

Finansdepartementet
Avgis elektronisk

Dato: 28.04.2025
Vår ref.: 2025/CF
Deres ref.: 24/3848

Høring – regulering av produktpakker og koblingsalg

Finans Norge viser til [departementets høringsbrev](#) 21. februar 2025, der det bes om merknader til [Finanstilsynets høringsnotat](#) om regulering av produktpakker og koblingsalg innen 28. april 2025.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Etter Finans Norges vurdering gir verken boliglånsdirektivet eller det reviderte forbrukerkreditt-direktivet adgang til å stramme inn reguleringen av produktpakker, slik Finanstilsynet har foreslått. Det nasjonale handlingsrommet følger klart av direktivene og understøttes av tolkningspraksis fra EU-domstolen.
- Bankenes praksis med å tilby lønnskonto sammen med boliglån er saklig begrunnet. Det er en underliggende sterk tilknytning mellom lønnsinnang og betjening av lån. Bankene har behov for kontroll med kontantstrømmene for å etterleve lovpålagte plikter fra bl.a. hvitvaskingsloven og utlånsforskriften. Tilgang på informasjon fra lønnskonto er avgjørende for å avdekke hvitvasking og annen svindel.
- Informasjon fra lønnskonto er sentral i bankenes risikostyring, både ved innvilgelse av lån og ved overvåking av porteføljerisiko. Bankene er pålagt å innhente tilstrekkelige og relevante inntektsopplysninger, samt dokumentere at kredittvurdering og innvilgelse av lån er basert på utfyllende informasjon om lånekundens inntekt. Uten slik informasjon får bankene mindre kjennskap til kundene, og bankenes operasjonelle risiko kan øke.
- Direkte tilgang på informasjon fra lønnskonto gir også mer effektiv behandling av lånesaker. Uten tilgang på informasjon fra lønnskonto kan derfor både bankenes risiko og kostnader øke. Det kan gi dyrere lån for kundene.
- En eventuell ny regulering av produktpakker bør uansett avvete til Justis- og beredskapsdepartementets utredning om endringer i finansavtalelovens regler om koblingsalg er ferdigstilt. Reguleringen i finansforetaksforskriften må harmoniseres med EØS-reglene og finansavtaleloven, slik at tilsynsmyndigheter, markedsaktører og forbrukere kan forholde seg til et helhetlig regelverk.

2. Bakgrunn

Vinteren 2024 tok Finanstilsynet initiativ til å endre reguleringen av produktpakker i Norge. I et [innspill til Finansmarkedsmeldingen 2024](#) om konkurransen i det norske bankmarkedet pekte tilsynet på at bankenes bruk av produktpakker kan svekke konkurransen i det norske bankmarkedet. Finansdepartementet ba på denne bakgrunn tilsynet om å foreta en nærmere vurdering av blant

annet bankenes praksis knyttet til å sette vilkår om lønnskonto ved inngåelse av boliglånsavtaler. Finans Norge fikk i den forbindelse også anledning til å kommentere disse mulige reguleringstiltakene og ga departementet et slikt innspill i brev 17. juni 2024. I brevet blir både det juridiske rammeverket i EØS-reglene og norsk finansregulering omtalt nærmere, herunder de rettslige skrankene for å regulere produktpakker i norsk finansregelverk.

Finanstilsynet foreslår i [høringsnotatet](#) en presisering av reglene om koblingssalg i [finansavtaleloven](#) § 5-8, som klargjør at et samlet tilbud av flere banktjenester i forbindelse med et boliglån – og som ikke tilbys separat - bare kan omfatte kontoavtale med formål å betjene boliglånet og ikke en konto for generell lønnsinngang (lønnskonto). I tillegg foreslår tilsynet en endring i produktpakke-reglene i [finansforetaksforskriften](#) § 16-1, slik at det blir forbudt for bankene å tilby produktpakker med boliglån og lønnskonto. Sistnevnte endring innebærer at det blir forbudt for bankene å tilby lønnskonto og boliglån i en pakke som blir mer gunstig for kunden, enn om tjenestene inngås i separate avtaler. Dette gjelder uavhengig av om avtalen om lønnskonto er et ubetinget vilkår for å inngå kredittavtalen eller ikke.

Finanstilsynets høringsforslag følger opp tilsynets vurdering av norsk regelverk om produktpakker og koblingssalg i forannevnte innspill til Finansmarkedsmeldingen 2024. Finans Norges vurdering av det nasjonale handlingsrommet og gjeldende bankpraksis er ikke endret i lys av høringsnotatet, men for ordens skyld gjentas vår argumentasjon nedenfor. Det juridiske rammeverket for regulering av produktpakker og koblingssalg omtales nedenfor under pkt. 3 og 4, mens bakgrunnen for gjeldende praksis med produktpakking av lønnskonto og boliglån kommenteres i pkt. 5. Avslutningsvis gis i pkt. 6 noen ytterligere merknader.

Uavhengig av våre merknader til høringsutkastet vil Finans Norge understreke at reglene om produktpakker i finansforetaksforskriften og reglene om koblingssalg i finansavtaleloven bør sees i sammenheng og harmoniseres, slik at både tilsyn, markedsaktører og forbrukerne kan forholde seg til et helhetlig regelverk. Som Finansdepartementet viser til i høringsbrevet, arbeider Justis- og beredskapsdepartementet med et høringsnotat om gjennomføring av regler om produktpakker og koblingssalg i [det reviderte forbrukerkredittdirektivet](#)¹. I den forbindelse vil departementet også vurdere behovet for eventuelle endringer i finansavtalelovens regler om koblingssalg og boliglån. Direktivet inneholder regler om produktpakker som etter Finans Norges vurdering vil nødvendiggjøre endringer i finansforetaksforskriften. En eventuell ny regulering av produktpakker bør derfor avvente til utredningen i Justis- og beredskapsdepartementet er ferdigstilt.

Forslaget på høring er fremmet med utgangspunkt i reguleringen av produktpakker i [boliglånsdirektivet](#)². I høringsnotatet (pkt. 6.1) anfører Finanstilsynet at pakking av boliglånsbetingelser og lønnskonto heller ikke er forenlig med formålet bak direktivene for betalingstjenester (PSD2 og PSD3³). Dette begrunnes med at produktpakking kan låse inn kunder til bestemte betalingsløsninger, mens PSD2 og PSD3 skal legge til rette for kundenes betjening av ulike betalingskontoer i flere banker fra samme betalingsløsning.

¹ Direktiv 2023/2225/EU

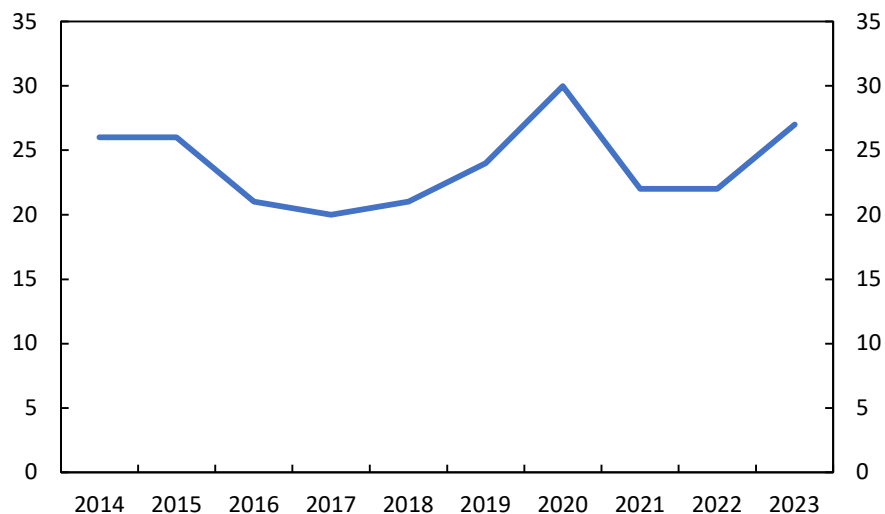
² Direktiv 2014/17/EU

³ Direktiv 2015/2366 (PSD2) og EU-kommisjonens forslag COM(2023) 366 final (PSD3)

Informasjon om kundemobilitet tyder imidlertid ikke på at norske bankkunder låses inne i større grad enn bankkunder i andre land. Utredninger fra [Menon Economics](#)⁴ og [RBB Economics](#)⁵ dokumenterer at kundemobiliteten på finansielle tjenester er høy i Norge sammenliknet med øvrige land. For eksempel viser utredningen fra Menon Economics at norske privatkunder byttet boliglånssbank i minst like stor grad på ett år som privatkunder i de øvrige landene gjorde i løpet av fem år. [Forbrukerrådets bankbytteundersøkelse for 2024](#) viser dessuten at 27 prosent av deltakerne i undersøkelsen byttet eller reforhandlet boliglånet sitt i løpet av 2023, opp fra 22 prosent i 2022, se figur 1.

Etter Finans Norges vurdering er det derfor ikke dokumentert et behov for å iverksette slike inngripende tiltak som foreslås av Finanstilsynet. Forslaget går svært langt i å detaljstyre bankenes produktspekter og naturlige konkurranseparametere mellom bankene i personmarkedet. Etter det Finans Norge er kjent med har heller ingen andre land i Europa innført tilsvarende markedsrestriksjoner.

Figur 1 Andel som har flyttet eller reforhandlet boliglånet. Prosent. 2014 – 2023



Kilder: Finans Norge og Forbrukerrådet

3. Regulering av produktpakker i EØS-regelverket

Finanstilsynet legger i høringsnotatet til grunn at det er et nasjonalt handlingsrom i boliglånssdirektivet for regulering av produktpakker. I høringsnotatet pkt. 6.3.3 begrunnes dette med en henvisning til direktivet art. 2 nr. 1, samt uttalelser i fortalens avsnitt 24.

Finans Norge deler ikke Finanstilsynets vurdering av at det er nasjonalt handlingsrom i boliglånssdirektivet for å regulere produktpakker. Regulering av både kopleingssalg og produktpakker i direktivet, må sees i lys av det de tilsvarende bestemmelser i forbrukerkredittdirektivet som ble revidert i 2023. Både boliglånssdirektivet og det reviderte forbrukerkredittdirektivet gjør et grunnleggende skille mellom kopleingssalg og produktpakking. Direktivene definerer *produktpakker*

⁴ Menon Economics (2023): «[Kartlegging av norsk banksektor – en-internasjonell-sammenligning](#)», 13. desember 2023.

⁵ RBB Economics (2023): «[Konsumenternas ställning – en internationell jämförelse](#)», 19. oktober 2023.

som tilbud eller salg av en kredittavtale i en pakke sammen med andre separate finansielle produkter eller tjenester, der kredittavtalen også er tilgjengelig for forbrukeren separat, men ikke nødvendigvis på samme vilkår som når den tilbys sammen med tilleggstjenestene.⁶ *Koblingssalg* defineres som tilbud eller salg av en kredittavtale i en pakke sammen med andre separate finansielle produkter eller tjenester, der kredittavtalen ikke er tilgjengelig for forbrukeren separat.

I fortalen til begge direktivene⁷ understrekes viktigheten av å forhindre en praksis med kobling av produkter som medfører at forbrukeren inngår kredittavtaler som ikke er i forbrukerens interesse. Samtidig fremheves at produktpakker kan være gunstige for forbrukeren og at EU-reguleringen derfor ikke skal begrense slik markedspraksis. Mens koblingssalg i utgangspunktet er forbudt, skal medlemstatene tillate produktpakker. Dette følger av art. 12 nr. 1 i boliglånsdirektivet og art. 14 nr. 1 i det reviderte forbrukerkredittdirektivet som begge lyder:

«Member States shall allow bundling practices, but shall prohibit tying practices.»

Etter ordlyden skal produktpakker tillates uten at det oppstilles ytterligere betingelser, som for eksempel at bankene dokumenterer besparelser.⁸ Boliglånsdirektivet åpner derimot for at medlemsstatene kan innføre enkelte avgrensede unntak fra forbudet mot koblingssalg, som blant annet knytter seg til hvilke fordeler kundene oppnår, se art. 12 nr. 2 til nr. 4. Medlemstatenes kompetanse til å innføre nasjonale reguleringer er her formulert som *«Member states may provide»* (art. 12 nr. 2) og *«Member states may allow»* (art. 12 nr. 3 og 4).

Ordlyden i direktivet art. 12 nr. 1 om at produktpakker *«skal»* tillates, fremstår på denne bakgrunn ikke tilfeldig. Dette understrekes også ved at en tilsvarende formulering er benyttet i det reviderte forbrukerkredittdirektivet, jf. art. 14 nr. 1. Det er verdt å merke seg at i det opprinnelige forslaget fra EU-kommisjonen⁹ til revidert direktiv, var det her foreslått at medlemstatene *«bør»* tillate produktpakker. Den endelige vedtatte direktivteksten ble imidlertid endret av Rådet og EU-parlamentet, som valgte en formulering tilsvarende som i boliglånsdirektivet¹⁰. Dette viser at reguleringen ligger fast over tid og taler for at ordlyden er bevisst valgt.

Selv om tradisjonelle forarbeider ikke har tilsvarende rettskildeværdi ved tolkning av EU-retten som i norsk (innenlandsk) rett, har EU-domstolen i sin praksis lagt til grunn at endringer i ordlyden som foretas mens rettsaktene er i støpeskjeen (fra offisielle direktivutkast til vedtatte direktivtekster) kan tillegges vekt ved tolkning.¹¹ Bakgrunnen er at slike endringer kan kaste lys over ulike tolkningsalternativer og gi nærmere innsikt i lovgivers intensjon.

⁶ Det reviderte forbrukerkredittdirektivet artikkel 3 nr. 16 og boliglånsdirektivet artikkel 4 nr. 27

⁷ Fortalen til det reviderte forbrukerkredittdirektivet (avsnitt 47) og boliglånsdirektivet (avsnitt 24)

⁸ I de danske direktivtekstene er formuleringen: «Medlemsstaterne tillader pakkesalg, men forbyder kombinationssalg».

⁹ Se EU-kommisjonens forslag i artikkel 14 - [EUR-Lex - 52021PC0347 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁰ Det opprinnelige forbrukerkredittdirektivet(direktiv 2008/48/EF) inneholder ikke regulering av koblingssalg og produktpakker

¹¹ Prinsippet ble understreket i bl.a. sak C-468/93 *Gemeente Emmen*, hvor direktivteksten var endret fra forslag til vedtakelse og det historiske forløpet ble vektlagt som en tolkningsfaktor.

Finanstilsynet anfører imidlertid i høringsnotatet pkt. 6.3.3 at «*selv om produktpakker skal tillates etter boliglånsdirektivets artikkel 12 første ledd mener Finanstilsynet direktivet åpner for at medlemsstatene kan sette vilkår*». Som begrunnelse for tolkningen viser tilsynet til direktivets art. 2 nr. 1 og fortalens avsnitt 24. I sistnevnte fortalepunkt oppfordres medlemsstatene til å overvåke markedspraksis, slik at forbrukernes valgfrihet og konkurransen i marked ivaretas.

I høringsnotatet uttales at «*Slik Finanstilsynet leser utdraget, er direktivets formål å ikke begrense produktpakker som kan være til fordel for kunden. Det fastslås ikke på generelt grunnlag at produktpakker er til fordel for kunden eller innebærer økt konkurranse. (...)*». Finanstilsynet anfører deretter at gjeldende praksis med å koble lønnskonto med boliglånet svekker konkurransen og at «*det vil være i strid med hensynene bak direktivet å tillate en markedspraksis som virker negativt for forbrukernes valgmuligheter og konkurransen i markedet*».

Nærmere om nasjonalt handlingsrom for å regulere produktpakker

Hva gjelder adgangen til å fravike direktivtekstene viser Finans Norge til at det reviderte forbrukerkredittdirektivet er et såkalt fullharmoniserende direktiv, hvor det ikke er nasjonalt handlingsrom for andre reguleringer, med mindre noe annet fremgår eksplisitt av den enkelte direktivbestemmelse. Medlemsstatene kan derfor ikke innføre regler som avviker fra direktivet i den grad kredittavtalen og den aktuelle regulering er omfattet av direktivets virkeområde, se art. 42 nr. 1 og fortalens punkt 13 og 14. Det følger ikke av direktivet noe særskilt unntak for reguleringen av produktpakker i art. 14.

Motsatt er boliglånsdirektivet i utgangspunktet et minimumsharmoniserende direktiv, som tillater medlemsstatene å ha eller innføre «strengere bestemmelser for å beskytte forbrukerne», jf. art. 2 nr. 1, som Finanstilsynet viser til. Slik Finans Norge leser boliglånsdirektivets art. 2 gir bestemmelsen imidlertid ingen generalfullmakt for nasjonale myndigheter til å innføre tilleggskrav, men snarere en adgang til å innføre nasjonale tilpasninger innenfor noen klart avgrensede områder for å understøtte de formål som enkeltbestemmelser i direktivet skal fremme. Rekkevidden av dette nasjonale handlingsrommet vil bestemmes av en tolkning av de enkelte direktivbestemmelser. Fra fortalen pkt. 7 hitsettes (vår utheving):

*“In order to create a genuine internal market with a high and equivalent level of consumer protection, this Directive lays down provisions subject to maximum harmonisation in relation to the provision of pre- contractual information through the European Standardised Information Sheet (ESIS) standardised format and the calculation of the APRC. However, taking into account the specificity of credit agreements relating to immovable property and differences in market developments and conditions in Member States, concerning in particular market structure and market participants, categories of products available and procedures involved in the credit granting process, **Member States should be allowed to maintain or introduce more stringent provisions than those laid down in this Directive in those areas not clearly specified as being subject to maximum harmonisation. Such a targeted approach is necessary in order to avoid adversely affecting the level of protection of consumers relating to credit agreements in the scope of this Directive. Member States should, for example, be allowed to maintain or introduce more stringent provisions with regard to knowledge and competence requirements for staff and instructions for completing the ESIS.**”*

En gjennomgang av boliglånsdirektivet viser at en rekke artikler er utformet slik at nasjonale myndigheter er gitt et handlingsrom. Felles for disse bestemmelsene er at det fremgår relativt klart av bestemmelsens egen ordlyd, med tillegg av fortalen, at myndighetene gis adgang til å supplere direktivet med egne bestemmelser. Ordbruken i disse bestemmelsene og tilhørende fortalepunkter er konsistente og typisk formulert som «*Member States may...*», se for eksempel art. 3 nr. 3, art. 7 nr. 4 og 5, art. 9 nr. 3 (ii) og art. 11 nr. 1 og 6, for å nevne noen. På de områdene hvor direktivoppfølgingen fullt ut er overlatt til medlemsstatenes skjønn, er dette motsatt typisk beskrevet som «*Member States shall ensure*», se for eksempel reguleringen av kompetansekrav i art. 9 nr. 1, som også omtales i fortalepunkt 7.

Et annet og kanskje enda mer illustrerende eksempel er unntakene fra forbudet mot koplingsalg i art. 12 nr. 2 til 4, nevnt innledningsvis. Også her er det nasjonale handlingsrommet både klart rammet inn og eksplisitt uttalt i direktivteksten og formulert på tilsvarende måte som «*Member States may provide*» (nr. 2) eller «*Member States may allow*» (nr. 3 og 4). Dette understøttes igjen av fortalen (avsnitt 25) som blant annet presiserer rekkevidden av unntaket som medlemsstatene kan benytte fra å unnta forbudet mot koplingsalg for salg av forsikringer:

“ While it is justified for creditors to be able to require the consumer to have a relevant insurance policy in order to guarantee repayment of the credit or insure the value of the security, the consumer should have the opportunity to choose his own insurance provider, provided that his insurance policy has an equivalent level of guarantee as the insurance policy proposed or offered by the creditor. Moreover Member States may standardise, wholly or in part, the cover provided by insurance contracts in order to facilitate comparisons between different offers for consumers who wish to make such comparisons.

Til sammenligning heter det i fortalepunktet (avsnitt 24) som Finanstilsynet henviser til (vår utheving):

*“It is important to prevent practices such as tying of certain products which may induce consumers to enter into credit agreements which are not in their best interest, without however restricting product bundling which can be beneficial to consumers. Member States should **however** continue **monitoring** retail financial services markets closely to ensure that bundling practices do not **distort** consumer choice and competition in the market.*

Fortalen beskriver her innledningsvis bakgrunnen for ordlyden i art. 12 nr. 1, som innebærer at koplingsalg som hovedregel er forbudt, mens produktpakker ikke skal undergis restriksjoner, fordi disse kan være gunstige for kundene. Imidlertid oppfordres nasjonale myndigheter til å fortsette å overvåke markedspraksis «for å sikre at salg av produktpakker ikke vrir forbrukernes valg og konkurransen i markedet», som det heter i den norske oversettelsen av direktivet. Omtalen av at produktpakker kan være til kundens fordel («*which can be beneficial to consumers*») må for øvrig forstås som en referanse til *begrunnelsen* for at produktpakker generelt tillates og ikke som en presisering av at direktivteksten i art. 12 nr. 1 skal tolkes innskrenkende slik at den kun tillater produktpakker som etter en individuell vurdering er til kundens fordel.

Fortalens siste punktum («*Member States should however*») viser tilbake til det foregående punkt som beskriver at produktpakker skal tillates, fordi de kan være gunstige for forbrukerne. Bruken av adverbet («*however*») signaliserer at oppfordringen om å overvåke markedene for produktpakker, står i et visst motsetningsforhold til direktivets regulering av produktpakker, som tillater slike avtaler. Det er naturlig å forstå dette punktet i lys at det har vært politiske diskusjoner knyttet til regulering av produktpakker, og at man på denne bakgrunn ønsker at markedet overvåkes videre. Som Finanstilsynet opplyser i høringsnotatet pkt. 6.1 har da også Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) i flere år monitorert bruken av koplingssalg og produktpakker innen boliglånsmarkedet. EBA har gjennomført flere undersøkelser som er spilt videre inn i de politiske drøftelsene om behovet for revisjon av reguleringen.

Selv om det kan fremstå noe uklart hvilke mandater som tilligger medlemsstatene i fortelepunktets omtale av at de skal «overvåke markedspraksis», ligger det langt utenfor en naturlig forståelse å her innfortolke en adgang til å innføre nasjonale restriksjoner for produktpakker - uavhengig av om restriksjonene er klart avgrensede og kan begrunnes i forbrukerbeskyttelseshensyn. Det er i denne sammenheng påfallende at direktivet – dersom meningen var å gi medlemsstatene en slik mulighet – ikke formulerer direktivteksten og fortalen på en annen måte.

Ikke minst gjelder dette i lys av hvordan direktivet innenfor andre områder har utformet medlemsstatenes mandat til å regulere uønsket markedspraksis. En slik hjemmel til å sette nasjonale vilkår er blant annet tatt inn i art. 7 som gir regler om god forretningsskikk og derav oppstiller krav om at godtgjørelsesordninger for ansatte som yter boliglån og kredittformidlere, ikke fremmer lånepraksis i strid med kundenes interesser. Bestemmelsen setter en rekke krav til avlønningsordninger og gir avslutningsvis i art. 7 nr. 5 medlemsstatene en fullmakt til å regulere markedspraksis, hvor det heter: *“Member States may prohibit or impose restrictions on payments from a consumer to a creditor or credit intermediary prior to the conclusion of a credit agreement”*.

I fortalen (avsnitt 35) gis det en nærmere beskrivelse av det nasjonale handlingsrommet til å regulere slik markedspraksis gjennom nærmere vilkår (vår utheving):

*“In particular, creditors, credit intermediaries and appointed representatives should not design their remuneration policies in a way that would incentivise their staff to conclude a given number or type of credit agreements or to offer particular ancillary services to consumers with no explicit consideration of their interests and needs. In this context, **Member States may find it necessary to decide that a particular practice, for example, tied intermediaries collecting fees, is against the interests of a consumer. Member States should also be able to specify that the remuneration received by staff is not dependent on the rate or the type of credit agreement concluded with the consumer**”*.

Som man ser av ovennevnte sitater, fremgår nasjonale myndigheters adgang etter direktivet til å sette vilkår for en bestemt markedspraksis relativt eksplisitt av direktivteksten og tilhørende fortale. En tolkning av det nasjonale handlingsrommet for regulering av produktpakker som Finanstilsynet legger opp til, vil derfor tolkningsmessig representere et eklatant brudd med direktivets redaksjonelle oppbygging og materielle innhold.

En objektiv og naturlig forståelse av ordlyden i artikkel 12 nr. 1 tilsier - slik Finans Norge leser bestemmelsen - at man her ikke kan innfortolke noe mandat til å fravike reguleringen, ikke minst i lys av ordlyden («skal»). Ordlyden i bestemmelsen fremstår som et bevisst valg, hvoretter medlemsstatene i gjennomføringen av direktivet er forpliktet til å sikre et nasjonalt regelverk som tillater produktpakker uten ytterligere begrensninger. Det er heller ikke slik at ordlyden her kan tolkes innskrenkende i lys av direktivets formål, slik Finanstilsynet antyder i sin henvisning til fortalens omtale av produktpakker. Dersom man ønsket å gi nasjonale myndigheter en diskresjonær adgang til å innføre restriksjoner mot produktpakker, ville man jo nettopp valgt en annen ordlyd i direktivbestemmelsen.

Direktivets begrunnelse for at produktpakker skal tillates er at disse er til forbrukeres fordel gjennom økt konkurranse blant kredittyttere (fortalepunkt 24). Nasjonale særbestemmelser som begrenser produktpakker, er følgelig ikke egnede tiltak for å beskytte forbrukerne og faller dermed utenfor det nasjonale handlingsrommet. Fortalepunkt 24 er for øvrig gjentatt i det reviderte forbrukerkredittdirektivet, noe som også tyder på at dette ikke var ment som en angivelse av et nasjonalt handlingsrom. Dersom intensjonen med fortalepunktet var å innføre en adgang til å regulere uheldig markedspraksis, ville både fortalepunktet og den tilhørende direktivbestemmelsen fått en annen ordlyd, ref. motsatt omtalen ovenfor av direktivet art. 7 nr. 5 og fortalepunkt 35.

Etter Finans Norges syn gir derfor ikke art. 2 et rettslig grunnlag for å innføre nasjonale begrensninger i adgangen til å tilby produktpakker, ettersom direktivets art. 12 nr. 1 eksplisitt regulerer bruken av produktpakker. Dette er et område «clearly specified as being subject to maximum harmonisation», ref. fortalens avsnitt 7.

Om tolkningspraksis fra EU-domstolen

I høringsnotatet pkt. 3.1.1 viser Finanstilsynet til en avgjørelse i EU-domstolen¹² som blant annet gjelder tolkning av boliglånsdirektivet art. 12 nr. 2 bokstav a og nr. 3 om rekkevidden av unntaket fra forbudet mot koblingssalg for boligkredittavtaler. Disse unntakene åpner opp for koblingssalg av bankkonto og boliglån, forutsatt at kontoen er en betalingskonto eller sparekonto. Bakgrunnen for tolkningsuttalelsen var at franske myndigheter hadde innført regler som – i likhet med det norske regelverket – var noe uklare på distinksjonen mellom koblingssalg og produktpakker.

EU-domstolen presiserer i avgjørelsen at en vid adgang til koblingssalg vil undergrave formålet om bankmobilitet blant annet når en forbruker ønsker å inngå flere låneavtaler med forskjellige kredittyttere. Unntaksreglene i art. 12 for betalings- og sparekonto kan derfor ikke forstås slik at ordlyden også gir rom for å inkludere lønnskonto.

Finans Norge har i vårt tidligere innspill til departementet presisert at denne avgjørelsen gjelder reglene om *koplingssalg* og ikke kan tas til inntekt for en innskrenkende tolkning av EU-reguleringen av *produktpakker*. Som nevnt ovenfor, fant EU-domstolen det uklart om de nasjonale reglene regulerte produktpakking eller koblingssalg og foretar derfor sin tolkning under forutsetning av at saken fra den henvisende franske domstolen dreier seg om regulering av koplingssalg. I avgjørelsen viser EU-domstolen til at art. 12 i boliglånsdirektivet tillater produktpakker og forbyr

¹² [Sak C-778/18](#)

koblingssalg.¹³EU-domstolen gir dessuten tydelig uttrykk for at unntakene i art. 12 nr. 2 bokstav a, som domstolen var bedt om å fortolke, ikke er relevante ved produktpakking, men bare kommer til anvendelse ved koblingssalg.¹⁴Under forutsetning om at den nasjonale lovgivningen faktisk regulerte koblingssalg, vurderte deretter EU-domstolen om disse unntakene fra koblingssalgsforbudet kunne knyttes til et krav om lønnskonto, i de tilfeller hvor denne tjenesten ikke kan kjøpes separat.¹⁵

Avgjørelsen kan altså ikke tas til inntekt for at det i lys av formålet med boliglånsdirektivet, kan innfortolkes et nasjonalt handlingsrom for medlemsstatenes adgang til å forby produktpakker. Tvert imot er avgjørelsen klar på at medlemsstatene plikter å tillate produktpakker hvor boliglån tilbys sammen med lønnskonto. Dette fremgår for øvrig enda tydeligere av Generaladvokatens utkast til avgjørelse¹⁶i saken, hvor det blant annet særlig vises til ordlyden i direktivteksten (vår utheving og understrekning):

*“Although it is for the national court to interpret provisions of national law and therefore the scope of the legislation at issue in the main proceedings [...], I must admit, however, in the light of the documents before the Court, that, at first sight, the position taken by the French Government strikes me as convincing. In particular, **it is apparent from the actual wording** of Article L. 313-25-1 of the Consumer Code **that credit institutions may make the loan offer conditional upon the borrower depositing his or her salary or similar income in a payment account as consideration for an individual advantage. In that regard, I would point out that, in so far as depositing salaries or similar income and, therefore, the payment account are not conditions for the grant of a loan offer as such, but only for the grant of an individual advantage, I take the view that this amounts to a bundling practice within the meaning of Article 4(27) of Directive 2014/17.**”*

Drøftelsene over samsvarer godt med Finans Norges forståelse av direktivets regulering av produktpakker, ref. foran. Dersom det var et nasjonalt handlingsrom i direktivet for å begrense produktpakker i nasjonal rett ville dette sannsynligvis også vært et tema for EU-domstolens vurdering, gitt at domstolen fant det uklart om reguleringen i nasjonal rett de facto var knyttet til produktpakker eller koblingssalg. Gitt at man her ikke knytter noen kommentarer til spørsmålet, kan det derfor legges til grunn at også EU-domstolen har lagt til grunn boliglånsdirektivet artikkel 12 nr. 1 ikke gir nasjonale myndigheter kompetanse til å regulere produktpakker bestående av boliglån og lønnskonto på diskresjonært grunnlag.

¹³ Se [Sak C-778/18](#) premiss 35.

¹⁴ Se [Sak C-778/18](#) premiss 41: «*It is also apparent from the wording of Article 12(2) of Directive 2014/17 that it refers only to tying practices and does not concern bundling practices, which are permitted under Article 12(1) of that directive*».

¹⁵ Se [Sak C-778/18](#) premiss 48: “*since it is for the referring court to make the definitive assessment of the scope of Article L. 313-25-1 of the Consumer Code, it is necessary, for the purposes of answering the first question referred, to adopt the hypothesis that that article provides for an exception to the prohibition of tying practices laid down in Article L. 312-1-2 of the Monetary and Financial Code, which constitutes the transposition of Article 12(1) of Directive 2014/17 into the French legal order.*”

¹⁶ Se fotnote 13 i utkast [til avgjørelse i sak C-778/18](#) fra Generaladvokat H. Saugmandsgaard Øe til sak C-778/18

4. Gjennomføring av EØS-reguleringen av koblingssalg og produktpakker i norsk rett

De gjeldende norske reglene i finansforetaksforskriften er formulert som et generelt forbud mot både koblingssalg og produktpakker. Det følger av finansforetaksforskriften § 16-1 at et finansforetak «ikke kan tilby en tjeneste på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste, eller gi kunden særlige gunstige vilkår på betingelse av at dette gjøres». Dette gjelder likevel ikke når det er tilknytning mellom flere tjenester, slik at tilbudet av en tjeneste forutsetter samtidig tilbud av en annen tjeneste, jf. andre ledd.

Etter Finans Norges vurdering er det generelle forbudet i finansforetaksloven ikke tråd med boliglånndirektivet og det reviderte forbrukerkredittdirektivet. Som gjennomgått over, tillater ikke gjeldende og kommende EØS-rett at medlemsstater har begrensninger på produktpakker, herunder å kreve at finansforetaket må vise «kostnadsbesparelser» for å tilby produktpakker. Som kjent har Finans Norge har i innspill til departementet i juni 2024 foreslått å endre finansforetaksforskriften § 16-1 til å regulere koblingssalg i tråd med reglene i boliglånndirektivet og det reviderte forbrukerkredittdirektivet som vist til ovenfor. Vi gjentar vårt forslag om å revidere bestemmelsen og endre ordlyden i første ledd, samt slette tredje ledd som viser til at «[b]estemmelsen i første ledd gjelder ikke der særlige gunstige vilkår skyldes at et samlet tilbud av flere tjenester gir kostnadsbesparelser». Det foreslås følgende ordlyd:

“§ 16-1 Koblingssalg

Et finansforetak kan ikke tilby en tjeneste på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste.

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.

Finanstilsynet avgjør i tvilstilfeller om et vilkår er i strid med bestemmelsene her.

Finanstilsynet kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne paragrafen.”

Ovennevnte forslag til revidert lovtekst vil innebære at bestemmelsen om koblingssalg vil få et innhold som samsvarer med EØS-forpliktelsene. I motsetning til Finanstilsynet, ser Finans Norge det ikke som hensiktsmessig å ta inn en presisering av § 16-1 tredje ledd annet punktum for å reflektere EU-domstolens praksis, ref. sak C-778/18 omtalt ovenfor. Reglene om koblingssalg på finansområdet gjelder generelt og lovfesting av en slik tolkning vil kun gjelde innenfor en svært avgrenset del av lovbestemmelsens virkeområde.

EU-domstolen avgir for øvrig en rekke prejudisielle avgjørelser knyttet til forståelsen av EUs finanslovgivning, herunder om direktiver som er gjennomført i nasjonal rett. Det er neppe hensiktsmessig at lovgiver til enhver tid «løper etter» enhver tolkningsuttalelse for å oppdatere nasjonalt regelverk i lys av dette. Det minnes om at i samsvar med de grunnleggende prinsippene i EØS-retten vil også norske rettsanvendere måtte forholde seg til EU-domstolens tolkninger av direktiver som er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

5. Bakgrunnen for bankens praksis med å stille vilkår om konto med lønnsinngang

Finanstilsynet har gjennomført en kartlegging av 29 bankers praksis knyttet til produktpakking av boliglån og lønnskonto. Ingen av bankene rapporterer at de praktiserer koblingssalg, det vil si at lønnskonto er en ubetinget forutsetning for lånet. Kartleggingen viser imidlertid at om lag to tredeler av boliglånsbankene stiller vilkår om lønnskonto for å få gunstigere rentebetingelser. Bankene begrunner en slik praksis med at det reduserer kredittrisiko, forenkler gjennomføring av krav til kundetiltak etter hvitvaskingsregelverket og at det er til fordel for kundene.

I høringsnotatet pkt. 6.1 argumenterer Finanstilsynet for at tilknytningen mellom lønnskonto og boliglån har blitt mindre, fordi nye produkter og digitalisering har gjort det enklere å betjene boliglånet med konto i en annen bank. Finanstilsynet viser til den naturlige sammenhengen mellom boliglån og lønnskonto i dag er svekket og at EBA i et innspill til EU-kommisjonen har foreslått innføring av restriksjoner på produktpakker. I tillegg vises det til at bankene overfører boliglån til OMF-foretak og at en stor del av innbetalte beløp til betjening av boliglånet skal overføres til kontoer tilhørende et annet foretak enn banken (OMF-foretaket).

Finanstilsynet viser også til at i den grad informasjon fra lønnskonto er relevant for vurdering av kredittrisiko og oppfølging av mislighold, kan tilgang til slik informasjon innhentes fra konti i andre banker med kundens samtykke. Hva gjelder bankenes bruk av informasjon fra lønnskonto som en del av hvitvaskingskontrollen, anerkjenner Finanstilsynet at en kopling av lønnskonto og boliglån vil lette etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket, men viser samtidig til at kundegruppen ofte har en lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Endelig vises det her også til at hvitvaskingskontrollen uansett også påhviler banken hvor kunden har lønnskonto.

Etter Finans Norges vurdering er det fremdeles er sterk tilknytning mellom lønnsinngang og betjening av lån, uavhengig av om lånet er transportert til et OMF-foretak, ettersom oppfølgingen av lånet uansett foretas av banken som administrasjonsforetak. Bankene har behov for en viss kontroll med kontantstrømmene for å etterleve sine lovpålagte plikter etter både hvitvaskingsreglene, kravene til kredittvurdering og oppfølging av mislighold. Dette gjennomgås nærmere nedenfor. Effektivitetsgevinstene innebærer at bankene gjennom produktpakker kan gi kundene gunstigere vilkår.

Hvitvaskingskontroll

I høringsnotatet pkt. 6.1 konkluderer Finanstilsynet med at det vil være begrenset hvor mye en lønnskonto kan bidra til å bekjempe hvitvasking, fordi forbrukere med lønnskonto og boliglån tilhører en kundegruppe som ofte har lavere risiko for hvitvasking. Finans Norge stiller seg spørrende til en slik begrunnelse. Selv om kundegruppen generelt har lav risiko for hvitvasking, avdekker bankene en rekke forsøk på hvitvasking fra kunder med lønnskonto og boliglån, som i volum utgjør den klart største gruppen av personmarkedskunder. Mindre kontroll med denne kundegruppen kan dessuten bidra til flere forsøk på hvitvasking.

Informasjon fra lønnskonto er avgjørende ved kundekontroll og kundetiltak etter hvitvaskingsloven, fordi denne informasjonen gjør det lettere for bankene å dokumentere midlenes opprinnelse eller avdekke muldyrvirksomhet, det vil si at en person stiller sin konto disponibel for svindleren. Desto flere opplysninger som kan sees i sammenheng hos én rapporteringspliktig, desto bedre blir innsikten

og muligheten for å avdekke hvitvasking gjennom mer treffsikre og effektive kontroller.¹⁷ Den løpende oppfølgingen av boliglånskunder uten lønnskonto i banken, kan derfor være krevende i de tilfeller hvor kunden kun betaler avtalte terminer og banken ikke kan se disse transaksjonene i sammenheng med kundens øvrige økonomiske disposisjoner.

Tilsvarende gjelder også bankenes mulighet til å etterleve tiltak for å forebygge svindel. For eksempel har kriminelle lyktes med å legge inn fiktive inntektsdata i a-ordningen, som deretter har blitt benyttet i lånebedrageri.¹⁸ For bankene vil konto med lønnsinntegngang gjøre det betydelig enklere å hindre svindelforsøk med falsk dokumentasjon på lønn. I tillegg vil tilgang på lønnskonto gjøre det lettere for bankene å hjelpe kunder som er utsatt for svindel, ettersom de har direkte innsyn i kundens betalinger. I en svindelsituasjon er ofte tidsselement av kritisk betydning og erfaringsmessig kan det ta tid, dersom banken i en slik situasjon må skaffe seg tilgang eksternt gjennom fullmakter fra kunden.

Kredittvurdering

Regelverket om kredittvurdering påligger bankene utfyllende forpliktelser knyttet til kontroll av kundens evne til å betjene et låneopptak. Etter utlånsforskriften § 4 kreves at bankene «skal dokumentere at innvilgelse av lån er basert på en forsvarlig kredittvurdering på grunnlag av utfyllende informasjon om lånekundens inntekt». I tillegg skal bankene etter finansavtaleloven § 5-2 innhente tilstrekkelige og relevante opplysninger om blant annet inntekt. En konto med lønnsinntegngang vil være bankenes primærkilde for opplysninger og kontroll av kundens inntekter og utgifter. Lønnskontoer vil også gi klare indikasjoner på om kunden har annen gjeld eller forpliktelser. Når banken foretar kredittvurdering ved boliglån, vil banken vurdere om kundens inntekter er dokumenterbare og stabile over tid, jf. utlånsforskriften § 6.

I høringsnotatet pkt. 6.1 argumenterer Finanstilsynet for at opplysninger fra lønnskonto har begrenset betydning for bankenes kredittvurdering. Ifølge tilsynet kan bankene lett skaffe nyttigere informasjon fra andre kilder. Finans Norge deler ikke denne vurderingen. Informasjon fra lønnskonto er sentral i bankenes risikostyring. Bankene bør ha god kjennskap til kunden, og informasjon fra lønnskonto er sentral i både risikovurdering ved innvilgelse og ved overvåking av porteføljrisiko.

Norske banker har tilgang på informasjon om lønn fra [Digital Samhandling Offentlig Privat \(DSOP\)](#), men tilgang på lønnskonto gir bankene hyppigere og mer oppdatert informasjon. Flere norske banker risikoklassifiserer derfor kundene hver måned basert på data fra kundenes lønnskonto. Tilgang på denne informasjonen gir dermed bankene bedre løpende risikostyring og oversikt over risiko. Data fra kundenes lønnskonto gir også mer effektiv behandling av lånesaker for eksisterende kunder.

Oppfølging og forebygging av mislighold

Etter finansreguleringen påligger det bankene en klar plikt til å både forebygge og følge opp mislighold av kredittengasjementer. Reglene skal primært ivareta bankenes soliditet. Ved

¹⁷ Ifølge Finanstilsynets [Veileder til hvitvaskingsloven](#) «vil det ved opprettelse av lønnskonto i en bank være relevant å få informasjon om formålet med kontoen kun er å motta lønn og betale regninger, eller om formålet eksempelvis også er å overføre penger til utlandet eller annet», se pkt. 4.2.2.

¹⁸ I tillegg til bedragerier mot det offentlige, se omtale i [Stortingsmeldingen «Felles verdier – felles ansvar» Meld. St. 15 \(2023-2024\)](#).

låneengasjementer mot forbrukerkunder har banken i tillegg et sett med tilleggsplikter i finansavtaleloven som skal bidra til å motvirke de alvorlige konsekvensene et betalingsmislighold kan få for kundene, ikke minst for kreditt med pant i bolig. I høringsnotatet pkt. 6.1 vurderer Finanstilsynet at opplysninger fra lønnskonto har begrenset verdi for oppfølging og forebygging av alvorlige gjeldsutfordringer. Tilsynet viser til at bankene uansett får anledning til å følge opp kundene ved første betalingsforsinkelse.

Finans Norge er uenig i denne vurderingen. Uten oversikt over lønnsinntegning vil det være mer krevende for bankene å bistå kunder med betalingsutfordringer, og bankenes utvidende plikter ved mislighold blir mer krevende å oppfylle. Banken skal blant annet iverksette tiltak ved betalingsvansker og betalingsmislighold, samt tilby tilstrekkelig rådgivning for kundene. For å gjøre nødvendig tilpasninger i gjeldsbetjeningen og privatøkonomien før kunden havner i alvorlige gjeldsutfordringer, er det avgjørende at banken har oversikt over lønnsinntektene til kunden. I praksis viser det seg også at det er krevende å basere slik tilgang på informasjon, på et samtykke fra kunden.

Produktpakker gir gunstigere vilkår for kundene

Finanstilsynet begrunner forslaget til innstramming av produktpakkereglene med at det vil være en fordel for kundene å fritt kunne velge dagligbank og boliglånsbank uavhengig av hvorvidt disse tjenestene er koplet i et felles produkt eller ikke. I høringsnotatet pkt. 6.1 uttaler Finanstilsynet at de vurderer det som usikkert om produktpakking gir gunstigere vilkår for kundene.

Finans Norge besitter ikke data som kan eksplisitt dokumentere at produktpakker gir gunstigere vilkår for kundene. En slik sammenheng vil avhenge av flere faktorer. Som påpekt over, kan imidlertid fravær av informasjon fra lønnskonto gi økt risiko og økte kostnader for bankene. Dette innebærer at om bankene velter de økte kostnadene over på kundene, kan både lån og andre banktjenester bli dyrere.

Av praktiske forhold er vi blant annet kjent med at lønnskonto gjør det mulig for kunden å slippe fortløpende administrering av innbetalinger. Dette skyldes alene at når lønnskonto og boliglån er i samme bank, så kan bank og kunde avtale at banken skal belaste lønnskontoen ved hvert terminforfall for lånet. Kunden slipper på denne måten å fortløpende administrere betalingsordre fra lønnskonto, og siden transaksjonen skjer innad i banken, vil administrasjonskostnader være lavere. Det vil heller ikke være noen oppgjørsrisiko og risikoen for feil i forbindelse med betalingene begrenses.

Finanstilsynet fremhever i høringsnotatet at boliglån kan nedbetales ved å belaste lønnskonto i annen bank ved hjelp av AvtaleGiro eller betalingsfullmaktjeneste. Dette fordrer imidlertid at banken som har lønnskontoen, eventuelt betalingsfullmektigen, sjekker at det foreligger samtykke fra kunden til betaling av det konkrete beløpet hver gang betalingen gjennomføres, jf. finansavtaleloven § 4-2. Ved endringer i terminbeløp vil kunden da måtte oppdatere betalingsordren og avgi samtykke på nytt. Ved direktebelastningsfullmakt kan det angis en beløpsgrense for belastning, i stedet for samtykke til et konkrete beløpet, jf. finansavtaleloven § 4-3, men det er påregnelig at også slike belastningsgrenser vil måtte oppdateres ved vesentlige endringer i terminbeløp.

I sum betyr dette at bruk av Avtalegiro eller betalingsfullmaktjenester innebærer mer administrasjon for alle parter, og større risiko for at det kan oppstå feil hos betalingstjenesteyterne eller

forglemmelser på kundens hånd som kan medføre at boliglånet misligholdes, hvilket igjen medfører rentekostnader og gebyrer for kunder.

6. Avsluttende merknader

I departementets omtale av bankkonkurransen i Finansmarkedsmeldingen 2024 vises det blant annet til at det norske personkundemarkedet har blitt noe mindre konsentrert de siste ti årene og at regelendringer de siste årene har bidratt til at det er enklere å bytte bank. Finanstilsynet har i sitt innspill til meldingen konkludert med at det er virksom konkurranse i det norske bankmarkedet, men at bankenes bruk av produktpakker kan bidra til å svekke konkurransen om innskudd. Likefullt viser undersøkelsen fra Forbrukerrådet i 2016 - som utgjør det empiriske grunnlaget for å stramme inn produktpakkereglene - at 1 av 4 kunder har byttet bank i løpet av året undersøkelsen ble gjennomført. I bankbytteundersøkelsen fra 2024 er fortsatt denne bytteandelen på et tilsvarende høyt nivå, og etter Finans Norges vurdering er det derfor ikke behov for å iverksette tiltak i form av endringer som foreslått av Finanstilsynet.

I høringsnotatet fremgår det ikke empiriske data på bankmobilitet i andre sammenliknbare markeder. Finanstilsynet har heller ikke gitt en fremstilling av reguleringen av produktpakker i andre land, typisk innen Norden, slik det vanligvis gjøres rede for i regelverksutredninger på finansområdet. Det er en klar svakhet ved høringsnotatet at tilsynet ikke redegjør for slike viktige reguleringsparametre for vurderingen av nasjonalt handlingsrom. Etter Finans Norges vurdering vil den foreslåtte innstrammingen i reguleringen av produktpakker også forutsette at norske myndigheter dokumenterer at det foreligger særlige nasjonale utfordringer i det norske bankmarkedet, som igjen innebærer at en slik regulering er nødvendig ut fra EU-rettens lære om "tvingende allmenne hensyn". Hvorvidt det fremgår slike særlige forhold ved det norske markedet fremgår ikke av forslaget som er sendt på høring.

Det norske bankmarkedet er avhengig av forutsigbare, klare og konkurransedyktige rammevilkår. Adgangen til å tilby gunstigere vilkår for boliglånskunder med lønnskonto, gir bankene mulighet til å følge opp den enkelte kundes ulike behov og ivareta bankens risikostyring og hvitvaskingskontroll. Dette gir fordeler for både kunder, bankene og tilsynsmyndighetens oppfølging. Dersom myndighetene skal gripe inn i markedsdannelsen, slik Finanstilsynet har foreslått, må det etter vår vurdering foreligge et uomtvistelig dokumentert og begrunnet behov for å beskranke de tilpasninger som markedsaktørene til enhver tid foretar seg. Noe slikt foreligger imidlertid ikke her.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Kari Olrud Moen

Administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen

Direktør