Justis- og beredskapsdepartementet 14.12.2017
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo

Høring – revisjon av finansavtaleloven

1.Innledning

Pensjonistforbundet viser til høringsbrevet av 7. september 2017 med forslag til revisjon av finansavtaleloven.

Pensjonistforbundet er positive til at myndighetene foreslår å revidere finansavtaleloven, og at det foreslås tiltak for å styrke forbrukerrettighetene ved inngåelse av finansavtaler. Det er ingen tvil om at forbrukervernet i finansmarkedene må styrkes. Finansmarkedet preges av asymmetrisk informasjon mellom kunde og finansforetak, der sistnevnte tilbyr tjenester forbruker ofte ikke har forutsetning til å forstå fullt ut før tjenesten er kjøpt (NOU 2011:1 Bedre rustet mot Finanskriser, side 99). Dette gjør forbrukeren sårbar for å bli utnyttet av finansinstitusjonen. Samtidig vil beslutninger om lån-, spare- og investeringsprodukter kunne ha stor betydning for privatøkonomien til den enkelte. Historien har vist mange eksempler på forbrukere som har lidd store tap ved å bli lurt inn i produkter med dårlig avkastning, høye gebyrer og for høy risiko.

Det ligger naturligvis også tunge samfunnsøkonomiske hensyn bak å ha et sterkt forbrukervern - velfungerende finansmarkeder forutsetter etterspørselssidens tillit.

Vi vil kommentere noen av forslagene til endringer i loven enkeltvis, men vil først komme med en generell kommentar angående forbrukerbeskyttelse i finansmarkedene, og påpeke noen viktige utfordringer Pensjonistforbundet mener myndighetene bør ta tak i.

2.Generell kommentar om forbrukerbeskyttelse i finansmarkedene.

Forbrukerhensynet må ivaretas både direkte gjennom regelverk for å sikre kundenes rettigheter og interesser, og indirekte gjennom å stille soliditets- og likviditetskrav til foretakene (NOU 2011:1, side 108). Revisjon av Finansavtalelovens bestemmelser vil falle innunder førstnevnte. Loven omfatter avtaler om betalingstjenester, kredittprodukter, kausjon, finansmegleroppdrag og agent- og rådgivningsoppdrag i sin

helhet og individuell pensjonssparing (IPS) og investeringstjenester så langt ikke annen lov gjelder.

Avtaler om pensjon og livsforsikring er i hovedsak regulert av forsikringsavtaleloven, forsikringsvirksomhetsloven samt produktlovene. Vi forutsetter at myndighetene vil styrke forbrukerrettighetene også på disse områdene, og nevner spesielt forslaget til paragraf 4 om tjenesteyterens plikter og paragraf 11 som skjerper foretakenes erstatningsansvar.

Når det gjelder livsforsikring, er fripolisene dominerende med en kapital på over 300 milliarder kroner. Utviklingen i fripolisenes kjøpekraft er avhengig av om det er et overskudd, og hvordan dette overskuddet deles mellom kunde og eier. Overskuddet beregnes og deles basert på en resultatanalyse som livselskapene selv utfører. Pensjonistforbundet er opptatt av at forsikringstakerne får innsyn i Finanstilsynets regelverk, pålegg og tillatelser som angår livselskapenes føring av resultater og deling av resultatene mellom forsikringstakere og livselskap. I dag er det et betydelig hemmelighold både hva angår Finanstilsynets praksis overfor livselskapene og livselskapenes føring og deling av resultatene. Det er ikke mulig å føre kontroll med at forvaltningen skjer etter gjeldende lovbestemmelser. At kunden fort blir den lidende part uten klare regler for-, innsyn i- og kontroll med hvordan resultatdelingen skal foregå, ble eksemplifisert av at det sommeren 2016 ble avslørt at livselskapene hadde overført to milliarder kroner av kundenes midler urettmessig til Risikoutjevningsfondet. Pensjonistforbundet mener det er helt nødvendig at forbrukervernet også innbefatter tilstrekkelig kontroll med regnskapene og resultatdelingen til livselskapene.

En svært viktig del av forbrukervernet i finanslovgivningen, er bankenes innskuddsgarantiordning på to millioner kroner per innskyter per bank. For livsforsikrings- og pensjonsmidler finnes det ingen tilsvarende garanti. Pensjonistforbundet mener dette er et stort hull i forbrukerbeskyttelsen og at en garantiordning må innføres for pensjonsmidler. Behovet for dette er aktualisert ved avviklingen av fripoliseselskapet Silver, der kundene til tross for at kravene nesten blir dekket fullt ut, ikke hadde noen som helst beskyttelse av sitt tilgodehavende. Forslag om nye kapitalkrav for pensjonskassene basert på Solvens-II, vil kunne medføre økt risiko for konkurs og tap av opptjente pensjonsrettigheter for kundene. Dagens forskjellsbehandling av bankinnskudd- og pensjonsmidler, vil forøvrig medføre at å spare til alderdommen i IPS-ordningen har i seg en helt annen risiko enn å spare på en høyrentekonto, som det følgelig må opplyses om ved rådgivning.

Tilsynsvirksomheten er sentral for å sikre etterlevelse av det regelverk myndighetene setter opp for å beskytte forbrukerne. I Norge har vi et integrert finanstilsynsorgan, der arbeidet med forbrukervernet er integrert i den samlede tilsynsvirksomheten til Finanstilsynet. Finanskriseutvalget har konkludert med å videreføre denne modellen, men påpekte at en svakhet ved modellen er at avveiningen mellom soliditet og

næringsforhold på den ene side, og forbrukervern på den andre, kan gjøre at det blir lagt for liten vekt på forbrukerhensyn (NOU 2011: 1, side 166). Et mindretall i utvalget mente dermed at det burde opprettes et eget tilsyns- og kompetansesenter for forbrukervern. Pensjonistforbundet mener at vi de senere år har sett en tendens til at Finanstilsynet legger for liten vekt på kundens interesser og rettigheter i spørsmål som dreier seg om pensjon. Et eksempel er ved avviklingen av Silver, da myndighetene ikke påtok seg ansvar for å redde kundenes pensjoner, til tross for at pensjonsutbetalingene ble halvert, og det lenge så ut til å kunne bli betydelige kutt i pensjonene til mange av kundene. Et annet eksempel er da livselskapene fikk pålegg om oppreservering for langt liv, og kunde-andelen av regningen ble satt til 80 prosent mot 20 prosent for eierne, i tillegg til at livselskapene fikk tillatelse til å holde oppreserveringen utenom risikoresultatet. Forbrukerrådet har kritisert Finanstilsynet for ikke å ansette flere til å jobbe med forbrukervern, slik man har styrket finanstilsynet i Sverige. Pensjonistforbundet mener det er viktig at forbrukervern ikke innsnevres til å utelukkende dreie seg om soliditet, og ber om at det gjennomføres tiltak for å sikre at tilsynsorganene prioriterer forbrukervern i finansmarkedene i tilfredsstillende grad.

3. Kommentarer til deler av lovforslaget

Tjenesteyters plikter, kapittel 2.3 i høringsnotatet.

Pensjonistforbundet mener det er positivt at de mest sentrale av tjenesteyters plikter samles i en overordnet bestemmelse, foreslått inntatt i paragraf 4 i ny finansavtalelov.

Når det gjelder «plikt til å veilede kunden i valget mellom ulike typer av produkter og tjenester», vil vi komme med noen kommentarer.

Pensjonistforbundet mener at i de tilfeller det er overveiende sannsynlig at nedbetaling av kreditt er det mest optimale for kunden, må tjenesteyter være forpliktet til å gi dette rådet.

Et svært viktig tiltak for å øke forbrukervernet i finansmarkedene er å tilstrebe at kunden får uavhengig og nøytral rådgivning om forskjellige produkter. Forbrukernes behov for rådgivning i finansmarkedene er stort og voksende, med komplekse produkter og økende valgmuligheter for den enkelte. Finansinspektionen i Sverige viser til at det er problematisk at rådene kundene mottar ofte kommer fra samme foretak som selger eller utvikler produktene (Finansinspektionen, Konsumentskyddet på finansmarknaden, side 23, 2017). De viser til at foretakets gevinst ved å selge ulike produkter vil avhenge av hvilken provisjon rådgiver får av selskapet som har utviklet produktet, eller hvilken inntjening de har på egenproduserte produkter. Det betyr at rådgiveren kan ha egeninteresse av å anbefale kundene noen produkter fremfor andre. Pensjonistforbundet ber derfor om at det innføres et forbud mot provisjoner ved

finansiell rådgivning, slik at forbrukeren kan være trygg på at de råd han eller hun mottar er uavhengig av rådgivers inntjening.

Vi merker oss videre at foretaket vil være forpliktet til å gi skriftlig dokumentasjon kun i de tilfeller kunden betaler et vederlag for veiledningen/rådgivningen. Vi mener det vil styrke rettsvernet til forbrukerne dersom foretaket har generell dokumentasjonsplikt ved rådgivning.

Det foreslås at avtaler om individuell pensjonssparing skal reguleres av finansavtaleloven så langt ikke andre lover gjelder. Ved kjøp av dette produktet vil kunden bli automatisk plassert inn i en anbefalt profil. Erfaring fra innskuddspensjon viser at kun en liten andel av kundene tar aktive valg og endrer porteføljesammensetning selv. Det stiller høye krav til at standardprofilene ivaretar kundens interesser. Det er viktig at ikke standardvalget har høyere kostnader enn tilsvarende portefølje du har satt sammen selv. Forbrukerrådet har anslått at forbrukere betaler 1,7 milliarder kroner mer enn nødvendig for fondssparing. Forskning viser at aktivt forvaltede fond med sine gebyrer ikke oppnår høyere avkastning enn indeksfond, som har lavere kostnader (se for eksempel Malkiel, Reflections on the efficient market hypothesis: 30 years later, 2005). Pensjonistforbundet mener derfor at standardprofilene du automatisk plasseres inn i, bør være indeksfond og ikke aktivt forvaltede.

Erstatning, kapittel 2.4 i høringsnotatet

Pensjonistforbundet støtter departementets forslag om å lovfeste erstatningsansvaret til foretakene ved at det gis en egen hjemmel i paragraf 11 og 12, «Erstatning og Erstatningens omfang». Vi støtter videre at erstatningsregelen innføres som en generell regel i finansavtaleloven slik at den får et bredt nedslagsfelt, og blir gjeldende for alle finansavtaler som følger av loven.

Som departementet påpeker har både Finanskriseutvalget, Verdipapirutvalget, og Forbrukerrådet stilt spørsmål ved om dagens regler i tilstrekkelig grad ivaretar forbrukerne. Departementet viser i notatet til at de fleste tvister mellom kunde og finansforetak i dag løses etter avtaleloven paragraf 36 og at «dette kan tyde på at innholdet av de ulovfestede erstatningsreglene er så vidt uklare at de er vanskelig å anvende».

Pensjonistforbundet vil fremheve at uansvarlig rådgivning har kostet forbrukere mye. Det er derfor viktig med tydelige regler som beskytter forbrukerens interesser, der en lovfesting av erstatningsansvaret for foretaket vil være et positivt bidrag.

Misbruk av sertifikat for elektronisk signatur, kapittel 2.5 i høringsnotatet

Etter dagens bestemmelser er kundens ansvar svært ulikt avhengig av om misbruket av sertifikat benyttes til å utføre uautoriserte betalingstransaksjoner eller andre finansielle disposisjoner. Kundens ansvar for egenandel ved simpel og grov uaktsomhet er begrenset til henholdsvis 1 200 kroner og 12 000 kroner ved uautoriserte betalingstransaksjoner. Dersom identitetstyveriet heller blir brukt til andre finansielle disposisjoner blir kunden fullt ut erstatningsansvarlig selv ved simpel uaktsomhet. Pensjonistforbundet støtter at det innføres en egen erstatningsregel ved misbruk av sertifikat for elektronisk signatur, etter modell av regelen for uautoriserte betalingstransaksjoner. Flere og flere avtaler inngås med elektronisk sertifikat, som forbruker ofte er tvunget til å benytte seg av for å få tilgang til viktige tjenester. Eldre mennesker er spesielt sårbare for å bli utsatt for identitetstyveri, i den forstand at mange ikke behersker digitale verktøy fullt ut, og er avhengig av å få hjelp av andre. En ansvarsdeling der tilbyder i hovedsak har ansvaret ved misbruk, vil også gi tilbyder insentiver til å iverksette tiltak og utvikle teknologi som hindrer og oppdager misbruk.

Kommunikasjonsform, kapittel 2.8 i høringsnotatet

Departementet foreslår at informasjon som hovedregel ikke skal måtte sendes direkte til kunden, men at det holder å gjøre denne tilgjengelig, for eksempel i kundens nettbank. Departementet foreslår videre at foretaket skal kunne benytte et såkalt «digitalt førstevalg» uten forutgående samtykke fra kunden i sin kommunikasjon med kundene. Det foreslås at risikoen for at informasjonene når kunden i slike tilfeller ligger hos tjenesteyter, og at informasjonen først skal være ansett for å være kommet frem når den er kommet til kundens kunnskap. Ved særlige viktige beskjeder, har foretaket en ekstra forpliktelse til å forsikre seg om at disse er kommet til kundens kunnskap.

NAV anslår at 500 000 alders- og uførepensjonister ikke er digitale brukere. For disse er det svært viktig å ha mulighet til å få informasjonen på papir, ikke minst den månedlige kontoutskriften, dersom de ønsker det. Regjeringen ba NAV stoppe utsendelsen av utbetalingsmeldinger per post med virkning fra november 2016. Men etter et stort engasjement fra pensjonister har Stortinget bestemt at fra 1. juli 2018 vil utbetalingsmeldingen fra NAV igjen kunne mottas på papir for de som har behov for det. Pensjonistforbundet er tydelig på at vi er for digitalisering, og vi holder blant annet kurs i bruk av smarttelefoner og nettbrett for eldre. Men saken om utbetalingsmeldingene fra NAV viser at for å lykkes med kommunikasjon må det tas hensyn til hele befolkningen, som kan ha ulike behov og forutsetninger.

Vi er derfor glad for at det i paragraf 5 Kommunikasjon, tredje ledd i forslag til ny finansavtalelov, står at kunden skal ha mulighet til å reservere seg mot å være digital bruker. En forutsetning for vår tilslutning til at foretaket skal kunne benytte et digitalt førstevalg, er derfor at kundene vil bli godt opplyst om muligheten til å reservere seg

samt at dette vil være enkelt for kunden. Videre at forslaget ikke vil bety økte kostnader for kundene som vil ha informasjon på papir.

Kredittavtaler, kapittel 5 i høringsnotatet

Pensjonistforbundet støtter tiltakene som foreslås for å sikre at færre havner i gjeldsproblemer og som styrker rettsvernet for forbrukerne i tilknytning til kredittavtaler. Norske husholdninger er gjeldstyngede, og det er sterk vekst i dyre forbrukslån. Gjelden øker mest blant eldre selv om gjeldsnivåene fortsatt er lavere blant denne gruppen. Det er også blant eldre at man registrerer størst vekst i inkassosaker. Pensjonsnivåene er lavere enn lønn, og eldre kan havne i fattigdomsproblemer hvis gjelden er tatt opp med utgangspunkt i arbeidsinntekten uten hensyn til inntektsnedgangen man vil få som pensjonist. Som pensjonist er det dessuten lite man kan gjøre for å påvirke inntektssituasjonen.

Vi viser til høringsnotatet punkt 5.6 «Forklaringsplikt, kredittvurdering og frarådingsplikt», paragraf 78 «Opplysningsplikt», paragraf 80 «Kredittvurdering og advarsel», paragraf 11 «Erstatning» og paragraf 12 «Erstatningens omfang» i forslaget til ny finansavtalelov**.**

Etter dagens bestemmelser har foretaket en opplysningsplikt om avtalen overfor kunde, som departementet foreslår at erstattes av en informasjonsplikt. Det vil innebære at foretaket er forpliktet til å forsikre seg om at forklaringen om avtalen er forstått av kunden. Pensjonistforbundet mener dette er positivt.

Etter dagens bestemmelser er foretaket forpliktet til å fraråde kunden å ta opp et lån dersom kredittvurderingen viser at kunden har for svak betalingsevne. Dersom kunden likevel velger å ta opp lånet, er det imidlertid ikke noe forbud mot å utstede lånet. Pensjonistforbundet støtter departementets forslag om at frarådingsplikten erstattes av en avslagsplikt. Vi viser til masteroppgaven «Utlånspraksis for forbrukslån» av Strand og Sveen (2017), der forfatterne skriver at «få av informantene benytter frarådingsplikten, og i de tilfeller den benyttes blir konsekvensen ofte at risikoen ved lånet flyttes over til kunden, ettersom svært få tar til seg en fraråding».

Vi er videre positive til at det tas inn visse kontraktsrettslige sanksjoner i paragrafen for å bidra til at foretakene oppfyller forpliktelsene, blant annet at kundens tilbakebetaling så langt det er rimelig kan lempes dersom foretaket bryter med sine forpliktelser, ved at renten kan reduseres til markedsrente.

Pensjonistforbundet støtter at det klargjøres at kredittyter kan bli holdt økonomisk ansvarlig for kundens gjeldsproblemer ved brudd på pliktene. Det er rettferdig å plassere det økonomiske tapet som oppstår ved gjeldsproblemer hos foretaket når

tapet kan tilskrives brudd på foretakenes plikter. En skjerpelse av erstatningsansvaret vil også gi kredittilbyderne insentiv til å bli mer forsiktig i sin utlånspraksis.

Vi savner imidlertid tiltak for å gjøre lønnsomheten lavere for tilbyderne av forbrukslån, for eksempel innføring av et øvre tak på renten. Herunder innføre tiltak for å hindre at tilbyder tjener på at kundene er forsinket i tilbakebetalingen, for eksempel redusere strafferentene.

Markedsføring av gjeld, kapittel 5.6

Departementet ber om innspill på hvorvidt markedsføring av gjeld på sosiale medier bør forbys. Pensjonistforbundet støtter å innføre et slikt forbud. Reklamen i sosiale medier er personlig tilpasset og vil typisk medføre at de som tidligere har søkt om forbrukslån, vil utsettes for reklame om forbrukslån gjentatte ganger.

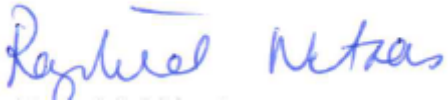
Paragraf 76 i ny finansavtalelov

Pensjonistforbundet støtter at det innføres forbud mot ågerrenter.

Etter dagens regelverk kan man konvertere boliglån som er tatt opp i fremmed valuta til eget lands valuta/valuta der en bor. Dette foreslår departementet at skal gjelde alle typer lån, ikke bare boliglån. Pensjonistforbundet mener det er positivt at man åpner for dette. Vi mener imidlertid at rådgivere burde ha fraråding splikt når det gjelder å ta opp valutalån for vanlige bankkunder, som er svært risikofylt for låntaker og som det krever inngående kompetanse for å vurdere kvaliteten på.

Vennlig hilsen
For Pensjonistforbundet





Harald Olimb Norman
Generalsekretær

Ragnhild Nestaas
Seniorrådgiver