

Finansdepartementet
Att. Åse Natvig
Departementenes digitale løsning for høringsuttalelse

Kopi BFD v/ Kjersti Toppe

Høringssvar – NOU 2023:6 Ny lov finanstilsynet

Vi viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 2.3.23, hvor det bes om synspunkter på NOU 2023:6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet. Høringsfristen er 2. juni d.å.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar, som er innsendt ved bruk av departementets digitale løsning for høringsuttalelser.

Vi har følgende merknader til utvalgets arbeid og forslag til ny lov:

- Finanstilsynets ansvar for forbrukervern er ikke tilstrekkelig utredet av utvalget. Behovet for tilsyn med forbrukernes rettigheter i markedet for finansielle tjenester må utredes særskilt og helhetlig. Det bør vurderes å opprette et nytt utvalg, med en annen sammensetning enn det som har avgitt NOU 2023:6.
- Utvalget har vektlagt foretakenes soliditet, risiko og evne til å håndtere risiko som grunnlag for tilsyn med enkeltforetak, og understreker betydningen av finansiell stabilitet for forbrukervernet. Forbrukerrådet er enig i at finansiell stabilitet har betydning for samfunnet, finansforetakene og forbrukerne, men vil peke på at forbrukere og leverandører av finansielle tjenester ikke alltid har sammenfallende interesser. Tilsyn med finansforetakenes soliditet mv er derfor en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for å kunne sikre at forbrukernes interesser ivaretas.
- For å sikre at innretningen av tilsyn ikke går på bekostning av forbrukernes interesser, må det samtidig føres tilsyn med aktørenes produktutforming, slik at de finansielle produktene som tilbys forbrukerne er transparente, muliggjør sunn konkurranse og inneholder forsvarlig økonomisk risiko for den enkelte forbruker. I dag er det udekkede behov for slikt tilsyn.
- Utvalgets utredning inneholder ikke beskrivelser av alternative modeller for tilsyn, herunder todelt finanstilsyn, som har eksistert lenge i



Storbritannia og Nederland, for å sikre godt tilsyn med forbrukermarkedet for finansielle tjenester.

- Ovenstående medfører en fare for at utvalgets forslag er utilstrekkelig forberedt, slik at samfunnets behov i en ny tid ikke dekkes av utvalgets forslag til ny lov om Finanstilsynet.
- Dersom departementet likevel velger å legge utvalgets utredning til grunn for en ny lov om Finanstilsynet, må det innarbeides presiseringer som sikrer forbrukernes interesser. Vi fremmer konkrete forslag til hvordan dette bør gjøres.

I det følgende vil vi utdype Forbrukerrådets synspunkter.

1. Finanstilsynets arbeid med forbrukervern er ikke tilstrekkelig utredet.

Dette synes å være i strid med utvalgets mandat, hvor det blant annet slås fast at utvalget skal se på alle sider av Finanstilsynets virksomhet, og arbeidet med utkast til ny lov. Det forutsettes at utvalget ser hen til og redegjør for relevant internasjonal praksis. Videre slås det fast at forbrukerområdet er blant områdene som Finanstilsynet dekker, og hvor andre nasjonale myndigheter (justis- og forbrukermyndigheter) har tilgrensende eller overlappende ansvarsområder. I mandatet forutsettes det at utvalget skal drøfte avgrensingen av Finanstilsynets arbeidsområde, med utgangspunkt i slike områder. Forbrukerrådet kan ikke se at disse oppgavene er løst når det gjelder forbrukerområdet.

Forbrukervern forutsettes ivaretatt i gjeldende finanstilsynslov, med blant annet følgende presisering i § 3 *“Tilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter”*. I sitt forslag til ny lov foreslår utvalget denne bestemmelsen videreført i § 1-3.

Hva forbrukernes interesser og rettigheter består i, hvilke behov som trenger å dekkes i forbrukermarkedene og hvilken innretning dette kan kreve av tilsynet med finansaktørene er imidlertid sparsomt utredet. Dette medfører fare for at utvalgets forslag til ny lovtekst er utilstrekkelig forberedt, slik at samfunnets behov i en ny tid ikke dekkes av utvalgets forslag til ny lov.

2. Utvalgets omtale av forbrukernes behov

Ut over en oppstilling av kundenes behov i pkt 4.2 Utfordringer som begrunner regulering og tilsyn, en summarisk redegjørelse for forbrukervern i pkt 7.4.3



Nærmere om tilsynets oppgaver, og en svært overordnet redegjørelse for samarbeidet med Forbrukertilsynet i pkt 7.6.5, kan vi ikke se at udekkede behov på forbrukerområdet eller avgrensninger ved overlappende ansvarsområder med andre tilsynsmyndigheter er forsvarlig utredet i rapporten.

I utredningens kapittel 4.2 redegjør utvalget summarisk for utfordringer som begrunner regulering og tilsyn, angivelig med utgangspunkt i kundenes behov. Her legges det hovedsakelig vekt på viktigheten av foretakenes soliditet, og tilsyn med foretakenes samlede risiko. Ut over dette gjøres det ikke nevneverdige vurderinger av hvordan tilsyn kan bidra til å dekke forbrukernes behov, herunder deres behov for transparens og trygge produkter. Utvalget nevner at forbrukeres tilgang til informasjon er viktig, men synes å konkludere med at verken dette eller arbeid for transparente produkter i forbrukermarkedet har behov for prioritet i utredningen av en ny tilsynslov. Følgende formulering i kapittel 4.2 overrasker, i lys av forbrukerrettighetene, og kan gi inntrykk av at utvalget regner forbrukeres impulshandlinger som hovedårsak til at markedene ikke fungerer optimalt:

«Tilgang til informasjon er viktig, men også erfaring leder til gode valg. For den enkelte forbruker er større finansielle beslutninger gjerne livsfasebestemte, få og vanskelige å reversere. Behovet for tiltak som beskytter mot impulshandlinger og misbruk av tillit kan da være relativt stort.»

Utvalget definerer heller ikke hva slike impulshandlinger skulle være, og går ikke nærmere inn på hvilke tiltak som skal kunne beskytte forbrukere mot slikt. Ut over dette, inneholder ikke avsnittet nevneverdige beskrivelser eller vurderinger av behov blant forbrukere av finansielle tjenester, verken dekkede eller udekkede.

Utvalget har utredet noen områder som på overordnet nivå har stor betydning for både leverandører og forbrukere, og peker på at disse har stor betydning for forbrukervernet. Utvalget understreker betydningen for forbrukerne av finansiell stabilitet, og at det derfor er viktig at det føres tilsyn med tilsyn med finansaktørenes soliditet, risiko og evne til å håndtere risiko. Generelt har det også stor betydning for samfunnet at finansnæringens IT-beredskap er god. Forbrukerrådet sier seg glad for at disse områdene synes tilstrekkelig utredet.

I kapittel 20.4 utredes bruken av digitalisert teknologi i tilsynsvirksomheten, gjerne omtalt som SupTech¹. Det vises til et femårig digitaliseringsprosjekt som skal bidra til automatisering av forvaltningsoppgavene og tilsynsprosesser, samt

¹ Supervisors use of technology =SupTech



mer effektiv rapportering, bedre analysemuligheter og deling av data. Utvalget foreslår ingen lovendringer for å sikre effektiviseringsgevinster av ny tilsynsteknologi, men fastholder at regelverket skal være teknologinøytralt. Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen som sikrer at tilsynet kan kreve opplysninger fra tilsynsenhetene på den måten tilsynet «mener det trenger». Dette er vurderinger som Forbrukerrådet stiller seg bak.

Gjennom utvalgets utredning synliggjøres imidlertid et presserende behov for at forbrukervernet på finansområdet utredes særskilt. Forbrukere og leverandører av finansielle tjenester har ikke alltid sammenfallende interesser, selv om det er riktig at samfunnet - inklusive leverandører og forbrukere av finansielle tjenester - trenger en solid finansbransje som er i stand til å håndtere risiko. Tilsyn med leverandørers soliditet, risiko og evne til å risikohåndtering er derfor en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for å kunne si at forbrukernes interesser er vel ivaretatt.

Det må derfor utredes nærmere om Finanstilsynets oppgaveløsning i dag sikrer forbrukernes rettigheter i nødvendig grad, og om dagens regelverk og utvalgets forslag til lov sikrer at nødvendige tilsynsaktiviteter blir gjennomført.

3. Forbrukernes rettigheter

Forbrukernes rettigheter er vedtatt av FNs generalforsamling i [resolusjon 70/186 av 22. desember 2015](#). Særlig relevante i denne sammenheng er prinsippene om forbrukernes rett til:

- trygge produkter,
- vern om sine økonomiske interesser og mulighet til å gjøre informerte valg, og
- retten til beskyttelse av sårbare og vanskeligstilte forbrukere.

I utgangspunktet er dagens regelverk i finansavtaleloven, forsikringsavtaleloven mv i hovedsak tilrettelagt for at forbrukernes rettigheter i forbrukermarkedet for finansielle tjenester skal bli ivaretatt. Når det likevel er til dels betydelige avvik mellom kravene som stilles i lovverket og den faktiske tilstanden i markedet, kan det skyldes at tilsynet med innholdet og risikoen i produktene som omsettes i forbrukermarkedet ikke er gitt tilstrekkelig prioritet, eller at ansvaret for tilsyn er fordelt på flere instanser, slik at ansvar for tilsyn, sanksjonering mv er pulverisert.



En ny utredning må ta utgangspunkt i dagens forbrukermarked for finansielle tjenester og produktene som omsettes i dem. Tilstanden i forbrukermarkedet hva gjelder forbrukernes rettigheter, herunder retten til trygge produkter, muligheter til å gjøre informerte valg mv må kartlegges. Forslag om tiltak som sikrer forbrukernes rettigheter må skje på bakgrunn av behovene i forbrukermarkedet.

4. Mangelfull utredning av udekkede behov

Det er udekkede behov for både overvåking, tilsynsaktiviteter og informasjonsaktivitet i forbrukermarkedet for finansielle tjenester. For illustrasjonsformål nevner vi nedenfor enkelte slike områder, uten at vårt bidrag her kan anses som noen uttømmende liste over udekkede behov:

4.1 Utbredelsen av koblingssalg - produktpakker

Oppslag på Finansportalen.no 15.mai 2023 viser at bare om lag 25 prosent av boliglånene i forbrukermarkedet tilbys uten krav om at kunden samtidig kjøper ett eller flere andre finansielle produkter. Som eksempel på innholdet i dagens produkter for salg i forbrukermarkedet, vises nedenfor skjermbilde tatt 15.05.23 av Nordeas hjemmeside. Av markedsføringen fremgår det at både lønnsinngang på konto i Nordea og plasserbar formue på 1 million kroner stilles som vilkår for boliglån til den markedsførte renten.

The screenshot shows the Nordea website's 'Nordea Premium' page. The header includes the Nordea logo and navigation links: 'Ditt liv', 'Våre produkter', 'Fagforbund', 'Kundeservice', and 'Bli kunde'. The main heading is 'Hvorfor bli Premium-kunde?'. Below it, a list of benefits is shown with checkmarks: '✓ Svært gunstig rente på boliglån og billån', '✓ Personlig og skreddersydd rådgivning', '✓ Juridisk rådgivning', and '✓ Andre eksklusive kundefordeler'. To the right, there's an image of a Visa credit card. Below the benefits, another section asks 'Du og familien din kan bli Premium-kunde hvis du' and lists conditions: '✓ enten har en bruttoinntekt på individnivå kr 1.000.000,- eller samlet som par kr 1.500.000,-', '✓ eller har en plasserbar formue på over kr 1.000.000,-', and '✓ eller er medlem av NITO'. A note at the bottom states 'Premium-fordelene forutsetter lønnsinngang på konto i Nordea.' On the right side, there's a 'Logg inn' button and a 'Chat med oss' button.

Et annet eksempel er nedenstående produktpakke fra Nordnet. Av markedsføringen fremgår det blant annet at for å få boliglån til laveste rente, må forbrukeren plassere minst 10 millioner kroner i kapital hos Nordnet. Skjermbildet er tatt 24.05.23.



Nordnet Mine sider ▾ Børs & marked ▾ Tjenester ▾ Lær deg mer ▾ Kundeservice ▾

Jo mer du sparer, desto lavere boliglånsrente får du.
[Nye vilkår for boliglån gjeldende fra og med 23. juni 2023.](#)

Sparekapital	Nominell rente	Effektiv rente
0 – 2,5 millioner	5,24 %	5,37 %
2,5 – 5,0 millioner	4,24 %	4,32 %
5,0 – 10,0 millioner	3,99 %	4,06 %
Over 10 millioner	3,64 %	3,70 %

Vilkår

Nordnets boliglån vil i første omgang tilbys til kunder som låner inntil 60 % av boligens verdi, og vi vil kun tillate flytting av et eksisterende boliglån fra andre banker – ikke nye lån.

*Nom. rente fra 5,24 %, eff.rente fra 5,37 %. Kr 5 000 000 o/3. Kostnad kr 262 000 årlig, totalt kr 12 860 000. For høyeste renterabatt kreves en belåningsgrad på maks 60 % og kapital i minst 10 MNOK hos Nordnet. Rentenivået reflekterer dagens markedssituasjon. Merk at endringer i styringsrenten og konkurransesituasjonen kan medføre at rentesatsene endres.

4.2 Gjeldende forbud mot produktpakker

Både [forsikringsavtaleloven](#) og [finansavtaleloven](#) inneholder bestemmelser om forbud mot koblingssalg. I [finansavtaleloven §5-8](#) fastslås et generelt forbud mot koblingssalg, men det gjøres unntak, blant annet for krav om inngåelse av kontoavtale i forbindelse med en kredittavtale.

I [finansforetaksforskriften §16-1](#) fra 2016, fastslås det at finansforetak ikke kan tilby en tjeneste på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste, eller gi en kunde særlig gunstige vilkår på betingelse av at dette gjøres. Bestemmelsen gjelder ikke der det foreligger en tilknytning mellom flere tjenester, slik at tilbud av en tjeneste forutsetter samtidig tilbud av en annen tjeneste, og heller ikke der særlig gunstige vilkår skyldes at et samlet tilbud av flere tjenester gir kostnadsbesparelser. Det fremgår ikke klart av forskriften om det er foretaket eller kunden som forutsettes å ha kostnadsbesparelser, for at vilkåret skal være oppfylt.

Bestemmelsene nevnt ovenfor er heller ikke fullt ut i overenstemmelse med hverandre. I finansforetaksforskriften stilles det krav om at det skal foreligge en tilknytning mellom tjenester for at kobling av produkter skal være tillatt, mens det i finansavtaleloven § 5-8 slås fast at kobling av lån og krav om kontoavtale er unntatt fra det generelle forbudet mot koblingssalg. Ettersom en aktør som Statens pensjonskasse ikke krever at boliglånslånskunder oppretter en kontoavtale, synes det klart at det ikke foreligger noen nødvendig tilknytning mellom lån og innskuddskonto. Dermed er det vanskelig å få øye på begrunnelsen for unntaksbestemmelsen i finansavtaleloven.

Hvilke koblinger som er tillatt eller ikke tillatt etter bestemmelsene nevnt ovenfor er likevel ikke av overordnet interesse. Tilstanden i markedet indikerer



uansett at de ikke etterleves i nevneverdig grad. Det er også mulig at oppfølging av etterlevelse vanskeliggjøres av uklarheter og innbyrdes uoverensstemmelser i regelverket. Fra en overordnet synsvinkel synes det klart at tilsyn med finansforetakenes koblingssalg gjennom utforming og tilbud av produktpakker i forbrukermarkedet ikke har den nødvendige prioritet i dag, og at dette har uheldige konsekvenser for forbrukerne.

4.3 Konsekvenser for forbrukerne av manglende etterlevelse

Nye produktsammensetninger har vært under etablering over lang tid, herunder produktpakker og såkalte "kundeconsepter", "kundeprogram" mv, hvor blant annet lån og investeringsprodukter kobles, eller kunden forutsettes å flytte sin dagligbank (konto med lønnsinngang) for å få tilgang til andre finansielle tjenester. «Kvantumsrabatter» med økt lånevolum, er heller ikke uvanlig. Den vanligste koblingen er mellom boliglån og dagligbank (konto med lønnsinngang og betalingstjenester).

4.3.1. Innlåsingseffekter

Kobling av dagligbanktjenester til andre finansielle tjenester medfører at forbrukere hindres i å reforhandle og flytte både lån og andre produkter, fordi terskelen for dette blir høyere enn den ellers ville ha vært. Dette fremgår blant annet av Forbrukerrådets undersøkelser "Nordmenns byttevaner - finansielle tjenester", som har vært gjennomført årlig blant om lag 2000 respondenter siden 2013. Figuren nedenfor er hentet fra undersøkelsen gjennomført primo 2023. Mellom 10 og 15 prosent av de som ikke reforhandler eller flytter banktjenester, oppgir foretakenes produktpakker som hovedgrunn til dette. Av disse oppgir 20 prosent at produktkombinasjonen som i størst grad hindrer dem i å flytte er at boliglånet forutsetter at de har aktiv lønnskonto i den samme banken. Andelen har vært relativt stabil siden målingene startet.





Forbrukerne opplyser også at de opplever innlåsingeffekter av produktpakker i markedet for forsikringer. Av figuren nedenfor fremgår det at 11 prosent av de som ikke reforhandlet eller flyttet forsikringer i 2022, begrunner det med selskapenes samlerabatter. Det kan også nevnes at om lag 30 pst oppgir at avtaler gjennom arbeidsgiver/forening forhindrer dem fra å flytte/reforhandle.

Hvorfor har ikke du/husstanden flyttet eller reforhandlet noen forsikringer i løpet av 2022? (Flere svar mulig)



N = 1906 (har ikke flyttet eller reforhandlet forsikringstjenester i løpet av 2022)

4.3.2 Investeringer med kredittrisiko (gearing)

Det er ikke uvanlig at produktpakker som tilbys i forbrukermarkedet forutsetter at forbrukeren kjøper en kombinasjon av lån og investeringsprodukter. Koblingen medfører at den enkelte eksponeres for renterisiko i tillegg til annen økonomisk risiko. Dette tilsvarer på flere måter kombinasjonen av risiki som inngikk i de «strukturerte spareproduktene» som ble markedsført i forbrukermarkedene i årene før 2008, og som senere ble forbudt. Det er en alminnelig oppfatning at det tok for lang tid før finansmyndighetene grep inn overfor disse sammensatte produktene, som også ofte ble giret opp gjennom lånefinansiering².

Om og i hvilken grad dagens koblinger av finansielle aktiva og utlån påvirker den enkelte forbrukers samlede risiko, er ikke adressert eller problematisert i

² Tidsskriftet Dine Penger estimerte samlet tap for kundene med strukturerer spareprodukter til 13 milliarder kroner



utredningen. Erfaringene fra tiden etter finanskrisen i 2008 tilsier imidlertid at dette burde ha vært viet oppmerksomhet av utvalget.

4.3.3 Vanskelig å sammenlikne og gjøre informerte valg

Når flere finansielle tjenester med innbyrdes ulik risiko kobles til hverandre, tilsløres den samlede risikoen forbrukeren eksponeres for ved kjøp av pakken. Det samme kan gjelde den samlede prisen. Å vurdere prisen på én pakke forutsetter at det er mulig å kjøpe en annen pakke med identisk innhold fra en annen leverandør.

Når finansielle produkter kobles i produktpakker, med ulik innbyrdes sammensetning, motvirker dette forbrukerens muligheter til å sammenlikne tilbudene og gjøre informerte valg etter å ha gjort avveininger mellom kvalitet og pris.

Når slike sammenlikninger er vanskelige, er det tilsvarende vanskelig å etterprøve om foretakenes produktpakker er i overensstemmelse med vilkåret i [finansforetaksforskriften §16-1](#) om at særlig gunstige vilkår skal skyldes at et samlet tilbud av flere tjenester gir kostnadsbesparelser.

Kobling av elementer i pakker av finansielle tjenester utfordrer i utgangspunktet forbrukernes rett til transparens og trygge produkter.

4.4 Markedsadvarsler på aktører

Finanstilsynet utsteder [markedsadvarsler](#) om aktører som tilbyr finansielle tjenester til forbrukere uten at de har de nødvendige tillatelser til å drive virksomhet etter norske lover. Av Finanstilsynets hjemmesider fremgår det at det i 2022 ble utstedt syv markedsadvarsler, mens antallet hittil i 2023 er fire (per 16.15 d.å.).

Forbrukerrådet er kjent med at aktører som opererer i brudd med regelverket kan virke i relativt lang tid i forbrukermarkedet før det utstedes markedsadvarsler om dem. Utvalget nevner aktiviteten ved navn, men går ikke inn på vurderinger av dens kvalitet og omfang, Det gis heller ingen vurderinger av hvor langt tidsrommet antas i dag å være, fra en slik aktør igangsetter virksomhet overfor forbrukere, til dette oppdages og markedsadvarsel blir utstedt.



5. Utilstrekkelig beskrivelse av det samlede behov for tilsyn og grenseoppgang mot Forbrukertilsynet

I utredningens kapittel 7.6.5 er det en summarisk beskrivelse av avgrensningen av Finanstilsynets mandat opp mot Forbrukertilsynets mandat. Utvalget peker på at Forbrukertilsynet er tillagt ansvaret for tilsyn med finansaktørenes markedsføring.

Det er inntatt en rekke bestemmelser som vedrører aktørenes markedsføring i finansavtalelovens del IV Opplysningsplikt om finansielle tjenester og avtalevilkår. Bestemmelsene omhandler hovedsakelig aktørenes opplysningsplikt. Utvalget går ikke nærmere inn på hvilke av disse som anses å høre inn under Forbrukertilsynets mandat.

Forbudene mot koblingssalg nevnt ovenfor antas ikke å falle inn under hva utvalget regner som Forbrukertilsynets mandat. Bestemmelsene er en regulering av innholdet i aktørenes produkttilbud i forbrukermarkedet, som det er få av. For øvrig er det liten tradisjon i Norge for å regulere innholdet, risikoen mv i finansaktørenes produkter i forbrukermarkedet. I så måte skiller det norske finansmarkedet seg fra andre markeder, hvor det er vanligere at det stilles klare krav til produktene som omsettes i forbrukermarkedene, og ulike tilsyn har et uttalt ansvar for å følge opp slike krav.

Det synes åpenbart at et godt tilsyn med produktenes innhold og risiko er en viktig forutsetning for Forbrukertilsynets muligheter for å føre tilsyn med leverandørenes opplysninger om dem.

Som nevnt i punkt 3, trengs det en kartlegging av tilstanden i forbrukermarkedet hva gjelder forbrukernes rettigheter, herunder retten til trygge produkter, muligheter til å gjøre informerte valg mv. Som utgangspunkt for å vurdere en ny finanstilsynslov kan det med fordel klargjøres hvilke av dagens behov for overvåking og tilsyn som ikke er omfattet av Forbrukertilsynets mandat. Videre må det utredes nærmere om alle nødvendige tiltak ivaretas i dag i ansvarsfordelingen mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet, eller om noen nødvendige tiltak "faller mellom to stoler". Forslag til ny lov om Finanstilsynet må gjøres på bakgrunn av slike vurderinger.

Dersom Forbrukertilsynets ansvar begrenses til å ivareta foretakenes opplysninger om produkter, og Finanstilsynet forutsettes å prioritere tilsyn med foretakenes soliditet, risiko mv, er det ingen instans som er tildelt ansvar for å føre tilsyn med eksempelvis koblinger/sammensetninger, innhold, samlet risiko og kostnader i de finansielle produktene og pakkene som markedsføres i forbrukermarkedet.

Det synes klart at blant annet tilsyn med innholdet i produktene som selges til forbrukere ikke vil bli utført, med mindre de utføres av Finanstilsynet. Vi kan ikke se at utvalget har gjort vurderinger av slike behov.



Det er heller ikke redegjort for hvor store ressurser som i dag medgår til forbrukervern i Finanstilsynet, eller i hvor stor grad forbrukernes behov og rettigheter vies oppmerksomhet.

6. Mangelfull beskrivelse av relevant praksis i andre land og alternative måter å organisere tilsyn på

Sammenlikningen med andre lands finanstilsyn i utredningen (kap. 11) er svært begrenset. Todelte finanstilsyn, som er blitt relativt vanlig i europeiske land, er etter vår oppfatning blitt underkommunisert i utvalgets utredning. For å sikre fokuserte og reelle tilsyn med aktørenes atferd i forbrukermarkedet, herunder produktutvikling, har flere land etablert finanstilsyn etter den såkalte «Twin Peaks» modellen. Det gjelder også land det er naturlig og fornuftig å sammenlikne Norge med.

Storbritannias todelte modell blir riktignok omtalt av utvalget, men på en ufullstendig måte. I Storbritannia ble det todelte systemet etablert i april 2013. Ansvaret for tilsyn med virksomhetenes soliditet ble [overført til Bank of England](#), mens tilsynet med markedsatferd [ivaretas av Financial Conduct Authority](#) (FCA). Omorganiseringen av Storbritannias finanstilsyn (FSA) var initiert av daværende styreleder Lord Adair Turner og ble utredet³ i en prosess som varte over flere år.

Den nederlandske modellen for todelt finanstilsyn er ikke omtalt av utvalget, selv om modellen har vært operativ siden 2002. Også i Nederland er ansvar for soliditetstilsyn og finansiell stabilitet overlatt til sentralbanken, De Nederlandsche Bank. De Autoriteit Financiële Markten (AFM, Authority for the Financial Markets) utfører tilsynsoppgavene knyttet til produktutvikling og markedsføring, aktørenes etterlevelse av krav til forbrukerbeskyttelse og riktig informasjon.

Daværende styreformann Hans Hoogervorst uttalte på [International Organisation of Securities Commissions conference](#) i 2009:

“To be effective, a regulator should have a clear, focused sense of purpose. He should never be in a position where he is tempted to sacrifice the goal of transparency to prudential concerns or vice versa”

³ [The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis](#)



Denne argumentasjonen ble også støttet i den såkalte G30 – gruppens [“Report on the Structure of Financial Supervision”](#). Her blir de nederlandske og australske “Twin Peak”-modellene omtalt som *“the optimal means of ensuring issues of transparency, market integrity, and consumer protection receive sufficient priority”*.

En todeling av finanstilsyn i mer rendyrkede virksomheter med ansvar for overvåking av finansiell stabilitet og tilsyn med virksomhetenes soliditet på den ene siden og markedsatferd, kundebeskyttelse og produktkontroll på den andre siden har appellert til forbrukerorganisasjoner i hele Europa, også Forbrukerrådet.

Forbrukerrådet brakte inn forslaget om to-delning av det norske finanstilsynet til Finanskriseutvalget i 2011, hvor hovedargumentet var viktigheten av å sikre at tilsyn med aktørenes markedsatferd (herunder produktutvikling) ikke ble nedprioritert til fordel for soliditetstilsyn. Selv om forslaget ikke fikk tilslutning, var det et samlet utvalg som tilrådte at norske tilsynsmyndigheter skulle få et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene.

Også paraplyorganisasjonen for Forbrukerorganisasjoner, BEUC, har inntatt Forbrukerrådets posisjon og [skriver i høringssvar](#) til EU kommisjonens [Review of the European System of Financial Supervision](#):

In order to better ensure consumer protection in the financial services area, the best way forward is not only to reinforce the ESAs mandate and provide them more powers to fulfill their mandate, but to move towards a twin peak model of financial supervision both at EU and national level. Reforms in this direction have recently been undertaken in some Member States (UK, FR, BE) following earlier actions in The Netherlands, Portugal and Italy.

Forbrukerrådet mener at et integrert finanstilsyn som har ansvar for å sikre finansinstitusjonenes soliditet, samtidig som det skal sikre forbrukervern, nødvendigvis vil innebære målkonflikter og motstridende interesser innenfor én og samme organisasjon. Forbrukere og leverandører av finansielle tjenester har ikke alltid sammenfallende interesser.



7. Ensidig vekt på hensyn til finansiell stabilitet, makroovervåking, og tilsyn med aktørenes soliditet og evne til å håndtere risiko

Vi viser til at utvalget primært vektlegger det enkelte foretaks soliditet, risiko og evne til å håndtere risiko som utgangspunkt for tilsyn med enkeltforetak. Dersom innretningen av tilsyn ikke skal skje på bekostning av forbrukernes velferd, må man selvsagt samtidig føre tilsyn med aktørenes produktutforming, slik at de finansielle produktene som tilbys forbrukere er transparente, muliggjør sunn konkurranse og inneholder forsvarlig risiko for den enkelte forbruker.

Vi viser også til at utvalget går inn for at Finanstilsynet gis ansvar for finansiell stabilitet, sammen med Finansdepartementet og Norges Bank. Det fremgår av utredningen at det er etablert en egen seksjon for makroovervåking i tilsynet. Utvalget understreker selv at en slik ansvarsfordeling ikke må føre til tvil om ansvar, eller til dobbeltarbeid, særlig med tanke på overvåkingsarbeidet som gjennomføres både i sentralbanken og Finanstilsynet. Forbrukerrådet har selvsagt ingen innvendinger mot på at hensynet til finansiell stabilitet er godt ivaretatt, men vil likevel peke på faren for duplisering av oppgaver og uklar ansvarsfordeling, når så mange som tre instanser har ansvar for det samme området. I lys av de udekkede behovene for forbrukervern som er eksemplifisert ovenfor, ser det ut som at hensynet til effektiv ressursbruk i forvaltningen kan være truet med den nåværende organiseringen og ansvarsfordelingen.

Utvalget har gjennomgående vektlagt tilsyn med finansiell stabilitet i utredningen, men problematiserer i liten grad ulempene med at ansvaret for overvåkingen av finansiell stabilitet er tredelt i Norge mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Det burde vært nærliggende for utvalget å foreta en kritisk gjennomgang av utfordringene dette medfører, både med hensyn til tilsynets uavhengighet og styringsevne.

8. Behov for særskilt utredning

Vårt primære standpunkt er at tilsynet med forbrukernes rettigheter i markedet for finansielle tjenester må utredes særskilt og helhetlig. Dersom en slik særskilt utredning skulle avdekke ressursmangel på virksomhetsområdet forbrukervern, synes den nærliggende konklusjonen å være at Finanstilsynets engasjement i makroovervåking må vurderes på ny. Det bør vurderes å opprette et nytt utvalg, med en annen sammensetning enn det som har avgitt NOU 2023:6.



9. Utvalgets lovforslag

Leverandører og forbrukere kan i en rekke tilfeller kan ha motstridende interesser. En eventuell ny lov bør i størst mulig grad forebygge målkonflikter som måtte oppstå internt i Finanstilsynet som følge av slike interessekonflikter.

Som et minimum bør departementet i et eventuelt forslag til ny lov sikre at finanstilsynet prioriterer forbrukernes interesser, herunder deres rett til trygge produkter, vern om deres økonomiske interesser og deres mulighet til å gjøre informerte valg.

Departementet bør derfor fremme forslag i proposisjonen om Finanstilsynets bidrag til styrket kontroll av innholdet i finansielle produkter når, eventuelt før, de markedsføres i forbrukermarkedet.

Utvalget lanserer forslag til ny lov med følgende ny formålsparagraf:

1-1 Formål

- (1) Finanstilsynets virksomhet etter denne lov skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, blant annet gjennom solide og likvide finansforetak, robust infrastruktur, investorbeskyttelse, forbrukervern, effektiv krisehåndtering og kriminalitetsbekjempelse.
- (2) Tilsynsvirksomheten skal være risikobasert.

Forbrukervern er riktignok nevnt som overordnet mål i forslaget, men all den stund utvalget synes å ha avgrenset innholdet i godt forbrukervern til tilsyn med aktørenes soliditet og risiko, IT-sikkerhet mv, er det betydelige mangler i utredningens beskrivelser av hvordan tilsyn skal bidra til å sikre forbrukernes rettigheter til informerte valg, trygge produkter mv.

Forslaget til 2.ledd fremstår som omtrentlig, ettersom risiko er et vidt begrep. Dersom et slikt forslag skal videreføres må det være under forutsetning av at det presiseres nærmere hvilke typer risiko, og for hvem, som skal legges til grunn for tilsyn. Som et minimum må loven inneholde en presisering av at forbrukeres økonomiske risiko ved produkter som omsettes i forbrukermarkedet skal danne grunnlag for tilsyn.

Vi ber derfor departementet se bort fra forslaget til formålsparagraf fra utvalget, og vi fremmer her en alternativ formålsparagraf.

9.1 Forslag til en ny og balansert formålsparagraf

Vårt forslag tar utgangspunkt i at §3 i gjeldende lov åpenbart setter rammer og føringer for virksomheten til Finanstilsynet. Dagens §3 ble til i kjølvannet av



Finanskriseutvalgets vurderinger, som et enstemmig Storting vedtok 10. desember 2012 for å sikre at [Finanstilsynets forbrukeransvar ble eksplisitt og lovfestet](#). Dette foreslås videreført i formålsparagrafen.

Vi viderefører premisset om at oppstillingen i utvalgets forslag første ledd i formålsparagrafen verken uttømmende eller rangert. For å sikre at forbrukerbeskyttelse og markedstilsyn ikke nedprioriteres til fordel for hensynet til finansiell stabilitet, foreslår Forbrukerrådet følgende omformulering av første ledd:

§1-1 Formål

(ny 1) Finanstilsynets virksomhet etter denne lov skal bidra til velfungerende markeder og finansiell stabilitet, blant annet gjennom forbrukervern, investorbeskyttelse, effektiv krisehåndtering, solide og likvide finansforetak, robust infrastruktur og kriminalitetsbekjempelse.

For å sikre at potensielle økonomiske tap for forbrukere også inngår i risikovurderingene som skal ligge til grunn for tilsyn, foreslår vi en tilføyelse i formålsparagrafens andre ledd

(ny 2) Tilsynsvirksomheten skal være risikobasert, og forbrukeres økonomiske risiko ved kjøp av foretakets produkter skal tillegges vekt.

Til proposisjonen bør departementet også innta utvalgets forslag til §1-3 i formålsparagrafen. Slik lovforslaget står nå, gir det inntrykk av at markedstilsyn er av sekundær betydning. De fire (fem) leddene i forslaget til §1-3 kan med letthet innsettes i §1-1 som nye ledd.

Videre foreslår vi et ansvar for Finanstilsynet til å samarbeide med relevante tilsyn, og ikke bare tilsynsmyndigheter i andre stater (slik utvalget har foreslått). Vårt fulle forslag til ny formålsbestemmelse lyder:

Ny §1-1 Formål

(1) Finanstilsynets virksomhet etter denne lov skal bidra til velfungerende markeder og finansiell stabilitet, blant annet gjennom forbrukervern, investorbeskyttelse, effektiv krisehåndtering, solide og likvide finansforetak, robust infrastruktur og kriminalitetsbekjempelse.

(2) Tilsynsvirksomheten skal være risikobasert, hvor også potensiell skadevirkning for forbruker skal tillegges vekt.



(3) Finanstilsynet skal føre tilsyn med at foretakene virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov, bestemmelser gitt i medhold av lov og foretakenes formål og vedtekter. Finanstilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.

(4) Finanstilsynet skal følge utviklingen i økonomi og markeder, herunder også aktivt tilsyn med produktene som markedsføres mot forbrukere, i samarbeid med relevante tilsynsmyndigheter.

(5) Finanstilsynet skal føre tilsyn i samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre stater som er omfattet av EØS-avtalen i tråd med det som følger av regler som gjennomfører EØS-avtalen vedlegg IX. Europeisk tilsynssamarbeid er ellers regulert i lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn.

(6) Kongen kan gi nærmere forskrifter om Finanstilsynets virksomhet.

Vårt forslag til ny formålsparagraf ivaretar utvalgets forslag til §1-3.

9.2 Bestemmelsene for Finanstilsynets Styre

I lovforslaget kapittel 2 oppstilles det to alternativer for bestemmelsene for Finanstilsynet styre. Etter vår vurdering vil Alternativ 2 medføre at løpende forretningsdriften av Finanstilsynet overlates til administrasjonen. Forbrukerrådet ser ikke på det som et problem, etter det generelle prinsippet om at styret skal styre virksomhetene i det prinsipielle og ikke administrere virksomhetene. Alternativ 2 vil stille andre kompetansekrav til (fag)styremedlemmene og kan bidra til å sikre finansfaglige spisskompetanse i (fag)styret.

9.3 Bestemmelsene for Finanstilsynsklagenemnda

I lovforslagets kapittel 5 foreslås det å etablere en Finanstilsynsklagenemnd for saker der departementet ikke har instruksjonsadgang. Etter Forbrukerrådets vurdering, vil det effektivisere behandlingen klager fra tilsynsenhetene og forkorte tiden det tar for å få avklaring på tvister på vedtak fattet av Finanstilsynet. Det er positivt. Det fremkommer ikke tydelig av lovforslaget om nemndas vedtak skal være rådgivende eller være bindende. Det bør fremkomme eksplisitt i §5-1.



Vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen
Fagdirektør

Elisabeth Realfsen
Forbrukerpolitisk rådgiver