette omfatter blant annet kreditt, forsikring, inkasso og sparing. Både fagleder og saksbehandlere arbeider også på andre fagområder, hvilket anslagsvis betyr at jeg i høyden har to årsverk som jobber opp mot finanssektoren. Dette innebærer at jeg ikke har anledning til å forfølge alle de saker jeg kunne ønsket. Jeg må kontinuerlig velge de sakene og arbeidsmetodene som jeg mener vil gi mest igjen til forbrukerkollektivet. Styrkede ressurser til mitt arbeid rettet mot finanssektoren vil bety at jeg kan ta opp flere og tyngre saker og dermed bidra til et bedre forbrukervern.

Forbrukerombudet har lang erfaring med tilsyn ut fra forbrukerhensyn. Vi er et veletablert tilsynsorgan med gode og innarbeidede rutiner og systemer, og med etablerte kontaktflater inn mot så vel andre tilsynsorgan som organisasjoner og aktører, også i finansbransjen. Gjennom mine ansatte er jeg representert i Banklovkommisjonen og i Finansklagenemnda Bank. Dessuten har jeg deltatt i lovutvalg, eksempelvis ved implementeringen av betalingstjenestedirektivet og forbrukerkredittdirektivet. På denne måten er jeg godt orientert om både pågående lovprosesser og sivilrettslige tvister på området, i tillegg til mitt generelle tilsynsarbeid.

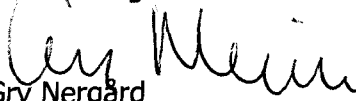
For å ha kapasitet til et utvidet tilsyn med finansbransjen bør Forbrukerombudet styrkes med ressurser til ansettelse av 2-3 saksbehandlere med dette tilsynsområdet som eneste arbeidsoppgaver.

Foruten en mer omfattende tilsynsinnsats fra min side bør også Finanstilsynet pålegges å ha fokus på forbrukerhensyn i sitt tilsyn med bransjen. Jeg har per i dag et godt samarbeid med Finanstilsynet i saker som berører felles kompetanseområder. Foruten samarbeid og kontakt i enkeltsaker holdes det også jevnlig kontaktmøter mellom Finanstilsynet og Forbrukerombudet. Jeg ønsker å videreutvikle og styrke dette samarbeidet, for eksempel ved at det utarbeides en samarbeidsavtale mellom tilsynene om kompetanse- og arbeidsdeling.

Jeg er også kjent med at Finanstilsynet har utnevnt en egen forbrukerkoordinator. Dette er etter mitt syn et positivt tiltak i retning av et styrket fokus på forbrukerne hos tilsynet. Samtidig bidrar det til å bedre min kontaktflate inn mot Finanstilsynet ytterligere. Gjennom en tilføring av øremerkede ressurser til mitt tilsynsarbeid på dette området vil også forholdene ligge enda bedre til rette for en tettere og mer produktiv dialog med Finanstilsynet.

Samlet sett anser jeg at dette vil være et godt alternativ for å styre forbrukernes beskyttelse på finansområdet.

Med vennlig hilsen


Gry Nergård
forbrukerombud