

Tiltak for å bedre informasjonstilbudet til sluttbrukerne i finansmarkedet

Rapport fra en arbeidsgruppe
18. august 2004

Forbrukerrådet
Forbrukerombudet
Kredittilsynet

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Mandat og sammensetning	5
1.2	Arbeidet i gruppen	6
1.3	Sammendrag av rapporten	7
1.4	Oversikt over tiltak	8
2	Forbrukernes behov i et deregulert marked	9
2.1	Informasjon – et forbrukermessig kjerneområde	10
2.2	Det uoversiktlige finansmarkedsbildet	10
2.3	Konkurransesituasjonen i finansmarkedene	11
3	Informasjonsdatabase/-portal – en anbefalt løsning	13
3.1	Samle – sammenstille – sammenligne	13
3.2	Eksempler på hva som finnes i dag – ”Det fragmenterte bildet”	14
3.3	Eksempler på løsninger innen andre felt	16
3.4	Eksempler på forbrukerrettet informasjon i andre land	16
3.5	Modell for norske forhold	19
3.6	Konkret forslag	22
4	Én person – flere interesser	23
4.1	Regulering av medhjelperroller	24
4.2	Uklarhet om roller	26
4.3	Tydeliggjøring av roller – en anbefalt løsning	29
4.4	Konklusjon	32
5	Sparing (inkl. verdipapirtjenester)	33
5.1	Banksparing	33
5.2	Garanterte/strukturete produkter	34
5.3	Fondssparing	36
5.4	Forsikringsparing	38
5.5	Konklusjon	40
6	Lån og kreditt	42
6.1	Opplysningsplikt i markedsføring	43
6.2	Sammenligning av kostnader ved markedsførte tilbud	47
6.3	Tilsløring av opplysninger om effektiv rente	49
6.4	Opplysningsplikt forut for avtaleinngåelse	50
6.5	Uklarheter om hvordan et tilbud faktisk fungerer	52
6.6	Bruk av begrep som ”rentefri kreditt” ved betalingsutsettelse	53
6.7	Markedsføring av raske kreditter, kort behandlingstid på lån og lignende	53
6.8	Konklusjon	54
7	Dagligbank	55
7.1	Sammenligning av priser	55
7.2	Misbruk av nettbankkonto	56
7.3	Ulike sikringsordninger	57
7.4	Bruk av ulike merkenavn	58
7.5	Konklusjon	60
8	Skadeforsikring	61
8.1	Kompleks markedsorientering	61
8.2	Premiestørrelse og endring av premie	62
8.3	Oppsigelse i forsikringsperioden	63
8.4	Dobbeltforsikring	64
8.5	Konklusjon	64

9	Produktpakker	66
9.1	Informasjonsproblemer	68
9.2	Forslag til tiltak.....	68
9.3	Konklusjon	73
10	Tiltaksplan.....	74
	Vedlegg: Tvisteløsningsordninger.....	77

1 Innledning

1.1 Mandat og sammensetning

Følgende mandat ble gitt arbeidsgruppen i kontaktmøte mellom Kredittilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet 4. mars 2003:

Arbeidsgruppen har som mandat å kartlegge og utrede hva som kan gjøres for å bedre informasjonen til sluttbrukerne i finansmarkedet. Det skal legges vekt på tjenester rettet mot bankkunder, forsikringstakere (inkl. kjøpere av pensjonsprodukter) og ikke-profesjonelle investorer i verdipapirmarkedet.

Utredningen skal omfatte en kartlegging av:

- 1) lov- og regelverk som i dag regulerer informasjon til sluttbrukerne i finansmarkedet*
- 2) de aktører (foretak, organisasjoner, myndigheter mv.) som i dag driver en eller annen form for informasjons- eller opplysningsvirksomhet mot sluttbrukere i finanssektoren og den informasjon som tilbys (inkl. gjennom hvilke kanaler)*
- 3) klageordninger som finnes og kjennskapet til disse*
- 4) felt/produktområder hvor det er mange klager*
- 5) hvordan informasjon til sluttbrukere i finansmarkedet og klageordninger er organisert i andre land*

Arbeidsgruppen skal fremme forslag til hvordan informasjonen skal kunne bedres, bl.a. gjennom endringer i lov- og regelverk. Dette må omfatte beskrivelse av en hensiktsmessig rollefordeling mellom de ulike aktørene (jf. pkt. 1). Det skal legges spesiell vekt på informasjon som gir bedre mulighet for å sammenlikne pris og kostnader ved ulike investerings- og forsikringsprodukter og informasjon om risiko knyttet til de ulike produktene. Gruppen skal identifisere områder hvor det er behov for ytterligere utredningsarbeid for å kunne oppnå dette. Det må framgå av utredningen hvilke forutsetninger som må legges til grunn for at informasjonstilbudet skal kunne bedres. Utredningens konklusjoner bør for øvrig gis form som en handlingsplan.

Konkurransetilsynet og aktuelle bransjeorganisasjoner kontaktes for konsultasjon og/eller samarbeid i den utstrekning dette finnes hensiktsmessig.

Det nedsettes en arbeidsgruppe bestående av tre representanter for Kredittilsynet, to fra Forbrukerrådet og to fra Forbrukerombudet. Gruppen ledes av Kredittilsynet. Gruppen rapporterer første gang til kontaktmøtet mellom Kredittilsynet, FR og FO 5. september 2003.

Arbeidsgruppen ble opprinnelig sammensatt av Frøydis Gjems-Onstad og Jo T. Gjedrem (Forbrukerombudet), Hilde Myhre og Gro-Ellen Linnås (Forbrukerrådet) og Kjersti Elvestad, Erik V. Pedersen, Arild Eide Johansen og Kjetil Karsrud (leder) (Kredittilsynet). Arbeidsgruppens arbeid ble av ulike årsaker, blant annet sykdom, utsatt en periode, noe som også resulterte i en ny sammensetning av gruppen. Ved avlevering av rapporten består arbeidsgruppen av Frøydis Gjems-Onstad (Forbrukerombudet), Lasse Billington (Forbrukerrådet) og Kjersti Elvestad, Erik V. Pedersen, Arild Eide Johansen og Kjetil Karsrud (Kredittilsynet).

1.2 Arbeidet i gruppen

Mandatet er vidt og omfattende, og gir grunnlag for flere mulige måter å angripe problemstillingen på. Arbeidsgruppen har av hensyn til arbeidsmengden kombinert med hensynet til å komme frem til praktisk mulige gjennomførbare forslag til forbedringer innen rimelig tid, valgt å konsentrere seg om å identifisere informasjonsmessige problemområder, både generelt og innenfor utvalgte områder i finansmarkedene.

Med dette som utgangspunkt skisserer arbeidsgruppen mulige tiltak for å komme de identifiserte informasjonsproblemene i møte. En redegjørelse for, og/eller henvisning til aktuelle lover og regler, samt ulike aktørs rolle og klageordninger, trekkes inn der dette er naturlig i forhold til de identifiserte problemområdene og respektive forslag til tiltak. I forbindelse med dette blir det også foreslått eventuelle nødvendige endringer i lov- og regelverk og/eller praksis i bransjen.

En bred gjennomgang av lov- og regelverk, rollefordeling, praksis mv. på områder der det ikke eksisterer nevneverdige informasjonsproblemer vil etter arbeidsgruppens syn kun bidra til å trekke arbeidet ut i tid, uten at det gir en tilsvarende resultatmessig gevinst i prosjektet. Arbeidsgruppen foretar derfor ingen fullstendig gjennomgang av punkt 1) – 5) opplistet i mandatet, men har gjort seg godt kjent med punktenes innhold og betydning. Arbeidsgruppen oppfatter dette som tilstrekkelig i forhold til gruppens mandat – å kartlegge og utrede hva som kan gjøres for å bedre informasjonen til sluttbrukerne i finansmarkedet.

1.3 Sammendrag av rapporten

Rapporten tar utgangspunkt i forbrukernes situasjon på finansområdet og beskriver hvilke områder som oppleves som kompliserte og uoversiktlige når det gjelder informasjon om ulike finansielle tjenester. Ofte er det ikke mangel på informasjon, men snarere for mye informasjon og at den er ustrukturert og i en vanskelig tilgjengelig form som er problemet. Rapporten tar for seg områder som rådgivningstjenester, sparing (inkl. verdipapirtjenester), lån og kreditt, banktjenester og skadeforsikring samt produktpakker. Innen finansiell rådgivning kan forbrukere oppleve uklare roller ved formidling av finansielle tjenester, og på flere av områdene er det ofte fragmentert informasjon som gjør det vanskelig å sammenligne produkter. På enkelte områder er det også et behov for et tydeligere lov- og regelverk knyttet til blant annet informasjonsplikt og markedsføring. Et forslag om å opprette en uavhengig informasjonsdatabase/-portal for å samle og strukturere produktinformasjon slik at det skal bli mer oversiktlig og lettere for forbrukerne å sammenligne produkter og priser knyttet til ulike finansielle tjenester, står sentralt i rapporten. På områdene rapporten omtaler blir det også presentert ulike forslag til tiltak, blant annet i forhold til forslaget om en sentral informasjonsdatabase/-portal, og endringer i lov- og regelverk som det er behov for – både separat og i tilknytning til en slik løsning.

Det vil bli arbeidet videre med å utrede hvordan en informasjonsdatabase/-portal kan legges opp. Ledelsen i Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Kredittilsynet har sluttet seg til hovedtrekkene i rapporten, og er enige om at en slik databaseløsning skal utredes nærmere under ledelse av Forbrukerrådet. Det er foreløpig ikke tatt stilling til plassering av eierskap til en slik informasjonsdatabase/-portal.

Det forutsettes at drift og redaksjon for en portal av denne typen organiseres på en slik måte at Forbrukerrådets og Kredittilsynets uavhengighet som henholdsvis interesseorganisasjon og tilsynsorgan kan ivaretas. Dette kan for eksempel tenkes ved at eierskapet ivaretas ved etablering av en stiftelse eller lignende.

Kort oppsummert består rapporten av følgende deler: kapittel 2 tar utgangspunkt i forbrukernes generelle behov i et deregulert marked, et behov som gir opphav til noen mer grunnleggende og generelle informasjonsproblemer knyttet til finanssektoren. Disse problemene mener arbeidsgruppen kan løses ved å opprette en sentral informasjonsdatabase, slik vi skisserer i kapittel 3. Kapittel 4 omhandler i sin helhet problemstillingen rundt finansiell rådgivning og dobbeltrollen som rådgiver og selger, samt hva som kan gjøres for å løse problemene knyttet til dette. I kapitlene 5 til 9 ser vi på informasjonsproblemer innen spesifikke deler av finansnæringen, samt skisserer noen mulige løsninger på disse. Løsningsforslagene gis så form av en tiltaksplan i kapittel 10, der vi også gjør rede for det etablerte samarbeidet mellom Kredittilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til vedlagte utdrag fra NOU 2002: 14 *Finansforetakenes virksomhet II*, kapittel 4, der Banklovkommisjonen gjør rede for og vurderer tvisteløsningsordningene knyttet til finansnæringen.

1.4 Oversikt over tiltak¹

Tabellen nedenfor angir en ansvarsfordeling knyttet til oppfølging av de ulike tiltaksforslagene. Arbeidsgruppen forutsetter at de fleste tiltaksområdene startes så snart som mulig.

Tiltaksområde	Oppfølgingsansvar
Informasjonsdatabase/-portal Utrede løsning Utvikle løsning Det understrekes at dette tiltaket også får virkning for øvrige tiltak, som av den grunn i noen tilfeller er mindre omfattende enn de ellers ville vært.	Felles prosjektgruppe opprettes, ledes av Forbrukerrådet.
Finansiell rådgivning Implementere bransjens retningslinjer Følge opp og evt. videreutvikle disse i lys av ISO TC222 Vurdere evt. behov for lovmessig regulering Det understrekes at dette tiltaket også får virkning for øvrige tiltak, som av den grunn i noen tilfeller er mindre omfattende enn de ellers ville vært.	Kredittilsynet gjør våre forventninger kjent for bransjen. Forbrukerrådet orienterer Bankklagenemnda om det samme. Agent-/rådgiverrollen ihht. finansavtaleloven tas opp med Justisdepartementet av Kredittilsynet. Bransjens evaluering evalueres av Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Kredittilsynet.
Sparemarkedet	Kredittilsynet foretar vurdering av iverksatte tiltak, samt evt. behov for nye tiltak i samråd med Forbrukerrådet og Forbrukerombudet.
Lån og kreditt Harmonisering av opplysningspliktregler. All markedsføring av lån og kreditt skal opplyse om effektiv rente.	Forbrukerombudet følger opp aktuelle tiltak
Dagligbank Opplysningsplikt for ulike merkenavn.	Kredittilsynet og/eller Forbrukerombudet følger opp aktuelle tiltak.
Skadeforsikring Synliggjøring av prisendringer.	Kredittilsynet følger opp aktuelle tiltak.
Produktpakker Overgang til menybaserte produktpakker.	Kredittilsynet følger opp aktuelle tiltak.

¹ Se også kap. 10 Tiltaksplan, side 74.

2 Forbrukernes behov i et deregulert marked

Både nasjonalt og internasjonalt har markedet de siste årene i stadig større grad blitt tatt i bruk som reguleringsmekanisme. Dette har skjedd ved at stadig flere sektorer er åpnet for konkurranse, dels ved opphevelse eller modifikasjon av statlige monopol, dels ved at utenlandske aktører har sluppet inn på et marked som tidligere bare hadde nasjonale tilbydere.

Deregulering og økt konkurranse preger også sektorer der det gjennomgående har vært private tilbydere, men der konkurransen har vært strengt regulert gjennom politiske virkemidler. Det typiske eksemplet er det finansielle tjenestemarkedet, hvor en rekke reguleringer er avskaffet eller oppmyket, med betydelige konsekvenser også for etterspørerne i markedet. Dette gjelder reguleringer både av rentenivå og utlånsvolum, av innførsel og utførsel av kapital.

Internasjonalt forsterkes den økonomiske integrasjonen og veksten gjennom etableringer i utlandet og fusjoner og allianser på tvers av landegrensene. Samtidig tilstreber bedriftene økt markedsrett. Dels blir enkelte markeder preget av et fåtall dominerende tilbydere, dels søkes markedsretten styrket og den løpende konkurransen begrenset ved at foretak søker å binde kunder til seg med ulike lojalitetsprogrammer.

Deregulering, friere bevegelser over landegrensene, og nye markedsforhold har på flere områder ført til bedre kvalitet og reduserte priser på varer og tjenester. På andre områder ser vi imidlertid at utviklingen kan bidra til større konsentrasjon på tilbudssiden. Aktører skjermer seg mot den økende konkurransen for å oppnå eller beholde markedsrett, blant annet gjennom fusjoner, noe som fører til færre og større enheter i ulike markeder. Utviklingen i bank- og finanssektoren er et eksempel på dette.

Den nye konkurransesituasjonen kan også føre til at store og dominerende kunder forhandler seg til bedre pris enn andre. Større bedriftskunder kan oppnå bedre pris enn enkeltstående forbrukere. Samtidig ser vi eksempler på at sammenslutninger av forbrukere, f.eks. gjennom boligbyggelag, kan oppnå spesialavtaler for betingelser og priser som er bedre enn for enkeltstående forbrukere.

Forbrukerne møter et stadig bredere vare- og tjenestetilbud i form av flere, mer spesialiserte og mer komplekse produkter – blant annet innenfor det finansielle tjenesteområdet. Dette har gitt større valgmulighet, men også ført til at det har blitt vanskeligere å velge.

2.1 Informasjon – et forbrukermessig kjerneområde

Informasjon, og håndtering av informasjon, er et av kjernepunktene for en fungerende etterspørselsside, og derav også for at markedet skal fungere. Etter hvert som stadig flere markeder dereguleres og konkurranseutsettes, og etter hvert som produktene i markedet blir stadig mer kompliserte, er det viktig at informasjonen også er håndterbar for mottakeren. Både den totale informasjonsmengden og informasjonen om enkeltprodukter må være slik at forbrukerne kan og ønsker å benytte den til å bli effektive etterspørere. Ser vi på en vanlig forbrukers hverdag og den mengden markedsinformasjon man blir eksponert for, og som er grunnlag for kjøpsbeslutninger, oppdager vi fort at dette kan bli uhåndterbart.

Forbrukere må forholde seg til alle sektorer samtidig, i motsetning til tilbydere som konsentrerer seg om sin egen sektor og opparbeider seg kompetanse på denne. Mangel på tid, kunnskap og en følelse av maktesløshet kan lett gripe mange forbrukere, som rett og slett stenger informasjonen ute. Ut fra en markedstankegang blir disse forbrukerne ineffektive etterspørere. Det vil derfor være viktig at tilbudssiden er klar over at forbrukere står overfor et samlet marked, og at de tar hensyn til dette når de lager informasjon til forbrukere.

I en informasjons- og kommunikasjonsprosess mellom tilbyder og etterspører er det i utgangspunktet tilbyderen som har ansvaret for at informasjon når etterspøreren. Tilbyderen bør derfor være bevisst på følgende punkter, som også er utgangspunkt for arbeidsgruppens identifikasjon av informasjonsproblemer og tilhørende løsningsforslag:

- Hva slags informasjon skal gis, dvs. innhold.
- Hvem skal gi informasjonen, herunder hvem har ansvar for dokumentasjon.
- Når skal informasjonen gis; under markedsføring, ved kontraktsinngåelse, i kontraktens løpetid.
- Hvordan skal informasjonen gis, dvs. form; forståelig, korrekt, tilstrekkelig og sammenlignbar.

2.2 Det uoversiktlige finansmarkedsbildet

Forbrukeren er avhengig av tilgjengelig og forståelig informasjon for å kunne orientere seg i markedet og treffe fornuftige valg. Flere finansielle tjenester er kjennetegnet av å være kompliserte produkter som det kan være vanskelig for forbrukeren å sette seg inn i. For å vurdere hvilke tilbud som er best for ens behov, må man ofte undersøke en rekke forskjellige tilbydere og sette seg inn i en rekke vilkår for å danne seg et bilde av markedet. Det kan med andre ord være vanskelig å skaffe seg et overblikk over tilbudene på markedet og vurdere de enkelte tilbudene.

Dette fragmenterte bildet kompliseres ytterligere av at finansielle tjenester i ikke ubetydelig grad markedsføres utenfor de tradisjonelle kanalene. Medlemskap i foreninger, arbeidsforhold o.l. kan for

eksempel gi gunstigere forsikringer og lån. Pris og vilkår kan variere etter om man kjøper tjenesten som enkeltstående forbruker, eller som medlem av alt fra fagforeninger til boligbyggelag.

I tillegg er bruken av produktpakker og lojalitetsprogrammer svært utbredt i markedet. Sammenkobling av flere tjenester, f.eks. innskuddskonto, lån og forsikring, gir en gunstigere pris på ”pakken”. Normalt vil prisen bli gunstigere jo flere produkter man har i pakken. Denne sammenkoblingen av produkter gjør det naturlig nok ytterligere komplisert å sammenligne både enkelttilbud og forskjellige pakker med variasjoner i innhold og vilkår.

Forbrukerrådet fikk i slutten av april 2004 TNS Gallup til å foreta en spørreundersøkelse knyttet til mobilitetsbarrierer i banknæringen. Resultatene av undersøkelsen viser klart at informasjon om de ulike tilbudene i bankmarkedet er vanskelig tilgjengelig, og ikke minst at dette representerer en betydelig mobilitetsbarriere for kundene i bankmarkedet (både når det gjelder å finne aktuell informasjon og å sammenligne denne). Sett fra forbrukernes side synes det derfor å være et klart behov for å samle informasjon om tilbudene på finansområdet, og ikke minst kategorisere denne på en praktisk og lettfattelig måte, slik at:

- Informasjonsinnhenting blir enklere.
- Tilbydernes priser og prissystemer blir mer oversiktlige og lettere å forstå, slik at de kan sammenlignes. Videre må det være mulig å sammenligne prismessige fordeler knyttet til ulike kundefordelsprogrammer.

2.3 Konkurransesituasjonen i finansmarkedene

Konkurransetilsynet overvåker konkurransesituasjonen i finansmarkedet, så vel som i øvrige markeder. I februar 2003 publiserte Konkurransetilsynet rapporten ”Konkurransesituasjonen i finansmarkedene”. Rapporten vurderer primært konkurransen i finansmarkedene, og går ikke direkte inn på problemstillingen med informasjon til sluttbrukerne i disse markedene. Konkurransesituasjonen i et marked henger etter arbeidsgruppens oppfatning også sammen med den informasjonen om markedet som blir gitt til sluttbrukerne, og vi har derfor valgt å gjøre kort rede for hovedpunktene i Konkurransetilsynets rapport:

- Det har vært en omfattende konsolidering og omstrukturering i finansmarkedene de siste årene. Mange aktører har utvidet produktspekteret sitt, mens noen har spesialisert seg på få produkter og tjenester. Det er mange aktører, men markedet domineres av noen få store. Konsentrasjonen i enkelte markeder er høy.
- Mobiliteten mellom bankene har økt de siste årene, og kundene ser ut til å ha blitt mer prisbevisste i forhold til finansielle tjenester. Dette kan indikere at konkurransen mellom bankene fungerer tilfredsstillende, selv om konkurransen ikke nødvendigvis fungerer like godt på alle produkter og tjenester.

- Produktpakker kan gjøre det mer komplisert å sammenligne priser. En mulig måte å redusere virkningen av dette på er at bankene tilbyr en tjeneste der kunden selv kan sette sammen sin produktpakke og få en pris på denne selvkonstruerte pakken. En slik tjeneste vil gjøre det lettere å sammenligne tilbudene, og kunden unngår å betale for produkter og tjenester man ikke ønsker.
- Konkurransen i skadeforsikringsmarkedet ser ut til å være sterkest om nye kunder, og konkurransen foregår i hovedsak mellom de fire store aktørene. På grunn av kompleksiteten i forsikringsproduktene og vanskeligheter med å sammenligne priser, skal det noe til for at kunder med etablerte kundeforhold til et forsikringsselskap bytter til et annet.
- Det er vanskelig for en forsikringskunde å avsløre kvaliteten på et forsikringsprodukt før en skade faktisk inntreffer, samtidig som kunden i liten grad har mulighet til å forutsi om skade inntreffer. Disse forholdene bidrar til å gjøre det vanskelig å sammenligne skadeforsikringsprodukter, og det er derfor viktig å øke gjennomsiktigheten i dette markedet. Oversikter over priser og vilkår i skadeforsikringsmarkedet bør gjøres mer tilgjengelige.
- Verdipapirfond er i likhet med forsikringsprodukter komplekse produkter forbundet med usikkerhet, og det er vanskelig å avdekke den faktiske kvaliteten. Verdipapirfondenes prisstruktur skaper også hindringer for å bytte forvalter.
- Verdipapirfond selges i hovedsak med provisjon til selgeren, en provisjon som varierer mellom de ulike fondene uten at kjøperen av fondene får kjennskap til hvor store provisjonene er. Dette innebærer at en selger kan ha høyere motivasjon til å selge noen produkter fremfor andre. Åpenhet rundt provisjonssatsene til forvalterne kan bedre kundenes beslutningsgrunnlag i valget mellom ulike fond, og samtidig synliggjøre overfor kundene at fondenes ”rådgivere” ikke er uavhengige aktører. Personer som selger fond for bare ett eller noen få selskaper, bør kalles selgere og ikke rådgivere.

3 Informasjonsdatabase/-portal – en anbefalt løsning

3.1 Samle – sammenstille – sammenligne

Arbeidsgruppen synes det er nødvendig å sette inn tiltak som kan gi bedre oversikt over og informasjon om ulike produkter og tjenester på finans- og forsikringsmarkedet siden disse områdene oppleves som fragmenterte og uoversiktlige for de fleste forbrukere.

Et konkret tiltak som etter arbeidsgruppens oppfatning kan bidra til god og pålitelig informasjon om finansielle produkter til sluttbrukerne, er etablering av en informasjonsdatabase/-portal hvor all aktuell informasjon samles, sammenstilles og struktureres. Formålet med en slik database/-portalløsning må være å kunne tilby vanlige forbrukere en permanent oversikt der informasjon om ulike finansielle produkter formidles via en uavhengig aktør som sørger for at informasjonen er samlet, strukturert og gitt et sammenligningsgrunnlag ut fra krav til hvilke opplysninger om produktene som skal presenteres. Løsningen forutsettes tilgjengeliggjort via en portalløsning på Internett ("Finansportalen" eller lignende), og må ha funksjonalitet som gjør det mulig å sammenligne priser fra ulike tilbydere innen banksparing, lån, kredittkortkjøp, ulike typer forsikringer, pensjon osv.

Det finnes i dag enkelte oversikter for noen av disse produktene, men disse er ikke samlet på ett sted, og det er som oftest ikke en aktør som er uavhengig av markeds- og bransjeinteresser som formidler denne informasjonen. Disse oversiktene er som regel knyttet til ulike nettmedier. Utviklingen innen forbrukerjournalistikk de siste årene har ført til stor oppmerksomhet på økonomistoff i de fleste medier, med artikler om personlig økonomi, og tjenester som rentebarometer på innskuddskontoer, lånekalkulatorer, kredittkort og enkelte forsikringsprodukter etc. Disse oversiktene og testene er nyttige, men er sporadiske og avgrenset til enkelte produkttyper. Dessuten er disse nettstedene sjelden uavhengige av kommersielle og/eller andre særinteresser.

Ytterligere problemstillinger i forbindelse med en slik informasjonsdatabase/-portal er knyttet til vanskeligheter med å sammenligne produkter slik det er i dag, og det må derfor antas at det må stilles krav til informasjon om produktene for at den skal kunne legges inn i basen på en oversiktig og lett tilgjengelig måte. Det vil derfor måtte arbeides både på regelverkssiden og data-/informasjonssiden

parallelt for å kunne oppnå den ønskede effekten av dette tiltaket. Disse problemstillingene er utdypet, og ytterligere problemstillinger knyttet til oppdatering av data mv. er beskrevet senere i kapitlet.

3.2 Eksempler på hva som finnes i dag – ”Det fragmenterte bildet”

Banker og forsikringsselskaper har blant annet nettbaserte presentasjoner av egne produkter og tjenester, men det er ikke alltid gode nok oversikter over for eksempel hva kontohold koster, hvilke tilbud man får som kunde, totalpakker med evt. rabatter mv. Samtidig preges presentasjonene av at foretakene skal reklamere for sine egne produkter. Under følger en oversikt over noen av de sentrale aktørene som tilbyr informasjon på det finansielle området. Disse aktørene kan grovt deles inn i tre kategorier: a) kommersielle aktører, b) bransje-/interesseorganisasjoner og c) myndighetsorganer.

a) Kommersielle aktører

Bladet **Dine Penger** med nettstedet www.dinepenger.no tilbyr blant annet omfattende prissammenligninger og kalkulatorfunksjoner for forskjellige banktjenester, ulike typer lån og sparing i fond, samt artikler og veiledninger om hva man bør gjøre som forbruker på økonomiområdet.

Norsk Familieøkonomi (www.norskfamilieekonomi.no) er et medlemsbasert foretak som arbeider for å gi medlemmene sine best mulige betingelser på privatøkonomiske tjenester som bank, forsikring, strøm og telefoni, og prisoversikter knyttet til disse tjenestene.

Cicero Consulting (www.cicero.no) er et kunnskapssenter og en rådgiver innen bank og finans med erfaring og kompetanse som primært dekker skjæringspunktet mellom egne kunder (banker mv.) og bankenes kunder, særlig i privatmarkedet. En sentral del av Ciceros virksomhet er CiceroPortalen som er en markedsdatabase med oversikter over bank- og fondsmarkedet. Databasen inneholder blant annet en nyhets- og analysetjeneste med aktuelle problemstillinger for bank- og finansnæringen og med pris- og produktinformasjon (konkurrentinformasjon) i bankmarkedet. Databasen er en lukket Internett-portal som en rekke banker og fondsforvaltere abonnerer på. Cicero Consulting innhenter all relevant pris- og markedsinformasjon fra banker og fondsforvaltere, slik at databasen er oppdatert til enhver tid.

b) Bransje-/interesseorganisasjoner

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) representerer forretningsbanker, finansieringsforetak og forsikringsselskaper. På nettsidene til FNH (www.fnh.no) er det generell informasjon til sluttbrukere om ulike tjenester særlig knyttet til bank og forsikring, og råd for blant annet sikker kortbruk. Videre er det informasjon om pensjon, med en pensjonskalkulator der man kan beregne forventet folketrygd.

Sparebankforeningen er en nærings- og interesseorganisasjon for sparebankene i Norge. På nettsidene deres (www.sparebankforeningen.no) er det blant annet informasjon tilrettelagt for ungdom under vignetten ”Skole og ungdom”. Her kan man lære mer om personlig økonomi, samfunnsøkonomi og entreprenørskap – hvordan starte egen bedrift.

Norges Fondsmeglerforbund (www.nfmf.no) er en bransjeorganisasjon for norske verdipapirforetak. Forbundet formidler primært informasjon til medlemsforetakene, men har også informasjon som kan være av interesse for sluttbrukere som sparer i fondsmarkedet.

Verdipapirfondenes forening (VFF) er en interesseorganisasjon for verdipapirfundsbransjen i Norge, og arbeider blant annet for å ivareta bransjens interesser og for å fremme kunnskap og interesse om sparing i verdipapirfond. VFF tilbyr blant annet kursstatistikk og markedsstatistikk på sine nettsider (www.vff.no), og gir opplysninger om verdipapirfond, spørsmål og svar, klageordninger (Bankklagenemnda) mv.

Forbrukerrådet er en interesseorganisasjon for alle forbrukere av varer og tjenester i Norge, og som jobber for at politikere, myndigheter og næringsliv skal legge til rette for god behandling av sluttbrukerne. Forbrukerrådet ”setter folk i stand til å ta de rette valgene som forbrukere, [...] og behandler klagesaker mellom forbrukere og leverandører av varer og tjenester”. På Forbrukerrådets nettsted (<http://forbrukerportalen.no>) er det oversikter over ulike finansielle produkter og forklaringer på disse. Videre er det artikler innen blant annet bank og forsikring der aktuelle saker tas opp, som bytte av selskap, rettigheter man har som forbruker overfor tjenesteyter m.m.

c) Myndighetsorganer

Forbrukerombudet (www.forbrukerombudet.no) fører tilsyn med at varer og tjenester markedsføres i samsvar med markedsføringsloven og at næringsdrivende ikke benytter urimelige avtalevilkår overfor forbrukerne. Forbrukerombudet er også tillagt tilsynet med bestemmelsene fastsatt i, eller i medhold av kredittkjøpsloven. Forbrukerombudet er et frittstående forvaltningsorgan.

Kredittilsynet (www.kredittilsynet.no) er tilsynsmyndighet for finanssektoren med foretakene som sin primære brukergruppe. Gjennom tilsynet med foretak, markeder og markeds plasser arbeider det for at interessene til brukerne av finansielle tjenester blir ivaretatt. Kredittilsynet samarbeider også med andre virksomheter om forbrukerspørsmål, og det har blant annet henvisninger til klageordninger og linker mv. til ulike forbrukerrelaterte nettsider.

Konkurransetilsynet (www.konkurransetilsynet.no) er en sektorovergripende tilsynsmyndighet som også har ansvar for konkurransen i finansmarkedet. Konkurransetilsynet er opptatt av forbrukernes situasjon i forbindelse med strukturendringer i finansmarkedet, og arbeider for å bedre informasjonen i markeder hvor det er vanskelig å orientere seg. Konkurransetilsynet utgav rapporten ”Konkurransesituasjonen i finansmarkedene” i 2003, jf. omtale side 11–12.

3.3 Eksempler på løsninger innen andre felt

Noen databaseløsninger som finnes på ulike områder i dag er blant annet **Konkurransetilsynets** (www.konkurransetilsynet.no) database over kraftpriser (www.konkurransetilsynet.no/kraftpriser). Databaseløsningen er utviklet i Konkurransetilsynet, og driftes/videreutvikles der. Løsningen er ganske selvgående ved at informasjon oppdateres av kraftleverandørene som logger seg på og legger inn informasjon selv. Oppdateringene på oversiktene blir deretter raskt tilgjengelige. Noe av driften innebærer å formidle passord til leverandører og endre/deaktivere informasjon om produkter mv. I følge Konkurransetilsynets årsberetning for 2003 er oversikten godt kjent blant forbrukere, og kraftkunder har stor tillit til at informasjonen der gir et riktig prisbilde.

Post- og Teletilsynet (PT) (www.npt.no) lanserte nettstedet www.telepriser.no i 2002. Tjenesten tilbyr prissammenligning på abonnementer innen fasttelefoni, mobiltelefoni og Internett. Databasen er utviklet av PT i samarbeid med IT-konsulentselskapet e-vita as. Løsningen er finansiert av PT, og administreres derfra. Leverandørene innen telefoni ønsker å delta i denne oversikten, selv om man ikke alltid kommer gunstig ut selv. Det har slik sett ikke vært stilt krav hittil om levering av priser. Innlegging av opplysninger foregår ved at foretakene sender inn informasjon til PT som sjekker de samme opplysningene mot hva som finnes på foretakenes nettsider, og derved godkjenner informasjonen (Det er krav fra PT om at alle som leverer tellerskritt/teleabonnement må ha prisoversikter på nettsidene sine.). Oversikten har blitt godt mottatt av forbrukere, ikke minst fordi den oppfattes som nøytral og uavhengig.

Mattilsynet (www.mattilsynet.no) står bak nettløsningen <http://matportalen.no> som er et nettsted som presenterer forbrukerrettet informasjon fra offentlige myndigheter og forskningsmiljøer. Portalen tar blant annet for seg risikovurderinger og forslag til håndtering av risiko innen matområdet. Etatene som bidrar med stoff er blant annet Mattilsynet, Sosial- og helsedirektoratet, Norsk folkehelseinstitutt og Veterinærinstituttet. Portalen er utviklet gjennom et samarbeid mellom etatene som nå er slått sammen til Mattilsynet (Næringsmiddeltilsynet, Dyrehelsetilsynet og Landbrukstilsynet) – i tillegg til Planteforsk, Veterinærinstituttet og Fiskeridirektoratet.

3.4 Eksempler på forbrukerrettet informasjon i andre land

3.4.1 Sverige

Finansinspektionen (www.fi.se) har tilsyn med finansforetak i Sverige som sin primære oppgave. På sine nettsider under emnet "Konsument" presenteres en del punkter om lån, sparing, betalingstjenester, verdipapir og forsikring der det er svar på ofte stilte spørsmål, henvisninger til lovverk på området og til andre kontorer man kan henvende seg til, blant annet når det gjelder klageordninger for kundeforhold. Det er imidlertid ingen omfattende presentasjon for å kunne orientere seg som kunde på hva ulike foretak kan tilby.

I 2002 gav Statens offentlige utredninger ut *Konsumentskydd vid finansiell rådgivning* (SOU 2002:41) – en betenkning til ”Utredningen om finansiell rådgivning til konsumenter” – Videre arbeid på dette feltet har ført til en ny lovgivning: ”Lag om finansiell rådgivning til konsumenter” (Regeringens proposition 2002/03:133) som trådte i kraft 1. juli 2004.

Konsumentverket (www.konsumentverket.se) har et omfattende tilbud for å orientere seg i finans- og sparemarkedet. På nettsidene deres under ”Ekonomi” presenteres flere temaer for forbrukere. Blant annet er det en bankkalkulator der man ut fra regneoppsett på transaksjoner og bankbruk kan finne ut hvilken bank som er gunstigst. Den presenterer en rangeringsliste med pris på hva det billigste alternativet hos hver bank koster per år, og man kan angi hvilke banktjenester man vil ha tilgang til, for eksempel nettbank eller ikke. Via nettsidene er det også en ”Svarta listan” som viser hvilke foretak på de fleste forbrukerområder som ikke følger pålagte regler, eller som kunder har hatt dårlig erfaring med. Videre er det en annen inngang for ”Krediter och betalkort” der man kan sammenligne ulike kredittkorttyper, priser etc., samt få vite mer om hva bruk av de ulike kortene innebærer og om kostnader ved bruken av disse (Tjenesten er stengt for oppgradering frem til høsten 2004).

Konsumenternas Bank- och finansbyrå er et selvstendig og uavhengig rådgivningsbyrå med Konsumentverket, Finansinspektionen, Fondbolagens Förening, Svenska Bankföreningen og Svenska Fondhandlareföreningen som ansvarlige. Byrået blir drevet som en stiftelse med et styre besatt av samtlige nevnt over. Virksomheten finansieres av bransjen. På nettsidene deres (www.konsumentbankbyran.se) kan man finne informasjon om lån, ulike spareformer, betalingsmetoder, ulike typer kort og annet.

Konsumenternas försäkringsbyrå (www.konsumenternasforsakringsbyra.se) er et selvstendig byrå for informasjon og rådgivning som kostnadsfritt gir hjelp og veiledning til privatpersoner når det gjelder frivillige forsikringer. Hovedansvarlige for Konsumenternas försäkringsbyrå er Konsumentverket, Finansinspektionen og Sveriges Försäkringsförbund. Byråets styre består av representanter fra disse myndighetene. I følge nettsidene deres tilbyr byrået produktoversikter som gjør det lettere å sammenligne forsikringsprodukter som tilbys av de ulike selskapene, blant annet barneforsikringer, innbo, villa, fritidshus, bil og reiseforsikringer. Oversiktene og annet informasjonsmaterieell revideres fortløpende og finnes på Internett. Byråets oppgaver er også å fange opp problemer forbrukerne har på dette feltet og formidle dem videre til Konsumentverket, Finansinspektionen og Sveriges Försäkringsförbund. Videre kan byrået kontaktes når det har oppstått en skade, og man lurer på hva forsikringen dekker, om man ikke er fornøyd med erstatningen eller håndteringen av et ærend/kundeforhold. Byrået vil da kunne bistå med å tolke forsikringsvilkårene og gi råd om hvor man kan henvende seg for å klage på forsikringsselskapets beslutning. Försäkringsbyrån definerer seg som en støtte for forbrukeren i kontakten med forsikringsselskapet.

3.4.2 Danmark

Finanstilsynet (www.finanstilsynet.dk) har en inngang til forbrukerstoff fra startsidene på nettstedet deres. Informasjon knyttet til forbrukerspørsmål omfatter en definisjon av tilsynets forbrukerpolitiske profil – hvordan arbeidet til Finanstilsynet er innrettet og omtale av hovedoppgaver – som er å se til at lovene som regulerer finanssektoren blir overholdt. Tilsynet har også utarbeidet en forbrukerpolitisk strategi på det finansielle området som blant annet gir en oversikt over når regelverksendringer på forbrukerfeltet vil være implementert. Nettsidene til Finanstilsynet inneholder for øvrig en spørsmål og svar-oversikt om lån, forsikring, verdipapir m.m., oversikt over ulike klageinstanser og linker til andre virksomheter og organisasjoner som gir svar på forbrukerspørsmål på finansområdet.

Forbrugernes Hus (www.forbrug.dk) omfatter Forbrugerstyrelsen, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet, Elsparefonden, samt et nytt senter for EU-forbrukerinformasjon som åpner i 2004. Via nettsidene til Forbrugernes Hus tilbys det oversikter over bankpriser og andre finansielle produkter. Forbrugernes Hus samarbeider med nettstedet Mybanker.dk (www.mybanker.dk) om forbrukerinformasjon på finansområdet. Mybanker.dk ble etablert i 2000, og blant virksomhetene og organisasjonene som har et formelt samarbeid med Mybanker.dk finner man foruten Forbrug.dk mediehus som Danmarks Radio, Jyllandsposten og TV2, og i tillegg Prisportalen.dk og TelePriser.dk.

Bakgrunnen for Mybanker.dk er å tilby forbrukere veiledning på finansområdet, mulighet for å sammenligne priser og hjelp til å stille spørsmål for å forhandle frem bedre priser på de avtalene man har. Forbrugernes Hus samarbeider med Mybanker.dk om å innhente bankenes og kredittforetakenes priser på lån, og nettstedet gir oversikter over de billigste innen kredittkort, innlån og utlån, billån og forbrukslån. Prisoversikter innhentes via telefon, oversikter på Internett og i aviser, og ved at foretakene selv sender inn oversikter over sine gebyrer og rentesatser. Nettstedet tilbyr beregningssystemer for å finne gunstigere lån, men for å få tilgang på full informasjon fra beregningene er det en avgift, eller man må tegne abonnement på tjenestene til nettstedet.

Finansrådet (www.finansraadet.dk) som er bransjeorganisasjonen for forretningsbanker og sparebanker, har på sine nettsider blant annet informasjon til forbrukere om rettigheter knyttet til konto og bankforhold og ”God-skik-regler” for forhold mellom bank og privatkunder. Blant annet ønsker Finansrådet at alle banker opplyser om priser på innlån og utlån på sine nettsider og i lokalene sine. Videre har Finansrådet opprettet databasen Pengeinstitutternes Priser (www.pengeinstitutternespriser.dk) som det oppfordrer alle banker om å slutte seg til. Tjenesten gir en mulighet til å orientere seg om priser på ulike produkter som tilbys forbrukere. Prisopplysningen omfatter de enkelte foretakenes produktpriser, opplysninger om innlåns- og utlånsrenter, samt oversikt over de mest alminnelige serviceytelsene for banker som henvender seg til privatkunder. Dette innebærer at man får oversikt over priser på disse produktene hos alle banker som har sluttet seg til tjenesten.

ForsikringsLuppen (www.forsikringsluppen.dk) er utarbeidet av Forsikring & Pension i samarbeid med Forbrugerrådet, Forbrugerombudsmanden og Konkurrencestyrelsen. Nettstedet tilbyr sammenligninger av produkter innen husforsikring, bilforsikring og familieforsikring, og det er blant

annet oversikter over hvem som står bak, hvilke selskaper som deltar i ForsikringsLuppen, ordbok mv. Nettstedet tilbyr oversikter over ulike forsikringstyper, pris og innhold ved at man taster inn opplysninger om seg selv og det man ønsker å forsikre. Man vil da få informasjon om hva som tilbys hos ulike selskaper. Nettstedet tilbyr også linker til offentlige virksomheter, forsikringsselskaper m.m.

3.4.3 Storbritannia

The Financial Services Authority (FSA) er ansvarlig for å regulere finansvirksomhet i Storbritannia. Dette omfatter tilsyn med banker, forsikringsselskaper og investeringsforetak. I tillegg blir FSA i 2004 også ansvarlig for tilsynet med forsikringsmeglere, boliglånsmeglere og finansiell rådgivning. FSA har også et særskilt ansvar for å ”utdanne” forbrukere i bruken av finansielle tjenester, bekjempe økonomisk kriminalitet og redusere markedsmisbruk. På FSAs nettsted (www.fsa.gov.uk) er det egne sider knyttet til forbrukerrådgivning. Herfra tilbys informasjon og publikasjoner om sparing, investering, lån, boliglån, forsikring, pensjonsspørsmål m.m. Videre har FSA et forbrukerkontaktsenter der man kan få svar på generelle spørsmål knyttet til finansielle produkter og tjenester. FSA behandler imidlertid ikke klager, anbefaler foretak eller gir juridisk hjelp. På nettsidene gis det generelle råd om hvordan man bør orientere seg i markedet, informasjon om forbrukerrettigheter, oversikt over ulike finansielle produkter og spørsmål og svar knyttet til disse, om finansiell planlegging og søkested for å undersøke om foretak har autorisasjon til å drive virksomhet.

En viktig tjeneste knyttet til FSAs forbrukersider er FSA Comparative Tables (www.fsa.gov.uk/tables). Herfra kan man undersøke og sammenligne priser og betingelser på produkter fra ulike tilbydere på områdene banktjenester, lån, forsikring, sparing og investering, pensjon og boliglån. Tabellene blir oppdatert daglig, og fra hvert av områdene kan man få informasjon om hva disse innebærer og hva man spesielt bør se etter og passe på når man velger blant disse. I guiden kan man på hvert av disse områdene velge informasjon om flere produkter. Sammenligningstabellene dekker imidlertid ikke alle områdene, men finnes på en del produkter innen sparing og investering, pensjon og boliglån. Her kan man fylle inn i tabell, f.eks. hvor mye man vil investere, så kan man krysse av på noen valg – avgrense hvor mange som skal vises (alle, antall, prosent av de billigste etc.). Derfra får man opp kategorier på hvem som tilbyr hva, linker til kontaktinformasjon til foretakene som tilbyr produktene osv. FSA anbefaler imidlertid ikke foretak eller produkter, men legger til rette informasjon så forbrukeren selv kan treffe begrunnede valg.

3.5 Modell for norske forhold

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet foreslår arbeidsgruppen at det bør etableres en informasjonsdatabase eller en informasjonsportal hvor all aktuell informasjon samles og sammenstilles for at forbrukere lettere skal kunne sammenligne priser på ulike finansielle produkter. Arbeidsgruppen har i det følgende behandlet ulike problemstillinger som knytter seg til etablering og drift av en slik informasjonsdatabase/-portal.

3.5.1 Eierskap/samarbeidspartnere

For at en slik base skal oppnå den troverdighet som er nødvendig for at forbrukerne skal ha tillit til den, er det etter arbeidsgruppens oppfatning vesentlig at eierskapet gir uttrykk for uavhengighet til produkter og produsenter. Dette innebærer at ett eller flere offentlige organer (myndigheter) eller en uavhengig interesseorganisasjon sannsynligvis er best egnet som eier av en slik informasjonsdatabase/-portal. I utgangspunktet vil både Kredittilsynet, Forbrukerrådet og andre offentlige myndigheter kunne tenkes å innfri kravene til en slik uavhengighet. Det kan også tenkes andre løsninger der disse, for eksempel i samarbeid med bransjeorganisasjoner etablerer en slik informasjonsdatabase. Spørsmålet om eierskap kan imidlertid ikke ses uavhengig av spørsmålet om finansiering.

3.5.2 Finansiering

Det er etter arbeidsgruppens oppfatning en forutsetning for forbrukervennlighet og nytteperspektiv at en slik løsning er gratis, og den vil følgelig ikke ha noen inntektsposter basert på betaling for tjenester av dem den er innrettet mot (forbrukerne).

Det kan tenkes ulike modeller for finansiering, men det bør legges til grunn at finansieringen ikke skal komme i et motsetningsforhold til en uavhengig plattform (se omtale under). En databaseløsning som dette bør imidlertid sikres et stabilt finansielt grunnlag, primært fra offentlige kilder, men det kan også være andre måter å finansiere et slikt tiltak på. Finansiering kan for eksempel også skje gjennom en betalingsordning for de deltakende foretakene. Dette forutsetter imidlertid at man oppnår den nødvendige attraktivitet slik at basen blir et sted man er "tvunget til" å være representert for å være med i konkurransen.

Sannsynligvis vil flere instanser måtte bidra finansielt til etablering og drift. En del av kostnadene kan det tenkes man kan få dekket gjennom midler fra Finansmarkedsfondet (etablert etter salget av Oslo Børs og VPS). Finansmarkedsfondet har søknadsfrist 1. september i år, og 15. juni fra og med 2005.

3.5.3 Fellestiltak

Alle praktiske og teknologiske forhold er i dag lagt slik til rette at en informasjonsdatabase/-portal kan etableres som et fellestiltak, selv om ett organ har "hovedeierskapet" og det daglige redaksjons- og driftsansvaret. Matportalen.no er et eksempel på et slikt fellestiltak rettet mot forbrukerne.

Sannsynligvis vil det være enklere å få gjennomført en slik løsning om det etableres som et felles prosjekt med en egen profil, for eksempel som "Finansportalen.no" eller lignende, og med én hovedeier – som også står for redaksjon og drift.

3.5.4 Uavhengighet som grunnleggende premiss

Erfaringene fra andre portaler som har informasjon rettet mot forbrukere viser at uavhengigheten av kommersielle interesser er viktig for å oppnå de målene man har satt seg, og tillit fra forbrukerne på at informasjonen er riktig. Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet har fått dette bekreftet gjennom undersøkelser av sine netjtjenester på henholdsvis telepriser og kraftpriser. Mye taler derfor for at det fortrinnsvis bør være en offentlig myndighet eller en uavhengig interesseorganisasjon som eventuelt

bør stå som hovedeier av en slik informasjonsdatabase/-portal. Det forutsettes imidlertid at drift og redaksjon for en portal av denne typen organiseres på en slik måte at Forbrukerrådets og Kredittilsynets uavhengighet som henholdsvis interesseorganisasjon og tilsynsorgan kan ivaretas. Dette kan for eksempel tenkes ved at eierskapet ivaretas ved etablering av en stiftelse eller lignende.

3.5.5 Redaktøransvar

Redaktøransvaret er knyttet til problemstillingen om uavhengighet, og rollen bør etter arbeidsgruppens oppfatning fylles av den virksomheten som har ansvaret for den daglige driften. Det bør imidlertid etableres en styringsgruppe for databasen/portalen som skal trekke opp de redaksjonelle retningslinjene og være styrende for utviklingen. I en slik styringsgruppe bør deleierne i en eventuell fellesløsning sitte. Videre bør det vurderes om det er hensiktsmessig å etablere et redaksjonsråd hvor også bransjeorganisasjoner og andre med kommersielle interesser må kunne delta.

3.5.6 Oppdateringsansvar

Et sentralt spørsmål for hvor omfattende arbeidet blir med en slik løsning, er spørsmålet om oppdateringsansvar. Det eneste alternativet som kan synes mulig å praktisere uten en svært stor og kostnadskreven redaksjon er en desentralisert teknologisk basert løsning hvor foretakene selv – innenfor klart definerte forhåndskategorier – selv står for innlegging av data. I dag praktiseres en slik type oppdatering av Konkurransetilsynet for oversikten over kraftpriser. Med en slik løsning må den sentrale redaksjonen stå for den løpende kvalitetssikringen, og selvfølgelig videreutviklingen av informasjonsdatabaseløsningen.

3.5.7 Hvor omfattende skal en databaseløsning være?

Arbeidsgruppen legger til grunn at alle produkt-/tjenesteområder som er omtalt i denne rapporten bør inngå i en slik database. Dette dreier seg om ulike tjenester knyttet til sparing, kreditt, bank (inkl. produktpakker innen bank), skadeforsikring, livsforsikring/pensjon (og produktpakker innen forsikring).

Arbeidsgruppen er videre klar over at en slik løsning som er skissert kan etableres med svært forskjellig ambisjonsnivå. Mye taler for at det vil være fornuftig å etablere rammene for en slik tjeneste og deretter utvikle så vel funksjonalitet som innhold etter hvert. Siden regelverket på flere områder i dag heller ikke stiller krav om sammenlignbar informasjon, vil det dessuten kreves regelendringer før en slik informasjonsdatabase/-portal skal få full effekt. Teknologi og regelverk må derfor også ses i sammenheng.

Når man ser for seg at det grunnleggende informasjonstilbudet er på plass, blant annet omtale av produkter og prissammenligning som omtalt tidligere, kan det være aktuelt å utvide informasjonstilbudet i basen til i større grad å omfatte ytterligere omtale av sparing i verdipapirmarkedet. Dette er en spareform som vil få større aktualitet, ikke minst i forbindelse med livsforsikring og pensjon. Derfor er det også viktig å sikre at sluttbrukere får ett sted med god informasjon knyttet til dette feltet.

3.5.8 Behov for markedsføring

En slik databaseløsning vil ikke kunne oppnå den ønskede effekten uten god markedsføring. Ved siden av formidling og linker via Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Kredittilsynet, deltakende bransjeorganisasjoner m.m., er det blant annet nødvendig med en bredt anlagt kampanje ved lansering. Det må også påregnes løpende kostnader til markedsføring og profilering av et slikt nettsted.

3.6 Konkret forslag

Redaktøransvaret for et slikt nettsted kan ligge ulike steder, men det synes etter arbeidsgruppens oppfatning mest hensiktsmessig at dette ansvaret blir lagt til et organ som er uavhengig av markeds- og bransjeinteresser. Dette er viktig for å etablere den nødvendige tilliten hos forbrukerne. Redaktøransvar og drift av nettsted bør for øvrig ses i sammenheng og ligge samme sted.

For å få etablert en slik informasjonsdatabase/-portal er det nødvendig at flere ulike interesser bidrar. Oppgaven vil være krevende, og vil trenge ressurser av ulik karakter. Det kan synes hensiktsmessig at Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Kredittilsynet eventuelt fremmer et forslag om en slik informasjonsdatabase/-portal overfor sine overordnede departementer (hhv. Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet) og i tillegg til Justisdepartementet som forvalter svært sentrale lover på finansområdet som berører forbrukernes interesser (finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven). I tillegg må det forventes at foretakene selv og deres bransjeorganisasjoner bidrar.

Selv om redaksjon og daglig drift legges til én instans, bør det likevel vurderes om informasjonsdatabasen/-portalen bør etableres som et frittstående nettsted som drives av ulike instanser i fellesskap (jf. for eksempel Matportalen.no). Det bør da vurderes en hensiktsmessig styringsstruktur for driften av tiltaket, for eksempel i form av et styre/styringsgruppe og eventuelt et bredere sammensatt redaksjonsråd som et veiledende organ.

Forslaget om etablering av en informasjonsdatabase/-portal innebærer en omfattende problemstilling arbeidsgruppen ikke har funnet det hensiktsmessig å gå dypere inn i enn det som er skissert her. De aktuelle problemstillingene vil bli utredet nærmere av en ny gruppe med et eget mandat under ledelse av Forbrukerrådet.

4 Én person – flere interesser

Kompleksiteten i produkt- og tjenestetilbudet innenfor finansområdet er økende. Det dukker også opp ulike aktører som ser fordelen i å kunne samarbeide med andre for å kunne tilby produkter og tjenester til kundene uten selv å produsere det som selges. Både fordi det er mange ulike aktører inne i bildet, og fordi mangfoldet i de produktene og tjenestene som tilbys i markedet har økt betraktelig, etterspørres rådgivende tjenester i større grad.

Reguleringen av de konsesjonspliktige produkt- og tjenesteleverandørene og regulering av de respektive virksomhetene er inntatt i de ulike særlovene. Her nevnes banklovene, forsikringsvirksomhetsloven, finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og verdipapirfondloven. I tillegg kommer forsikringsavtaleloven og finansavtaleloven.

Gjeldende lovgivning inneholder også en regulering av ulike ”medhjelperroller” i forbindelse med salg av produkter og tjenester. Medhjelperne deles gjerne inn i tre hovedgrupper, hvorav rådgivere utgjør én gruppe. De to andre typer medhjelpere er agenter og meglere/formidlere. Definisjonen av de tre rollene er:

- En *agents* rolle er å utgjøre salgsleddet for en eller flere produkt- eller tjenesteleverandører.
- En *rådgivers* rolle er å bistå en kunde med å finne frem til den produkt- eller tjenesteleverandøren som dekker kundens behov på best mulig måte.
- En *meglere* eller *formidlers* rolle er å være et uavhengig mellomledd mellom produkt- eller tjenesteleverandører og kundene.

Det som etter arbeidsgruppens syn særlig skaper et uklart bilde er når rollen som rådgiver kombineres med salgsrollen. Dette gjelder i de tilfellene der den som gir råd selv er selger av produkter og tjenester, i tilfeller der den som gir råd er agent for en eller flere produkt- og tjenesteleverandører og i tilfeller der det er andre bindinger mellom rådgiveren og produkt- og tjenesteleverandøren, for eksempel at de inngår i samme konsern.

I hvilken utstrekning slik kombinasjon av ulike roller er tillatt, må utledes blant annet av den reguleringen som gjelder for slike medhjelperroller.

4.1 Regulering av medhjelperroller

Finansavtaleloven (lov 25. juni 1999 nr. 46)

Agent-, rådgiver- og megleroppdrag som er knyttet til avtaler om innskudd, lån eller kausjon er regulert i finansavtaleloven kapittel 6. Bestemmelsene regulerer hvilke interesser som oppdragstakeren skal ivareta i de ulike rollene og hvem det kan kreves honorar fra. Blant annet fremkommer det klart av finansavtaleloven § 86 at en agent skal forsikre seg om at kunden kjenner til hvilke institusjoner representasjonsforholdet omfatter. Av finansavtaleloven § 89 følger det at en rådgiver ikke må påta seg et oppdrag dersom rådgiverens personlige eller økonomiske interesse kan komme i konflikt med klientens interesse, eller på annen måte ha innflytelse på dennes stilling som rådgiver.

Banklovkommissjonen har i NOU 1998: 14 *Finansforetak m.v.* lagt opp til en nærmere regulering av de ulike rollene, (jf. lovutkastet § 1-1 tredje ledd om virkeområdet). Arbeidet med slike regler er imidlertid ikke påbegynt.

Verdipapirhandelloven (lov 19. juni 1997 nr. 79)

For foretak som er underlagt verdipapirhandelloven gjelder lovens § 9-2 om ”god forretningsskikk”. Bestemmelsens første og annet ledd lyder som følger:

Verdipapirforetak skal utøve sin virksomhet i samsvar med de vilkår som er satt for tillatelsen, øvrige bestemmelser som gjelder for utøvelsen av dets virksomhet samt god forretningsskikk. Foretaket skal herunder påse at kundenes interesser og markedets integritet ivaretas på beste måte ved at det:

- 1. opptrer ryddig og korrekt i utøvelsen av sin virksomhet, herunder utfører mottatte oppdrag med tilbørlig omhu og hurtighet,*
- 2. utviser den nødvendige kompetanse, omhu og interesse i sin opptreden,*
- 3. har og effektivt benytter de ressurser og de fremgangsmåter som er nødvendig for å kunne utøve virksomheten på en god måte*
- 4. Sørger for å få nødvendige opplysninger om kundenes identitet, økonomiske stilling og investeringserfaring,*
- 5. På en egnet måte gir de nødvendige opplysninger under forhandlingene med sine kunder, og*
- 6. bestreber seg på å unngå interessekonflikter ved bl.a. å sørge for at kundens interesser går foran foretakets interesser, samt at enkelte kunder ikke usaklig tilgodeses på bekostning av andre kunder.*

Ved utførelse av ordre skal anvendelsen av første ledd nr. 1 til 6 vurderes på bakgrunn av investors profesjonalitet. Som investor regnes den som er opphavsmann til ordren.

Hvorvidt agent-, rådgivnings- eller megleroppdrag knyttet til investeringstjenester og finansielle instrumenter er regulert av verdipapirhandelloven, vil avhenge av hva oppdraget innebærer. Megleroppdrag vil kunne falle inn under definisjonen i verdipapirhandelloven § 1-2 første ledd nr. 1

som definerer mottak, formidling og utføring av ordre på vegne av investor som en investeringstjeneste. Agenter vil falle inn under lovens virksomhetsområde dersom de markedsfører finansielle instrumenter, jf. verdipapirhandelloven § 1-2 første ledd nr. 1. Hvis et oppdrag bare består i å formidle ordre til verdipapirforetak vil det ikke være konsesjonsplikt for virksomheten, (jf. verdipapirhandelloven § 7-1 tredje ledd nr. 3). Rådgivning knyttet til investeringstjenester og finansielle instrumenter er i utgangspunktet konsesjonsfritt etter gjeldende lovgivning. Som følge av plikten til å gjennomføre ”Directive on Markets in Financial Instruments” (2004/39/EF, også omtalt som ISD II og nå som MiFID), vil visse former for rådgivning knyttet til finansielle instrumenter bli regulert. Gjennomføringsfristen er 30. april 2006). Verdipapirforetak tilbyr ofte rådgivning til sine kunder som en tilleggstjeneste etter verdipapirhandelloven § 8-1 første ledd nr. 2 eller nr. 5. I den utstrekning de gjør det, vil bestemmelsen om god meglerskikk gjelde også for denne delen av virksomheten.

Verdipapirfondloven (lov 12. juni 1981 nr. 52)

For forvaltningsselskaper for verdipapirfond gjelder det en bestemmelse om ”god forretningsskikk” som får anvendelse også dersom et forvaltningsselskap opptrer som agent, rådgiver eller formidler. Verdipapirfondloven § 4-2 første og annet ledd lyder som følger:

Forvaltningsselskap for verdipapirfond skal utøve sin virksomhet i samsvar med de vilkår som er satt for tillatelsen, øvrige bestemmelser som gjelder utøvelsen av dets virksomhet, herunder forvaltningsselskapets og fondenes vedtekter, samt god forretningsskikk.

Forvaltningsselskapet skal herunder påse at fondenes og andelseiernes interesser og markedets integritet ivaretas på beste måte ved at det:

- 1. opptrer ryddig og korrekt i utøvelsen av sin virksomhet,*
- 2. Utviser den nødvendige kompetanse, omhu og interesse i sin opptreden,*
- 3. har og effektivt benytter de ressurser og de framgangsmåter som er nødvendig for å kunne utøve virksomheten på en god måte,*
- 4. bestreber seg på å unngå interessekonflikter ved bl.a. å sørge for at andelseiers og fondenes interesser går foran forvaltningsselskapets, samt at enkelte fond eller andelseiere ikke usaklig tilgodeses på bekostning av andre fond eller andelseiere.*

Selskap med tillatelse etter § 2-1 annet ledd kan ikke plassere kundens midler i fond forvaltet av selskapet, med mindre kunden har gitt skriftlig samtykke til dette.

Forsikringsvirksomhetsloven (lov 10. juni 1988 nr. 39)

Megling av forsikringsprodukter og tjenester er regulert i forskrift med hjemmel i forsikringsvirksomhetsloven § 2-4 tredje og fjerde ledd, jf. forskrift av 24. november 1995 om forsikringsmegling. Forskriftens § 23 inneholder en bestemmelse om ”god meglerskikk” som særlig ivaretar hensynet til oppdragsgiver, herunder pålegg om råd og opplysninger som trengs for å kartlegge forsikringsbehovet. Av bestemmelsens siste ledd følger det at et forsikringsmeglerforetak ikke,

gjennom avtaler med forsikringsselskap eller på annen måte kan innrette seg slik at forsikringsmeglerforetakets uavhengighet som megler kan bli påvirket. Det følger videre uttrykkelig av forskriftens § 23 annet ledd at forsikringsmegleren har den samme informasjonsplikten som det et forsikringsselskap har i henhold til forsikringsavtaleloven. Også forskriftens § 24 har bestemmelser om opplysningsplikt overfor oppdragsgiver.

Kredittilsynet har utarbeidet et forslag til ny lov om forsikringsformidling som også inneholder bestemmelser om agenter og forsikringsrådgivere. Utkastet er sendt på høring med høringsfrist 15. juni 2004. Forslaget innebærer først og fremst en gjennomføring av direktiv 2002/92/EF om forsikringsmegling. Loven er foreslått å tre i kraft 1. januar 2005. Et av hovedformålene i direktivet og lovforslaget er å fremme ivaretagelse av interessene til brukerne av forsikringsformidlingstjenester.

”Finansinstitusjonslovgivningen”

Med ”finansinstitusjonslovgivningen” menes her særlovgivningen for den enkelte type finansinstitusjon, det vil si for sparebanker lov 24. mai 1961 nr. 1, for forretningsbanker lov 24. mai 1961 nr. 2, for forsikringsselskaper lov 10. juni 1988 nr. 39 og for finansieringsforetak lov 10. juni 1988 nr. 40, kapittel 3. Det er ingen bestemmelser i disse lovene som begrenser eller regulerer den adgangen disse har til å opptre i rollen som agent, rådgiver eller megler ut over finansieringsvirksomhetsloven § 2-7 som oppstiller krav om at visse samarbeidsavtaler skal godkjennes av Finansdepartementet (delegert til Kredittilsynet).

Kredittkjøpsloven (lov 21. juni 1985 nr. 82)

Kreditt tilbys ofte sammen med tilbud om kjøp av varer, for eksempel i form av tilbud om kjøpekort som innebærer en utsettelse med betaling for de varer som forbrukeren kjøper. Kreditten tilbys i slike tilfeller enten av selgeren selv, eller av en tredjepart som besørger finansieringen. Begge tilfeller omfattes av kredittkjøpsloven. Kredittkjøpsloven inneholder regler om hvilken opplysningsplikt som gjelder, men ingen regulering av selgers rolle som medvirker til kredittyttingen, dvs. der selger ikke selv yter kreditten.

4.2 Uklarhet om roller

Etter arbeidsgruppens syn kan det reises spørsmål ved om gjeldende regulering er tilstrekkelig til å sikre god nok klarhet i de ulike rollene og forholdet mellom dem.

Utlån- og kredittområdet

Etter arbeidsgruppens syn reiser kombinasjonen av agent og rådgivningsvirksomhet visse informasjonsmessige utfordringer innenfor utlån og kredittområdet sett fra kundens side. Det kan være vanskelig for kunden å se skillet mellom agent og rådgiverrollen. I tilfeller der rådgivningshonoraret fastsettes ut fra størrelsen på lånet eller kreditten, slik som agenthonoraret, kan dette føre til at kunden betaler for råd om å ta opp lån i en bestemt finansinstitusjon uten å være klar over at kunden kunne fått det samme lånet ved å henvende seg direkte til institusjonen, uten ekstra kostnad.

Arbeidsgruppen antar at en viss opprydding kan skje ved at Justisdepartementet gir nærmere uttalelser om når en rådgiver ikke kan anses for å ivareta klientens interesser, eller ikke opptrer tilstrekkelig uavhengig i forhold til egne interesser, jf. finansavtaleloven § 89. En nærmere vurdering av dette må også forventes å skje i tilknytning til Banklovkomisjonens videre arbeid med finansinstitusjonslovgivningen.

I tilknytning til eiendomsmeglers rolle som låneagenter nevnes det her at Kredittilsynet har lagt til grunn at i tilfeller der et eiendomsmeglerforetak anbefaler et finansieringsforetaks produkter, må megleren gjøre seg kjent med de forskjellige finansieringsmulighetene som finnes, og etter en objektiv sammenligning komme til at tilbudet fra det anbefalte finansieringsforetaket er det beste.

I tilfeller der en selger av varer eller tjenester også opptrer som agent eller annen medhjelper for den som yter finansieringen, har ikke arbeidsgruppen ansett at rollesammenblanding er det mest fremtredende problemet, selv om det også her kan være forhold som gjør at selger ut fra egne interesser ønsker å henvise kunden til én långiver fremfor en annen. Arbeidsgruppen ser det kan være uheldig at kreditt tilbys i forbindelse med salg av varer eller tjenester. Kundens ønske om å bli eier av et formuesgode vil lett kunne tenkes å overstyre en fornuftig og forsvarlig vurdering av om kreditt- eller låneoptak bør skje. Dette er imidlertid et problem som også gjelder i tilfeller der selger selv er kredittytter og er således ikke knyttet til rollesammenblanding. Arbeidsgruppen har ikke vurdert om det er ønskelig, og eventuelt på hvilken måte en skulle hindre at kreditt gjøres tilgjengelig på utsalgssteder. En vurdering av dette vil falle utenfor arbeidsgruppens mandat. I kapittel 6 har imidlertid arbeidsgruppen drøftet tiltak som kan sikre at kunden har tilstrekkelig informasjon om de finansieringsalternativene som tilbys.

Forsikringsområdet

Innenfor forsikringsområdet er det ikke identifisert vesentlige problemer knyttet til de ulike medhjelperrollene. En oppfølging av forsikringsavtaleloven §§ 2-2 og 11-2 med utfyllende forskrifter for å påse at agentene gir korrekte opplysninger om forsikringsgiver er imidlertid nødvendig.

Det vises også her til det lovforslaget om forsikringsmegling som er på høring. I dette lovforslaget foreslås anvendelsesområdet utvidet i forhold til gjeldende rett slik at ulike typer agenter, forsikringsrådgivere og gjenforsikringsmeglere vil være regulert dersom lovforslaget vedtas. Dette innebærer at disse aktørene vil bli underlagt krav til egnethet, krav til selvstendig informasjonsplikt mv. De informasjonspliktsreglene som er foreslått, er i hovedsak en videreføring av de gjeldende informasjonspliktsreglene for forsikringsmeglere.

Spareområdet

Det er særlig på spareområdet at det er identifisert problemer med uklare roller. På dette området reiser det seg i tillegg en utfordring knyttet til å sikre at de som gir råd har tilstrekkelig oversikt over og kunnskap om de tjenestene og produktene som kundene tilbys eller rådes til å kjøpe. Rådgiverne må videre forventes å kunne vurdere hvilke produkter som passer i den enkeltes spareportefølje og som kunden dermed er tjent med å kjøpe.

Det er særlig banker som tilbyr rådgivning til sine kunder. For kunden er banken en naturlig samarbeidspartner, og tjenesten tilbys som regel vederlagsfritt.

Utgangspunktet for en kunde som tar kontakt med sin bankforbindelse for råd er at den som gir rådene har god og bred kompetanse på produktene, kjenner markedet godt og at de rådene som gis er de beste sett i forhold til kundens situasjon og behov (mht. økonomi, alder, familiesituasjon mv.).

Selv om dette også kan være utgangspunktet for den bankansatte, kompliseres bildet ved at den ansatte vet at arbeidsgiveren ønsker at enkelte produkter skal selges fremfor andre, eller den enkelte bankansatte selv ønsker å selge enkelte produkter fremfor andre på grunn av interne incentivordninger. Noe som gjør dette til et særskilt stort problem, er at kunden i mange tilfeller ikke er klar over denne interessekonflikten.

Problemstillingene kommer klart frem i en rekke av Bankklagenemndas saker de siste årene.² Særlig stilles det her spørsmål ved bankenes rådgivning om risiko ved aksjerelaterte spareprodukter og forsikrings spareprodukter, samt rådgivning knyttet til salg til eldre mennesker av spareprodukter med langsiktig tidshorisont.

Problemet knyttet til de finansielle rådgivernes rolle og beskyttelse av forbrukerne har også vært et tema i andre land. Sverige vedtok i 2003 en ny lov ("Lag om finansiell rådgivning till konsumenter", prop. 2002/03:133) med virkning fra 1. juli 2004.

Bakgrunnen for at man i Sverige har valgt å innføre lovmessig forbrukerbeskyttelse knyttet til finansiell rådgivning, er et ønske om at forbrukerne skal sikres grunnleggende kunnskaper om de finansielle produktene før de velger plasseringsform(er). Siden slike beslutninger har stor betydning for den enkeltes private økonomi, har tilbyderne av slike produkter og rådgivning knyttet til dette, gjennom denne loven blitt pålagt å sørge for at forbrukerne vet hva de gjør.

Loven pålegger tilbudssiden å sikre at den som utfører rådgivningen har tilstrekkelig kompetanse, at selve rådgivningsprosessen dokumenteres og at dokumentasjonen overgis til forbrukeren. Videre inneholder loven regler om erstatning i tilfelle påleggene ikke blir overholdt. Finansinspektionen har fastsatt forskrifter og allmenne råd for finansiell rådgivning til konsumenter (FFFS 2004: 4, av 15. april 2004).

Loven er vedtatt selv om næringen sannsynligvis ville utvikle regler for dette feltet på egenhånd, men dette ville nok ta lenger tid. Samtidig er en av lovens hovedmålsetninger å sørge for at kravene til finansiell rådgivning omfatter alle aktørene på tilbudssiden, noe bransjeintern selvregulering ikke nødvendigvis medfører.

² Jf. Bankklagenemndas årsmelding for 2003. Det fremgår her at antall saker knyttet til finansiell rådgivning er økende, og utgjorde 14 prosent av nemndas saker i 2003. Det vises for øvrig til nemndas årsmelding for omtale av enkeltsaker.

4.3 Tydeliggjøring av roller – en anbefalt løsning

Definisjonen av råd/rådgivning er at det skjer fra en part til en annen part før sistnevnte investerer/plasserer sine midler. Finansnæringen, ved FNH, definerer finansiell rådgiving³ slik:

Med finansiell rådgiving forstås personlig veiledning og anbefalinger knyttet til plassering av kundens finansielle formue innenfor produktområder som bankinnskudd, verdipapirfond, forsikringssparing, strukturerte produkter og lånefinansiering av slike plasseringer.

Etter hvert vil kanskje rådgivningstjenester være tydeligere definert for kjøp og salg i et eget marked, men foreløpig har bankene denne rollen som en del av kundekontakten.⁴ Dette innebærer at bankansatte med kundekontakt i stor grad har den problematiske dobbeltrollen ved å være både selger for banken og økonomisk rådgiver for kunden. Denne rolleblanding er problematisk, noe blant annet antallet klager til Bankklagenemnda de siste årene viser.

For at det skal være et tilbud om så objektiv rådgivning som mulig, er det etter arbeidsgruppens oppfatning viktig at det enten blir en total atskillelse av disse to rollene, eller at det blir tydeligere at dette er to svært ulike roller som blir utført av samme person/aktør. Uansett løsning er formålet at kundene får bedre informasjon om forutsetningene for de økonomiske rådene som gis av bankenes ansatte.

4.3.1 Atskillelse av rådgivnings- og salgsrollen

Den ideelle situasjonen som sikrer objektivitet er der rådgivningsrollen og salgsrollen er totalt atskilt, der kunden først går til en rådgiver for å få hjelp til å velge produkter og deretter går til en annen aktør som selger disse produktene. En mulighet for å få dette til er i ytterste konsekvens et forbud mot at økonomiske rådgivere også selger økonomiske produkter. Dersom det innføres et slikt forbud, vil dagens aktører bli tvunget til å velge mellom å være rådgivere eller produktselgere. Da vil det være viktig å sikre at det ikke etableres noen bånd mellom disse, blant annet må ingen produktselgere inngå avtaler av noe slag med noen rådgivere om anbefaling av deres produkter. Videre kan heller ikke produkter i en kategori bare tilbys av en eller et fåtall produktselgere. Dette vil stille nye store krav til særlig tilsynsmyndigheter.

I Norge er det tradisjon for at bankene innehar rollen som rådgiver for folk flest når det gjelder spørsmål om bank og finans. Arbeidsgruppen kan ikke se at denne situasjonen vil endre seg i overskuelig fremtid. Arbeidsgruppen har på bakgrunn av dette valgt å legge vekt på tiltak som kan gjøre rådgivningstjenesten mer objektiv, samtidig som at den rådgivende part også er produktselger i markedet. Arbeidsgruppen legger samtidig til grunn at en slik løsning på sikt vil kunne føre til at totalt uavhengige rådgivningstjenester vil bli etablert dersom konkurransen i markedet gjør det mulig. I

³ Kompetansekrav til finansielle rådgivere – rapport 15. desember 2003

⁴ Foreløpig er rådgivning en tjeneste som det ikke betales direkte for, og dermed en ”gratis” tjeneste for de fleste bankkunder. Mer avanserte rådgivningstjenester er likevel i noen grad inntatt som en del av ulike bankers forskjellige fordels-/kundeprogrammer, programmer som gjerne er belastet med en årspris. Slik sett tas det betalt for deler av de rådgivningstjenestene som tilbys, men på en indirekte og ikke-volumavhengig måte.

hovedsak betyr det at forbrukere av rådgivningstjenester vil ha både betalingsvilje og -evne for separat rådgivning.

4.3.2 Tydeliggjøring av salgsorientert sparerådgivning

En betydelig del av (spare)rådgivningen som ytes er, jf. ovenfor, sterkt preget av den selgende parts inntekter og fortjeneste på de ulike produktområdene, enten det er bankens fortjeneste eller et incentivsystem som gir direkte fortjeneste til den enkelte selgende rådgiver. Et minstekrav for å øke objektiviteten i rådgivningen er derfor at aktørene er tydelige overfor kundene sine om at deres rådgivere er selgende rådgivere.

En forlengelse av dette er en økt åpenhet om de selgende rådgivernes avlønningssystem, særlig knyttet til om det foreligger incentivsystemer for å stimulere salg av enkeltprodukter eller spesielle grupper av produkter. Informasjonsplikt rundt lønssystem bør vurderes, slik at kundene får innsyn i hvilke incentiver den enkelte rådgiver har knyttet til produkthanbefaling – bortsett fra å velge det som er best for kunden. Alternativt bør det vurderes å få et system der den selgende rådgiveren ikke har personlig økonomisk gevinst ved å gi råd om at kunden velger et produkt fremfor et annet. Arbeidsgruppen mener det er tilstrekkelig å innføre informasjonsplikt om incentivsystemet for å løse dette problemet, ikke minst med hensyn til inngripen i de enkelte aktørenes ansettelseskontrakter mv. Disse vil i betydelig grad måtte endres dersom det skulle bli forbudt med salgsrelatert lønssystem.

Videre bør det unngås at bankene som selgende rådgivere er ansatt i, har økonomiske incentiver for å selge kunden et produkt fremfor et annet. Her støter vi imidlertid på et betydelig problem siden bankene har rollen som rådgiver i tillegg til den tradisjonelle rollen som tilbydere av produkter. Det vil ofte være slik at en tilbyder av flere produkter vil tjene mer på noen produkter enn andre, og de vil derfor ha incentiv til å forsøke å selge mest av de produktene som har størst inntjening. Samtidig er ikke dette alltid i kundens interesse, noe banken med sin kompetanse kan identifisere lettere enn det kunden kan.

4.3.3 Krav til en mer objektiv og helhetlig rådgiverrolle

For at rådgiverrollen skal fremstå og fungere mer objektivt, må det minst stilles krav til rådgiverens faglige kompetanse og selve rådgivningsprosessen.

Rådgiverens faglige kompetanse

I en del tilfeller spesielt knyttet til de mest komplekse spareproduktene kan det reises spørsmål ved om de selgende rådgiverne i bankene har tilstrekkelig kompetanse om de produktene de selger. I disse tilfellene vil det også være mindre sannsynlig at kunden selv har kunnskap om produktene.

Arbeidsgruppen har registrert at finansnæringen selv har tatt tak i denne problemstillingen ved å utarbeide nye retningslinjer for kompetansekrav til finansielle rådgivere. Kravene i FNHs rundskriv nr. 15/2004 "Kompetansekrav til finansielle rådgivere – anbefaling fra Hovedstyret" gir et minstekrav til kompetanse for finansielle rådgivere innenfor personmarkedet. Retningslinjene er gitt for å sikre at rådgiverne har kompetanse til å gi råd som er tilpasset kundenes behov i forbindelse med salg og

markedsføring av finansielle produkter og tjenester. Kompetansekravet tilsvarer en utdanning på om lag et halvt års fulltidsstudium.

Til sammenligning viser arbeidsgruppen til det internasjonale standardiseringsarbeidet som pågår om finansiell rådgivning (ISO TC222). Forbrukerrådet er Norges eneste representant i dette arbeidet som vil resultere i et faglig kompetansekrav på til sammen 3 års fulltidsstudier for å kunne bruke tittelen ”finansiell rådgiver”. Når arbeidet med ISO TC222 er slutført, trolig i løpet av 2005, ventes det at det blir en form for selvsertifisering for bruk av tittelen. Arbeidsgruppen forventer at norske finansielle aktører knytter seg til ordningen og følger de internasjonale kravene som vil komme, og som også vil gjelde i Norge. Dette standardiseringskravet vil sikre en ytterligere kompetanseheving for å bruke tittelen ”finansiell rådgiver”.

Rådgivningsprosessen

En vel så viktig del av rådgivningsjobben, er selve prosessen kundene får råd gjennom. En betydelig del av Bankklagenemndas saker viser at det går for liten tid mellom rådgivningen og kundens kjøpsbeslutning, noe som innebærer at kunden ikke får tilstrekkelig tid til å vurdere de rådene som gis. Videre er et ofte nevnt problemområde manglende dokumentasjon fra bankens side om rådene som er gitt, og om rådgivningen har tatt tilstrekkelig høyde for den enkelte kundes faktiske personlige økonomiske situasjon.

Også på dette området gir FNHs rundskriv noen retningslinjer om god rådgivningsskikk som i noen grad imøtegår de nevnte problemstillingene. Det er likevel verdt å merke seg at kravene både til kompetanse og til rådgivningsprosessen er knyttet opp mot salg og markedsføring av produkter, og dermed ikke går i retning av å skulle skille disse rollene – selv om det blir stilt krav om at rollene skal være tydeligere for kundene. Arbeidsgruppen forventer at aktørene følger opp dette, og blir mer tydelige på at de er selgende rådgivere.

En konkretisering av FNHs retningslinjer bør også vurderes, ikke minst for å trekke retningslinjene over i en mer generell rådgivningsprosess – og dermed forhåpentligvis påvirke til at rådgivningen blir mer helhetlig i forhold til personlig økonomi. For eksempel kan rådgivningen ha følgende ledd i en rådgivningsprosess:

- 1) Kundens økonomiske stilling kartlegges
- 2) Råd om kundebehov ytes iht. dokumenterte kunnskaper
- 3) Kunden gis tid til å foreta prioriteringer og komme med ønsker
- 4) Konkret tilbud gis iht. 3)
- 5) Kunden gis igjen tid til evt. å akseptere tilbudet
- 6) Hele prosessen skal dokumenteres ved at banken tar referat fra enhver samtale med kunde, referat sendes kunde slik at denne får mulighet til å korrigere
- 7) Avtaledokumenter sendes kunde
- 8) Oppfølging av kunde avtales, noteres i kundesystem, og all oppfølging dokumenteres her

Arbeidsgruppen vil understreke at selv om det er viktig med en ryddig rådgivningsprosess, må denne ikke bli så komplisert og formalisert at den vil stenge majoriteten av massemarkedet (som er de som i hovedsak trenger bedre rådgivning) ute ved at den er for kostnadskrevenende å gjennomføre for tilbudssiden i markedet. Dette vil i så fall kunne føre til at kunder med relativt små (spare)porteføljer, og som dermed har begrenset betalingsvilje og -evne for rådgivning, ikke vil bli tilbudt rådgivning i det hele tatt. Rådgivningsprosessen skissert ovenfor er derfor et uttrykk for hva arbeidsgruppen mener bør være innholdet i en normal rådgivningsprosess knyttet til nye kundeforhold av en viss størrelse. Arbeidsgruppen understreker likevel at punktet om dokumentasjon og skriftlighet i rådgivningen bør gjelde uansett porteføljestørrelse. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til gjeldende regelverk og praksis i Frankrike, der kravet til skriftlig dokumentasjon er betydelig.

Arbeidsgruppen mener at retningslinjene fra næringen, som er utformet som bør-regler, av næringens aktører må oppfattes som skal-regler. Arbeidsgruppen forventer at næringens aktører tar disse retningslinjene innover seg og implementerer dem i sine respektive organisasjoner, og gruppen har registrert at FNH vil følge opp implementeringen mot slutten av 2004. Arbeidsgruppen har registrert at Bankklagenemndas vurderinger i rådgivningssaker er blant grunnlaget for FNHs retningslinjer. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at Bankklagenemnda også i fremtidige behandlinger av klagesaker knyttet til finansiell rådgivning legger bransjens nye retningslinjer til grunn som et minimumsnivå for rådgivningen, både med hensyn til kompetansenivå og rådgivningsprosess.

Arbeidsgruppen vil samtidig understreke at dersom bransjen ikke selv foretar en tilstrekkelig utvikling, oppfølging og implementering av retningslinjer for finansiell rådgivning, anbefales det en nærmere vurdering av behovet for lov- og/eller forskriftsregulering av slik virksomhet på linje med det som nå er implementert i Sverige.

4.4 Konklusjon

På bakgrunn av drøftelsene av informasjonsproblemer og forslag til løsning, foreslår arbeidsgruppen følgende:

- Det må kunne forventes at finansnæringens bransjeorganisasjoner arbeider for at samtlige aktører implementerer de nye retningslinjene om finansiell rådgivning. Ordningen følges opp og evalueres i tråd med FNHs intensjoner, en evaluering som rapporteres til og vurderes av Kredittilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet.
- Det bør kreves at aktørene er tydelige på at de først og fremst selger produkter, og at rådgivningen de yter skjer i tilknytning til dette. Samtidig bør det vurderes å innføre informasjonsplikt om avlønningsystemet til ”selgende rådgivere”.
- Eventuelle behov for ytterligere tiltak, f.eks. i form av lov-/ forskriftsregulering, vurderes i lys av dette.

5 Sparing (inkl. verdipapirtjenester)

Arbeidsgruppen har valgt å legge verdipapirtjenester for ikke-profesjonelle investorer inn som en del av spareområdet. I hovedsak skyldes dette at slike tjenester for denne kundegruppen som regel er en del av en mer sammensatt spareportefølje, og i tillegg handles slike produkter i økende grad via forbrukernes nettbanker.

Sparemarkedet har vokst de siste fem til ti årene, ikke minst har det vært stor oppmerksomhet knyttet til privat pensjonssparing i forbindelse med pensjonsreformen. Samtidig som det er grunn til å forvente ytterligere vekst i den private langsiktige sparingen, har det vært en utvikling med stadig flere og mer kompliserte spareprodukter – en utvikling som forventes å fortsette også i fremtiden.

Den økte kompleksiteten i sparemarkedet, både når det gjelder antall spareprodukter og utviklingen av enkeltprodukter, har ført til at markedet er mer uoversiktlig for den jevne sparer. For at den enkelte sparer skal kunne velge hvilke spareformer som passer best, er det avgjørende med god tilgang på informasjon – både om ulike spareformer/-kategorier og om de enkelte spareproduktene i hver produktkategori. Arbeidsgruppen har valgt å legge vekt på de sentrale sparebegrepene risiko, avkastning, likviditet, tidshorizont og kostnader ved ulike spareformer, og gjør i det følgende rede for det vi oppfatter som sentrale informasjonsproblemer knyttet til disse begrepene.

5.1 Banksparing

5.1.1 Informasjonsproblemer

Tradisjonell banksparing foregår i hovedsak i en sparekonto. Slike konti har ulike navn og egenskaper, blant annet avhengig av om de er knyttet opp mot et fordelsprogram. En typisk forskjell mellom ulike sparekonti er antall uttak kunden kan gjøre per år uten at det belastes uttaksgebyr. En annen typisk forskjell mellom slike konti, er krav til størrelse på innstående beløp for å få maksimal rente på beløpet. Slike begrensninger er gjerne innført for at banken skal ha en viss forutsigbarhet på innlån fra kunder, samtidig som denne delvise likviditetslåsing for kundene premieres med noe høyere rente enn ellers.

Sparing i tradisjonelle bankkonti er en velkjent spareform i Norge, og er etter arbeidsgruppens vurdering ikke heftet med spesifikke informasjonsproblemer verken når det gjelder risiko, avkastning,

likviditet, tidshorisont eller kostnader. Eventuelle informasjonsmangler på dette området dreier seg i hovedsak om hvor tilgjengelig ulike bankers rentevilkår o.a. på ulike sparekonti er for de enkelte kundene, og berører således mer generell markedsmessig informasjonstilgang enn informasjon relatert utelukkende til slike produkter.

5.1.2 Forslag til tiltak

På dette området er eventuelle informasjonsproblemer i første rekke knyttet til å innhente og sammenligne informasjon fra flere aktører, noe en sentral informasjonsdatabase vil kunne bedre mulighetene for, jf. omtale i kapittel 3. Arbeidsgruppen foreslår derfor ingen isolerte tiltak knyttet til banksparing.

5.2 Garanterte/strukturerte produkter

5.2.1 Informasjonsproblemer

De siste årene har det også vokst frem andre former for banksparing enn tradisjonelle sparekonti. Det mest typiske eksemplet er såkalte garanterte eller strukturerte produkter som aksjeindekserte obligasjoner, også omtalt som aksjeindeksobligasjoner eller banksparing med børs-/aksjeavkastning. Dette er til dels svært kompliserte produkter strukturmessig, som det i markedsføringen av blir lagt vekt på ”garanti” mot tap av sparebeløp (hovedstol) samtidig som man har mulighet for avkastning fra aksjemarkedet.

Ifølge markedsføringen av disse produktene er denne spareformen (tilnærmet) risikofri. Dette er imidlertid en sannhet med modifikasjoner. Kundene som sparer i disse produktene løper en risiko for ikke å få mer igjen enn det nominelle beløpet de investerte (hovedstolen) fratrukket kjøpsomkostninger. Det er knyttet en risiko (markedsrisiko) til produktets avkastning som tilsvarer den renten som kunden kunne få i sparekonto i bank, pluss tegningsomkostninger. Nedsiden i dette spareproduktet er derimot begrenset til dette.

Strukturerte produkter er produkter som selges over en kort periode, og som har en på forhånd fastsatt bindingstid på plasseringen. Det betyr at de som sparer i slike produkter binder pengene sine til denne plasseringen i det aktuelle tidsrommet, i alle fall dersom man ønsker å opprettholde garantien mot tap i hovedstolen (utover tegningsomkostninger).⁵ Arbeidsgruppen opplever at aktørene i noen grad fremhever muligheten for å komme ut av plasseringen, dvs. salg i annenhåndsmarkedet, mens det tilhørende garantibortfallet ikke alltid nevnes like synlig. Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at likviditetsbindingen knyttet til disse produktene i seg selv ikke utgjør et vesentlig informasjonsproblem.

⁵ For de fleste strukturerte produkter finnes det et annenhåndsmarked der andeler kan kjøpes og selges, men da til gjeldende markedspris uten garanti.

En side ved disse produktene som derimot utgjør et informasjonsproblem, er informasjon rundt struktureringen av produktene. Som hovedregel er det slik at verdien på et garantert produkt på utløpsdato ikke er lik verdien på de underliggende indekser eller lignende underliggende verdipapirer på denne datoen, men snarere en eller annen variant av et gjennomsnitt målt over deler av produktets løpetid. Dette går frem av produktenes prospekter, men svært sjelden på en slik måte at ikke-profesjonelle investorer forstår at sluttverdien på investeringen deres er noe annet enn sluttverdien på underliggende indekser mv. En konsekvens av måten disse produktene er strukturert på, er at oppsiden (den positive avkastningen) for kundene ikke er lik, eller kun nærmest tilfeldig blir lik, den eventuelle stigningen i aksjemarkedet/de underliggende papirene, selv om det er nettopp dette markedsføringen av produktene gir uttrykk for.

Kostnadene ved å investere i strukturerte produkter fremstår også som noe uklare for den enkelte kunde, i alle fall når dette knyttes opp mot nedsiderisiko og potensiell og forventet avkastning. Det er ikke uvanlig med opp til 5 prosent av investert beløp i tegningsomkostninger, i alle fall for mindre tegningsbeløp. I tillegg opererer en rekke av disse produktene med mer eller mindre skjulte kostnader i form av årlige forvaltningsgebyrer mv., noe som gjør at denne spareformen for mange i utgangspunktet er dyrere enn for eksempel ordinær sparing i fond. Legger man til den risikofrie renten på disse tegningsomkostningene, ser man at avkastningen på investeringen fort må opp i 8–10 prosent (med dagens rentenivå) for at investoren skal få en positiv avkastning.⁶ Ved salg av disse produktene er det særdeles lite vekt på kostnadene knyttet til investeringen, og markedsføringen gir oppmerksomhet til null (liten) risiko for hovedstolen og muligheter for børsavkastning.

5.2.2 Forslag til tiltak

Kredittilsynet har, blant annet på grunn av nevnte informasjonsproblemer knyttet til disse produktene, utarbeidet retningslinjer for informasjon ved salg av sammensatte produkter, herunder aksjeindekserte obligasjoner og innskudd (jf. Kredittilsynets rundskriv nr. 4/2004). I rundskrivet stilles det blant annet krav til opplysninger og informasjon om strukturering av produktene, beregning av og sammenligningsgrunnlag for avkastning samt kostnader.

Strukturerte produkter er så kompliserte at de vanskelig kan forklares godt nok i forhold til at den enkelte sparer skal kunne forstå produktene fullt ut. I Kredittilsynets nye retningslinjer legges det derfor til grunn en antakelse om at det er markedspris på disse produktene, mens det legges stor vekt på bedre informasjon for å fortelle investorene hva selgeren putter i egen lomme (gebyrer o.a.). Kostnader og selgers inntekt ved denne spareformen er begreper som den jevne sparer har anledning til å forstå. Ved å gjøre disse punktene mer synlige, vil det bli lettere for investorene å sammenligne disse produktene både innbyrdes og i forhold til andre spareprodukter.

Arbeidsgruppen mener at Kredittilsynets nye retningslinjer vil bedre informasjonen på dette området, og at disse må få virke en tid før eventuelle andre tiltak vurderes.

⁶ Årlig avkastning blir noe mindre for å oppnå positiv spareavkastning, ettersom tegningsomkostningene er engangsbeløp som fordeles over hele spareperioden.

5.3 Fondssparing

5.3.1 Informasjonsproblemer

Sparing i ulike fond (aksjefond, obligasjonsfond og kombinasjonsfond) har nå blitt en svært vanlig spareform i Norge, særlig har aksjefondssparingen vokst betraktelig det siste tiåret. I hovedsak er det utsiktene til større avkastning enn i tradisjonell banksparing som har drevet sparepengene inn i fond, ikke minst inntil børsfallet for om lag tre år siden.

Fondssparing, spesielt aksjefond, markedsføres da også som en spareform med utsikter til høyere avkastning enn mange andre spareformer. Høyere avkastning impliserer imidlertid også høyere risiko, noe som ikke har vært like fremtredende i informasjonen rundt fondssparing. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det derfor et behov for at de ulike fondenes risiko synliggjøres bedre, på samme måte som fondenes avkastningsmuligheter er synliggjort. Informasjonsproblemet knyttet til risiko og avkastning ligger altså i første rekke ved at det er betydelig sterkere markedsføring av avkastningsmulighetene (oppsiden) enn den tilhørende risikoen (nedsiden).

Et annet informasjonsproblem knyttet til fondssparing er sparingens tidshorisont, og dermed implisitt også sparemidlenes likviditet. For noen år siden var det vanlig å si at man burde ha en tidshorisont på 3–5 år for å spare i fond/aksjemarkedet, mens det nå, grunnet det siste børsfallet, er mer vanlig å legge en sparehorisont på minimum 5–7 år til grunn for aksjerelatert sparing. Arbeidsgruppen mener at den jevne sparer i økende grad er innforstått med at fonds- og aksjesparing er en form for mellomlang til langsiktig sparing, men mener likevel at dette bør fremgå tydeligere i aktørenes markedsføring av denne spareformen. Blant annet kan det reises spørsmål ved om tidshorisont er et relevant begrep å bruke ved markedsføring av fondssparing. Det vil i stedet kunne være betydelig mer hensiktsmessig å legge vekt på risiko og den enkelte sparers evne og vilje til å ta risiko.

Det er knyttet en rekke kostnadskomponenter til fondssparingen, ikke minst er det ulike kostnadskomponenter i ulike fond. Fondsforvalterne beregner seg alt fra kjøps- og salgsprovisjon, via årlig forvaltningsprovisjon til såkalte suksesshonorarer. I de fleste tilfeller er dette provisjoner og honorarer som fastsettes som prosent av den enkelte sparers sparebeløp. Dette medfører at det er ulike priser i ulike fond i markedet, noe som gjør det vanskelig for den enkelte kunde å orientere seg om kostnader knyttet til sparing i ulike fond. Videre er det vanskelig for sparerne på forhånd å vite de samlede kostnadene ved å ha sparemidlene sine innestående i et fond, ettersom dette delvis er avhengig av fondets verdiutvikling.

Den uoversiktlige kostnadsstrukturen i fondsmarkedet, ikke minst problemet med på forhånd å vite hva de reelle kostnadene ved fondssparingen er, gjør at den enkelte sparer vanskelig kan vurdere avkastningsmuligheten i de enkelte fondene før det besluttes å kjøpe andeler i fondet. Dette medfører at sammenligningsgrunnlaget mellom fondssparing og andre spareformer blir noe misvisende.

5.3.2 Forslag til tiltak

I løpet av siste halvår 2003 fastsatte Finansdepartementet nye forskrifter om innhold i verdipapirfonds prospekter og forvaltningsselskapers periodiske rapportering til eiere av fondsandeler. Forskriftene sørger for at det blir bedre informasjon til fondssparerne, særlig når det gjelder risiko, avkastning og kostnader knyttet til fondssparing. Formålet med de nye forskriftene er blant annet å øke mulighetene for å sammenligne ulike fond, samt å sammenligne fondssparing med andre spareformer.

Disse forskriftene, som i hovedsak bedrer produktinformasjonen til kundene, er så vidt i ferd med å få praktisk virkning i (fonds)sparemarkedet, og arbeidsgruppen mener det er for tidlig å evaluere om de faktisk virker etter hensikten – herunder om det er behov for ytterligere tiltak.

Samtidig er det arbeidsgruppens vurdering at det kanskje mest sentrale temaet knyttet til alminnelig fondssparing er den enkelte sparers evne og vilje til å ta risiko. Relevante spørsmål den enkelte fondssparer bør overveie ved sparing i fond er derfor særlig knyttet til om vedkommende har behov for hele eller deler av et sparebeløp i overskuelig fremtid, og om vedkommende har økonomisk bærekraft til å tape penger. Slike ”kontrollspørsmål”, som også bør inngå i rådgivningsprosessen, er viktigere og riktigere enn en vektlegging av tidshorisont for sparingen knyttet til ”garanti” om bedre avkastning enn bankrente.

Etter arbeidsgruppens vurdering er løsningen på denne problemstillingen nært knyttet til en form for individualisering av ”sannheten” om fondsmarkedet. Fondsselgerne må avsanne den allmenne oppfatningen om at bare man har lang nok tidshorisont så er alt greit, og heller formidle at aktualiteten av fondssparing for den enkelte fondssparer egentlig er avhengig av den enkeltes portefølje og risikoholdning – dvs. mer knyttet opp mot individuell rådgivning/salg enn generell rådgivning/salg. Et hovedelement i denne mer individuelle rådgivningen knyttet til fondssalg forventes å være en tydeliggjøring av risiko, dvs. muligheten for tap så vel som gevinst, og knytte dette opp mot den enkeltes risikopreferanser.

Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til hvordan en slik dreining best kan gjennomføres, men tilrår ikke å iverksette spesifikke tiltak siden nevnte forskrifter vil bidra til å gjøre risiko, avkastning og kostnader tydeligere, og på grunn av den generelle forbedringen når det gjelder finansiell rådgivning som det er redegjort for i kapittel 4. Videre oppfatter arbeidsgruppen at alle deltakende etater/organisasjoner i gruppen har som en av sine oppgaver å sørge for løpende kontroll og oppfølging av de produktene som tilbys i sparemarkedet.

5.4 Forsikringsparing

5.4.1 Informasjonsproblemer

Sparing knyttet til forsikringsprodukter er å regne som langsiktig sparing med binding av spart beløp. Forsikringspareprodukter omfatter livrenter og andre mer direkte pensjonsspareprodukter under IPA-ordningen. Livrenter har en tidshorison på minimum 12 år, hvorav utbetalingen må foregå minimum over 6 år. Pensjonssparing etter IPA-reglene binder opp sparingen frem til sparerer er minimum 64 år, og det sparte beløpet utbetales over minimum 10 år.

Felles for alle forsikringspareordninger er at de er å betrakte som langsiktige, samt at de sparte midlene er bundet i en på forhånd bestemt periode. Informasjonsmessig er dette svært viktig å få frem til sluttbrukerne, både for at de skal forstå hva de faktisk gjør når de inngår en forsikringspareavtale, og for at de skal kunne bruke denne informasjonen til å vurdere forsikringsparing versus andre spareformer. På dette området har det ikke blitt gitt tilstrekkelig informasjon fra ulike tilbydere av forsikringspareprodukter, og Forsikringsklagekontoret har mottatt klager fra sluttbrukere. Arbeidsgruppen forventer imidlertid at dette bedrer seg, og at aktørene også fraråder enkelte kunder/kundegrupper slike spareordninger. Blant annet har det vært en del omtale i mediene knyttet til slike langsiktige forsikringsavtaler, og særlig eldre kunder og kunder som totaløkonomisk ikke har mulighet til å binde opp sin likviditet bør høre til i denne frarådningsgruppen.

En hovedforskjell på produkter som tilbys i begge ordninger er knyttet til risiko og avkastning. Både livrente og IPA-produkter tilbys enten med avkastningsgaranti, eller med fondsvalg. Avkastningsgaranti innebærer at sparte midler garanteres en viss bruttoavkastning, for tiden 3 prosent, og i tillegg kommer andeler av selskapenes overskudd. Nedsiden, risikoen for tap, er dermed ikke til stede i produkter med avkastningsgaranti, men samtidig er avkastningen også forholdsvis moderat. Dersom kunden i stedet for avkastningsgaranti velger fondsvalgprodukter, er avkastningen på sparingen knyttet opp til utviklingen i de valgte fondene. Her er det heller ingen garanti mot verdifall. Avkastning og risiko er områder der det må gis bedre informasjon, særlig gjelder dette synliggjøring av sammenhengen mellom dem. Informasjonsproblemene påpekt i avsnittet om fondssparing ovenfor gjelder også forsikringspareprodukter med fondsvalg, samt i beskrivelsene av forskjellene mellom disse og forsikringspareprodukter med garantert avkastning.

Både livrente og IPA-produkter er knyttet til særskilte skatteregler, noe som har blitt brukt aktivt i markedsføringen av produktene. For IPA-produkter er det fradrag i inntekten for inntil 40.000 kroner årlig sparing, samt fritak for skatt på avkastning og formuesskatt i spareperioden. Utbetalt pensjon beskattes som pensjonsinntekt, slik at skattereglene her er mer å oppfatte som en skatteutsettelse enn en skattelette. På livrenteproduktene er det fritak for formuesskatt og skatt på avkastningen i spareperioden, mens avkastningen beskattes som kapitalinntekt ved utbetaling. Skattemessige forskjeller er at IPA-produktene gir inntektsfradrag under sparing, noe livrente ikke gir. Motytelsen for denne skattefordelen er en lengre binding av sparemidlene, minst til fylte 64 år. Samtidig beskattes altså utbetalingen av IPA-produkter som pensjonsinntekt, og det beregnes ikke kapitaliskatt på avkastningen. Livrenteavkastningen anses derimot som kapitalinntekt, og beskattes deretter.

Det er viktig at informasjon knyttet til mulige endringer av skattereglene gjøres tilgjengelig for kundene ettersom forsikringsspareproduktene kanskje største konkurransefortrinn er at de i tillegg til mulige livsforsikringsmessige tilknytninger har skattemessige fordeler i spareperioden. Sparingens avkastning er blant annet avhengig av de til enhver tid gjeldende skatteregler. Selv om det ikke kan forventes at aktørene skal kunne forutse hva som vil skje med skatteregelverket, bør det kunne forventes at de inkluderer kjente kommende skatteendringer i informasjonen om produktene. Et sentralt eksempel er forslaget til reduksjon og senere fjerning av formuesskatten i Regjeringens nylige forslag til skattereform.

Det er også knyttet noen kostnader til disse sparealternativene. For IPA-produkter er det gjerne etablerings- og innbetalingskostnader i prosent av innbetalt beløp, samt årlig forvaltningshonorar i prosent av sparesaldo. For livrente belastes i prinsippet samme type kostnader. Kostnadene varierer også i henhold til valgt spareform, dvs. om man foretar en engangsinnbetaling til spareordningen eller om man velger en løpende spareavtale, eller en kombinasjon av disse. Som for de øvrige spareproduktene er det vanskelig å få oversikt over disse kostnadene for den enkelte kunde. Siden forhåndsinformasjonen om sparingens totale kostnader er vanskelig tilgjengelig, kan det også medføre at forhåndsinformasjon om sparingens sannsynlige avkastning kan være misvisende.

I tilknytning til forsikringssparing sender forsikringsselskapene årlig ut en kontoutskrift som gjør rede for innestående på slike spareprodukter. Slike kontoutskrifter er imidlertid vanskelige å forstå for de fleste. Utfordringen når kompliserte forsikringsmatematiske sammenhenger skal beskrives for allmennheten er å gjøre beskrivelsen forståelig uten å miste presisjonsnivået. Enklere kontoutskriftsmaler enn de som følger av forskriften hadde vært mulig, men da uten å få med alle de posteringene som faktisk er relevante for kontraktens forløp i det aktuelle året. For bank er det langt enklere hvor kontoutskriften bare skal inneholde en beskrivelse av hva som faktisk har gått inn- og ut av kontoen.

5.4.2 Forslag til tiltak

Forsikringssparing er mer enn øvrige spareformer knyttet til langsiktig sparing, med produkter som minimum strekker seg over en 12-års sparehorisont. Denne formen for sparing markedsføres da også som langsiktig sparing, i første rekke til pensjon. Likevel har det de siste årene vært flere tilfeller der personer har inngått slike spareavtaler som ikke skulle ha blitt tilbudt disse. Ikke minst gjelder dette eldre mennesker som har inngått langsiktig sparing med (automatisk) binding av midler.

Arbeidsgruppen mener at den oppmerksomheten, blant annet i mediene, som har vært på akkurat denne problemstillingen de siste årene, har gitt nødvendige resultater siden det kan forventes at dette ikke lenger vil være en aktuell problemstilling. I den grad det likevel skulle kunne dukke opp slike saker i fremtiden, vil Kredittilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet vurdere om det likevel er behov for å iverksette tiltak, eksempelvis i form av strengere regelverk.

Et element knyttet til forsikringssparing som i noen grad oppfattes som et informasjonsproblem, er aktørenes gjennomgående vektlegging av skattefordelene knyttet til slike spareordninger.

Informasjonsproblemet er i hovedsak knyttet til en viss overdrivelse av skattefordelene, blant annet i forhold til om skattefordelen er lik for alle, samt usikkerhet knyttet til endringer i skattesystemet. Arbeidsgruppen er imidlertid ikke sikker på om dette problemet lar seg best løse ved spesifikke reguleringstiltak, eller om det er like hensiktsmessig at for eksempel Forbrukerrådet fra tid til annen bekjentgjør sin vurdering av aktørenes fremstilling av disse produktene – blant annet muligheten for å sammenligne med andre spareprodukter.

Kostnadselementet knyttet til forsikringsparing byr også på visse informasjonsproblemer, og likeså avkastning og risiko i produkter med fondsvalg. Arbeidsgruppen forutsetter imidlertid at tiltakene innenfor fondssparing generelt, jf. ovenfor, får virkning også for forsikringsspareprodukter med fondsvalg.

Gjeldende forskrift om kontoføring og kontoutskrift i livsforsikring er gitt av Kredittilsynet 26. mai 1995 med hjemmel i lov om forsikringsvirksomhet § 7-10. Forskriften erstattet en tilsvarende forskrift fra 1992. Forsikringsnæringen bistod Kredittilsynet ved utarbeidelsen. Forskriften holder, mer enn noen annen forskrift til forsikringsvirksomhetsloven, en høy teknisk detaljeringsgrad. Det har fra flere hold vært gjort forsøk på å utvikle kontoutskriftsmaler for livsforsikring som i en viss forstand er ”bedre”, dvs. lettere å forstå, enn de foreskrevne, men verken næringen eller forbrukermyndighetene har lyktes i dette. Det kan synes som om kontoføringsforskriften nå har ”gått seg til”, og at den etter ni år er lite kontroversiell. Selskapene har også lagt en del arbeid i forklarende skriftlig tilleggsmateriale og ekstra telefonberedskap i perioden umiddelbart etter utsendelse av kontoutskrifter. På bakgrunn av dette vil ikke arbeidsgruppen foreslå at det gjøres noen endringer i forskriften om kontoføring og kontoutskrift i livsforsikring. Det vises også til det arbeidet som pågår med ny livsforsikringslovgivning, blant annet Ot.prp. nr. 47 (2003-2004), som vil kreve en gjennomgang av forskriftene på livsforsikringsområdet.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til Finansdepartementets arbeid med opprettelse av et fripoliseregister, noe som vil gjøre det enklere for folk flest å vurdere behovet for inngåelse av avtale om andre/nye forsikringsspareprodukter.

5.5 Konklusjon

Arbeidsgruppen foreslår ingen konkrete tiltak knyttet til å bedre informasjonen til sluttbrukere på spareområdet. Årsaken til dette er at særlig det siste halvåret er det iverksatt flere tiltak som skal rette på disse problemene. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at disse tiltakene får anledning til å bli fullt implementert og evaluert før det eventuelt vurderes ytterligere tiltak.

Samtidig vises det til tiltakene knyttet til informasjonsdatabase i kapittel 3 og økonomisk finansiell rådgivning i kapittel 4, tiltak som i stor grad vil få virkning på spareområdet. Ved hjelp av informasjonsdatabasen vil de ulike spareproduktenes egenskaper som blant annet risiko, kostnader og formål bli tydeligere, noe som gjør det lettere for forbrukerne å vurdere hvilke(t) spareprodukt(er) som

passer den enkeltes behov. Samtidig mener arbeidsgruppen at innskjerpingen av kravene til rådgiverrollen skal føre til at den enkelte selger av spareprodukter blir tydelig på hvilke produkter som best dekker den enkelte forbrukers ønsker og behov. Kombinert med ovennevnte aktuelle endringer på spareområdet, er det arbeidsgruppens vurdering at dette samlet vil gi en betydelig bedre informasjonssituasjon på spareområdet.

Arbeidsgruppen erkjenner videre at løpende kontroll og oppfølging fra Kredittilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet, samt bekjentgjøring av særlig utilfredsstillende forhold, vil være en vesentlig bidragsyter til at de øvrige nevnte tiltaksforholdene vil få tilsiktet virkning. Ikke minst kan Forbrukerrådet, som en interesseorganisasjon ubundet av forvaltnings- og myndighetsoppgaver, forholdsvis fritt gi uttrykk for sin vurdering av de ulike spareproduktene som et ledd i opplæringen av forbrukerne på dette området. Likeledes vil dette gi grunnlag for eventuell ny vurdering av ytterligere informasjonsforbedrende tiltak.

6 Lån og kreditt

Markedsføring av lån og kreditt blir stadig mer utbredt, og dette skjer gjennom en rekke ulike kanaler, for eksempel via aviser, TV, Internett og som direktesendt reklame hjem til husholdningene. Samtidig som markedsføring av lån og kreditt har blitt mer utbredt, ser vi også at mye av markedsføringen er mer aggressiv enn tidligere. Bruk av budskap av typen ”kjøp i dag – du lever bare en gang!”, ses stadig oftere.

I praksis har vi også sett mange eksempler på at tilbydere av lån og kreditt fremhever hvor raskt lånesøknaden behandles, eller hvor raskt det går å få lån i markedsføringen av lån og kreditt. Arbeidsgruppen er kjent med at Forbrukerombudet for kort tid siden har tatt opp med bransjen at det er i strid med god markedsføringsskikk og dermed brudd på markedsføringslovens § 1 første ledd å spille på forbrukerens impulsivitet ved å fokusere på at kreditten kan gis meget raskt, eller at svar på søknad gis meget raskt. Forbrukerombudet har derfor bedt bransjen om å endre sin markedsføring på dette punktet.

I tillegg til at lån og kreditt markedsføres gjennom mange ulike kanaler er det også slik at dette tilbys i mange ulike varianter. Dette kan være alt fra lån som ytes mot sikkerhet slik som for eksempel boliglån eller billån, rene forbrukslån som tilbys uten sikkerhet, kredittkort som kan benyttes både til uttak og varekjøp, og såkalte kjøpekort som ofte tilbys gjennom butikker som selger forbrugsgoder. Spørsmålet er om sluttbrukerne i finansmarkedet får tilstrekkelig informasjon om de produktene som tilbys, og om det er mulig for forbrukerne å orientere seg i markedet og sammenligne tilbud fra ulike aktører.

Det pågår for øvrig et arbeid innen EU-systemet med å utarbeide et forbrukerkredittdirektiv. Et av formålene med det planlagte direktivet er at dette skal bidra til økt kreditt over landegrensene. Direktivet skal blant annet inneholde regler for hvilken informasjonsplikt tilbydere av kreditt skal ha overfor forbrukere ved markedsføring av kreditt og forut for inngåelse av avtaler om dette. Ettersom det foreløpig er usikkert hvilket innhold direktivet vil få, og dermed også usikkert hvilke norske lover dette vil få betydning for, og fordi det etter hva arbeidsgruppen er kjent med heller ikke er avgjort om direktivet skal være et minimums- eller maksimumsdirektiv, har vi i det nedenstående valgt å peke på problemer og foreslå tiltak basert på hvilke behov vi ser for dette etter gjeldende norsk rett.

6.1 Opplysningsplikt i markedsføring

6.1.1 Oversikt over gjeldende regler

Lån- og kredittytters informasjonsplikt ved markedsføring av lån og kreditt med forbruker varierer, avhengig av hvorvidt tilbudet omfattes av finansavtaleloven eller av kredittkjøpsloven.

Kredittkjøpsloven har for eksempel andre krav til informasjonsplikt om effektiv rente ved markedsføring av kreditt enn det som oppstilles i finansavtaleloven ved markedsføring av lån. I forhold til hvilken informasjon långiver/kredittyster plikter å oppgi ved markedsføring av lån og kreditt, er det derfor avgjørende hvilken lov som regulerer forholdet.

Kravene etter **kredittkjøpsloven** til opplysningsplikt i markedsføring varierer, alt ettersom markedsføringen gjelder tilbud om forbrukerkredittkjøp eller tilbud om kontokredittavtaler for forbrukerkredittkjøp.

Kredittkjøp er kjøp der det er avtalt helt eller delvis utsettelse med betaling av kjøpesummen, alternativt at det er avtalt at kjøpesummen helt eller delvis skal dekkes ved lån fra selger eller andre på vegne av selger, eller at det er avtalt leie eller annen bruk av løsøre som i realiteten sikrer et avhendingsvederlag, dersom det er meningen at mottaker skal bli eier av tingen. Forbrukerkredittkjøp er kredittkjøp av løsøre til forbruker, når kreditten ytes eller formidles som ledd i næringsvirksomhet.

Kontokredittavtaler for forbrukerkredittkjøp er en særskilt form for forbrukerkredittkjøp, der kjøpesummen helt eller delvis dekkes på grunnlag av avtale mellom kjøperen (kontooveren) og kredittyster om løpende kreditt (kontokredittavtale). Nærmere definisjon av henholdsvis forbrukerkredittkjøp og kontokredittavtaler for forbrukerkredittkjøp finnes i § 3 i lov om kredittkjøp.

Ved markedsføring av forbrukerkredittkjøp og kontokredittavtaler kreves det at det opplyses om effektiv rente på nærmere angitte måter og at opplysningene gis på en slik måte at de lett oppfattes av den enkelte forbruker. Effektiv rente kreves imidlertid kun oppgitt dersom det opplyses om kredittvilkår i markedsføringen.

Ved markedsføring av kontokredittavtaler der det opplyses om kredittvilkår kreves det i tillegg til det ovennevnte også at det opplyses om den effektive renten for minst tre kredittbeløp, kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,-, men likevel ikke høyere enn den tilbudte kredittgrensen.

Krav til opplysningsplikt ved markedsføring av forbrukerkredittkjøp og kontokredittavtaler finnes i kredittkjøpslovens § 6 og i forskrift til kredittkjøpsloven, § 8 i forskriften.

Ved markedsføring av lån som reguleres av **finansavtaleloven** kreves det at det oppgis effektiv rente med angivelse av lånebeløp og låneprofil som ligger til grunn for beregningen, og eventuell adgang til renteregulering og eventuelle etableringsgebyr. Det kreves også at effektiv rente fremstilles slik at

opplysningene fremgår minst like tydelige som opplysninger om andre lånekostnader. Dette er imidlertid kun et krav dersom det også gis opplysninger om lånevilkår som angir rentesats eller andre tall som gjelder lånekostnadene i markedsføringen.

Arbeidsgruppen er ellers kjent med at Banklovkommisjonen i utredning nr. 6 (NOU 2001:23), har foreslått en ny bestemmelse om opplysningsplikt ved markedsføring av lån. (Dette forslaget er særlig kommentert under avsnitt 6.2 i det følgende.) De relevante delene av den foreslåtte bestemmelsen lyder som følger:

Opplyses det om prisforhold skal hele prisbildet knyttet til tjenesten fremgå på en tydelig måte. For lån oppgis effektiv rente. Vil effektiv rente variere med størrelsen av lånet, skal effektiv rente angis ved bruk av representative eksempler.

En viktig forskjell mellom krav til opplysningsplikt ved markedsføring av kreditt som omfattes av kredittkjøpsloven og lån som omfattes av finansavtaleloven er etter dette hvordan det skal opplyses om effektiv rente. Ved markedsføring av kontokredittavtaler, dvs. avtaler om løpende kreditt, kreves det at det opplyses i markedsføringen om effektiv rente ved kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,-, og at dette skjer på en måte som lett oppfattes av den enkelte forbruker dersom det opplyses om kredittvilkår i markedsføringen. Ved lån som omfattes av finansavtaleloven kreves det etter dagens regelverk at effektiv rente med angivelse av lånebeløp og låneprofil som ligger til grunn for beregningen, samt eventuell adgang til renteregulering og eventuelle etableringsgebyr, oppgis dersom det opplyses om lånevilkår som angir rentesats eller andre tall som gjelder lånekostnadene. I så fall kreves det at opplysninger om effektiv rente skal fremstilles slik at opplysningene fremgår minst like tydelig som opplysninger om andre lånekostnader.

6.1.2 Opplysning om effektiv rente

I praksis kan det være en vanskelig grensedrøining å fastslå hvorvidt det er kredittkjøpslovens eller finansavtalelovens opplysningspliktregler som skal komme til anvendelse i konkrete tilfeller. Dette får som nevnt i det foregående betydning for hvilke krav som stilles til opplysning om effektiv rente i markedsføring av det tilbudte lånet/kreditten.

I Bankklagenemndas uttalelse 2002-024, er spørsmålet om hvilken lov som skal gjelde i en konkret sak omtalt. Temaet i denne saken var hvorvidt opplysningspliktbestemmelsene i finansavtaleloven kom til anvendelse eller ikke. Av første avsnitt i denne uttalelsen fremgår følgende: ”Kredittrammen er i klagesaken disponert ved uttak. Bankklagenemnda legger til grunn at forholdet da ikke er et kontokjøp etter kredittkjøpsloven, men må vurderes som et lån etter finansavtaleloven.” Bankklagenemnda vurderte altså formålet og disponeringen av beløpet i denne konkrete saken. Nemnda sa derimot ingenting om hvilket regelverk som kommer til anvendelse når det gjelder opplysningspliktreglene, og heller ikke hva som hadde blitt resultatet dersom kredittrammen hadde blitt disponert til kontokjøp.

Forbrukerombudet, som har tilsynet med opplysningspliktreglene både etter finansavtaleloven og etter kredittkjøpsloven, legger til grunn at man i valget av regelverk må se på formålet med avtalen. Dersom

det er tale om et kort som både kan disponeres til kontantuttak og kontokjøp, må opplysningene i markedsføringen ta høyde også for det sistnevnte. Kredittkjøpslovens bestemmelser kommer da til anvendelse på markedsføringen, til tross for at enkelte av de som inngår avtalen ikke vil bruke muligheten til kontokjøp.

6.1.3 Forslag til tiltak

Hensyn til enkelhet og oversiktighet tilsier etter arbeidsgruppens syn at det burde være samme krav til opplysningsplikt om effektiv rente ved markedsføring av kreditt og lån, uavhengig av om et annonsert tilbud omfattes av finansavtaleloven eller av kredittkjøpsloven. Dermed ville man unngå dagens definisjonsproblemer slik dette er skissert i det tidligere nevnte.

Dette kan imidlertid by på enkelte praktiske problemer: I forskrift til kredittkjøpsloven oppstilles det krav om at det ved markedsføring av kontokredittavtaler skal opplyses om effektiv rente ved kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,-. I forskrift til finansavtaleloven oppstilles det krav om at det ved markedsføring av lån skal oppgis effektiv rente med angivelse av lånebeløp og låneprofil som ligger til grunn for beregningen, samt eventuell adgang til renteregulering og eventuelle etableringsgebyr.

Ved annonsering for større lån, for eksempel boliglån, vil det ikke være praktisk å oppstille kredittkjøpslovens regel om plikt til å opplyse om effektiv rente ved kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,-.

Det bør imidlertid være mulig å samordne regelsettene. En praktisk tilnærming til dette kan for eksempel være at opplysningspliktreglene varierer ut fra størrelsen på lånet som markedsføres. Ved markedsføring av lånetilbud under en viss størrelse kan det som ved markedsføring av kontokredittavtaler i henhold til kredittkjøpsloven kreves opplysning om effektiv rente ved kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,- mens det for lånetilbud over en slik størrelse kan legges opp til andre alternativer.

Ved markedsføring av lån over en viss størrelse kan løsningen være at man velger den ordningen som finnes i finansavtaleloven per i dag, nemlig at effektiv rente med angivelse av lånebeløp og låneprofil som ligger til grunn for beregningen, samt eventuell adgang til renteregulering og eventuelle etableringsgebyr, må oppgis i markedsføringen. Alternativt kan ovennevnte forslag fra Banklovkommisjonen i utredning nr. 6 (NOU 2001:23) legges til grunn, nemlig at dersom effektiv rente vil variere med størrelsen på lånet, så skal effektiv årlig rente angis ved bruk av representative eksempler.

Etter arbeidsgruppens syn er sistnevnte forslag det beste. Vi mener imidlertid at denne løsningen kun bør velges for lånetilbud over en viss størrelse. For lånetilbud under dette bør kredittkjøpslovens opplysningspliktregel om kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,- velges, slik at man oppnår samsvar mellom regelsettene på dette punktet.

Ovennevnte endringer av dagens regelverk kan gjøres ved å harmonisere opplysningspliktbestemmelsene i de to lovene, slik at kravene til hva som skal opplyses i markedsføring blir likelydende uavhengig av om tilbudet omfattes av det ene eller det andre lovsettet. Reglene for når plikten til å opplyse om effektiv rente i markedsføringen skal inntreffe og hvordan dette skal gjøres må i så fall også samordnes, ettersom det oppstilles ulike regler også for dette i de to lovsettene per i dag:

Kravet til *når* det skal opplyses om effektiv rente i markedsføringen utløses etter kredittkjøpsloven dersom det opplyses om kredittvilkår i annonse eller annen skriftlig markedsføring som helt eller delvis retter seg mot forbrukerkjøper. Etter forskrift til finansavtaleloven kreves det at det opplyses om effektiv rente ved enhver form for markedsføring (annonser o.l.) av lån hvor det gis opplysninger om lånevilkår som angir rentesats eller andre tall som gjelder lånekostnadene. Det bør være mulig å komme frem til en likelydende formulering her, slik at kravene til når det skal opplyses om effektiv rente i markedsføringen blir de samme etter de to lovsettene. Kravet til *hvordan* det skal opplyses om effektiv rente i markedsføringen for kreditt som omfattes av kredittkjøpsloven er at dette skal gjøres ved at opplysningene gis slik at de lett oppfattes av den enkelte forbruker. Etter finansavtaleloven kreves det derimot at effektiv rente skal oppgis minst like tydelig som opplysning om andre lånekostnader. Også her bør det være mulig å komme frem til en likelydende formulering, slik at kravene til meddelelseeffekt etter de to lovsettene blir de samme.

Et annet alternativ enn harmonisering av de to lovsettene slik at man får likelydende bestemmelser, er at opplysningspliktreglene ved markedsføring og avtaleinngåelse om utlån slås sammen til et felles lovsett som gjelder ved all form for markedsføring av lån og kreditt fra næringsdrivende til forbruker. Dette alternativet er kanskje det mest ønskelige ut fra hensynet til å oppnå mest mulig ensartede informasjonskrav fordi man da ikke risikerer at det utvikler seg forskjellig praksis etter de to lovsettene. Arbeidsgruppen antar imidlertid at en harmonisering av de to lovsettene ved å komme frem til en felles formulering som kan inntas i begge lover er enklere å gjennomføre i praksis enn en slik sammenslåing av de to lovverkene.

Arbeidsgruppen vil derfor foreslå at opplysningspliktbestemmelsene i kredittkjøpsloven med forskrifter og finansavtaleloven med forskrifter endres i tråd med det ovennevnte, slik at det oppstilles likelydende krav til hvordan det skal opplyses om effektiv rente i markedsføringen.

Vi legger til grunn at det vil være nødvendig med nærmere utredninger for å komme frem til en hensiktsmessig grensedragnings for når det skal opplyses om effektiv rente ved kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,-, og når dette ikke er nødvendig. Det samme gjelder spørsmålet om hvordan bestemmelsene om når det skal opplyses om effektiv rente og med hvilken meddelelseeffekt dette skal skje bør lyde for å få til en harmonisering av de to lovsettene. Arbeidsgruppen har derfor ikke laget konkrete forslag til lov- og forskriftsendringer, men anbefaler at dette gjøres.

6.2 Sammenligning av kostnader ved markedsførte tilbud

6.2.1 Informasjonsproblemer

Effektiv rente som angivelse av den totale kostnaden ved kreditten/lånet gir forbrukerne mulighet til å sammenligne tilbud fra ulike tilbydere av kreditt og lån. Det er derfor viktig at effektiv rente faktisk fremkommer av markedsføring for lån og kreditt. Per i dag er ikke lovgivningen lagt opp slik at det kreves at effektiv rente oppgis ved all markedsføring av lån og kreditt.

Ved markedsføring av kontokredittavtaler som reguleres av kredittkjøpsloven kreves det, som nevnt i avsnitt 6.1, at effektiv rente oppgis kun dersom det også opplyses om kredittvilkår i markedsføringen.

Opplysninger om kredittvilkår som dermed utløser krav om opplysning om effektiv rente vil for eksempel være opplysninger om nominell rente, opplysning om at betalingsutsettelse er rentefri, opplysninger om størrelsen på eventuelle etableringsgebyrer eller opplysning om betalingsutsettelsesperiode.

Ved markedsføring av låneavtaler som reguleres av finansavtaleloven må det opplyses om effektiv rente dersom det gis opplysninger om lånevilkår som angir rentesats eller andre tall som gjelder lånekostnadene.

Dette innebærer at dersom den næringsdrivende unnlater å opplyse om henholdsvis kredittvilkår eller opplysninger om lånevilkår som angir rentesats eller andre tall som gjelder lånekostnadene i markedsføringen, er det per i dag ikke noe krav om å opplyse om effektiv rente i markedsføringen. For eksempel vil den som markedsfører seg med "Lån penger til hva du vil hos oss", "Vi spør ikke hva du skal bruke pengene til – kontakt ...", "Trenger du penger – vi gir deg muligheten!" eller lignende formuleringer uten å opplyse om kredittvilkår, ikke være forpliktet til å opplyse om effektiv rente i markedsføringen.

Både for bransjen og for kontrollorganene kan det være problematisk i praksis å fastslå hva som er henholdsvis kredittvilkår som utløser krav om opplysning om effektiv rente i markedsføring av kreditt etter kredittkjøpsloven og hva som er lånevilkår som utløser krav om opplysning om effektiv rente ved markedsføring av lån etter finansavtaleloven.

6.2.2 Forslag til tiltak

Under dette punktet foreslår vi tiltak som etter vårt syn kan avhjelpe problemet som skisseres under punkt 6.2.1, nemlig at det kan være uklart i praksis når plikten til å oppgi effektiv rente i markedsføringen av lån og kreditt inntreffer.

Vi har valgt å foreslå endringer i gjeldende lovverk uavhengig av vårt eget forslag i punkt 6.1.3. om at det bør være mulig å komme frem til en likelydende formulering av kravet om når det skal opplyses om effektiv rente i markedsføringen, slik at kravene til dette blir det samme etter kredittkjøpsloven med forskrifter som etter finansavtaleloven med forskrift. Dette er fordi vi under punkt 6.1.3.

konkluderte med at vi mener det er nødvendig med nærmere utredninger om hvordan en harmonisering av opplysningspliktbestemmelsene i de to lovsettene kan gjennomføres. Tiltaket som vi foreslår her kan derimot etter vårt syn gjennomføres uavhengig av dette.

Som nevnt under avsnitt 6.1 har Banklovkommissjonen i utredning nr. 6 (NOU 2001: 23) i § 13-2 annet ledd andre og tredje punktum foreslått en endring av opplysningsplikt ved markedsføring av blant annet lån. De relevante delene av den foreslåtte bestemmelsen lyder som følger:

Opplyses det om prisforhold skal hele prisen knyttet til tjenesten fremgå på en tydelig måte. For lån oppgis effektiv rente. Vil effektiv rente variere med størrelsen av lånet, skal effektiv rente angis ved bruk av representative eksempler.

Banklovkommissjonens forslag innebærer at opplysningsplikt om effektiv rente vil inntre dersom det opplyses om "prisforhold" i markedsføringen av lån. Dersom et slikt forslag skulle bli gjennomført, vil det etter arbeidsgruppens syn kunne oppstå spørsmål om hva som faktisk er prisforhold, på samme måte som det i dag hersker usikkerhet om hva som er "lånevilkår".

Hensynet til enkelhet og forutberegnelighet tilsier derfor at arbeidsgruppen ikke ønsker å gå inn for ovennevnte forslag. Dette forslaget ble for øvrig lansert allerede i 2001, og arbeidsgruppen vil påpeke at markedsføringen av lån og kreditt etter den tid har blitt stadig mer aggressiv. Vi mener derfor at det er behov for en strengere regel for opplysningsplikt i markedsføring av lån enn det Banklovkommissjonens forslag innebærer.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at plikten til å opplyse om effektiv rente utvides til ikke bare å gjelde ved markedsføring av lån og kreditt der det opplyses om lånevilkår/kredittvilkår, men også til å omfatte all markedsføring av kreditt og lån. Dette vil kreve endringer både i finansavtaleloven og i kredittkjøpsloven.

I finansavtaleloven reguleres opplysningsplikt ved markedsføring av lån av forskrift til finansavtaleloven, forskrift om lånevilkår § 5 første punktum. Denne bestemmelsen foreslår arbeidsgruppen endres på følgende måte:

Ved enhver form for markedsføring (annonser o.l.) av lån ~~hvor det gis opplysninger om lånevilkår som angir rentesats eller andre tall som gjelder lånekostnadene~~, skal det oppgis effektiv rente med angivelse av lånebeløp og låneprofil samt eventuell adgang til renteregulering og eventuelle etableringsgebyr. Opplysninger om effektiv rente skal fremstilles slik at opplysningene fremgår minst like tydelig som opplysninger om andre lånekostnader.

I kredittkjøpsloven reguleres opplysningsplikt ved markedsføring av kreditt av kredittkjøpslovens § 6 første punktum og forskrift til kredittkjøpsloven § 8 første ledd. Disse bestemmelsene foreslås endret på følgende måte:

§ 6 Opplysningsplikt ved markedsføring

*Når det som ledd i næringsvirksomhet ~~opplyses om kredittvilkår~~ **markedsføres kreditt** i annonse eller annen skriftlig markedsføring som helt eller delvis retter seg mot forbrukerkjøper, skal det også opplyses om den effektive renten etter §§ 4 eller 5. Hvis det er den eneste hensiktsmessige fremgangsmåten, skal den effektive renten angis ved bruk av minst et representativt eksempel. Gjelder tilbudet en bestemt vare, skal også kontantprisen og kredittkjøpsprisen opplyses.*

§ 8 Kredittbeløp ved kontokreditt, kredittkjøpslovens §§ 5 og 6

Kreditttakeren skal ved inngåelse av kontokredittavtale, samt i markedsføring ~~der det opplyses om kredittvilkår ved av~~ kontokredittavtale, opplyse om den effektive rente for minst tre kredittbeløp, kr 1.000,-, kr 10.000,- og kr 20.000,-, dog ikke høyere enn den tilbudte kredittgrense.

Dersom det i avtalen ikke er fastsatt en kredittgrense, skal kreditttakeren legge til grunn at denne utgjør kr 15.000,-.

Kreditttakeren skal videre på forespørsel fra kredittakeren opplyse om den effektive rente på et bestemt kredittbeløp.

6.3 Tilsøring av opplysninger om effektiv rente

6.3.1 Informasjonsproblemer

Mange tilbydere av lån fremhever nominell rente fremfor effektiv rente i markedsføringen av lån som reguleres av finansavtaleloven. Dette skjer for eksempel ved at opplysning om nominell rente fremheves, mens effektiv rente oppgis med mindre meddelelseeffekt lenger ned i annonsen/markedsføringsmaterialet.

En del forbrukere er usikre på hva begrepene nominell og effektiv rente innebærer. Når den nominelle renten fremheves i markedsføringen, kan dette bidra til å forvirre ytterligere. Dette kan i seg selv gjøre det vanskelig å sammenligne priser på ulike tilbud ettersom totalprisen blir mindre tydelig.

Plikten til å opplyse om effektiv rente ved markedsføring av lån er direkte regulert i forskrift om låneavtaler § 5. Av forskriften fremgår det at effektiv rente skal fremstilles slik at opplysningene fremgår minst like tydelig som opplysninger om andre lånekostnader.

Forbrukerombudet, som har tilsyn med opplysningspliktreglene i forskrift om låneavtaler, har tatt opp ovennevnte problemstilling med en tilbyder av lån som fremhevet nominell rente i sin markedsføring av lån. Denne aktøren ville ikke innrette seg i overensstemmelse med Forbrukerombudets standpunkt, og saken ble derfor bragt inn for Markedsrådet.

Markedsrådet har nylig avsagt en avgjørelse i saken (Markedsrådets sak 08/04), der det blant annet fastslås at tilbydere av lån plikter å oppgi effektiv rente minst like tydelig som opplysning om nominell rente eller opplysning om andre lånekostnader ved markedsføring av lån.

Forbrukerombudet har informert bransjen om ovennevnte avgjørelse, og om hvordan det skal opplyses om effektiv rente ved markedsføring av lån. Bransjen har fått frist av Forbrukerombudet til 15. september 2004 med å innrette seg etter Markedsrådets avgjørelse.

6.3.2 Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen mener det er viktig at Forbrukerombudet følger opp Markedsrådets avgjørelse overfor tilbydere av lån. Ettersom problemstillingen faller innenfor Forbrukerombudets ansvarsområde, er det etter arbeidsgruppens vurdering ikke behov for å foreslå særskilte tiltak på dette feltet.

6.4 Opplysningsplikt forut for avtaleinngåelse

6.4.1 Frarådningsplikt

Både kredittkjøpsloven og finansavtaleloven oppstiller detaljerte krav til hva låntaker/kjøper har krav på å få vite forut for inngåelse av avtale om forbrukerkredittkjøp, kontokredittavtaler og lån. Etter begge lovsett er det blant annet krav om at kunden skal opplyses om kostnadene ved kreditten/lånet. Opplysningspliktreglene fremgår av henholdsvis kredittkjøpslovens §§ 4 og 5 og finansavtalelovens §§ 46 og 47 og forskrift om låneavtaler § 4.

En viktig forskjell når det gjelder opplysningsplikt forut for avtale om kreditt og lån etter de to lovsettene, er at det forut for inngåelse av låneavtale som reguleres av finansavtaleloven oppstilles en lovbestemt frarådningsplikt i finansavtalelovens § 47. I henhold til denne bestemmelsen plikter långiveren før låneavtale inngås med forbruker eller lånet utbetales, skriftlig å underrette låntakeren om at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp lånet dersom långiveren på dette tidspunktet *må anta* at økonomisk evne eller andre forhold på låntakerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp lånet.

Tilsvarende lovbestemt frarådningsplikt finnes ikke i kredittkjøpsloven. Utenfor finansavtalelovens område må en eventuell frarådningsplikt baseres på ulovfestede prinsipper om lojalitet i kontraktsforhold. Bankklagenemnda har i enkelte saker før finansavtalelovens ikrafttredelse, med henvisning til Rt. 1959 s. 1048, ansett låneavtaler som ugyldige fordi långiver måtte forstå at det var tale om et "håpløst foretagende". Dette nevnes eksempelvis i BKN 2003-140. I den grad dette kan betegnes som en frarådningsplikt er det tale om en, sett fra et forbrukerståsted, klart strengere regel enn bestemmelsen i finansavtalelovens § 47.

6.4.2 Harmonisering av krav til frarådningsplikt

Etter arbeidsgruppens syn tilsier både hensynet til at lovverket skal være enkelt å praktisere og hensynet til låntaker/den som søker om kreditt, at frarådningsplikten etter finansavtaleloven også bør kunne gjøres gjeldende for kreditt som omfattes av kredittkjøpsloven. Vi mener derfor at finansavtalelovens § 47 bør gjelde også ved avtaler om kreditt etter kredittkjøpsloven. Bestemmelsen om frarådningsplikt i finansavtalelovens § 47 lyder som følger:

Dersom långiveren før låneavtale inngås med en forbruker eller lånet utbetales til denne, må anta at økonomisk evne eller andre forhold på låntakerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp lånet, skal långiveren skriftlig underrette låntakeren om dette. Gjør låntakeren ikke det, kan låntakerens forpliktelser lempes for så vidt dette finnes rimelig.

Arbeidsgruppen kan ikke se at kredittkjøpsloven åpner for at en slik bestemmelse kan vedtas i forskrifts form. Vi vil derfor foreslå en lovendring i kredittkjøpsloven, slik at en bestemmelse med tilsvarende meningsinnhold som finansavtalelovens § 47 inntas i loven. Arbeidsgruppen foreslår følgende formulering i en slik bestemmelse:

Dersom kredittyster før avtale om kreditt etter kredittkjøpsloven inngås med en forbruker, må anta at økonomisk evne eller andre forhold på forbrukerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å inngå avtalen, skal kredittyster skriftlig underrette forbruker om dette. Gjør kredittyster ikke det, kan forbrukerens forpliktelser lempes for så vidt dette finnes rimelig.

6.4.3 Svakheter ved frarådningsplikten etter gjeldende lovgivning

Dersom långiveren ikke har grunn til å anta at låntakerens økonomiske evne eller andre forhold på låntakerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp lånet, oppstår det ingen frarådningsplikt for långiveren etter finansavtalelovens § 47. Dette gjelder uavhengig av om det faktisk er slike forhold på låntakers side eller ikke.

Problemstillingen kan komme på spissen for eksempel i tilfeller der låntakeren bevisst lyver om hvor mye gjeld vedkommende allerede har på søknadstidspunktet og det ikke foreligger noen grunn til at långiver skal forstå at låntaker oppgir uriktige opplysninger.

Ettersom det ikke finnes noen form for gjeldsregister i Norge, har ikke långiver noen mulighet til å verifisere de opplysningene som låntaker oppgir om gjeldsgrad på søknadstidspunktet.

Problemet kan tenkes avhjulpet ved at det opprettes et nasjonalt dataregister over hver av innbyggernes samlede gjeld. I så fall ville långivere kunne undersøke hvor mye gjeld en lånesøker har før søknad om lån innvilges, og frarådningsplikten ville ikke lenger i samme grad bero på lånesøkers egne opplysninger om dette.

Arbeidsgruppen er ikke kjent med at opprettelse av et slikt register har vært foreslått i Norge. I EUs forslag til forbrukerkredittdirektiv har det imidlertid vært foreslått opprettelse av nasjonale databaser med kredittopplysninger over samtlige personer som har misligholdt sine betalingsforpliktelser. Datatilsynet har uttalt seg kritisk til en slik opprettelse.

Selv om innføring av et register over hver enkelt innbyggers samlede gjeld ville bidra til å beskytte forbrukere mot å påta seg en for stor gjeldsbyrde, ser arbeidsgruppen at tiltaket vil reise en rekke spørsmål som vil måtte underlegges en bredere og mer omfattende vurdering enn det arbeidsgruppen kan gjøre. Arbeidsgruppen foreslår derfor ingen tiltak på dette punktet.

6.5 Uklarheter om hvordan et tilbud faktisk fungerer

6.5.1 Informasjonsproblemer

Enkelte tilbydere av kontokreditt opererer med relativt kompliserte systemer for kostnadsberegning. For eksempel krever enkelte aktører at dersom bare en del av fakturaen betales ved utløp av avtalt rentefri periode (der det er adgang til dette), så må kunden betale rente for hele fakturaens pålydende regnet fra den datoen kortet ble belastet varekjøpet, i tillegg til renter på den delen av fakturaen som ikke betales. Dersom kortet er benyttet til kontantuttak, blir effektiv rente belastet fra uttaksdato hvis ikke hele uttaket dekkes ved utløp av den rentefrie perioden.

Det naturlige for de fleste kunder, med mindre annet er uttrykkelig opplyst fra kredittyters side, vil være at rente på kjøpesum eller uttaksbeløp løper først fra utløp av avtalt rentefri periode. Enda mer nærliggende er det for kunden å tro at dersom deler av utestående beløp betales ved utløp av rentefri periode, så vil det bare løpe renter på den ubetalte delen av fakturaen regnet fra forfall.

I enkelte tilfeller kommer ikke beregningsmåten klart frem av vilkårene til kredittyter. For eksempel kan det være lagt sterk vekt på at tilbudet er rentefritt i en gitt periode etter betaling, uten at ovennevnte forutsetninger forklares. Dette kan gjøre det vanskelig for forbrukeren å oppfatte hva som egentlig er betingelsene for tilbudet.

6.5.2 Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen mener at tilbydere av kontokreditt som opererer med denne typen vilkår må opplyse klart til potensielle kunder om vilkårene, slik at forbrukere er klar over hvilken bruk av kredittkort som er minst prisgunstig.

Forbrukerombudet har tatt opp denne problemstillingen med aktører som tilbyr kontokredittavtale og pålagt disse å opplyse i markedsføring og avtalevilkår om hvordan tilbudet faktisk fungerer. Ettersom problemstillingen faller innenfor Forbrukerombudets ansvarsområde etter markedsføringsloven, er det etter arbeidsgruppens syn ikke behov for å foreslå noen særskilte tiltak her.

6.6. Bruk av begrep som ”rentefri kreditt” ved betalingsutsettelse

6.6.1 Informasjonsproblemer

Enkelte tilbydere av kontokreditt benytter uttrykk som ”rentefri kreditt” i markedsføringen av betalingsutsettelse. Slike formuleringer kan være egnet til å gi et umiddelbart inntrykk av at kreditten er kostnadsfri. I mange tilfeller er det imidlertid knyttet kostnader til betalingsutsettelsen, for eksempel et utsettelsesgebyr eller etableringsgebyr.

6.6.2 Forslag til tiltak

Forbrukerombudet, som har tilsyn med opplysningspliktbestemmelsene i kredittkjøpsloven, har tatt opp med aktører i bransjen at Forbrukerombudet mener det er villedende å benytte uttrykket ”rentefri kreditt” eller lignende formuleringer med samme innhold, dersom det er kostnader knyttet til betalingsutsettelsen. Dette begrunnes med at Forbrukerombudet mener at kostnader av typen etableringsgebyr i realiteten gir en effektiv rente og at uttrykket ”rentefri” derfor er villedende og utilstrekkelig veiledende og således i strid med markedsføringslovens §§ 2 og 3. Markedsføringslovens §§ 2 og 3 forbyr bruk av villedende og utilstrekkelig veiledende markedsføring som er egnet til å øke etterspørselen etter varer og tjenester, når det benyttes i en slik sammenheng. På bakgrunn av det ovennevnte har Forbrukerombudet satt krav til bransjen om i hvilke tilfeller begrepet ”rentefri kreditt” eller lignende formuleringer kan benyttes.

Arbeidsgruppen mener at det er viktig at Forbrukerombudet fortsetter å påse at bransjen ikke benytter denne typen utsagn i tilfeller der kreditten faktisk ikke er rentefri. Ettersom problemstillingen faller innenfor Forbrukerombudets ansvarsområde etter markedsføringsloven, er det etter arbeidsgruppens vurdering ikke behov for å foreslå særskilte tiltak på dette feltet.

6.7 Markedsføring av raske kreditter, kort behandlingstid på lån og lignende

6.7.1 Problem

Mange tilbydere av lån og kreditt tilbyr svært rask behandling av lånesøknader/søknad om kreditt, og utbetaler lånet/gir tilgang til kreditten tilsvarende raskt. Eksempelvis er det i mange forretninger mulig å søke om kjøpekort, få søknaden innvilget og kjøpe varer på kreditt i samme butikkbesøket. Ettersom opptak av lån og kreditt er noe som kan ha store konsekvenser for enkeltpersoner og deres familier, mener arbeidsgruppen at det kan være problematisk at denne prosessen går såpass hurtig. Det kan reises spørsmål ved om det ville vært hensiktsmessig at forbruker ble pålagt en form for betenkningstid, slik at det ikke var mulig å få lån/kreditt såpass hurtig som det vi ser eksempler på i dag.

6.7.2 Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen ser imidlertid også umiddelbare betenkeligheter ved å foreslå at alle forbrukere skal pålegges en plikt til betenkningstid som vilkår for tilbud om kreditt og lån, og har derfor ikke valgt å foreslå dette som et konkret tiltak.

Forbrukerombudet sendte i juni 2004 ut et orienteringsbrev til tilbydere av lån og kreditt der disse ble bedt om å endre markedsføring som spiller på at kreditten kan fås meget raskt, eksempelvis bruk av formuleringer som "Lån på timen" eller "Det tar deg to minutter å få svar hos oss". Forbrukerombudet begrunnet kravet med at det er i strid med god markedsføringsskikk og markedsføringslovens § 1 å spille på forbrukernes impulsivitet på denne måten.

Etter arbeidsgruppens syn er det positivt at Forbrukerombudet tar opp denne problemstillingen med tilbydere av lån og kreditt. Ettersom problemstillingen faller innenfor Forbrukerombudets ansvarsområde er det etter arbeidsgruppens vurdering ikke behov for å foreslå særskilte tiltak på dette feltet.

6.8 Konklusjon

På bakgrunn av drøftelsene av informasjonsproblemer og forslag til aktuelle løsninger ovenfor, foreslår arbeidsgruppen følgende:

- Opplysningspliktbestemmelser, herunder frarådningsplikten, i finansavtaleloven og kredittkjøpsloven på området låneopptak/kreditt harmoniseres.
- All markedsføring av kreditt skal inneholde opplysning om effektiv rente, uavhengig av om det opplyses om lånevilkår/kredittvilkår eller ikke.

I tillegg vises det til arbeidsgruppens forslag om å utvikle en informasjonsdatabase for finansmarkedet.

7 Dagligbank

Med ”dagligbank” tenkes det her på tjenester knyttet til bankkonto. Typiske tjenester vil være kontobelastninger i form av regningsbetaling og andre uttak, herunder ved bruk av kort og nettbank.

Dagligbanktjenester er regulert av finansavtaleloven som inneholder regler om bruk av konto, føring av konto, andres misbruk av konto og betalingsinstrumenter, forholdet mellom betaler og mottaker og hva som skjer i tilfelle forsinkelse av betalingsoverføringer.

Det er ikke vesentlige forskjeller i de dagligbankproduktene som tilbys av de ulike bankene. I henhold til finansavtaleloven § 13 første ledd skal de alminnelige vilkårene for innskudd og betalingsoppdrag holdes tilgjengelige for kundene på ekspedisjonsstedet. Opplysningsplikt knyttet til priser m.m. følger også av finansieringsvirksomhetsloven § 2-11 første punktum som også inneholder en forskriftshjemmel. De fleste bankene har prislistene tilgjengelige også på sine hjemmesider.

7.1 Sammenligning av priser

7.1.1 Informasjonsproblemer

Et av problemene forbrukerne står overfor er muligheten til å sammenligne pris. Dette skyldes at de ulike måtene å belaste en konto på er priset forskjellig, og at det varierer fra bank til bank. Eventuelle årsgebyr knyttet til kontohold eller kort er enkelt å sammenligne. For å kunne danne seg et bilde av de totale kostnadene ved å benytte den enkelte banks kontotilbud er det imidlertid nødvendig å ha en klar oppfatning av hvilke behov man har. Det vil for eksempel være av betydning om man benytter seg av NettGiro, eFaktura, AvtaleGiro, TeleGiro eller BrevGiro ved regningsbetaling, eller går med giroen i skranken. Har man behov for kvittering eller ikke, eventuelt bare en kvitteringsliste eller kontoutskrift? Hvor mange regninger betales normalt i en periode? Hvor mange ganger benyttes kortet i minibank, når på døgnet, og benyttes normalt egen eller andre bankers automater? Hvor mange ganger benyttes kortet i betalingsterminaler ved kjøp av varer eller tjenester i perioden, og hva slags kort benyttes, hvor ofte i utlandet osv.?

7.1.2 Forslag til tiltak

Selv om det er hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2-13 til å gi forskrifter om prisfastsetting og kostnadsbelastning for tjenester som ytes av finansinstitusjoner, legger arbeidsgruppen til grunn at det ikke er aktuelt å kreve samordning av prisene. Prisene på de ulike tjenestene bør være gjenstand for konkurranse mellom bankene. Arbeidsgruppen anser det heller ikke som hensiktsmessig å legge begrensninger på hvor mange prisvariabler en bank kan ha.

Det som kunne tenkes som et mulig tiltak er å kreve at det skal opplyses om samlede omkostninger på dagligbanktjenester beregnet etter en nærmere angitt ”normalbruksprofil” over en fast periode. Arbeidsgruppen har imidlertid kommet til at dette ikke vil være hensiktsmessig. Et slikt omkostningsbilde vil bare være til hjelp for de som ligger innenfor eller tett opp til normalprofilen. Ofte vil det også være andre forhold enn kostnadene knyttet til dagligbanktjenestene som er avgjørende for valg av tjenesteleverandør. En kunde vil trolig komme bedre ut ved å benytte seg av de rimeligste alternativene som tilbys av den banken man har valgt, fremfor å legge til grunn en prissammenligning for de ulike bankene. Selv om gebyrene kan variere, utgjør ikke forskjellen så mye at det kan forsvares å innføre særlige regler om prisinformasjon.

Et annet spørsmål er om en informasjonsdatabase som nevnt i kapittel 3 kan tenkes å føre til en samordning og forenkling av prisstrukturen for dagligbanktjenestene. Arbeidsgruppen viser også til drøftelsen i kapittel 9 om produktpakker.

7.2 Misbruk av nettbankkonto

7.2.1 Informasjonsproblemer

Bruk av nettbank blir stadig mer utbredt blant forbrukere. Det er arbeidsgruppens oppfatning at mange forbrukere ikke er klar over hvilket ansvar som påligger nettbankkunder i tilfeller der andre misbruker nettbankkontoen.

I finansavtaleloven § 35 er det fastsatt begrensninger for det ansvaret en bankkunde har dersom andre urettmessig har brukt kundens betalingskort (når tilhørende personlig kode eller annen lignende sikkerhetsprosedyre er benyttet). I disse tilfellene er kundens ansvar begrenset til inntil kr 800,- og oppad til kr 8.000,- dersom kunden har opptrådt grovt uaktsomt. Tilsvarende begrensninger gjelder ikke når noen urettmessig bruker en kundes nettbankkonto. I henhold til finansavtalelovens § 34 er kundens ansvar i slike tilfeller begrenset oppad til disponibelt beløp på kontoen på belastningstidspunktet. Kunden kan også bli ansvarlig for et høyere beløp dersom kunden forsettelig har medvirket til at misbrukeren har kunne legitimere seg. Heller ikke bankenes standardkontrakter inneholder noen beskyttelse av nettbankkunder ut over de som følger av finansavtaleloven § 34.

7.2.2 Forslag til tiltak

Ut fra hensynet til balanse i avtaleforholdet kan det etter arbeidsgruppens syn argumenteres for at det bør fastsettes en øvre grense for kundens ansvar ved bruk av nettbank. Det vil være naturlig at den øvre beløpsgrensen for ansvar vurderes å være sammenfallende med den grensen som gjelder ved misbruk av betalingskort. Virkningen for bankkunden ved slik misbruk av nettbankkonto vil være den samme, og de to tjenestene benyttes begge ved hjelp av en pin-kode. Arbeidsgruppen viser i denne forbindelse til at finansavtalelovens § 35 sjette ledd inneholder en hjemmel for i forskrift å fastsette at reglene i paragrafen skal gjelde helt eller delvis også for andre typer betalingsinstrumenter.

Forbrukerombudet har ved flere anledninger tatt opp med Justisdepartementet at forskriftshjemmelen i finansavtaleloven § 35 bør benyttes til å vedta samme ansvarsregler for misbruk av nettbank som for misbruk av betalingskort. Justisdepartementet har hittil ikke etterkommet Forbrukerombudets anmodning, blant annet under henvisning til at misbruk av nettbank foreløpig ikke har vært noe problem i praksis. I den senere tid har imidlertid Bankklagenemnda behandlet sin første sak om misbruk av nettbank. Denne saken er foreløpig ikke avgjort. Ettersom misbruk av nettbank nå har vært oppe i praksis har Forbrukerombudet, eventuelt i samarbeid med Forbrukerrådet og Kredittilsynet, planer om igjen å ta opp problemstillingen med Justisdepartementet.

Arbeidsgruppen ser at et forslag om regelverksendringer som overfører deler av ansvaret fra kunden til banken vil kreve en bredere vurdering enn det som ligger til grunn for arbeidsgruppens mandat. Det er imidlertid arbeidsgruppens syn at dersom ansvarsreglene for misbruk av nettbank ikke endres til å bli tilsvarende ansvarsreglene ved misbruk av betalingskort, så bør det kreves at bankkundene gjøres oppmerksomme på de ansvarsreglene (jf. finansavtaleloven § 34) som gjelder for nettbankkunder i den aktuelle banken før kunden inngår avtale med banken om nettbank som betalingsløsning. En slik informasjonsplikt kan eventuelt inntas i forskrift 1. februar 2000 nr. 100 om kontoavtaler.

7.3 Ulike sikringsordninger

7.3.1 Informasjonsproblemer

Banker med konsesjon fra norske myndigheter er underlagt den norske innskuddssikringsordningen som dekker inntil to millioner kroner per innskyter per bank, jf. lov 8. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (Banksikringsloven). Filialer av utenlandske banker er underlagt sikringsordningen i sitt hjemland. Sikringsordningene i andre EØS-land gir ikke en så høy dekning som den norske.

Banker hjemmehørende i et annet EØS-land kan velge å knytte seg til den norske ordningen. Ingen banker har ennå gjort det. Det følger av banksikringsloven § 2-3 at kundene skal informeres skriftlig om den innskuddsordningen som gjelder. Finansieringsvirksomhetsloven § 2-11a gir hjemmel til å fastsette forskrift som begrenser en kredittinstitusjons adgang til å bruke opplysninger om

sikringsordninger i sin markedsføring. Slik forskrift er fastsatt, jf. forskrift av 17. oktober 2001 nr. 1190 om sikringsordninger for kredittinstitusjoner. I henhold til forskriften § 3 er bankene avskåret fra *”å bruke opplysninger om sikringsordninger til reklameformål på en måte som kan påvirke banksystemets stabilitet eller innskytternes tillit”*. Begrensningen i forskriften er et resultat av gjennomføringen av EØS-direktiv i norsk rett.

7.3.2 Forslag til tiltak

Selv om det, sett fra kundenes side, kunne vært hensiktsmessig at informasjon om sikringsordningene fremkom i markedsføringsmaterialet, vil en ved å kreve dette lett kunne komme i konflikt med nevnte forskriftsbestemmelse. Arbeidsgruppen finner derfor ikke grunn til å foreslå noen endringer knyttet til den informasjonen som skal gis om sikringsordninger.

7.4 Bruk av ulike merkenavn

7.4.1 Informasjonsproblemer

Et annet spørsmål som også er knyttet til blant annet sikringsordninger, gjelder tilfeller der en bank benytter ulike merkenavn i sin virksomhet. Et eksempel på dette er DnB NOR Bank ASA som i tillegg benytter ”Postbanken” (Nordlandsbanken er datterbank.). Andre eksempler er tidligere sparebanken Gjensidige NORs ”Vika Bank” og ”Cresco Card”. Bruk av ulike merkenavn er også kjent fra forsikring, for eksempel benyttet Storebrand Skadeforsikring ”Pluss Forsikring” som merkenavn.

Etter arbeidsgruppens syn bør også finansinstitusjonene, på linje med foretak i andre næringer, kunne benytte ulike merkenavn i sin virksomhet, forutsatt at det ligger innenfor den til enhver tid gjeldende lovgivning, herunder markedsføringsloven. Det nevnes her at eneretten for banker til å bruke ordet ”bank” med eller uten tillegg i sitt navn, eller ved omtale av sin virksomhet, ikke er til hinder for at en bank bruker ulike merkenavn der ordet ”bank” inngår, (jf. forretningsbankloven § 2 og lignende bestemmelse for benyttelse av ”sparebank” i sparebankloven § 1 tredje ledd). Banken må selvfølgelig benytte foretaksnavnet når den fremstår som avtalepart og på andre dokumenter som stifter rettigheter og plikter for partene, for eksempel garantier, panteobligasjoner mv.

Det arbeidsgruppen ser kan være et problem er i hvilken grad kundene faktisk er klar over at det er én og samme bank som opererer under de ulike merkenavnene, i motsetning til forskjellige banker. Dette vil være av betydning i tilfeller der innskuddene i samme bank til sammen utgjør mer enn to millioner kroner. Spørsmålet har vært reist i forbindelse med Den norske Banks ASA erverv av Postbanken AS, og i forbindelse med Svenska Handelsbanken AB publ.s erverv av Bergensbanken ASA. I sistnevnte sak ble virksomheten i Bergensbanken overført til Handelsbankens filial i Norge. For tillatelsen til avviklingen av Bergensbanken ASA satt Finansdepartementet som vilkår at Svenska Handelsbanken ikke kunne videreføre ”Bergensbanken” som merkenavn. Spørsmålet om bruk av ”Postbanken” ble tatt

opp igjen i forbindelse med fusjonen mellom Gjensidige NOR Sparebank ASA og Den norske Bank ASA. Det ble blant annet satt følgende vilkår for konsesjonen:

Ved bruk og markedsføring av firma skal de operative konsernselskapenes konserntilknytning til finanskonsernet DnB NOR fremgå på en klar og tydelig måte. Ved bruk og markedsføring av sekundære forretningskjenner (merkenavn) skal det aktuelle konsernselskapets firma og konserntilknytning fremgå på en klar og tydelig måte. Kundene skal gjøres særlig oppmerksomme på når like virksomheter med ulike merkenavn er dekket av én og samme innskuddsgaranti. Det skal utarbeides en generell standard for hvordan disse vilkår skal gjennomføres i praksis. Standarden skal godkjennes av Kredittilsynet. Kredittilsynet kan ved enkeltvedtak gripe inn med pålegg dersom Kredittilsynet finner at det materiell og den informasjon som utarbeides og benyttes i praksis ikke er i samsvar med de konsesjonsvilkår som departementet har fastsatt.⁷

7.4.2 Forslag til tiltak

Det vil ikke alltid være slik at myndighetene har en søknad til behandling som gjør at en kan benytte konsesjonsvilkår til å ”regulere” en begrensning i bruk av ulike merkenavn. I andre tilfeller vil det ikke foreligge et like godt rettslig grunnlag for å gripe inn fra myndighetenes side. Arbeidsgruppen foreslår derfor at spørsmålet vurderes regulert.

Det legges til grunn at det ikke vil være aktuelt å foreta en lovendring så lenge arbeidet med en totalrevisjon av finanslovgivningen pågår i Finansdepartementet og Banklovkommissjonen. Spørsmålet kan imidlertid reguleres i forskrift. Alternative lovhjemler og forskrifter vil kunne være:

- forskriften til banksikringsloven § 2-3 om informasjonsplikt om hvilken sikringsordning som gjelder. Forskriften er fastsatt av Finansdepartementet.
- forskriften om kontoavtaler. Forskriften er fastsatt av Justisdepartementet.
- forretningsbankloven § 20 annet ledd og sparebankloven § 22 annet ledd inneholder en hjemmel for Kredittilsynet til å gi nærmere forskrifter om ”*formen for innskuddsbevis, om kunngjøring av innskuddsvilkår, og om fremgangsmåten ved innskudd og uttak.*” (Arbeidsgruppens understrekning).

Arbeidsgruppen har ikke i denne omgang utarbeidet et forslag til forskriftsbestemmelser. Formålet med bestemmelsen(e) må imidlertid være å sikre at en kunde gjøres kjent med at vedkommende har sine innskudd i én og samme bank, også i tilfeller der innskuddene er et resultat av tilbud under ulike merkenavn.

⁷ Fra Finansdepartementets konsesjonsbrev datert 28. november 2003.

7.5 Konklusjon

Arbeidsgruppen foreslår at:

- Det fastsettes en forskrift som pålegger banker som driver sin innskuddsvirksomhet under ulike merkenavn en særlig opplysningsplikt slik at en kunde som benytter seg av innskuddsprodukter som tilbys under de ulike merkenavnene gjøres kjent med at innskuddene er plassert i samme bank, og at de blir vurdert samlet i forhold til innskuddsgarantien.

I tillegg vises det til forslaget i kapittel 3 om opprettelse av en informasjonsdatabase, som etter arbeidsgruppens syn vil gjøre det lettere for forbrukerne å sammenligne priser på de enkelte tjenestene som de ulike finansinstitusjonene tilbyr.

8 Skadeforsikring

8.1 Kompleks markedsorientering

8.1.1 Informasjonsproblemer

Det største problemet forbrukere møter i markedet for skadeforsikring, er at det er generelt vanskelig å orientere seg og sammenligne tilbud fra ulike forsikringselskaper. Problemet er sammensatt, men resulterer i en hemmende virkning på konkurransen mellom selskapene ettersom sammenligning av produkter er en forutsetning for at forbrukerne kan opptre som rasjonelle etterspørrere og lett skal kunne velge det selskapet som tilbyr den beste forsikringen for den enkelte, både med hensyn til pris og vilkår.

Det finnes en rekke ulike forsikringsprodukter i markedet som forbrukere må forholde seg til. De ulike forsikringsproduktene vil ha ulike dekningsfelt med unntaksvilkår, samt ulike sikkerhetsklausuler som vil være viktige for den enkelte å ha oversikt over. Det finnes videre mange nemndssaker fra Forsikringskadenemnda når det gjelder uklare vilkår.

Et annet problemområde forbrukere møter når de ser etter informasjon er at det synes å være lite samsvar mellom selskapenes markedsføring og den rene faktainformasjonen knyttet til forsikringsvilkårene som virkelig gjelder. Markedsføringen kan gi inntrykk av at forsikringen dekker noe den i realiteten ikke vil gjøre, noe som er med på å skape forvirring rundt budskapet selskapet prøver å sende ut og rundt de forsikringsproduktene det tilbyr.

Videre er den generelle språkbruken et problem i dette markedet. Språket som blir brukt i informasjonsmateriellet som blir tilbudt forbrukere blir oppfattet som særdeles vanskelig. Skal forbrukere opptre som effektive etterspørrere i markedet for skadeforsikring, er det viktig at informasjonen gjøres forståelig for den enkelte slik at man lettere kan orientere seg mellom de ulike tilbudene i markedet.

8.1.2 Forslag til tiltak

Arbeidsgruppens forslag om en sentral informasjonsdatabase i kapittel 3 omfatter også skadeforsikring, særlig når det gjelder informasjon om priser og vilkår på ulike forsikringer.

Arbeidsgruppen er imidlertid klar over at skadeforsikring skiller seg såpass mye fra øvrige bank-, finans- og spareprodukter at det kan gi grunnlag for ytterligere funksjonalitet knyttet til skadeforsikringsdelen av en slik informasjonsdatabase. Blant annet kan arbeidsgruppen se et behov for at forbrukerne tilbys en form for forsikringsguide som, i tillegg til å gjøre pris og vilkår mer sammenlignbare, kan fungere som en slags objektiv rådgiver som identifiserer nødvendig og tilstrekkelig skadeforsikringsdekning for den enkelte. Forbrukeren kan for eksempel taste inn opplysninger om seg selv, slik at forsikringsguiden kan gi opplysninger om skadeforsikring det kan være relevant å vurdere, basert på de oppgitte opplysningene. Arbeidsgruppen mener at dette bør vurderes av den nye arbeidsgruppen som anbefales nedsatt knyttet til utvikling av en informasjonsdatabase.

Når det gjelder vanskelige vilkår, trekker problemene i to retninger. Det ene er at vilkår fungerer som en konkurranseparameter, og derfor ikke vil være egnet for totalharmonisering sett fra et konkurranseperspektiv. Det andre trekker i retning av harmonisering av vilkår, slik at forbrukere lettere kan orientere seg i markedet og sammenligne produkter, og på denne måten bidra til å heve konkurransen. Arbeidsgruppen antar imidlertid at opprettelsen av en sentral informasjonsdatabase vil bidra til å gjøre betydningen av ulike vilkår mer tilgjengelige for sluttbrukerne, og foreslår derfor ingen spesifikke tiltak på dette området.

Arbeidsgruppen har også pekt på vanskelig språkbruk som et informasjonsproblem i skadeforsikringsmarkedet. Også her står vi overfor et tosidig problem siden det i mange tilfeller er nødvendig med en viss grad av forsikringsteknisk språkbruk knyttet til forsikringsprodukter. Arbeidsgruppen antar imidlertid at opprettelsen av en sentral informasjonsdatabase vil bidra til forbedringer også på dette området, blant annet ved å lage en tilhørende ordbok, og foreslår derfor ingen spesifikke tiltak.

8.2 Premiestørrelse og endring av premie

8.2.1 Informasjonsproblemer

Informasjon rundt premiestørrelsen og endringen av denne fra år til år kommer ikke klart frem i dagens informasjons- og avtaleforhold om skadeforsikringsprodukter. Forbrukere får dermed vanskeligheter med å identifisere hvor stor premieendring de har fra et år til et annet, og kan på denne måten bli mindre bevisste på hva forsikringsproduktet egentlig koster. Videre kan det være vanskelig å følge med i prisutviklingen når vilkår i forsikringsproduktet har endret seg fra et år til et annet.

Rabattordninger som totalkunderabatt og andre rabatter, er også med på å tilsløre den reelle prisen på forsikringsproduktene. Det vises i denne sammenheng til drøftelsen av produktpakker i kapittel 9.

Andre faktorer som gjør det vanskelig å sammenligne tilbudene fra ulike forsikringsselskaper, er opparbeidelse av rabatter ved egenandel. Jo lenger du som forbruker har vært en skadefri kunde i et

selskap, jo mer kan du opparbeide deg av rabatter ved egenandel. Problemet med denne ordningen er at du ikke får flyttet med deg denne type rabatter ved bytte av selskap. Rabattordningen vil dermed få en innelåsningseffekt for forbrukere, og på denne måten forhindre dem i å bytte selskap.

8.2.2 Forslag til tiltak

For å gjøre det lettere for forbrukere å opptre prisbevisst i markedet for skadeforsikring, bør det være krav til tydeligere prisinformasjon på forsikringspremien og ved premieøkning. Forbrukere bør få informasjon om fjorårets forsikringspremie på årets regning, samt hvor stor en eventuell endring av premien har vært i prosent.

Banklovkommisjonen har for øvrig foreslått i NOU 2002: 21 *Oppsigelse mv. av forsikringsavtaler* at det i forbindelse med tegning av flere forsikringer skal opplyses skriftlig om premien for hvert av produktene. Dersom de foreslåtte lovendringene vedtas, vil prisinformasjonen bli bedre når det gjelder synliggjøring av totalkunderabatter mv.

8.3 Oppsigelse i forsikringsperioden

8.3.1 Informasjonsproblemer

Skadeforsikringsavtaler inngås for en bestemt fremtidig tidsperiode, gjerne fra tegningsdato og ett år frem i tid. Informasjon om avtaleperioden, muligheter for å si opp forsikringen i løpet av denne perioden, samt om forsikringsavtalen automatisk fornyes uten oppsigelse fra en av avtalepartene, er det viktig at den enkelte forsikringstaker er innforstått med. Dette er et ansvar som påhviler forsikringsselskapet.

I en av Stortingets spørretimer i mars 2002 ble det blant annet reist spørsmål ved om det ikke var konkurransemessig uheldig at forsikringstakere ble bundet opp i skadeforsikringsavtaler opptil ett år, særlig på bakgrunn av mange fusjoner som hadde funnet sted. Etter avtale med Finansdepartementet fikk Banklovkommisjonen i oppdrag fra Justisdepartementet å vurdere om det bør være oppsigelsesadgang i skadeforsikring. Dette ble inntatt i Banklovkommisjonens utredning nr. 9, NOU 2002: 21.

8.3.2 Forslag til tiltak

Banklovkommisjonen vurderte i denne utredningen oppsigelsesadgang i skadeforsikring, sykeforsikring og ulykkesforsikring uten å anbefale en generell oppsigelsesadgang ut over det som gjelder i dag, dvs. ved bortfall av forsikringsbehovet eller at det foreligger andre særlige grunner. Banklovkommisjonen har imidlertid åpnet for en flytterett til annet selskap. I tillegg er det blant annet foreslått endringer i forsikringsavtaleloven som skal gjøre det lettere for forsikringstakeren å vurdere å bytte selskap ved utløpet av forsikringstiden.

Etter arbeidsgruppens vurdering er Banklovkommisjonens tiltak knyttet til oppsigelse av forsikringsavtaler i forsikringstiden tilstrekkelige, under forutsetning av at forsikringsselskapene forvisser seg om at forsikringskunder ved tegning av forsikringer er innforstått med den tidsperioden forsikringen gjelder.

8.4 Dobbeltforsikring

8.4.1 Informasjonsproblemer

Dobbeltforsikring er i noen tilfeller et annet problem i markedet for skadeforsikring, som også preges av informasjonsmangel. Det tilbys i dag skadeforsikring gjennom stadig flere kanaler, alt fra det tradisjonelle forsikringsselskapet til kortselskap og forhandlere av hvitevarer. Videre kan forbrukere være dekket av skadeforsikring på enkelte områder både hos arbeidsgiver eller gjennom ulike foreninger.

Dette kan resultere i unødvendig forsikringsdekning, ved at man privat forsikrer seg for noe man allerede er forsikret for. Et annet problem er at forbrukere forsikrer seg mot noe som allerede er dekket av folketrygden eller som er regulert gjennom lovverk (f.eks. reklamasjonsrett i forbrukerkjøpsloven). Ved dobbeltforsikring vil man ikke få utbetalt det økonomiske tapet to ganger, noe det er viktig at forbrukerne er klar over.

8.4.2 Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen fremmer ingen konkrete tiltak på dette området, men antar samtidig at problemet med dobbeltforsikring i en viss utstrekning løses i tilknytning til opprettelse av en sentral informasjonsdatabase.

Videre mener arbeidsgruppen at en løsning på dette problemet trolig finnes i bedre og hyppigere informasjon om at dobbeltforsikring i skadeforsikringsmarkedet ikke medfører dobbel utbetaling, en informasjonsoppgave Forbrukerrådet følger tettere opp i fremtiden.

8.5 Konklusjon

På bakgrunn av drøftelsene av informasjonsproblemer og forslag til den aktuelle løsningen nevnt ovenfor, foreslår arbeidsgruppen følgende:

- Det innføres krav til klarere prisinformasjon i skadeforsikring, i første rekke relatert til synliggjøring av endringer i løpende forsikringsavtaler fra forsikringsperiode til forsikringsperiode.

- Øvrige tiltak vurderes i henhold til utfallet av Banklovkomisjonens arbeid på området.

I tillegg vises det til arbeidsgruppens forslag i kapittel 3 om å etablere en informasjonsdatabase for finans- og forsikringsmarkedet.

9 Produktpakker

I en nærmere vurdering av spørsmål knyttet til produktpakker har arbeidsgruppen valgt å skille mellom tre ulike typer produktpakker:

- a) en tjeneste eller produkt tilbys på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste eller produkt
- b) en tjeneste eller produkt tilbys på gunstigere vilkår på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg annen tjeneste eller produkt
- c) en kunde tilbys rabatt fordi kunden kjøper flere tjenester eller produkter (lojalitetsprogrammer, totalkunderabatter)

Produktpakker som faller inn under bokstav a):

Produktpakker som faller inn under bokstav a) er ikke tillatt etter forskrift 1. juni 1990 nr. 249 om produktpakker m.v. (produktpakkeforskriften) § 2 første ledd. Selv om det har vært reist enkelte spørsmål om hva som regnes som én tjeneste, har det ikke vært særlige problemer knyttet til håndhevingen av forbudet mot slike produktpakker.

For oversikts skyld understreker arbeidsgruppen i denne sammenheng at såkalte strukturerte produkter, f.eks. aksjeindeksobligasjoner og lignende, vil være å anse som ett produkt i forhold til reglene om produktpakker, selv om det i informasjonen som skal gis til kundene skal opplyses om hvilke elementer produktet består av, jf. nærmere om dette i kapittel 5 om sparing.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør forbudet videreføres. Slike produktpakker omtales derfor ikke nærmere i det følgende som et ”tiltak for å bedre informasjonstilbudet”.

Produktpakker som omfattes av bokstav b) og c):

Produktpakker som omfattes av bokstav b) og c) er tillatt bare dersom ”*samlet tilbud av flere tjenester er begrunnet med kostnadsbesparelser*”, jf. produktpakkeforskriften § 3 tredje ledd. Det som skiller produktpakker som faller inn under bokstav b) fra produktpakkene som nevnt i bokstav c), er måten prirabatten fastsettes på. Et eksempel som faller inn under bokstav b) er en bank som tilbyr gunstigere rente på lån dersom du har en konto (lønskonto eller sparekonto) i banken. Rabatten knyttes her til lånet fordi det blir billigere for banken å håndtere dette når renter og avdrag m.m. kan trekkes direkte fra en konto i banken. Bankkontoen kan også være en sikkerhet innenfor de pante- og motregningsreglene som gjelder. Et eksempel som faller inn under bokstav c) er de

lojalitetsprogrammene som tilbys særlig av skadeforsikringsselskapene, der det gis en samlet rabatt dersom man kjøper flere forsikringer av selskapet (hus, innbo, bil, reise o.a.). I disse tilfellene er det kundene som selv velger hvilke produkter og tjenester som skal inngå i pakken.

Produktpakken inkluderer normalt tjenester eller produkter fra samme foretak. De kan imidlertid også tenkes å inkludere tjenester eller produkter fra ulike foretak i samme konsern, eller også fra foretak utenfor konsernet.

Videre inkluderer produktpakken normalt produkter og tjenester som ligger innenfor foretakets kjernevirksomhet, for eksempel forsikring for forsikringsselskaper, lån, innskudd og betalingstjenester fra banker, lån og kreditter fra andre typer finansinstitusjoner, m.m. I praksis inkluderer produktpakken også produkter som ikke anses for å være foretakets kjernevirksomhet. Som eksempel nevnes reiser, teaterbilletter, kinobilletter, nøkkelservice m.m. Dette er tjenester og produkter som foretaket tilbyr kundene sine ut fra ønsket om å beholde kundene. Enkelte tilbud kan sies å falle utenfor kjernevirksomheten, men likevel ha en tilknytning til denne og som gjør at tilbudet står i en mellomstilling. Et typisk eksempel er skadeforsikringsselskaper som tilbyr leie eller kjøp av barneseter, røykvarslere og batterier til slike, bilalarmer, boligalarmer m.m. Dette er produkter og tjenester som faller utenfor kjernevirksomheten, men som er skadeforebyggende og som dermed kan redusere utbetalingene under poliser selskapet har utstedt. (For ordens skyld fremheves det her at det er koblingen av salg av en forsikring og salg av skadeforebyggende gjenstand som gjør at det blir en produktpakke. At et skadeforsikringsselskap tilbyr gunstigere premie dersom en bil har alarm, innebærer ikke at tilbudet blir en produktpakke. Det er det først når kunden tilbys å kjøpe en bilalarm av forsikringsselskapet sammen med tegning av forsikring at det blir en produktpakke.)

Slik ”annen virksomhet” (annet enn kjernevirksomheten) reiser spørsmål både i forhold til de virksomhetsbegrensningsreglene som gjelder for ulike typer finansinstitusjoner og i forhold til spørsmål om tilgift i markedsføringsloven.

Når det gjelder virksomhetsbegrensningsregler vises det her til at forsikringsselskaper ikke skal drive annen virksomhet enn forsikringsvirksomhet og virksomhet som naturlig henger sammen med forsikringsvirksomhet, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-1 første ledd. Noe større fleksibilitet gjelder for bruken av såkalte frie midler, dvs. midler som ikke er avsatt til å dekke forsikringsforpliktelser. Banker kan bare utføre forretninger og tjenester som det er vanlig eller naturlig at banker utfører, og kan ikke drive annen næringsvirksomhet, jf. forretningsbankloven § 19. Samme regel er lagt til grunn for sparebanker, jf. sparebankloven § 24. Finansieringsforetak kan bare drive finansieringsvirksomhet og virksomhet som naturlig henger sammen med dette, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 3-16. Kredittilsynet har ikke, under henvisning til disse virksomhetsbegrensningsreglene, funnet grunn til å gripe inn med pålegg om at tjenester og produkter som finansinstitusjonene tilbyr sine kunder som ledd i kundepleie eller som skadeforebyggende tiltak må opphøre.

Når det gjelder tilgift er dette ulovlig i henhold til markedsføringsloven § 4 første ledd.

Med ”tilgift” menes enhver tilleggsytelse, vare, tjeneste eller annet, som er knyttet til avsetningen av hovedytelsen og som mangler naturlig sammenheng med den ytelsen. Det samme gjelder dersom det kun regnes særlig lav pris for tilleggsytelsen. Produkter og tjenester som tilbys samlet og som reguleres av produktpakkeforskriften, vil kunne være i strid med forbudet mot tilgift i markedsføringslovens § 4. Ettersom dette er regulert av produktpakkeforskriften har Forbrukerombudet ikke i den senere tid vurdert finansinstitusjonenes produktpakker i forhold til tilgiftsforbudet i markedsføringsloven.

9.1 Informasjonsproblemer

Innsigelsene mot produktpakker er at de anses for å ha innelåsningseffekter som svekker konkurransen. Arbeidsgruppens mandat er imidlertid å vurdere hvilke informasjonsproblemer som kan knyttes produktpakketilbudene, ikke primært de konkurransemessige sidene. Produktpakker og totaltunderabatter er omtalt i et konkurransemessig perspektiv i Konkurransetilsynets rapport ”Konkurransesituasjonen i finansmarkedene” – 01/2003, se omtale i kapittel 2.3.

I tillegg til de konkurransemessige sidene ser arbeidsgruppen at produktpakker innebærer en fare for uheldig kryssubsidiering ved at de rabattene som tilbys i realiteten finansieres av andre kunder enn de som nyter godt av rabattene. Problemstillingene knyttet til dette antas å falle utenfor arbeidsgruppens mandat.

Etter arbeidsgruppens syn er det imidlertid også et informasjonsproblem knyttet til produktpakker. Det er et klart behov for tiltak som setter forbrukerne i bedre stand til å skaffe seg en oversikt over de ulike tilbudene både med tanke på hva de faktisk kjøper, hvilke vilkår som gjelder og til hvilken pris. I disse tilfellene vil kunden selv kunne velge hvilke produkter pakken skal bestå av. Jo flere elementer som tilbys samlet i en pakke, jo vanskeligere er det for forbrukerne å få en oversikt.

Etter arbeidsgruppens syn er det særlig de produktpakkene der en tjeneste eller produkt tilbys på gunstigere vilkår på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg annen tjeneste eller produkt (jf. bokstav b) som reiser spørsmål i forhold til kundens mulighet til å finne ut hva man er best tjent med å kjøpe. Dette gjelder både der det bare er produkter innenfor kjernevirksomheten som inngår i pakken (finansielle tjenester), og ikke minst der tilbudet inkluderer annet enn finansielle tjenester.

De produktpakkene som innebærer at en kunde tilbys en samlet rabatt ved å kjøpe flere tjenester eller produkter (jf. bokstav c) er det lettere å få oversikt over, i hvert fall når det gjelder pris.

9.2 Forslag til tiltak

Et naturlig utgangspunkt er at det må være opp til hvert enkelt foretak å bestemme hvilke tilbud det vil gi både enkeltvis og samlet innenfor de reglene som gjelder for virksomheten. Selv om et absolutt

forbud mot produktpakker ville ha løst problemet knyttet til ugjennomsiktighet, er det en fordel for forbrukerne at de kostnadsbesparelsene som ligger i et samlet tilbud kan komme kundene til gode gjennom rabatter.

I henhold til finansieringsvirksomhetsloven § 2-11 annet punktum skal en finansinstitusjon opplyse om tjenester som inngår i en produktpakke tilbys enkeltvis, og oppgi prisen på de enkelte tjenestene som inngår i pakken.

Spørsmålet om produktpakker er behandlet av Banklovkommisjonens i utredning nr. 6, jf. NOU 2001: 23 *Finansforetakenes virksomhet*. Banklovkommisjonen foreslår en videreføring av forbudet mot at en tjeneste eller et produkt kan tilbys på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste eller produkt. Videre foreslår kommisjonen en opplysningsplikt knyttet til vilkår og pris som går ut over den som følger av finansieringsvirksomhetsloven § 2-11.

Følgende lovtekst er foreslått i utkast til § 13-4:

- (1) *Et finansforetak kan ikke tilby en tjeneste eller et produkt med vilkår om at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste eller et annet produkt.*
- (2) *Når to eller flere tjenester eller produkter tilbys samlet, skal finansforetaket samtidig opplyse om*
 - a. *vilkårene for å utnytte tilbudet*
 - b. *prisen på de enkelte tjenester eller produkter som inngår i pakken*
- (3) *Kredittilsynet kan forby finansforetak å benytte vilkår i produktpakker som anses uheldig for foretakets soliditet, skadelig for virksom konkurranse eller urimelig overfor forbrukerne.*

Medlemmene fra forbrukersiden ønsket at det i tillegg ble tatt inn en begrensning som hindrer at produktpakkene blir for bredt sammensatt. Mindretallet (de to medlemmene fra forbrukersiden) foreslo derfor at tredje ledd ble fjerde ledd, og at tredje ledd fikk følgende ordlyd:

Et finansforetak kan bare tilby produkter eller fordeler som gjelder finansiell virksomhet.

Begrunnelsen for forslaget fra disse til medlemmene fremkommer særlig av Banklovkommisjonens utredning (NOU 2001: 23) kap. 9.2, side 85:

Mindretallet mener derfor at det bør settes visse skranker slik at produktpakkene ikke blir for bredt sammensatt. Grensen bør settes mot produkter som ikke er av finansiell art, for eksempel babyseter, teaterbilletter, rengjøringstjenester osv. Slike produkter vil kunne trekke fokus bort fra hovedytelsen og tilsløre tilbudet. Resultatet kan bli at forbrukerne legger mer vekt på hvilke ikke finansielle ytelser som pakken inneholder, fremfor å vurdere pris vilkår og kvalitet på finansproduktene. For finansinstitusjonene vil en klar avgrensning sikre forutberegnelighet.

Institusjonene vil også ha mulighet til å tilby ikke finansielle tjenester separat utenom produktpakkene.

Når det gjelder spørsmålet om begrensning av hva som kan inkluderes i en produktpakke, er et flertall i arbeidsgruppen av den oppfatning at det fortsatt bør være adgang for finansinstitusjonene til å tilby tjenester eller produkter til en gunstig pris *dersom* disse tjenestene eller produktene kan påvirke risikoen knyttet til foretakets finansielle produkter og tjenester. For finansinstitusjonen vil det kunne være viktig å sikre kundene et prisgunstig tilbud på sikkerhetsutstyr for om mulig å redusere utbetalingene under polisene. Redusert utbetaling vil igjen kunne føre til redusert premie som kommer kundene til gode (i tillegg til at økt bruk av beskyttelsesutstyr kan redde liv og helse). På bakgrunn av dette vil et forsikringsselskap kunne være interessert i å tilby kundene sine kjøp eller leie av sikkerhetsutstyr uten at foretaket har fortjeneste på disse tjenestene eller produktene, i motsetning til det som gjelder for andre tilbydere i markedet. Selv om tilbudet av prisgunstig sikkerhetsutstyr i så fall vil kunne være det som avgjør hvorvidt en kunde velger å tegne en skadeforsikring i et selskap fremfor et annet, i motsetning til hvilken forsikring som gis, herunder pris og vilkår knyttet til denne, mener flertallet i arbeidsgruppen at det vil være unaturlig å forby forsikringsselskapene å tilby sine kunder skadeforebyggende produkter eller tjenester. Selv om tilbudet er sammensatt både av finansielle og ikke-finansielle produkter, vil kunden relativt enkelt kunne finne ut av om det heller lønner seg å kjøpe sikkerhetsutstyret fra en annen enn forsikringsselskapet. Forbrukerombudets representant i arbeidsgruppen støtter de synspunktene som har kommet til uttrykk fra forbrukersiden i Banklovkomisjonens utredning og mener derfor at det bør være et forbud mot å inkludere tjenester av ikke-finansiell art.

Det som etter arbeidsgruppen syn ikke bør være tillatt er tilbud der premiereduksjon gis dersom det er iverksatt sikkerhetstiltak bare under forutsetning av at kunden benytter seg av de tilbudene forsikringsselskapet har på sikkerhetsutstyr, dvs. at kunden ikke får premierabatt dersom sikkerhetsutstyr skaffes på annen måte enn ved å benytte forsikringsselskapets tilbud. Arbeidsgruppen er ikke kjent med at slike krav er satt som vilkår for premiereduksjon, ut over generelle krav til sikkerhetsutstyret om at det skal være godkjent, eller oppfylle særlige spesifikasjonskrav. Et slikt eventuelt tilbud antas å ville være i strid med gjeldende forskrift om produktpakker.

Tilbud om produktpakker som inkluderer ikke-finansielle produkter og tjenester, *uten* at disse produktene eller tjenestene har noen tilknytning til finansinstitusjonens kjernevirksomhet, har som eneste formål å hindre at kunden flytter til annen finansinstitusjon. Arbeidsgruppen er ikke i tvil om at et forbud mot å tilby denne type ikke-finansielle produkter og tjenester vil gjøre det mindre komplisert for kundene å finne frem til hvilke(n) aktør(er) som bør velges ut fra det behovet man har for tjenester, både finansielle og ikke-finansielle. Det arbeidsgruppens flertall er i tvil om, er om finansnæringen bør underlegges en særlig regulering i form av et forbud mot å inkludere annet enn kjernevirksomhet i sitt tilbud til kundene, eller om dette er noe som bør reguleres generelt, dvs. i forhold til alle næringer som ønsker et løpende eller gjentatt forretningsforhold til forbrukerkunder (selv om arbeidsgruppen legger til grunn at utbredelsen av kundepleietiltak nok er større i finansnæringen enn i andre næringer).

Når et flertall i arbeidsgruppen har valgt å konkludere med at det ikke bør oppstilles et forbud mot produktpakker som inkluderer ikke-finansielle produkter og tjenester, er det i det vesentligste begrunnet med usikkerhet med tanke på hvor mye disse ekstratilbudene fra banker og andre finansinstitusjoner faktisk påvirker kundenes vilje til å flytte til annen institusjon. Hvor mye tilbudene av ikke-finansielle tjenester og produkter betyr for kundene er ikke forsøkt avdekket verken i SIFOs fagrapport nr. 2-2004 "Hindringer for mobilitet i bankmarkedet" (v/Lisbet Berg og Elling Borgeraas) eller i en undersøkelse TNS Gallup har utført på oppdrag fra Forbrukerrådet, publisert 12. mai 2004. Arbeidsgruppen har derfor ikke grunnlag for å konkludere med om kundens ønske om fortsatt å kunne gjøre bruk av slike tilbud er et hinder for mobiliteten. At dette spørsmålet ikke er søkt belyst i de nevnte undersøkelsene, kan imidlertid trekke i retning av en antakelse om at det er andre forhold som har blitt ansett som mer avgjørende for mobiliteten.

Etter arbeidsgruppens syn er det i hovedsak manglende prisinformasjon om de ulike produktene som tilbys av de ulike aktørene som er det største hinderet for forbrukere som ønsker å orientere seg i markedet, selv om også sammensetningen av produktpakkene kan tenkes å være av betydning. Etter arbeidsgruppens syn vil en informasjonsdatabase avhjelpe dette, jf. kapittel 3 der spørsmålet om en informasjonsdatabase drøftes. En informasjonsdatabase vil kunne påvirke finansinstitusjonene til en mer ryddig prissetting og fremtvinge priser som er sammenlignbare. Dette vil kunne gjøre at kundene i mindre grad etterspør produktpakker fordi de lettere vil se hvilke enkeltprodukter som det lønner seg å kjøpe hvor. Samtidig er det arbeidsgruppens vurdering at en informasjonsdatabase, som også bør inneholde en beskrivelse/oversikt over vilkår, herunder prisfordeler, knyttet til de ulike produktpakkene, vil gi aktørene incentiver til å endre sammensetningen av sine eksisterende produktpakker i retning av de produktpakkene som gir en samlet rabatt dersom man velger flere produkter eller tjenester, jf. bokstav c). Som nevnt ovenfor reiser ikke slike produktpakker informasjonsproblemer så lenge prisene på de enkelte tjenestene opplyses.

Selv om det ikke har vært avgjørende for arbeidsgruppen, vises det til at det ville kunne by på tolkningsmessige utfordringer å trekke et rettslig skille mellom produkter og tjenester som har tilknytning til finansinstitusjonens kjernevirksomhet (som ville vært tillatt), og de produktene og tjenestene som ikke har en slik tilknytning.

På bakgrunn av ovennevnte vurderinger deler arbeidsgruppen de synspunktene som har kommet til uttrykk i Banklovkomisjonens utredning, og mener at den bestemmelsen som er foreslått på enkelte områder vil bedre forbrukernes mulighet til å skaffe seg oversikt over produktpakkene sett i forhold til hverandre og i forhold til kjøp av tjenestene enkeltvis.

Arbeidsgruppen antar at det ikke er aktuelt å foreslå lovendringer knyttet til produktpakker før det skjer en samlet revisjon av finansieringsvirksomhetsloven mv. basert på Banklovkomisjonens ulike utredninger knyttet til finansinstitusjonene og deres virksomhet. Arbeidsgruppen foreslår derfor at spørsmål om produktpakker i denne omgang reguleres i forskrift.

På denne bakgrunn bør Finansdepartementet anmodes om å endre gjeldende forskrift om produktpakker (jf. forskrift 1. juni 1990 nr. 249) slik at det som står igjen i denne er:

En finansinstitusjon kan ikke tilby en tjeneste eller et produkt med vilkår om at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste eller et annet produkt.

Når det gjelder informasjonsplikten knyttet til produktpakker kan Kredittilsynet fastsette en forskrift med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2-11 annet ledd som fanger opp de øvrige delene av Banklovkomisjonens forslag til lovbestemmelse om produktpakker.

- (1) *Når to eller flere tjenester eller produkter tilbys samlet skal finansinstitusjonen, i tillegg til prisen på de enkelte tjenester eller produkter som inngår i pakken, samtidig opplyse om vilkårene for å utnytte tilbudet.*
- (2) *Kredittilsynet kan forby finansforetak å benytte vilkår i produktpakker som anses uheldig for foretakets soliditet, skadelig for virksom konkurranse eller urimelig overfor forbrukerne.*

Banklovkomisjonens utredning har vært på høring. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at behovet for ny høring bør vurderes dersom det er aktuelt å fastsette bestemmelsen i en forskrift. (Dersom det foreslås flere forskriftsendringer som følge av arbeidsgruppens forslag vil det uansett være naturlig å inkludere også dette.)

Arbeidsgruppen viser til at Banklovkomisjonens forslag til regelendringer ikke direkte fanger opp forbudet i gjeldende forskrift som hindrer at et tilbud om premiereduksjon kan gjøres avhengig av at kunden benytter seg av de tilbudene forsikringsselskapet har på sikkerhetsutstyr, dvs. at kunden ikke får premierabatten dersom sikkerhetsutstyr skaffes på annen måte. Etter arbeidsgruppens syn er det forholdsvis klart at Kredittilsynet, med hjemmel i en forskrift basert på Banklovkomisjonens forslag, ville kunne forby en slik produktpakke fordi den er urimelig overfor forbrukerne. Dersom det blir aktuelt å foreslå forskriftsendringer bør det likevel vurderes om ikke et slikt forbud skal komme klarere frem.

Arbeidsgruppen viser til at både gjeldende regelverk og Banklovkomisjonens forslag retter seg mot finansinstitusjonene, dvs. banker, forsikringsselskaper mv. og finansieringsforetak. Begrepet "finansforetak" som benyttes av Banklovkomisjonen har i det vesentligste samme betydning. Ut over ulike "kundepleietilbud" er ikke arbeidsgruppen kjent med at det tilbys produktpakker fra verdipapirforetak, fondsforvaltere, eiendomsmeglere og andre foretak som kan inngå i finanskonsern. Arbeidsgruppen har derfor ikke sett at det er behov for å regulere virksomheten i disse institusjonstypene på det nåværende tidspunkt.

9.3 Konklusjon

- Arbeidsgruppen foreslår at spørsmål om produktpakker som tilbys av finansinstitusjoner reguleres i forskrift med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2-11 og § 2-14.

Arbeidsgruppen ser ikke bort fra at etableringen av en database som omtalt i kapittel 3 kan føre til en redusert etterspørsel etter bankenes produktpakker slik disse i dag er sammensatt. Etterspørselen vil kunne reduseres fordi databasen vil gjøre det lettere for forbrukerne å sammenligne priser på de enkelte tjenestene som de ulike finansinstitusjonene tilbyr. Dersom produktpakkene skal være salgbare må også verdien av disse synliggjøres på en annen og klarere måte enn i dag, i hvert fall når det gjelder dagligbanktjenester. Dette leder etter arbeidsgruppens vurdering igjen til at bankene får incentiver til å endre strukturen på sine produktpakker fra dagens type b)-pakker til fremtidens type c)-pakker. Dette medfører i så fall at produktpakketilbudet får en dreining fra at bankene tilbyr forhåndsdefinerte pakker, til en løsning der bankene oppstiller en meny forbrukerne selv kan benytte for å sette sammen sin egendefinerte produktpakke. Prisstrukturen i en slik meny-pakke vil ventelig bli tilsvarende den løsningen som ligger på disse type c)-pakkene i dag, nemlig en prosentvis rabatt basert på antall produkter den enkelte forbruker selv plukker til sin egen produktpakke.

Arbeidsgruppen vil i denne sammenheng også vise til Konkurransetilsynets rapport "Konkurransesituasjonen i finansmarkedene" (01/2003), omtalt i kapittel 2.3, der det også henvises til muligheten med en sentral informasjonsdatabase og menybasert kundesammensatte produktpakker.

10 Tiltaksplan

Arbeidsgruppen har kommet frem til at flere tiltak bør iverksettes. Etter arbeidsgruppens vurdering bør alle tiltak gjennomføres parallelt. I den grad dette vurderes som lite hensiktsmessig av ledelsen i Kredittilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet, angir rekkefølgen nedenfor arbeidsgruppens prioritering av tiltakene.

1) Informasjonsdatabase

Det settes ned en arbeidsgruppe som får i oppgave å utrede nærmere hvordan en sentral informasjonsdatabase for bankpriser mv. kan etableres. Arbeidsgruppen ledes av Forbrukerrådet. Blant annet bør det vurderes hvem som skal være ansvarlig for databasen, samt nødvendig informasjoninnhold og strukturering av informasjonen i denne.

2) Rollefordeling – salg vs. rådgivning

Det må kunne forventes at finansnæringens bransjeorganisasjoner påvirker til at samtlige aktører implementerer de nye retningslinjene knyttet til finansiell rådgivning. Ordningen følges opp og evalueres i tråd med FNHs intensjoner, en evaluering som rapporteres til og vurderes av Kredittilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet.

Det bør kreves at aktørene er tydelige på at de først og fremst selger produkter, og at rådgivningen de yter skjer i tilknytning til dette. Samtidig bør det vurderes å innføre informasjonspplikt om avlønningssystemet til ”selgende rådgivere”.

3) Regelverksendringer

a) Lån og kreditt

Arbeidsgruppen mener at opplysningspliktbestemmelser, herunder frarådningsplikten, i finansavtaleloven og kredittkjøpsloven på området låneopptak/kreditt bør harmoniseres. Videre bør regelverket endres slik at all markedsføring av lån og kreditt må inneholde opplysning om effektiv rente, uavhengig av om det opplyses om lånevilkår/kredittvilkår eller ikke.

b) Skadeforsikring

Arbeidsgruppen mener at det bør innføres krav til klarere prisinformasjon i skadeforsikring, i første rekke relatert til synliggjøring av endringer i løpende forsikringsavtaler fra forsikringsperiode til forsikringsperiode.

c) Produktpakker

Arbeidsgruppen mener at produktpakker som tilbys av finansinstitusjoner bør reguleres i forskrift med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2-11 og § 2-14. Formålet er å få en overgang til menybaserte produktpakker.

d) Dagligbank

Arbeidsgruppen mener at det bør fastsettes en forskrift som pålegger banker som driver innskuddsvirksomheten sin under ulike merkenavn en særlig opplysningsplikt slik at man sikrer at en kunde som benytter seg av innskuddsprodukter som tilbys under de ulike merkenavnene gjøres kjent med at innskuddene er plassert i samme bank, og at de blir vurdert samlet i forhold til innskuddsgarantien.

Samarbeidet mellom Kredittilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet

Kredittilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har etablert en ordning med halvårlege kontaktmøter der de tre organisasjonene kan orientere hverandre om viktige sider ved finansmarkedene relatert til forbrukerspørsmål, og i fellesskap vurdere eventuelle tiltak for å løse eventuelle problemer. Samarbeidet mellom disse virksomhetene er forholdsvis nytt, og det bidrar til mer koordinerte og gjennomslagskraftige løsninger på felt knyttet til forbrukerspørsmål innen blant annet finans- og forsikringsområdet.⁸

Samarbeidet medfører at de tre organisasjonene vil kunne ha en enhetlig holdning og kommunikasjon overfor finanssektoren i saker der dette er naturlig i forhold til organisasjonenes ulike roller, noe som vil gi sterke og klare signaler til bransjen om hva som er akseptabel markedsatferd. Arbeidsgruppen mener at dette samarbeidet i seg selv er et viktig tiltak for å bedre informasjonstilbudet til sluttbrukerne i finansmarkedet.

Det bilaterale samarbeidet mellom Kredittilsynet og Forbrukerrådet er for øvrig formalisert gjennom egne retningslinjer for dette.

Spesielt om samarbeid mellom Kredittilsynet og Forbrukerombudet

Det foreligger en avtale mellom Kredittilsynet og Forbrukerombudet om at Forbrukerombudet skal ha det primære ansvaret for å føre tilsyn med at informasjonskravene i forskrift til låneavtaler (forskrift nr. 101 av 11.02.2000) overholdes, og at Forbrukerombudet skal forelegge saker av prinsipiell interesse for Kredittilsynet.

Arbeidsdelingen mellom Kredittilsynet og Forbrukerombudet etter dagjeldende forskrift ble beskrevet i rundskriv nr. 37/1994 – ”Om bruk av agenter, opplysningsplikt overfor låntakere og regnskapsføring

⁸ De tre organisasjonene har alle også et tilsvarende samarbeid med Konkurransetilsynet, som sikrer en ytterligere koordinert innsats knyttet til finansmarkedene.

av etableringsgebyr” fra Kredittilsynet til alle finansinstitusjoner, fondsmeglere, eiendomsmeglere og registrerte låneformidlere.

Verken Kredittilsynet eller Forbrukerombudet har skriftlig presisert arbeidsfordelingen mellom de to etatene på dette punktet etter utsendelsen av ovennevnte rundskriv. Begge etater etterlever imidlertid fortsatt den praksis at Forbrukerombudet har det primære ansvaret for å føre tilsyn med at informasjonskravene i forskrift om låneavtaler blir overholdt.

Det følger videre av forskrift av 1. juni 1990 nr. 429 om produktpakker (produktpakkeforskriften) § 3 at Kredittilsynet skal forelegge saker om dispensasjon fra de begrensningene som gjelder for adgangen til å tilby produktpakker i henhold til § 2, for Forbrukerombudet før vedtak treffes.

Samarbeid og roller som følge av tiltaksplanen

En sentral del av de tre organisasjonenes samarbeid den nærmeste fremtid vil bli å følge opp finanssektorens ”selvregulering” av rollen som finansielle rådgivere i markedet, jf. kapittel 4. En annen like sentral del de tre organisasjonene i fellesskap skal ta fatt i, er videre utredning og senere etablering av en sentral informasjonsdatabase for finans- og forsikringsprodukter, jf. kapittel 3.

Arbeidsgruppen antar at oppfølging av begge disse tiltakene vil medføre at også bransjen, representert både ved bransjeorganisasjoner og enkeltaktører, vil få nye oppgaver. Når det gjelder rollen som finansielle rådgivere vil det bli lagt et større og klarere ansvar på bransjen som helhet, først med hensyn til implementering av nye retningslinjer på området, og deretter videreutvikling av disse.

Det er videre naturlig at også bransjen i en viss utstrekning deltar i utviklingen av den påtenkte informasjonsdatabasen. Bransjens aktører må også forvente å få nye og varige oppgaver knyttet til denne informasjonsdatabasen. Omfanget av disse oppgavene vil bli klare når en slik informasjonsdatabase utredes nærmere, men arbeidsgruppen antar at en av oppgavene den enkelte aktør får i denne forbindelse er innrapportering av egne priser og vilkår mv. til denne databasen.

Som en generell kommentar til rollefordelingen på myndighetssiden kan det være en svakhet at finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven forvaltes av Justisdepartementet, og ikke Finansdepartementet som er overordnet organ for Kredittilsynet. Justisdepartementet har ingen tilsynsfunksjoner i forhold til de institusjonene som er pålagt plikter i henhold til de to særlige avtalelovene, og det er heller ikke etablert noe samarbeid mellom Justisdepartementet og Kredittilsynet, ut over at det er Kredittilsynet som forvalter forsikringsselskapenes informasjonsplikt i henhold til forsikringsavtaleloven §§ 2-4 og 11-4.

Vedlegg: Tvisteløsningsordninger

Arbeidsgruppen viser til mandatets punkt 3) om klageordninger som finnes i tilknytning til finansmarkedet, samt kjennskapen til disse. På dette området har Banklovkommisjonen foretatt en grundig gjennomgang, jf. NOU 2002: 14, kap. 4.

Arbeidsgruppen finner det både hensiktsmessig og tilstrekkelig i forhold til mandatet å innta denne kartleggingen som et vedlegg til rapporten.

Som et tillegg til, og oppdatering av Banklovkommisjonens utredning, gjør arbeidsgruppen oppmerksom på følgende:

Inkassoklagenemnda

Inkassoklagenemnda startet sin virksomhet 1. april 2003. Nemnda behandler kun klager fra forbrukere, og forutsetningen for å få behandlet klagen er at klageren på forhånd må ha tatt opp saken med inkassoselskapet uten at tvisten er løst i minnelighet. Det vurderes om inkassobyrået har fulgt god inkassoskikk i den konkrete saken, herunder om byrået har krav på inkassosalær. Klagenemnda for inkassotjenester er på kort tid blitt godt kjent, og mottok 190 klager i 2003, mens innkomne klager per 1. juni 2004 er 121.

Kredittilsynet setter som vilkår for tildeling og opprettholdelse av bevilling for inkassovirksomhet at foretakene slutter seg til denne klagenemnda.

Nemndas sekretariat er hos Norske Inkassobyråers Forening, tlf. 33 46 56 57.

E-post: post@inkassoklagenemnda.no, hjemmeside: <http://klagenemnda.inkasso.no/>

Klager på eiendomsmeglingstjenester

Det eksisterer ingen felles klagenemnd for eiendomsmeglingstjenester hvor *alle* eiendomsmeglere er tilsluttet. Kun meglerforetak hvor faglig leder er statsautorisert eiendomsmegler og er medlem av Norges Eiendomsmeglerforbund, kan klages inn for Klagenemnda for eiendomsmeglingstjenester. Nemnda fungerer for øvrig på samme måte som øvrige nemnder. Nemndas sekretariat er i Norges Eiendomsmeglerforbund, tlf. 22 54 20 80.

Klager på advokaters megling, herunder klager på eiendomsmeglingsforetak hvor den faglige lederen for foretaket er advokat, må bringes inn for Den norske Advokatforenings disiplinærutvalg dersom

advokaten er medlem av foreningen. Klage på advokater som ikke er medlem av Advokatforeningen, kan bringes inn for Disiplinærnemnda for advokater.

Det arbeides for tiden med å få opprettet en frivillig klagenemnd som omfatter all eiendomsmevlingsvirksomhet – både foretak og advokater.

Forsikringsmegling

I forbindelse med gjennomføringen av direktiv 2002/92/EF har Finansdepartementet sendt på høring forslag til ny lov om forsikringsmegling. I forbindelse med dette lovkastet foreslås Forsikringskadenemndas kompetanseområde utvidet slik at nemnda kan behandle klager også på forsikringsagenter og forsikringsrådgivere.

Banklovkommisjonens utredning

NOU 2002:14, kapittel 4 om tvisteløsningsordninger

4.1 De alminnelige domstoler og alternative tvisteløsningsordninger

De fleste sivile rettsvister blir løst enten ved at partene blir enige på egen hånd, eller ved at en av partene ikke forfølger sitt krav. Dette gjelder også for tvister mellom finansforetak og deres kunder. Rettsvister løses også gjennom behandling i de alminnelige domstoler, dvs. forliksrådene, tingrettene, lagmannsrettene, Høyesteretts kjæremålsutvalg og Høyesterett, og gjennom behandling i private eller offentlige klagenemnder.

Behandlingen av rettsvister for de ordinære domstoler skal som hovedregel starte med behandling i forliksrådet. Forliksrådenes primære oppgave er å megle mellom partene for å oppnå et rettsforlik, men forliksrådet kan også på nærmere vilkår avsi dom. Det er ikke noe krav at forliksrådets medlemmer er jurister. Dette fremheves ofte som en svakhet ved forliksrådene. Behandlingen i forliksrådet starter med skriftlig forliksklage og tilsvarende. Partene skal deretter møte til meging. Hovedregelen er at de ikke kan møte med advokat. Oppnås ikke forlik, kan saken fortsette med domsforhandling. I saker om formuesverdier er domskompetansen vid og ikke begrenset i forhold til tvistegenstandens verdi. Det er gitt regler om maksimalsatser ved utmåling av saksomkostninger.

Forliksrådets dommer kan ankes til tingrettene. Mange saker kan også bringes direkte inn for tingretten, for eksempel saker der begge parter har engasjert advokat. Etter skriftlig saksforberedelse behandles tvisten i muntlig hovedforhandling. Uavhengig av om selve rettsvisten reiser vanskelige juridiske spørsmål, er saksbehandlingsreglene så vidt kompliserte for en legmann at behandling i tingretten nødvendiggjør bruk av advokat. Ved saker om formuesverdier under kr 20.000,- er det gitt regler om forenklet rettergang i tvistemålsloven §§ 322 til 322c. Ved forenklet rettergang er saksbehandlingen i utgangspunktet skriftlig. Dersom partene ikke krever avholdt rettsmøte, kan dom avsies etter skriftlig saksforberedelse. Dommen kan utformes på en enklere måte enn i vanlige saker. Det er ikke egne saksomkostningsregler for saker etter forenklet rettergang.

Tingrettens dommer kan ankes til lagmannsretten. Gjelder tvisten formuesverdier, må ankesummen være minst kr. 20.000,-. Lagmannsretten kan samtykke i at også saker med lavere ankesum behandles. Saker som har vært behandlet etter reglene om forenklet rettergang i tingretten, vil derfor bare kunne ankes til lagmannsretten dersom lagmannsretten samtykker. Lagmannsrettens dom kan ankes videre til Høyesterett. Her er kravet til ankesum kr. 100.000,-.

For mange rettsvister vil behandling for de alminnelige domstoler være unødvendig kostbart sett i forhold til tvistegenstandens verdi. Dersom saken ikke løses i forliksrådet, vil det for de fleste forbrukere uansett kravets størrelse normalt være for kostbart å få saken behandlet i tingretten. En dags hovedforhandling i tingretten vil med nødvendig saksforberedelse lett koste kr. 25.000,-. Taper man saken og må betale motpartens saksomkostninger, vil den samlede regning for en ordinær sak lett komme opp i kr. 50.000,-. Behandling for de alminnelige domstoler kan også ta lang tid. Det finnes derfor i dag et tyvetalls private nemnder og utvalg som på ulike områder behandler tvister. Det er først og fremst i forbrukerforhold disse tvisteløsningsordningene behandler klager. I tillegg til private tvisteløsningsorganer finnes det også offentlige tvisteløsningsordninger som behandler klager fra forbrukere. En viktig klageordning er Forbrukertvistutvalget. Utvalget behandler tvister i forbrukerkjøp, tvister om håndverkstjenester og tvister som faller inn under angrerettsloven. I motsetning til de private klagenemndene, er forbrukertvistutvalgets avgjørelser retts- og tvangskraftige. Enkelte klagenemnder som for eksempel Forsikringsklagekontoret, behandler også klager fra næringsdrivende.

Hovedformålet med tvisteløsningsordningene er å skaffe forbrukere en rimelig og enkel måte å løse tvister på. De forskjellige ordningene vil normalt tilby vederlagsfri saksbehandling for forbrukeren. Det er normalt heller ikke nødvendig at denne er representert ved advokat, tvisteløsningsordningens sekretariat vil bistå

klageren med utforming av klagen, og saksbehandlingen er som regel skriftlig. I motsetning til forliksrådene, ledes slike nemnder og utvalg ofte av høyt kvalifiserte jurister. I tillegg har de betydelig juridisk ekspertise i sine sekretariater. Tvisteløsningsordningene besitter ofte en særlig ekspertise innenfor sitt saksområde, og de kan utvikle en presedenspraksis som gir bedre forutberegnelighet på det aktuelle rettsområdet. Dette har for eksempel vært tilfelle når det gjelder Bankklagenemnda som i stor utstrekning har bidratt til å utvikle klarere normer innen finansavtaleretten.

De fleste av de tvisteløsningsordningene som finnes, er stiftet gjennom avtaler mellom organisasjoner som representerer den aktuelle bransjen på den ene siden, og institusjoner eller organisasjoner som representerer forbrukerne på den andre siden, normalt Forbrukerrådet. Selv om slike klagenemnder formelt sett er private og avtalebaserte, er det for flere av dem gitt nærmere lovregler om deres virksomhet og de avgjørelser som fattes, jf. for eksempel forsikringsavtaleloven § 20-1 og finansavtaleloven §§ 4 og 5. Forbrukerrådet har gått inn i samarbeid med bransjeorganisasjoner om opprettelse av klagenemnder innenfor disse områdene:

- Bank- og finanstjenester
- Bolighus, kjøp og oppføring
- Eiendomsmekling
- Elkraftlevering
- Forsikring (skade og avkorting)
- Fotografarbeider
- Gravferdstjenester
- Radio/tv og elektriske husholdningsapparater
- Selskapsreiser
- Tekstilvask/rens
- Teletorgtjenester
- Mobiltelefon og fasttelefon (trafikk og faste avgifter)
- Inkasso
- Leiebiler
- Flyrettigheter
- Advokattjenester
- Internetthandel.

4.2 Norske klagenemnder for finansforetak og foretak i finanskonserner

Med unntak av pensjonskasser, er alle norske finansforetak omfattet av en privat klagenemnd opprettet i samarbeid mellom bransjeorganisasjonene og Forbrukerrådet, jf. NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4 fra Banklovkommissjonen) utkast til § 1-2. Klager på forsikringsselskaper behandles av

Forsikringsklagekontoret og de nemnder som ligger til dette. Klager på banker, kredittforetak, finansieringsselskap og forvaltningsselskap for verdipapirfond behandles av Bankklagenemnda.

Kommisjonen har i NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen) utkast til § 7-7 en oppstilling av hvilke andre foretak som kan inngå i finanskonserner. Av disse foretakene er det opprettet en privat klagenemnd for statsautoriserte eiendomsmeglere som er medlemmer av Norges eiendomsmeglerforbund. Meglerforbundets etiske råd behandler klager på verdipapirforetak.

Både Den Norske Stats Husbank og Statens lånekasse for utdanning har egne klagenemnder. Klagenemnda i Lånekassen blir oppnevnt av Utdannings- og forskningsdepartementet. Nemnda har tre medlemmer og ledes av en jurist. Vedtak i Lånekassen kan innklages til nemnda, for eksempel avslag på søknad om betalingsutsettelse, avslag på lånesøknader og avslag på søknad om ettergivelse. Husbankens klagenemnd oppnevnes av Kommunaldepartementet og har tre medlemmer. Husbankens vedtak om tildeling, utmåling, avvising og avslag på lån eller tilskudd kan påklages til klagenemnda. Statsbankene omfattes imidlertid ikke av *kommisjonens* utkast til lov om finansforetak.

4.3 Bankklagenemnda

Bankklagenemnda er etablert av Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Sparebankforeningen, Finansieringsselskapenes Forening, Verdipapirfondenes Forening (fra 2002) og Forbrukerrådet. Bankklagenemndas vedtekter er godkjent av Justisdepartementet, jf. finansavtaleloven § 4. Er nemnda kompetent, har kunden krav på å få sin klage behandlet. Så lenge saken behandles i Bankklagenemnda, kan den ikke bringes inn for tingretten. Når saken er ferdig behandlet, kan den bringes inn for tingretten uten behandling i forlikrådet. Etter finansavtaleloven § 5 skal en finansavtale med forbrukere inneholde opplysninger om Bankklagenemnda. Etter samme bestemmelse kan en forbruker ikke fraskrive seg adgangen til å kreve nemndbehandling. I Bankklagenemndas årsmelding for 2001 konstaterer styret at klageordningen fungerer meget tilfredsstillende.

Nemnda kan behandle tvister som springer ut av kontraktsforhold mellom forbruker og bank, finansieringsselskap, kredittforetak eller forvaltningsselskap for verdipapirfond, og som gjelder disse finansforetakenes alminnelige virksomhet. Finansforetak som er tilsluttet Bankklagenemnda enten som medlemmer av FNH, Sparebankforeningen, Finansieringsselskapenes Forening eller Verdipapirfondenes Forening, eller gjennom avtale med de nevnte bransjeforeninger, kan innklages for nemnda. I praksis betyr dette at alle norske forretnings- og sparebanker, kredittforetak, finansieringsselskap og verdipapirfond kan innklages for nemnda. Utenlandske foretak kan også innklages dersom de er medlemmer av en av bransjeorganisasjonene eller dersom de har en avtale om dette med en av bransjeorganisasjonene. I praksis betyr dette at norske forbrukere som er kunder hos utenlandske banker som har opprettet filialer i Norge, kan få sine klager behandlet i Bankklagenemnda. Klager på Husbanken eller Statens lånekasse for utdanning kan ikke behandles av nemnda, men de har som nevnt egne klageorganer.

Behandlingen i nemnda skjer på grunnlag av klage fra forbruker. Institusjonen kan likevel bringe inn tvist om misbruk av konto eller betalingskort, jf. finansavtaleloven § 37 annet ledd b). Nemnda kan også behandle klage fra en næringsdrivende såfremt den interesse som fremmes, ikke har særlig yrkes- eller næringsmessig tilknytning, og henvendelsen for øvrig ligger til rette for vurdering i nemnda. Klagen må gjelde de tilsluttede finansforetakenes alminnelig virksomhet som for eksempel alle typer innskudd og låneordninger. En klage kan også gjelde betalingsformidling som sjekk, giro og betalingskort. Forbrukere kan videre klage til nemnda dersom finansforetaket har avvist å ta imot innskudd eller utføre betalingsoppdrag på vanlige vilkår. For at Bankklagenemnda skal ta opp en tvist til behandling, må man først klage til finansforetaket som må få en rimelig frist til å ta standpunkt til klagen. En klage til nemnda må være skriftlig og det må fremgå hvilke grunner klagen bygger på og det resultat som kreves. Dersom faktum ikke lar seg avklare gjennom nemndas skriftlige saksbehandling, eller tvisten ikke er egnet for behandling i nemnda, kan saken avvises. Alle som deltar i klagebehandlingen har taushetsplikt. Behandlingen i Bankklagenemnda er gebyrfri.

Bankklagenemnda behandler ikke saker som er brakt inn for eller avgjort av rettsapparatet, herunder namsrett og namsmann.

Bankklagenemnda har et styre som skal organisere sekretariatet og virke som kontaktorgan mellom sekretariatet, FNH, Sparebankforeningen, Finansieringsselskapenes Forening, Verdipapirfondenes Forening og Forbrukerrådet.

Bankklagenemnda har et fast sekretariat. Sekretariatet tar i mot klager og forbereder disse til behandling i nemnda. Sekretariatet har en nøytral stilling i forhold til begge parter i klagesaken. Forbrukere kan henvende seg til sekretariatet både skriftlig og muntlig. Sekretariatet gir veiledning om rettstilstanden på de områder tvisten gjelder. Forbrukere som ønsker å få sin sak behandlet i nemnda må fremme skriftlig klage. Sekretariatet skal i rimelig grad veilede om hvordan en skriftlig klage skal settes opp. I sekretariatet behandles sakene av ansatte jurister. Ut fra gjeldende rett og eventuelle tidligere uttalelser i nemnda, søker sekretariatet å finne frem til minnelige løsninger. Sekretariatet vurderer om saken bør avvises fordi det ligger utenfor nemndas kompetanse å avgjøre saken, eller fordi den skriftlige saksbehandlingen ikke er egnet til tilstrekkelig avklaring av saken. Dersom sekretariatet finner at en klage åpenbart må avvises fra behandling, eller at klager åpenbart ikke kan gis medhold, underrettes klager om dette. Klageren kan i disse tilfellene allikevel kreve saken fremlagt for nemnda.

Bankklagenemnda skal i hver sak bestå av en formann og fire medlemmer. Formannen i nemnda er en høyt kvalifisert jurist, nøytral i forhold til begge parter i klagesaken, og oppnevnt av forbrukersiden og finansinstitusjonene i fellesskap. Formannen oppnevnes for to år av gangen. Dersom klagenemndas formann er enig med sekretariatet i at en klage åpenbart må avvises fra behandling, eller at klager åpenbart ikke kan gis medhold, og han ikke av andre grunner finner at nemnda bør behandle saken, kan formannen i disse tilfellene alene beslutte at saken ikke skal fremlegges for nemnda. Løses ikke tvisten ved minnelig ordning gjennom behandlingen i sekretariatet, eller ved formannens avvisning, blir den behandlet av en nemnd på fem medlemmer. I den enkelte sak deltar i tillegg til formannen to nemndsmedlemmer oppnevnt av finansinstitusjonene, og to av Forbrukerrådet.

Så lenge en tvist er til behandling i nemnda, kan ingen av partene bringe den inn for de alminnelige domstoler. Dette er likevel ikke til hinder for tvangsfullbyrdelse eller midlertidig sikring.

Har sekretariatet funnet at klagen åpenbart må avvises fra behandling eller at klageren åpenbart ikke kan gis medhold, og klageren likevel krever saken fremlagt for nemnda, kan formannen, dersom han er enig i sekretariatets vurdering og han ikke av andre grunner finner at nemnda bør behandle saken, beslutte med endelig virkning at saken ikke skal fremlegges for nemnda.

Nemnda tar stilling til klagen innenfor gjeldende rett og avgir en begrunnet uttalelse. Det vil fremgå om uttalelsen er enstemmig. Har noen av nemndas medlemmer vært uenige i standpunktet, skal det fremgå hvem det er. Mindretallets standpunkt skal også begrunnes. Bankklagenemnda har en ambisjon om at saksbehandlingstiden for avslutning i sekretariatet ikke skal overstige tre måneder, og fire-fem måneder for saker som forelegges nemnda. Denne ambisjonen har nemnda klart å holde.

Nemndas uttalelse er rådgivende for partene. Bankklagenemnda bestreber seg på å gi enstemmige uttalelser, idet uttalelsene da har større gjennomslagskraft. Ved uttalelse som går imot finansinstitusjonen, skal institusjonen gi begrunnet melding til sekretariatet innen tre uker dersom uttalelsen ikke blir tatt til følge. En sak som Bankklagenemnda har realitetsbehandlet, kan bringes direkte inn for tingretten.

Etter ikrafttredelsen av finansavtaleloven (1. juli 2000), har Bankklagenemnda hatt en betydelig økning i antallet skriftlige klager. Økningen skyldes først og fremst at finansavtaleloven § 37 pålegger finansinstitusjonene prosessbyrden i tvistesaker om misbruk av betalingskort. I 1999 mottok Bankklagenemnda 357 skriftlige klager. I 2001 mottok Bankklagenemnda 634 skriftlige klagesaker til behandling. Av disse var 394 brakt inn av institusjonene i henhold til finansavtaleloven § 37. Sekretariatet mottok i tillegg ca. 2.500 telefonhenvendelser.

Det ble avsluttet 577 saker i sekretariatet i 2001. Av disse ble 28 prosent av sakene avvist. 16 prosent av sakene ble løst i minnelighet. I 34 prosent av sakene fikk kunden ikke medhold i sekretariatet. Klager kan allikevel kreve at saken behandles i nemnda. 20,5 prosent av sakene ble henlagt uten realitetsbehandling.

I 2001 ble 91 saker avsluttet med uttalelse fra nemnda. Klager fikk helt eller delvis medhold i 24,2 prosent av sakene som ble behandlet av en samlet nemnd. I 19 prosent av sakene fikk klageren ikke medhold. 6,6 prosent av sakene ble avvist av nemnda. Disse ble avvist fordi nemnda fant dem uegnet for skriftlig behandling. I 2001 ble fire uttalelser fra nemnda ikke fulgt av finansinstitusjonen, to saker gjaldt misbruk av betalingskort, en sak gjaldt spørsmålet om varslingsfristens lengde ved renteøkning. Den siste saken gjaldt et spørsmål om bankers erstatningsansvar ved manglende gjeldsforsikring.

Av det totale antall saker behandlet i 2001 vedrørte 73 prosent av klagen misbruk av bortkomne betalingskort. 9 prosent av klagen vedrørte bankenes utlån. 9 prosent av klagen vedrørte innskudd og 3 prosent vedrørte kausjon.

4.4 Klageordninger i forsikring

4.4.1 Forsikringsklagekontoret

Etter forsikringsavtaleloven § 20-1 kan det opprettes avtalebaserte klagenemnder for behandling av tvister i forsikring. Er nemnden kompetent, kan både selskapet og kunden kreve å få sin sak behandlet. Så lenge saken behandles i klagenemnda kan den ikke bringes inn for tingretten. Når saken er ferdig behandlet kan den bringes inn for tingretten uten behandling i forliksrådet. Forsikringsselskapene har plikt til å informere om klagenemndene. Forsikringsklagekontoret ble opprettet ved avtale mellom Forbrukerrådet og Finansnæringens Hovedorganisasjon. I dag er også Næringslivets Hovedorganisasjon avtalepart. Alle parter er representert i styret ved kontoret. Forsikringsklagekontorets vedtekter er godkjent av Justisdepartementet, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 20-1. Forsikringsklagekontoret er ikke noen klagenemnd, men tar imot klager og er sekretariat for de to klagenemndene Forsikringsskadenemnda og Avkortningsnemnda. Forsikringsklagekontoret forsøker også å megle mellom partene før saken eventuelt behandles i enten Forsikringsskadenemnda eller Avkortningsnemnda. Forsikringsklagekontoret bistår både forbrukere og næringsdrivende som ikke kommer til enighet med sitt forsikringsselskap om forsikringsoppgjør eller avtalespørsmål. Forsikringsklagekontorets bistand er gratis for kunden. Alle forsikringsselskaper som driver lovlig forsikringsvirksomhet i Norge, og som reguleres av norsk lovgivning, kan klages inn for Forsikringsklagekontoret. Forsikringsklagekontoret har 30 ansatte. Man kan henvende seg til kontoret ved å skrive, ringe eller møte personlig.

Forsikringsklagekontoret har ingen avgjørelsesmyndighet, men kan anmode forsikringsselskapet om å gjøre om sitt standpunkt. Hvis Forsikringsklagekontorets meglings eller anmodning ikke løser tvisten mellom klager og selskap, kan saken legges frem for Forsikringsskadenemnda eller Avkortningsnemnda (se nærmere om nemndene nedenfor), avhengig av hva tvisten består i.

Noen saker er for kompliserte eller omfangsrike til at de egner seg for den skriftlige behandlingen som ellers kjennetegner arbeidet ved Forsikringsklagekontoret og i nemndene. Forsikringsklagekontoret kan avvise slike saker uten at saken forelegges for en av nemndene. Før slike saker avvises fra behandling, vil Forsikringsklagekontoret vurdere om de kan løses ved meglings. Megling er reservert for saker der begge parter har engasjert advokat og hvor partene foretrekker en minnelig løsning fremfor en prinsipiell uttalelse. Større personsaker hvor skadelidte og selskapet er uenig om erstatningsansvaret eller om erstatningsutmålingen, eller nærings saker med store konflikter i forhold til fakta og vilkårsforståelse, kan være aktuelle saker. Forsikringsklagekontorets oppgave er her å legge forholdene til rette for meglings under ledelse av en kompetent megler. Som hovedregel vil selve meglingsmøtet finne sted i Forsikringsklagekontorets lokaler.

Forsikringsklagekontoret mottok 15.940 henvendelser i 2001. Dette er en økning på 17,6 prosent i forhold til 2000. Av disse henvendelsene er 4.631 skriftlige saker. Dette er en økning på 9,3 prosent i forhold til

2000. I forhold til 1998 er økningen på 40,9 prosent. 53 prosent av de skriftlige sakene gjelder enten bil- eller kombinerte forsikringer, dvs. samme andel som i 1999. Det er uenighet om forståelsen av forsikringsvilkår og lov som ligger bak de fleste klagene til Forsikringsklagekontoret. Forsikringsklagekontoret avsluttet 4.546 saker i 2001. Dette er en økning på 31 prosent i forhold til 2000. Ca. 90 prosent av sakene løses ved forhandlinger mellom selskapet og Forsikringsklagekontoret.

4.4.2 Forsikringskadenemnda

Forsikringskadenemnda gir uttalelser vedrørende forståelsen av forsikringsvilkår og lovgivning i forbindelse med konkrete forsikringsaker. Forsikringsklagekontoret (sekretariatet) skal tilrettelegge saken før den behandles i nemnda. Forsikringsklagekontoret (sekretariatet) skal utarbeide en skriftlig redegjørelse hvor de momenter som kan være av betydning for nemndas avgjørelse skal være med. Redegjørelsen forelegges for partene som har anledning til å komme med merknader. Ved behandlingen i Forsikringskadenemnda deltar medlemmer oppnevnt av Finansnæringens Hovedorganisasjon, Forbrukerrådet eller Næringslivets Hovedorganisasjon, samt en nøytral formann. Ulike »sett» av medlemmer deltar fra selskapssiden i henholdsvis skade- og personsaker og fra forsikringstakersiden i henholdsvis forbruker- og næringssaker.

Forsikringskadenemnda er delt i to avdelinger, én skadeavdeling som behandler tingforsikringer etter forsikringsavtaleloven del A og én personavdeling som behandler personforsikringer etter lovens del B. Nemndsuttalelsene er rådgivende, men følges som hovedregel av selskapene. De kan overprøves av domstolene.

Av de 4.546 sakene som ble avsluttet ved Forsikringsklagekontoret i 2001 ble 386 saker behandlet i Forsikringskadenemnda. 19 saker ble trukket før nemndas avgjørelse, slik at Forsikringskadenemnda avga 367 uttalelser i 2001. Dette er en vesentlig økning i forhold til tidligere år. Ifølge årsrapporten for 2001 skyldes økningen økte ressurser slik at Forsikringsklagekontoret har vært i stand til å ferdigstille flere saker for behandling i nemnda, samt at nemndas medlemmer har økt antall møter og antall saker per møte. Antallet ikke aksepterte uttalelser i Forsikringskadenemnda betegnes i årsrapporten for 2001 som »meget høy». Dette forklares med at det har vært en økning i antallet saker og en økning i antallet saker hvor klager har fått medhold. Klager fikk helt eller delvis medhold i 48 prosent av sakene. I 14 prosent av det totale antall saker som ble behandlet i Forsikringskadenemnda i 2001 ble avgjørelsene ikke akseptert av selskapene. Dette tilsvarer 28 prosent av de sakene hvor klager fikk helt eller delvis medhold. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker som er behandlet i Forsikringskadenemnda var i 2001 på 23 måneder.

4.4.3 Avkortningsnemnda

Avkortningsnemnda gir uttalelser om skjønnsmessige spørsmål i saker hvor selskapet reduserer erstatningen på grunn av at forsikringstakeren har opptrådt grovt uaktsomt eller brutt en sikkerhetsforskrift. Tvistebeløpet i sakene er forsikringsselskapets reaksjon i form av avkortning i erstatning eller regresskrav. Avkortningsnemnda vurderer graden av uaktsomhet og hvor meget erstatningen bør reduseres. Avkortningsnemnda vurderer også regressaker etter bilansvarsloven § 12. Avkortningsnemnda vurderer videre identifikasjonsspørsmål, dvs. om handlinger eller forsømmelser foretatt av andre enn forsikringstaker kan få konsekvenser for erstatningen. Avkortningsnemnda vurderer alle typer skadeforsikring.

Forsikringsklagekontoret (sekretariatet) skal tilrettelegge saken før den behandles i nemnda. Forsikringsklagekontoret (sekretariatet) skal utarbeide en skriftlig redegjørelse hvor de momenter som kan være av betydning for nemndas avgjørelse skal være med. Redegjørelsen forelegges for partene som har anledning til å komme med merknader. Ved behandlingen i Avkortningsnemnda deltar medlemmer oppnevnt av Finansnæringens Hovedorganisasjon, Forbrukerrådet eller Næringslivets Hovedorganisasjon, samt en nøytral formann.

Av de 4.546 sakene som ble avsluttet ved Forsikringsklagekontoret i 2000, ble 111 saker behandlet i Avkortningsnemnda. Fire saker ble trukket før nemndas møte, slik at nemnda avga 106 uttalelser i 2001 (to saker ble behandlet i samme uttalelse). I kun fem saker (4 prosent) har selskapene varslet at de ikke aksepterer nemndas syn. Dette er en betydelig reduksjon i forhold til 2001 hvor dette gjaldt 17 prosent av sakene hvor det ble avgitt uttalelse fra nemnda. Forsikringsselskapene fikk helt eller delvis medhold i 60 prosent av sakene, klager fikk helt eller delvis medhold i 28 prosent av sakene. Kun 3 prosent av det totale antall saker som ble avsluttet i 2000 ble avvist. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker som er behandlet i Avkortningsnemnda var i 2001 på 18 måneder, med variasjoner fra fire til 42 måneder.

4.5 Utenlandske finansforetak

Også norske forbrukere som kjøper finansielle tjenester fra utenlandske kredittinstitusjoner eller forsikringsselskaper, vil som regel kunne få sine klager behandlet av henholdsvis Bankklagenemnda eller Forsikringsklagekontoret. De kredittinstitusjoner og forsikringsselskaper som driver virksomhet i Norge gjennom filialer, er gjennom medlemskap i FNH omfattet av Bankklagenemndas eller Forsikringsklagekontorets kompetanse. Forsikringsklagekontoret behandler også klager på forsikringsselskaper som ikke er tilknyttet FNH, så lenge selskapet driver lovlig forsikringsvirksomhet i Norge, og virksomheten reguleres av norsk lovgivning. Det følger av forsikringslovvalgsloven at både livs- og skadeforsikring tegnet av forbrukere bosatt i Norge, som hovedregel reguleres av norsk lov.

Norske forbrukere kan også ha rett til å få en klage behandlet av utenrettslige tvisteløsningsorganer i finansforetakets hjemland. EØS-landene har gått sammen om etableringen av FIN-NET. Dette samarbeidet ble etablert i februar 2001 og vedrører forbrukerklager på grenseoverskridende finansielle tjenesteytelser. Det er utarbeidet et avtaleverk som gir nærmere retningslinjer for fremsettelse av klage m.v. Både Bankklagenemnda og Forsikringsklagekontoret er med i ordningen. Norske forbrukere vil få bistand av Bankklagenemnda eller Forsikringsklagekontoret, avhengig av om klagen gjelder en bank eller et forsikringsselskap, til å klage på finansielle tjenester de har ervervet innenfor EØS-området. De skal gi opplysninger om klageordningen og hvilket klageorgan som er kompetent til å behandle klagen. De skal også viderekspedere klagen for forbrukeren.

Ifølge Bankklagenemndas årsberetning for 2001, har Bankklagenemnda ikke mottatt klager fra forbrukere bosatt i Norge som er videreformidlet til utenlandske klageorganer gjennom FIN-NET systemet. De har heller ikke fått klager fra forbrukere bosatt i et annet land innenfor EØS-området rettet mot norske institusjoner gjennom FIN-NET systemet. Ifølge årsberetningen for 2001 har Forsikringsklagekontoret mottatt tre saker fra forbrukere bosatt i Norge som er videreformidlet til et kompetent klageorgan innenfor EØS-området gjennom FIN-NET. Forsikringsklagekontoret har gjennom FIN-NET mottatt åtte saker fra forbrukere bosatt i et annet land i EØS-området rettet mot norske institusjoner. En grunn til at klager fra norske forbrukere bare i tre saker har vært videreformidlet til utenlandske klageorganer kan være at de utenlandske banker og forsikringsselskaper, som har norske forbrukere som kunder, i all hovedsak kan innklages for Bankklagenemnda eller Forsikringsklagekontoret. En annen grunn kan være at FIN-NET fortsatt er ukjent for norske forbrukere, samt det forhold at forbrukere i beskjeden grad benytter det utenlandske marked.

I oktober 2001 ble også EEJ-Net (European Extra-Judicial Network) etablert. Dette er også et samarbeid som skal gi europeiske forbrukere tilgang til tvisteløsning utenom domstolene på tvers av landegrensene i Europa. Alle landene som er med i ordningen har opprettet et nasjonalt kontaktpunkt - Clearing House - som har oversikt over klagemuligheter som finnes i hjemlandet. Dersom norske forbrukere har klager på produkter eller tjenester kjøpt i land innenfor EØS-området, kan de kontakte Forbrukerrådet som er Clearing House i Norge. Forbrukerrådet vil også ta imot klager fra utenlandske statsborgere som vil klage på en vare eller tjeneste som er kjøpt i Norge. Disse vil bli sendt videre til det klageorganet i Norge som kan behandle saken.

Denne ordningen suppleres av FIN-NET. Forbrukerrådet er ikke formelt Clearing House for klager på finansielle tjenester, men vil sende eventuelle henvendelser de får videre til Bankklagenemnda eller Forsikringsklagekontoret.

I utkast til fjernsalgsdirektiv for finansielle tjenester, jf. kapittel 7.3 nedenfor, pålegges medlemsstatene å arbeide for etablering av adekvate og effektive utenrettslige tvisteløsningsorganer. Medlemsstatene skal videre arbeide for at slike tvisteløsningsorganer samarbeider over landegrensene. De forpliktelser Norge vil få dersom utkast til fjernsalgsdirektiv blir vedtatt i sin nåværende form, synes allerede å være oppfylt gjennom Bankklagenemnda og Forsikringsklagekontoret og deres tilknytning til FIN-NET.

4.6 Avgjørelsens rettslige karakter

Alle klagenemnder som er opprettet gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjoner og Forbrukerrådet (private tvisteløsningsordninger), avgir rådgivende uttalelser. Partene står da fritt til å følge uttalelsen eller ikke. Som nevnt ovenfor, er det opprettet private klagenemnder innenfor en rekke bransjer. Pakkereiseloven § 10-5 fastsetter at avgjørelser fattet av nemnd opprettet mellom reiselivsbransjen og forbrukerorganisasjoner, har retts- og tvangskraft med mindre de bringes inn for behandling i tingrett innen én måned etter at vedtaket er forkynt for partene. Bestemmelsen er imidlertid ikke gjort gjeldende for Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser, og er i dag ikke benyttet. Pakkereiseloven § 10-5 er den eneste bestemmelse i lovverket som gir anledning til å opprette private tvisteløsningsordninger som kan fatte rettskraftige avgjørelser.

I tillegg til private klagenemnder finnes det også enkelte offentlige tvisteløsningsordninger som behandler klager fra forbrukere. Forbrukertvistutvalget er opprettet med hjemmel i forbrukertvistloven. Utvalget behandler tvister i forbrukerkjøp, tvister om håndverkstjenester og tvister som faller inn under angreiretten. Sakene behandles først i Forbrukerrådet som forsøker å megle i saken. Lykkes ikke meglingsprosessen, kan saken kreves fremmet for Forbrukertvistutvalget. Forbrukertvistutvalgets avgjørelser er retts- og tvangskraftige dersom sak ikke er reist for tingrett innen fire uker etter at avgjørelsen er forkynt for partene. Forbrukertvistutvalget behandler ikke klager fra forbrukere på finansielle tjenester.

Husleietvistutvalget er opprettet med hjemmel i husleieloven § 12-5. Utvalget ble opprettet i mars 2001 som en prøveordning. Utvalget behandler tvister i husleieforhold og både utleier og leietaker kan klage saker inn for utvalget. Blir ikke saken løst ved meglingsprosessen i utvalgets regi, fatter utvalget avgjørelse i saken. Både forlik og avgjørelse i utvalget er retts- og tvangskraftige med mindre sak reises for tingrett innen fire uker.

Justisdepartementet sendte 19. juni 2001 ut et høringsnotat om endringer i inkassoloven, herunder opprettelse av en klagenemnd i inkassosaker. *Banklovkommissjonen* tok opp behovet for en klagenemnd for inkassosaker i NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndriving av fordringer m.v. (Utredning nr. 5 fra Banklovkommissjonen). I notatet har Justisdepartementet vurdert om en klagenemnd også bør kunne fatte retts- og tvangskraftige avgjørelser på samme måte som ordinære domstoler, men kom til at det foreløpig ikke bør åpnes for det. Justisdepartementet avviser ikke tanken om at en inkassoklagenemnd eller andre tvisteløsningsnemnder bør kunne fatte rettskraftige avgjørelser. Spørsmålet om slike nemnder bør kunne fatte rettskraftige avgjørelser, reiser imidlertid ifølge Justisdepartementet en rekke kompliserte og prinsipielle problemstillinger som departementet finner det mest naturlig å utskyte til en senere mer generell behandling, for eksempel som ledd i den pågående reform av sivilprosessen. Justisdepartementet viser i denne sammenhengen til de innvendinger som ble reist da det tilsvarende spørsmålet ble vurdert for tvister etter finansavtaleloven, jf. Ot. prp. nr. 41 (1998-99) Om lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven) s. 88-89. Justisdepartementet peker på at en følge av å innføre rettskraft for nemndsavgjørelser, vil være at et inkassobyrå vil bli henvist til å bringe saken inn for retten dersom det ikke vil rette seg etter en nemndsavgjørelse. Dette kan ha uheldige sider. Innbringelse for retten kan lede til at forbrukeren pådrar seg et ansvar for egne sakskostnader i tilfeller der han eller hun ikke får fullt medhold i rettsavgjørelsen. Justisdepartementet bemerker også at selv om de tvisteløsningsnemnder som eksisterer i dag bare avgir rådgivende uttalelser, er det departementets inntrykk at avgjørelsene stort sett blir fulgt i

praksis. I sitt hørings svar gir bransjeforeningen (Norske Inkassobyråers Forening) uttrykk for at de ønsker en klagenemnd som avsier retts- og tvangskraftige avgjørelser.

En gjennomgang av private tvisteløsningsorganer innenfor EØS-området viser at de forskjellige land har valgt ulike løsninger i rettskraftsspørsmålet. I enkelte land kan utenrettslige tvisteløsningsorganer fatte avgjørelser som er bindende for banken eller forsikringsselskapet, men ikke for forbrukeren. Eksempel på dette er The office of the Banking Ombudsman i Storbritannia. Avgjørelsen er bindende for banken opp til 100.000 GBP. I andre land er avgjørelsen bindende for begge parter. Et eksempel er Fondation for Dispute Settlement i Nederland. I Danmark har man valgt forskjellige løsninger for forskjellige typer kredittinstitusjoner. Den danske Pengeinstitutankenævnets avgjørelser er bindende for banken dersom den ikke reiser sak innen fire uker. Denne nemnden er en privat obligatorisk ordning som omfatter alle banker og sparekasser. Klager på realkredittinstituttene behandles av en annen nemnd, Realkreditankenævnden. Denne nemndens avgjørelser er ikke bindende. I Finland er uttalelsene verken fra bank- eller forsikringsnemnden bindende.

4.7 Tvistemålsutvalgets forslag til særskilte prosessregler for små krav (småkravsprosesser)

I NOU 2001: 32 Rett på sak kapittel 11, gir Tvistemålsutvalget en grundig fremstilling av forskjellige former for enklere og billigere prosessordninger for mindre rettstvister. Tvistemålsutvalget peker på at det i mange land har vokst frem en felles erkjennelse av at domstolene er lite egnet til å behandle tvister om formuerettslige interesser av mindre verdi, og i det hele, de dagliglivets tvister folk flest kommer opp i som forbrukere av varer og tjenester. Vanlig domstolsbehandling er for komplisert, langvarig og kostbar til å representere et reelt alternativ for behandling av mindre tvister. Utvalgets konklusjon er at det i ny tvistelov må tas inn egne prosessregler for behandling av små og middelstore krav.

Tvistemålsutvalget har blant annet vurdert om en egen småkravsprosess er unødvendig hensett til de klagenemnder som er etablert på en rekke områder. Det er utvalgets oppfatning at det med den gjeldende prosessordning er et klart behov for alternativ konfliktløsning. Det er ifølge utvalget flere fordeler ved nemndbehandling i forhold til domstolsbehandling. Kombinasjonen av representasjon fra bransjeorganisasjon og forbrukerråd med en velkvalifisert jurist som leder, gir en faglig sterk sammensetning av klagenemnda og avgjørelser som holder et høyt nivå. Etter utvalgets vurdering er klagenemndene et godt tilbud som domstolene, uansett hvilke reformer som kan tenkes gjennomført, vil ha vanskeligheter for å konkurrere med. Tvistemålsutvalget ser imidlertid også ulemper ved behandling av tvister i klagenemndene. Saksbehandlingstiden kan være lang (Forbrukertvistutvalget nevnes som eksempel), skriftlig saksbehandling fører til bevisvanskeligheter og manglende mulighet for effektiv megling, og det er risiko for at avgjørelsene ikke blir fulgt så lenge nemndene bare avgir rådgivende uttalelser. Det er også en fare for sneverhet i rettsanvendelsen og bevisvurderingen.

Tvistemålsutvalgets forslag til regler om småkravsprosess skal ikke gjøre nemndbehandling overflødig, nemndbehandling skal ifølge utvalget være et supplement til og fungere som avlastning for domstolene. Utvalget understreket imidlertid at nemndbehandling ikke bør være den prinsipale tvisteløsningsmetode for små og middelstore krav. Tvistemålsutvalget har ikke vurdert om private klagenemnder bør avsi retts- og tvangskraftige avgjørelser.

I NOU 2001: 32 Rett på sak kapittel 1, er utkast til bestemmelser om småkravsprosess inntatt i §§ 10-1 til 10-6. Disse forslag til bestemmelser fastsetter den ordinære behandlingsmåte i tingretten for alle saker hvor tvistesummen ikke er høyere enn 2 G (kr. 108.340,-). Saksforberedelsen kan være skriftlig eller muntlig. Retten er pålagt en særlig veilednings- og meglingsplikt. Småkravsprosessen skal være en uformell prosess hvor det legges til rette for at partene skal ha mulighet til å greie seg uten advokat. Veiledningsplikten omfatter både formelle og materielle spørsmål. Saksforberedende dommer skal utøve aktiv saksstyring. Etter saksforberedelsen behandles saken muntlig i et rettsmøte som skal være en forenklet hovedforhandling. Saken skal være avsluttet innen fire måneder etter at stevning ble inngitt. Dom skal avsies ved rettsmøtets avslutning eller innen en uke etter at saken er tatt opp til doms. Kravet til

domsgrunner er forenklet. Avsies dommen i rettsmøte, er det tilstrekkelig at bare domsslutningen er skriftlig. Dommeren redegjør da muntlig for domsgrunnene og skriver dem ut innen en uke. For å begrense kostnadene ved småkravsprosesser, er det gitt regler som begrenser hvor høye saksomkostninger en part kan kreve erstattet. Advokatutgifter kan bare kreves erstattet med inntil 25 prosent av sakens tvistesum. Med dagens grunnbeløp kan den tapende part maksimalt kreves for kr. 27.085,-. I tillegg kommer rettsgebyr, eventuelle reiseutgifter og utgifter til nødvendig bevisføring. Eventuelle utgifter til egen advokat kommer også i tillegg.

Tvistemålsutvalgets forslag til bestemmelser om gruppesøksmål kan også bidra til at forbrukere som alene ikke har økonomisk evne til å føre en sak for tingretten, får behandlet kravet i fellesskap med andre forbrukere med tilsvarende krav. Slike prosessregler er vanlige i USA, og finnes også i andre land med angloamerikansk rettstradisjon. De økonomiske hensyn er sentrale i gruppeprosessen. Kravene skal i et gruppesøksmål kunne behandles med lavere omkostninger enn om de hadde vært fremmet i individuelle søksmål. I Tvistemålsutvalgets lovforslag åpnes det blant annet for at organisasjoner, foreninger eller offentlige organer kan reise søksmål når søksmålet ligger innenfor dets formål (grupperepresentant). Gruppens rettigheter og plikter i søksmålet ivaretas av grupperepresentanten. Det enkelte medlem av gruppen kan ikke utøve partsrettigheter.

4.8 Kommisjonens vurderinger

Kommisjonen er enig med Tvistemålsutvalget i at klagenemndene er et godt tilbud som domstolene, uansett hvilke reformer som kan tenkes gjennomført i prosesslovgivningen, vil ha vanskeligheter for å konkurrere med. Etter den gjeldende prosesslovgivning synes domstolene lite egnet til å behandle tvister om formuerettslige interesser av mindre verdi, og i det hele, de dagliglivets tvister folk flest kommer opp i som forbrukere av finansjenester. Vanlig domstolsbehandling er for komplisert, langvarig og kostbar til å representere et reelt alternativ for behandling av mindre tvister. Det er derfor viktig at klagenemndene innenfor finansområdet gjennom lovgivningen sikres gode rammevilkår, slik at de kan ivareta den viktige funksjon de har for finansforetakenes forbrukerkunder.

4.8.1 Opprettelse av klagenemnder

Opprettelse og utforming av klagenemndene på finansområdet har til nå vært overlatt til bransjeorganisasjonene og Forbrukerrådet. Etter både forsikringsavtaleloven § 20-1 og finansavtaleloven § 4 kan det opprettes klagenemnder for behandling av tvister om forsikringsavtaler og tvister om finansavtaler. Bransjen har imidlertid ingen plikt til å opprette klagenemnder og de enkelte finansforetakene er ikke forpliktet til å delta i klagenemnder som er opprettet.

Kommisjonen har vurdert om det er behov for ytterligere lovregulering av private tvisteløsningsorganer for finansforetak. Selv om verken finansavtaleloven eller forsikringsavtaleloven fastsetter noen plikt til å opprette tvisteløsningsorganer for finansforetak, så er det etablert klagenemnder som omfatter de fleste finansforetak som driver virksomhet i Norge. Dette viser etter *kommisjonens* mening at partene selv ønsker slike tvisteløsningsorganer. Det eksisterer derfor i dag ikke noe behov for å lovfeste en slik etableringsplikt. Dette vil imidlertid kunne endre seg, og *kommisjonen* foreslår derfor at Kongen gis hjemmel til i forskrift å pålegge finansforetakene å opprette klagenemnder, jf. *kommisjonens* utkast til § 13-5. Bruk av forskriftshjemmelen kan bli aktuelt dersom Bankklagenemnda eller klagenemndene under Forsikringsklagekontoret nedlegger eller begrenser sin virksomhet, slik at forbrukerne mister den adgang de i dag har til å få behandlet klager på finansforetak.

4.8.2 Deltakelse i klagenemnder

Banklovkommisjonen har vurdert om finansforetakene bør pålegges en plikt til å delta i klagenemnder. Slik deltakelse er i dag frivillig. Dersom finansforetaket ikke er medlem av Finansnæringsens Hovedorganisasjon,

Sparebankforeningen, Verdipapirfondenes forening, Finansieringsselskapenes forening eller ved annen avtale har knyttet seg til Bankklagenemnda eller Forsikringsklagekontoret, kan klager mot finansforetaket bli avvist av klagenemnda.

Kommisjonen foreslår at det lovfestes en plikt til å delta i klagenemnder. Plikten skal omfatte alle foretak som omfattes av *kommisjonens* lovforslag fremmet i NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen). Etter utkast til § 1-1 kan det fastsettes at loven i tillegg til finansforetak også skal få anvendelse på finansmeglerforetak. Hva slags foretak forbrukeren har en tvist med, skal ikke være avgjørende for om tvisten skal kunne innklages for behandling i en klagenemnd. Etter *kommisjonens* mening bør også finansmeglere kunne innklages. Finansmeglerforetak defineres i NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen) utkast til § 1-4. Det er etter *kommisjonens* mening ingen grunn til at tvist med mellommannen ikke skal kunne behandles i en klagenemnd. Hvorvidt det er finansforetaket selv eller mellommannen som har opptrådt i strid med lov eller avtale, bør ikke være avgjørende for forbrukerens adgang til å få spørsmålet prøvet for klagenemnda. Også pensjonskasser skal kunne innklages. Etter *kommisjonens* mening bør deltakelse i klagenemnda heller ikke være avhengig av medlemskap i bransjeorganisasjon, eller av annen frivillig tilknytning til klagenemnda. En slik adgang til å stå utenfor kan bidra til å undergrave klagenemndas funksjon og gjennomslagskraft. En plikt til å delta i klagenemndene vil etter *kommisjonens* mening bidra til å styrke klagenemndenes betydning. Hvorvidt foretaket skal være medlem av én eller flere nemnder, er avhengig av hvilke produkter finansforetaket tilbyr sine kunder. Med de klagenemnder som i dag er opprettet, skal avtaleforhold som reguleres av forsikringsavtaleloven behandles av Forsikringsklagekontoret, og Forsikringsskadenemnda eller Avkortningsnemnda. Avtaleforhold som reguleres av finansavtaleloven skal behandles av Bankklagenemnda.

En lovpålagt plikt til deltakelse i klagenemnd vil også bidra til å sikre finansieringen av nemndene. Om nemnda finansieres gjennom gebyrer betalt av de finansforetak som faller inn under ordningen, gebyrer når finansforetaket blir innklaget, kombinasjoner av årsgebyr og klagegebyr, eller på andre måter, skal som i dag, reguleres i vedtektene til den enkelte klagenemnd.

En plikt til å delta i klagenemnd kan tenkes etablert ved at det settes som et konsesjonsvilkår. Justisdepartementet har i høringsbrevet nevnt i >kapittel 3.6 foreslått at Kredittilsynet kan stille som vilkår for å tildele inkassobevilling at foretaket slutter seg til en nemndsordning. Dersom deltakelse i klagenemnd gjøres til et konsesjonsvilkår, vil utenlandske foretak som tilbyr produkter i Norge som omfattes av forsikringsavtaleloven eller finansavtaleloven imidlertid ikke kunne forpliktes til å delta i ordningene, jf. kapittel 4.8.3 nedenfor. *Kommisjonen* mener derfor at en plikt til å delta i ordningen bør lovfestes i kapittel 13, Forholdet til kundene, i utkast til ny lov om finansforetak, jf. NOU 2001: 23 Finansforetakenes virksomhet (Utredning nr. 6 fra Banklovkommisjonen) side 131, og i finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven. Av *kommisjonens* forslag til ny § 13-5 fremgår det at også pensjonskasser og finansmeglerforetak omfattes av plikten til å delta i klagenemndene, jf. NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen) utkast til §§ 1-1 tredje ledd.

Den nærmere utformingen av klagenemnda skal etter *Banklovkommisjonens forslag*, som i dag være avtalebasert, det vil i praksis si at dette reguleres i avtale mellom bransjeorganisasjonene og Forbrukerrådet og klagenemndas vedtekter. *Kommisjonen* vil imidlertid påpeke at den ordning som i dag er valgt for de etablerte klagenemnder, hvor den enkelte tvist avgjøres av representanter for bransjen og forbrukerne under ledelse av en høyt kvalifisert jurist, har gitt en faglig sterk sammensetning av klagenemndene og avgjørelser som holder et høyt nivå. Dette er også påpekt av Tvistemålsutvalget. Hvilke tvister som skal behandles for hvilke nemnder, skal fortsatt reguleres i avtalene mellom bransjeorganisasjonene og Forbrukerrådet. *Kommisjonen* kan pr. i dag ikke se noe behov for opprettelse av nye klagenemnder. Hvorvidt det er nødvendig med to nemnder eller om det kun bør være én klagenemnd som både behandler tvister med utspring i forsikringsavtaleloven og finansavtaleloven, må bransjeorganisasjonene og Forbrukerrådet selv vurdere. Etter *kommisjonens* mening er det viktig å oppnå en best mulig utnyttelse av de ressursene nemndene tilføres.

Nærmere bestemmelser om nemndas kompetanse må fastsettes mellom avtalepartene, for eksempel hvorvidt klagenemnda også skal behandle tvister mellom finansforetaket og kunder som ikke er forbrukere, eller

tvister som ikke knytter seg til avtaler regulert av forsikringsavtaleloven eller finansavtaleloven. Det kan også fastsettes at klagenemnda skal behandle tvister som knytter seg til avtaler regulert av forsikringsavtaleloven eller finansavtaleloven, men hvor kundens avtalemotpart ikke er et finansforetak eller et finansmeglerforetak. Noen plikt til å behandle slike klager er det etter *kommisjonens* mening ikke nødvendig å lovfeste. Selv om tvisten faller inn under forsikringsavtaleloven eller finansavtaleloven, må nemnda ha adgang til å avvise den dersom den ikke egner seg for behandling i nemnda. En grunn kan være at saksbehandlingen i nemnda er skriftlig, noe som i forhold til en muntlig saksbehandling kan føre til bevisproblemer.

Klagenemndene er opprinnelig opprettet med henblikk på forbrukere. Også små bedrifter kan i blant ha behov for en enkel klagebehandling innenfor en nemndsordning. Dette er det åpnet direkte adgang til på forsikringsområdet. Bankklagenemndas kompetanse omfatter i utgangspunktet bare forbrukere, men nemnda kan også ta til behandling saker mot mindre næringsdrivende når disse er likeartet med forbrukersaker. Dette er en utviklingslinje som *Banklovkommisjonen* ser kan ha gode grunner for seg, samtidig som det også har et kostnadsmessig aspekt.

Medlemmene Fusdahl og Gjønnnes er av den oppfatning at det i dag ofte skjer at finansinstitusjonene behandler mindre bedrifter som personkunder. Det vil derfor være naturlig at de rettigheter som tilkommer personkunder, også tilkommer mindre bedrifter ut fra hensynet til at nemndbehandlingen synes enklere, behandling foregår på en kostnadsfri måte og at enkelte nemnder åpner for det i sine vedtekter.

4.8.3 Utenlandske finansforetaks deltakelse i norske klagenemnder

Kommisjonen vil understreke at forbrukerens rettigheter ikke bør være dårligere selv om avtaleforholdet er med et utenlandsk finansforetak, så lenge avtaleforholdet reguleres av norsk lov, for eksempel finansavtaleloven eller forsikringsavtaleloven. Det følger av forsikringslovvalgsloven at både livs- og skadeforsikring tegnet av forbrukere bosatt i Norge som hovedregel reguleres av norsk lov. Det samme gjelder for finansavtaler med forbrukere bosatt i Norge, jf. finansavtaleloven § 3. Etter det såkalte single license prinsippet i EU-retten vil finansforetak med konsesjon som kredittinstitusjon eller forsikringsselskap fra et annet EØS-land kunne drive tilsvarende virksomhet i Norge uten konsesjon fra norske myndigheter. Finansforetak fra andre land må, for å kunne drive finansierings- eller forsikringsvirksomhet i Norge, ha konsesjon fra norske myndigheter.

Om finansforetaket er norsk eller utenlandsk bør ikke være avgjørende for adgangen til å innklage finansforetaket så lenge avtaleforholdet med forbrukeren reguleres av forsikringsavtaleloven eller finansavtaleloven. Etter NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen) utkast til § 1-1 annet ledd, jf § 3-18, kan det fastsettes at loven i tillegg til norske finansforetak også skal få anvendelse på utenlandske finansforetak som driver virksomhet i Norge. Av *kommisjonens* forslag til ny § 13-5 fremgår det at også utenlandske finansforetak som driver virksomhet i Norge omfattes av plikten til å delta i klagenemndene. Reguleres avtalen med forbrukeren av finansavtaleloven eller forsikringsavtaleloven, kan forbrukeren håndheve sine rettigheter etter disse lovene gjennom klage til Bankklagenemnda eller Forsikrings-skadekontoret.

Forbrukere bosatt i Norge som har et kundeforhold til utenlandske finansforetak med hovedsete innenfor EØS-området, som ikke reguleres av finansavtaleloven eller forsikringsavtaleloven, vil kunne få sine klager behandlet av en klagenemnd i finansforetakets hjemland gjennom FIN-NET. Som det er redegjort for under kapittel 4.5, vil norske forbrukere få bistand av Bankklagenemnda eller Forsikringsklagekontoret til å klage på finansielle tjenester de har ervervet innenfor EØS-området. De norske klagenemndene skal gi opplysninger om FIN-NET og hvilket klageorgan som er kompetent til å behandle klagen. De skal også videreeksperere klagen for forbrukeren.

4.8.4 Rettsvirkninger av klagenemndenes avgjørelser

Like viktig som at det eksisterer gode tvisteløsningsordninger, er det at de avgjørelsene som fattes, blir fulgt av finansforetakene. Her synes det å være store forskjeller mellom de forskjellige bransjer og de tvisteløsningsordninger som eksisterer i dag. Enkelte nemnder opplyser at samtlige avgjørelser følges. Enkelte bransjeorganisasjoner har som ris bak speilet at de kan ekskludere medlemmer dersom de ikke følger nemndens avgjørelse. Selv om nemndenes avgjørelser følges, er det innenfor enkelte bransjer langt fra alle foretak som er medlem av bransjeorganisasjonen, og de kan da som regel heller ikke innklages for nemnda. Det synes som om få av Bankklagenemndas uttalelser ikke følges av finansforetakene, tallet for det antall avgjørelser som ikke følges, er høyere for uttalelser fra Forsikringsklagekontoret, Forsikringskadenemnda og Avkortningsnemnda. På den annen side avvises langt flere saker i Bankklagenemnda enn hos Forsikringsklagekontoret. For viktige offentlige tvisteløsningsorganer som Forbrukertvistutvalget og Husleietvistutvalget har man valgt å gjøre avgjørelsene retts- og tvangskraftige.

Banklovkommisjonen har tidligere vurdert om Bankklagenemnda burde avsi retts- og tvangskraftige avgjørelser i NOU 1994: 19 Finansavtaler og finansoppdrag (Utredning nr. 1 fra Banklovkommisjonen) side 100 flg. Det gjorde seg den gang gjeldende ulike oppfatninger blant medlemmene om nemndavgjørelser burde være rådgivende eller ha samme virkning som dom. Under lovbehandlingen i 1999 gikk både Justisdepartementet og Stortinget mot retts- og tvangskraft. Gis avgjørelsene samme virkning som en dom, vil dette styrke nemndenes autoritet, noe *kommisjonen* ser at vil være positivt både for Bankklagenemnda og Forsikringsklagekontoret. Viktigheten av at saksbehandlingstiden ikke er for lang, understrekes av Tvistemålsutvalget både i forhold til saksbehandlingstiden for de alminnelige domstolene og i forhold til saksbehandlingstiden i klagenemndene. Både Bankklagenemnda og Forsikringsklagekontoret har økt sakstilgang, og saksbehandlingstiden vil være en viktig utfordring for disse nemndene. Som nevnt ovenfor var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker som er behandlet i Forsikringskadenemnda 22,6 måneder i 2001. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker som er behandlet i Avkortningsnemnda var 18,1 måneder i 2001. Med økende saksmengde vil den største utfordringen for disse tvisteløsningsordningene og deres gjennomslagskraft derfor kanskje være behovet for økte resurser.

Banklovkommisjonen vil understreke at så lenge klagenemndene ikke avsier retts- og tvangskraftige avgjørelser så risikerer en forbruker å måtte vente mange måneder, i noen tilfeller over ett år, på klagenemndebehandling uten at avgjørelsen skaper noen juridiske forpliktelser for finansforetaket. Presedensvirkningen av avgjørelsen blir også mye mindre når nemndavgjørelsen er rådgivende istedenfor at den får samme virkning som dom.

Kommisjonen er som nevnt ovenfor enig med Tvistemålsutvalget i at klagenemndene er et godt tilbud som domstolene, uansett hvilke reformer som kan tenkes gjennomført i prosesslovgivningen, vil ha vanskeligheter for å konkurrere med. Forlikrådene er på grunn av sin manglende bransjekunnskap og manglende juridiske kompetanse dårlig egnet til å behandle tvister knyttet til forsikrings- eller finansavtaler med forbrukere. Tvistemålsutvalgets forslag til nye regler for småkravsprosesser i tingretten vil etter *kommisjonens* mening ikke gjøre nemndenes arbeid mindre viktig. Selv etter de foreslåtte reglene, vil kostnadene for vanlige forbrukere være et hinder for behandling i tingretten. Nemndebehandling på finansområdet er gratis for forbrukeren. Retts- og tvangskraft vil normalt være en fordel for forbrukere, men det kan i enkelte tilfeller påtvinge en forbruker som får medhold i klagenemnden en sak i tingretten. Saker behandlet i klagenemndene vil i de fleste tilfeller ikke overstige 2 G (G= folketrygdens grunnbeløp). Vedtas forslaget om småkravsprosess, vil forbrukerens økonomiske risiko knyttet til en ankebehandling i tingretten bli redusert. Reglene om småkravsprosess er etter *kommisjonens* mening et argument for innføring av retts- og tvangskraftige nemndavgjørelser.

Nemndenes skriftlige saksbehandling, og de svakheter dette medfører i forhold til muntlig saksbehandling, anføres ofte som et argument mot å gjøre avgjørelsene retts- og tvangskraftige. *Kommisjonen* mener at forslaget om en egen småkravsprosess reduserer betydningen av denne innvendingen. Vedtas disse reglene, kan nemndas avgjørelse prøves for tingretten uten at de økonomiske konsekvensene blir så store som ved vanlig hovedforhandling i tingretten. Også småkravsprosessene skal være muntlige. Det vil ikke være i strid

med *kommisjonens* lovforslag dersom klagenemnda avviser enkeltsaker dersom de ikke egner seg for skriftlig behandling.

Å flytte domsmyndighet fra de alminnelige domstolene til private tvisteløsningsordninger kan imidlertid ha uheldige sider for domstolene og deres autoritet, som *kommisjonen* mener bør utredes i en bredere sammenheng. *Banklovkommisjonen* slutter seg derfor til Justisdepartementets vurdering av at innføring av retts- og tvangskraft for private tvisteløsningsmekanismer bør undergis en generell vurdering som ledd i den pågående reform av sivilprosessen. Spørsmålet synes imidlertid bare å være indirekte behandlet av Tvistemålsutvalget, og *kommisjonen* finner det riktig å påpeke at den ser mange positive sider knyttet til retts- og tvangskraftige avgjørelser. *Kommisjonen* vil også peke på at pakkereiseloven åpner for etablering av nemnder som avsier retts- og tvangskraftige avgjørelser. At Forbrukertvistutvalget og det nyopprettede Husleietvistutvalget avsier retts- og tvangskraftige avgjørelser er, etter *kommisjonens* mening, et uttrykk for lovgivers ønske om at forbrukere bør ha tilgang til utenrettslige tvisteløsningsordninger som avsier tvangs- og rettskraftige avgjørelser.

Banklovkommisjonen mener som nevnt ovenfor, at spørsmålet om retts- og tvangskraft bør behandles som en del av den videre behandlingen av forslaget til ny tvistelov, og fremmer i denne omgang ikke egne forslag til lovendring. Dersom det skal gjøres endringer slik at Bankklagenemndas og Forsikringsklagekontorets avgjørelser blir retts- og tvangskraftige, bør slike endringer gjennomføres ved endringer i finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven. *Kommisjonen* vil peke på at dersom bransjeorganisasjonene og forbrukerrådet ønsker å innføre retts- og tvangskraftige avgjørelser, kan dette gjøres allerede nå ved at klagenemndene i sine vedtekter fastsetter at avgjørelsene er retts- og tvangskraftige dersom søksmål ikke reises innen en fastsatt frist. Når partene først aksepterer at klagenemnden skal behandle tvisten, aksepterer de samtidig klagenemndens vedtekter. Klagenemndenes behandling av tvister vil da ligne voldgift som er vanlig i en del bransjer. En voldgiftsdom kan bare unntaksvis påankes til en »overvoldgiftsrett» og kan i utgangspunktet ikke påankes til tingretten. En endelig voldgiftsdom har samme retts- og tvangskraft som en tilsvarende dom avsagt av de alminnelige domstoler. Dersom finansforetakene pålegges å være medlemmer i klagenemndene, vil slike vedtektsbestemmelser i realiteten medføre at finansforetakene må akseptere nemndsavgjørelsene som retts- og tvangskraftige.

Medlemmene Kili og Berg er i hovedsak enig i de vurderinger som *kommisjonen* legger til grunn i diskusjonen om retts- og tvangskraft i forbrukerspørsmål, men vil tillegge følgende:

En viktig forutsetning for sikker og effektiv tvisteløsning i forbrukerforhold er at avgjørelser som blir fattet av nemnd følges av finansforetakene. Prinsipielle saker der partene ikke ønsker å følge vedtakene, bør avgjøres i domstolene. En domstolsbehandling vil være kostbar. Selv om de foreslåtte reglene om småkravsprosess vil redusere den økonomiske risikoen, vil kostnadene ved en eventuell behandling i tingretten i forbrukerforhold likevel være høye. Dette kan føre til at han eller hun av økonomiske grunner ikke ønsker å forfølge saken. Dette vil særlig være aktuelt dersom tvistesummen er liten i forhold til eventuelle omkostninger ved en domstolsprosess. Siden forbrukeren vil stå overfor en økonomisk risiko, vil dette kunne føre til at forbrukeren til tross for medhold i nemnd likevel kan bli den tapende part. En annen virkning kan være at prinsipielle saker ikke blir endelig avgjort i rettsapparatet. Finansinstitusjonen har på sin side økonomisk ryggrad til å føre saker for domstolene. *Medlemmene Kili og Berg* mener derfor at det bør vurderes ordninger hvor forbrukeren sikres økonomiske ressurser dersom han eller hun har fått en sak avgjort i sin favør i en nemnd og finansforetaket bestemmer seg for ikke å ville følge avgjørelsen. Dette kan for eksempel gjøres ved at bransjen i slike tilfeller forplikter seg til å dekke forbrukerens saksomkostninger uavhengig av utfallet av saken. Andre alternativ kan være at forbrukeren innvilges fri rettshjelp eller at det opprettes et rettshjelpfond. Slike tiltak vil bidra til å styrke tilliten til finansforetakene og gi en rimelig balanse i avtaleforholdet mellom tjenesteyter og forbrukerkunde. I tillegg til innføring av tvangs- og rettskraft, bør også slike tiltak vurderes nærmere i den pågående reform om sivilprosessen.

Kommisjonens flertall (alle de øvrige medlemmer) vil til dette særskilte spørsmål bemerke at kostnadsfordelingen ved sivile rettsaker er et generelt spørsmål som det ligger utenfor kommisjonens mandat å ta stilling til.

Banklovkommisjonen har som et alternativ til retts- og tvangskraft vurdert om avgjørelsene fra Bankklagenemnda, Avkortningsnemnda og Forsikringskadenemnda bør være privatrettslig bindende. *Kommisjonen* foreslår at nemndenes avgjørelse gis status som sivilrettslig bindende, og foreslår at dette lovfestes i finansavtaleloven § 4, forsikringsavtaleloven § 20-1 og i kommisjonens utkast til § 13-5 i lov om finansforetak. Avgjørelsene blir privatrettslig bindende med mindre en av partene innenfor fastsatte frister varsler nemnda om at avgjørelsen ikke vil bli fulgt, og deretter bringer saken inn for tingretten. Gis ikke slikt varsel eller bringes saken deretter ikke inn for tingretten, vil avgjørelsen få samme rettslige stilling som et utenrettslig forlik. *Kommisjonen* mener, blant annet fordi saksbehandlingstiden for klagenemndene kan være lang, at finansforetakene ikke bør kunne ignorere en avgjørelse i deres disfavør gjennom å la være å følge avgjørelsen. Dersom finansforetaket er uenig i avgjørelsen, må det enten bringe den inn for tingretten innen en fastsatt frist, eller følge avgjørelsen. En løsning hvor avgjørelsene gjøres privatrettslig bindende vil, etter *kommisjonens* mening, bidra til å styrke avgjørelsens status. Dette kan i seg selv føre til at flere avgjørelser enn i dag blir fulgt av finansforetakene. At de »tvinges» til enten å akseptere avgjørelsen eller bringe den inn for tingretten vil også bidra til at flere avgjørelser enn i dag blir fulgt av finansforetakene. Også for finansforetakene er domstolsbehandling kostbart. *Kommisjonen* antar at det først og fremst er i saker av prinsipiell betydning, og saker med høyt tvistebeløp, at finansforetakene vil stevne saken inn for tingretten. En privat rettslig bindende avgjørelse vil ikke i seg selv ha tvangskraft, og kan dermed ikke tvangsfullbyrdes. For forbrukeren kan dette få den følge at selv om han har fått medhold i klagenemnda, og selv om finansforetaket ikke har brakt tvisten inn for tingretten, så kan avgjørelsen ikke tvangsfullbyrdes før det foreligger en rettskraftig dom. *Kommisjonen* antar imidlertid at finansforetakene, dersom de ikke vil følge nemndas avgjørelse, vil bringe den inn for tingretten. Finansforetakene er avhengig av kundenes tillit - unnlattelse av å følge en avgjørelse fra klagenemndene etter at avgjørelsen er blitt privatrettslig bindende vil kunne være uheldig for finansforetakets renommé mer generelt.