



**FINANSTILSYNET**

THE FINANCIAL SUPERVISORY  
AUTHORITY OF NORWAY

Utredning  
**FORBRUKERNES POSISJON I  
FINANSMARKEDENE**

29. februar 2024



|   |    |
|---|----|
| 1. Innledning .....   | 3  |
| 1.1. Bakgrunn .....   | 3  |
| 1.2. Sammendrag .....   | 3  |
| 2. Regulering av forbrukernes rettigheter på finansområdet .....                | 4  |
| 2.1. Oversikt .....   | 4  |
| 2.2. Hva som reguleres .....  | 5  |
| 2.3. Utenrettslige tvisteløsninger .....  | 6  |
| 3. Tilsyn med forbrukervern på finansmarkedsområdet .....                       | 7  |
| 3.1. Forbrukertilsynet og Finanstilsynet har delt tilsynsansvar .....           | 7  |
| 3.2. Finanstilsynets tilsyn .....   | 8  |
| 3.2.1. Generelt .....   | 8  |
| 3.2.2. Finanstilsynets arbeid med forbrukervern .....                           | 8  |
| 3.2.3. Tilsynsområdene og sentrale forbrukervernhensyn .....                    | 9  |
| 3.3. Forbrukertilsynets tilsyn .....  | 10 |
| 3.3.1. Generelt .....   | 10 |
| 3.3.2. Tilsyn med finansielle tjenester .....                                   | 11 |
| 3.4. Informasjonsarbeid .....   | 11 |
| 3.5. Internasjonalt arbeid .....  | 12 |
| 3.6. Samarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet .....               | 13 |
| 3.7. Organiseringen av forbrukertilsyn i naboland .....                         | 14 |
| 4. Om tilsynet med forbrukernes rettigheter bør samles i Finanstilsynet .....   | 14 |
| 5. Tiltak for å styrke forbrukervernet .....                                    | 16 |
| 5.1. Foreslått regulering som ikke er gjennomført .....                         | 16 |
| 5.2. Videreutvikle samarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet ..... | 16 |
| 5.3. Styrke forbrukerinformasjon på Finansportalen .....                        | 17 |
| 5.4. Videreutvikle Finanstilsynets arbeidet med forbrukervern .....             | 17 |
| 6. Vedlegg .....  | 18 |

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn

Finansdepartementet ba i brev av 21. desember 2023 Finanstilsynet beskrive samlet regulering av og tilsyn med forbrukernes rettigheter på finansmarkedsområdet. I lys av denne beskrivelsen ber departementet om en vurdering av hvordan Finanstilsynet kan bidra til å styrke forbrukernes posisjon i finansmarkedet, herunder en vurdering av om tilsynet med forbrukernes rettigheter i finansmarkedene bør samles i Finanstilsynet. Finanstilsynet bes om å ha nødvendig kontakt med andre relevante tilsynsmyndigheter i arbeidet.

Bakgrunnen for departementets anmodning er Stortingets vedtak i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2024:

*Stortinget ber regjeringen innen 1. juli 2024 utrede hvordan Finanstilsynet kan styrke forbrukernes posisjon i finansmarkedene, herunder om tilsynet med forbrukernes rettigheter i finansmarkedet bør samles i Finanstilsynet. Utredningen skal inngå i arbeidet med ny finanstilsynslov.*

Det legges til grunn at *finansmarkedsområdet* i denne sammenheng også omfatter tjenester Finanstilsynet fører tilsyn med, men som faller utenfor det som defineres som finansielle tjenester, for eksempel eiendomsmeglings- og inkassotjenester. Finanstilsynet fører også tilsyn med tilbydere av tjenester som i liten grad tilbys forbrukere, men som likevel indirekte har betydning for forbrukervernet, for eksempel revisjon- og regnskapsførertjenester. Finanstilsynets oppgaver knyttet til blant annet makrotilsyn, tilsynet med infrastruktur, soliditeten til finansforetak og med prospekter og finansiell rapportering, bidrar også indirekte til forbrukerbeskyttelse. Beskrivelsen begrenses imidlertid til virksomheter som tilbyr tjenester direkte til forbrukerne; bank- og betalingstjenester, forsikrings- og pensjonstjenester, investering og sparing i verdipapir og fond, bolig- og utleieformidling (eiendomsmegling) og inkassovirksomhet.

Utover Finanstilsynet og Forbrukertilsynet, fører også Datatilsynet og Konkurransetilsynet tilsyn med regulering som er viktig for forbrukerne i finansmarkedet. Personvern- og konkurranselovgivningen omtales ikke nærmere i denne utredningen. Finanstilsynet har imidlertid nylig på oppdrag fra Finansdepartementet vurdert konkurransesituasjonen i det norske bankmarkedet, som også er relevant for forbrukernes posisjon i finansmarkedene.

Som grunnlag for utredningen er det avholdt ett møte med Forbrukertilsynet, og som har oversendt bakgrunnsinformasjon til Finanstilsynets utredning, jf. vedlegg 1.

## 1.2. Sammendrag

Forbrukervernet står sentralt i lovreguleringen av finansmarkedene og i tilsynet med finansielle tjenester og finnes både i sektorregelverket, i lovene som regulerer avtaleforholdet mellom tjenesteyter og kunden og i markedsføringsloven.

Finanstilsynet og Forbrukertilsynet har begge ansvar for å føre tilsyn med forbrukernes vern i finansmarkedene og begge prioriterer dette i tilsynsvirksomheten. Finansområdet har i mange år også vært særskilt prioritert i Forbrukertilsynets tilsyn med markedsføring og avtalevilkår.

Samarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet er formalisert ved en samarbeidsavtale, hvor formålet er å gi et godt grunnlag for tilsynenes løpende samarbeid og informasjonsutveksling. Både Forbrukertilsynet og Finanstilsynet mener samarbeidet fungerer godt.

Både Finanstilsynet og Forbrukertilsynet merker stor interesse for arbeidet med forbrukervern og legger vekt på god forbrukerinformasjon i den eksterne kommunikasjonen.

Både Finanstilsynet og Forbrukertilsynet deltar i ulike internasjonale samarbeidsfora på forbrukervernområdet.

Finanstilsynet mener dagens arbeidsdeling mellom Forbrukertilsynet og Finanstilsynet gir et godt grunnlag for å ivareta forbrukernes rettigheter i finansmarkedene, og at en samling av tilsynsansvaret i Finanstilsynet i seg selv ikke vil gi et sterkere forbrukervern. Den delte tilsynskompetansen mellom Forbrukertilsynet og Finanstilsynet ble utredet og vurdert blant annet under behandlingen av ny finansavtalelov, hvor Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn at ordningen fungerte godt. Dette er også den ordningen som gjelder i våre naboland.

De to tilsynene har kompetanse som utfyller hverandre og dagens deling av tilsynsansvar, kombinert med et velfungerende samarbeid, gir et godt grunnlag for å utnytte dette på en måte som styrker forbrukervernet.

Finanstilsynet mener det bør bygges videre på det delte tilsynsansvaret i utviklingen av tilsynet med forbrukervernet, og foreslår følgende tiltak som vil kunne styrke forbrukernes posisjon i finansmarkedene:

- Det er de siste årene lagt fram flere reguleringsforslag på finansområdet, av betydning for forbrukervernet, som ikke er ferdigbehandlet. Gjennomføring av disse allerede foreslåtte reguleringsforslagene, vil gi vesentlige bidrag til å styrke forbrukervernet.
- Både Forbrukertilsynet og Finanstilsynet ønsker å videreutvikle samarbeidet om finansmarkedene og mener dette vil kunne styrke tilsynet med forbrukerrettighetene på feltet. Mulige tiltak kan være samarbeidsprosjekter, samkjørte tilsynsaktiviteter, mer systematisert informasjonsutveksling og planlegging.
- Finansportalen er et nettsted som allerede benyttes av forbrukere som ønsker å orientere seg i finansmarkedene. Etter Finanstilsynets vurdering bør man derfor vurdere å styrke informasjonsarbeidet ved å samle relevant forbrukerinformasjon om finansielle tjenester på Finansportalen.
- Den eksterne kommunikasjonen er et viktig virkemiddel i tilsynsvirksomheten. I tillegg til å videreutvikle forbrukerinformasjonen på nettstedet, vil Finanstilsynet vurdere andre informasjonstiltak som både i form og innhold spesielt tilpasses forbrukernes informasjonsbehov. Dette kan bidra til at forbrukerne selv er i stand til å vurdere risiko og kjenne sine rettigheter.

## 2. Regulering av forbrukernes rettigheter på finansområdet

### 2.1. Oversikt

De offentligrettslige kravene til virksomheten på finansområdet er sektordelt. Finansforetak reguleres av *finansforetaksloven* og omfatter blant annet banker, kredittforetak, finansieringsforetak, betalingsforetak og forsikrings- og pensjonsforetak.

I tillegg er forsikringsformidlingsvirksomhet regulert i *forsikringsformidlingsloven*, og låneformidling er regulert i *lånformidlingsloven*.

Verdipapirforetak reguleres av *verdipapirhandelloven*, som omfatter konsesjon til å yte investeringstjenester og investeringsvirksomhet, samt tilknyttede tjenester.

Forvaltningsselskap og verdipapirfond reguleres av *verdipapirfondloven*. Forvaltere av alternative investeringsfond reguleres av *AIF-loven*. AIF-loven med forskrifter regulerer også enkelte typer alternative investeringsfond som europeiske langsiktige investeringsfond (ELTIF) og europeiske venturekapitalfond (EuVECA).

Eiendomsmeglingsvirksomhet er regulert i *eiendomsmeglingsloven* og omfatter mellommannsvirksomhet knyttet til både omsetning og leie av bolig- og næringseiendom.

Inkassovirksomhet, både inndrivning av egne krav (egeninkasso og oppkjøpsinkasso) og krav for andre (fremmedinkasso) er regulert i *inkassoloven*.

*Gjeldsinformasjonsloven* regulerer registrering og utlevering av gjeldsinformasjon for å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner.

*Finansavtaleloven* regulerer avtaleforholdet mellom kunde og tilbyder av finansielle tjenester. Loven omfatter som utgangspunkt alle banktjenester, kreditttjenester, betalingstjenester og med noen unntak, alle tjenester som gjelder investering og individuelle pensjoner. Loven kan ikke fravikes til skade for en forbruker.

Forsikringstjenester reguleres på samme måte av *forsikringsavtaleloven*, som omfatter avtaler om skadeforsikring og personforsikring (livs-, ulykkes- og sykeforsikring). Loven regulerer også forholdet mellom pensjonskasser og -fond og medlemmene så langt den passer, men gjelder ikke avtaler om kreditt- eller kausjonsforsikring. Loven er i hovedsak ufravikelig når det gjelder avtaler med forbrukere.

*Markedsføringsloven* med forskrifter regulerer markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår i forbrukerforhold generelt for alle næringsdrivende, også de som tilbyr finansielle tjenester.

Alle lovene omtalt ovenfor har forskriftshjemler, og en god del forbrukervernreguleringen er fastsatt i forskrift. Finansavtaleloven, forsikringsavtaleloven og inkassoloven er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Markedsføringsloven og gjeldsinformasjonsloven er underlagt Barne- og familiedepartementet. De øvrige lovene ligger under Finansdepartementet.

## 2.2. Hva som reguleres

Felles for tjenestetilbyderne på finansmarkedsområdet er krav til konsesjon, virksomhetsregler, organisatoriske og operasjonelle krav, herunder krav til god forretningskikk, krav til tilsyn og håndheving. Kravene er nærmere regulert i de respektive sektorlovene og finanstilsynsloven. Mange av lovene har krav til kundebehandling og informasjonsplikter. Konsesjonsvilkårene er noe ulikt regulert, men felles for alle virksomhetene er at det blant annet er stilt krav til at styremedlemmer og daglig leder skal være egnet. Det vises i denne forbindelse til nærmere omtale av tilsynsområdene i vedlegg 2.

Alle sektorlovene har regler om tilsyn, sanksjonering og straff, men med noe forskjellig innhold. For virksomheter underlagt finansforetaksloven, for eksempel banker, forsikringsforetak og betalings- og e-pengeforetak, kan det gis pålegg og ilegges tvangsmulkt og helt eller delvis tilbakekalle, endre eller sette nye vilkår for konsesjonen. Finanstilsynet kan ilegge verdipapirforetak, forvaltningsselskap og AIF-forvaltere overtredelsesgebyr og ledelseskarantene ved overtredelse av nærmere angitt regler i sektorlovene. Finanstilsynet har foreslått å innføre regler for å ilegge overtredelsesgebyr og ledelseskarantene også for finansforetak og verdipapirforetak, jf. vedlegg 3.

Det kan også gis pålegg om retting overfor forsikringsformidlingsforetak, låneformidlingsforetak, verdipapirforetak, forvaltningsselskap, AIF-forvaltere, eiendomsmeglingsforetak og inkassoforetak. Ved manglende oppfyllelse av konsesjonsvilkår eller ved grove eller gjentatte regelbrudd kan Finanstilsynet kalle tilbake tillatelsen til disse.

Forbrukertilsynet kan fatte vedtak om at påbud eller forbud for å sikre etterlevelsen av markedsføringsloven, finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven. Det kan også fastsettes tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av vedtak. I tillegg kan det ilegges overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av nærmere angitte bestemmelser i de nevnte lovene. Markedsrådet behandler klager på Forbrukertilsynets

vedtak. Forbrukertilsynet kan ikke bringe Markedsrådets vedtak inn for domstolene dersom Forbrukertilsynets vedtak blir omgjort eller opphevet.

Det offentligrettslige regelverket på finansområdet suppleres av retningslinjer fra Finanstilsynet. Et eksempel på dette er retningslinjer for klagebehandling i bank-, finans-, forsikring- og verdipapirvirksomhet, som bygger på retningslinjer gitt av de europeiske tilsynsmyndighetene.<sup>1</sup> Både Finanstilsynet og Forbrukertilsynet publiserer veiledninger om regelverk de fører tilsyn med og forvaltningspraksis knyttet til håndheving av regelverket.

Reguleringen av forbrukerrettighetene finnes altså både i sektorregelverket, i lovene som regulerer avtaleforholdet mellom tjenesteyter og kunden og i markedsføringsloven, og er på enkelte områder i noen grad overlappende. Samlet sett er det til dels detaljert regulering av tjenesteyterens plikter overfor kundene og kundenes kontraktspartner, som danner grunnlag for å fastlegge pliktbrudd, både i relasjon til privatrettslige tvister og tilsynsmessige oppfølging og eventuelle tiltak.

### 2.3. Utenrettslige tvisteløsninger

Finansklagenemnda behandler klager innenfor områdene forsikring, bank, finans, verdipapir og inkasso. Klager på eiendomsmeglingsforetak behandles av Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester. Klagenemnda for forsikrings- og gjenforsikringsmeglingsvirksomhet, hvor Finanstilsynet er sekretariat, behandler klager på forsikringsmeglingsforetak. Verdipapirforetakenes forbunds (VPFF) etiske råd behandler også klager på verdipapirforetak, men gir veiledende uttalelse om tvisteløsning uten å treffe beslutning om erstatning. Norsk Kapitalforvalterforenings Klageordning er en utenrettslig klageordning som behandler tvister som oppstår mellom dets medlemmer og ikke-profesjonelle kunder.

Det er noe ulik regulering i sektorlovgivningen når det gjelder plikten til å være tilsluttet en utenrettslig tvisteløsning. Med hjemmel i finansforetaksloven er det fastsatt i finansforetaksforskriften at betalingsforetak, e-pengeforetak og opplysningsfullmektiger skal være tilsluttet en utenrettslig klagenemnd. AIF-loven stiller krav til medlemskap i uavhengig klageordning dersom et alternativt investeringsfond skal markedsføres til forbrukere. Videre er det krav til tilslutning for eiendomsmeglings, inkasso- og forsikringsformidlingsforetak i de respektive sektorlovene.

Per i dag er det altså ikke obligatorisk å være tilsluttet utenrettslig tvisteløsningsordning for banker, forsikringsselskap, låneformidlingsforetak, pensjons- og verdipapirforetak og for forvaltningsselskap for verdipapirfond. I et høringsnotat fra 2019 har imidlertid Finanstilsynet foreslått å utvide obligatorisk tvisteløsning til også å gjelde disse, jf. vedlegg 3.

Forbrukertilsynet kan mekle i klagesaker mellom forbrukere og næringsdrivende som ikke faller inn under noen nemndsordning. Denne ordningen sikrer et tilbud til forbrukere om utenrettslig tvisteløsning for de fleste typer tvister mellom forbruker og næringsdrivende i tråd med kravene i direktiv om alternativ tvisteløsning.<sup>2</sup> Meklingen gjelder både kjøp av varer og tjenester, og saker mellom privatpersoner, eller privatpersoner og en næringsdrivende. Målet med meklingen er at partene skal bli enige og finne en minnelig løsning. Saker om kjøp av varer, håndverkertjenester og angrerett, samt saker av prinsipiell karakter, kan tas videre til Forbrukerklageutvalget dersom en ikke kommer til enighet. Disse oppgavene lå tidligere hos Forbrukerrådet, men ble flyttet til Forbrukertilsynet i forbindelse med omorganiseringen av forbrukerapparatet.

<sup>1</sup> Finanstilsynet rundskriv 4/2019

<sup>2</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/11/EU om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker og om endring av forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF



Finanstilsynet behandler ikke klager fra private på foretak under tilsyn. Henvendelser om regelbrudd blir likevel registrert og eventuelt benyttet som grunnlag for tilsynsmessig oppfølging av foretakene. Klager blir henvist til aktuell tvisteløsningsordning.

## 3. Tilsyn med forbrukervern på finansmarkedsområdet

### 3.1. Forbrukertilsynet og Finanstilsynet har delt tilsynsansvar

Finanstilsynet og Forbrukertilsynet har begge ansvar for å føre tilsyn med at forbrukernes rettigheter ivaretas i finansmarkedet. Tilsynsansvaret for de respektive myndigheter er nærmere beskrevet i henholdsvis punkt 3.2 og 3.3 under, I dette punktet gis en overordnet beskrivelse.

Forbrukertilsynet fører tilsyn med at næringsdrivende følger kravene til handelspraksis og avtalevilkår i markedsføringsloven med forskrifter. Markedsføringsloven og Forbrukertilsynets tilsynsansvar er bransjenøytral og gjelder alle næringsdrivende som tilbyr varer og tjenester til forbruker, også finansielle tjenester.

Avtalevilkår eller handelspraksis som strider mot preseptorisk lovgivning, må som hovedregel anses som urimelig overfor forbrukerne etter mfl. §§ 6 eller 22 og det såkalte lovstridsprinsippet. Dersom en næringsdrivende har et avtalevilkår eller en handelspraksis som bryter med ufravelige forbrukervernbestemmelser, vil lovstridsprinsippet innebære at det aktuelle vilkåret eller praksisen som utgangspunkt også er et urimelig avtalevilkår etter markedsføringsloven § 22. Forbrukertilsynet fører dermed tilsyn med ufravelig forbrukervernlovgivning, selv om tilsynskompetansen med de aktuelle reglene ikke uttrykkelig er lagt til tilsynet, og kan håndheve brudd på slike lover gjennom reglene i markedsføringsloven.

Forbrukertilsynet har også direkte tilsyn med finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven, men dette medfører ikke formelle begrensninger i hvilken tilsynsmessig oppfølging Finanstilsynets kan ha etter ellers gjeldende regler.<sup>3</sup>

Finanstilsynet på sin side, skal etter finanstilsynsloven § 3 første ledd se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter. Det heter videre at Finanstilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.

Finanstilsynet har dermed også et ansvar for å påse at foretakene ivaretar forbrukernes rettigheter, slik de blant annet er regulert i finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven. Dette kommer også til uttrykk i andre deler av regelverk lagt til Finanstilsynet. I finansforetaksloven § 16-1 annet ledd heter det at finansforetak skal ha systemer og rutiner for å sikre etterlevelse av regler om opplysningsplikt og om utforming av kundeavtaler gitt i eller i medhold av finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven. Et annet av mange eksempler er låneformidlingslovens § 7-5 første ledd, hvor det heter at foretaket skal ha tilfredsstillende systemer og rutiner for å sikre etterlevelse av regler gitt i eller i medhold av finansavtaleloven.

Det følger av finanstilsynsloven at Finanstilsynet skal se til at de foretak de har tilsyn med virker i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov. Det omfatter også regulering som ikke direkte er lagt under Finanstilsynets kompetanse. Brudd på regelverk som ligger under andre tilsynsmyndigheter, som eksempelvis personopplysningsloven,

<sup>3</sup> Finansavtaleloven § 3-55 (5) og forsikringsavtaleloven § 22-3 (5).

konkurranseloven og markedsføringsloven, vil derfor også kunne være tema for Finanstilsynets tilsyn.

I motsetning til Forbrukertilsynet er ikke Finanstilsynets kompetanse generell, men er knyttet til virksomheten i nærmere angitte foretak under tilsyn.

Samlet sett betyr dette at både Forbrukertilsynet og Finanstilsynet, på hver sin måte, har ansvar for tilsynet med forbrukernes rettigheter i finansmarkedene. Som beskrevet i punkt 4 og punkt 3.6, er denne typen delt kompetanse ikke en uvanlig ordning, verken i Norge eller i våre naboland. Videre krever ordningen som beskrevet i punkt 3.6, et godt samarbeid mellom tilsynsorganene.

## 3.2. Finanstilsynets tilsyn

### 3.2.1. Generelt

I Finanstilsynets strategi for 2023-2026 er forbrukervern fastsatt som ett av seks delmål for å synliggjøre aktiviteter som er direkte rettet inn mot forbrukeres kjøp av finansielle tjenester og produkter:

*God kundebeskyttelse er viktig for den enkelte forbruker og andre tjenestebrukere og for tilliten til aktørene i finansmarkedet. Tjenestetilbyderne skal ivareta kundenes interesser og ta hensyn til kundenes forutsetninger for å forstå egenskapene knyttet til produktene som tilbys. Finanstilsynet ivaretar forbrukervernet gjennom tilsyn med at foretakene tilbyr og formidler lån, forsikrings- og pensjonsprodukter, fondsprodukter og andre finansielle instrumenter samt eiendom på en forsvarlig måte. Også tilsynet med inkassoforetakene styrker forbrukervernet. Oppfølging av soliditets- og sikkerhetskrav bidrar til trygghet for at tjenesteyterne kan oppfylle forpliktelsene overfor kundene.*

Videre er tilsyn med distribusjon av utlån, pensjons- og fondsprodukter mv. og tilsyn med finansiell infrastruktur trukket fram som prioriterte områder i strategiperioden. Det er blant annet vist til at det er avgjørende at kundene får god informasjon og rådgivning om spareprodukter og at sunn utlånspraksis har stor betydning for forbrukervernet.

Det vises også til tildelingsbrevet for 2024, hvor departementet framhever som prioriterte tiltak at Finanstilsynet i tillegg til å legge vekt på makrobasert tilsyn og overvåkning, skal se hen til at foretakene under tilsyn ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter og at det er tilstrekkelig konkurranse i finansmarkedet. Tilsyn med distribusjon av utlån, pensjons- og fondsprodukter og andre finansielle instrumenter samt med forvaltning av tjenestepensjonsordninger, er framhevet som prioriterte tiltak i Finanstilsynets arbeid med forbrukervern i 2024.

Tilsynet med forbrukervernet skal være risikobasert. Det vil si at ressursinnsatsen må innrettes mot områder der risikoen vurderes som høyest. Dette beror på en vurdering av konsekvensene eventuelle regelbrudd har for forbrukerne ut fra hvor mange som rammes og hvor alvorlig det vil kunne være for den enkelte.

### 3.2.2. Finanstilsynets arbeid med forbrukervern

Finanstilsynet anser det som en stor fordel at man kan se samlet på foretakenes forretningsmessige risiko, samfunnsøkonomiske hensyn og foretakenes ivaretagelse av kundenes interesser. Både solide foretak og godt forbrukervern er avgjørende for finansiell stabilitet og velfungerende markeder og har en nøye sammenheng.

Det er som hovedregel krav om at foretak har tillatelse fra Finanstilsynet for å kunne tilby finansielle tjenester. Før tillatelse gis, vurderer Finanstilsynet en rekke forhold avhengig av hvilken type foretak det gjelder. En viktig del av denne vurderingen vil være om foretakets forretningsmodell er forsvarlig, foretaket har tilstrekkelige ressurser og rutiner til å ivareta kundenes interesser og rettigheter på en god måte.



Finanstilsynet undersøker senere om foretakene følger lover og regler som gjelder for virksomheten. Blant annet gjennom krav om regelmessig rapportering og ved tilsyn blir foretakenes virksomhet, rutiner og forretningspraksis gjennomgått. Tilsynsaktivitetene kan gjennomføres stedlig eller dokumentbasert hos enkeltforetak, eller som tematilsyn som dekker et utvalg av foretak. Kunde- og forbrukervern er ofte tema ved tilsyn.

Finanstilsynet behandler som nevnt ikke tvister mellom kunde og foretak. Klager, tips og henvendelser kan imidlertid danne grunnlag for Finanstilsynets tilsynsmessige oppfølging av foretakene. Finanstilsynet har også gitt retningslinjer for klagebehandling i nærmere angitte foretak under tilsyn.<sup>4</sup>

Tilsynet med forbrukervern er integrert i tilsynet med foretak og markeder, herunder verdipapirforetak, fondsområdet, betalingsforetak, eiendomsmegling og inkasso.

Finanstilsynet opprettet i 2022 en egen seksjon for kundevern. Bakgrunnen var at man ønsket å styrke tilsynet med forbrukervernet på bank- og forsikringsområdet og at det gir fordeler å kunne spesialisere kompetansen for henholdsvis soliditet- og atferdstilsyn. Seksjonen for kundevern samarbeider imidlertid tett med seksjonene for soliditetstilsyn. Stedlige tilsyn hos banker og forsikringselskap vil ofte gjennomføres i fellesskap. Det er viktig å kunne vurdere eksempelvis kredittvurdering og etterfølgende mislighold både fra et kundeperspektiv og et soliditetsperspektiv. Ved å ha et nært samarbeid om dette, legges det til rette for en samlet vurdering. Dette har etter Finanstilsynets vurdering styrket tilsynet med at banker og forsikringsforetak ivaretar kundenes interesser.

Finanstilsynet har en forbrukerkoordinator som skal bidra til å samordne, løfte og synliggjøre arbeidet på feltet. I tillegg er forbrukerkoordinatoren ansvarlig for den løpende dialogen med andre tilsynsmyndigheter på området, herunder Forbrukertilsynet.

### 3.2.3. Tilsynsområdene og sentrale forbrukervernhensyn

Finanstilsynet fører tilsyn med en lang rekke forskjellige finansielle foretak og med tjenestene disse foretakene tilbyr forbruker. En nærmere beskrivelse av de ulike tilsynsområdene gis i vedlegg 2. Det følgende er en kort gjennomgang av forbrukerhensyn som gjør seg gjeldende på de viktigste tilsynsområdene.

Det sentrale formålet med tilsynet med *forvaltningsselskaper og verdipapirfond* er å beskytte andelseierne, slik at sparing og investering gjennom verdipapirfond kan være egnet for forbrukere. I tilsynet med forvaltere av alternative investeringsfond prioriteres markedsføring til ikke-profesjonelle kunder. For eksempel har fond som har vært markedsført og priset som aktivt forvaltede fond, men som i realiteten har vært forvaltet som indeksfond, såkalt skapindeksing, vært fulgt opp – også med pålegg om å endre markedsføringen. Andre viktige temaer har vært forvaltningen av kombinasjonsfond og bruk av relevante referanseindekser, der Finanstilsynet har påpekt svakheter i kapitalforvalternes innretning og markedsføring av produktene. Finanstilsynet har også nylig undersøkt prisene på 67 verdipapirfond hos 17 tilbydere som inkluderte forvaltningsselskap, banker og verdipapirforetak. [Undersøkelsen](#) (nyhetssak på Finanstilsynet.no – Store prisforskjeller på verdipapirfond som tilbys forbrukerne) viste betydelige prisforskjeller på ett og samme fond.

Tilsynet med *verdipapirmarkedet* skal bidra til pålitelig informasjon og trygg, ordnet og effektiv handel med verdipapirer (finansielle instrumenter som aksjer, obligasjoner, fond og derivater), slik at verdipapirmarkedet kan fungere som kapitalkilde for næringslivet og som grunnlag for investeringer og sparing. I 2020 fulgte Finanstilsynet opp verdipapirforetakenes etterlevelse av kravene til å motta såkalte returprovisjoner, som medførte endringer i praksisen og reduserte kostnader for kundene.

I tilsynet med *banker, kredittforetak og låneformidlere* legger Finanstilsynet vekt på at foretakene møter forbrukerkundene med god informasjon og rådgivning, at de foretar grundige kredittvurderinger og handler i kundenes interesse. Finanstilsynet gjennomførte

<sup>4</sup> Rundskriv 4/2019 Retningslinjer for klagebehandling i bank-, finans-, forsikrings- og verdipapirvirksomhet

høsten 2023 et dokumentbasert tematisyn i seks banker og kredittforetak. Tilsynet hadde som hovedformål å vurdere hvorvidt foretakene har innrettet sin virksomhet i samsvar med EBAs retningslinjer for håndtering av kunder med betalingsproblemer og for tvangsinndrivelse av krav (EBA/GL/2015/12).

Finanstilsynets tilsyn med at *forsikrings- og pensjonsforetakene* skal sikre at de til enhver tid har nok midler til å kunne dekke forpliktelsene overfor kundene. Selv om tilfredsstillende soliditet i disse foretakene er grunnleggende for kundevernet, følger Finanstilsynet også opp krav om tilstrekkelig informasjon til kunden, rådgivning og håndtering av interessekonflikter mv. I 2019 gjennomførte Finanstilsynet en kartlegging av informasjon og rådgivning til medlemmer i innskuddspensjonsordninger og eiere av pensjonskapitalbevis. Kartleggingen viste at for flere leverandører var ikke alle investeringsvalgmuligheter tilstrekkelig beskrevet på nettsidene. Kartleggingen ble fulgt opp i dialogen med flere livsforsikringsforetak.

Tilsyn med *betalingstjenester* skal bidra til at forbrukerne har sikre og gode betalingsløsninger. I tillegg følger Finanstilsynet opp betalings- og e-pengeforetakenes håndtering av klientmidler, både gjennom rapportering og i stedlige tilsyn.

Reguleringen av *eiendomsmeglingsvirksomhet* tar sikte på å legge til rette for at omsetning av fast eiendom skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte, og for at partene i handelen mottar uhildet bistand. Finanstilsynet prioriterer den delen av eiendomsmeglingsbransjen som driver med boligformidling til forbrukere.

Et sentralt hensyn bak reguleringen av *inkassovirksomhet* er å beskytte skyldnere mot urimelig og urettmessig inkassopågang. Samtidig må også samfunnets behov for et velfungerende kredittmarked ved en effektiv inndrivning av forfalte pengekrav ivaretas. I 2023 fulgte Finanstilsynet opp at en rekke finans- og inkassoforetak rettet opp feil som var begått inndrivelsesprosessene ved at mange tusen skyldnere gjennom flere år var blitt påført for høye omkostninger og renter.

Finanstilsynet følger opp bankenes arbeid med IKT-sikkerhet og legger vekt på at foretakene ivaretar sikkerheten i sine tjenester på en god måte, slik at kundene ikke blir skadelidende. På bakgrunn av tips fra forbrukere og andre foretak, samt egne undersøkelser, utøver Finanstilsynet også kontinuerlig tilsyn med ulovlig virksomhet på finansmarkedsområdet. Finanstilsynets arbeid med for å *forebygge svindel og ulovlig virksomhet* i finansbransjen er også nærmere beskrevet i vedlegg 2.

### 3.3. Forbrukertilsynets tilsyn

#### 3.3.1. Generelt

Forbrukertilsynets tilsynshjemler overfor finansbransjen følger som tidligere nevnt av markedsføringsloven, finansavtaleloven, og forsikringsavtaleloven.

I det årlige tildelingsbrevet fra Barne- og familiedepartementet til Forbrukertilsynet, har finansområdet i mange år vært et av de områdene som det er særskilt angitt at det skal prioriteres å føre tilsyn med. I tildelingsbrevet for 2024 er det angitt at det skal prioriteres å føre tilsyn med «[f]inansielle tjenester med særlig vekt på tilbud om kreditt og lovligheten av størrelsen på fakturagebyr». Samlet ressursbruk på et område avhenger både av prioriteringer og føringer i tildelingsbrevet, men også budsjetttildelinger til Forbrukertilsynet. Bestillingene i tildelingsbrevet skal gjøres innenfor gitte rammer og bemanning.

Dersom det er kapasitet utover å oppfylle prioriteringene i tildelingsbrevet, velger Forbrukertilsynet å behandle saker ut fra hvilke saker som anses å ha størst økonomisk, praktisk eller samfunnsmessig betydning for forbrukerne.

Forbrukertilsynets arbeid med finansielle tjenester utføres av en egen gruppe med saksbehandlere som også har erfaring fra andre fagområder.

### 3.3.2. Tilsyn med finansielle tjenester

Forbrukertilsynet har opp gjennom årene gjort et omfattende arbeid med finansielle tjenester som tilbys forbrukere. Flere saker er også prøvet for Markedsrådet.

Forbrukertilsynet har ved flere anledninger, blant annet etter finansavtaleloven 1999, ved senere revideringer og sist etter ny finansavtalelov i 2023, gjennomgått og vurdert bankenes standardvilkår for forbrukerkunder. Finans Norge utarbeider mønsterkontrakter for bankkonto med tilhørende tjenester, som benyttes av de aller fleste banker i Norge. Forbrukertilsynet vurderer avtalene ut fra finansavtaleloven og markedsføringsloven, og har gjennom denne prosessen med Finans Norge, påsett at norske bankkunder har balanserte og rimelige avtalevilkår. I sammenheng med dette arbeidet har Forbrukertilsynet også bidratt til utarbeidelsen av sikre og tilpassede bankavtaler med tilhørende betalingskort for barn og unge.

Markedet for forbrukslån har vært preget av omfattende og svært pågående markedsføring. I tillegg til markedsføringsloven, fører Forbrukertilsynet tilsyn med krav til opplysninger ved markedsføring av lån og kreditt i finansavtaleloven og finansavtaleforskriften. Det er blant annet begrensninger på hvordan tilleggsfordeler og hurtig låneinngivelse kan brukes i markedsføringen.

Det er gjennomført en rekke tilsynsaksjoner med dette som tema. Innretningen av tilsynsaktivitetene har variert, blant annet er all markedsføring av kreditt på en rekke markedsføringsplattformer over en gitt periode gjennomgått for å avdekke og påtale brudd på regelverket. Det er også tatt opp flere enkeltsaker med tema som ulovlig direktemarkedsføring og bruk av personopplysninger innen forbrukslånområdet. Forbrukertilsynet har i tillegg påpekt svakheter ved regelverket og foreslått endringer for å styrke dette.

Forbrukertilsynet har fulgt opp avtalevilkår benyttet av enkelte foretak som tilbyr kreditt, blant annet i sammenheng med netthandel. Forbrukere som inngår låneavtaler, har krav på sentrale opplysninger på et standardisert skjema (SEF-skjema). Forbrukertilsynet har utarbeidet en veiledning for bankenes utfylling av dette skjemaet for å sikre at forbrukere får riktig og nødvendig informasjon om låneforholdet.

Forbrukertilsynet har også tilsyn knyttet til eiendomsmegling og boligsalg, og har blant annet utarbeidet veiledninger for markedsføring av bolig, markedsføring av eiendomsmeplings-tjenester og forbrukerinformasjon om budgivning.

Av nyere saker ble det i 2022 avdekket at flere norske banker hadde en lovstridig praksis i tilfeller hvor kundene hadde fått misbrukt betalingskort og BankID. Forbrukertilsynet sendte ut omfattende informasjon om gjeldende regelverk til bankene, og opplyste at manglende innrettelse kunne medføre økonomiske sanksjoner.

Med hjemmel i finansavtaleloven, grep Forbrukertilsynet i 2023 inn mot ulovlig høye fakturagebyr i flere bransjer, og det ble varslet forbudsvedtak mot tre selskap dersom ikke den ulovlige praksisen opphørte.

## 3.4. Informasjonsarbeid

Finanstilsynet merker stor interesse for arbeidet med forbrukervern og ønsker å opplyse godt om dette. Kunnskap om samfunnsoppdraget og tillit til Finanstilsynet krever at tilsynet er åpent om sine vurderinger, tilsynspraksis, data og beslutninger. Det er like viktig at forbrukerne blir gjort kjent med sine rettigheter, blir advart mot ulovlig og skadelig virksomhet og har tilgang på relevant informasjon om finansielle tjenester.

I [kommunikasjonsstrategien til Finanstilsynet](#) er forbrukerinformasjon løftet fram i ett av to satsingsområder.

Forbrukere skal finne relevant og oppdatert informasjon på [finansstilsynet.no](https://finansstilsynet.no), og det er et eget område på [finansstilsynet.no](https://finansstilsynet.no) om [forbrukerinformasjon](#). Her finner man blant annet informasjon om finansiell inkludering, kryptovaluta, praksis for lån til forbrukere, svindel og investeringsadvarsler. I Finansstilsynets virksomhetsregister finner forbrukere informasjon om hvilke foretak som har tillatelse til å yte finansielle tjenester i Norge. Finansstilsynet offentliggjør også samlerapporter etter temabaserte tilsyn og individuelle tilsynsrapporter/vedtak på sine nettsider.

Gjennom rundskriv og likelydende brev informeres det om tolkninger og tilsynspraksis og Finansstilsynets forventninger til foretakene.

Finanstilsynet besvarer også en rekke henvendelser fra forbrukere på telefon og e-post. En del av henvendelsene henvises videre til Finansklagenemnda, Forbrukerrådet eller Forbrukertilsynet og andre tilsynsmyndigheter.

Finanstilsynet organiserer med jevne mellomrom aktiviteter hvor vi løfter og skaper oppmerksomhet rundt forskjellige forbrukertemaer. Eksempelvis kan nevnes seminarer om tema som forbrukslån og finfluensere (influensere i sosiale medier som gir råd om finansielle investeringer). I 2022 ga Finansstilsynet ut rapporten [Forbrukervern og finansielle tjenester. Denne type rapport gir relevant informasjon til både mediene og foretakene under tilsyn.](#)

Finanstilsynet besvarer en rekke pressehenvendelser og deltar også i det offentlige ordskiftet på forbrukerfeltet, blant annet ved foredrag.

Forbrukertilsynet legger som Finansstilsynet vekt på god forbrukerinformasjon og besvarer en rekke presse- og forbrukerhenvendelser.

Forbrukertilsynet har tett dialog med næringsdrivende og interesseorganisasjoner i alle bransjer, også på finansområdet. Forbrukertilsynet publiserer, i likhet med Finansstilsynet, veiledninger og besvarer løpende henvendelser fra forbrukere og næringsdrivende. Forbrukertilsynet avholder også foredrag og webinarer for de ulike bransjene.

Forbrukertilsynet opplever også stor interesse, både for enkeltsakene som tas opp, veilederne som publiseres og brev som sendes ut. For å sikre lik praksis, legger Forbrukertilsynet alltid ut informasjon om aktivitetene på sitt nettsted. Dette sikrer informasjon ut til bransjene om Forbrukertilsynets standpunkt, og virker allmennpreventivt ut over de konkrete sakene.

Forbrukertilsynet opplever økende interesse og behov for informasjon fra de næringsdrivende. Dette forsøker Forbrukertilsynet å imøtekomme ved å jobbe kontinuerlig med nettsider, veiledere og generelt informasjonsarbeid.

### 3.5. Internasjonalt arbeid

Internasjonalt samarbeid er viktig for å kunne føre effektivt tilsyn med forbrukervernet i finanssektoren. Felles prinsipper og regulering for finansnæringen og finansstilsyn blir utarbeidet internasjonalt.

Finanstilsynet samarbeider med de nordiske tilsynsmyndighetene om tilsynet med de nordiske finanskonsernene, og gjennomfører felles tilsyn. Finansstilsynet samarbeider også med finansstilsynsmyndighetene i EØS om tilsyn og regelverksutvikling. Finansstilsynet er medlem i de overnasjonale finansmyndighetene i EU gjennom EBA (den europeiske banktilsynsmyndigheten), ESMA (den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten) og EIOPA (den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon). Alle de overnasjonale finansstilsynsmyndighetene i Europa har forbrukervern som et sentrale mål.

Når det gjelder globalt tilsynssamarbeid utenfor EU, er Finansstilsynet medlem av Internasjonal Organization og Securities Commissions (IOSCO). Hovedformålet er å utveksle erfaringer og informasjon om tilsynet med verdipapirmarkedet og verdipapirfond.

Finanstilsynet er også medlem av Internasjonal Association of Insurance Supervisors (IAIS), og deltar i utviklingen av internasjonale prinsipper for tilsyn med forsikringsvirksomhet.

Forbrukertilsynet deltar også i flere internasjonale fora hvor tilsynet jobber for et godt forbrukervern på tvers av landegrensene. De to viktigste er europeiske Consumer Protection Cooperation Network (CPC), og det globale nettverket av forbrukervernmyndigheter i International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN). I tillegg er det samarbeid på nordisk nivå, blant annet innen finansfeltet.

Når det gjelder samarbeidet i CPC, er dette regulert av EUs forordning om forbrukervernsamarbeid.<sup>5</sup> Forordningen inneholder bestemmelser om samarbeid mellom håndhevingsorganene ved grensekryssende overtredelser av forbrukervernreglene. Myndighetene er forpliktet til å dele informasjon og følge opp henvendelser fra andre lands myndigheter. Videre er det fastsatt prosedyrer for oppfølging av saker som berører forbrukere på tvers av landegrensene. Et eksempel på dette arbeidet er dialogen med flere lands forbrukermyndigheter, deriblant Forbrukertilsynet, hvor betalingstjenesten PayPal nylig forpliktet seg til å endre sine vilkår og betingelser.

### 3.6. Samarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet

Samarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet er formalisert ved en samarbeidsavtale, som sist ble revidert og oppdatert i 2022.

Formålet med avtalen er å gi et godt grunnlag for tilsynenes løpende samarbeid og informasjonsutveksling. Tilsynene skal samarbeide om tiltak som gjør det lettere for forbrukerne å treffe informerte og begrunnede valg på finansområdet, herunder som bidrar til at forbrukerne ikke blir villedet, og tiltak som bidrar til at tjenester som tilbys forbrukere på finansmarkedet er i samsvar med gjeldende lovgivning og at vilkårene ikke er urimelige.

Det følger av avtalen at det skal holdes årlige kontaktmøter på ledelsesnivå og utpekes faste kontaktpersoner for å sikre den løpende kontakten. Tilsynene skal informere hverandre regelmessig (minimum hvert halvår) om planlagte tilsynsaktiviteter og løpende om viktige saker som kan ha betydning for det andre tilsynets arbeidsområde og saksbehandling.

Tilsynene skal videre vurdere om det er hensiktsmessig med forutgående kontakt på fagnivå ved høringer og lovforslag som berører sentrale forbrukerinteresser på finansområdet. Man skal også vurdere samarbeidsprosjekter som kan styrke tilsynet, for eksempel felles foredrag og webinarer, felles informasjonstiltak eller samkjørte tilsynsaktiviteter der dette er aktuelt.

Både Forbrukertilsynet og Finanstilsynet mener samarbeidet fungerer godt, med årlige kontaktmøter og fagmøter. Verken Forbrukertilsynet eller Finanstilsynet opplever nevneverdige utfordringer eller uklarheter om arbeidsdelingen.

Det er også tett og løpende kontakt med informasjonsdeling og diskusjon om enkeltsaker og sakskomplekser som kan berøre begge tilsynsorganer. Eksempelvis kan nevnes Forbrukertilsynets arbeid med ulovlige fakturagebyr, der en rekke næringsdrivende er fulgt opp med hjemmel i finansavtaleloven og markedsføringsloven, mens Finanstilsynet har ansvaret for å følge opp at inkassoselskapene ikke innkrever de samme gebyrene. Et annet eksempel er Forbrukertilsynets arbeid med lovstridig markedsføring av kreditt, som har betydning for Finanstilsynets arbeid med ny låneformidlingslov og behandling av konsesjonssøknader.

Det er også gjennomført flere samarbeidsprosjekter på informasjonsområdet. Tilsynene arrangerte i fellesskap et webinar med over 600 tilhørere om såkalte *finfluensere* i 2022. Forbrukertilsynet bidro høsten 2023 under Finanstilsynets seminar om forbrukslån og dyrtid.

<sup>5</sup> 2017/2394/EU, omfatter rettsaker som Betalingskontodirektivet (PAD-2014/92/EU), Boliglånsdirektivet (MCD-2014/17), Fjernsalgsdirektivet (2011/83/EU) og direktiv for forbrukerkredittavtaler (2008/48/EF).



Tilsynene har også samarbeidet om markedsadvarsler om ulovlig virksomhet for å øke oppmerksomheten rundt disse.

Selv om samarbeidet vurderes å fungere godt, bør man etter Finanstilsyns vurdering likevel se på muligheter for å videreutvikle samarbeidet med Forbrukertilsynet for å styrke forbrukernes posisjon på finansmarkedet, se punkt 5.2.

### 3.7. Organiseringen av forbrukertilsyn i naboland<sup>6</sup>

Forholdet mellom finanstilsynsmyndigheten og forbrukertilsynsmyndigheten i både Sverige, Danmark og Finland er langt på vei den samme som i Norge.

Forbrukerombudsmannen i Danmark fører tilsyn med at overholdelse av forbrukerbeskyttelseslovgivningen inkludert finanssektoren. Når det gjelder finansinstitusjoner, er det imidlertid Finanstilsynet som har kompetanse til å føre tilsyn med god forretningskikk.

I Sverige har Finansinspeksjonen og Konsumentverket et felles ansvar for å føre tilsyn med forbrukervernreglene i finansmarkedene. For eksempel har Konsumentverket tilsynsansvar med markedsføringen mot forbrukere og avtalevilkår, mens Finansinspeksjonen har det meste av tilsynsansvaret for regler for kredittvurdering.

I Finland fører både Forbrukerombudsmannen og Finanstilsynet tilsyn med forbrukerbeskyttelsesreglene knyttet til forbrukslån og boliglån, som har regler om markedsføring, avtalevilkår og kredittvurderinger.

## 4. Om tilsynet med forbrukernes rettigheter bør samles i Finanstilsynet

Det delte tilsynsansvaret til Finanstilsynet og Forbrukertilsynet ble utredet og vurdert under behandlingen av ny finansavtalelov og endringene i forsikringsavtaleloven. Finansavtaleloven trådte i kraft 1. januar 2023, og endringene i forsikringsavtaleloven trådte i kraft 1. juli 2022.

Lovendringene bygget videre på en etablert ansvarsfordeling mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet, men klargjorde, og utvidet til en viss grad, Forbrukertilsynets tilsynsansvar overfor finansbransjen sammenlignet med tidligere rett. Forbrukertilsynet hadde etter den tidligere finansavtaleloven allerede tilsyn med kapittel 3 om forbrukerkjøp på kreditt og forbrukerleie, i tillegg til tilsynet med finansforetakenes markedsføring og avtalevilkår etter markedsføringsloven. I sammenheng med departementets vurdering av tilsynsbestemmelsen i dagens finansavtalelov uttales det i Prop. 92 LS (2019–2020) s. 263:

*Det er departementets syn at Forbrukertilsynet, i samarbeid med Finanstilsynet, fortsatt vil utføre tilsynsoppgaven på en tilfredsstillende måte.*

Det heter videre på s. 264:

*Høringen kan gi inntrykk av uklarhet om forholdet mellom Forbrukertilsynets tilsynskompetanse og Finanstilsynets tilsynskompetanse. Departementet viser i den forbindelse til at Forbrukertilsynet i dag har en samarbeidsavtale med Finanstilsynet om tilsynsvirksomheten. Samarbeidet fungerer, etter det departementet erfarer, godt, og det er ikke noe som skulle tilsi at dette vil endre seg med de foreslåtte tilsynsreglene.*

Finanstilsynet deler Justis- og beredskapsdepartementets vurdering av det delte tilsynsansvar som finansavtaleloven bygger på. Denne typen overlappende tilsyn finnes også på andre rettsområder i Norge. Datatilsynet har et generelt tilsyn med personvernreguleringen. Finanstilsynet vil likevel kunne gripe inn mot ulovlig bruk av

<sup>6</sup> Basert på opplysninger forbrukertilsynsmyndighetene i Danmark, Sverige og Finland har gitt til Forbrukertilsynet.



personopplysninger i finansforetak. Konkurransetilsynet har et generelt tilsyn med konkurranselovgivningen. Finanstilsynet har samtidig et ansvar for å bidra til velfungerende finansmarkeder, noe som også omfatter konkurranseforhold. Våre naboland har valgt lignende løsninger med et delt ansvar for forbrukervernet på finansområdet, se punkt 3.7.

Det er viktig å merke seg at Forbrukertilsynet, gjennom sitt markedsnøytrale tilsyn med alle forbrukerbransjer, har en spesialkompetanse som Finanstilsynet ikke innehar. Ved vurderingene av finansforetaks markedsføring, prisopplysninger og avtalevilkår, har Forbrukertilsynet mulighet til å trekke på erfaringer fra andre markeder. Forbrukertilsynets generelle erfaring med markedsføringstilsyn har for eksempel vært verdifull i det arbeidet som er lagt ned for å stanse ulovlig markedsføring av forbrukslån. Videre er Forbrukertilsynets generelle erfaring med tilsyn med næringsdrivendes avtalevilkår nyttig når det nå gjennomgår bankenes standardkontrakter etter ny finansavtalelov.

Forbrukertilsynet kan håndheve en rekke forbrukervernregler gjennom myndigheten som er gitt i markedsføringsloven og det såkalte lovstridsprinsippet, jf. punkt 3.1. Det er en nær sammenheng mellom forbrukervernreglene i henholdsvis markedsføringsloven og avtalereguleringen på finansområdet. Fordelene ved å kunne se disse regelverkene i sammenheng, vil svekkes dersom finansielle tjenester ikke skal omfattes av Forbrukertilsynets tilsynsansvar. Det er videre etter Finanstilsynets syn vanskelig å praktisk se for seg at deler av tilsynet etter markedsføringsloven skal overføres til Finanstilsynet

Finanstilsynet fører ikke tilsyn med hele virkeområdet i finansavtaleloven. Finansavtalelovens kapittel 2 om betalingsoppgjør gjelder på formuerettens område. Reglene for betalingsoppgjør gjelder med andre ord også næringsdrivende som Finanstilsynet ikke har tilsyn med. Forbrukertilsynet har eksempelvis håndhevet reglene om ulovlige betalingsgebyrer i en rekke bransjer som eksempelvis kollektivselskap, strømleverandører og legetjenester. Finanstilsynet har ikke myndighet til å gripe inn mot praksiser fra slike næringsdrivende som er i strid med finansavtaleloven. Etter Finanstilsynet vurdering er dette også oppgaver som naturlig hører inn under Forbrukertilsynet.

Finanstilsynet har på sin side spesialistkompetanse på fag- og forretningsområder som Forbrukertilsynet ikke har. Kunnskap om strukturene i finansmarkedet, sammen med spesifikk bransjekunnskap og samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse, er viktige forutsetninger for et godt forbrukervernarbeid i Finanstilsynet.

Finanstilsynet har også fordeler av å kunne se samlet på ivaretagelsen av hensynene til finansiell stabilitet, velfungerende markeder og ivaretagelse av kundenes interesser i forbindelse med tilsynsprosessene. I tillegg følger Finanstilsynet foretakene fra behandlingen av søknad om konsesjon og videre gjennom rapportering og tilsynsmessig oppfølging, og får på den måten et helhetlig bilde av samfunnsøkonomiske-, soliditets- og forbrukerhensyn.

Det ligger også en fordel i den overlappende tilsynskompetansen ved at Forbrukertilsynet med hjemmel i markedsføringsloven kan gripe inn mot tjenesteytere som ligger i grenseland mot finansielle tjenester, men som ikke er underlagt konsesjons- eller registreringsplikt hos Finanstilsynet.

På denne bakgrunn mener Finanstilsynet at de to tilsynene, hver på sin måte, har kompetanse som utfyller hverandre. Dagens deling av tilsynsansvar, kombinert med et velfungerende samarbeid, gir et godt grunnlag for å utnytte dette på en måte som styrker forbrukervernet.

Både Finanstilsynet og Forbrukertilsynet har stor saksmengde og må gjøre løpende prioriteringer av hvilke saker man tar opp. Tilsynene får verdifull informasjon gjennom klager fra enkeltforbrukere, media og ikke minst interesseorganisasjoner på feltet. Tilsynene må imidlertid gjøre egne vurderinger og egne prioriteringer av sakene ut fra hensynet til forbrukerne, risiko og ressursituasjon. Ikke alle vil være enig i valgene tilsynene foretar, men selv om tilsynenes ansvarsområder skulle endres, vil man fortsatt måtte gjøre avveininger av hvilke saker og områder som bør prioriteres. Etter Finanstilsynet vurdering gir

samarbeidet med Forbrukertilsynet et godt grunnlag for å gjøre riktige prioriteringer på forbrukerområdet.

Finanstilsynet mener at det å samle tilsynet med forbrukernes rettigheter i finansmarkedene hos Finanstilsynet, ikke i seg selv vil bidra til et sterkere forbrukervern. Det ligger derimot klare fordeler i en delt modell, og eventuelle svakheter med dagens modell kan ivaretas gjennom samarbeid. Gjeldende fordeling av tilsynsansvaret mellom Forbrukertilsynet og Finanstilsynet fungerer i hovedsak godt, og det bør bygges videre på denne arbeidsdelingen i utviklingen av tilsynet med forbrukervernet på finansområdet. Finanstilsynet har imidlertid identifisert enkelte tiltak som kan styrke forbrukervernet og samarbeidet om forbrukertilsynet, jf. omtalen i punkt 5 under.

## 5. Tiltak for å styrke forbrukervernet

### 5.1. Foreslått regulering som ikke er gjennomført

Det er de siste årene lagt fram flere reguleringsforslag på finansområdet av betydning for forbrukervernet, som ikke er ferdigbehandlet. Forslagene, som er nærmere omtalt i vedlegg 3 til utredningen, omfatter obligatorisk tilknytning til tvisteløsningsordning for de finansielle tjenesteyterne der dette ennå ikke er innført, og innføring av regler om overtredelsesgebyr og ledelseskantene for finans- og verdipapirforetak.

Det er videre foreslått en nærmere regulering av tilleggsfordeler ved kredittopptak, forbud mot returprovisjon i forbindelse med ytelser av investeringstjenester til forbrukere, forslag til lydopptak for forvaltningsselskaper og AIF-forvaltere ved yting av investeringstjenester og regler om avvikling av forvaltningsselskaper, AIF-forvaltere og verdipapirforetak. Det er også foreslått utvidelse av gjeldsregistreringsordningen til å omfatte pantsikret gjeld.

I tillegg er det lagt fram forslag til ny lov om folkefinansiering, samt forslag til ny inkassolov og revisjon av eiendomsmeglingsloven.

Det er Finanstilsynets vurdering at en gjennomføring av disse allerede foreslåtte reguleringene vil bidra til å styrke forbrukervernet.

Det er også flere rettsakter under behandling i EU, noen som nylig er vedtatt, som også vil bidra til å styrke forbrukernes posisjon og rettigheter når de innarbeides i norsk lov. For eksempel kan nevnes forordningen om markeder i kryptoeiendeler (MiCA) som blant annet regulerer utstedelse, tjenesteytelse og markedsmissbruk knyttet til kryptoeiendeler, og EUs omfattende lovgivningspakke om detaljinvesteringer (Retail Investment Package). En oversikt over kommende rettsakter framgår av vedlegg 3.

### 5.2. Videreutvikle samarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet

Både Forbrukertilsynet og Finanstilsynet ønsker å videreutvikle samarbeidet og mener dette vil kunne styrke tilsynet med forbrukerrettighetene på feltet. Mulige tiltak kan være samarbeidsprosjekter, samordnede tilsynsaktiviteter, mer systematisert informasjonsutveksling og planlegging.

Finansavtaleloven § 3-55 fjerde ledd gir en forskriftshjemmel for nærmere regler om Forbrukertilsynets og Markedsrådets tilsynskompetanse og forholdet til andre tilsynsorganer.

Etter Finanstilsynets vurdering er ikke en slik nærmere regulering nødvendig nå, men kan eventuelt vurderes når man har vunnet mer erfaring med oppfølging av ny finansavtalelov. Det vurderes som mer hensiktsmessig at det gis føringer for samarbeidet gjennom bestillinger fra tilsynenes overordnede departementer, for eksempel i tildelingsbrev.

### 5.3. Styrke forbrukerinformasjon på Finansportalen

Det er viktig at forbrukerne er kjent med sine rettigheter og har tilgang på relevant informasjon om finansielle tjenester. Som tidligere nevnt har Finanstilsynet og Forbrukertilsynet prioritert forbrukerinformasjon i sin kommunikasjonsstrategi.

I likhet med Forbrukertilsynet, er Finanstilsynets nettsted den viktigste kanalen for forbrukerinformasjon. Dette fungerer godt i mange sammenhenger, men det kan være utfordrende å nå bredt ut til store forbrukergrupper. Det jobbes kontinuerlig med at informasjonen til forbrukerne på nettstedet skal gi gode treff i søkemotorer. Informasjonen er samlet på et eget område på nettstedet ("Forbrukerinformasjon") og sidene utvikles løpende med relevant informasjon.

Etter Finanstilsynets vurdering bør informasjon som er relevant for forbrukere være tilgjengelig fra andre relevante nettsteder enn finansstilsynet.no. Et nettsted som allerede har god trafikk av forbrukere som ønsker å orientere seg i dette markedet er Finansportalen.

Et slikt tiltak bør utredes nærmere, men kan eksempelvis organiseres slik at Finanstilsynet og Forbrukertilsynet leverer materiale til publisering på Finansportalen. Videre kan for eksempel et redaksjonelt råd med medlemmer fra Finansportalen, Forbrukertilsynet og Finanstilsynet identifiserer aktuelle temaer som bør omtales. Et slikt tiltak vil kunne bidra til å styrke forbrukernes posisjon i finansmarkedene gjennom å mer effektivt distribuere nyttig informasjon.

Finanstilsynet mener de opplysninger om blant annet renter og pris som gis på Finansportalen i dag, gir et godt utgangspunkt for forbrukerne som ønsker å sammenligne eksempelvis boliglånstilbud. Det kan likevel være nyttig å foreta en nærmere utredning av om det kan gis andre opplysninger, og i tillegg se på om flere tjenester bør omfattes. Finanstilsynet er for eksempel kjent med at Finansportalen arbeider for å forbedre prisopplysninger om verdipapirfond. Finanstilsynet mener dette ytterligere vil bidra til at forbrukere kan foreta opplyste valg i finansmarkedet.

### 5.4. Videreutvikle Finanstilsynets arbeidet med forbrukervern

Forbrukervern er et av Finanstilsynets seks delmål og er en integrert del av tilsynsarbeidet innenfor de fleste av tilsynets områder. Arbeidet med forbrukervern videreutvikles gjennom strategi- og virksomhetsplanleggingen, jf. punkt 3.2.

I 2024 vil Finanstilsynet blant annet prioritere tilsyn med distribusjon av utlån, pensjons- og fondsprodukter samt andre finansielle instrumenter, i tillegg til forvaltning av tjenestepensjonsordninger. For kollektive pensjonsprodukter med investeringsvalg må det sikres at foretakene ivaretar kundenes interesser. Videre vil Finanstilsynet ferdigstille tematilsyn om utvalgte bankers behandling av boliglånskunder med betalingsvansker, utarbeide en ny veiledning om Finanstilsynets forventninger til prisinformasjon for verdipapirfond og føre tilsyn med prisingen av produktene fra livsforsikrings- og pensjonsforetakene gjennom kontroll av produkt- og pristariffmeldinger.

God tilgang til relevant informasjon om finansielle tjenester og funn fra Finanstilsynets tilsynsarbeid kan bidra til å styrke forbrukernes posisjon i finansmarkedene. Nye finansielle tjenester og -produkter utvikles raskt, noe som medfører et stadig behov for oppdatert informasjon og veiledning om utviklingstrekk og risikoer. Finanstilsynet arbeider med å videreutvikle kommunikasjon hvor målgruppen er forbrukere. Den viktigste kanalen er finansstilsynet.no og andre kanaler er blant annet redaktørstyrte medier og sosiale medier. Andre informasjonstiltak er seminarer/webinarer hvor budskap og form er tilpasset forbrukerne.

## 6. Vedlegg

Vedlegg 1: Forbrukertilsynets brev 26. januar 2024

Vedlegg 2: Om tilsynsområdene og sentrale forbrukervernhensyn

Vedlegg 3: Foreslått regulering som ikke er gjennomført



**Finanstilsynet**  
Revierstredet 3  
P.O. Box 1187 Sentrum  
NO-0107 Oslo

Tel. +47 22 93 98 00  
post@finansilsynet.no  
finansilsynet.no

