

Finanstilsynet  
Århusgade 110  
2100 København Ø

Dato: 2. november 2018

Sag: FO-18/17107-4

Sendt pr. mail til chefkonsulent Trineke Borch Jacobsen, [trj@ftnet.dk](mailto:trj@ftnet.dk)

Sagsbehandler: / JLI  
Direkte tlf.: 4171 5066

## **Høringssvar – udkast til bekendtgørelse om god skik for boligkredit samt udkast til bekendtgørelse om ændring af god skik for finansielle virksomheder**

Finanstilsynets *udkast til bekendtgørelse om god skik for boligkredit samt udkast til bekendtgørelse om ændring af god skik for finansielle virksomheder* (herefter ”udkastet”), der er sendt i høring hos Forbrugerombudsmanden den 3. oktober 2018, giver Forbrugerombudsmanden anledning til en række bemærkninger.

Bemærkningerne angår først og fremmest ophævelsen af boligkreditgivere og boligkreditformidlers (herefter for nemheds skyld blot ”realkreditinstitutter”) rådgivningsforpligtelse og ophævelsen af disse virksomheders forpligtelse til at udfylde og udlevere et rådgivningsskema. Dertil kommer enkelte øvrige bemærkninger.

### **1. Ophævelsen af rådgivningsforpligtelsen er en væsentlig forringelse af forbrugerbeskyttelsen**

Med udkastet ophæves den rådgivningsforpligtelse, som realkreditinstitutterne er pålagt efter den gældende bekendtgørelse. Dette er efter Forbrugerombudsmandens opfattelse en væsentlig forringelse af forbrugerbeskyttelsen på boligkreditmarkedet.

Hidtil har realkreditinstitutter haft en forpligtelse til at yde rådgivning til forbrugeren, og dermed som det klare udgangspunkt været underlagt et rådgivningsansvar. Efter de gældende regler er det således kun, hvis forbrugeren udtrykkeligt frabeder sig rådgivning, at realkreditinstituttet kan undlade at yde rådgivning, jf. § 11, stk. 1, i den gældende bekendtgørelse om god skik for boligkredit.

#### *1.1. Realkreditlån er komplicerede finansielle produkter*

De danske obligationsbaserede realkreditlån er særdeles komplicerede finansielle produkter, som er vanskelige at forstå for gennemsnitsforbrugeren. Dette må også antages at have været baggrunden for, at realkreditinstitutterne hidtil har haft pligt til at rådgive forbrugerne.

#### **FORBRUGEROMBUDSMANDEN**

Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby

Tlf. 41 71 51 51  
Fax 41 71 51 61  
CVR-nr. 10 29 48 19  
EAN-nr. 579800018006

forbrugerombudsmanden@  
forbrugerombudsmanden.dk  
[www.forbrugerombudsmanden.dk](http://www.forbrugerombudsmanden.dk)

#### **ERHVERVSMINISTERIET**

Medlem af International Consumer  
Protection & Enforcement Network  
(ICPEN)  
[www.icpen.org](http://www.icpen.org)

De danske realkreditlån er ikke blevet mindre komplicerede i de senere år. Risikoen for bidragsstigninger er således forhøjet som følge af det lave renteniveau og uafklarede kapitalkrav, ligesom der i dag er flere produkttyper at vælge mellem end tidligere, herunder de afdragsfrie lån, som der er særlig grund til, at forbrugerne modtager rådgivning om, inden de optager dem.

Den danske realkreditmodel har mange fordele, men prisgennemsigtighed er ikke én af dem.<sup>1</sup> De danske realkreditlån har en kompliceret prisstruktur, idet prisen afhænger af adskillige parametre, herunder navnlig kursværdi, rente, bidragsats, kursskæring, evt. fastkursaftale samt en række gebyrer.

Derfor er det efter Forbrugerombudsmandens opfattelse afgørende for forbrugerbeskyttelsen og konkurrencen på markedet, at forbrugerne bliver sat ordentligt ind i realkreditlånenes egenskaber, inden de optager lånene, og at dette sker i form af en individuel rådgivning, som realkreditinstituttet i sidste ende vil kunne være erstatningsansvarlig for.

En ophævelse af kravet om, at realkreditinstitutter skal yde rådgivning til deres forbruger kunder, kan medføre, at forbrugerne ikke får rådgivning om valg af realkreditlån, da det vil blive en ydelse, som forbrugerne skal bede om særskilt. Desuden vil det kunne medføre en højere pris for realkreditlån, da forbrugerne formentlig vil skulle betale for en rådgivningsydelse, som de i dag har krav på at modtage og dermed ikke skal betale særskilt for.

## 1.2. Rådgivningsforpligtelsens forbrugerbeskyttende effekter

Den gældende rådgivningsforpligtelse er forbrugerbeskyttende i to henseender.

For det første ved, at de *enkelte forbrugere*, der måtte lide tab som følge af dispositioner, de har foretaget på grundlag af fejlagtig rådgivning, i sidste ende vil kunne kræve erstatning for deres tab på grundlag af reglerne om rådgivningsansvar og dermed på grundlag af en professionsansvarsnorm.<sup>2</sup>

For det andet i forhold til *forbrugerne generelt* ved at rådgivningspligten er normerende således, at realkreditinstitutterne – i vished om, at de potentielt kan ifalde rådgivningsansvar – er mere omhyggelige med at oplyse forbrugeren korrekt i salgssituationen.

---

<sup>1</sup> *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, Konkurrencerådet, august 2017, s. 146 ff. Analysen er tilgængelig online på <https://www.kfst.dk/media/47146/konkurrencen-paa-realkreditmarkedet.pdf>

<sup>2</sup> Jf. *Erstatningsansvar ved rådgivning om finansielle produkter*, Rapport afgivet af Udvalget om erstatningsansvar ved rådgivning om finansielle produkter, februar 2014, s. 38-39. Rapporten kan findes online her: <https://em.dk/media/9721/erstatningsansvar-ved-raadgivning-om-finansielle-produkter.pdf>

### *1.3. Boligkreditdirektivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv*

Forbrugerombudsmanden har forstået høringsbrevet således, at rådgivningspligten ophæves, da det ikke er et krav efter boligkreditdirektivet, at medlemsstaterne indfører en rådgivningsforpligtelse i deres nationale lovgivninger.

Forbrugerombudsmanden skal bemærke, at boligkreditdirektivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv, jf. art. 2. Baggrunden for valget af dette harmoniseringsniveau er beskrevet i direktivets præambelbetragtning nr. 7, der navnlig indeholder følgende:

”Medlemsstaterne bør dog under hensyntagen til de særlige karakteristika ved kreditaftaler i forbindelse med fast ejendom og forskellene i markedsudviklingen og markedsvilkårene i medlemsstaterne, navnlig med hensyn til markedsstrukturen og markedsdeltagerne, kategorierne af tilgængelige produkter og de procedurer, der er forbundet med kreditydelsesprocessen, kunne bevare eller indføre strengere bestemmelser end dem, der er fastsat i dette direktiv, på de områder, der ikke er klart angivet som områder, hvor der skal være størst mulig harmonisering. En sådan målrettet tilgang er nødvendig for at undgå negativt at påvirke beskyttelsesniveauet for forbrugerne i forbindelse med kreditaftaler inden for dette direktivs anvendelsesområde.”

Det følger således af boligkreditdirektivets præambel, at medlemsstaterne skal kunne bevare eller indføre strengere bestemmelser end de, der fastsat i direktivet, for at bevare forbrugerbeskyttelsesniveauet. Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse er hensigten med dette valg af harmoniseringsniveau netop, at en medlemsstat som fx Danmark kan opretholde en rådgivningspligt, da realkreditlån i Danmark er væsentlig mere komplicerede end i andre EU-lande.

Det faktum, at boligkreditdirektivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv, indebærer, at medlemsstaterne kan indføre yderligere krav i deres nationale lovgivninger, hvor dette måtte være nødvendigt eller hensigtsmæssigt.

### *1.4. Udkastet fører til lempeligere regler for realkreditlån end for andre lån*

I henhold til § 8, stk. 2, i den gældende bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder – der ikke gælder for realkreditlån – har pengeinstitutter mv. pligt til at yde rådgivning, hvis forbrugeren anmoder om det, eller hvis omstændighederne tilsiger, at der er behov for det.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse er der formodningsvist altid behov for rådgivning ved forbrugerens optagelse af realkreditlån, idet realkreditlån er meget komplekse produkter, og da optagelsen af et realkreditlån er en meget stor økonomisk beslutning for langt de fleste forbrugere. Hvis realkreditlån var omfattet af den generelle bekendtgørelse om god skik for fi-

nansielle virksomheder, ville der således som klart udgangspunkt være rådgivningspligt for realkreditinstitutterne.

Når udkastet ophæver realkreditinstitutternes pligt til at yde rådgivning, indfører man derfor en retstilstand, hvorefter der i bekendtgørelsen om god skik for finansielle virksomheder gælder strengere regler for, hvornår der skal ydes rådgivning, end der gør efter bekendtgørelsen om god skik for boligkredit.

Forbrugerne vil med andre ord være ringere beskyttet ved optagelsen af realkreditlån end ved andre lån. Denne retstilstand er efter Forbrugerombudsmandens opfattelse ejendommelig henset til, at der for de fleste forbrugere næppe findes en mere kompleks eller økonomisk betydningsfuld disposition end optagelsen af et realkreditlån.

### *1.5. Udkastet indfører en problematisk sontring mellem vejledning og rådgivning*

Rådgivningsansvaret er i dag udmøntet i den gældende bekendtgørelse om god skik for boligkredit kapitel 7. I bekendtgørelsens § 3, nr. 2, findes følgende definition af ”rådgivning”:

”Rådgivning: Personlige anbefalinger, vejledninger, herunder oplysninger om risici forbundet med en transaktion, og oplysninger om umiddelbare konsekvenser af forbrugerens valgmuligheder.”

I § 8, stk. 1, i bekendtgørelsen om god skik for finansielle virksomheder anvendes en tilsvarende definition:

”Ved rådgivning forstås anbefalinger, vejledninger, herunder oplysninger om risici forbundet med en disposition, og oplysninger om umiddelbare konsekvenser af kundens valgmuligheder.”

Som det fremgår, anses vejledning af forbrugerne for at være rådgivning. Dette stemmer overens med den terminologi, der har været anvendt i dansk ret, siden man tog skridt til at kodificere finansielle virksomheders rådgivningsforpligtelse og -ansvar, jf. således betænkning nr. 1362/1998, hvor følgende er anført:

”Udvalget finder, at begrebet rådgivning må forstås bredt, således at det omhandler ikke blot specifikke anbefalinger, men også vejledninger, uanset om disse gives skriftligt eller mundtligt.”<sup>3</sup>

I udkastet har kapitel 5 overskriften ”Vejledning og rådgivning”. Kapitellet består af § 16, der har overskriften ”Vejledning”, og § 17, der har overskriften ”Rådgivning”. § 16 indeholder en vejledningspligt for realkreditinstitut-

---

<sup>3</sup> Jf. *Rådgiveransvar*, betænkning 1362/1998, s. 111.

ter, mens § 17 indeholder nogle regler om rådgivning, hvoraf det som bekendt også følger, at realkreditinstitutter ikke har en rådgivningspligt.

I udkastet sondres således mellem vejledning og rådgivning. En sådan sontring er ikke nødvendiggjort af boligkreditdirektivet og er et brud med hidtidig terminologi i dansk ret. Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse medfører sontringen nogle væsentlige grænsedragingsproblemstillinger. I forbindelse med tvister mellem forbrugere og realkreditinstitutter vil der dermed kunne opstå en situation, hvor forbrugeren mener at have modtaget rådgivning, mens realkreditinstituttet mener blot at have givet vejledning.

## **2. Ophævelsen af forpligtelsen til at udfylde og udlevere et rådgivningsskema**

Siden 2007 har realkreditinstitutter i Danmark haft pligt til at udfylde og udlevere et såkaldt rådgivningsskema til forbrugerne i forbindelse med indgåelse af en boligkreditaftale. Med udkastet ophæves denne forpligtelse.

Hensigten med indførelsen af rådgivningsskemaet var, at man ville styrke forbrugernes muligheder for at dokumentere, under hvilke forudsætninger produktet var købt.

Forbrugerombudsmanden er bekendt med, at det har været diskuteret, om pligten til at udfylde et rådgivningsskema har virket forbrugerbeskyttende eller blot har medført, at forbrugerne har underskrevet dokumenter, der i praksis gør det vanskeligt for dem at få medhold i en efterfølgende ankenævns- eller retssag.

Det er Forbrugerombudsmandens opfattelse, at skemaet – hvis det anvendes i overensstemmelse med hensigten – er et godt forbrugerbeskyttende tiltag, idet det giver forbrugeren mulighed for at dokumentere, under hvilke forudsætninger han har indgået boligkreditaftalen. Det er Forbrugerombudsmandens opfattelse, at forbrugeren vil være dårligere stillet, hvis kravet om et rådgivningsskema ophæves. Rådgivningsskemaet udgør således dokumentation for, hvad der er blevet rådgivet om, og en evt. tvist mellem forbrugeren og realkreditinstituttet vil derfor i praksis blive afgjort ud fra bevisbyrdeprincipper, der formentlig oftest vil falde ud til forbrugeren, hvis der ikke foreligger dokumentation for, hvad der er blevet rådgivet om, da det som udgangspunkt vil være forbrugeren, der har bevisbyrden for, at han har modtaget mangelfuld rådgivning.

Dertil kommer, at rådgivningsskemaet også tjener et væsentligt præventivt formål i alle de tilfælde, der aldrig opstår konflikter i. At realkreditinstituttet har pligt til at rådgive og udlevere et dokument til forbrugeren, der beviser, hvad han er blevet rådgivet om, må antages at have en stor normerende ef-

fekt i den henseende, at realkreditinstitutterne (bankrådgiverne) gør sig mere umage med at informere forbrugerne grundigt.

Endvidere kan Forbrugerombudsmanden henvise til, at rådgivningsskemaerne har haft en betydning for Forbrugerombudsmandens vurdering i sager om realkreditlån.

Endelig kan ophævelsen af pligten til at udfylde et rådgivningsskema væsentligt forrykke balancen i ankenævnsager for Realkreditankenævnet og Pengeinstitutankenævnet, hvor rådgivningsskemaet ofte er et centralt dokument. Selvom man ikke med udkastet ændrer på de materielle regler om rådgivningsansvar, forringer man i praksis forbrugernes muligheder for at godtgøre, hvad de er blevet rådgivet om.

### **3. Øvrige bemærkninger**

#### *3.1. Udkastets § 17, stk. 2, nr. 1*

I udkastets § 17, stk. 2, nr. 1, er der henvisninger til stk. 4 nr. 2, og stk. 4, nr. 3. Sidstnævnte findes dog ikke i udkastet.

#### *3.2. Udkastets § 19, stk. 1, 3, og 5*

I udkastets § 19, stk. 1, 3 og 5, anvendes udtrykket ”som udgangspunkt” i nogle forbuds- og pligtbestemmelser. Det vil være vanskeligt at håndhæve bestemmelserne effektivt, da bestemmelserne er meget skønsprægede. Forbrugerombudsmanden skal derfor opfordre til, at bestemmelserne gives et klart indhold, enten ved at ordene ”som udgangspunkt” udgår eller ved at det angives, i hvilke tilfælde pligten eller forbuddet ikke skal gælde.

#### *3.3. Udkastets § 25*

Udkastets § 25 har følgende ordlyd:

”Boligkreditgiveren skal, når den afgiver tilbud om låneomlægning for realkreditlån eller lån finansieret ved udstedelse af særligt dækkede obligationer eller særligt dækkede realkreditobligationer, så vidt muligt oplyse om samtlige omkostninger. Tager tilbuddet ikke højde for samtlige omkostninger, skal virksomheden gøre låntageren udtrykkeligt opmærksom herpå.”

Eftersom et tilbud om låneomlægning vil være markedsføring, følger der allerede af udkastets §§ 5, 6 og 12 (der svarer til markedsføringslovens §§ 5, 6 og 18) en pligt til at give forbrugeren oplysning om samtlige omkostninger ved omlægningen, og i udkastets § 6, stk. 3, findes der allerede en regel om, hvordan der skal prisoplyses, hvis en pris ikke kan beregnes på forhånd.

Når udkastets § 25 alene indebærer en pligt til at give oplysningerne ”så vidt muligt”, er der principielt tale om en regel, der indskrænker reglen i § 6, stk. 3. Da denne bestemmelse også gælder ved lov (markedsføringsloven) og stammer fra det totalharmoniserende direktiv om urimelig handelspraksis, skal udtrykket ”så vidt muligt” efter Forbrugerombudsmandens opfattelse udgå.

-0-

Giver ovenstående bemærkninger anledning til spørgsmål, står Forbrugerombudsmanden naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen  
På Forbrugerombudsmandens vegne

Jacob Tanderup Linkis  
Specialkonsulent