

Finansdepartementet  
v/ Jan Bjørland  
Akersgata 40  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo



Saksbehandler:  
JoJ

Vår dato:  
14.08.09

Vår referanse:

Deres dato:

Deres referanse:

## Høringssvar vedrørende Kredittilsynets Forprosjektrapport: Kredittilsynets bidrag til forbrukerbeskyttelse og – informasjon

Til tross for at Forbrukerrådet ikke er oppført som høringsinstans fra departementets side, regner Forbrukerrådet det som naturlig å kommentere rapporten. Dette fordi tematikken ligger i vårt kjerneområde samtidig som at Forbrukerrådet blir behandlet som en vesentlig part i sakskomplekset.

Kredittilsynet har med forrapporten levert et interessant dokument som preges av den sedvanlige grundigheten vi forbinder med Kredittilsynet. Rapportens *deskriptive* gjennomgang av forbrukerforholdene tegner et relevant bilde av status for forbrukere. Forbrukerrådet deler Kredittilsynets betraktninger på mange punkter, bl.a.

- At regelverket innen finansiell sektor bygger i stor grad på at finansinstitusjonene selv skal ivareta forbrukerhensyn
- At forholdet mellom privatkunder (forbrukere) og distributør er *asymmetrisk*, og at forbrukerne blir den svake parten i forholdet
- At finansområdet er lite transparent både mht. at produktene i seg selv er kompliserte og vanskelig tilgjengelige sammenliknet med andre forbrukerområder
- At kundene ikke informeres om i hvilken grad salget styres gjennom belønningssystemer mellom produsent og distributør, noe som gjør forholdet enda mindre transparent
- At selgere og markedsførere av spareprodukter ikke kjenner produktene godt nok, slik at fremtidig forventet avkastning, risiko og faktiske kostnader blir dårlig kommunisert til kundene

Det er dessuten vanskelig å være uenig i beskrivelsen av det finnes mange aktører som har og påtar seg en rolle i forvaltningen av forbrukerinteressene. Det kan by på utfordringer hva samarbeid gjelder. Forbrukerrådet regner ikke dette som et problem, da aktørene har ulike mandat – slik det beskrives innledningsvis i forrapporten.

Kredittilsynets primære oppgave er å i vareta at finansinstitusjonene drives hensiktsmessig og på en betryggende måte. Kredittilsynets bidrag til forbrukerbeskyttelse oppnås indirekte. Forbrukerrådet på sin side er en interesseorganisasjon med forbrukernes interesser som sin primære oppgave. Forbrukerrådet ser det som sin oppgave å presse på for å styrke forbrukerrettighetene i de finansielle markedene. Med så ulike utgangspunkt er det naturlig - og langt i fra uheldig - at Kredittilsynet og Forbrukerrådet har avvikende syn på etterlevelse at kravene til god forretningsskikk for finansielle rådgivere – slik det påstås i kapittel 15.2.

### Tiltak for å beskytte forbrukere

Kredittilsynets skisserer et interessant ideologisk dilemma som utgangspunkt for å tenke forbrukertiltak. I kap 14.8 og 16.2 presenteres det to - tilsynelatende gjensidig utelukkende - utgangspunkt:

- a) Forbrukeren trenger beskyttelse
- b) Forbrukeren kan klare seg selv, forutsatt at vedkommende får tilstrekkelig informasjon.

### Etter Finanskrisen høsten 2008 er det tidsriktig å hevde at Forbrukeren trenger beskyttelse

I tiden etter finanskrisen ser Forbrukerrådets at det er en klar internasjonal dreining mot at forbrukere trenger beskyttelse. Krav om beskyttelse gjelder særlig produktutvikling. Den sterkeste dokumentasjonen på dette er forslaget som behandles i Senatet i USA om opprettelsen av Consumer Financial Protection Agency (CFPA). Den uttalte intensjonen med CFPA er å beskytte forbrukere mot finansielle produkter som forårsaket finanskrisen i høsten 2009. Dette kommer tydelig frem i uttalelsene:

*“This agency will have only one mission – to protect consumers – and have the authority and accountability to make sure that consumer-protection regulations are written fairly and enforced vigorously. Consumer protection will have an independent seat at the table in our financial regulatory system. By consolidating accountability in one place, we will reduce gaps in federal supervision and enforcement, drive greater clarity in the information consumers receive around products they are sold, set higher standards for those who sell those products and promote consistent regulation across the system”*

- Timothy Geithner, Finansminister og tidl president i FED 29. juni 2009

Videre ligger det i forslaget at CFPA skal få kunne utøve stor makt med et bredt sett av sanksjoner:

*“This agency will have the power to set standards so that companies compete by offering innovative products that consumers actually want – and actually understand. Consumers will be provided information that is simple, transparent, and accurate. You'll be able to compare products and see what's best for you. The most unfair practices will be banned. Those ridiculous contracts with pages of fine print that no one can figure out – those things will be a thing of the past. And enforcement will be the rule, not the exception.”*

- Barack Obama, President 17.juni 2009

Bl.a. vil CFPA kunne utstede dagbøter for regelbrudd, direkte regulere provenyer til utlånere og meglere av lån m.m. Forbrukerrådet etterlyser et tilsvarende bredt spekter av sanksjoner hos norske tilsynsmyndigheter i finansmarkedene.

Innenfor EU er det også en klar dreining i favør av forbrukerbeskyttelse. EU kommisjonens ”European Economic Recovery Plan” blir tolket som en øvelse i økt forbrukerbeskyttelse:

*“Even if not immediately relevant to the man in the street, all of our recent initiatives, such as the reforms of the European financial supervisory structures, our proposals for the regulation of Credit Rating Agencies, hedge funds and private equity firms, the proposed revisions of the Capital Requirements Directive, the recommendations on remuneration in the financial sector; are all tools that will help to build a safer, more stable financial sector in which Europe's citizens can have confidence. Indeed the Commission in its Communication of 4 March 2009 "Driving European recovery" stressed that additional measures are needed to reinforce depositor, investor and policyholder protection. This is absolutely crucial in the current context.”*

Charlie McCreevy, Kommissær for indre marked og tjenester og tidl. finansminister i Irland

### **Forbrukere får ikke tilstrekkelig informasjon om produktene i finansmarkedet i dag**

Som en følge av finanskrisen er fokus på økt forbrukerbeskyttelse er gjenoppdaget. Deregulering som har preget finansmarkedene siste tiårene har forutsatt at forbrukere sikres ved å få tilstrekkelig informasjon. I vår samtid er det mange som mener at dette perspektivet anvendt i finansmarkedene er konsekvensene av ideologisk teori, heller enn erfaringsbasert empiri. Finansmarkedene preges av asymmetrisk informasjon. Kredittilsynet synes å gjenkjenne dette i sin behandling av forbrukernes informasjonstilfang i kapittel 14.2-14.4. Forbrukerrådet deler dette synet.

All den tid forbrukere f.eks. ikke tydelig blir fortalt – noe så enkelt som – prisen på finansielle produkter, må man konkludere med at forbrukere i finansmarkedene ikke vil kunne klare seg selv.

I sluttrapporten "Forslag til ryddepakke i sparemarkedet" som Forbrukerrådet publiserte januar 2009 ser vi etter løsninger på problemet. Her etterlyser vi fire konkrete tiltak for å gjøre informasjon mer tilgjengelig og transparent. Tiltakene er:

1. Spareprodukter selges til forbrukere med en lang liste kostnadselement, varierende begreper, bruk av relative størrelser fremfor kronebeløp m.m. Sparerne forstår ikke hvor mye de faktisk betaler. Kredittilsynet må legge klare føringer for hvordan kostnader knyttet til spareproduktene presenteres for kunder – muntlig som skriftlig.
2. Salgsprospektene er utformet slik at det er vanskelig å sammenlikne ulike tilbud og produkter, og Forbrukerrådet ser behov for standardisering. Også dette er en tilsynsoppgave.
3. Den skriftlige dokumentasjonen som kunder mottar er av varierende kvalitet. I rådgivningssamtaler erfarer Forbrukerrådet at betydningen og informasjonen i pålagt dokumentasjon bagatelliseres.
4. Rådgivere som faktisk gir objektive og nøytrale råd må skilles fra selgere som råselger konkrete produkter. Dette bør gjøres ved å beskytte tittelen "finansiell rådgiver". Forbrukerrådet mener at tilbydere som har en incentivstruktur bygget på kick-backs / provisjoner fra produktutviklere, ikke skal kunne seg "Finansielle Rådgivere". Forbrukerrådet mener videre at tilbydere må ha en vesentlig produktbredde. Et annet og nærliggende kriterium er å beskytte tittelen "Finansiell Rådgiver" til ansatte som har bestått prøvene i Autorisasjonsordningen for Finansielle Rådgivere.

For å komme til en situasjon hvor "Forbrukere kan klare seg selv, forutsatt at vedkommende har tilstrekkelig informasjon" må det først finne sted vesentlig forbrukeropplæring. Kredittilsynet trekker frem **Finansportalen.no** som den eneste uavhengige kilden for generell opplæring i finansielle produkter. En naturlig løsning må være ytterligere satsning på Finansportalen.no - med tilhørende radikal økning i budsjetttrammene for nettstedet.

Dette ønsker Forbrukerrådet velkomment og understreker at budsjettøkningen må være radikal.

### **Forbrukerbeskyttelse i form av aktivt tilsyn er effektivt**

Samtidig ser altså Forbrukerrådet at det på kort og mellomlang sikt ikke er tilstrekkelig å bare øke budsjettene til Finansportalen.no. En aktiv tilsynsfunksjon og aktiv politisk involvering er effektivt. I sparemarkedet har vi nylig sett dette i to tilfeller.

Det første gjelder stans av råsalget av strukturerte spareprodukter. Redaksjonen i Dine Penger begynte allerede i midten av 1990-tallet å opplyse forbrukere om at plasseringer i strukturerte spareprodukter var til sparerne ugunst. Dine Penger var tidlig svært tydelig på at lånefinansiering ville påføre enkeltspare tap. De gjentatte og godt synlige advarslene fra redaksjonen i Dine Penger hindret ikke anslagsvis 154.000 sparere å plassere 34 milliarder lånefinansierte kroner i disse ugunstige produktene. Grepene som reelt hindret salget av disse ufordelaktige produktene var direkte forbrukerbeskyttelse i form av reguleringer i forskrift om opplysningsplikt ved tilbud om kjøp av

sammensatte produkter. Reguleringene trådte i kraft februar 2008. Kredittilsynet bidro videre aktivt til forbrukerbeskyttelse ved bl.a. å gjennomføre analysen "Strukturerte produkter". Her fikk Kredittilsynet tydelig frem at en for stor andel av produktene ikke returnerte tilstrekkelig avkastning til sparerne. Tilsynet tok ikke hensyn til gebyrene i produktanalysene, noe som resulterte i en forskjønnelse av de strukturerte spareproduktene. Dette må regnes som en feil. Selv om Kredittilsynet har blitt kritisert for å ha brukt lang tid på å agere og at enkelte mindre forhold som skulle vært unngått, er det ingen som reiser spørsmål om effektiviteten av at Kredittilsynet kom på banen.

For det andre har også et aktivt tilsyn vist seg effektivt i forbindelse med ukulturen som ble praktisert av salgsmiljøene i ACTA, Glitnir Privatøkonomi, Caveo og Totalvekst. Samtlige av disse selskapene var mye omtalt for skruppelløst råsalg, ACTA i sær. De tre sistnevnte selskapene fikk konsesjonen for investeringsrådgivning inndratt og forbrukere oppnådde på den måten beskyttelse. ACTA har over lang tid blitt kjent for sin interne ukultur både i Norge og i Sverige, uten at det resulterte i kundeflukt. Antallet kunder i 2008 er omtrent det samme som året før. Ett reelt oppgjør med ukulturen kommer først når Kredittilsynet i 2009 avlegger ACTA stedlig tilsyn – lang tid etter at enkeltforbrukere har stått frem som ofre av ukulturen i selskapet.

De to benyttede eksemplene viser at informasjon og folkeopplysning ikke alene er tilstrekkelig. Det er behov for en aktiv tilsynsfunksjon i tillegg til tung satsning på forbrukervennlig informasjon. Utøvelsen av tilsyn henger sammen med forvaltningsansvar – som er utgangspunktet for denne høringen.

### **Forenklet forvaltningsansvar og tilsynsfunksjoner som ikke dekkes i dag**

Majoriteten av forvaltningsansvaret som ivaretar forbrukerne i finansmarkedene ligger i Barne- og likestillingsdepartementet og Finansdepartementet. Forbrukerrådet ser at dette kan rendyrkes ytterligere uten å skade forbrukere, og ønsker det derfor velkomment. Forbrukerrådet, med forbrukernes interesser som mandat, kan ikke umiddelbart se at det er skadelig hvis forvaltningsansvaret til Justisdepartementet samordnes i et annet departement.

Forbrukerrådet ser videre at funksjonen med tilsyn av finansielle produkter, og måten de selges på, må styrkes. I dag ligger funksjonen i skjæringspunktet mellom de to myndighetsorganene Forbrukerombudet og Kredittilsynet. Forbrukerrådet er en interesseorganisasjon og derfor en unaturlig forvalter av denne funksjonen.

Forbrukerrådet mener det er et behov for et norsk Consumer Financial Protection Agency (CFPA). Den norske finansnæringens største utfordringer synes å ligge i sparemarkedet. Det er naturlig at en norsk variant av CFPA skal ha særskilt fokus på spareproduktene. I forslaget fra Obama-administrasjonen er hovedfokuset på kredittprodukter. Et norsk CFPA, må også føre produkttilsyn på de enkelte kredittproduktene.

Et norsk CFPA kunne fungere som en meldeordning ved lansering av produktene, hvor produktutviklere pålegges å melde inn vesentlige produktelement som:

- Fremtidig forventet avkastning
- Totalkostnader ved tegning
- Totalkostnader i spareperioden
- Risikoklassifisering av spareproduktet – med bruk av en unik risikoskala
- De endelige prospektene – både fullstendige og forenklede
- Salgsmateriell
- Provenystruktur mellom produktutviklere på den ene siden og selgere og salgsorganisasjonen på den andre per produkt

De produktene som skulle mangle informasjon dokumenterte egenskaper, må kunne sanksjoneres. En naturlig sanksjon er at de ikke kan markedsføres eller selges til kunder. Alternativet er at kjøpere får vesentlig utvidede rettigheter (angrefrist m.m.) ved kjøp av udokumenterte produkter.

Produktegenskapene som produktutvikler melder inn, må videreformidles til forbrukerne. Det virker hensiktsmessig å la informasjonen tilstrømme Finansportalen.no som gjør det mulig for forbrukere å sammenlikne produktene.

I Finansportalen bør det også være mulig for forbrukere å sette sammen diversifiserte porteføljer som enkelt viser sparerens totale risiko, kostnadsstruktur og forventede avkastning forut for tegning. Dette vil være en nyttefunksjon som Finansportalen må utvikle.

En kan tenke seg flere organisatorisk plassering av et norsk CFPA. Enten som en aktivitet i dagens Kredittilsyn eller som en aktivitet i dagens Forbrukerombud eller som en ny konstruert institusjon. Forbrukerrådet ser fordeler med alle disse alternativer. Etter Forbrukerrådets syn er det størst risiko å legge funksjonen i dagens Kredittilsyn. Dette fordi Kredittilsynets primære mandat knytter seg til sikring av soliditeten til finansinstitusjonene, mens et norsk CFPA skal ha som primært mandat å trygge forbrukere. Disse mandatene vil lett kunne komme i konflikt med hverandre. Den nærhet Kredittilsynet har finansinstitusjonene og som tilsynet trenger for å kunne gjennomføre effektive tiltak, vil kunne være et hinder for effektiv produktkontroll.

Den endelige plasseringen av en slik tilsynsfunksjon vil kreve en videre debatt. Forbrukerrådet vil ta dette opp i Finanskriseutvalget, men ser at debatten også må foregå i flere fora.

Med hilsen

for Forbrukerrådet

Randi Flesland  
Direktør

Jorge B. Jensen  
Underdirektør