

Finansdepartementet
0030 Oslo

Vår referanse Jnr 25/95

03.04.2025

Høringssvar - regulering av produktpakker og koblingssalg

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 21.02 d.å., vedlagt høringsnotat fra Finanstilsynet av 30. august 2024. Høringsfristen er satt til 28. april d.å.

Forbrukerrådets hovedpunkter er som følger:

- Produktpakkene som i dag tilbys i forbrukermarkedet for finansielle tjenester inneholder produkter innenfor mange kategorier, mens Finansdepartementet har avgrenset Finanstilsynets utredningsoppdrag til kun å omfatte pakker hvor boliglån kobles med brukskonto med lønnsinngang. Vi stiller oss kritiske til den lite helhetlige tilnærmingen i Finansdepartementets oppdrag til Finanstilsynet, men vil likevel avgi vårt høringssvar til det avgrensede oppdraget som er gitt.
- Finanstilsynet foreslår at det gjøres endringer i finansavtaleloven § 5-8 om koblingssalg slik at det ikke lenger skal være tillatt å kreve lønnsinngang i forbindelse med en kontoavtale. Forbrukerrådet støtter dette.
- Finanstilsynet foreslår videre endringer i finansforetaksforskriften § 16-1 om koblingssalg og produktpakker at for samlet tilbud som omfatter boliglånsavtale og kontoavtale, så kan kontoavtalen kun ha som formål å betjene lånet. Forbrukerrådet støtter dette.
- Vi foreslår i tillegg en presisering i unntaksbestemmelsen i finansforetaksforskriften § 16-1 tredje ledd, slik at det fremgår at et samlet tilbud av flere tjenester skal forutsettes å gi kostnadsbesparelser for kunden.



- Vi viser til at økonomisk teori tilsier at hovedregelen er at produsenter kaprer konsumentoverskudd gjennom produktpakker. Det er derfor viktig å begrense fremveksten av produktpakker i forbrukermarkedet i betydelig grad.
- På kort sikt bør det nasjonale handlingsrommet i Boliglånsdirektivet og Forbrukerkredittdirektivet brukes på en slik måte at produktpakker av finansielle tjenester begrenses så mye som mulig.

1. Finanstilsynets oppdrag

Finansdepartementet har gitt Finanstilsynet i oppdrag å utrede tiltak rettet mot produktpakker, men avgrenset oppdraget til å omfatte pakker hvor boliglån kobles til brukskonto med lønnsinngang. Dette til tross for at Forbrukerrådet tidligere, blant annet i vårt høringssvar til ny finanstilsynslov, har pekt på at produktpakkene som i dag tilbys inneholder en rekke ulike finansielle produkter innenfor mange kategorier. En rekke problemer forbundet med selskapenes bruk av pakking som markedsstrategi forblir uløst, også med de foreslåtte endringene. Vi stiller oss derfor i utgangspunktet kritiske til den lite helhetlige tilnærmingen i oppdraget, men vil likevel avgi vårt høringssvar til det avgrensede oppdraget som er gitt.

2. Forbrukerrådets vurderingsgrunnlag

Som tidligere nevnt i dialog med finansmyndighetene, har Forbrukerrådets årlige «Bytteundersøkelser» siden 2014 vist at forbrukere opplever innlåsingeffekter av finansbransjens produktpakker. Detaljerte opplysninger om disse målingene fremgår av vår nylig ferdigstilte rapport «[Pakket og uklart – virkninger på forbrukermakten av finansbransjens produktpakker](#)» (mars 2025), som følger vedlagt. Av rapporten går det også frem at enkeltstående finansielle produkter oppleves av forbrukere som vanskelige å forstå og sammenlikne, og hvordan koblinger av flere produkter gir økt kompleksitet, og gjør det enda vanskeligere for forbrukerne å sammenlikne og å gjøre informerte valg.

Innholdet i 88 produktpakker tilbudt i forbrukermarkedet sommeren 2024 gjennomgås i rapporten. 78 av dem inneholdt to obligatoriske produkter, og krav om brukskonto med lønnsinngang koblet til boliglån til en markedsført rente var vanligst. Resultatene av vår kartlegging understøtter inntrykket fra



Finanstilsynets høringsnotat av at produktpakke som hyppigst forekommer i dag består av boliglån og brukerkonto med lønnsinnang.

Vår kartlegging viser imidlertid også et mangfold av andre produktkombinasjoner som tilbys, og som kan ha andre bekymringsfulle effekter på forbrukerens økonomi enn innlåsingseffektene og uklarheten. Blant annet avdekkes tilbud av kobling av gjeld og fondsinvesteringer. Disse har som tilleggseffekt at forbrukerens finansielle eiendeler utsettes for et uoversiktlig risikobilde, med blant annet markeds- og renterisiko.

Videre inneholder vår rapport utdrag av en rapport fra det samfunnsfaglige analyseselskapet Vista Analyse AS, utarbeidet av professorene Steinar Strøm og Haakon Vennemo mfl. for Forbrukerrådet i 2016. Av den teoretiske gjennomgangen fremgår det at hovedregelen er at produsenter kaprer konsumentoverskudd gjennom produktkoblinger. Videre tilsier teorien at produsenter, men ikke forbrukere, vil tape på at produktkobling forbyr etter å ha vært tillatt.

Ettersom produktpakking er lønnsom strategi for produsentene, og bedrifter kopierer hverandres lønnsomme praksis, er det en risiko for smitte i markedet av pakker som i dag ikke er like utbredt som kombinasjonen av boliglån og lønnskonto.

Etter en gjennomgang av det nasjonale og europeiske regelverket på området, er Forbrukerrådets hovedkonklusjoner som følger:

- På kort sikt bør det nasjonale handlingsrommet i Boliglånsdirektivet og Forbrukerkredittdirektivet brukes fullt ut, slik at koblingssalg/produktpakker av finansielle tjenester begrenses så mye som mulig. Det må strammes inn i både regelverk og praksis.
- Det europeiske regelverket - Boliglånsdirektivet og Forbrukerkredittdirektivet - bør utvikles i en forbrukervennlig retning.

3. Generelle merknader til Finanstilsynets høringsnotat

3.1 Om koblingssalg og pakkesalg

Vi har merket oss følgende avsnitt i Finanstilsynets høringsnotat punkt 6.1 side 11 om kartleggingen:

«Kartlegging av bankenes praksis tyder på at det direktivene omtaler som "tying" (koblingssalg), er lite utbredt. Ingen banker oppgir at det er en absolutt



forutsetning for å få boliglån at man har lønnskonto i samme bank. Kartleggingen viser derimot at mange bankkunder blir møtt med vilkår om å ha lønnskonto i samme bank som der kunden har boliglån **for å få gunstigere rentebetingelser (vår uthevnig. FR)**, for eksempel gjennom kundeprogram eller fremforhandlede avtaler for medlemmer av fagforeninger.»

Vår merknad:

Skillet er hentet fra europeisk rett, hvor det både i Forbrukerkredittdirektivet og Boliglånsdirektivet skilles mellom «tying» (koblingssalg), som er forbudt, og «bundling» (pakkesalg) som er tillatt.

Det er svært krevende å forstå fullt ut hva som skiller «tying»(koblingssalg) fra «bundling» (pakkesalg). Det kan se ut til at EU bruker betegnelsen «tying» (koblingssalg) om salg der forbrukeren forpliktes til å kjøpe to eller flere produkter, hvorav gjeld utgjør ett. Koblinger hvor lån til en markedsført rente (eksempelvis med en markedsført «rabatt» i forhold til et selvstendig lån til en høyere rente) forutsetter at et annet finansielt produkt også kjøpes, kan imidlertid se ut til å falle inn under kategorien «pakkesalg», som skal tillates.

Dersom dette er riktig oppfattet, må det bemerkes. Det skapes et inntrykk av at et boliglån er ett og samme produkt, selv om det stilles ulike rentevilkår for lånet, avhengig av om låneavtalen inngås som del av en produktpakke eller som selvstendig produkt. To lån med innbyrdes ulik rente oppfattes imidlertid neppe som ett og samme produkt av en forbruker. Hvis et lån tilbys til en lav rente i en produktpakke med tilleggskjøp, mens lån uten tilleggskjøp tilbys til en høyere rente, er det langt mer troverdig at kunden opplever lånetilbudene som to atskilte og ulike tilbud. Man kan heller ikke utelukke at tilbyderen oppfatter dette som tilfellet. På et overordnet nivå synes EUs regelverk om produktpakker å være utviklet ut fra produsentenes perspektiv.

I forarbeidene til finansavtaleloven §5-8 i Prop. 92 LS (2019-2020) trekkes det et skille mellom koblingssalg og pakkesalg, tilsynelatende ut fra om det er leverandøren eller kunden som avgjør hvilke produkter en pakke er sammensatt av.

Av ordlyden i forarbeidene gis det inntrykk av at det er vanlig at produktpakker tilbys i form av en meny av produkter, hvor forbrukeren står fritt til å velge hvilke elementer som skal inngå i pakken. Forbrukerrådets erfaring er imidlertid at dette ikke er en realistisk beskrivelse. Ingen av de 88 produktpakkene i vår kartlegging er av en slik art. Av vår rapport fremgår det at det var minst to obligatoriske produkter i alle pakker som var tilbudt i det norske forbrukermarkedet sommeren 2024.



Det er pris og betalingsvilje for en produktpakke som avgjør fordelingen av produsent- og konsumentoverskuddet. Sett fra et forbrukerperspektiv vil ofte effekten av «koblingssalg» og «pakkesalg» i praksis bli identisk, gitt samme volum og priser. Det er derfor forhold rundt prisdannelsen og prissettingen som har størst relevans når man skal vurdere produktpakker i et forbrukerperspektiv. Om det er leverandøren eller forbrukeren som velger hvilke produkter som inngår i en pakke, er i denne sammenhengen av underordnet interesse.

Av ovennevnte grunner stiller vi spørsmål ved både relevansen og hensiktsmessigheten av å trekke et skille mellom «koblingssalg» og «produktpakker».

3.2 Finanstilsynets funn vs Forbrukerrådets undersøkelse

Resultatet av Finanstilsynets spørreundersøkelse blant banker mai-juni 2024 er forenelig med funnene i Forbrukerrådets kartlegging sommeren 2024. To av tre banker har oppgitt til tilsynet at de i forbindelse med tilbud om boliglån stiller vilkår om konto med lønnsinngang. I Forbrukerrådets kartlegging ble innholdet i 88 pakker som var beskrevet på bankenes hjemmesider gjennomgått. Av 78 pakker med to obligatoriske produkter, inneholdt nær 90 prosent av forekomstene krav om brukskonto med lønnsinngang koblet til boliglån til en markedsført rente. At nettopp denne produktkoblingen er vanligst kan langt på vei forklare at forbrukerne i Forbrukerrådets årlige bytteundersøkelser hyppigst oppgir denne kombinasjonen som den mest innelåsende.

3.3 Om krav om tilknytning mellom produkter og Boligkredittdirektivet

Av Finanstilsynets høringsnotat fremgår det at EBA (European Banking Authority) i råd til EU-kommisjonen i 2022 i forbindelse med gjennomgang av boligkredittdirektivet har anbefalt at det innføres enkelte begrensninger i adgangen til å tilby produktpakker, blant annet at det skal være en klar tilknytning mellom produktene.

Med dagens teknologi er det imidlertid vanskelig å få øye på produkter i forbrukermarkedet som har en slik tilknytning at det ene produktet nødvendigvis krever et annet. Dette dokumenteres ved at det i alle produktkategoriene som sammenliknes av Forbrukerrådet daglig på Finansportalen.no finnes selvstendige alternativer. Eksempelvis krever ikke Statens Pensjonskasse at det inngås kontoavtale for å få innvilget boliglån, noe



som skulle tilbakevise at en banks forvaltning av et boliglån forutsetter at kunden oppretter kontoavtale i samme bank.

3.4 Om gjennomføringen av Forbrukerkredittdirektivet

Av Finanstilsynets notat pkt. 6.3.1 fremgår følgende;

«Finanstilsynets forslag til regelendringer er begrenset til det som er nødvendig for å regulere koblingssalg og produktpakking av boliglån og lønnskonto. Finanstilsynet mener det ved gjennomføringen av det reviderte forbrukerkredittdirektivet bør foretas en bredere gjennomgang av koblingssalg- og produktpakkeregleverket enn det oppdraget til Finanstilsynet omfatter.»

Forbrukerrådet sier seg enig i dette.

4. Forslag til endringer i finansavtaleloven og finansforetaksforskriften

4.1 Forslag til endring i finansavtaleloven

Finanstilsynet foreslår at lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler (finansavtaleloven) § 5-8 endres slik:

§ 5-8. Koblingssalg

Det kan ikke settes som vilkår for å inngå en kredittavtale at kunden også inngår avtale om kjøp eller salg av varer eller tjenester. Slike avtalevilkår er ikke bindende for en forbruker. Det kan likevel settes som vilkår at det tegnes gjeldsforsikring eller annen forsikring som styrker kundens mulighet til å oppfylle kredittavtalen, og vilkår om inngåelse av kontoavtale i forbindelse med kredittavtalen. *En kontoavtale i forbindelse med en boliglånsavtale kan kun ha som formål å betjene lånet.* Kongen kan i forskrift fastsette ytterligere unntak.

Forbrukerrådet stiller seg positive til dette forslaget, og legger til grunn at den foreslåtte presiseringen medfører at det ikke lenger er tillatt å kreve lønnsinngang i forbindelse med en kontoavtale.



4.2 Forslag til endringer i finansforetaksforskriften

Finanstilsynet foreslår videre at forskrift 19. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften) endres slik:

§ 16-1. Koblingssalg og produktpakker

Et finansforetak kan ikke tilby en tjeneste på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste, eller gi en kunde særlig gunstige vilkår på betingelse av at dette gjøres.

Bestemmelsene i første ledd gjelder ikke der det foreligger en tilknytning mellom flere tjenester slik at tilbud av en tjeneste forutsetter samtidig tilbud av en annen tjeneste.

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke der særlig gunstige vilkår skyldes at et samlet tilbud av flere tjenester gir kostnadsbesparelser. For et slikt samlet tilbud som omfatter boliglånsavtale og kontoavtale, kan kontoavtalen kun ha som formål å betjene lånet.

Finanstilsynet avgjør i tvilstilfelle om et vilkår er i strid med bestemmelsene her. Finanstilsynet kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne paragrafen

Forbrukerrådet sier seg enig i den foreslåtte endringen, og har et tilleggforslag om endring i tredje ledd, med følgende begrunnelse:

Det fremgår ikke av forskriftens tredje ledd om det er foretaket eller kunden som forutsettes å ha kostnadsbesparelser, for at unntak skal gjøres fra hovedregelen i første ledd. Vi viser til at Finanstilsynet i høringsnotatet opplyser at det i håndhevelsen av denne bestemmelsen, både når det gjelder koblingssalg og produktpakker, har lagt til grunn at finansinstitusjonene må dokumentere eventuelle kostnadsbesparelser for kunden.

Ettersom produktpakker ikke vil forekomme i markedet med mindre finansforetakene finner det forretningsmessig lønnsomt å tilby dem, og produktpakker som hovedregel medfører produsentoverskudd og at konsumentoverskuddet kapres, vil det kun være kundens kostnadsbesparelser ved en produktpakke som er forbundet med tvil. Det antas derfor å være tilstrekkelig at det stilles som vilkår for pakken at kundens kostnadsbesparelser dokumenteres. Vi antar at presiseringen kun vil medføre en klargjøring av dagens praksis.



På denne bakgrunn foreslår vi at Finansforetaksforskriften § 16-1
Produktpakker tredje ledd første setning endres, slik at den klargjør at kunden
skal ha kostnadsbesparelser.

Forbrukerrådets forslag til ordlyd i finansforetaksforskriften §16-1 er etter
dette:

§ 16-1. Koblingssalg og produktpakker

Et finansforetak kan ikke tilby en tjeneste på betingelse av at kunden samtidig
skaffer seg en annen tjeneste, eller gi en kunde særlig gunstige vilkår på
betingelse av at dette gjøres.

Bestemmelsene i første ledd gjelder ikke der det foreligger en tilknytning
mellom flere tjenester slik at tilbud av en tjeneste forutsetter samtidig tilbud av
en annen tjeneste.

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke der særlig gunstige vilkår skyldes at et
samlet tilbud av flere tjenester gir kostnadsbesparelser *for kunden*. For et slikt
samlet tilbud som omfatter boliglånsavtale og kontoavtale, kan kontoavtalen kun
ha som formål å betjene lånet.

Finanstilsynet avgjør i tvilstilfelle om et vilkår er i strid med bestemmelsene
her. Finanstilsynet kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne
paragrafen.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi viser til vår rapport «Pakket og uklart» kapittel 5 Økonomisk litteratur om
produktpakker, hvor det fremgår at hovedregelen er at produsenter kaprer
konsumentoverskudd gjennom produktkoblinger. Videre tilsier teorien at
produsenter, men ikke forbrukere, vil tape på at produktkobling forbyr etter å
ha vært tillatt. Med den store utbredelsen av produktpakker med boliglån og
konto med lønnsinngang i dagens marked, er det grunn til å anta at en
konsekvens av de foreslåtte endringene vil være en betydelig reduksjon av slike
koblinger, med økt konsumentoverskudd som konsekvens. Det antas videre at
de foreslåtte endringene vil medføre økt kundemobilitet i markedet for boliglån
og dagligbanktjenester.



Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket

Elisabeth Realfsen

Direktør

Forbrukerpolitisk rådgiver