

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

postmottak@fin.dep.no

Høringssvar: Krav om pliktig tilslutning til godkjent klageorgan i finanssektoren

Forbrukerrådet viser til at Finansdepartementet den 25. september 2019 sendte høringsnotat fra Finanstilsynet datert den 1. august 2019 ut på høring. Departementet ber om eventuelle merknader til Finanstilsynets forslag innen den 25. desember 2019.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar elektronisk til postmottak@fin.dep.no. Høringssvaret vil i tillegg bli innsendt ved bruk av departementets digitale løsning for høringsuttalelser.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet er generelt opptatt av at forbrukervernet i Norge skal være sterkt og omfattende, og mener at norske forbrukere må ha et slikt vern også når de kjøper og mottar tjenester fra utenlandske finansforetak som driver virksomhet i Norge, enten direkte eller gjennom filial og/eller agenter.
- Forbrukerrådet mener det er naturlig at norske forbrukere må kunne klage til en norsk utenrettslig klage- og tvisteløsningsordning i forbindelse med tvister som oppstår med utenlandske finansforetak som har etablert filial i Norge.
- Forbrukerrådet mener at en plikt for finansforetakene om tilslutning til en godkjent klageordning i kundens hjemstat vil ivareta forbrukernes klagemuligheter på en bedre måte enn dersom forbrukerne må rette en klage til et tvisteløsningsorgan som er lokalisert i hjemstaten til et utenlandsk finansforetak.
- Forbrukerrådet mener derfor det må innføres en plikt både for innenlandske og utenlandske finansforetak om å være tilsluttet utenrettslig klageordning dersom de ønsker å tilby finansielle tjenester til norske forbrukere i Norge.



Forbrukerrådet vil videre peke på at det eksisterer en betydelig informasjons- og kunnskapsasymmetri mellom forbrukere og ikke-profesjonelle investorer på den ene siden og tilbydere av finansielle tjenester på den andre. Det som særpreger finanssektoren er ofte at tilbud og kontrakter kan være utformet på en lite forståelig måte, og for enkelte produkter praktiseres det også en viss grad av pristilsøring. En rekke finansielle produkter som tilbys kan også fremstå som svært komplekse for mange. Dette kan få alvorlige konsekvenser ettersom dårlige valg i finanssektoren kan føre til potensielt store økonomiske velferdstap for forbrukere.

Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at begrepene «ikke-profesjonelle» og «forbrukere» i stor grad er sammenfallende, og at det dermed vil være lite hensiktsmessig å skille mellom klageordning ved ytelse av tjenester til ikke-profesjonelle og klageordning ved ytelse av tjenester til forbrukere. Forbrukerrådet vil påpeke at ikke-profesjonelle også kan innebære små og mellomstore bedrifter, mindre kommuner, mv. For å unngå misforståelser vil Forbrukerrådet derfor anbefale at man isteden bruker begrepet «forbruker». Dersom bruk av begrepet «ikke-profesjonelle» likevel fastholdes vil det være behov for en tydeliggjøring i regelverket av hva som legges i begrepet, og at det blant annet gjøres hensiktsmessige avgrensninger mellom individuelle forbrukere og ikke-profesjonelle næringsdrivende.

Bakgrunn

Forbrukerrådet mener det må være enkelt for forbrukere å orientere seg. Dette innebærer blant annet at det skal være enkelt å finne viktig og riktig informasjon, men det skal også være enkelt å finne frem til relevant klage- og tvisteløsningsorgan.

Forbrukerrådet mener det er et behov for å forsterke den generelle forbrukerbeskyttelsen, og en innskjerping i plikten for alle finansforetak som direkte eller indirekte opererer i Norge om å være tilsluttet en utenrettslig tvisteløsningsordning vil være et viktig bidrag i så måte.

Forbrukerrådet har tidligere pekt på at det bør utformes en egen forskrift som pålegger finansforetak en tilslutningsplikt til klageordninger. Dette er blant annet begrunnet i at kundenes adgang til å bringe tvister inn for klagenemnder kan bli begrenset som følge av at enkelte finansforetak enten avstår fra å slutte seg til, eller trekker seg fra, denne typen nemnder.

Finansklagenemnda (FinKN) er et bransjebasert klageorgan som behandler klagesaker mot banker, forsikringsselskap, inkassoselskap, og andre finansforetak. Som forbruker kan man klage inn alle banker, forsikringsselskaper, finansselskaper og inkassoselskaper som er medlemmer av Finans Norge eller noen av de andre avtalepartene, eller som på annen måte er tilsluttet ordningen. Selv om dette omfatter de aller fleste finansforetak som



tilbyr produkter og tjenester i Norge, er det likevel enkelte selskaper som har valgt å stå utenfor ordningen, noe som bidrar til redusert forbrukerbeskyttelse.

Noen konkrete eksempler illustrerer urimeligheten i at det pr. i dag ikke finnes noen tilslutningsplikt til en utenrettslig tvisteløsning:

- Finansdepartementet opprettholdt den 30. juni 2017 vedtaket til Finanstilsynet om å frata Nordic Securities konsesjon til å yte investeringstjenester. De konkrete forholdene som foranlediget inndragelsen av tillatelsen berørte 946 kunder som enten hadde handlet CFD-produkter (contract for difference) eller aksjer på handelsplattformen til Saxo Bank i perioden januar 2014 til desember 2015. Kundene burde hatt tilgang til Finansklagenemnda, men måtte isteden henvende seg til domstolene for å få vurdert sine sivilrettslige rettigheter.
- De såkalte investeringsrådgivningsselskapene Acta Kapitalforvaltning og Acta Asset Management nektet i sin tid å rette seg etter en rekke vedtak i Finansklagenemnda, og meldte seg etter hvert også ut av Finans Norge for på den måten å avskjære klagebehandling i regi av nemnda. Våren 2014 trakk Finanstilsynet tilbake konsesjonen til Actas etterfølgerselskap Navigea. Forbrukerrådet hadde i alt 12 rettslige prosesser gående mot Acta på vegne av enkeltforbrukere våren 2015.

Finansmarkedene er i tillegg blitt stadig mer internasjonale, også for forbrukere. Mangelen på klagemuligheter for tjenester kjøpt av utenlandske leverandører via norske tilretteleggere og avviklede distributører kom godt til syne under oppryddingen etter råsalget av strukturerte investeringsprodukter i 2013 og 2014. I forbindelse med denne oppryddingen kom det frem at mange forbrukere hadde inngått låneavtaler med utenlandske banker for å finansiere sine investeringer. Også her var danske Saxo Bank, eller agentene til Saxo Bank, fremtredende. Fordi norske forbrukere måtte fremme sine klager i Danmark, førte dette til at mange norske kunder valgte å avstå fra å klage.

Manglende mulighet for å klage inn finansforetak til utenrettslig tvisteløsningsordning har vært et langvarig forbrukerproblem i Norge. Temaet var blant annet til behandling i Banklovkommisjonen i forbindelse med utformingen av finansforetaksloven i 2010 og 2011. Problemstillingen som ble drøftet den gang var hvorvidt et slikt krav kunne være et konsesjonskrav.

Finanstilsynet redegjør imidlertid i høringsnotatet for at innføring av et krav om pliktig tilslutning til tvisteløsningsorgan for EØS-foretak som driver virksomhet grensekryssende inn i Norge ikke vil være i strid med EØS-avtalen, og at bestemmelser om dette dermed kan inntas i lov og forskrift. Finanstilsynet konkluderer også med at samme plikt kan pålegges EØS-foretak som driver virksomhet fra filial eller gjennom agent i Norge.

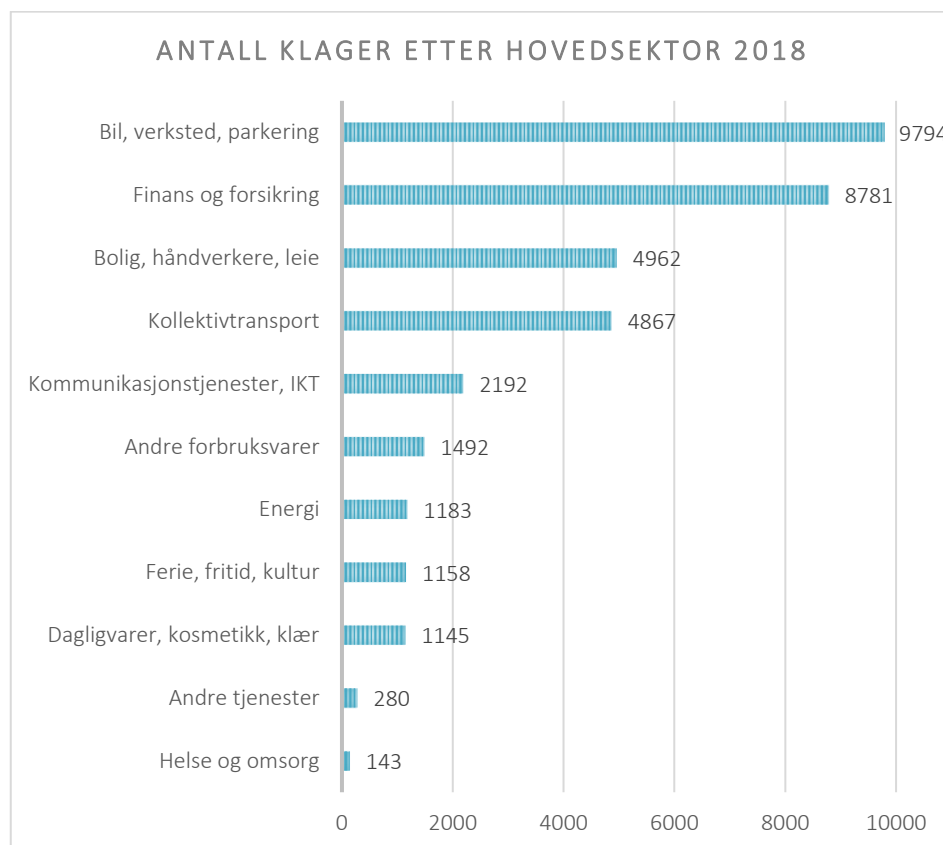


Forbrukerrådet mener lovfesting av en plikt for finansforetak som yter grensekryssende tjenester til norske forbrukere/ikke-profesjonelle investorer om at disse skal være tilsluttet godkjent utenrettslig tvisteløsningsorgan vil bidra til å styrke forbrukervernet innenfor et område hvor dette er nødvendig.

Forbrukerrådet vil også peke på at myndighetene allerede har hjemmel til å utvide klageadgangen for norske forbrukere ved at lovvedtak 43 (2013–2014) gir mulighet for å utforme forskrift som pålegger finansforetak tilslutningsplikt til klageordninger. Denne muligheten har Finansdepartementet så langt valgt å ikke benytte seg av.

Klagestatistikk 2018

Klagestatistikken for 2018 for hele forbrukerområdet samlet, viser at finans og forsikring er det nest største saksområdet regnet i antall klagesaker:



Kilde: Forbrukertrendrapporten 2019. Omfatter statistikk fra Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Markedsrådet, Forbrukertvistutvalget, Forbruker Europa og en rekke klagenemnder.

Klagestatistikken er en tydelig indikasjon på at nødvendigheten av å ha en velfungerende utenrettslig tvisteløsningsordning innenfor finansområdet er svært stor. I 2018 ble i tillegg klager på trafikkforsikringsgebyret (tidligere årsavgiften på bil) lagt til som et nytt klageelement.



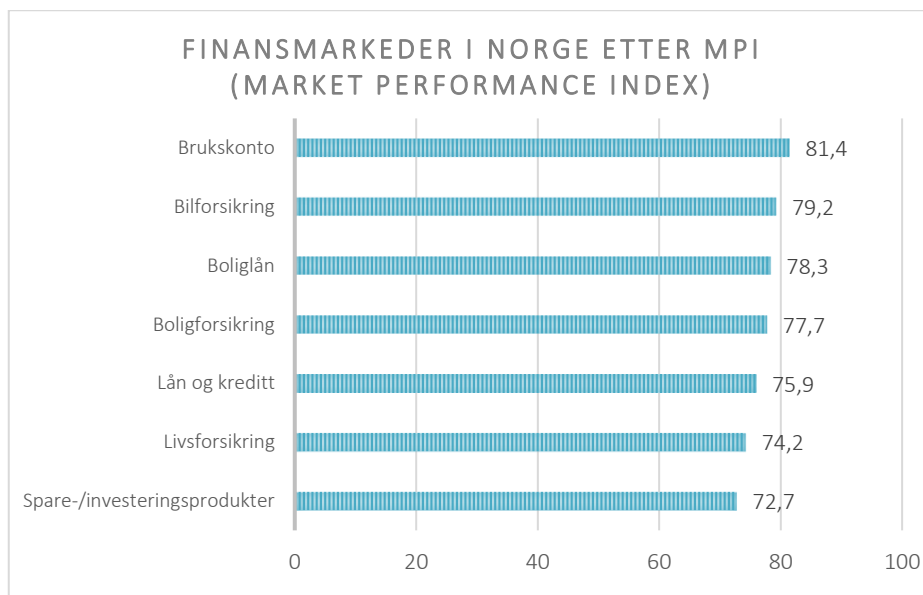
EU's Consumer Market Scoreboard

EU-kommisjonen har helt siden 2008 kartlagt tilstanden i markeder i EU og i Norge og Island gjennom markedsmonitoren Consumer Markets Scoreboard (CMS). Undersøkelsen gjennomføres annethvert år, og dette er femte gang Norge deltar. Til sammen har om lag 3 000 personer fra hvert land gitt sin vurdering av de fem indikatorene, og for hvert marked spørres 500 personer.

Markedsmonitoren forteller noe om hvor godt markedene fungerer sett med forbrukerøyne, og er basert på en survey som kartlegger forbrukernes erfaringer og oppfatninger når det gjelder aspekter som sammenlignbarhet, tillit, forventninger, utvalg og problemer/velferdstap. På bakgrunn av hvor godt markedet fungerer gis det en samlet poengscore (MPI: Market Performance Index). Med utgangspunkt i MPI-scoren blir markedene rangert ut i fra hvordan de scorer i forhold til hverandre.

Blant de nordiske landene oppnår Norge høyere gjennomsnittscore enn både Island og Sverige, men lavere enn Danmark og Finland. Gjennomsnittet for EU er også høyere enn gjennomsnittet for Norge.

Årets utgave av CMS presenterer resultatene for 40 markeder (15 varemarkeder og 25 tjenestemarkeder) kartlagt i 2017. For finansmarkedene i Norge var resultatene som følger:



Kilde: EU-kommisjonen. Consumer Market Scoreboard.

I Norge er det spesielt verdt å merke seg den relativt lave scoren til henholdsvis spare- og investeringsprodukter og livsforsikring, som er relativt komplekse produkter. Dagligbank/brukskonto scorer imidlertid høyt i Norge.



Finansklagenemnda

Finanstilsynet forutsetter at finansforetak vil innrette seg gjennom frivillig tilslutning til nye eller eksisterende klageordninger dersom tilsynets forslag får støtte fra politiske myndigheter. Pr. i dag er Finansklagenemnda det eneste klageorganet innenfor finansområdet som er offentlig godkjent etter lov 17. juni 2016 nr. 29 om godkjenning av klageorgan.

I praksis innebærer dette at finansforetak som opererer i Norge, men som i dag ikke er tilsluttet en norsk tvisteløsningsordning, vil måtte søke tilslutning til Finansklagenemnda. Alternativet er å opprette en ny, konkurrerende klageordning.

Finansklagenemnda dekker i all hovedsak de saksområder som er beskrevet i høringsnotatet. Dette inkluderer blant annet banker, finansieringsforetak, kredittforetak, betalingsforetak, e-pengeforetak, forsikringsforetak både innenfor person og skade, forvaltningsselskaper for verdipapirfond, AIF-forvaltere og verdipapirforetak.

På hjemmesiden til Finansklagenemnda (www.finkn.no) er det listet opp i alt 386+15 finansforetak som er tilsluttet pr. den 1. april 2018. Oversikten viser følgende fordeling:

TILSLUTNINGER TIL FINANSKLAGENEMNDA		
Antall foretak pr. den 01.04.2018		
Bank/finans	Forsikring	Inkasso
191	86 *	109

** Ett av forsikringsselskapene, Lloyds of London/Lloyds Syndicate, representerer også 15 øvrige forsikringsselskaper.*

Ifølge Finanstilsynets brev til Finansdepartementet av den 14. desember 2018 med oversikt over antall finansforetak som pr. i dag ikke er tilsluttet offentlig godkjent klageorgan, så er det et betydelig antall foretak som ikke er tilsluttet. Dette gjelder ifølge tilsynet spesielt for filialer av utenlandske foretak samt foretak som driver grensekryssende virksomhet inn i Norge, men også en rekke norske foretak er heller ikke tilknyttet en offentlig godkjent klage- eller tvisteløsningsordning.

Ifølge Finanstilsynet så tilbyr også de aller fleste av disse foretakene tjenester til forbrukere, enten direkte eller ved at foretaket overtar en kontrakt fra et annet finansforetak.

Med utgangspunkt i Finanstilsynets tall pr. den 14. desember 2018 kan det settes opp følgende oversikt over tilslutninger basert på type foretak:



TILSLUTNINGER TIL FINANSKLAGENEMNDA		
Type foretak	Tilsluttet FinKN	Ikke tilsluttet FinKN
Norske livsforsikringsforetak	11	1
Norske skadeforsikringsforetak	28	28
Filialer av utenlandske livs- og skadeforsikringsforetak fra andre EØS-stater	16	13
Utenlandske livs- og skadeforsikringsforetak som har meldt grensekryssende virksomhet inn i Norge	17	314
Norske foretak med tillatelse til å yte investeringstjenester	23	76
Filialer av verdipapirforetak fra andre EØS-stater	7	15
Verdipapirforetak i andre EØS-stater som har meldt at de yter grensekryssende investeringstjenester i Norge	0	2238
Foretak med konsesjon som forvaltningsselskap for verdipapirfond	25	3
Foretak med bankkonsesjon	122	6
Filialer av utenlandske kredittinstitusjoner	21	14
Kredittforetak med konsesjon	5	35
Finansieringsforetak med konsesjon	9	20
Kredittinstitusjoner med grensekryssende virksomhet inn i Norge fra andre EØS-stater	0	406
Betalingsforetak	3	22
e-pengeforetak	2	4
Filialer og agenter av utenlandske betalingsforetak og e-pengeforetak fra andre EØS-stater som har meldt grensekryssende virksomhet	0	269

Kilde: Finanstilsynet brev til Finansdepartementet om «Tilslutning til tvisteløsningsordninger», datert den 14.12.2018.

For forbrukere kan det være vanskelig å skille mellom norske foretak, foretak som driver grensekryssende virksomhet og filialer av utenlandske foretak. Dette kan ikke minst være krevende i en tid hvor en rekke kontrakter og avtaler inngås på nett, og det er derfor viktig at alle norske kunder har samme rett til å få en utenrettslig vurdering av sin klage.

I et næringsperspektiv vil innføring av en plikt om å være tilsluttet en klageordning også bidra til mer likeartede forutsetninger for markedsadferd både for norske finansielle foretak og finansielle virksomheter som er basert i utlandet, og derigjennom sikre at alle finansforetak opererer under likeartede rammebetingelser.



Konklusjon

Forbrukerrådet støtter Finanstilsynets forslag om innføring av en plikt om å være tilsluttet en offentlig godkjent utenrettslig tvisteløsningsordning for alle EØS-foretak som direkte eller indirekte opererer i Norge, og som tilbyr finansielle produkter og tjenester til norske forbrukere.

Oslo, den 24. desember 2019

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (sign.)
Fagdirektør finans