



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

SpareBank 1 SR-Bank ASA
Postboks 250
4066 STAVANGER

Deres ref

Vår ref
12/5345 -

Dato
17.09.2014

**Klage på vedtak om stans av markedsføring og salg av produktpakke
SpareBank 1 SR-Bank**

Finansdepartementet viser til Finanstilsynets vedtak 3. september 2012 om stans av markedsføring og salg av produktpakke. Det vises videre til klage 25. september 2012, samt Finanstilsynets oversendelse av klagen til Finansdepartementet ved brev 19. desember 2012 med vedlegg.

1 Sakens bakgrunn

Etter varsel fra Finansportalen ved brev 13. mars 2012 om at en rekke banker markedsførte produkter som syntes å være i strid med produktpakkerregelverket, iverksatte Finanstilsynet undersøkelser av 25 banker om bankene markedsførte og solgte produktpakker i strid med produktpakkeforskriften § 2.

Sparebank 1 SR-Bank ble ved brev 16. april 2012 bedt om å redegjøre for hvilke produktpakker som ble tilbudt bankens kunder, og for sin vurdering av om produktpakkene samsvarte med forskriften. SpareBank 1 SR-Bank svarte ved brev 10. mai 2012 hvor banken viste til at produktpakkene kun stilte krav om produkter som naturlig hørte sammen med det å ha et boliglån i banken.

Finanstilsynet ba ved brev 13. juni 2012 om en redegjørelse for om produktpakkene etter bankens mening kunne begrunnes med kostnadsbesparelser, jf. produktpakkeforskriften § 2 annet ledd annet punktum.

SpareBank 1 SR-Bank svarte ved brev 3. juli 2012 hvor banken redegjorde for

kostnadsbesparelser knyttet til bankens produktpakker. Banken anførte at besparelsene tilsvarte en redusert rente på 0,5 prosent på boliglån. I tillegg viste banken til at produktpakkene etter bankens mening samsvarte med tilsvarende produktpakker tilbudt av konkurrenter.

Finanstilsynet fattet vedtak 3. september 2012 hvor SpareBank 1 SR-Bank ble pålagt å stanse markedsføring og salg av produktpakkene under henvisning til at banken ikke i tilstrekkelig grad hadde dokumentert kostnadsbesparelser ved produktpakkene.

SpareBank 1 SR-Bank påklaget vedtaket ved brev 25. september 2012. Finanstilsynet fant ikke grunn til å omgjøre sitt vedtak, og oversendte saken til departementet ved brev 19. desember 2012.

2 Rettslig grunnlag

Det følger av finansieringsvirksomhetsloven § 2-14 at *«Kongen kan gi forskrifter som begrenser en finansinstitusjons adgang til å tilby en tjeneste på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste fra den selv eller annen finansinstitusjon, eller til å innrømme en kunde gunstige vilkår på betingelser av at dette gjøres.»*

Ved forskrift 1. juni 1990 nr. 429 om produktpakker (produktpakkeforskriften) er det gitt nærmere bestemmelser om produktpakker. Forskriften har som formål å legge forholdene til rette for konkurranse mellom finansinstitusjonene.

Det følger av produktpakkeforskriften § 2 første ledd at: *«En finansinstitusjon kan ikke tilby en tjeneste på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste, eller innrømme en kunde særlig gunstige vilkår på betingelse av at dette gjøres.»*

I forskriften § 2 annet ledd er det gjort unntak fra forbudet i visse tilfeller. Unntaket i forskriften § 2 annet ledd lyder: *«Bestemmelsene i første ledd gjelder ikke der det foreligger en tilknytning mellom flere tjenester slik at tilbud av en tjeneste forutsetter samtidig tilbud av en annen tjeneste. Bestemmelsen i første ledd om særlig gunstige vilkår gjelder ikke hvor et samlet tilbud av flere tjenester er begrunnet med kostnadsbesparelser.»*

I Ot.prp. nr. 41 (1986-1987) heter det blant annet at *«Konkurransforholdene kan også påvirkes vesentlig dersom tilbud av en tjeneste gjøres betinget av at kunden også skaffer en annen tjeneste eller dersom en kunde tilbys særlige og gunstigere vilkår dersom han gjør dette. Selv om det i hovedsak er opp til de enkelte finansinstitusjoner å utforme innholdet av de tjenester som enkeltvis eller samlet tilbys kundekretsen, kan det av hensyn til konkurranseforholdene i markedet sett under ett i visse tilfelle være grunn til å gripe inn og begrense slik sammenkobling av tjenester som ovenfor nevnt. Også hensynet til kundekretsen kan tilsi slike begrensninger.»*

Finanstilsynet har ved rundskriv 25/2011 gitt nærmere føringer for forståelsen av forskriften. Om kostnadsbesparelser er det blant annet uttalt at «(...) *Det må trekkjast ei grense mellom dei innsparingane som kvalifiserer for unntak og dei som ikkje gjer det. Finanstilsynet har lagt til grunn at det er opp til den enkelte finansinstitusjon å dokumentere kostnadsinnsparingar, og at hypotetiske framtidige kostnader, som for eksempel framtidige marknadsføringskostnader, ikkje kan bli godtekne som kostnadsinnsparingar i denne samanheng. Finanstilsynet legg dessutan til grunn at kostnadsinnsparingane må vere kvantifiserbare. Eksempel her er kostnadsinnsparingar i samband med oppfølging av kundar, mens høgare kundetilfredsheit er eksempel på ein ikkje kvantifiserbar storleik. Finanstilsynet føreset at det må vere ein rimeleg samanheng mellom dei kostnadsinnsparingane som kvalifiserer til unntak og dei gunstige vilkåra(...)*».

3 Finanstilsynets vedtak

I vedtak 3. september 2012 viste Finanstilsynet til at verken besparelser på grunn av forbedret innskuddsdekning eller at lånene kan overføres til SpareBank 1 Boligkreditt kan kvalifisere til unntak fra forbudet mot produktpakker. Besparelser knyttet til at mindre tid brukes på oppfølging av misligholdte lån, og at oppfølging av lån og sparing gjelder samme kundeforhold kan i utgangspunktet kvalifisere til unntak, men Finanstilsynet anså ikke disse kostnadsbesparelsene for å være dokumentert og beskrevet i tilstrekkelig grad av klager. Finanstilsynet konkluderte med at unntaket i produktpakkeforskriften ikke kom til anvendelse i den foreliggende saken. Produktpakkene er dermed i strid med produktpakkeforskriften § 2 første ledd. På denne bakgrunn fattet Finanstilsynet vedtak om stans i markedsføring og salg av produktpakkene.

4 Klagers anførsler

I klage 25. september 2012 har klager lagt ved dokumentasjon til underbyggelse av anførselen om at produktpakkene medfører kostnadsbesparelser. Etter klagers syn medfører sparing i forbindelse med lånopptak lavere sannsynlighet for mislighold. Klager estimerer inndrivelseskostnadene til kr. 17 842 per misligholdte kunde. Klager viser videre til at kunder med innskudd medfører lavere kapitalbinding enn kunder under produktpakkens innskuddsgrense. Klager nevner også at risikojustert avkastning er høyere for kunder med innskudd enn for kunder under innskuddsgrensen.

Klager anfører at Finanstilsynets vedtak innebærer usaklig forskjellsbehandling ved at Finanstilsynet tidligere har godkjent en produktpakke tilbudt av en konkurrent hvor vilkårene ifølge klager i stor grad tilsvarer vilkårene for klagers produktpakke.

5 Finanstilsynets vurdering og oversendelse av klagen

Finanstilsynet oversendte klagen til Finansdepartementet ved brev 19. desember 2012. Finanstilsynet viste i oversendelsen til at tilsynet etter en fornyet vurdering av klagers redegjørelse for kostnadsbesparelser, hadde kommet til at klager ikke i tilstrekkelig

grad hadde dokumentert eller beskrevet slike kostnadsbesparelser som kan gi grunnlag for unntak fra forbudet mot produktpakker. Finanstilsynet tilrådte derfor at Finansdepartementet opprettholder tilsynets vedtak 3. september 2012.

6 Departementets vurdering

Saken reiser spørsmål om hvilke besparelser som er relevante for vurdering etter produktpakkeforskriften § 2 annet ledd annet punktum, og om hvilke krav som stilles til dokumentasjon av påståtte relevante kostnadsbesparelser i banken.

Finansdepartementet slutter seg til Finanstilsynets føring i rundskriv 25/2011 om at Finanstilsynet vil legge en restriktiv praksis til grunn for håndheving av regelverket. Produktpakker vil kunne gi innlåsingseffekter som påvirker konkurransen mellom finansinstitusjonene negativt ved at kundemobiliteten reduseres. I tråd med produktpakkeforskriften § 2 annet ledd og ufyllende rundskriv fra Finanstilsynet må det derfor enten foreligge en kobling mellom produktene som tilbys i pakke, som innebærer at tjenestene er innbyrdes avhengig av hverandre, eller det må kunne dokumenteres kostnadsbesparelser som kommer kunden til gode. Finansdepartementet slutter seg til at det er institusjonene som tilbyr den aktuelle produktpakke, som må dokumentere at det foreligger kostnadsbesparelser, og at disse har ledet til særlig gunstige vilkår for kunden.

Finansdepartementet er enig med Finanstilsynet i at det må skilles mellom kostnadsbesparelser som kvalifiserer for unntak og kostnadsbesparelser som ikke er relevante. Klager har i brev 25. september 2012 anført at koblingen mellom lån og sparing i produktpakkene medfører lavere misligholdssannsynlighet, lavere kapitalbinding og høyere risikojustert avkastning. Finansdepartementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering i tilråding 19. desember 2012 om at besparelser ved lavere tap på utlån for kunder med innskudd ikke er besparelser som kvalifiserer for unntak. Departementet har sett hen til at banken i sin prising av utlån kan ta hensyn til kundeinnskudd og sparemidler som reduserer risikoen for tap og mislighold uavhengig av om dette ligger i en felles produktpakke eller ikke, og er således enig med Finanstilsynet i at høyere kredittrisiko hos enkeltkunder eller kundegrupper skal reflekteres i bankens priser på utlån, ikke gjennom ulike produktpakker. Departementet viser i denne sammenheng til at formålet med unntaket i § 2 annet ledd er å sørge for at tidsbesparelser og medfølgende kostnadsbesparelser knyttet til en mer effektiv produksjon av tjenestene skal komme kundene til gode, og det er dermed slike besparelser som kan begrunne et unntak fra forbudet mot særlige gunstige vilkår, jf. Finanstilsynets rundskriv 25/2011. Departementet viser til Finanstilsynets eksempel i rundskrivet om tidsbesparelser ved utstedelse av én polise som omfatter flere skadeforsikringer.

Finanstilsynet viser i vedtaket 3. september 2012 til at mindre tid på oppfølging av misligholdte lån som følge av kravet om sparing, og redusert tidsbruk som følge av felles oppfølging av lån- og spareavtaler kan være former for besparelser som

kvalifiserer til unntak etter produktpakkeforskriften § 2 annet ledd. Departementet er enig i dette, og viser til redusert tidsbruk for bankens ansatte og dertil hørende kostnadsbesparelser for banken på slik oppfølging av kunder vil gå ut på noe annet enn kostnadsbesparelser som følger av lavere tap for banken ved at færre bankkunder misligholder sine lån.

Departementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering i rundskriv 25/2011 om at relevante kostnadsbesparelser som kan kvalifisere til unntak etter § 2 annet ledd, må være kvantifiserbare. Departementet er videre enig i at det må være en rimelig sammenheng mellom de relevante, dokumenterte kostnadsbesparelsene og de gunstige vilkårene som tilbys kunden. Det skal være mulig å i rimelig grad kunne identifisere kostnadsbesparelsene i de gunstige vilkårene som tilbys.

Klager har i vedlegg til brev 25. september 2012 dokumentert lavere grad av mislighold for personer som i tillegg til lån har oppsparte midler. Klager har videre vist til estimert kostnad ved inndrivelse av misligholdte lån hos eksternt inkassoselskap.

Departementet anser at klager har dokumentert at banken kan oppnå lavere tap på utlån ved at kunder også har sparemidler. Den forelagte dokumentasjonen kan imidlertid etter departementets syn ikke anses å dokumentere og kvantifisere kostnadsbesparelser som kvalifiserer til unntak etter § 2 annet ledd, altså kostnadsbesparelser knyttet til en mer effektiv produksjon av produkter eller redusert tidsbruk på oppfølging av kunder.

Departementet finner i tillegg grunn til å peke på at klager ikke har kunnet kvantifisere kostnadsbesparelsen ved redusert mislighold av lån ut over å anføre at «[b]esparelsene er antatt å kunne tilsvare en redusert rente på 0,5 prosent ifht rente på ordinære boliglån». Selv under forutsetning av at klagers dokumentasjon gjaldt relevante tids- og kostnadsbesparelser, kan ikke klagers anslag om redusert rente på 0,5 prosent anses for å være tilstrekkelig dokumentasjon på en kostnadsbesparelse hvor sammenhengen mellom kostnadsbesparelsen og det gunstige vilkåret fremkommer.

Finansdepartementet viser til at det i henhold til rundskriv 25/2011 skal være en rimelig sammenheng mellom kostnadsbesparelsen og det gunstige vilkåret, samt at kostnadsbesparelsen i rimelig grad skal kunne identifiseres i godene som tilkommer kunden. Departementet kan ikke se at så er tilfelle i denne saken.

Finansdepartementet finner ikke grunn til å gå nærmere inn på klagers anførsel om usaklig forskjellsbehandling ut over å vise til at det er den enkelte bank som har ansvar for til enhver til å opptre i samsvar med gjeldende rett, og at Finanstilsynet som del av sin tilsynsvirksomhet ved brev 16. april 2012 ba 25 banker om å redegjøre for sine produktpakker. Finanstilsynet traff vedtak om stans av salg og markedsføring av produktpakker overfor seks av disse bankene, inkludert SpareBank 1 SR-Bank. I tillegg traff Finanstilsynet vedtak 24. mai 2012 om stans av salg og markedsføring av DNBs produktpakke «Studentpakken».

Finansdepartementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering om at klager ikke i tilstrekkelig grad anses å ha dokumentert relevante kostnadsbesparelser som kan gi grunnlag for unntak etter produktpakkeforskriften § 2 annet ledd. Finansdepartementet har etter dette kommet til at Finanstilsynets vedtak om stans av markedsføring og salg av produktpakken Smartlån skal opprettholdes.


Vedtak:

Klagen tas ikke til følge. Finanstilsynets vedtak 3. september 2013 stadfestes. Dette vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen



Geir Åvitsland e.f.
ekspedisjonssjef



Inger Johanne Arildsen Rygh
avdelingsdirektør

Kopi: Finanstilsynet (deres ref. 12/11526)