



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

11-64

23.11.2011

SAKSBEHANDLER:

Anders N. Kvam

DIR.TLF:

22 93 99 27

VÅR REFERANSE:

11/1498

ARKIVKODE:

500

DERES REFERANSE:

Lovfestet forbrukeransvar for Finanstilsynet - eventuell endring av finanstilsynsloven

1. INNLEDNING

I brev 5. oktober 2011 viser Finansdepartementet til at Finanstilsynet i dag har et klart ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene, bl.a. kommunisert gjennom de årlige tildelingsbrevene fra departementet. I sitt høringsbrev 2. februar 2011 sluttet departementet seg likevel til finanskriseutvalgets forslag om å gi Finanstilsynet et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene. I høringsbrevet ble det opplyst at departementet tok sikte på å sende et konkret lovforslag om dette på høring. I brevet 5. oktober 2011 ber departementet om at Finanstilsynet utarbeider et utkast til endringer i tilsynsloven.

Finanstilsynet uttalte i sin høringsuttalelse til finanskriseutvalget i brev 3. mai 2011 at tilsynet "er usikker på behovet for en lovendring for å styrke arbeidet med forbrukerspørsmål, men mener likevel at en slik presisering i regelverket kan være en fordel i det videre arbeidet". Som det vil fremgå i punkt 2 legger Finanstilsynet til grunn at en eventuell presisering bør ses i en bredere sammenheng, der også Finanstilsynets hovedmål i større grad reflekteres i finanstilsynsloven.

2. GENERELT OM FINANSTILSYNETS TILSYNSANSVAR

Det følger av finanstilsynsloven § 3 at tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, samt den hensikt som ligger til grunn for institusjonenes opprettelse, deres formål og vedtekter. Bestemmelsen ble tatt inn i tilsynsloven i 1956 og har ikke senere vært endret.

Finanstilsynsloven § 3 er svært generell. Enkelte bestemmelser i særlovgivningen gir anvisning på at tilsynet skal føre tilsyn med overholdelsen av spesifikke bestemmelser. Dette gjelder blant annet forsikringsvirksomhetsloven § 6-7 (kontroll for å påse at de forsikringsvilkår som benyttes er i samsvar med kravet til rimelige og betryggende vilkår) og finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 b (se til at de finansinstitusjoner det har tilsyn med har hensiktsmessige og klare retningslinjer og rutiner, i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov). Slike spesifikke bestemmelser kan oppfattes som en form for prioritering av arbeidsoppgaver som ikke nødvendigvis samsvarer med tilsynets generelle hjemmel til å gjøre det "tilsynet finner nødvendig".

I strategisk plan for 2010 – 2014 er Finanstilsynets hovedmål uttrykt som å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Som det vil fremgå i punkt 3, ligger det betydelig investor- og forbrukerbeskyttelse i disse hovedmålene. I strategien er i tillegg forbrukerbeskyttelse gjennom god informasjon og rådgivning fremhevet som et delmål.

Finanstilsynet mener det vil være uheldig om Finanstilsynets ansvar for forbrukerbeskyttelse presiseres i tilsynsloven, uten at loven samtidig justeres for bedre å reflektere tilsynets ansvar for å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, da det er nær sammenheng mellom disse målene. Det forhold at tilsynsloven § 3 har stått uendret siden 1956, kan tilsi at eventuelle justeringer eller presiseringer av tilsynets mandat, vurderes i en bredere sammenheng. Finanstilsynet mener på denne bakgrunn at ansvaret for å ivareta forbrukernes interesser pr i dag i tilstrekkelig grad er dekket gjennom hovedmålene finansiell stabilitet og velfungerende markeder, samt det nevnte delmålet om forbrukerbeskyttelse gjennom god informasjon og rådgivning.

3. FINANSTILSYNETS ARBEID MED FORBRUKERSPØRSMÅL

3.1 Generelt

Til grunn for Finanstilsynets hovedmål i strategisk plan 2010 – 2014 – å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder – ligger viktige samfunnsøkonomiske hensyn og et ønske om å beskytte forbrukere og investorer.

Foretak under tilsyn forvalter kapital for kundene sine, som innskytere i banker, forsikringstakere og investorer i verdipapirmarkedene. Når det oppstår usikkerhet om stillingen til banker og forsikringsselskap, kan det føre til høyere kostnader og høyere priser på finansielle tjenester til forbrukerne og i verste fall til tap av kapital. En vesentlig del av investor- og forbrukervernet skjer derfor gjennom regulering og tilsyn med likviditeten og soliditeten i foretakene og gjennom ulike garantiordninger, for eksempel innskytergarantier i bankene. Vern av forbrukerinteressene i form av kontinuerlig tilsyn gjennomføres derfor i stor grad indirekte, men også direkte gjennom oppfølging av konkrete regler.

Finanstilsynet har i dag på flere områder innenfor finansmarkedet også et lovpålagt ansvar for å ivareta forbrukernes interesser. Dette kommer tydeligst frem i regelverket for verdipapirhandel, verdipapirfond og eiendomsmegling. Dette arbeidet er godt integrert i det øvrige tilsynsarbeidet. Som en konsekvens av økt oppmerksomhet på forbrukerspørsmål har tilsynet også opprettet en ny stilling i direktørens stab som skal koordinere de ulike avdelingenes og seksjoners arbeid med forbrukerspørsmål. Departementet gir føringer for arbeidet med forbrukerspørsmål gjennom de årlige tildelingsbrevne.

Forbrukervern på finansområdet får stadig større oppmerksomhet. Ansvaret har vært fragmentert fordi oppgaven har vært underlagt ulike departement og ulike direktorat og tilsyn. På denne bakgrunnen sendte tilsynet i mai 2009 forprosjektrapporten "Kredittilsynets bidrag til forbrukervern og informasjon" til Finansdepartementet, se rapporten på tilsynets hjemmeside på internett: http://www.finanstilsynet.no/archive/stab_pdf/01/06/07052053.pdf. I denne sammenheng ba tilsynet departementet klargjøre hvilket mandat tilsynet skulle ha med hensyn til forbrukervern og -informasjon.

Finansdepartementet presiserte i brev 30. juli 2010 at forbrukervern og -informasjon er en viktig del av Finanstilsynets mandat, og foreslo ikke endringer ansvarsfordelingen. Departementet understrekte at det er ennå viktigere enn før at Finanstilsynet følger nøye med på dette området i tiden fremover.

Finanstilsynet fører tilsyn med alle de viktige aktørene i finansmarkedet og skal se til at lover og regler blir fulgt. I mandatet er samarbeid med forbrukermyndigheter og bransjeorganisasjoner for å

medvirke til at forbrukerne får objektiv og pålitelig informasjon om finansielle produkt og risikoene ved disse, ført opp som et sentralt innsatsområde.

3.2 Tiltak av betydning for forbrukerinteressene

Ved siden av det kontinuerlige tilsynsarbeidet som ligger til grunn for forbrukervernet, er blant annet følgende tiltak av betydning for forbrukerinteressene gjennomført:

- Nye retningslinjer for boliglån

Finanstilsynet innførte våren 2010 retningslinjer for boliglån. Bakgrunnen for retningslinjene er blant annet at både den internasjonale finanskrisen og tidligere kriser har vist faren ved en sterk oppgang i gjeld og boligpriser. Høy gjeld, høy belåningsgrad på boliger, flytende rente og lite avdragsbetaling gjør mange norske husholdninger sårbare for økt rente eller økonomiske tilbakeslag. Hensynet til forbrukerne og den finansielle stabiliteten gjør det derfor viktig å bidra til en mer robust boligfinansiering og større stabilitet i boligmarkedet. Finanstilsynet arbeider nå, høsten 2011, med forslag til visse endringer i retningslinjene.

- Ny verdipapirfondlov

Investering i verdipapirfond er en regulert og trygg form for sparing for forbrukere uten stor kunnskap om verdipapirmarkedet. Finanstilsynet ledet i 2010 arbeidet med å utarbeide nye regler for verdipapirfond.

- Oppfølging av finansiell rådgiving

I arbeidet med å verne om forbrukernes interesser er oppfølging av finansielle rådgivere sentral. Mange av produktene er komplekse, de økonomiske konsekvensene for sparerne kan være omfattende og vanskelige å overskue, og insentivsystemene til tilbyderne av slike produkter er i noen tilfeller slik konstruert at det ikke alltid blir lagt tilstrekkelig vekt på interessene og formuesposisjonen til kundene. Som en del av tilsynet med banker og verdipapirforetak kartla Finanstilsynet i 2010 salget av spareprodukt i 2009 og 2010 i et utvalg på 29 banker, deriblant alle de største. Kartleggingen ble fulgt opp med stedlige tilsyn i åtte banker. Det viste seg at bare én av bankene hadde solgt kompliserte spareprodukt eller gitt lån som var direkte knyttet opp mot det aktuelle spareproduktet i denne perioden. Av de åtte bankene, viste gjennomgangen at i sju av bankene var lønnen til rådgiveren produktneutral. Finanstilsynet konstaterer imidlertid at bankene kan gjøre mer for å selge billige fond, og at mange sparere vil være tjent med indeks- og obligasjonsfond som en del av porteføljen sin.

- Tilsynet advarer mot useriøse aktører i markedet

Finanstilsynet publiserte på sine nettsider 30 advarsler mot foretak som hadde tilbudt finansielle tjenester i Norge uten konsesjon i 2010. I tillegg ble det publisert 338 advarsler fra utenlandske tilsynsmyndigheter. Svært ofte er dette foretak som driver med en eller annen form for svindel, slik at personer som overfører penger til foretakene, må anse pengene som tapt. På tilsynets nettside blir det også lagt ut informasjon om investeringsbedrageri og råd om hvordan investorer kan verne seg mot bedrageriene. Fra november 2010 er Finanstilsynets markedsadvarsler også tilgjengelig på Finansportalen.no.

- Kriminalitet rettet mot betalingssystem og nettbanker

Organisert internettkriminalitet i form av angrep på tekniske løsninger i finanssektoren er et vedvarende problem. Det går ut over tjenesteområdene nettbank, minibank og internetthandel. Etter en lengre periode uten alvorlige angrep i Norge ble det i 2010 igjen registrert angrep mot nettbankløsningene og minibankene. Tett samarbeid mellom banker, bransjeorganisasjoner og styresmakter nasjonalt og internasjonalt har både en preventiv effekt og har medvirket til å avgrense konsekvensene av angrep.

- Kartlegging av finansiell kunnskap

Finanstilsynet konkluderte i sin rapport "Kredittilsynets bidrag til forbrukerbeskyttelse og informasjon" i 2009 at undersøkelser som er gjennomført i Norge de siste årene, alle viser svak

kunnskap om ulike former for finansielle tjenester og produkter. På grunnlag av dette vedtok Finanstilsynet i 2010 å støtte forskerne Ellen K. Nyhus (Universitetet i Agder) og Christian Poppe (SIFO) med sluttfinansiering av prosjektet Finansiell kunnskap i Norge. Prosjektet tar sikte på å kartlegge finansiell kunnskap i et representativt utvalg av den norske befolkningen.

- Økt oppmerksomhet om forbrukervern i EU

I kjølvannet av finanskrisen er det lagt mer vekt på forbrukerinformasjon og forbrukervern i både internasjonalt (globalt) og i EU.

Financial Stability Board (FSB) og OECD har med støtte av G20-landene engasjert seg i arbeidet med forbrukerbeskyttelse og – informasjon, og det er under vurdering om det bør etableres et internasjonalt samarbeidsorgan for dette formålet. FinCoNet, hvor Finanstilsynet har deltatt ad hoc, kan være kandidat til å få denne rollen.

De nye tilsynsmyndighetene i EU (et for banktilsyn, et for tilsyn med forsikring og tjenestepensjon og et for verdipapir- og markedstilsyn) legger vekt på at markedet for finansielle produkt og tjenester skal fremstå som åpent, enkelt og rettferdig for forbrukerne, blant annet ved å samle og analysere data om forbrukertrender, vurdere og koordinere de finansielle opplæringstiltakene (informasjonstiltak) til de nasjonale myndighetene, utvikle opplæringsstandarder for næringen og bidra til felles informasjonsstandarder. Finanstilsynet deltar i dette arbeidet.

4. EVENTUELLE ENDRINGER I FINANSTILSYNSLOVEN

Som nevnt under punkt 1 og 2 foran, mener tilsynet at en eventuell presisering av Finanstilsynets ansvar for investor- og forbrukerbeskyttelse bør ses i en bredere sammenheng og da samtidig med en generell gjennomgang av tilsynsloven. Finanstilsynet foreslår derfor at man ikke nå gjennomfører en lovendring, men avventer en eventuell mer generell gjennomgang av tilsynets mandat eller av tilsynsloven.

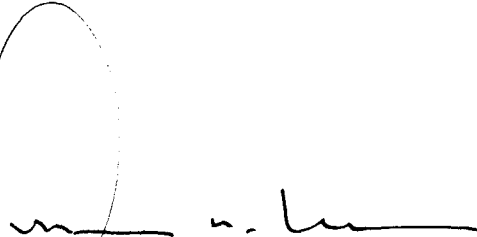
Dersom departementet likevel ønsker en presisering av ansvaret for forbrukerinteresser nå, bør bestemmelsen knyttes opp til tilsynets hovedmål for virksomheten, - å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Et nytt annet punktum i tilsynsloven § 3 første ledd, kan da utformes som følger:

"Tilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder og herunder se til at institusjonene under tilsyn i sin virksomhet hensyntar forbrukernes interesser og rettigheter."

For Finanstilsynet



Morten Baltzersen
Finanstilsynsdirektør



Anders N. Kvam
Forbrukerkoordinator