

postmottak@fin.dep.no

Saksbehandler:
Jorjen

Vår dato:
29.04.2011

Vår referanse:

Deres dato:
02.02.2011

Deres referanse:
11/1

Forbrukerrådets hørings svar til Finanskriseutvalgets utredning

Finanskrisen som rammet den globale økonomien høsten 2008 utløste den verste realøkonomiske krisen siden Depresjonen på 30-tallet. Det amerikanske finanskriseutvalget, The Financial Crisis Inquiry Commission (FCIC) peker på at krisen var resultatet av menneskelig aktivitet og inaktivitet, hvor beslutningstakere i næringslivet, og forvaltningen ignorerte advarsler og ikke stilte spørsmål ved, eller forsøkte å forstå og håndtere risikoen som utviklet seg innenfor finanssystemet. Varsellampene blinket for eksplosiv vekst i utlån til forbrukere med dårlig betalingsdyktighet, kreativ produktutvikling og useriøs utlånspraksis, fremhevet kommisjonen da de la frem sin rapport.

Det norske Finanskriseutvalget har på sin side vektlagt at Norge kom seg gjennom finanskrisen på en god måte, på grunn av erfaring fra bankkrisen på nittitallet, flaks og forsiktighet. Rapporten er et solid forsvar av den nordiske modellen, det inntektspolitiske samarbeidet og en godt regulert økonomi. Svarene peker i retning av mer regulering, noe Forbrukerrådet stiller seg bak.

NOU 11:1 tar ikke mål av seg til å identifisere forsvarsverk mot en bestemt type finanskrise. Dette har resultert i et bredt repertoar av forslag til tiltak og som samlet er ment å stabilisere finansmarkedene også for andre typer kriser enn den vi så oppstå høsten 2008.

Forbrukerrådet støtter generelt ambisjonene til Finanskriseutvalget og opplever at summen av forslagene peker en riktig kurs for stabilitet i finansmarkedet som ivaretar forbrukernes behov for beskyttelse.

1. Oppsummering - overordnede trekk

- a. Forbrukerrådet deler vurderingene fra utvalget om at myndighetene må legge større vekt på å overvåke og regulere risikoen i det finansielle systemet som helhet. Forbrukerrådet har over en tid etterlyst flere politiske føringer på hvordan finansmarkedene opererer og organiserer seg. Utvalgets vurderinger fremstår å være helt i tråd med globale regulatoriske tendenser.
- b. Forbrukerrådet forstår forslaget om aktivitetsskatt og stabiliseringsavgift som et grep for å dempe konsekvensene av kriser i finanssfæren på offentlige budsjetter og realøkonomien. Tilsvarende virkemidler debatteres med full tyngde i politiske miljø verden over, hvor det underliggende kravet er at finansinstitusjonene skal dekke tapene for sine egne fremtidige kriser. I markeder med hard konkurranse vil en introduksjon av nye skatter og avgifter først og fremst ramme virksomhetenes fortjenestemarginer. Norske finansvirksomheter har i dag god fortjeneste. Samtidig er mobiliteten i det finansielle privatmarkedet begrenset, og noe som hindrer virksom konkurranse. En eventuell innføring av skatter og avgifter bør derfor veies opp mot konkurransefremmede tiltak. Eksempler på slike tiltak er

fjerning av mobilitetsbarrierer, åpen og ærlig informasjon om priser og produkter og satsning på prissammenliknende nettsider som forbrukeropplæringen. Etableringen og driften av Finansportalen.no kan stå som et konkret eksempel, hvor Forbrukerrådet imøteser ytterligere satsing.

- c. Forbrukerrådet støtter utvalgets synspunkt om at norske myndigheter kan forsere arbeidet med kriseløsningssystemer for enkeltinstitusjoner, selv om det er forventet endringer i EU-retten på området. Det fremstår som naturlig å gjøre dette i Banklovkommissjonen. Det eksisterende nasjonale kriseløsningssystemet, inkludert innskuddsgarantien er viktig for forbrukere. Det norske kriseløsningssystemet er en nasjonal konstruksjon som på vesentlige områder er atypisk i forhold til krisesystemene i mange medlemsland i EU. Forbrukerrådet finner det lite sannsynlig at et fortsatt atypisk kriseløsningssystem skal kunne føre til en uønsket konkurransesituasjon for norske virksomheter.
- d. Forbrukerrådet applauderer utvalgets fokus på tiltak som styrker forbrukernes stilling i finansmarkedene. De senere årene har det framkommet mange eksempler som viser at forbrukere og andre ikke-profesjonelle aktører har behov for bedre veiledning og styrket rettsvern i finansmarkedene. Forbrukerrådet er glad for at Finansdepartementet legger vekt på en rask oppfølging på dette området.
- e. Utvalget foreslår, på samme måte som Forbrukerrådet har gjort i flere omganger, at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemndsvedtak i forbrukerens favør må dekke forbrukerens kostnader knyttet til påfølgende rettslig behandling av saken. Det fremstår som naturlig å innføre slik plikt i utkastet til finanslovgivning som Banklovkommissjonen har utarbeidet og som kommer på høring i løpet av året.
- f. Forbrukerrådet er tilhenger av et integrert finanstilltaksorgan som har ansvar for den finansielle sektoren som helhet med arbeidsområde som innbefatter tilsyn av bank-, forsikrings- og verdipapirvirksomhet, eiendomsmeglings-, inkasso-, revisor- og regnskapsførervirksomhet. Forbrukerrådet deler derimot ikke det utbredte synspunktet i utvalget om at Finanstilltaksorganet – med dagens organisasjon – er optimal for å ivareta ansvar for forbrukerinteressene og forbrukerrelatert regelverksutvikling. Forbrukerrådet etterlyser tiltak for å redusere potensielle interessekonflikter internt i Finanstilltaksorganet. Finanstilltaksorganet skal per i dag sikre både tilsyn med finansvirksomhetenes soliditet og forbrukernes interesser, og dette regner Forbrukerrådet som en kilde til interessekonflikt hvor forbrukernes interesser ikke blir tilbørlig ivarettatt. Forbrukerrådet ønsker primært et forbrukerbeskyttende finanstilltaksorgan som er atskilt fra delen av Finanstilltaksorganet som har ansvaret for soliditetstilsyn. En slik modell, som gjerne omtales som Twin Peaks modellen, er globalt utbredt. Subsidiært foreslår Forbrukerrådet å redusere interessekonfliktene ved at det etableres en parallell organisasjon for forbrukerbeskyttelse, og under samme styre som delen av tilsynet som har ansvar for selskapenes soliditet.

2. Kort om konkrete enkeltforslag

- a. Kap 14.4.1 God og riktig informasjon: Forbrukerrådet støtter forslaget om innføring av nøkkelinformasjonsdokumenter og ser at dette er i tråd med EU-retten på området. Forbrukerrådet forstår forslaget slik at utvalget ønsker slike dokument også for produkter som ikke er regulert gjennom UCITS-direktivet eller PRIPs. Dette er helt i tråd med Forbrukerrådets synspunkt.
- b. Kap 14.4.1 Virksomhetens navn: Forbrukerrådet er enige i at finansinstitusjoner må benytte navn eller betegnelser tydelig forteller kunden hvilken institusjon kunden juridisk er kunde hos. Dette er også i tråd med hva som ventes i forslaget fra Banklovkommissjonen til ny finanslovgivning.
- c. Kap 14.4.1 Motregningsretten: Forbrukerrådet støtter utvalgets forslag om å videreføre motregningsretten.
- d. Kap 14.4.2 Begrepet spareprodukt: Forbrukerrådet støtter forslaget om å hindre bruken av begrepet "spareprodukt" på spekulative investeringsprodukter. Forbrukerrådet har videre reagert på at spekulative investeringer i eiendomsprosjekter har kunnet blitt omtalt som "Eiendomsfond", fordi dette gir assosiasjoner til verdipapirfond som tradisjonelt har hatt forbrukervennlige egenskaper.

- e. Kap 14.4.2 Diversifisert rådgivning: Forbrukerrådet ser relevansen i forslaget om at selger skal opplyse om egenskaper ved enklere produkter for ikke-profesjonelle aktører som ønsker diversifisert sparing (altså; plassere sparepenger i flere produkter med ulike aktivaklasser eller andre egenskaper). Forbrukerrådet forstår utvalgets tilråding som et forslag til presisering av Finansavtalelovens §89, hvor det heter at "*Rådgiveren plikter innenfor lovens ramme og etter beste evne å ivareta klientens interesser uten tanke på utenforliggende hensyn*". Ved en eventuell presisering vil det være viktig at selgere plikter å opplyse om den privatøkonomiske nytten som ligger i å nedbetale aktive lån og den risikoen som følger med lånefinansiert sparing.
- f. Kap 14.4.3 Kostnader ved å ikke etterleve nemndsvedtak: Forbrukerrådet gir full støtte til forslaget om at finansinstitusjoner som ignorerer ufordelaktige uttalelser fra klagenemndene skal betale forbrukerens kostnader ved rettslig behandling. For forbrukere er dette et viktig forslag. Tilsvarende ordning er etablert i klagenemndene for forsikring på frivillig grunnlag, men ikke for bank. NOU 2010:11 "*Nemndsbehandling av forbrukertvister*" gir et godt underlag for å innføre prinsippet slik det står i Finanskriseutvalgets utredning.
- g. Kap 14.4.3 Gjeldende erstatningsregler: Forbrukerrådet er positiv til at det foretas en vurdering av gjeldende erstatningsregler og erstatningsrisiko for saker som gjelder investeringsrådgivning, slik mindretallet foreslår.
- h. Kap 14.4.4 Lovfeste Finanstilsynets ansvar for forbrukere: Forslaget om at norske tilsynsmyndigheter skal ha lovhjemlet plikt til å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedet er relevant, men ikke alene tilstrekkelig for å sikre fokus på forbrukerbeskyttelse. Finansdepartementet sendte i juli 2010 en presisering til Finanstilsynet som i korte trekk tydeliggjør at Finanstilsynet har hatt ansvar for forbrukerbeskyttelse i sitt mandat. Forbrukerrådet har vansker med å se at lovfesting av dette ansvaret vil bidra til det aktive og pågående tilsynet som forbrukere trenger i finansmarkedet. For å oppnå det må organiseringen av Finanstilsynet revurderes.
- i. Kap 14.4.4 Organisering av Finanstilsynet: Forbrukerrådet støtter mindretallets vurdering og viser til begrunnelsen som fremgår i punkt f. i kapittel 1 samt kap 4.d. nedenfor.
- j. Kap 13.5.1 Retningslinjer for bakenes utlån: Forbrukerrådet støtter forslaget om revurdering av retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis. Utvalget har lagt særlig vekt på boliglån, da dette utgjør en stor del av den samlede gjeldsbyrden. Forbrukerrådet ser at risikoen for uforsvarlig utlån kan dempes ved at bankene etterspør flere årganger av likningsutskifter, slik Gjeldsofferalliansen har etterlyst. Samtidig etterlyser Forbrukerrådet tiltak som demper utlånsiveren av usikret gjeld og forbrukerkreditt. Myndighetene må vurdere innføring av restriksjoner på rentemarginene (slik flertallet av medlemslandene i EU har det i en eller annen form), bortfall av mulighet for å ta beslag i lønn samt bedre kredittvurderingsrutiner - som innbefatter etablering av et nasjonalt gjeldsregister.
- k. Kap 11.4.3 Konsernstrukturer: Forbrukerrådet støttet utvalget i forslaget om å vektlegge finanskonsernernes organisering ved tildeling av konsesjon. Rene holdingselskap (ASA) som konsernspiss antas å bidra til dempe smitteeffekt av økonomiske problemer i selskap som utøver spekulativ virksomhet (Casino) til deler av konsernet som for eksempel drifter de viktige dagligbanktjenestene. Forbrukerrådet ønsker trygge banker som tilbyr trygge tjenester til forbrukere. Derfor støtter Forbrukerrådet mindretallet som ønsker å avgrense bankenes adgang til å ta risiko gjennom annen aktivitet enn kjernevirksomheten.

3. Forbrukerrådet støtter generelt ambisjonene til Finanskriseutvalget og opplever at summen av forslagene peker en riktig kurs for stabilitet i finansmarkedet som ivaretar forbrukernes behov for beskyttelse

NOU 11:1 gir en rekke forslag som er ment å gjøre Norge bedre rustet for fremtidige finanskriser.

Det norske Finanskriseutvalget fremmer forslag som etter vårt skjønn ikke avviker vesentlig fra finanskriseutvalgene som andre nasjoner og politiske myndigheter har nedsatt. Fra de ulike kommisjonene og utvalgene blir det gjerne innstilt a) Krav om skjerpet regelverk for finansvirksomhetenes soliditet b) Reorganisering av tilsynssystem, nasjonalt og grenseoverskridene og c) Styrket forbrukervern.

Etter at Finanskriseutvalget leverte sin innstilling 25.01.2011, har vi registrert flere innslag i den offentlige debatten hvor representanter for finansnæringen, men også Finanstilsynet, har omtalt forslagene på generell basis som forhastede og / eller særnorske. Som interesseorganisasjon for forbrukere i Norge stiller Forbrukerrådet seg uforstående til slik generell beskrivelse.

Til den videre politiske behandlingen foreslår Forbrukerrådet at Finansdepartementet utarbeider en skjematisk fremstilling av hvilke av forslagene fra Finanskriseutvalget som også forekommer i uttalelsene fra andre land og myndigheters kommisjoner og utvalg.

Som utredningen tidlig påpeker (s.10) ble konsekvensene av finanskrisen som oppstod høsten 2008 mildere enn fryktet, nettopp på grunn av forsert eller strengere finansregulering.

”Den norske reguleringen er på viktige områder noe strengere enn det som har vært vanlig i mange andre land og det som har vært minimumskrav fra EU. Det har bl.a. bidratt til at norske finansinstitusjoner var bedre kapitalisert ved inngangen til krisen. I tillegg er de norske finansmarkedene underlagt en heldekkende regulering, uten mulighet til å utnytte regelverksforskjeller.”

Det synes å være bred enighet om forholdet som beskrives her. Det skal videre kunne brukes som et argument for at norske myndigheter inntar en offensiv holding, til så vel å forsere som å utforme særnorske tiltak for å sikre stabiliteten i finansmarkedet.

4. Kommentarer til forbrukerbeskyttende tiltak – kap 14

Finanskriseutvalget har foreslått en rekke tiltak som vil øke forbrukerbeskyttelsen og Forbrukerrådet ønsker dem velkommen. De forslagene vi ønsker å kommentere ytterligere er:

- a) Opprettholde innskuddsgaranti på 2 mill. kroner.
- b) Kort standardisert opplysningsdokument for spare-, investerings- og pensjonsprodukter.
- c) Lovkrav om plikt til å betale forbrukernes kostnader ved rettslig behandling for finansvirksomheter som ignorerer nemndsuttalelser i sin disfavør.
- d) Lovhjemling av tilsynsmyndighetenes ansvar for forbrukerbeskyttelse og ønske om omorganisering av Finanstilsynet for å unngå interessekonflikter.

4.a. Innskuddsgaranti

Finansdepartementet med Finansministeren har gjort et solid arbeid for å sikre muligheten til å kunne videreføre den særnorske innskuddsgarantien på 2 millioner kroner for innskudd. Den særnorske garantien ligger godt over de €100.000 som EU myndighetene har ønsket harmonisert innført, og Forbrukerrådet støtter synspunktet til Finanskriseutvalget.

4.b. standardisert opplysningsdokument

Forslaget om standardisert opplysningsdokument for plasseringsprodukter er godt fordi det erstatter regelverket for prospekter. Tidligere praksis med forenklet prospekt og fullstendig prospekt, hvor selger hadde frihet til å tåkelegge produktenes egentlige karakter, har vist seg feilslått. At det europeiske tilsynsorganet for verdipapirmarkedet (ESMA) har laget retningslinjer for så vel formkrav til dokumentene som beregningsmetoder for det materielle innholdet vil, bidra til både a) forenklet formidling av produktene for leverandør, b) gjøre det lettere for kunder å sammenlikne produktene og c) ikke minst gjøre det lettere for myndighetene å slå ned på utvikling av kreative produkter som ikke er laget for å ivareta kundenes interesser.

Innholdet i Nøkkelinformasjonsdokumentene kan etter Forbrukerrådets syn ta utgangspunkt i de størrelsene som allerede er identifisert av ESMA internasjonalt og slik Banklovkommisjonen vil foreslå i ny finanslov. I forslag til ny finanslov fra Banklovkommisjonen ventes en formulering rundt informasjonsforpliktelsene i §13-19 hvor selskapene som selger spareprodukter plikter å informere om risiko, kostnadsansvar og forventet netto avkastning, samt regler om bindingstid, oppsigelse og inn- og utbetalingsordninger. Disse elementene må naturlig inn i nøkkelinformasjonsdokumentene. Forbrukerrådet minner om at begrepet "spareprodukt" også vil dekke de aller enkleste innskuddsproduktene (som kontosparing) og lavkostfond (som passivt forvaltede fond / indeksfond). At det utvikles nøkkelinformasjonsdokumenter for de enkle produktene vil være relevant når forbrukere sammenlikner et bredt utvalg av alternativer til diversifiserte porteføljer.

Forbrukerrådet forventer at sparing i fremtiden vil bestå av mer diversifiserte spareporteføljer enn det vi har i dag. Det skal ikke være vanskelig å fremstille identiske nøkkelinformasjonsdokument for eksempel kontosparing, for å oppnå full sammenliknbarhet mellom plasseringsformene.

Finanskriseutvalgets forslag om korte standardiserte opplysningsdokument er også i tråd med kravene fra EU om nøkkelinformasjonsdokument som ligger i UCITS4 og PRIPs direktivene. Forslaget er således ikke særnorsk.

UCITS 4 legger ikke opp til at nøkkelinformasjonsdokumentene skal etterprøves av nøytral tredjepart, men at den står for produsentenes eget ansvar. Direktivet legger videre opp til at ingen skal kunne holdes sivilrettslig ansvarlig utelukkende på bakgrunn av nøkkelinformasjonen, med mindre informasjonen er systematisk misvisende, ufullstendig eller inkonsistent. Dette er svakheter i direktivet som fører til at forbrukere ikke får den beskyttelsen vi vet de trenger. Risikoen er at det setter press på rettsapparatet når det oppstår tvist, som igjen øker den samfunnsmessige belastningen. Forbrukerrådet ønsker at en egnet tilsynsmyndighet skal utøve denne etterprøvingen – og da fortrinnsvis en myndighet som har fokus på forbrukerbeskyttelse. Denne myndigheten er nærmere beskrevet nedenfor under punkt 4.d.

4.c. Kostnader når finansvirksomheter ignorerer nemndsuttalelser

Forbrukerrådet er gir full støtte til forslaget om lovkrav om plikt for å betale forbrukernes kostnader ved rettslig behandling for finansvirksomheter som ignorerer nemndsuttalelser i sin disfavør og regner dette som et viktig forslag i utredningen.

Tilsvarende ordning er allerede etablert i klagenemndene for forsikring på frivillig grunnlag mellom daværende FNH og Forbrukerrådet. Avtalen kom i stand da antallet ignoreringer ble en belastning for autoriten til nemndene i daværende Forsikringsklagekontoret. Forbrukerrådet så seg nødt å opprette offentlige svartelister over forsikringsselskap som prompt og bastant avviste uttalelser som gikk i forbrukers favør. I ettertid har det vært registrert forsøk på å omgå prinsippet i den frivillige avtalen for forsikringsvirksomhet, mens forsøk på innføre tilsvarende betalingsprinsipp på frivillig basis for bank (inkludert finansieringsselskap, kredittforetak eller fondsforvaltningsselskap) ikke har nådd frem.

Det er derfor relevant at Finanskriseutvalget anbefaler at prinsippet om at finansinstitusjoner som ikke etterlever uttalelser fra klagenemndene skal betale forbrukerens kostnader ved rettslig behandling når selskapet velger å ignorere nemndas uttalelse.

Forslaget er også viktig i en større sammenheng, nemlig nytteopplevelsen av nemndsystemet. Dersom nemndene blir opplevd som unyttige, står vi fare for å fylle domsstolene med saker som kunne vært løst på mer en effektiv måte.

I tidligere år har det vært få ganger uttalelsene fra Bankklagenemnda har blitt ignorert (såkalt "ikke-aksept").

Av vesentlige tilfeller av ikke-aksepter nevnes uttalelse 2009-001, som senere er blitt kjent som Røeggensaken. Saken ble viet stor oppmerksomhet av finansbransjen, det politiske system, academia, tilsynsorganene og media, i tillegg til de mange forbrukerne som hadde investert i tilsvarende produkter. Nemnda uttalte at de to innklagede lånefinansierte strukturerte spareproduktene ikke kunne gi kundene tilstrekkelig forventet fremtidig avkastning og skulle derfor ikke vært solgt. På samme dag som uttalelsen ble gitt, 20. januar 2009, valgte DnB NOR å avvise saken offentlig. Avvisningen var bastant. Utfyllende begrunnelse kom 10. februar, hvor DnB NOR også gjorde det klart at banken ville avvise alle uttalelser om lånefinansierte strukturerte spareprodukter i bankes disfavør hvis nemnda gjenbrakte vurderingsgrunnlaget fra Røeggen sak. Det ble altså valgt å fatte en prinsipiell avvisning. Dette svekker klart nemndas betydning og posisjon. Neste tilfelle kom i uttalelse 2009-019, som gjaldt lån fra SEB Privatbanken til en uformuende 20-åring for investeringer i Hedgefond. SEB Privatbanken valgte også å gi avvisning av uttalelsen i media, og uten å begrunne hvorfor. Slik selskapsatferd svekker uten tvil nemndas betydning og posisjon.

Selv om det er ønskelig med etterlevelse i alle nemndsuttalelser, mener Forbrukerrådet at innklagede banker og finansvirksomheter skal ha mulighet til å avstå fra å følge nemndsuttalelser. Det finnes juridiske prinsipper som taler for finansvirksomheter ikke skal være ufravikelig bundet til uttalelsene.

Like fullt frykter Forbrukerrådet at næringsssiden utvikler en lav terskel for å ignorere uttalelser i sin disfavør og dermed svekke nemndenes autoritet. For å motvirke forvitring av nemndenes autoritet bør en lovhjemmel slik det foreslås i Finanskriseutvalget fastsettes. Det er naturlig å se for seg at dette innarbeides i ny finanslov som Banklovkommisjonen kommer med forslag til i 2011. En slik hjemmel kunne ta form som utvidelse av §13-21 i forslaget som omhandler forbrukernes rett til å få klaget inn sak for kompetent nemnd på områder hvor det allerede finnes nemnd og hvor vedtektene er godkjent av myndighetene.

Forbrukerrådet ser at en slik utvidelse vil påføre innklagede banker eller selskap kostnader. Hvor store kostnadene faktisk blir, vil naturlig nok avhenge av hvor hyppig banken eller selskapet ignorerer nemndsuttalelser. Vi viser til at det i tidligere år har vært få ikke-aksepter i Bankklagenemnda. En må derfor anta at den økonomiske belastningen blir liten.

Innvendingen fra mindretallet overrasker Forbrukerrådet. Tvisteløsningsutvalget i NOU 2010:11 "Nemndsbehandling av forbrukertvister" gir et godt nok underlag for Finanskriseutvalget til å foreslå innføringen av prinsippet slik det står.

4.d. Tilsynsmyndighetene og forbrukerbeskyttelse

Et samlet utvalg tilrår å lovhjemle norske tilsynsmyndigheter et lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene. I første rekke forstår Forbrukerrådet dette som et forslag for å utvide §3 i finanstilsynsloven til å inkludere rett og plikt til å ivareta forbrukerinteresser¹. I dag instruerer myndighetene Finanstilsynet til å ivareta forbrukerinteressene gjennom St.prop.1, instruks og tildelingsbrev m.m. I juni 2010 forfattet Finansdepartementet i brev form en presisering / tydeliggjøring av mandatet hvor det understrekes at Finanstilsynet har / har hatt ansvar for forbrukerbeskyttelse.

I St.prop.1 har Finansdepartementet definert det å "Legge økt vekt på hensynet til forbrukerbeskyttelse og videreføre samarbeidet med forbrukermyndigheter og bransjeorganisasjoner for å bidra til at det effektivt gis objektiv og pålitelig informasjon til forbrukerne om finansielle produkter og risiko forbundet med disse" som en sentral forvaltningsoppgave for Finanstilsynet.

I tillegg har Finansdepartementet angitt at Finanstilsynet skal ha prioritet på å "Sikre et effektivt tilsyn og effektiv oppfølging av forbrukerrelaterte spørsmål, og påse at foretakene gir relevant, tydelig og forståelig informasjon om de ulike finansproduktene" og "Sikre god forretningsskikk for verdipapirforetak, særlig med sikte på investorbekyttelse", samt "Bidra til god informasjon til forbrukere og investorer om risiko og andre egenskaper ved finansielle produkter...".

Forbrukerrådet ser at dette har vært nyttige anvisninger. I Finanstilsynets strategi for perioden 2010-2014 registrerer vi med glede at forbrukerbeskyttelse har kommet opp som et selvstendig punkt. Vi registrerer videre at det er vektlagt i prioriteringene: "Finanstilsynet vil legge stor vekt på investor- og forbrukerbeskyttelse i sin virksomhet og sørge for at krav og tilsynsaktivitet blir godt kjent". Dette ønsker Forbrukerrådet velkommen, for som det heter i tildelingsbrevet for 2011 "Med den kompleksitet som nå er i finansmarkedet, og med de stadig nye produktløsninger som markedsføres, er det også enda viktigere enn tidligere at Finanstilsynet legger betydelig vekt på forbrukerrelaterte spørsmål".

Forbrukerrådet registrerer videre at Finanstilsynet i 2011 treffer organisatoriske tilpasninger for å etablere fagmiljø med forbrukerbeskyttelse som sitt kompetanseområde. Også dette ønsker Forbrukerrådet velkomment. Når forbrukerbeskyttelse nå blir sentralt for virksomheten til Finanstilsynet, er det også naturlig at forbrukerbeskyttelse også lovfestes i Finanstilsynsloven. Forbrukerrådet støtter altså Finanskriseutvalget på dette punktet.

Samtidig mener Forbrukerrådet at organiseringen av Finanstilsynet vil være viktig for i hvilken grad forbrukerhensyn kan bli vedvarende sentralt for tilsynets aktivitet. Å sikre økonomisk stabilitet gjennom å sikre virksomhetenes soliditet, har historisk vært viktig og vil fortsatt være sentralt for Finanstilsynet. Som målsetning kan dette lett komme i konflikt med målet om å ivareta forbrukernes interesser. Forbrukerrådet etterlyser derfor en organisering av Finanstilsynet hvor risikoen for målkonflikten bygges ned.

Generelt skal offentlige tilsyn bl.a. sikre samfunnet trygge varer og tjenester, se til at konkurransen mellom de næringsdrivende fungerer og samtidig gi oss råd på en rekke områder. Ulike tilsyn har i løpet av de seneste årene fått en mer sentral rolle innenfor det norske politiske systemet. Årsaken er en større politisk

¹ Konkurranseloven §1 (formålsparagrafen) 2. ledd sier at "Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser" og gir en tydelig forpliktelse til forbrukerhensyn. Forbrukerrådet, som en interesseorganisasjon for forbrukere, er naturligvis positiv til å lovhjemle forbrukerinteressene ytterligere der det er nødvendig. Forbrukerrådet forventer at lovutvalget som gjennomgår konkurranseloven tar hensyn til dette.

vilje til å bruke markedet som reguleringsmekanisme. Uten gode offentlige, uavhengige tilsyn vil tilliten til systemet minske.

Finanskrisen har til dels dekket over det faktum at flere land i forkant av krisen opplevde nasjonale skandaler. I Norge hadde vi lånefinansierte strukturerte spareprodukter og Terra-skandalen. Man brakte en alt for risikabel – og også uansvarlig - finansatferd ut til den jevne befolkningen. Det oppstod en diskusjon om selgernes faglig kompetanse om produktene, i tillegg manglende etikk i selgeratferden. Forbrukere fikk ikke tilstrekkelig informasjon om produktene i finansmarkedet og ble ikke forbrukerkompetansen ble ikke god nok. De var overlatt til, ja helt avhengige av, å stole på rådene fra banken.

Det førte til råsalg av spareprodukter, der sjansen for å få positiv avkastning var forsvinnende liten i forhold til risikoen, og med høy andel av lånefinansiering. Når skandalene nå tas til retten, med Røeggensaken som pilotsak, har det blitt reist spørsmål om hvordan dette kunne vært unngått. Et aktivt forbrukerfokuset finansilsyn ville ha dempet behovet for rettslige oppgjør og detaljstyrende lovverk. Det ville bidratt til et mer manøvreringsdyktig regelverk fordi man unngår tidkrevende lovprosesser som fort vil vise seg utdatert i forhold til markedsbildet. Den samfunnsmessige gevinsten i kroner og øre med et tilsyn som er aktiv i sin tilsynsgjerning er åpenbar.

Til behandlingen i første rettsinstans av Fokus Bank ING saken, påløp de samlede saksomkostningene til ca 22 millioner kroner. Det finnes ca. 1800 saker liknende til Røeggens som ligger på vent i Finansklagenemnda. Dersom alle disse sakene skal finne sin løsning i separate rettsaker, vil samfunnsbelastningen bli skyhøy og langt utover de krav som klagerne har fremstilt. Dette er utgifter som et aktivt tilsyn kunne ha spart samfunnet ved å ha avklart hva som er akseptabel markedsatferd og kundeinformasjon i forkant av produktlansering.

Finanskrisen har laget et godt klima for omlegging til et mer aktiv og fokusert tilsyn av markedsatferd, finansprodukter og informasjon. Forbrukerrådet etterlyser et nytt offentlig tilsyn som fokuserer på finansielle produkter, måten de selges på og informasjonen som følger dem. I dag ligger denne funksjonen i skjæringspunktet mellom de to myndighetsorganene Forbrukerombudet og Finanstilsynet. Forbrukerrådet selv er en interesseorganisasjon og derfor en unaturlig forvalter av funksjonen.

Slike tilsyn finnes i land som kan sammenliknes med Norge. Nederland etablerte et slikt tilsyn allerede i 2002 – da Autoriteit Financiële Markten (AFM) ble etablert. AFM har ansvaret for tilsyn med markedsatferd og dermed forbrukerbeskyttelse. Sentralbanken har ansvaret både på selskapenes soliditet (Micro prudential regulation) og stabiliteten i det finansielle systemet som sådan (Macro prudential regulation). Dette systemet omtales gjerne som Twin Peaks- modellen.

Gevinsten for forbrukerne med Twin Peaks- modellen er i følge styreformann Hans Hoogervorst *"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"*².

Sentralbankens gevinst med innføringen av Twin Peaks – systemet er iflg. A. Houben³:

- *Increase in effectiveness and efficiency of supervision*
- *Better view of overarching financial stability risks*
- *Simultaneous integration/reorganization proved efficient*
- *Institute specific labour agreement proved practical*

Denne argumentasjonen finner støtte også utenfor AFM. Da den såkalte G30 – gruppens "Report on the Structure of Financial Supervision" ble lansert høsten 2008, ble den nederlandske og den australske tilsynsmodellen (som er et three peak system) trukket frem som de bedre og mest effektive. Systemene

² International Organisation of Securities Commissions conference. Okt 2009

³ Aerdt Houben, Head Supervisory Strategy department, De Nederlandsche Bank. 2006

omtales som "the optimal means of ensuring issues of transparency, market integrity, and consumer protection receive sufficient priority".

IMF ga sin vurdering av den nederlandske Twin Peaks modellen etter finanskrisen i desember 2010, og konkluderte med at:

The "twin peaks" model of supervision, with DNB as the prudential supervisor and the AFM responsible for conduct-of-business supervision, remains appropriate. Additional strengths, perhaps not foreseen at the outset, have become evident: with all prudential oversight concentrated in one institution, DNB has the ability to take a systemic view across the financial sector as a whole, and the ability to react quickly and decisively

Den nederlandske tilsynsmodellen har vunnet tilhengere hos flere europeiske nasjonale myndigheter i tiden etter finanskrisen. Blant annet ble den nye tilsynsstruktur i Storbritannia, slik Finanskriseutvalget beskriver det i kap 14.3, etablert med utgangspunkt i Twin Peak modellen. Sluttresultatet ble et Three Peaks-system. Varianter av den nederlandske modellen finnes også i Canada (Financial Consumer Agency of Canada), som i sin tur var et referansesystem ved etableringen av Bureau of Consumer Financial Protection (CFPB) i USA.

På bakgrunn av disse forholdene støtter Forbrukerrådet mindretallet i utvalget som ønsker en utredning av muligheten for å endre det norske tilsynssystemet, både med tanke på mandat, arbeidsoppgaver og organisatorisk løsning.

Forbrukerrådet erkjenner at Norge er et lite land og at det vil være utfordringer med å etablere et helt selvstendig organ som skal bemannes med tilstrekkelig kompetanse. Forbrukerrådet ser det derfor som naturlig at utredningen også ser på mulighetene for en sekundær løsning hvor et forbrukerbeskyttende finanstillsyn etableres under Finanstillsynets styre, men da som en parallell organisasjon til den delen virksomheten som utøver tilsyn med selskapenes soliditet. Det er videre naturlig å utrede løsninger hvor et forbrukerbeskyttende tilsynsorgan etableres inn i andre eksisterende tilsyn, som for eksempel Forbrukerombudet eller Konkurransetilsynet.

5. Kommentarer til tiltak mot prisbobler – kap 13

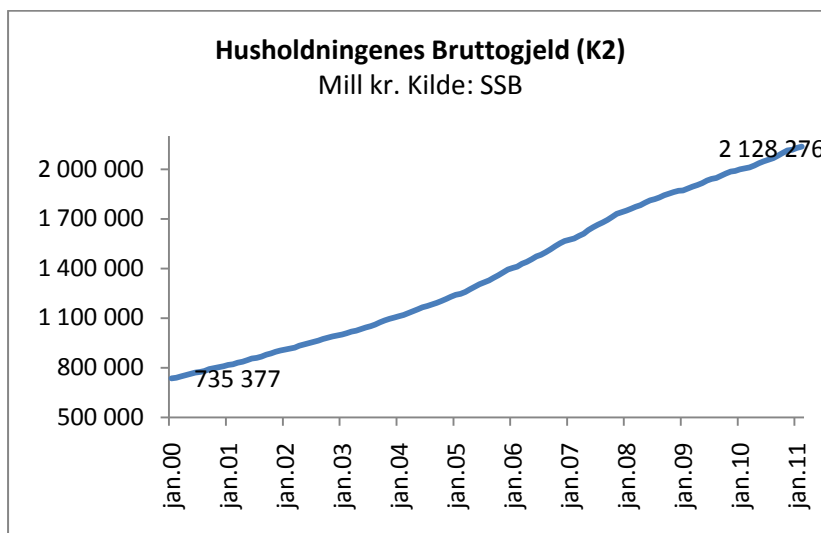
I utredningen pekes det på at finansielle kriser kjennetegnes ved rask oppbygging av gjeld. Erik S. Reinert (2010) peker videre på at finanskriser er et misforhold som ikke umiddelbart gir seg utslag i prisstigninger, men som samtidig endrer inntektsfordelingen slik at visse formuesgoder øker i pris (*asset price inflation*). For norske forbrukere er prisøkningen på boliger spesielt viktig. Nordmenn er kulturelt disponert for å ønske å eie egen bolig. Verdien av boligen er den vanligste formuen for nordmenn, men også den viktigste grunnen til at nordmenn setter seg i gjeld.

Det er et mål i forbrukerpolitikken å bidra til et etisk og bærekraftig forbruksmønster gjennom informasjon, kunnskapsformidling og holdningsarbeid. Et endret forbruksmønster vil kreve endringer i holdninger og adferd, så vel som i teknologiske løsninger og økonomisk politikk. Som et skritt mot målet bør gevinsten av forenklete løsninger og muligheten for å pulverisere tap gjenspeile tilsvarende forenklinger for forbruker. Forbruksmønster og forbruksnivå påvirkes av muligheter for tilgang på kapital, foruten lettvinnt finansiering av varer og tjenester. Når gevinsten av et produkt er stor og risikoen for selskapet liten, bør tilbudet balanseres også dersom forbrukeren bryter avtalen. En mulighet for gjeldsmegling før inkasso og tvangsinnfordring vil være en ansvarliggjøring. Det vil gi bransjen oversikt over hva som fungerer dårlig og

et innblikk i konsekvensene av egen saksbehandling og salgsmetoder. Dette før følgene blir fatale for forbruker.

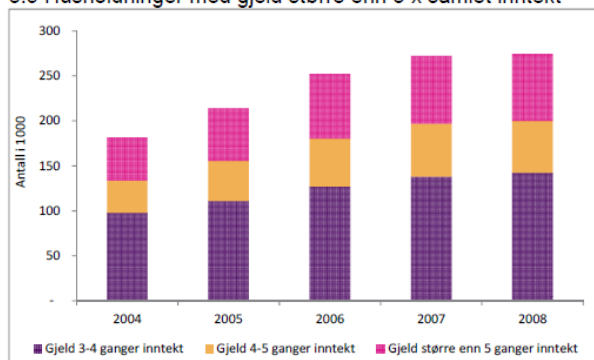
Det er et godt prinsipp at den enkelte bransje selv bør ta ansvar for å løse tvister som oppstår med egne kunder. Det har vært ubalanse i styrke og konsekvens mellom tilbyder og forbruker fordi det ikke har vært kredittvurdering og kundekartlegging i finansieringsinstitusjonene som i ordinære sikkerhetsfinansierte lån. Innskjerpninger på dette kom i ny Finansavtalelov sommeren 2010 og Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for boliglån.

Innskjerpingene har likevel ikke hindret at vi dag har rekordhøyt gjeldsoptak i norske husholdninger. I Finansielt Utsyn 2011 rapporterer Finanstilsynet at gjeldsbelastningen for husholdninger er høyere enn noensinne, og økende - også sammenlignet med andre land. Husholdningenes gjeld vokser raskere enn inntektene, og andelen husholdninger med svært høy gjeld er økende.



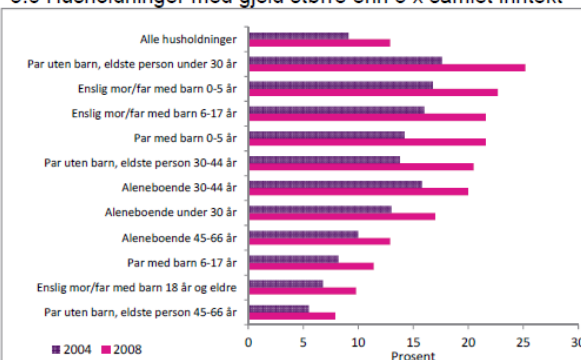
Tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) viser at gjeldsbelastningen og gjeldsbetjeningsevnen er ulikt fordelt blant husholdningene. I de senere årene har det vært en klar økning i antall husholdninger med samlet gjeld over tre ganger inntekt. Det er særlig de yngste (under 30 år) som har en høy andel gjeld i forhold til inntekt.

3.5 Husholdninger med gjeld større enn 3 x samlet inntekt



Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.6 Husholdninger med gjeld større enn 3 x samlet inntekt



Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁴Kilde:

⁴ Finansielt utsyn 2011

Videre rapporterer Finanstilsynet også om at skyldnerne nedbetaler mindre gjeld enn tidligere. I overkant av hvert sjette lån gitt i tilsynets boliglånundersøkelse⁵ var det også avtalt avdragsfrihet. Det er særlig de yngste - gruppen unge voksne – som benytter seg av dette (sammen med de eldste). De yngste er også de som har høyt trekk på rammekredittlån. Hele 49 % av lånetakerne under 35 år hadde utnyttet bevilget ramme med mellom 90 – 100 %.

SSB og Finanstilsynet har videre undersøkt og vurdert husholdningenes rentebelastning gitt dagens utlånsrente og en rente på et normalisert nivå (i undersøkelsen satt til 6,6 %). Beregningene viser at antall husholdninger med rentebelastning på over 20 % av disponibel inntekt vil mer enn dobles i et slikt scenario, og at disse vil innstå for over 53 % av den samlede gjelden. Allerede med et rentenivå på 4,6 % blir det en klar oppgang i antall husholdninger som får en slik belastning. Dette har sammenheng med at gjelden fortsetter å øke mer enn inntektene. Gruppene med høyest gjeldsbelastning som har den minste støtputen i form av finansformue.

Også på inkassoområdet ser vi en negativ utvikling. Ved utgangen av 2010 utgjorde misligholdte forpliktelser 63,2 milliarder kroner i Norge. Det er rekordhøyt sammenlignet med tidligere år, og en økning på hele 5,3 milliarder fra året før. Av disse 63,2 milliardene utgjorde 38,1 milliarder kroner opprinnelig hovedkrav. En betydelig andel gjenstår og knytter seg hovedsakelig til kostnader påløpt grunnet misligholdte forpliktelser. Det vil si at 25,1 milliarder kr er inkassosalær, forsinkelsesrenter og påløpt mva.

I sum gjør forholdene Forbrukerrådet bekymret for gjeldssituasjonen i norske husholdninger. Bekymringen deles med flere, deriblant Norges Bank og Finanstilsynet. Vi befinner oss i en situasjon hvor husholdningene er økonomisk sårbare og i hvilken grad vi får en ny krise synes å avhenge av utviklingen i boligmarkedet.

I kapittel 13 viser Finanskriseutvalget at det er vanskelig å avdekke hvilke forhold som avgjør utviklingen i boligprisene. Av mulige årsaker til det peker Forbrukerrådet på at boligmarkedene er geografisk differensierte markeder, med lokalt forankrede markedsforhold. Det er derfor vanskelig å identifisere universelle forhold. Utvalget synes å konkludere med at forestillinger om fremtidig pris avgjør boligprisene. Videre slår utredningen fast at myndighetene har tre virkemidler til rådighet for å påvirke boligprisene: a) skattelegging b) regulering av bankenes utlån og c) regulere forhold som styrer boligbyggingstakten.

Forbrukerrådet mener at eventuell skattelegging av bolig og fast eiendom må ta ufravikelig utgangspunkt i at forbrukere kjøper bolig for å få et sted å bo. En eventuell fremtidig skattelegging av bolig kan ikke innføres før det er foretatt en helhetlig gjennomgripende vurdering av skattesystemet som også sikrer reell skatteveksling, der økt skatt på bolig møtes med reduksjon av andre skatter. Forbrukerrådet anbefaler myndighetene i denne omgang å prioritere regulering av forhold som styrer boligbyggingstakten i samfunnet, og innføre en offensiv boligpolitikk, heller enn å vektlegge skattelegging.

I presskommuner må lokale myndigheter sikre at beboere har tilgang til infrastruktur og tomter som er nødvendig for boligbygging. Forbrukerrådet registrerer at det rundt presskommunene rapporteres om underskudd av boliger, og analytikere har anslått at nybyggingstakten ligger på det halve av hva den burde vært for å møte etterspørselen fremover.

Den dagsaktuelle boligprisstatistikken tegner et bilde av stigende boligpriser. Prisene er nå tilbake til toppnoteringene fra før finanskrisen, samt at omsetningstakten (målt i annonseringstid) har gått ned.

I denne situasjonen må nødvendigvis myndighetene vurdere endringer i rentenivået. Myndighetene må samtidig ta hensyn til at renteøkninger vil ha negativ effekt utbygningstakten av boliger på lengre sikt. På kortere sikt vil vi i det aktuelle boligmarkedet, som er preget av underskudd på boliger, risikere en prisstigning, uavhengig av rentenivået. Dette vil nødvendigvis medføre at mange forbrukere blir stengt ute av boligmarkedet – da fortrinnsvis de yngre forbrukerne.

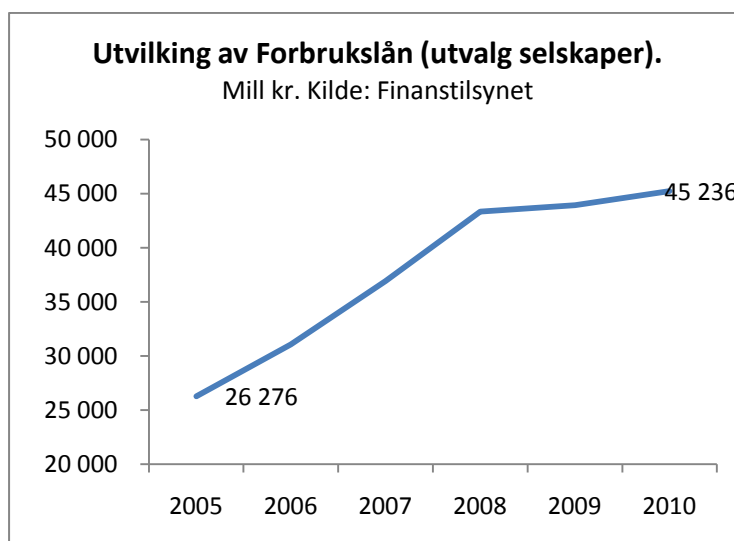
⁵ Finanstilsynets boliglånundersøkelse 2010

Mer om Unge, gjeld og inkasso

Forbrukerrådets bekymring for den nasjonale gjeldssituasjonen gjelder spesielt unge husholdninger hvor vi vet at gjeldsgraden er høyere enn i husholdninger av eldre. Tilbudet av korttidskreditter har vært økende og unge mellom 17 til 30 år er en attraktiv kundegruppe, som lett får og som lett tar i bruk kreditt. Gjeldsbelastning totalt for unge i aldersgruppen 17 til 24 år var i 2009 i snitt på kr 148.200 og for aldersgruppen 25 – 34 år var gjennomsnittet kr 703.900, selv når studielån er holdt utenfor. Gjeldsbelastningen i hele befolkningen er på 200 prosent av disponibel inntekt. Låneopptaket blant førstegangsboligkjøpere var i 2009 over 4 ganger større enn lønnsinntekten.

Mange av de yngste forbrukerne blir introdusert til kredittmarkedene gjennom forbrukerkreditt og forbrukslån. Misligholdet av forbrukslån sett i forhold til utestående beløp var klart høyest blant nettopp denne gruppen. Selv med liten kreditttramme, klarer ikke unge voksne å betjene disse lånene.

Forbrukslån – både utlån gjennom kredittkort og andre forbrukslån uten sikkerhet – anslås å utgjøre bare 2 % av husholdningenes samlede lån. Det er likevel verdt å merke seg at gjennom de siste fem årene – fra 2005 til 2010 – er det omtrent 42 % utlånsvekst på forbrukslån. Veksten har riktignok stagnert mot 2009, men fortsetter igjen med vekst mot 2010. Stagnasjonen i 2009 synes derfor ikke å ha hatt noen sterkt vedvarende effekt, tvert i mot synes den å være tiltagende.



I tiden etter finanskrisen har vi sett en økning i betalingsvansker blant unge i aldersgruppen 17 til 35 år. Inkasso blant unge mellom 18 – 25 år anslås å ha steget ca. 60 prosent i gjennomsnitt fra 2007 til 2009 hos de største inkassobyråene. Hos Lindorff er økningen i gruppen 50,6 prosent fra 2007 til 2009. Kreditorer har en økning for samme aldersgruppe i samme periode vært på hele 64,4 prosent. I aldersgruppen mellom 25 - 29 år har disse negative anmerkninger på til sammen 1 mrd. Den samme gruppen er særlig utsatt ved nedgang i boligverdien/-prisen, kombinert med høyere rente, utsikter for lavere lønnsvekst og/eller høyere arbeidsledighet. Ungdomsledigheten er økende, og var i mars 2010 på høye 35,5 % fulltidsledige under 30 år.

På bakgrunn av disse forholdene tilrår Forbrukerrådet norske myndigheter å identifisere særskilte tiltak for å avhjelpe ungdommer som er på vei inn i en gjeldsskvis på grunn av forbrukslån og å styrke forbrukervernet i forbindelse med usikret gjeld. Av konkrete forslag foreslås krav til tydeligere kommunikasjon i forbindelse med inkasso (forbud mot betinget oppsigelse av gjeld, enkelt språk i kravbrev m.m.), ytterligere ansvarliggjøring av kredittyttere (inkl. etablering av nasjonalt gjeldsregister, innstramning i mulighetene for videresalg av gjeld, bortfall av muligheten for påleggstrekk i lønn og trygd m.m.), samt å

vurdere direkte restriksjoner av marginer for forbruksgjeld (renterestriksjoner er noe som forekommer i de fleste andre europeiske nasjonene i en eller annen form).

6. Kommentarer til øvrige tiltak som foreslås

6.a. Kap 11.4.3. Oversiktlige konsernstrukturer.

Finanskriseutvalget tilrår norske myndigheter i konsesjonspraksisen å legge stor vekt på at finanskonsern er organisert for å sikre at dagens ASA-modell med rent konsernselskap som konsernspiss forblir den vanlige i Norge. Med et rent konsernselskap som konsernspiss har man en organisering som gjør at økonomiske problemer i ett operativt selskap vanskeligere forplantes til andre deler av konsernet. Finanskriseutvalget har således ikke foreslått krav om streng separering av bankenes tradisjonelle kjernevirksomheter kontotjenester og betalingstjenester (core banking) fra enheter som utøver mer spekulativ virksomhet (casino banking) – som for eksempel *Centre for the Study of Financial Innovation* tar til ordet for. Et mindretall tar derimot til ordet for å avgrense ytterligere bankenes adgang til å ta risiko gjennom annen aktivitet enn kjernevirksomheten. Dette støtter Forbrukerrådet.

Med hilsen

for Forbrukerrådet

Audun Skeidsvoll
politisk direktør

Jorge B. Jensen
Fagdirektør