

Finanstilsynet

*Dokumentet blir kun sendt pr. e-post*

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 24/406-2

26.01.2024

Saksbehandler: Marit Evensen

Dir.tlf: 995 46 691

---

## Uttalelse fra Forbrukertilsynet - tilsynet med forbrukervernbestemmelser på finansmarkedene

### 1 BAKGRUNN

Forbrukertilsynet fører tilsyn med forbrukervernregler, herunder forbrukervernregler på finansområdet. I brev fra Finansdepartementet til Finanstilsynet av 21.12.2023, ber departementet om at Finanstilsynet beskriver og vurderer ulike spørsmål knyttet til regulering av og tilsyn med forbrukernes rettigheter på finansmarkedsområdet.

Forbrukertilsynet gir i dette brevet det vi anser som viktig bakgrunnsinformasjon til Finanstilsynet når dere skal utrede spørsmålene som Finansdepartementet har gitt dere i oppdrag å utrede.

Dersom Finanstilsynet har behov for ytterligere informasjon fra Forbrukertilsynet, er det bare å ta kontakt.

### 2 REGELVERKET FORBRUKERTILSYNET FØRER TILSYN MED PÅ FINANSOMRÅDET

På finansområdet fører Forbrukertilsynet tilsyn med aktører i finansbransjen ut fra tre regelverk:

- Tilsyn med at *næringsdrivende tjenesteytere* følger kravene til handelspraksis og avtalevilkår som følger av finansavtaleloven og finansavtaleforskriften, jf. tilsynshjemmelen i finansavtaleloven § 3-55. Kravene til handelspraksis som følger av finansavtaleloven med forskrift gjelder krav til markedsføring, avtaleinngåelse, opplysninger før avtaleinngåelse og andre krav til praksis fra selskaper som anses som næringsdrivende tjenesteytere. «Tjenesteyter» er definert i finansavtaleloven § 1-4 (3).
- Tilsyn med at *alle næringsdrivende* følger kravene til handelspraksis og avtalevilkår i finansavtaleloven kapittel 2 og tilhørende bestemmelser i finansavtaleforskriften. Dette tilsynet fører vi via det såkalte lovstridsprinsippet, som innebærer at brudd på disse reglene i finansavtaleloven kan være i strid med de generelle forbudene mot urimelig handelspraksis og urimelige avtalevilkår i markedsføringsloven §§ 6 og 22.
- Tilsyn med at *alle næringsdrivende* følger kravene til handelspraksis og avtalevilkår i markedsføringsloven med forskrifter.

### 3 FORBRUKERTILSYNETS TILSYNSMETODIKK OG PRIORITERING AV SAKER

Forbrukertilsynet får hvert år inn 10-20 000 tips og henvendelser fra forbrukere og næringsdrivende. De fleste av disse henvendelsene er tips om mulige lovbrudd. En betydelig andel av disse henvendelsene gjelder finansielle tjenester, uten at vi p.t. har systemer som gjør at vi kan oppgi eksakte tall på dette.

Forbrukertilsynet er ikke forpliktet til å ta opp bestemte saker. Hvilke saker vi prioriterer å behandle, styres av følgende:

- a) Det årlige tildelingsbrevet vi får fra Barne- og familiedepartementet. Her har finansområdet i mange år vært et av de områdene som det er særskilt angitt at vi skal prioritere å føre tilsyn med. I vårt tildelingsbrev for 2024 er det angitt at vi skal prioritere å føre tilsyn med «*[f]inansielle tjenester med særlig vekt på tilbud om kreditt og lovligheten av størrelsen på fakturagebyr*», se tildelingsbrevet punkt 3.3. Samlet ressursbruk på et område avhenger både av prioriteringer og føringer i tildelingsbrevet, men også budsjettildelinger til Forbrukertilsynet. Bestillingene vi får i tildelingsbrevet skal gjøres innenfor gitte rammer og bemanning.
- b) Hvis vi har kapasitet utover å oppfylle prioriteringene i tildelingsbrevet, velger vi å behandle saker ut fra hvilke saker vi anser har størst økonomisk, praktisk eller samfunnsmessig betydning for forbrukerne.

Saker vi behandler, tar vi enten opp på grunnlag av forbrukerproblemer vi har identifisert gjennom tips, henvendelser, mediene eller gjennom kontroller vi selv foretar.

Forbrukertilsynet har i mange år tatt opp saker, og fattet flere vedtak<sup>1</sup>, på området for finansielle tjenester.

Tilsyn med avtalevilkår og markedsføring i alle bransjer fordrer inngående bevissikring og vurdering av enkeltstående elementer i avtalevilkår og markedsføring, hvor markedsføring og avtalevilkår ofte må ses i direkte sammenheng for å ivareta forbrukervernet. Gjennom vårt tilsyn med andre bransjer enn finansielle tjenester, f.eks. strømmarkedet, markedet for digitale varer og tjenester, boligmarkedet, og på områder som markedsføring mot barn og unge, har Forbrukertilsynet utviklet god kompetanse og erfaring både med tilsyn med flere aktører samtidig og med tilsyn og oppfølging i enkeltsaker. Dette betyr at vi har lang og bred erfaring med å vurdere om avtalevilkår er rimelige overfor forbrukere, herunder om avtalevilkår er klare i språk og utforming, forutberegnelige med tanke på innholdsmessige reguleringer og balanserte med tanke på rettigheter og plikter. Dette er en kompetanse vi har opparbeidet oss over flere år.

#### **4 LOVSTRIDSPRINSIPPET I MARKEDSFØRINGSLOVEN**

Det er etablert gjennom langvarig praksis at avtalevilkår eller handelspraksis som strider mot preseptorisk lovgivning, som hovedregel må anses som urimelig overfor forbrukerne etter mfl. §§ 6 eller 22 etter det såkalte lovstridsprinsippet.<sup>2</sup> Dersom en næringsdrivende har et avtalevilkår eller en handelspraksis som bryter med ufravikelige forbrukervernbestemmelser, for eksempel i finansavtaleloven, vil lovstridsprinsippet innebære at det aktuelle vilkåret eller praksisen som utgangspunkt også er et urimelig avtalevilkår etter mfl. § 22. Forbrukertilsynet fører dermed også tilsyn med ufravikelig forbrukervernlovgivning selv om ikke tilsynskompetansen med de aktuelle reglene uttrykkelig er lagt til oss, siden vi kan håndheve brudd på ufravikelig forbrukervernlovgivning gjennom reglene i markedsføringsloven.

Frem til den nye finansavtaleloven trådte i kraft 01.01.2023, benyttet Forbrukertilsynet i hovedsak lovstridsprinsippet som grunnlag for sitt tilsyn på området for finansielle tjenester. Fra 01.01.2023 har vi direkte tilsynskompetanse med reglene i finansavtaleloven som gjelder næringsdrivende tjenesteytere (slik definert i finansavtaleloven). For øvrige regler, f.eks.

---

<sup>1</sup> Eksempler:

- Sakene mot Strex AS i MR-2015-1018 og MR-2017-205, Sakene gjaldt vedtak med tvangsmulkt for at Strex AS skulle følge kravene til avtaleinngåelse i finansavtaleloven.
- Sakene mot Bank Norwegian AS i MR-2012-625 og MR-2015-211. Sakene gjaldt spørsmål om Bank Norwegian AS sin markedsføring av kreditt.

<sup>2</sup> Jf. bl.a. Markedsrådets vedtak i MR-2021-1947 premiss 43 og Lunde/Michaelsen, Markedsføringsloven med kommentarer (3. utg., 2019) s. 273

samtlig av reglene i finansavtaleloven kapittel 2 som gjelder betalingsoppgjør (som er knyttet til om noen er næringsdrivende tjenesteyter eller ikke), må vi fremdeles benytte lovstridsprinsippet.

Dersom tilsynet med regler i finansavtaleloven legges til Finanstilsynet, vil lex specialis-prinsippet, etter vårt syn innebære at Forbrukertilsynet ikke lenger kan benytte de generelle forbudene mot urimelig handelspraksis eller urimelige avtalevilkår til å føre tilsyn med finansielle tjenester. Samtidig vil vi fremdeles føre tilsyn med finansielle tjenester ut fra disse forbudene dersom noe ikke er uttrykkelig lovregulert i finansavtaleloven. Dette kan for eksempel gjelde kundeinformasjon basert på underliggende praksis som er i strid med finansavtaleloven, men hvor kundeinformasjonen eller kundehåndtering i seg selv ikke bryter med finansavtaleloven. Da vil det eventuelt være markedsføringslovens forbud mot urimelig handelspraksis som slår inn. Dette vil gjøre grensegangen mellom et tilsyn fra Finanstilsynet og et tilsyn fra Forbrukertilsynet svært krevende, da det blant annet forutsetter at Forbrukertilsynet uansett har inngående kunnskap om finansavtaleloven for å vite hvilket tilsyn problematikken hører inn under. En problemstilling ett av tilsynene tar opp, vil som regel da også være relevant for det andre tilsynet, men etter et annet regelverk og ut fra en annen vinkling. En slik deling av tilsyn med samme problematikk, vil gjøre at ingen av tilsynene vil kunne adressere forbrukerproblemene i saken på en fullverdig måte.

For å illustrere denne utfordringen, kan vi nevnte to konkrete saker:

- a) EFTA-domstolen har per nå til behandling saker<sup>3</sup> som gjelder spørsmål om krav til klarhet i avtalevilkår om flytende rente. Spørsmålet er om bankene må knytte den flytende renten til en bestemt indeks, eller om det er tilstrekkelig å angi hvilke faktorer banken kan ta hensyn til når den ensidig vurderer renteendring. Saken illustrerer at det er en nær og nødvendig sammenheng mellom direktivbestemmelser om avtalevilkår i kredittavtaler som er gjennomført i finansavtaleloven, og direktivet om urimelige avtalevilkår i forbrukeravtaler som er gjennomført i bl.a. markedsføringsloven.<sup>4</sup> De aktuelle bestemmelsene fra boliglånsdirektivet (2014/17/EU) i saken er i Norge gjennomført i finansavtaleloven. Den aktuelle regelen fra forbrukerkredittdirektivet (2008/48/EC) gjennomført i markedsføringsloven § 22.

Forbrukertilsynet har i dag samme problemstilling til vurdering, men har utsatt endelig vurdering i påvente av EFTA-domstolens uttalelse. Dersom Finanstilsynet

---

<sup>3</sup> Forente saker E-13/22 Birgir Þór Gylfason and Jórunn S. Gröndal v Landsbankinn hf.

<sup>4</sup> Se eksempelvis EFTA-domstolens gjennomgang av relevant EU-lovgivning i rapporten for høringen: [eftacourt.int/download/13-22-report-for-the-hearing/?wpdmdl=8399](http://eftacourt.int/download/13-22-report-for-the-hearing/?wpdmdl=8399)

hadde hatt tilsyn med finansavtaleloven, og Forbrukertilsynet fortsatt tilsyn med markedsføringsloven, ville ikke ett av tilsynene kunne vurdert denne problemstillingen, slik EFTA-domstolen gjør. Det ville da blitt fragmenterte vurderinger, som i verste fall kunne endt opp med å være i strid med EØS-retten.

- b) Forbrukertilsynet undersøkte i 2022 bankenes praksis med ikke-godkjente (uautoriserte) betalingstransaksjoner, og fant flere lovbrudd. Som følge av tilsynet sendte vi ut et brev med orientering om reglene til alle norske banker. Grunnlaget for pliktene vi her orienterte bankene om, var både finansavtalelovens og markedsføringslovens regler. Saken illustrerer hvor tett sammenkoblet forbrukervernreglene i henholdsvis finansavtaleloven og markedsføringsloven er i praksis. Hvis Forbrukertilsynet ikke hadde hatt tilsyn med finansavtaleloven, ville Finanstilsynet eventuelt først ha måttet tatt opp sak for at Forbrukertilsynet kunne ha adressert bankenes informasjon til sine kunder i konkrete reklamasjonssaker. Først da kunne vi sikret at to tilsyn ikke tolket regelverket ulikt.
- c) Forbrukertilsynet er nå i slutfasen i gjennomgangen av de viktigste standardavtalene som bankene benytter overfor forbrukere i Norge. Denne gjennomgangen har vi gjort etter både reglene i finansavtaleloven og kravene til rimelige avtalevilkår i markedsføringsloven § 22. Hvis en slik gjennomgang skulle vært gjort av Finanstilsynet etter finansavtalelovens regler, måtte Forbrukertilsynet uansett tatt samme gjennomgang etter markedsføringslovens regler for å sikre et tilstrekkelig høyt forbrukervern i samsvar med lovens krav.

På denne bakgrunn anser Forbrukertilsynet det avgjørende for et effektivt tilsyn med forbrukervernet, at tilsynet med forbrukervernregler på et område i størst mulig grad er samlet ett sted. Dersom tilsynet med finansavtalelovens regler skal legges til Finanstilsynet, bør det med denne bakgrunn vurderes om tilsynet med finansielle tjenester etter markedsføringslovens regler også skal legges til Finanstilsynet. I så fall vil man få to tilsyn som fører tilsyn med samme regelverk (markedsføringsloven), bare overfor ulike bransjer. Dette vil være svært krevende, blant annet med tanke på å sikre effektivt tilsyn, kompetanse om regelverket (herunder underliggende og svært omfattende EØS-rett) og ikke minst lik praksis.

Det er ingen eksempler på at det generelle tilsynet med handelspraksis og/eller avtalevilkår overfor forbrukere er lagt til andre tilsyn enn Forbrukertilsynet. Det finnes imidlertid enkeltstående reguleringer varer/tjenester hvor andre tilsyn fører tilsyn med spesielt markedsføring. Eksempelvis fører Helsedirektoratet tilsyn med forbudet mot alkoholreklame, og Legemiddelverket fører tilsynet med reklame for legemidler.

## 5 FORSKJELLENE I FORBRUKERTILSYNET OG FINANSTILSYNETS ROLLER OG HVA TILSYNENE SKAL IVARETA

Forbrukertilsynets overordnede mål er å sikre et enklere og tryggere samfunn for forbrukerne<sup>5</sup>. Finanstilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder<sup>6</sup>.

Finanstilsynets tilsyn er risikobasert. Finanstilsynet fremhever selv følgende i sin strategi for 2023-2026 : «*Omfattende nye krav til foretak og tilsynsmyndigheter krever strenge prioriteringer for å kunne drive et målrettet og risikobasert tilsyn.*»

Når det gjelder forbrukervern, skriver Finanstilsynet blant annet følgende i sin gjeldende strategi:

*«Delmålene henger nært sammen og er i stor grad overlappende mål for mange tilsynsaktiviteter. For eksempel er Finanstilsynets arbeid for å fremme solide og likvide finansforetak, robust infrastruktur, investorbekyttelse og effektiv krisehåndtering viktig for å verne om forbrukeres interesser. Forbrukervern er likevel formulert som et eget delmål for å synliggjøre aktiviteter som er direkte rettet inn mot forbrukernes kjøp av finansielle tjenester og produkter.*

*Finanstilsynet skal bidra til god beskyttelse av kundenes interesser i virksomheter og markeder under tilsyn. Kundebegrepet kan omfatte flere enn forbrukere og profesjonelle slik disse er definert i sektorlovgivningen på ulike områder. For eksempel bruker de fleste små næringsdrivende en ekstern autorisert regnskapsfører til å ivareta pliktene etter bokføringsloven og regnskapsloven. Delmålet "forbrukervern" dekker derfor kundevern i vid forstand.»*

## 6 BØR TILSYNET MED FORBRUKERVERNBESTEMMELSER PÅ OMRÅDET FOR FINANSIELLE TJENESTER FLYTTES TIL FINANSTILSYNET?

Forbrukertilsynet har foreløpig ikke klart å identifisere noen fordeler ved å flytte ansvaret for tilsynet med forbrukervernbestemmelser på det finansielle området til Finanstilsynet.

Basert på Finanstilsynets mål og øvrige oppgaver, anser vi at det er en risiko for svekket forbrukervern dersom tilsynet med forbrukervernreglene for finansielle tjenester flyttes til Finanstilsynet. Dette handler ikke om Finanstilsynets kompetanse, men om nødvendige prioriteringer som må gjøres i alle tilsyn. I Finanstilsynet virksomhet står det å sikre finansiell stabilitet i sentrum, mens det å sikre forbrukervernet er Forbrukertilsynets primæroppgave.

---

<sup>5</sup> Se Forbrukertilsynets gjeldende strategi [her](#)

<sup>6</sup> [Finanstilsynets strategi 2023-2026](#) punkt 2

Hvis tilsynet med finansavtaleloven og delvis markedsføringsloven flyttes til Finanstilsynet, får vi to tilsyn som fører tilsyn ut fra samme regelverk (markedsføringsloven), bare overfor ulike bransjer. Det vil i så fall kreve store, og etter vårt syn unødvendige, ressurser fra begge tilsyn for å sikre at tilsynene praktiserer regelverket likt og innehar samme kompetanse på regelverket på området.

Hvis tilsynet med kun finansavtaleloven flyttes til Finanstilsynet, får vi to tilsyn som fører tilsyn ut fra overlappende regelverk. Se redegjørelsen for lovstridsprinsippet i markedsføringsloven i punkt 4.

Etter vårt syn har Finanstilsynet og Forbrukertilsynet i dag et velfungerende samarbeid, med årlige kontaktmøter, årlige fagmøter og løpende dialog med oppdateringer og diskusjoner i saker som kan berøre begge tilsyn og hvor informasjon kan deles. Denne dialogen ivaretar etter vårt syn krysningspunktene som finnes i våre tilsyn på en god måte.

Vi opplever i dag ikke nevneverdige utfordringer med tanke på f.eks. uklarheter i hvilket tilsyn en sak hører under. Dette vil imidlertid være en utfordring hvis tilsynet med forbrukervernbestemmelser, enten kun i finansavtaleloven eller kombinert med tilsyn etter markedsføringsloven på området for finansielle tjenester, flyttes til Finanstilsynet.

Så langt vi kan se, vil en flytting av tilsynet med forbrukervernbestemmelsene på det finansielle området, uansett hvordan dette eventuelt gjøres, skape utfordringer vi ikke per nå ser konsekvensene av.

Forbrukertilsynet anser det generelt som en fordel i tilsynsvirksomhet at et tilsyn ikke har for mange roller å ivareta samtidig. Ulike roller å ivareta, kan skape utfordringer med å prioritere mellom disse, og skape rolleklarhet overfor befolkningen. Slik vi ser det, vil det å flytte tilsynet med forbrukervernbestemmelser i finansavtaleloven til Finanstilsynet, gjøre at Finanstilsynet får flere roller enn i dag. Dette kan i seg selv være uheldig.

Vi vil også bemerke at samlet ressursbruk på et område avhenger av prioriteringer og budsjettildelinger, som igjen er et politisk spørsmål. Etter vårt syn vil det ikke bli flere ressurser til oppgaven ved å flytte tilsynsområdet, men flere kryssende hensyn som skal kjempe om de samme ressursene. I tillegg vil denne løsningen medføre at begge tilsyn bruker mer ressurser, da tilsynsområdene i større grad blir overlappende og mer kompliserte.

## 7 ORGANISERINGEN AV TILSYNET MED FINANSIELLE TJENESTER I DE ANDRE, NORDISKE LANDENE

Så langt vi er kjent med, er tilsynet med forbrukervernregler på det finansielle området delt relativt likt som i Norge i de øvrige nordiske landene, altså mellom den finansielle tilsynsmyndigheten og forbrukervernmyndigheten.

Forbrukerombudsmanden i Danmark har opplyst oss om følgende:

*«In Denmark, the Danish Consumer Ombudsman supervise companies' compliance with all consumer protection legislation, including the financial sector. However, in relation to financial institutions (banks) it is the Danish Financial Inspection who has the competence to supervise the "good business practice".*

*Back in 2002 the competence to supervise compliance with unfair commercial practices of financial institutions was transferred from the Consumer Ombudsman to the Financial Inspection. This area of competence was, however, transferred back to the Consumer Ombudsman in 2013 in order to strengthen the Danish Consumer Ombudsman's competence.*

*We believe – of course – that this is the best division of competence as the Consumer Ombudsman's main focus is the protection of the consumers. Also, given the fact that the UCPD covers all sectors we believe it is better that one authority oversees the rules in all sectors. Dividing the competence between several authorities may risk incoherent enforcement practices from the different authorities regarding the same set of rules.»<sup>7</sup>*

Konsumetverket i Sverige har opplyst oss om følgende:

*"(...) The Swedish Consumer Agency (KOV) is tasked with exercising supervision in several areas, including marketing, product safety, contractual terms and travel rights. KOV is responsible for reviewing companies' marketing to ensure that it is not misleading or otherwise improper. We also check that the standard terms that companies use with consumers are fair.*

*The Swedish Financial Supervisory Authority (FI) is responsible for supervision, regulation and licensing for financial markets and financial companies. FI is also responsible for coordinating the supervision of measures against money laundering*

---

<sup>7</sup> E-post av 18.01.2023



*and the financing of terrorism. Furthermore, FI has supervisory responsibility over some of the consumer protection rules.*

*In short, regarding the financial sector, KOV and FI has a shared responsibility for supervising consumer protection rules in the financial market. For instance, KOV has supervisory responsibility over marketing towards consumers and contract terms while FI has most of the supervisory responsibility over rules regarding credit worthiness assessments.”<sup>8</sup>*

Finland:

*“In Finland, the Consumer Ombudsman safeguards the position of consumers and supervises compliance with several laws protecting consumers. The key national law is the Consumer Protection Act. In Finland, both the Consumer Ombudsman and the Financial Supervisory Authority supervise Chapter 7 and 7a of the Consumer Protection Act regarding consumer credits and credit agreements for consumers relating to residential immovable property. These chapters contain consumer protection rules in the financial market on contracts, credit assessment requirements and marketing, for example. I would say that, in practice, we have had a bigger role in supervising consumer protection law. The Financial Supervisory Authority also supervises , like in Norway, the credibility, risk management practices and risk-taking of credit institutions.”*

Konkurrens- og Konsumentverket i Finland opplyser følgende:

*“In Finland, the Consumer Ombudsman safeguards the position of consumers and supervises compliance with several laws protecting consumers. The key national law is the Consumer Protection Act. In Finland, both the Consumer Ombudsman and the Financial Supervisory Authority supervise Chapter 7 and 7a of the Consumer Protection Act regarding consumer credits and credit agreements for consumers relating to residential immovable property. These chapters contain consumer protection rules in the financial market on contracts, credit assessment requirements and marketing, for example. I would say that, in practice, we have had a bigger role in supervising consumer protection law. The Financial Supervisory Authority also supervises , like in Norway, the credibility, risk management practices and risk-taking of credit institutions.”<sup>9</sup>*

Med hilsen

---

<sup>8</sup> E-post av 23.01.2023

<sup>9</sup> E-post av 23.01.2023

Trond Rønningen  
direktør

Bente Øverli  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur*