

Justis- og beredskapsdepartementet

Levert elektronisk på regjeringen.no

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr.: 22/4554-2

18.08.2022

Saksbehandler: Tomas Berg

Dir.tlf: 457 29 435

Forbrukertilsynets høringsuttalelse - forslag til forskrift om finansavtaler (finansavtaleforskriften)

1 INNLEDNING

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 20.05.2022 om forslag til forskrift om finansavtaler (finansavtaleforskriften).

Vedtakelse av forskriften er nødvendig for at den nye finansavtaleloven skal kunne tre i kraft, og det vedlagte forskriftsforslaget innebærer forslag om gjennomføring av deler av flere EØS-direktiver som også er gjennomført i den nye finansavtaleloven.

Etter den nye finansavtaleloven skal Forbrukertilsynet ut fra hensynet til forbrukerne føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av finansavtaleloven følges av næringsdrivende tjenesteytere. Etter gjeldende finansavtalelov av 25. juni 1999 med forskrifter har Forbrukertilsynet direkte tilsynskompetanse kun for bestemmelsene om kreditt fastsatt i eller i medhold av gjeldende finansavtalelov kapittel 3, og da kun ved kjøp av varer eller tjenester på kreditt i forbrukerforhold. Vi fører i dag også tilsyn med de øvrige bestemmelsene i finansavtaleloven om markedsføring og avtalevilkår i forbrukerforhold, men da indirekte basert på de generelle bestemmelsene i markedsføringsloven. Hvilke punkter vi har valgt å kommentere i høringen og ikke, er preget av hvilke bestemmelser vi gjennom vårt tilsynsarbeid hittil har fått særlig erfaring med eller innsikt i, med noen unntak fra dette.

Forbrukertilsynet støtter i det vesentlige departementets forslag, men har enkelte forslag til justeringer og presiseringer samt innspill til punkter som bør vurderes nærmere av departementet.

For enkelthetens skyld er våre merknader gitt i tilsvarende rekkefølge slik som følger av høringsnotatet.

2 FORBRUKERTILSYNETS MERKNADER

2.1 Finansavtalelovens virkeområde

2.1.1 Forbud mot å kreve gebyr for bruk av kort, jf. finansavtaleloven § 2-6

I høringsnotatet er det bedt om at høringsinstansenes særskilt uttaler seg om hvorvidt det vil kunne få uheldige konsekvenser for det offentlige eller for privatpersoner om reglene i finansavtaleloven kapittel 2 utvides til generelt å gjelde for betalingsoppgjør og pengekrav.

Forbrukertilsynet mener også lovens §§ 2-3 – 2-5, i tillegg til § 2-6, bør gjøres gjeldende utenfor formuerettens område. Vi kan ikke se noen gode grunner til at disse bestemmelsene ikke skal gjelde også for offentligrettslige pengekrav. I utgangspunktet kan vi imidlertid ikke se at reglene i lovens kapittel 2 §§ 2-7 flg. vil ha noen relevans for offentligrettslige krav.

Forbrukertilsynet mener at det vil være å foretrekke om det i finansavtaleloven § 1-2 presiseres at lovens § 2-3 til 2-6 også gjelder betalingstransaksjoner utenfor formuerettens område, men vi har samtidig ikke sterke innvendinger til at en slik utvidelse av virkeområdet for bestemmelsene i stedet gjøres i finansavtaleforskriften.

2.2 Særskilt om Husbanken mv.

2.2.1 Tilsynskompetanse ved kommunenes startlån og Husbankens utlån til private

Høringsinstansene er bedt om å uttale seg om hvorvidt finansavtaleloven § 3-55 om Forbrukertilsynets og Markedsrådets tilsynskompetanse også bør gjelde for startlån fra kommunene og Husbankens utlån til privatpersoner. Departementets foreløpige innstilling er at bestemmelsen ikke skal gjelde. Forbrukertilsynet er ikke enig med departementet på dette punkt, og mener disse ordningene bør være underlagt tilsyn etter finansavtaleloven § 3-55.

I finansavtaleloven § 1-2 (6) er det fastsatt at kapittel 3 til 6 også gjelder for avtaler med en forbruker når «*kredittyteren eller garantisten er en kommune eller fylkeskommune*». I lovens forarbeider er det presisert at hvis kommuner eller fylkeskommuner yter kreditt eller stiller kausjon eller annen finansiell garanti på forretningsmessige vilkår anses de som næringsdrivende tjenesteytere etter loven. Det samme gjelder også for annen offentlig virksomhet som yter kreditt, slik som Husbanken. Det er således tatt et aktivt valg om at

kommunale startlån og Husbankens utlån til privatpersoner skal være omfattet av finansavtaleloven.

I høringsnotatet fremgår det at Husbanken er underlagt tilsyn fra Kommunal- og disktriktsdepartementet og Riksrevisjonen. Kommunens virksomhet knyttet til startlån vil være underlagt tilsyn fra Statsforvalteren. På denne måten er brukerne av Husbanken og kommunale startlån sikret gjennom tilsyn fra nevnte organer. Dette kan være en fordel all den tid Husbankens utlån og de kommunale startlån innehar elementer av forvaltningskjønn ved vurdering av en søknad. Startlån har et boligsosialt formål, mens Husbankens lån skal dekke allmenntilgjort formål. Det vil derfor legges vekt på kriterier som ikke tas i betraktning når en lånesøknad behandles av en ordinær bank.

På den annen side må det trekkes frem at de ovennevnte organer i stor utstrekning fører tilsyn med forvaltningsrettslig lovgivning. Selve tildelingen ligger ganske nært opp mot offentlig forvaltning, herunder forvaltningsmessige vurderinger. Selve låneavtalene vil være relativt like ordinære låneavtaler etter at lånet er innvilget. Låneavtalene vil da i stor grad falle inn under finansavtaleloven med forskrifter. Dette vil være en helt annen type lovgivning som nevnte tilsynsmyndigheter ikke har nevneverdig erfaring med. Forbrukertilsynet har på sin side ført delvis tilsyn med finansavtaleloven og tilhørende forskrifter over flere år, og har dermed god kompetanse på dette området.

Forbrukertilsynet er av den oppfatning at de som mottar kommunale startlån og lån fra Husbanken bør gis et tilstrekkelig godt forbrukerrettslig vern. Departementet er også selv inne på dette. Av den grunn mener Forbrukertilsynet at også disse låneavtalene bør omfattes av Forbrukertilsynets og Markedsrådets tilsynskompetanse etter lovens § 3-55.

Forbrukertilsynets tilsynskompetanse etter lovens § 3-55 omfatter kun «*næringsdrivende tjenesteytere*». Dersom Forbrukertilsynet skal føre tilsyn også ved kommunenes startlån og Husbankens utlån til private, bør departementet eventuelt uttrykkelig fastsette i forskriften at tilsynskompetansen også gjelder dersom en kommune eller Husbanken er tjenesteyter.

2.2.2 Avslagsplikten (finansavtaleloven § 5-4)

Departementet har foreslått at avslagsplikten i finansavtaleloven § 5-4 ikke skal gjelde der en kommune er kredittgiver, altså for startlån. Departementet påpeker at det ved startlån kan tas særskilte boligsosiale hensyn. Forbrukertilsynet mener imidlertid at det selv om det i innvilgelsesprosessen eller i vilkårsfastsettelsen tas boligsosiale hensyn med tanke på risiko mv. for långiver, bør heller ikke - og kanskje særlig ikke - kommunen kunne gi lån til personer som det er sannsynlig at ikke har tilstrekkelig kredittverdighet til å oppfylle forpliktelsene på den måten som kreves etter de tilbudte vilkårene. Kreditteven vil jo nettopp måtte vurderes opp

mot vilkårene i den aktuelle låneavtalen. Forbrukertilsynet kan derfor ikke se noen gode grunner til at avslagsplikten ikke skal gjelde kommunens startlån.

2.2.3 Klageorgan (finansavtaleloven § 3-26 b)

I høringsnotatet er det trukket frem at det ikke foreligger et klageorgan for kommunale startlån og lån gitt av Husbanken til privatpersoner når det gjelder deres forpliktelser etter finansavtaleloven. Departementet foreslår derfor at det for startlån og kredittavtaler med Husbanken ikke skal gjelde en opplysningsplikt etter lovens § 3-26 bokstav b. Forbrukere som benytter seg av Husbanken eller kommunale startlån vil i så fall være avskåret fra å kunne ta en uenighet knyttet til løpende avtaler videre til et nøytralt klageorgan, noe som etter Forbrukertilsynets vurdering vil svekke forbrukervernet for denne gruppen.

Departementet har blant annet pekt på at det ikke foreligger særskilte grunner som tilsier at de som benytter seg av kommunale startlån og Husbanken skal gis et svakere vern enn kunder i det private lånemarkedet. Dette hensynet mener Forbrukertilsynet også må tas i betraktning ved vurderingen av hvorvidt det bør innføres et klageorgan også for denne kundegruppen. Forbrukertilsynet er av den oppfatning av Finansklagenemnda bør være klageorgan hvis det oppstår uenighet ved løpende avtaler om startlån eller lån gitt av Husbanken. Dette vil medføre at kundegruppene på privatmarkedet og i offentlige låneordninger blir stilt likt hva gjelder rettigheter.

I stedet for å unnta Husbanken og kommunale startlån fra opplysningsplikten om klagenemnd, mener Forbrukertilsynet derfor at departementet bør vurdere om det skal og kan fastsettes i finansavtaleforskriften eller i annen lov/forskrift at kommunene, i den grad de yter startlån, samt Husbanken, skal være tilsluttet Finansklagenemnda.

2.3 Elektronisk signatur

2.3.1 Forskriftsregulering av elektronisk signatur mv.

Finansavtaleloven § 3-16 tredje ledd gir hjemmel til å gi regler om at elektronisk signatur og elektronisk segl i finansavtaleloven §§ 3-16 til 3-18 helt eller delvis skal gjelde for annen elektronisk signaturløsning. Departementet har foreslått at denne muligheten ikke benyttes, og har bedt høringsinstansene om innspill om hvorvidt det foreligger andre elektroniske signaturløsninger i markedet som bør reguleres på tilsvarende vis.

Forbrukertilsynet kjenner ikke noen annen signaturløsning i markedet som bør reguleres tilsvarende.

Departementet har videre foreslått å innta i forskriften § 3-13 de tekniske kravene til sikkerhet som fremgikk av forslaget i Prop. 92. LS (2019-2020) § 3-20 femte ledd bokstav c. Det er

vurdert at det ikke er noe som tilsier at reglene med dagens teknologi bør utformes annerledes enn hva det er gjort i forslaget. Det er i den anledning bedt om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

Forbrukertilsynet støtter departementets vurdering, og kjenner ikke til forhold som tilsier at reglene med dagens teknologi bør utformes annerledes enn forslaget.

2.3.2 Stortingets anmodningsvedtak om regulering av egenandelsgrenser

I tilknytning Stortingets behandling av den nye finansavtaleloven ble det fattet vedtak der regjeringen ble bedt om å vurdere egenandelen i finansavtaleloven § 3-20 tredje ledd og om beløpet bør knyttes til grunnbeløpet i folketrygden.

Departementet har vurdert at egenandelens størrelse på 12 000 kroner utgjør en betydelig sum med penger, og at en regulering av egenandelen etter grunnbeløpet vil komplisere reglene da det i fall må gis regler om skjæringstidspunktet for hvilken egenandel som skal gjelde. Det er i den anledning bedt om høringsinstansenes syn på innholdet i Stortingets anmodningsvedtak.

Forbrukertilsynet støtter departementets vurdering om at egenandelens størrelse på 12 000 kroner utgjør en betydelig sum, og at det på nåværende tidspunkt ikke er nødvendig å justere denne.

Forbrukertilsynet er videre enig med departementet i at det å legge inn en regulering av egenandelen opp mot folketrygdens grunnbeløp vil komplisere reglene, siden det oppstår behov for regler om et skjæringspunkt. Det er naturlig å se for seg at et slik skjæringstidspunkt ville blitt satt til for eksempel det tidspunktet når en grovt uaktsom handling fra forbruker fant sted forut for at den elektroniske signaturen rent faktisk ble misbrukt. Forbrukertilsynet vurderer at det bevismessig kan bli vanskelig å fastsette skjæringstidspunktet i den enkelte sak, og at en regel som krever at det fastsettes et skjæringstidspunkt dermed vil kunne virke prosessdrivende.

2.4 Effektiv rente mv.

Etter boliglåndirektivet artikkel 17 nr. 6 skal alle medlemsland sikre at forbrukeren som et minimum blir informert om de mulige følgene som variasjoner i den flytende renten kan ha for de beløpene som skal betales, samt for den effektive renten, gjennom ESIS-skjema (Europeisk standardisert informasjonsskjema). Det følger av høringsnotatet at departementet ønsker innspill på hvorvidt det er hensiktsmessig å kreve ytterligere tiltak som advarer kunden om risikoen knyttet til flytende rente.

Forbrukertilsynet er av den oppfatning at informasjonen som må gis i ESIS-skjema på tilstrekkelig måte informerer forbrukeren om risikoen ved variasjon i flytende rente. Vi anser det derfor ikke nødvendig å innføre ytterligere tiltak for å advare forbrukerne om risikoen knyttet til flytende rente.

Departementet ber også om innspill til hvorvidt Finanstilsynet skal gis kompetanse til å gi bestemmelser om plikt til å gi ytterligere informasjon knyttet til risikoen ved flytende rente.

Forbrukertilsynet ser i utgangspunktet ikke noe umiddelbart behov for en slik kompetanse, men støtter i utgangspunktet at en slik kompetanse gis ved forskrift for det tilfelle at et slikt behov skulle oppstå senere.

Dersom departementet vurderer at noen skal gis slik kompetanse etter forskriften, bør det slik vi ser det eventuelt være Forbrukertilsynet som får denne kompetansen.

Forbrukertilsynet vil på bakgrunn av sin erfaring med tilsyn om opplysningskrav mv. overfor forbrukere etter blant annet markedsføringsloven være kompetente til å eventuelt fastsette et slikt opplysningskrav. Dersom det skal fastsettes en slik myndighet til å gi bestemmelser, bør det etter vårt syn begrunnes særskilt hvorfor Finanstilsynet skal gis denne kompetansen.

2.5 Forklarende ordliste, standardisert gebyropplysnings skjema mv.

I forskriftsforslaget §§ 3-8, 3-9 og 3-10 er det foreslått å gjennomføre betalingskontodirektivet artikkel 3, 4 og 6. Forskriftsforslaget er hjemlet i finansavtaleloven § 3-33, der det oppstilles en plikt for utsteder av avtaler om betalingskonto til å gi forbruker opplysninger som nevnt i finansavtaleloven § 3-28 bokstav a ved bruk av et standardisert gebyropplysnings skjema sammen med en forklarende ordliste, og finansavtaleloven § 4-20.

I forskriftsforslagets § 3-8 er det foreslått at Finanstilsynet gis kompetanse til å fastsette listen med standardiserte begreper og standardiserte definisjoner som nevnt i artikkel 3 i direktiv 2014/92/EU. I forskriftsforslagets § 3-9 er Finanstilsynet videre foreslått gitt kompetanse til å fastsette en teknisk standard for presentasjonsformatet som tjenesteyteren skal bruke i samsvar med kommisjonsforordningen (EU) 2018/34.

Forbrukertilsynet støtter departementets vurdering om at Finanstilsynet er egnet og nærmest til å foreta en vurdering av utviklingen i markedet for betalingstjenester til forbrukere og til å fastsette disse listene og standardene.

2.6 Kontoavtale og betalingstjeneste for mindreårige under barnevernets omsorg

I høringen til ny finansavtalelov ga Finans Norge uttrykk for at departementet burde vurdere behovet for hjemmelsgrunnlag for avtaler om kontoopprettelse og betalingsinstrumenter for fosterbarn. Det fremgår også at departementet har mottatt henvendelser fra privatpersoner

om behovet for regler om inngåelse av avtaler om betalingstjenester for mindreårige i fosterhjem.

Etter Forbrukertilsynets oppfatning er det behov for å innføre disse reglene. Det må legges til grunn at det ikke alltid er enkelt å få vergene til å medvirke i disse sakene, og det fratrar de mindreårige muligheten for å ha slike løsninger.

Departementet ber om innspill knyttet til en løsning hvor det kan inngås avtale for midler som den mindreårige har rett til å disponere over etter vergemålsloven. Bestemmelsen innebærer at barneverntjenesten får kompetanse «ved siden av» den kompetansen vergen «eller» vergene har etter vergemålsloven.

Ordlyden "ved siden av" i høringsnotatet gjør at forslaget fremstår noe uklart hva gjelder hvem som har tilgang til å disponere over kontoene. Etter ordlyden fremstår det som at barneverntjenesten og vergene er sidestilt, og at begge derfor har disposisjonsretten. Hvis det fattes vedtak om omsorgsovertakelse medfører ikke dette at foreldrene fratras vergeansvaret. Det er derfor noe uklart om vergen fortsatt vil ha tilgang og disposisjonsrett over kontoen som opprettes av barnevernet, herunder om vergen har mulighet for å ta ut midler fra kontoen. Det forekommer ikke rent sjeldent at verger, særlig foreldre, forsyner seg urettmessig av kontoen til den mindreårige. Slik Forbrukertilsynet forstår forslaget er formålet å sikre den mindreårige tilgang til egen konto, herunder muligheten for å kunne benytte seg av debetkort. Det vil likevel være lite hensiktsmessig å sikre slike muligheter for den mindreårige, uten samtidig å utforme regelverket slik at midlene også er beskyttet mot urettmessig uttak fra eventuelle verger. Forbrukertilsynet er av den oppfatning at der verge er fratatt omsorgen for barna, så bør man fjerne muligheten for at disse kan ta ut penger på kontoen også. Det er mulig dette implisitt vil være tilfelle når barneverntjenesten oppretter kontoen, men dette fremgår ikke klart. Departementet oppfordres derfor til å tydeliggjøre dette.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om det bør innføres særskilte regler om kompetanse til å avslutte avtaler om betalingstjenester som barneverntjenesten eller fosterforeldrene har inngått.

I høringsnotatet peker departementet på problemstillingen knyttet til foreldre som ikke ønsker å samarbeide med barneverntjenesten. Disse kan derfor ha interesse av å avslutte konto som er opprettet av barneverntjenesten eller fosterforeldrene. Forbrukertilsynet støtter forslaget om et lovregulert oppsigelsesvern i form av hvem som kan avslutte kontoen. Forslaget innebærer videre at vergene fortsatt skal kunne motta opplysninger om kontoforholdet. Departementet mener dette er en rimelig løsning alle den tid vergene ikke er fratatt vergeansvaret.

Forbrukertilsynet støtter en slik løsning. Ettersom foreldrene ikke er fratatt vergeansvaret ved omsorgsovertakelse, kan de ha interesse av å følge med på den mindreåriges økonomi. Dette kan enkelt løses ved å sikre vergen innsynsrett på kontoen. På denne måten kan vergen følge med på de transaksjoner som foretas via den opprettede kontoen. En slik løsning ivaretar både den mindreåriges behov for konto og muligheten for debetkort, samtidig som vergen ikke avskjæres fra å ha oversikt over den mindreåriges økonomi.

2.7 Tilsyn

I forslag til forskrift § 3-15 er det foreslått regler som gjennomfører taushetsplikt for Markedsrådet og Forbrukertilsynet. Bestemmelsen er hjemlet i finansavtaleloven § 3-55. Av finansavtaleloven § 3-55 tredje ledd følger det at finanstillysningsloven § 7 om taushetsplikt gjelder så langt de passer, med mindre annet følger av forskrift.

Forbrukertilsynet (daværende Forbrukerombudet) viser til egen høringsuttalelse av 15.12.2017 til forslag om ny finansavtalelov side 29-31. Der ga vi blant annet uttrykk for et behov for presisering og klargjøring av taushetsplikten som eventuelt pålegges Forbrukertilsynet etter finanstillysningsloven § 7 første ledd. En skjerping av taushetsplikten vil medføre at rutiner knyttet til for eksempel innsynsbegjæringer mv. må endres slik at de blir håndtert korrekt, jf. offentlighetsloven § 13. En slik presisering og klargjøring er ikke gitt i høringsnotatet.

I vår høringsuttalelse uttrykte vi også et behov for å få bekreftet at taushetsplikten bare gjelder finansforetak, jf. oppramsingen i finanstillysningsloven § 1. Alternativet er at taushetsplikten vil gjelde generelt for alle foretak Forbrukertilsynet fører tilsyn med, hvilket i prinsippet omfatter alle næringsdrivende i Norge som utøver næringsvirksomhet rettet mot norske forbrukere. Forbrukertilsynet forstår presiseringen i forslaget § 3-15 første ledd i retning av at plikten kun gjelder i forhold til finansinstitusjoner og ikke enhver næringsdrivende Forbrukertilsynet fører tilsyn med. For Forbrukertilsynets del er det imidlertid fremdeles ønskelig med en presisering og klargjøring av hva som ligger i at finanstillysningsloven § 7 etter forskriften § 3-15 første ledd gjelder «*så langt den passer*» og etter annet ledd gjelder «*så langt disse kan føre tilsyn med virksomhet som nevnt i finanstillysningsloven § 1 første ledd*».

2.8 Markedsføring

2.8.1 *Generelt om forskriftsforslaget knyttet til reglene i gjeldende forskrift om markedsføring av kreditt*

Reglene som i dag fremgår av forskrift 5. april 2017 nr. 437 om markedsføring av kreditt, er foreslått innført i den nye forskriften §§ 3-1, 3-2, 3-3 og 3-5 uten større innholdsmessige endringer. Forskriftsforslaget synes hjemlet i § 3-3 tredje ledd i ny finansavtalelov.

Forbrukertilsynet stiller seg positive til at bestemmelsene inntas i den nye finansavtaleforskriften, da det vil gjøre rettskildebildet mer oversiktlig. I høringsnotatet kommer det også frem at departementet vurderer det som aktuelt å vurdere andre endringer i disse bestemmelsene på et senere tidspunkt. Forbrukertilsynet vil i den forbindelse bemerke at de aktuelle bestemmelsene, etter vårt syn, er et effektivt virkemiddel for å forhindre aggressiv markedsføring. Vi ser likevel at forbrukerne utsettes for et kraftig markedsføringspress hva gjelder kreditt, og vi er derfor positive til eventuelle endringer som kan motvirke dette. Vi viser i den forbindelse til Forbrukertilsynets (daværende Forbrukerombudet) høringsuttalelse av 15.12.2017 til forslag om ny finansavtalelov side 11-12, hvor vi blant argumenterer for et forbud mot å koble kreditten med tilleggsfordeler, samt argumenterer for at det kan være hensiktsmessig å forby kredittmarkedsføring i sosiale medier. Forbrukertilsynet er for øvrig kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet 21.06.2022 sendte ut en høring vedrørende forslag til nærmere regulering av tilleggsfordeler ved kredittopptak.

2.8.2 *Sammenhengen mellom finansavtalelovens § 3-3 annet ledd, forskriftsforslaget og bestemmelsene i markedsføringsloven*

Finansavtaleloven § 3-3 annet ledd fastsetter at «*[m]arkedsføring av finansavtaler skal utføres i samsvar med markedsføringslovens regler*». Forbrukertilsynet legger til grunn at dette innebærer at det er virkeområdet for den enkelte bestemmelse i markedsføringsloven som avgjør hvorvidt en bestemmelse i markedsføringsloven kommer til anvendelse på det aktuelle markedsføringstiltaket eller ikke. Dette innebærer at kravene i markedsføringsloven, herunder forbudet mot urimelig handelspraksis i markedsføringsloven § 6, kun vil gjelde markedsføring av kreditt overfor forbrukere, med unntak av reglene i kapittel 6 som vil beskytte næringsdrivendes interesser.

Forbrukertilsynet bemerker at gjeldende forskrift om markedsføring av kreditt gjelder markedsføring mot «*fysiske personer*» jf. forskriften § 1, slik at bestemmelsene i forskriften ikke er begrenset til markedsføring i forbrukerforhold.¹ Denne presiseringen er ikke videreført i forskriftsforslaget. Endringen vil innebære at fysiske personer som ikke er forbrukere (typisk

¹ Se også merknadene til forskriften § 1 i PRE-2017-05-437

enkeltpersonforetak), ikke lenger vil være beskyttet av forbudet mot urimelig handelspraksis i markedsføringsloven gjennom forskriftsforslaget § 3-1, ref. bemerkningen vår over om at virkeområdet for den enkelte bestemmelse i markedsføringsloven vil være avgjørende for om markedsføringsloven kommer til anvendelse på markedsføringstiltaket/handelspraksisen. Forbrukertilsynet støtter en slik endring, da vi anser at en utvidelse av markedsføringslovens ellers klare anvendelsesområde gjennom forskrift til en annen lov, er uheldig. Reglene til beskyttelse av fysiske personer som ikke er forbrukere er heller ikke underlagt Forbrukertilsynets tilsynsmyndighet etter gjeldende regelverk eller etter ny finansavtalelov, da Forbrukertilsynet skal føre tilsyn ut fra «*ut fra hensyn til forbrukerne*», jf. finansavtaleloven av 2020 § 3-55 første ledd.

2.8.3 Nærmere kommentarer til forskriftsforslaget knyttet til reglene i gjeldende forskrift om markedsføring av kreditt

Forskriftsforslaget § 3-1 innebærer at markedsføring i strid med forskriftsforslaget §§ 3-2 til 3-4 vil regnes som urimelig handelspraksis etter markedsføringsloven § 6. Forbrukertilsynet stiller spørsmål ved om det er nødvendig med en henvisning til markedsføringsloven § 6. Vi viser til at Forbrukertilsynet får direkte tilsyn med den nye finansavtaleloven og med hjemmel i § 3-55 kan fatte vedtak om overtredelsesgebyr, forbudsvedtak m.m. ved brudd på lovens bestemmelser. En henvisning til reglene i markedsføringsloven tilfører etter vårt syn ikke noe, og kan heller bidra til å skape uklarhet rundt Forbrukertilsynets direkte tilsynskompetanse med finansavtaleloven med tilhørende forskrifter. Forbrukertilsynet foreslår derfor at forskriftsforslaget § 3-1 helt tas ut av forskriften.

Dersom bestemmelsen ikke tas ut, ser det ut til at forskriftsforslaget § 3-1 mangler en henvisning til § 3-5 (forbud mot å fremheve visse opplysninger i markedsføringen). Forbrukertilsynet legger til grunn at dette skyldes en feil. Vi legger derfor til grunn at det i så fall vil inntas en henvisning til § 3-5.

Forbrukertilsynet støtter den nye bestemmelsen i forskriftsforslaget § 3-5 første ledd nr. 6 (forbud mot å fremheve annen rentesats på en mer fremtredende måte enn opplysninger om den effektive renten), da vi ser at mange aktører gjerne fremhever den nominelle renten i sin markedsføring. Vi mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig å innta bestemmelsen i et eget fjerde ledd. Vi viser til at de øvrige punktene i første ledd (punkt 1-5) skal ses i sammenheng med bestemmelsens tredje ledd (opplysningene skal ikke være mer fremtredende enn opplysningene som skal inngå i markedsføringen, jf. forskriftsforslaget § 3-4), men vi forstår det slik at tredje ledd ikke vil være relevant for punkt 6. For å unngå uklarheter rundt dette, bør punkt 6 derfor flyttes ut av første ledd og inntas som et fjerde ledd i § 3-5.

2.8.4 Krav til standardopplysninger i markedsføringen

Departementet har i hovedsak foreslått å videreføre dagens finansavtalelov § 46 i forskriftsforslaget § 3-4 første og annet ledd. Det er imidlertid foreslått at bestemmelsen utformes i samsvar med reglene i kapittel 3 del IV i den nye finansavtaleloven om opplysningsplikt før avtaleinngåelsen.

Forbrukertilsynet støtter i det vesentlige en slik videreføring, men har likevel enkelte bemerkninger knyttet til bestemmelsens plassering og den foreslåtte ordlyden.

For en mer oversiktlig fremstilling foreslår Forbrukertilsynet at forskriftsforslaget § 3-4 (opplysningsplikt ved markedsføring av kredittavtaler) innplasseres som § 3-3 og at den foreslåtte bestemmelsen i § 3-3 (markedsføring av tilleggsfordeler) endres til § 3-4. Dette fordi bestemmelsen om opplysningsplikt ved markedsføring av kredittavtaler (forskriftsforslaget § 3-4) er relevant for å forstå reglene i forskriftsforslaget § 3-3 (markedsføring av tilleggsfordeler) og § 3-5 (forbud mot å fremheve visse opplysninger i markedsføringen). Det vil derfor være mer oversiktlig dersom reglene om opplysningsplikt presenteres først i forskriften.

Videre foreslår Forbrukertilsynet at det i forskriftsforslagets § 3-4 første ledd punkt 1 tas inn en presisering om at det skal fremgå uttrykkelig om lånerenten som markedsføres er fast eller flytende. I den nåværende ordlyden er det foreslått at markedsføringen skal inneholde opplysninger om "kredittkostnadene, herunder effektiv rente med angivelse av kredittbeløp og kredittprofil". Bestemmelsen gjennomfører forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 nr. 2 bokstav a og c. Av bokstav a følger det at det representative eksempelet skal opplyse om «*the borrowing rate, fixed or variable or both (...)*». Etter Forbrukertilsynets vurdering må dette forstås som et krav om at det uttrykkelig skal fremgå om den markedsførte renten er fast eller flytende. En slik presisering fremgår ikke av ordlyden i forskriftsforslaget, og heller ikke av gjeldende finansavtalelov § 46, som forskriftsbestemmelsen viderefører.

Forbrukertilsynet mener imidlertid at en slik presisering er nødvendig for å sikre god forbrukerinformasjon og også for å sikre en tilfredsstillende gjennomføring av direktivbestemmelsen. Gjennom vår saksbehandling har vi da også sett at slik manglende presisering kan være egnet til å villedde forbrukerne. Vi foreslår derfor at forskriftsbestemmelsen tydeliggjøres på dette punktet.

Videre foreslår Forbrukertilsynet å ta inn en presisering i den samme bestemmelsen (forskriftsforslaget § 3-4 første ledd punkt 1) om at det i markedsføringen skal gis informasjon om de ulike gebyrene som inngår i de totale lånekostnadene. Det vises i den forbindelse til begrunnelsen i Forbrukertilsynets (daværende Forbrukerombudet) høringsuttalelse av 15.12.2017 til forslag om ny finansavtalelov side 13-14. Forbrukertilsynet er av den oppfatning at ordlyden i forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 nr. 2 bokstav a, som

forskriftsforslagets § 3-4 er en gjennomføring av, tilsier at det ikke er tilstrekkelig å kun gi opplysninger om det totale beløpet for alle kostnader og gebyrer som kunden skal betale. Dette støttes også av resultatet av utredningen til Tanja Jørgensen.² Markedsrådets flertall konkluderte imidlertid i sak MR-2015-211 med at dagens finansavtalelov § 46, sammenholdt med forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 nr. 2 bokstav a, kun krever at det opplyses om den samlede summen av kredittkostnadene, og ikke om de ulike kostnadene som inngår i denne totalen. Dagens rettstilstand medfører derfor at Forbrukertilsynet ikke kan kreve at kredittytterne informerer om f.eks. størrelsen på etableringsgebyr i markedsføring av kreditt, selv om dette kan være av betydning for forbrukerne ved valg av lånetilbyder. Dersom departementet deler vårt synspunkt, ber vi om at forskriftsbestemmelsen tydeliggjøres på dette punktet.

På bakgrunn av redegjørelsen i de to foregående avsnittene, foreslår Forbrukertilsynet at ordlyden i forskriftsforslaget § 3-4 første ledd punkt 1 endres slik:

§ 3-4 Opplysningsplikt ved markedsføring av kredittavtaler

(1) Enhver form for markedsføring av kredittavtaler skal inneholde opplysning om

- 1. kredittkostnadene, herunder angivelse av de ulike kostnadene som inngår i lånet, samt effektiv rente med angivelse av kredittbeløp og kredittprofil. Det skal presiseres om renten er fast eller variabel eller begge deler.*

Forbrukertilsynet finner videre grunn til å stille spørsmål ved ordlyden i forskriftsforslaget § 3-4 første ledd punkt 4. Det fremgår av høringsnotatet at bestemmelsen gjennomfører forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 nr. 2 bokstav e og viderefører gjeldende finansavtalelov § 46 første ledd bokstav d. Forskriftsforslaget har følgende ordlyd: «*Enhver form for markedsføring av kredittavtaler skal inneholde opplysning om (...) eventuell kontantpris for varen eller tjenesten ved betalingsutsettelse*». Gjeldende finansavtalelov § 46 første ledd bokstav d har følgende ordlyd: «*Enhver form for markedsføring av kredittavtaler skal inneholde opplysning om (...) kontantprisen og størrelsen på en eventuell forskuddsbetaling, dersom det er tale om kreditt i form av henstand med betalingen for en spesifikk vare eller tjenesteytelse*». Ordlyden i direktivet artikkel 4 nr 2 bokstav e lyder «*(...) in the case of a credit in the form of deferred payment for a specific good or service, the cash price and the amount of any advance payment (...)*».

Forbrukertilsynet mener ordlyden i forskriftsforslaget er uklar, blant annet fordi punkt 4 starter med formuleringen «*eventuell kontantpris*». Slik vi forstår det bør «*eventuell*» strykes fra setningen, ettersom det følger av dagens finansavtalelov og av direktivteksten at det i slike

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/4c6a7bc0d46942519ad5628e537384fe/utredning-om-markedsforing-av-kreditt.pdf> på side 89

tilfeller skal opplyses om kontantprisen. Videre har ikke «*størrelsen på eventuell forskuddsbetaling*» kommet med i forskriftsforslaget, slik forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 nr. 2 bokstav e krever. Vi bemerker at kontantprisen (prisen dersom varen kjøpes kontant og ikke på kreditt) og størrelsen på eventuell forskuddsbetaling (betaling forbruker må gjøre umiddelbart ved kjøpet) er to helt ulike elementer. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer dermed en realitetsendring sammenholdt med gjeldende rett, som vi verken kan se er nærmere begrunnet i høringsnotatet eller i samsvar med ordlyden i forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 nr. 2 bokstav e. Forbrukertilsynet foreslår at ordlyden i gjeldende finansavtalelov § 46 videreføres, eventuelt med noen språklige forenklinger.

Forbrukertilsynet vil også rette noen kommentarer til forskriftsforslaget § 3-4 første ledd punkt 10. Bestemmelsen er ny og gjennomfører boliglåndirektivet artikkel 11 nr. 2 bokstav a. Forbrukerkredittdirektivet har ikke korresponderende krav, men det er likevel foreslått at bestemmelsene skal gjelde for alle kredittavtaler. Punkt 10 gjelder opplysningsplikt om kredittytters identitet eller oppdragsforetaket eller annen utpekt representant. Forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 lister opp hvilke momenter det skal opplyses om i markedsføringen. Forbrukertilsynet vurderer derfor at det kan være i strid med harmoniseringskravet i forbrukerkredittdirektivet dersom et slikt krav gjøres gjeldende for alle typer kredittavtaler. Vi er imidlertid enige i at en slik presisering vil være positiv ut fra hensynet til forbrukerne. Vi nevner i den forbindelse at manglende eller uklar presentasjon av hvem som står bak markedsføringen/hvem som tilbyr kreditten, under enhver omstendighet lett vil anses villedende etter bestemmelser i markedsføringsloven.

2.8.5 Krav til fremstilling i markedsføringen

I forbrukerkredittdirektivet artikkel 4 nr. 2 er det krav til at angitte opplysninger skal gis på en «*klar, kortfattet og tydelig måte ved hjelp av et representativt eksempel*». I gjeldende finansavtalelov § 46 andre ledd fremgår det at opplysningene skal gis på en «*tydelig måte ved hjelp av et representativt eksempel*». I forskriftsforslaget er dette kravet til «*tydelig*» ikke foreslått videreført. Det er i begrunnelsen vist til at det følger av finansavtaleloven § 3-1 annet ledd tredje punktum at opplysninger som gis skal være klare og ikke villedende, og videre at det følger av finansavtaleloven § 3-3 annet ledd at markedsføring av finansavtaler skal utføres i samsvar med markedsføringslovens regler. Etter departementets syn konsumeres kravene til «*klar, kortfattet og tydelig måte*» av de ovennevnte reglene og markedsføringsloven. Departementet mener dessuten at disse reglene går lenger i å beskytte forbrukerne enn passusen «*klar, kortfattet og tydelig måte*».

Forbrukertilsynet vil bemerke at kravet til «*tydelig*» fremstilling av det representative eksempelet er en problemstilling som stadig går igjen i vår saksbehandling. Vi ser at næringsdrivende inntar eksempelet i svært liten skrift, eventuelt presenterer eksempelet på annen utydelig måte i markedsføringen. Kravet om tydelig presentasjon av priseksempellet er

viktig for at formålet med bestemmelsen skal oppfylles. Eventuelt brudd på markedsføringsloven forutsetter en mer sammensatt og konkret helhetsvurdering enn det et tydelighetskrav i finansavtaleforskriften vil gjøre. Forbrukertilsynet mener derfor at dette kravet bør fremkomme uttrykkelig av forskriftsbestemmelsen. Dette vil forenkle vårt tilsynsarbeid betraktelig.

Forbrukertilsynet foreslår derfor at ordlyden i forskriften § 3-4 andre ledd endres til:

§ 3-4 Opplysningsplikt ved markedsføring av kredittavtaler

(2) Opplysninger etter første ledd nr. 1 til 6 skal gis på en tydelig måte ved hjelp av et representativt eksempel (...)

I forskriften har departementet videre foreslått at Finanstilsynet gis kompetanse til å fastsette de nærmere kriteriene som skal benyttes i det representative priseksemplet. Som begrunnelse er det vist til at Finanstilsynet er gitt liknende kompetanse etter finansavtaleloven § 4-20 tredje ledd (presentasjon av gebyroppgave mv). Etter vårt syn er det mer nærliggende kompetansen til å fastsette de nærmere kriteriene som skal benyttes i det representative priseksemplet tillegges Forbrukertilsynet. Vi viser til at bestemmelsen omhandler hvilke opplysninger som skal angis i markedsføring av finansavtaler. Kontroll med markedsføring faller inn under tilsynsområdet til Forbrukertilsynet. Som følge av dette har vi også per i dag utarbeidet en veiledning til næringsdrivende som nettopp beskriver hvordan det representative eksempelet bør utformes og presenteres i markedsføringen. Det vises videre til at Forbrukertilsynet er gitt direkte tilsyn med finansavtaleloven, herunder forskrifter, og derfor også i fremtiden vil ha god kjennskap til hvilke saker som verserer og dermed innsikt i hvilke krav det til enhver tid vil være naturlig å stille.

2.9 Generelle opplysninger om bolig

Forbrukertilsynet merker seg at boliglåndirektivet artikkel 13 pkt. 1 bokstav c, e og l ser ut til å mangle en parallell i forskriftens § 3-6. Det følger av artikkel 13 nr. 1 at kredittyter minimum skal gi de opplysninger som er opplistet. Vi ber departementet vurdere om det er nødvendig å justere forskriften § 3-6 for å gjennomføre kravene i boliglåndirektivet.

2.10 Forklaringsplikt, kredittvurdering og avslagsplikt

2.10.1 Forklaringsplikt

Departementet har i høringsnotatet fremholdt at kontrollspørsmål kan være godt egnet til å dokumentere at pliktene etter § 5-1 er oppfylt. Departementet går likevel inn for at det ikke skal forskriftsfestes et krav om kontrollspørsmål. Forbrukertilsynet er enige i denne betraktningen fra departementet.

En detaljert lovfesting av rutiner for å sikre at forbrukeren har mottatt og forstått informasjonen, kan virke mot sin hensikt. Dette kan vanskeliggjøre muligheten for kredittyster til å lage rutiner som på en like god måte ivaretar hensynet bak kontrollspørsmålene. Hvis kredittyster kan oppnå formålet på annen måte enn gjennom kontrollspørsmål bør ikke lovverket stå i veien for dette.

Dersom det forskriftsfestes krav om kontrollspørsmål, er risikoen stor for at kredittyster utformer et sett med helt standardiserte spørsmål som forbruker rutinemessig må svare på. Standardiserte spørsmål vil i liten grad legge til rette for å fange opp om den enkelte forbruker har forstått informasjonen fra kredittgiver, særlig i lys av at forklaringen skal tilpasses den enkelte forbrukers behov. Et forskriftsfestet krav fører også til at kredittgiveren stiller spørsmålene fordi de er forpliktet til det, og ikke med den intensjon å sikre at forbruker rent faktisk har forstått innholdet av informasjonen som er gitt.

Ved å unnlate et forskriftsfestet krav om kontrollspørsmål kan kredittgiveren utarbeide egne rutiner for å forsikre seg om at forbrukeren har forstått informasjonen som er gitt av kredittgiver. Dette åpner også for større individuell tilpasning ut fra forbrukerens forutsetninger. Her kan uansett trekkes frem at kredittgiver vil ha et sterkt insentiv til å ha gode rutiner på dette punkt, jf. bevisbyrdereglene i lovens § 3-5 annet ledd.

2.10.2 Kredittvurdering og avslagsplikt

Etter forskriftsforslaget § 5-1 annet ledd skal kredittyster på forsvarlig vis kontrollere opplysningene som ligger til grunn for kredittvurderingen. Forbrukertilsynet foreslår at Finanstilsynet får myndighet gjennom forskriften til å fastsette nærmere krav til kontroll av opplysningene som ligger til grunn for kredittvurderingen.

Forskriftsforslaget § 6-1 fastsetter at § 5-1 om kredittvurdering og informasjon om kredittvurderingen skal gjelde tilsvarende for kausjonister. Denne bestemmelsen omhandler kredittvurderingen. Forbrukertilsynet anser det som åpenbart at denne bestemmelsen også må favne om kausjonister. Det er svært viktig at også kausjonister gjennomgår en grundig vurdering før de påtar seg forpliktelser, og at resultatet av vurderingen formidles på en forståelig måte. I de fleste tilfeller er også kausjonist en forbruker som langt på vei trenger samme ivaretagelse som låntaker selv.

Vi bemerker for ordens skyld at det i høringsnotatet fremgår at departementet foreslår at en verdireduksjon på minst ti prosent skal regnes som «*vesentlig reduksjon*» av verdien på avtalt sikkerhet. Forbrukertilsynet kan ikke se at dette følger av forskriften, og kan ikke umiddelbart se hva som skulle ligge til grunn for en slik bestemmelse.

2.11 Kravet til egenkapital ved kjøp på kreditt i forbrukerforhold

Etter gjeldende rett foreligger det krav om 35 prosent egenkapital av varens kjøpesum, hvis prisen på varen er kr 20 000 eller mer, jf. forskrift om kredittavtaler §§ 14 og 15.

Departementet har valgt å videreføre reglene i ny finansavtaleforskrift § 5-2, men stiller samtidig spørsmål ved om det får nevneverdige negative konsekvenser om bestemmelsen ikke videreføres.

Forbrukertilsynet mener bestemmelsen bør videreføres i forskriften slik foreslått av departementet i forskriftsforslaget § 5-2, med enkelte justeringer.

Som departementet påpeker ligger kreditttrammen for en rekke kredittkort og forbrukslån såpass høyt at forbruker kan velge å «omgå» egenkapitalkravet ved å finansiere egenkapitalen med langt dyrere kredittkort- eller forbruksgjeld. I dag er problemstillingen derfor først og fremst aktuell ved kjøp av bil hos forhandler med finansiering hos finansieringsselskapet bilforhandleren er kredittformidler for, hvor egenandelen fort vil bli såpass høy at den ikke like enkelt kan finansieres med kredittkort- eller forbruksgjeld.

Forbrukertilsynet mener at bestemmelsen bør videreføres. Vi mener at kravet til egenkapital, som må være skaffet til veie uavhengig av selger, kan medvirke til at forbrukere tenker seg mer nøye om før gjennomføring av et kredittkjøp. Ved at forbruker selv må ta det ekstra steget i kjøpsprosessen å skaffe til veie egenkapitalen, vil forbruker i mange tilfeller også få et incentiv og en mulighet til å tenke seg om, uavhengig av hvordan de eventuelt ender opp med å finansierer egenandelen. Alternativet vil i mange tilfeller være at forbruker raskt kan lånefinansiere hele kjøpet nettopp via selger eller dennes avtaleparter, uten selv å måtte ta en ekstra runde på hvordan egenkapitalen skal og bør skaffes til veie. Slik mener Forbrukertilsynet at bestemmelsen i enkelte tilfeller fremdeles kan bidra til å stimulere til sparing og forhindre at større forbruk helt finansieres med kreditt.

Kontantinnsatsen kan per i dag ikke gjøres opp ved kreditt som *«kjøperen får av selgeren eller av en annen på grunnlag av en avtale med selgeren»*. Vi er kjent med at Namsfogden i Oslo har erfaring med at dagens krav til kontantinnsats lett kan omgås, ved at det er vanskelig å vite om kreditt er gitt i tilknytning til en avtale mellom selger og kredittyter. Dette samsvarer også med Forbrukertilsynets egne erfaringer i saker vi har veiledet næringsdrivende i. Det kan være vanskelig å vurdere hvilken rolle selger reelt har hatt ved avtaleinngåelsen, for eksempel fordi forbrukeren kan inngå kredittavtalen på nett fra telefonen mens han er hos selger. Som vi (daværende Forbrukerombudet) spilte inn i vår høringsuttalelse av 15.12.2017 til forslag om ny finansavtalelov side 46-47, foreslår vi derfor at det i ordlyden i forskriftsforslaget § 5-2 første ledd nr. 2 fastsettes at kontantinnsatsen ikke kan gjøres opp ved kreditt som kjøperen får av selgeren eller av en selger er agent for eller formidler avtaler på vegne av, selv om avtalen formelt ikke inngås gjennom selgeren. En slik

endring vil gjøre regelverket rundt kontantinnsats mer konsekvent, og vil bidra til å begrense omgåelsestilfellene.

Som vi spilte inn i vår høringssvar i 2017 til forslaget om ny finansavtalelov, bør bestemmelsens virkeområde etter vårt syn også gjelde kontokjøp, slik at det ikke gjøres unntak for kontokjøp i forskriftsforslaget § 5-2 annet ledd. Unntaket for kontokjøp, som per nå er foreslått opprettholdt, vil typisk omfatte tilfellet der forbruker inngår avtale om kjøpekonto, for eksempel med Klarna, samtidig med et løseørekjøp, noe som i dag er vanlig å tilby i både fysiske butikker og nettbutikker. Forbrukertilsynet ber departementet vurdere å fjerne dette unntaket for kontokjøp.

Vi bemerker for orden skyld at unntaket for bøker i forskriftsforslaget § 5-2 er foreslått fjernet i høringsnotatet, men at unntaket fremdeles er med i selve forskriftsteksten.

Forbrukertilsynet stiller seg til disposisjon for departementet dersom det er behov for ytterligere forklaringer eller lignende av våre innspill.

Med hilsen

Trond Rønningen
direktør

Bente Øverli
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur