

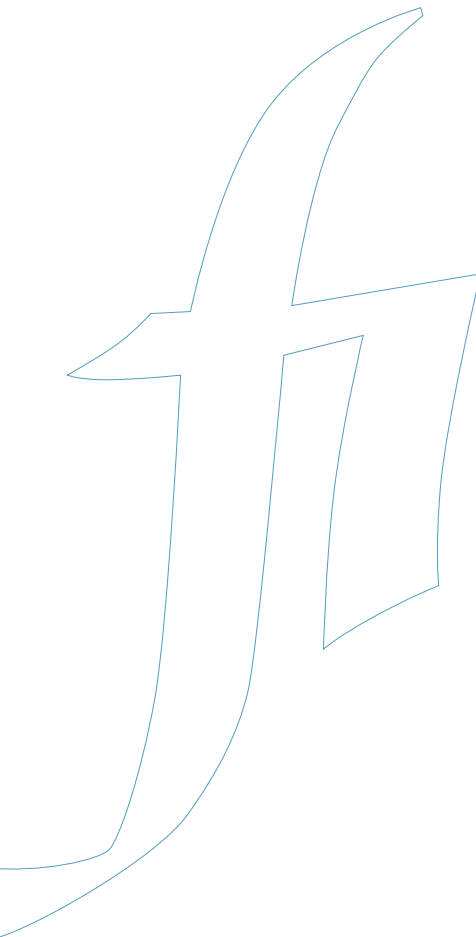


FINANSINSPEKTIONEN

Konsumentskyddet på finansmarknaden

11 MAJ 2017





INNEHÅLL

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
FI OCH KONSUMENTSKYDDET	6
Konsumenter i underläge	6
Ett ramverk för konsumentskyddet	7
Verktyg i arbetet för ett högt konsumentskydd	8
Konsumentskydd genom finansiell folkbildning	9
Andra aktörer som verkar för ett högt konsumentskydd	9
SKULDSÄTTNING – EN KONSUMENTRISK	11
Konsumtionslån	12
Bolån	16
SVÅRUTVÄRDERADE SPARPRODUKTER	20
Information är viktigt	20
Produkter som anpassas till individuella behov och förutsättningar	22
Behovet av oberoende finansiell rådgivning	23
Konsumentskyddet i premiepensionssystemet	25
En stor del av sparandet sker i försäkringar	27
Lågt konsumentskydd i gränslandet till reglerad finansiell verksamhet	31
EFFEKTIVA OCH SÄKRA BETALNINGAR	35
En grundläggande funktion	35
många aktörer och snabb förändring	35
Nya regler stärker konsumentskyddet	36
betalkonto med grundläggande funktioner	38
HÅLLBARA PRODUKTER TILL KONSUMENTER	40
FI:s uppdrag från regeringen	41
Hållbarhet på fondmarknaden	41
Behovet av en gemensam standard	43
ORDLISTA	46

Förord

”Hur ska min tjänstepension förvaltas? Vilken fond ska jag välja i premiepensions-systemet? Är det dags att binda bolåneräntan?” Som konsumenter på finansmarkna-den ställs vi inför många svåra beslut som vi mer eller mindre tvingas att fatta. Ofta rör det sig också om val som vi bara gör någon gång i livet, så möjligheten att lära sig av sina (eller sina vänners!) misstag är begränsad.

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden gör inte saken lättare. De his-toriskt låga räntorna gör att många lockas till allt mer riskabla placeringar för en chans till avkastning på sparade pengar. Ibland är placeringarna både dyra och orim-ligt riskfyllda, men rekommenderas ändå av oseriösa aktörer. Sparare i premiepen-sionssystemet är särskilt utsatta, eftersom många är obekanta med fondsparande och ändå behöver fatta ett beslut.

Även om låga räntor bidrar till att aktiekurser stiger på kort sikt innebär ett långvarigt lågränteläge en lägre förväntad avkastning givet en viss risknivå. I ett sådant läge ökar avgiftens betydelse för avkastningen: Höga avgifter som har möjliggjorts av god avkastning gör på sikt att sparare får allt mindre pengar kvar efter att avgiften har betalats.

De låga räntorna påverkar också vår möjlighet och vilja att låna. Det märks inte minst på bolånemarknaden, där 16 procent av de nya bolånetagarna har lån på mer än 600 procent av årsinkomsten i hushållet. I kombination med att tre fjärdedelar av bolåne-tagarna har rörlig ränta innebär det att högre räntor kan bli tunga att bära för hushåll med små marginaler. Fler hushåll bör därför diskutera sin räntebindning runt köks-bordet – och fler bör överväga att binda sina lån.

Oavsett om det gäller beslut kring lån, sparande eller någon annan finansiell tjänst har konsumenten ett finansiellt företag som motpart. Företaget har då generellt ett övertag – de är proffs som möter amatörer. Information kan aldrig överbrygga det gapet. Ett högt konsumentskydd förutsätter därför att företaget inte utnyttjar övertaget till sin egen fördel, utan aktivt överväger vad som är bäst för konsumenten. Ansvar stannar inte vid att lägga en tjock bunt med papper framför konsumenten för hen att snabbt läsa igenom och skriva på.

Produkter och tjänster måste utformas så att komplexitet, kostnad och risk passar konsumenternas behov och förutsättningar. Dessutom måste företagen se till att deras säljare och externa distributörer har incitament och förutsättningar att sätta kundens intresse först. En konsument ska inte beviljas ett för stort lån eller rekommenderas en olämplig sparprodukt för att det gynnar företagets eller medarbetarnas kortsiktiga vinstintresse.

FI kommer att vara tydligare med hur vi ser på regler om att till exempel ”tillvarata kundens intresse”. Det är en del i vår strategi för en kommunikativ och proaktiv till-syn. I och med det ramverksdokument som FI publicerar i samband med den här rap-porten tydliggör vi målet med vårt konsumentskyddsarbete. Det innebär att vi tar nästa steg mot en finansmarknad där det är lite lättare att vara konsument.

Stockholm den 11 maj 2017

Erik Thedéen
Generaldirektör

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) redogör i denna rapport för de risker för konsumenter på finansmarknaden som FI prioriterar i sin tillsyn. Ett exempel är risken att konsumenter beviljas större lån än deras ekonomi klarar av. Ett annat är olämpliga placeringar - en risk som ökar i takt med att konsumenter måste fatta allt fler och svårare beslut som rör sparande. FI redogör också för andra erfarenheter från tillsynen, som att den digitala utvecklingen både kan leda till bättre anpassade produkter och ökad konkurrens, men också till vissa risker för konsumenter.

Konsumenter på finansmarknaden ställs inför allt fler finansiella beslut samtidigt som valmöjligheterna ökar. Finansiella produkter är svåra att utvärdera. Många konsumenter har dessutom begränsad kunskap och lågt intresse för finansiella frågor. Detta gör sammantaget att konsumenter generellt har ett informationsunderläge gentemot finansiella företag. För att undvika negativa konsekvenser för enskilda konsumenter och för samhällsekonomin behövs regler som skyddar konsumenter.

Finansiella företag måste vara stabila och ha god styrning och riskhantering så att konsumenter kan lita på att deras fordringar hos företagen är säkra. Konsumenter måste också få tillgång till relevant och tydlig information för att ha en möjlighet att jämföra avgifter och andra villkor hos olika produkter.

Informationsgivning är dock inte tillräckligt för att säkerställa ett högt konsumentskydd. Även när konsumenter har tillgång till mycket information kan de av olika anledningar ha svårt att utvärdera och förstå villkor för olika produkter. På vilket sätt information presenteras, till exempel vilket alternativ som är förvalt, har stor påverkan på vilka beslut som tas. Vidare kan intressekonflikter hos finansiella företag leda till försäljning av produkter som inte är lämpliga utifrån konsumenters behov och förutsättningar.

I den här rapporten redogör FI för de högst prioriterade riskerna för konsumenter på finansmarknaden och de åtgärder som FI har vidtagit eller planerar att vidta.

Den första risk som FI lyfter fram är att konsumenter beviljas större lån än deras ekonomi klarar av. Det är en prioriterad risk för FI ur flera perspektiv. Risken för konsumenter är särskilt stor vid konsumtionslån, som utformas och säljs på ett sätt som kan ge upphov till intressekonflikter. Det kan få stora negativa konsekvenser för konsumenters ekonomi och kan i värsta fall leda till betalningsanmärkningar och problem med över-skuldsättning.

Den största delen av hushållens skulder består av bolån. Sårbara hushåll, som har stora lån i förhållande till sin inkomst eller värdet på sin bostad, kan vid stigande räntor eller inkomstbortfall behöva dra ner kraftigt på sin konsumtion. Det kan få negativa konsekvenser för både det enskilda hushållet och för den ekonomiska utvecklingen. Att stärka hushållens motståndskraft och minska andelen sårbara hushåll är därför motiverat såväl samhällsekonomiskt som ur ett konsumentskyddsperspektiv.

Den andra risken som FI lyfter fram är att konsumenters sparpengar

hamnar i olämpliga placeringar. Många av de finansiella beslut som konsumenter ställs inför hänger samman med sparande, exempelvis till pensionen. Sådana beslut försvåras av att utfallet för sparprodukter är svårt att förutsäga och av att avgifter och kostnader ofta uttrycks i procent och kan bestå av flera delar.

FI anser att de företag som utvecklar och säljer sparprodukter måste ta ett ökat ansvar för att anpassa produkterna utifrån konsumenternas behov och förutsättningar. Det gäller risk och komplexitet, men också nivån på avgifter. Att företagen har ett sådant ansvar tydliggörs bland annat i nya regelverk på marknaden för finansiella instrument och för försäkringsprodukter. De nya reglerna ställer också högre krav på att hantera de intressekonflikter som uppkommer när finansiella rådgivare får betalt i form av provision eller säljer sina egna produkter. FI menar att en marknad för oberoende finansiell rådgivning är en viktig del för att underlätta för konsumenterna på sparandemarknaden.

Sparande i försäkringsprodukter innebär särskilda risker för konsumenter. Ett exempel är att konsumenter behandlas orättvist när överskott hanteras och fördelas i livförsäkringsföretag. En annan risk är att konsumenter inte tillräckligt väl kan avgöra konsekvenserna av att flytta pensionskapital mellan olika företag.

I rapporten redogör FI också för andra erfarenheter från tillsynen och för utvecklingen på marknaden.

Ett exempel är den digitala utvecklingen på finansmarknaden, som tar sig uttryck i ett stort antal nya tjänster. Det kan i vissa fall innebära risker för konsumenter; risker som inte alltid hanteras av befintliga regelverk. Ett exempel är gräsrotsfinansiering, som å ena sidan kan underlätta finansiering för små och medelstora företag, men å andra sidan kan innebära risker för konsumenter som investerar eller lånar pengar genom finansieringsplattformarna. Ett annat exempel är binära optioner; en sorts spekulativa och riskabla produkter med mycket kort tidshorisont som FI anser är olämpliga för de flesta konsumenter.

Digitaliseringen bidrar också med mycket nytta för konsumenter. FI anser till exempel att automatiserade rådgivningstjänster kan spela en viktig roll i utvecklingen av en marknad för oberoende finansiell rådgivning. På betaltjänstområdet finns också exempel på att digitaliseringen ger upphov till mer användarvänliga tjänster och bidrar till ökad konkurrens.

FI diskuterar avslutningsvis konsumenters möjlighet att göra medvetna val kring hållbarhetsaspekter i finansiella produkter. Hållbara investeringar i exempelvis fonder blir allt vanligare, men avsaknaden av en gemensam informationsstandard gör det svårt för konsumenter att jämföra sparande i olika fonder ur ett hållbarhetsperspektiv.

FI och konsumentskyddet

Ett högt konsumentskydd förutsätter att de finansiella företagen är stabila, att konsumenter får relevant och tydlig information och att finansiella produkter och tjänster utvecklas och säljs med hänsyn tagen till konsumenternas behov och förutsättningar. FI:s verktyg i arbetet för ett högt konsumentskydd är tillståndsprövning, tillsyn och reglering. Dessutom strävar FI efter att stärka konsumenterna på finansmarknaden genom finansiell folkbildning.

KONSUMENTER I UNDERLÄGE

Det är svårt att vara konsument på finansmarknaden. Konsumenter behöver i allt större utsträckning fatta viktiga finansiella beslut, exempelvis om pensionssparande eller lån till en bostad. Valmöjligheterna blir också allt fler, till exempel till följd av innovationer och digitalisering. Samtidigt befinner sig konsumenter generellt i ett informationsunderläge gentemot finansiella företag av flera skäl.

Svårigheterna att förstå och utvärdera villkor varierar mellan olika finansiella produkter. I många fall gäller dock att resultatet blir tydligt först efter relativt lång tid efter köpbeslutet. Var avkastningen bra i förhållande till risknivån och priset? Gav försäkringen det skydd som förväntades när en oförutsedd skada inträffade? Utvärderingen av finansiella beslut försvåras vidare av att det ofta handlar om val som görs sällan, vilket innebär att möjligheten att lära sig av tidigare erfarenheter är begränsad.

Konsumenters förutsättningar att fatta välavvägda finansiella beslut påverkas också av andra faktorer än produkternas egenskaper. Till exempel visar flera studier att många människor har begränsad matematisk förmåga och svårt för grundläggande finansiella koncept som ränta, inflation och finansiell risk.¹ Det hänger ofta samman med bristande intresse och engagemang för finansiella frågor. Dessutom pekar forskning inom beteendekonomi på hur grundläggande psykologiska egenskaper påverkar de val människor gör. Ett exempel är att beslut påverkas av i vilken ordning olika alternativ presenteras eller av vilket alternativ som är förvalt. Detaljer som inte borde påverka en persons preferenser kan alltså styra de val som görs. Forskningen visar att det inte går att förutsätta att konsumenter på finansmarknaden alltid fattar beslut baserat på ekonomiskt rationella kalkyler.

Finansmarknaden spelar samtidigt en avgörande roll för samhällsekonomin och de flesta konsumenter är beroende av finansmarknaden för att exempelvis finansiera en bostad, försäkra sig själva eller sina ägodelar mot skada och spara pengar för framtiden.

För att konsumenter inte ska råka illa ut till följd av sitt informationsunderläge behövs därför regler som skyddar dem. Reglerna minskar risken för att konsumenter gör finansiella val som får stora negativa effekter på den egna ekonomin. På så sätt minskar också risken för det allmänna,

¹ Se till exempel Promemorian Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskap, (http://www.fi.se/contentassets/a415dba719684ff4a29fd9c-7fad3c541/finansiell_formaga_2015ny.pdf)

som annars kan behöva bära kostnaderna av för låga pensioner eller för hög privat skuldsättning.²

ETT RAMVERK FÖR KONSUMENTSKYDDET

FI:s uppdrag är att arbeta för ett finansiellt system som är stabilt, präglas av förtroende och har väl fungerande marknader som tillgodoser behoven av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.

För att tydliggöra uppdraget att arbeta för ett högt skydd för konsumenter har FI tagit fram ett ramverk för konsumentskyddet, som publiceras i samband med den här rapporten.³ I ramverket fokuserar FI framför allt på målsättningen med arbetet, det vill säga vad ett högt konsumentskydd på finansmarknaden innebär.

Slutsatsen är att målet för konsumentskyddet i slutändan är detsamma som för hela FI:s verksamhet: Finansmarknaden ska fungera väl och tillgodose de behov som finns. För konsumenter innebär det att de ska bli erbjudna ändamålsenliga och kostnadseffektiva produkter och tjänster.

För att ett högt konsumentskydd ska uppnås anser FI att tre övergripande villkor behöver vara uppfyllda:

- Konsumenters tillgångar hos finansiella företag är säkra och företagen följer ingångna avtal med skäliga villkor.
- Konsumenter får relevant och begriplig information.
- Finansiella företag visar omsorg om konsumenterna och utgår från konsumenternas behov och förutsättningar.

Både forskning och erfarenheter från den finansiella tillsynen visar att konsumenters informationsunderläge kvarstår även när de finansiella företagen tillhandahåller stora mängder information. Ett högt konsumentskydd förutsätter därför att finansiella företag inte utnyttjar sitt övertag utan i stället tar hänsyn till enskilda konsumenters förutsättningar när de utvecklar och säljer produkter samt lämnar information till konsumenter.

Att de finansiella företagen tar hänsyn till konsumenternas förutsättningar att ta till sig information och utvärdera finansiella beslut är en central del i FI:s förväntningar på företagens uppförande.

Att betona att de finansiella företagen har en omsorgsplikt innebär en ambitionshöjning jämfört med en mer traditionell syn på konsumentskydd som ofta stannar vid konkreta krav om informationsgivning och transparens i kombination med regler om kapitaltäckning, styrning och liknande. Det är en ambitionshöjning som FI påbörjade 2014 i samband med bildandet av ett särskilt verksamhetsområde för konsumentskydd och som nu blir ännu tydligare i och med ramverket. Ett tydligare fokus på konsumenters förutsättningar och beteende är en naturlig utveckling mot bakgrund av tillsynserfarenheter, forskning och ny reglering. Det märks också hos tillsynsmyndigheter i andra länder.⁴

2 Även andra regler för de finansiella företagens verksamhet än de direkt konsumentskyddande är nödvändiga för att finansmarknaden ska fungera väl. Fokus i den här rapporten är dock risker för konsumenter på finansmarknaden och åtgärder för att stärka konsumentskyddet.

3 Ett ramverk för konsumentskyddet, FI dnr 17-7487.

4 Ett tydligt exempel är Financial Conduct Authority (FCA) i Storbritannien, som

VERKTYG I ARBETET FÖR ETT HÖGT KONSUMENTSKYDD

De verktyg som FI har för att uppfylla sitt uppdrag riktar sig framför allt till de finansiella företagen. För det första ställs det höga krav på aktörer som vill driva finansiell verksamhet. FI prövar i samband med tillståndsgivningen att företagen uppfyller de krav som ställs.

Efter att ett företag har fått tillstånd att driva finansiell verksamhet står företaget under FI:s tillsyn. Tillsynen handlar ibland om att hantera incidenter och akuta problem, men framför allt syftar den till att förebygga problem. För att det ska kunna uppnås måste tillsynen vara riskbaserad. Det innebär bland annat att FI måste hålla en löpande kontakt med de finansiella företagen. Det innebär också att FI varje år genomför en riskanalys för att identifiera de risker som ska prioriteras i tillsynen.

Aktuella risker för konsumentskyddet

FI:s prioritering av risker på konsumentskyddsområdet framför allt ifrån hur konsumenter kan komma att påverkas av en identifierad risk: Hur många konsumenter drabbas om risken inträffar och vad är konsekvenserna för de som drabbas?

En prioriterad fråga är risken för att konsumenter och hushåll tar på sig för stora skulder i förhållande till sin ekonomiska situation. Det kan till exempel ske genom dyra konsumtionslån till följd av bristande kreditprövning eller aggressiv marknadsföring. För vissa hushåll kan bolånet innebära en risk, om marginalerna är för små för att hantera till exempel en räntehöjning.

En annan prioriterad risk är att konsumenter gör olämpliga val kring svårutvärderade sparprodukter. Sådana val kan till exempel bero på svårförståelig eller vilseledande information om avgifter och kostnader. Det kan också ske till följd av olämplig rådgivning, som påverkas av andra faktorer än konsumenternas behov och förutsättningar.

Svårigheten att utvärdera produkter är särskilt stor när det gäller sådant som liknar finansiell verksamhet, men som inte fullt ut omfattas av de finansiella regelverken. Två exempel är gräsrotsfinansiering och binära optioner.

Förutom tillsyn som fokuserar på de finansiella företagens uppförande gentemot konsumenter rör en stor del av FI:s arbete risker i företagens verksamhet som kan få indirekta konsekvenser för konsumenter. Sådan tillsyn bidrar också till konsumentskyddet, eftersom ett högt konsumentskydd förutsätter stabila företag som kan fullfölja ingångna avtal. FI:s tillsyn över att företagen på bank-, försäkring- och värdepappersmarknaderna är stabila och har finansiell motståndskraft presenteras årligen i separata tillsynsrapporter.

Vid sidan av tillståndsprövning och tillsyn kan FI också utfärda regler (föreskrifter och allmänna råd) för att förtydliga och komplettera innehållet i lagstiftningen. FI pekar även på behov av förändringar i lagstiftningen. Alla åtgärder som FI föreslår måste baseras på noggrann analys av de problem som åtgärderna syftar till att lösa och de andra effekter som åtgärderna kan få. Till exempel måste FI ta hänsyn till vilka grupper av konsumenter som berörs, vilka företag som påverkas samt vilka effekter förslaget kan få för konkurrensen och innovationsklimatet på

redan 2013 pekade på vikten av att ta hänsyn till dessa faktorer i den finansiella tillsynen. (Se Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority, Occasional Paper No. 1)

marknaden. FI deltar också aktivt i de europeiska tillsynsmyndigheters verksamhet. Detta gäller inte minst arbetet med de regler som kompletterar kraven i EU-direktiv på finansmarknadsområdet.

KONSUMENTSKYDD GENOM FINANSIELL FOLKBILDNING

En stor del av FI:s arbete för ett högt konsumentskydd fokuserar på de finansiella företagen och deras verksamhet. Samtidigt har FI ett särskilt uppdrag att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning. I stället för att minska konsumenternas informationsunderläge genom att ställa krav på de finansiella företagen syftar detta arbete till att stärka konsumenternas finansiella förmåga.

En stor del av arbetet bedrivs i samarbete med företag, organisationer och andra myndigheter. Flera utbildningsinsatser sker inom ramen för det nationella nätverket Gilla Din Ekonomi. Nätverket genomför opartiska utbildningsinsatser i privatekonomi i FI:s regi.

Behovet av finansiell utbildning varierar mellan olika grupper och mellan personer i olika livssituationer. Därför görs riktade insatser för olika målgrupper, till exempel på arbetsplatser, i klassrum eller via digitala kanaler.

För att nå större spridning är grundtanken i alla utbildningsprojekt att utbilda personer som i sin tur kan sprida kunskapen vidare till andra. Till exempel utbildar FI tillsammans med Gilla Din Ekonomi fackliga ombudsmän som kan sprida sin kunskap på arbetsplatser och överförmyndare som i sin tur kan utbilda gode män.

Genom samarbete med högskola och universitet utbildar FI och nätverket blivande ekonomer och personalvetare i pensionskunskap. De kan på så sätt informera om pensionsfrågor på framtida arbetsplatser. För grundskola och gymnasium producerar FI utbildningsmaterial som knyter an till läroplanen. I projektet Ekonomismart utbildas arbetslösa unga vuxna i vardagsekonomi och konsumenträtt. Vidare har FI tagit fram ett utbildningsmaterial i privatekonomi som används inom undervisningen i svenska för invandrare (SFI). Med start 2016 samverkar FI och flera andra myndigheter och organisationer med landets länsstyrelser för att samordna utbildningsdagar riktade till personer som i sitt dagliga arbete har kontakt med nyanlända och ensamkommande barn.

Slutligen kan nämnas det internationella arbete som FI bedriver inom ramen för sitt folkbildningsuppdrag. Till exempel samverkade FI 2016 med organisationen Child & Youth Finance Internationals årliga internationella forum som uppmärksammar innovativa utbildningsinsatser för barn och unga i privatekonomi. FI samordnar också Sveriges aktiviteter under Money Week, som är en global temavecka om vikten av kunskaper i ekonomi för barn och unga.

ANDRA AKTÖRER SOM VERKAR FÖR ETT HÖGT KONSUMENTSKYDD

FI:s tillsyn utgår framför allt från specifika rörelseregler för finansiella företag. Konsumentverket har samtidigt tillsyn över företagen ur ett marknadsrättsligt perspektiv, till exempel vad gäller frågor om avtalsvillkor och marknadsföring. Andra aktörer med viktiga uppdrag är Allmänna reklamationsnämnden och Konsumentombudsmannen – som kan hjälpa enskilda konsumenter i reklamationsärenden gentemot företag – Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas För-

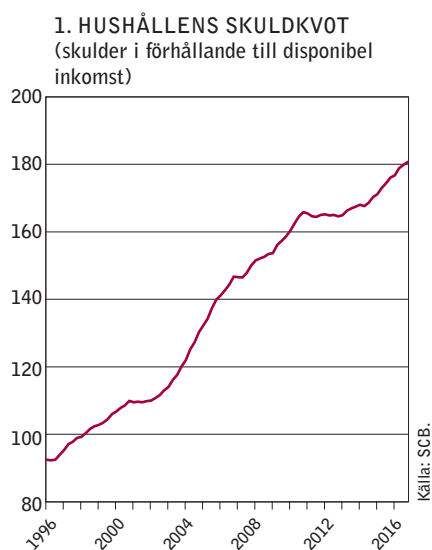
säkringsbyrå – som bland annat tillhandahåller prisjämförelser för olika produkter – samt Pensionsmyndigheten, Riksgälden, Datainspektionen och Konkurrensverket, vars respektive uppdrag är viktigt för att uppnå ett högt konsumentskydd.

Skuldsättning – en konsumentrisk

När tillgången till krediter blir större ökar risken för att konsumenter tar större lån än deras ekonomi tillåter. Lån för konsumtion kan innebära en stor risk för enskilda hushåll, särskilt om de utökas eller läggs om på ett sätt som inte ligger i konsumentens intresse. Hushåll som lånar för att finansiera sin bostad har överlag goda marginaler, men det finns också sårbara hushåll. För dem kan störningar i privatekonomin eller samhällsekonomin få betydande konsekvenser.

Att omvandla sparande till finansiering är en av det finansiella systemets grundfunktioner. Pengar som ett hushåll eller företag inte använder för tillfället kan på så sätt medverka till att finansiera konsumtion eller investeringar. För konsumenter kan krediter till exempel innebära en möjlighet att finansiera en bostad eller att konsumera i dag för medel som är tillgängliga först senare. Samtidigt kan krediter innebära en risk, framför allt för konsumenter och hushåll som saknar tillräckliga marginaler.

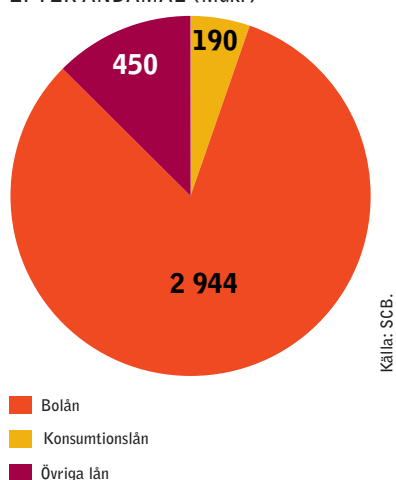
Konsumentkrediter är ett samlingsnamn för alla krediter som ges till konsumenter. I statistiken delas de i sin tur ofta in i tre kategorier efter uppskattat ändamål (se faktaruta nedan). I den här rapporten kommer kategorierna bolån och konsumtionslån att användas för att belysa riskerna för konsumenter.



Olika typer av konsumentkrediter

I statistiken delas krediter till konsumenter upp i tre kategorier efter krediternas ändamål. Kategorierna beräknas främst utifrån typen av säkerhet för krediten och vilket företag som har beviljat den. Detta eftersom finansiella företag i Sverige i regel inte frågar sina kunder om vad krediten ska användas till. Bolån kallas lån som ges med en bostad som säkerhet. I kategorin konsumtionslån räknas lån utan säkerhet, lån med borgen samt betalkortsfordringar och kontokortskrediter. En sista kategori är övriga lån, där lån som har annan säkerhet än bostad räknas in.

2. UTLÅNING TILL HUSHÅLL EFTER ÄNDAMÅL (Mdkr)



Anm. Diagrammet baseras på utestående lån från svenska monetära finansinstitut (MFI) till hushåll per mars 2017. Konsumentkreditinstitutens utlåning inkluderas inte.

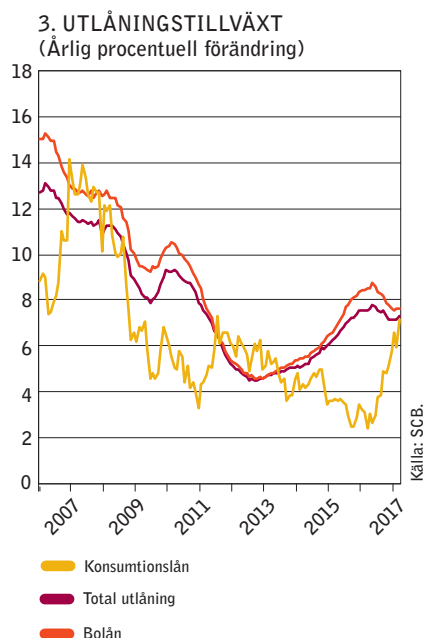
Olika risker vid olika typer av lån

Hushållens skulder har ökat under lång tid. Som andel av den disponibla inkomsten har hushållens skulder ökat från 90 procent 1996 till runt 180 procent 2016 (diagram 1).

Bolånen står för den övervägande delen av hushållens skulder (diagram 2). Bolånen ökar också snabbare än konsumtionslånen, men tillväxttakten för bolån har dämpats något det senaste året medan den har ökat för konsumtionslån (diagram 3).

Den övergripande risken är den samma för alla typer av lån: att konsumenter beviljas lån som är för stora eller för kostsamma i förhållande till sin återbetalningsförmåga. Riskerna tar sig dock uttryck på olika sätt för olika typer av lån. Skillnaderna illustrerar delvis den avvägning som FI måste ta hänsyn till i sin riskbaserade tillsyn: Hur stor är sannolikheten att en risk materialiseras och hur många konsumenter berörs om det händer?

Väldigt många konsumenter har bolån, men riskerna är begränsade för



de flesta ur ett konsumentskyddsperspektiv. Hushåll med små marginaler kan dock påverkas negativt vid störningar i ekonomin, vilket kan innebära en risk både för samhällsekonomin och för enskilda konsumenter. Detta diskuteras närmare i kapitlets sista avsnitt. Andelen konsumenter som tar konsumtionslån är mindre. Samtidigt bedömer FI att konsumentrisken i den här typen av lån är högre, eftersom det i grunden rör sig om en annan typ av låneprodukt, som säljs till konsumenter på ett väsentligt annorlunda sätt. Utlåning som påverkas av andra faktorer än konsumenternas återbetalningsförmåga kan få betydande konsekvenser för enskilda konsumenter som tar på sig större eller dyrare konsumtionslån än deras ekonomi tillåter.

KONSUMTIONSLÅN

I statistiken över utlåning för konsumtion ingår olika typer av krediter utan säkerhet (se tidigare ruta). I det här kapitlet diskuteras framför allt så kallade blancolån, det vill säga lån utan säkerhet, som varierar i storlek men kan uppgå till 500 000 kronor. Den största delen av utlåningen kommer från kreditinstitut (banker och kreditmarknadsbolag), varav vissa har specialiserat sig på just blancolån.

Under de senaste åren har också utlåningen från konsumentkreditinstitut (ibland benämnda snabblåneföretag) ökat.⁵ Den totala utlåningen från de företag som i dagsläget har tillstånd som konsumentkreditinstitut uppgår till 3 procent av de totala konsumtionslånen. De krediter som ges ut av dessa företag är dock betydligt mindre än de som lämnas av kreditinstituten. Den genomsnittliga storleken på beviljade lån från konsumentkreditinstitut under fjärde kvartalet 2016 var cirka 8 200 kronor.

Risker med konsumtionslån

När tillgängligheten till konsumtionslån ökar finns en risk att fler konsumenter skuldsätter sig mer än vad deras ekonomiska situation medger. Det kan ske till följd av en bristande förståelse för hur räntor och avgifter är utformade eller hur den egna ekonomiska situationen kan förändras. Det kan också bero på att det kreditgivande företaget brister i sin kreditprövning eller påverkar konsumenter att förlänga, utöka eller ta nya krediter. En ytterligare förklaringsfaktor till ökad skuldsättning är sociala normer och attityder till belåning. Det styrks bland annat av ny forskning, som visar att många personer uppger sig ha en negativ inställning till skuldsättning och att det påverkar lånebeteenden. Forskarna pekar dock också på att sociala normer om skuldsättning som något negativt tycks avta i takt med att skuldsättningen ökar.⁶

Riskerna med konsumtionslån för enskilda konsumenter handlar framför allt om att de utformas och säljs på ett sätt som riskerar att skapa en konflikt mellan intjäningen för det långivande företaget och vad som är bäst för konsumenten.

Under 2016 genomförde FI en kartläggning av drygt 80 kreditinstitut om hur konsumtionslån utan säkerhet utformas och säljs. Urvalet omfattade både större banker, sparbanker och mindre banker och kreditmarknadsföretag som till stor del har specialiserat sig på konsumtionslån utan säkerhet. En stor del av företagen i urvalet ägnar sig åt konsumtionslån i

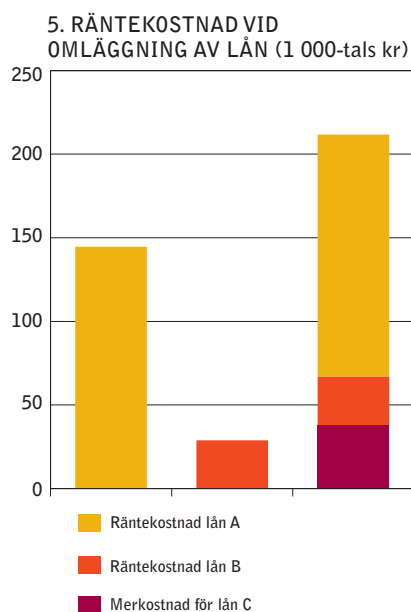
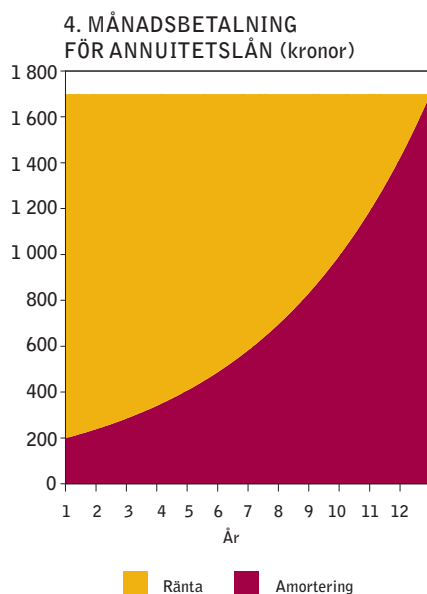
⁵ En jämförelse av den sammanlagda beviljade kreditvolymen för de företag som hade tillstånd som konsumentkreditinstitut under sista kvartalet 2015 visar att de beviljade 31 procent högre sammanlagd kreditvolym under motsvarande period 2016.

⁶ Se Almenberg et al., "Attitudes Towards Debt and Debt Behavior".

begränsad omfattning. Slutsatserna som dras från kartläggningen gäller därför i första hand de kreditinstitut vars verksamhet till stor del är specialiserad på konsumtionslån.

Kartläggningen visar att konsumtionslån i hög utsträckning sägs upp i förtid av låntagaren för att läggas om till ett större lån, eller ett lån med längre löptid, i stället för att betalas tillbaka. För de kreditinstitut som är specialiserade på konsumtionslån utan säkerhet var den genomsnittliga planerade återbetalningstiden för lån utbetalade under 2015 drygt sju år. Men i genomsnitt var den faktiska löptiden för avslutade lån under samma tid drygt två år.

Det faktum att den absolut vanligaste låneformen för konsumtionslån är annuitetslån (se ruta) gör att lånet är mer lönsamt för långivaren i början av lånets löptid. Det kan ge långivaren incitament att föreslå kunden att ersätta lånet med ett nytt lån efter ett tag. Detta kan verka lockande för konsumenten i de fall det leder till en lägre månadsbetalning. Följden kan dock bli att det totala priset för lånet blir betydligt högre än vad som framgick när avtalet ingicks, eftersom andelen av månadsutgiften som består av ränta återigen ökar när lånet läggs om eller utökas.



Anm. Lån A uppgår till 100 000 kronor och lånas på 12 år till en ränta på 18 procent. Lån B uppgår till 20 000 kronor och lånas separat till samma villkor som lån A. Lån C består av restskulden från lån A efter tre år (90 586 kronor) och 20 000 kronor och läggs upp som ett nytt lån på 12 år till 18 procents ränta.

Annuitetslån

Ett annuitetslån kännetecknas av att låntagaren i varje period betalar ett fast totalt belopp för ränta och amortering. I takt med att lånet betalas av ökar andelen som utgörs av amortering medan andelen ränta minskar, men månadsbetalningen för konsumenten är alltså den samma för hela löptiden (diagram 4). Detta kan jämföras med lån med rak amortering, där den månatliga betalningen blir mindre ju mer lånet betalas av.

Annuitetslån innebär inte per definition en risk för konsumenter. Till exempel betalas de flesta studielån hos Centrala Studiestödsnämnden (CSN) på samma sätt. Det faktum att lånet ger större inkomster för en kreditgivare i början av löptiden kan dock ge incitament för långivare att förmå konsumenten att lägga om lånet.

Detta kan illustreras med ett räkneexempel som i diagram 5: En konsument lånar 100 000 kronor i 12 år till 18 procents ränta (lån A). Efter tre år vill konsumenten låna ytterligare 20 000 kronor (lån B). För konsumenten vore den bästa lösningen att lägga upp ett separat lån för det beloppet, eftersom en stor del av räntekostnaden för lån A redan är betald. Det långivande företaget tjänar dock på att förtidsinlösa lån A och skapa ett nytt lån som uppgår till lån B plus restskulden från lån A. I räkneexemplet leder det till en merkostnad för konsumenten på drygt 38 000 kronor.

Att det är vanligt att lösa in lån i förtid för att lägga om dem är något som FI har sett i sin kartläggning av blancokrediter till konsumenter. Det är ett av de fenomen som FI kommer att fortsätta granska i riktade tillsynsinsatser.

FI:s kartläggning visar också att omläggning av lån i relativt stor utsträckning initieras av låneförmedlare.⁷ Hos de kreditinstitut som har specialiserat sig på blancolån initierades mer än hälften av utlåningen av låneförmedlare. Då förmedlarna ofta tar emot provisioner från långivarna (upp till 8 procent av lånebeloppet) skapar det risker för provisionsdriven utlåning som inte är i kundens bästa intresse.

⁷ Förmedlare av konsumtionslån måste ha tillstånd som konsumentkreditinstitut. De förmedlade under 2016 krediter till en summa motsvarande 8 procent av de totala konsumtionslånen.

Här finns tydliga paralleller till risken för intressekonflikter i samband med finansiell rådgivning, som diskuteras i nästa kapitel. Det krävs dock fortsatta tillsynsinsatser för att avgöra om problemet kan sägas vara lika omfattande på lånesidan.

Vid sidan av de risker som hänger samman med utformningen och försäljningen av konsumtionslån kan det finnas risker som hänger samman med skyddsbehovet hos de konsumenterna som tar konsumtionslån. Eftersom räntan på konsumtionslån oftast är hög är det rimligt att anta att konsumenterna som har ett alternativ till att låna för konsumtion i stor utsträckning borde föredra det alternativet. I enlighet med det antagandet kan de konsumenterna som lånar för konsumtion tänkas ha mindre marginaler i sin ekonomi redan från början.

Detta förhållande diskuteras i betänkandet från utredningen om vissa konsumentkrediter publicerade i oktober 2016. Utredningen, som avgränsar sitt arbete till så kallade högkostnadskrediter från konsumentkreditinstitut, pekar på en rad faktorer som tyder på att konsumenterna som tar sådana lån utgör en särskild riskgrupp, till följd av till exempel låg inkomst, små marginaler eller betalningsanmärkningar. Utredningen konstaterar samtidigt att liknande risker förekommer också vid lån från andra långivare, till exempel att vissa kreditinstitut i sin marknadsföring vänder sig till konsumenterna som har betalningsanmärkningar eller anser sig ha svårt att få lån hos andra kreditinstitut.⁸

Oavsett om det beror på små marginaler hos konsumenterna eller kreditgivning som påverkas av andra hänsyn än låntagarens återbetalningsförmåga finns en risk att konsumenterna tar större eller dyrare konsumtionslån än deras ekonomi klarar av. För enskilda konsumenterna kan konsekvenserna bli allvarliga. Det kan gå så långt att kreditgivaren överlämnar skulden till Kronofogdemyndigheten. Men även innan det sker kan ökade kostnader till följd av exempelvis försenade betalningar av lån få stora effekter på en konsumentens privatekonomi. När en konsument inte kan betala skulder som förfaller till betalning, och den betalningsoförmågan är långvarig, brukar det kallas för överskuldssättning.

Tillsyn av FI och Konsumentverket

En central del i konsumentskyddet på kreditmarknaden är reglerna om kreditprövning och god kreditgivningssed.⁹ Reglerna om kreditprövning utgår från principen att företag bara får låna ut pengar om konsumenten bedöms ha förmåga att betala tillbaka lånet och klara av de kostnader som lånet innebär.

Att kontrollera att kreditprövningarna genomförs på rätt sätt är därför en viktig del i tillsynen. Tillsynsansvaret ligger på FI vad gäller kreditinstitut, medan Konsumentverket har tillsyn över kreditprövningen hos konsumentkreditinstitut.

Mot bakgrund av de uppgifter som har framkommit i FI:s kartläggning av marknaden för konsumtionslån utan säkerhet kommer FI under det kommande året att genomföra mer riktade tillsynsinsatser. De kommer att fokusera på att kontrollera att konsumenterna inte beviljas lån som de inte har råd med, dels gentemot kreditinstitut som specialiserar sig på blancoutlåning, dels med fokus på låneförmedlare.

8 Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter (SOU 2016:68) s. 165-166

9 12 § och 6 § konsumentkreditlagen (2010:1846)

I sammanhanget bör också nämnas samarbetet mellan Konsumentverket, FI och Kronofogdemyndigheten för att motverka överskuldsättning (se ruta).

Fördjupad samverkan mot överskuldsättning

Regeringen har gett Konsumentverket i uppdrag att i samarbete med Kronofogdemyndigheten och FI verka för en fördjupad samverkan med andra samhällsaktörer som kan bidra till att personer som har eller riskerar att få problem med överskuldsättning kan få ordning på sin ekonomiska situation. Uppdraget omfattar bland annat utbyte av kunskap och erfarenheter liksom samarbete med förebyggande aktiviteter för att minska överskuldsättning.

Projektet pågår till juni 2019. FI:s bidrag består huvudsakligen av erfarenheter från tillsynen av de finansiella företagens agerande mot konsumenter och från andra delar av FI:s verksamhet, som tillståndsprövning och insatser inom finansiell folkbildning.

Ny reglering för ett högre konsumentskydd

Att konsumentkreditinstituten från och med juli 2014 omfattas av tillståndsplikt och står under tillsyn är ett viktigt steg för ett högre konsumentskydd på marknaden för konsumtionslån.¹⁰ 117 företag har hittills ansökt om tillstånd. FI har avslagit 29 av dessa eftersom de inte har bedömts uppfylla de krav som ställs.¹¹ Att företag som inte uppfyller kraven hindras från att verka på marknaden innebär per definition ett högre konsumentskydd.

Ytterligare steg föreslås i det tidigare nämnda utredningsbetänkandet om stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. Bland annat föreslår utredningen ett ränte- och kostnadstak samt begränsningar i möjligheten att förlänga lån. Vidare föreslås skärpta marknadsförings- och informationskrav för att göra det enklare för konsumenter att förstå vad ett lån verkligen kostar. Slutligen föreslås krav på att konsumenter inte bara ska bedömas klara av kostnaderna för ett lån men också ha en buffert kvar i sin ekonomi.¹²

FI anser att åtgärderna som föreslås sammantaget kan leda till ett stärkt konsumentskydd. Framför allt eftersom de inte enbart bygger på att ge konsumenter mer information, utan också innebär hårdare krav på företagens uppförande gentemot konsumenterna när det gäller produktutformning och kreditprövning. FI:s fortsatta tillsyn får utvisa om liknande åtgärder bör föreslås även för konsumtionslån som ges av kreditinstitut.

Digitalisering ger snabbare tillgång till lån

Den snabba digitaliseringen påverkar alla delar av finansmarknaden – så även marknaden för konsumtionslån.

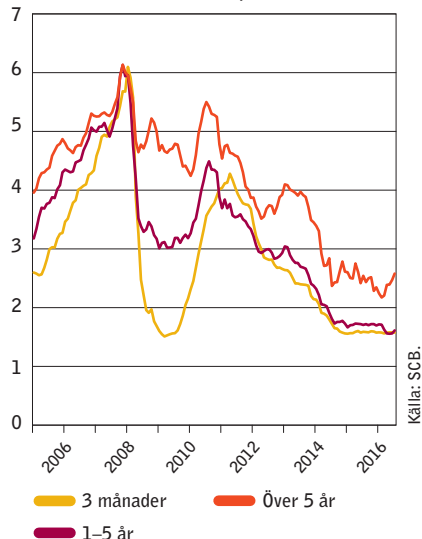
Digitaliseringen för till exempel med sig innovationer och nya aktörer, vars verksamhet inte alltid fångas in av befintliga regelverk. På kreditmarknaden är ett exempel lånebaserad gräsrotsfinansiering som finan-

¹⁰ Lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

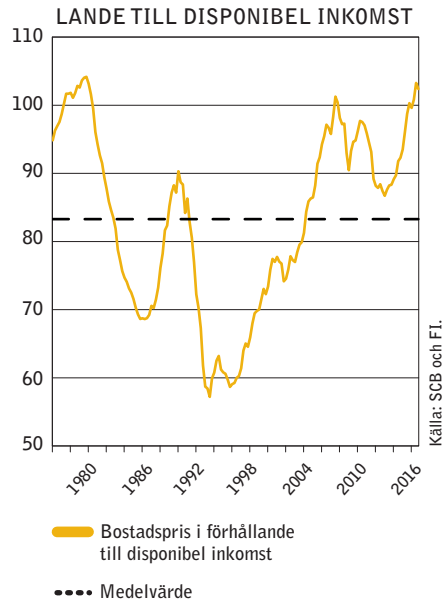
¹¹ Ytterligare nio ansökningar har återkallats av det sökande företaget.

¹² Se t.ex. s. 19-20, Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter, SOU 2016:68.

6. BOLÅNERÄNTOR (procent)



7. BOSTADSPRISER I FÖRHÅLLANDE TILL DISPONIBEL INKOMST



Anm. Utvecklingen för Fastighetsprisindex (SCB) i förhållande till utvecklingen för hushållens disponibla inkomst.

sierar utlåning till konsumenter (ibland kallade peer-to-peer-lån). Vid sådana lån finns en tydlig risk för de konsumenter som lånar.¹³ Lånen liknar vanliga konsumtionslån, men eftersom företagen inte alltid omfattas av kraven på kreditprövning är risken större att konsumenter beviljas lån som de egentligen inte har möjlighet att betala tillbaka. Incitamenten att göra bra kreditprövningar är också svagare i och med att plattformen inte tar någon egen kreditrisk.

I december 2015 publicerade FI en rapport om gräsrotsfinansiering på uppdrag av regeringen.¹⁴ Därefter tillsatte regeringen i juli 2016 en utredning för att se över förutsättningarna för gräsrotsfinansiering i Sverige, delvis med utgångspunkt i FI:s rapport. I utredningens uppdrag ingår också att analysera hur verksamheten förhåller sig till nuvarande regelverk, om det behövs en ny näringsrättslig lagreglering eller om befintlig lagstiftning behöver justeras. FI deltar i arbetet med utredningen, som ska redovisa sitt arbete senast den 29 december 2017.

BOLÅN

De flesta hushåll måste i dag låna för att finansiera en bostad. I och med att bolånen svarar för över 80 procent av hushållens totala skulder är det en viktig marknad för FI att följa. FI analyserar bolånemarknaden med utgångspunkt i alla delar av sitt uppdrag: att bidra till finansiell stabilitet och ett högt konsumentskydd samt att motverka makroekonomiska obalanser.

FI fokuserar till stor del på att mäta och bedöma hushållens motståndskraft mot störningar som kan drabba samhällsekonomin. Det kan till exempel vara högre räntor, ökad arbetslöshet eller fallande bostadspri- ser. FI bedömer även vilka sårbarheter som hushållens stora skulder medför.

Att bedöma sannolikheten för och storleken på eventuella störningar är svårt. Samtidigt bedömer FI att det mot bakgrund av det exceptionellt låga ränteläget och de låga bolåneräntorna är rimligt att anta att utrym- met för räntehöjningar i ekonomin är större än utrymmet för räntesän- kningar under de kommande åren (diagram 6). Det är inte heller sannolikt att den snabba tillväxten i bostadspri- ser kan vara för evigt (diagram 7).

FI har begränsad möjlighet att påverka sannolikheten för att störningar inträffar. I stället fokuserar FI på att stärka hushållens och företagens motståndskraft och att minska andelen sårbara hushåll för att begränsa risken för enskilda konsumenter och för makroekonomin.

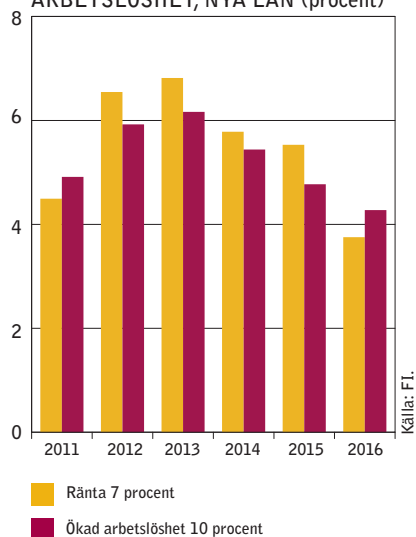
Begränsad risk för kreditförluster

FI bedömer att hushållens stora bolån i nuläget inte utgör någon förhöjd risk för den finansiella stabiliteten. Risken för kreditförluster för ban- kerna är begränsade. FI kontrollerar löpande bankernas prövning av hushållens förmåga att klara de kostnader som bolånet medför tillsam- mans med övriga nödvändiga levnadsomkostnader och bedömer att kva- liteten på dessa kvar-att-leva-på-kalkyler överlag är god. De stickprov som FI genomför på ett stort antal nya bolånetagare i den årliga bolåne- undersökningen visar också att de hushåll som tog ett nytt bolån överlag har en tillräckligt god återbetalningsförmåga. Det innebär att i princip

13 Det finns också risker för de konsumenter som lånar ut pengar för att finansie- ra utlåningen, vilket diskuteras i nästkommande kapitel.

14 Gräsrotsfinansiering i Sverige – en kartläggning, (http://www.fi.se/contentasse/0ffe196bc6ba4569bc16682da5faae14/grasrotsfinansiering_151215.pdf).

8. ANDEL HUSHÅLL MED UNDERSKOTT VID 7 PROCENTS RÄNTA OCH 10 PROCENTS ÖKAD ARBETSLÖSHET, NYA LÅN (procent)



Anm. Beräkningen med ökad arbetslöshet utgår från en ränta på 2 procent samtliga år.

Källa: FI.

alla hushåll skulle klara av kostnaderna för sina bolån även i händelse av ekonomiska störningar.

Marginalerna har också förbättrats över tid. Vid en räntenivå på 7 procent skulle knappt 4 procent av nya bolånetagare 2016 få ett underskott i ekonomin, att jämföra med 5,5 procent av nya bolånetagare 2015. Även andelen nya bolånetagare som skulle få ett underskott vid högre arbetslöshet har minskat. (diagram 8).¹⁵

Risker för sårbara hushåll

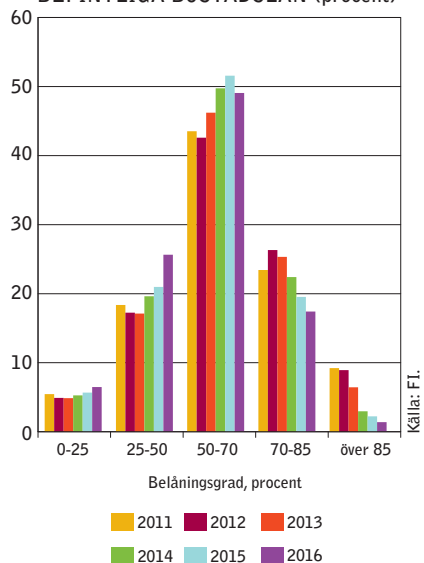
Även om hushållsektorn i stort bedöms kunna bära kostnaderna för sina bolån kan störningar i ekonomin leda till att många hushåll måste dra ner på sina övriga utgifter för att klara av att betala räntor och amorteringar. Det innebär en risk för makroekonomin, eftersom minskad aggregerad konsumtion kan förstärka en ekonomisk nedgång. Det innebär också en risk för enskilda hushåll, vars vardag kan påverkas i stor utsträckning när de tvingas dra ner på sin konsumtion.

De hushåll som har stora skulder i förhållande till sin inkomst (hög skuldkvot) eller i förhållande till bostadens värde (hög belåningsgrad) är särskilt sårbara. Skuldkvot och belåningsgrad är därför två parametrar som FI följer noga i den årliga bolåneundersökningen.

Sett till alla utestående bolån är andelen hushåll med en belåningsgrad på över 50 procent närmare sju av tio. (diagram 9) För nya lån har den genomsnittliga volymviktade belåningsgraden minskat de senaste åren, men ligger fortfarande relativt högt på närmare 70 procent.

Den genomsnittliga skuldkvoten för nya bolånetagare har ökat de senaste åren, men har sedan 2015 stabiliserats på runt 400 procent. Mer än 16 procent av de nya bolånetagarna har dock en skuldkvot på mer än 600 procent (diagram 10). Hushåll med hög skuldkvot är mer sårbara för en räntehöjning, framför allt om de har bolån med rörlig ränta.

9. FÖRDELNING AV GENOMSNITTLIGA BELÅNINGSGRADER FÖR BEFINTLIGA BOSTADSLÅN (procent)



Källa: FI.

Hushållens räntekänslighet – en ekonomisk sårbarhet?

Ungefär tre fjärdedelar av nya bolån har rörlig ränta, det vill säga tre månaders räntebindningstid. Det framgår av den analyspromemoria som FI publicerade i mars 2017.¹⁶ I kombination med höga skuldkvoter innebär det en historiskt hög räntekänslighet i den svenska hushållssektorn.

Enligt FI är det därför viktigt att konsumenter ges tillräckliga förutsättningar för att välja bunden ränta och på så sätt försäkra sig mot ränterisk. Det gäller inte minst för sårbara hushåll.

FI anser att reglerna behöver ses över för den ersättning som en bank kan ha rätt att ta ut när en konsument ändrar lånevillkor (så kallad ränteskilnad ersättning) så att de inte på ett onödigt sätt snedvrider hushållens val av räntebindningstid.

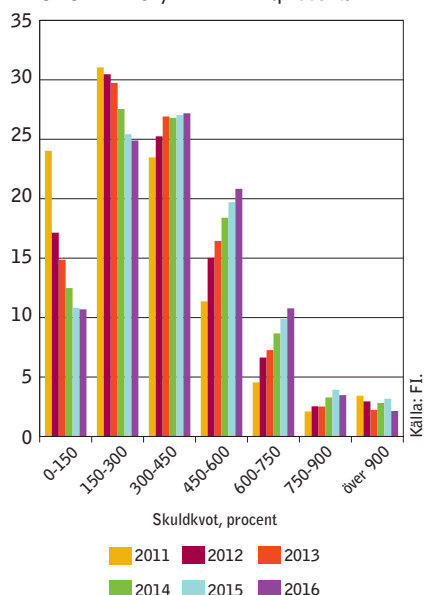
Vidare har bankerna en central roll i att ge konkreta ränteerbjudanden till kunderna med information om för- och nackdelarna med olika räntebindningstider. Att hushållen förstår vad det innebär att binda och ha rörlig ränta

15 Se Den svenska bolåneemarknaden för en beskrivning av stresstesterna, (http://www.fi.se/contentassets/2a4665e04627420880e4af1c771a11fe/bolan_2017ny3.pdf).

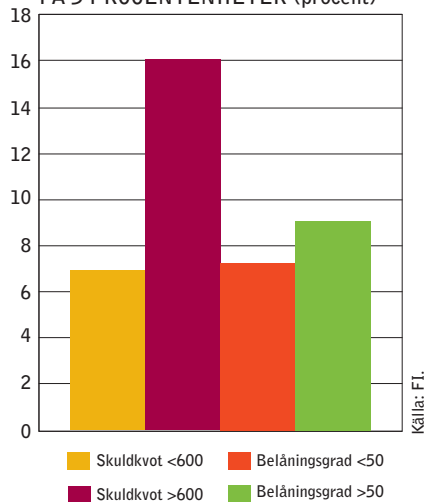
16 FI-analys 9 Hushållens räntebindningstid – en ekonomisk sårbarhet?, (http://www.fi.se/contentassets/1dcc1e4d818c4751aeb56d3265ee2e16/fianalys9_hushall_rantebindtid_20170310.pdf).

är en förutsättning för att de ska kunna diskutera sin räntekänslighet och eventuellt binda räntan för att öka sin motståndskraft mot räntehöjningar.

10. HUSHÅLL FÖRDELADE PÅ SKULDKVOT, NYA LÅN (procent)



11. KONSUMTIONSMINSKNING VID RÄNTEHÖJNING PÅ 3 PROCENTENHETER (procent)



Åtgärder för stärkt motståndskraft

För att minska riskerna med hushållens stora skulder har FI vidtagit ett antal åtgärder för att stärka hushållens motståndskraft och minska sårbarheterna. 2010 införde FI ett bolånetak, som innebär en begränsning för hur stort bolånet får vara i förhållande till värdet på säkerheten. Kravet innebär att hushåll till viss del skyddas mot risken att ha ett lån som är större än värdet på bostaden i händelse av ett bostadsprisfall.

2016 infördes krav på amortering för hushåll med en belåningsgrad på mer än 50 procent av bostadens värde. I april 2017 presenterade FI en analys av vilka effekter som amorteringskravet har haft. Analysen visar att amorteringskravet har haft dämpande effekter. De nya bolånetagarnas skuldkvoter har blivit lägre än vad de skulle blivit utan kravet. I genomsnitt har amorteringskravet dämpat de nya bolånetagarnas skuldkvoter för bolån med nästan 9 procent.¹⁷

Överlag innebär amorteringskravet att de hushåll som omfattas av kravet köper något billigare bostäder och belånar sig mindre. Ur konsumentskyddsperspektiv är det dock framför allt intressant att titta på vilka effekter kravet har haft för sårbara hushåll. Analysen visar att de nya bolånetagare som har högst belåningsgrader har påverkats mest och tar mindre lån i förhållande till sin inkomst till följd av amorteringskravet. FI:s bolåneundersökning visar också att ökningen av andelen hushåll som amorterar är störst hos hushåll med högre belåningsgrader, framför allt i intervallet 50–70 procent. Även om amorteringskravet innebär ökade utgifter för nya bolånetagare i nuläget borde kravet därför på sikt stärka motståndskraften hos sårbara hushåll genom minskad skuldsättning.

Samtidigt kvarstår risken att vissa hushåll får göra kännbara anpassningar i sina övriga utgifter för att klara till exempel stigande räntor. Den skattade konsumtionsminskningen till följd av en räntehöjning på 3 procentenheter under ett år har ökat sedan 2011 och uppgår nu till 2,4 procent av total den totala konsumtionen.¹⁸

För sårbara hushåll riskerar en sådan räntehöjning att få ännu större konsekvenser. En skattning för nya bolånetagare med en skuldkvot över 600 procent visar att dessa hushåll kan behöva minska sin totala konsumtion med drygt 16 procent. Hushåll med en skuldkvot under 600 procent behöver dra ner knappt 7 procent på sin konsumtion. För nya bolånetagare med en belåningsgrad över 50 procent är det skattade konsumtionsbortfallet 9 procent (diagram 11).

FI analyserar löpande effekten av införda åtgärder och utesluter inte ytterligare åtgärder för att minska riskerna med hushållens skuldsättning.

Andra konsumentrisker vid bolån

Förutom de risker för ekonomin och för enskilda hushåll som följer av själva skuldsättningen kan konsumenter möta andra risker i samband med att de tecknar bolån. En sådan risk handlar om att banker kan

¹⁷ FI-analys 10: Amorteringskravet har minskat hushållens skulder, (<http://www.fi.se/contentassets/808855501f59461692aada9fddf20675/fi-analys10.pdf>).

¹⁸ Se Den svenska bolånemarknaden, s. 22, (http://www.fi.se/contentassets/2a4665e04627420880e4af1c771a11fe/bolan_2017ny3.pdf).

använda bolånet som ett sätt att få konsumenter att köpa andra finansiella produkter och tjänster av banken på ett sätt som inte ligger i deras intresse. Det kan exempelvis handla om att teckna en försäkring eller flytta sitt pensionssparande. FI:s bolåneundersökning visar att det är mycket vanligt att hushåll som tecknar bolån också köper andra tjänster – framför allt inom sparande. För en konsument som är mån om att bli beviljad ett bolån och att eventuellt få en individuell rabatt på bolåneräntan kan det vara svårt att avgöra om tilläggstjänsterna är en bra affär i relation till ränteerbjudandet. Därför är det positivt att nya regler som trädde i kraft den 1 januari i år bland annat innebär att kraven skärps för företag som förmedlar och ger råd om bolån.¹⁹ Till exempel är det inte längre tillåtet att kräva att en konsument också köper andra produkter för att bli beviljad ett bolån. Det är däremot fortfarande tillåtet att erbjuda paketlösningar, det vill säga ett rabatterat pris för bolån tillsammans med andra tjänster. Bolånet måste dock kunna tecknas separat och det måste dessutom tydligt framgå vad varje tjänst kostar var för sig.

Seniorlån – dyrare än andra bolån

Seniorlån är en typ av bolån som riktar sig till äldre personer, som har en lågt belånad bostad men för låg inkomst för att beviljas ett vanligt bolån. Villkoren för lånet, till exempel hur räntan betalas, skiljer sig åt mellan olika företag.

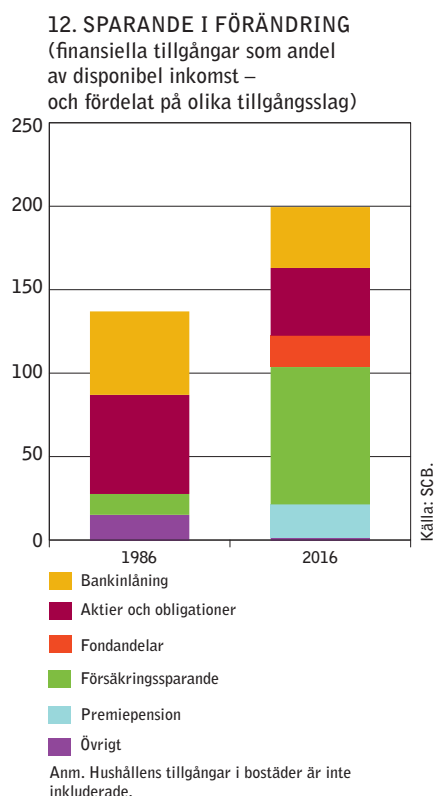
I teorin kan detta vara en bra lösning för att frigöra kapital som är bundet i en bostad och dryga ut pensionen. De varianter som hittills erbjudits har dock varit dyra och ibland också haft andra ofördelaktiga villkor. I vissa fall har pensionärer också rekommenderats att placera det frigjorda kapitalet i försäkringslösningar, vilket innebär en risk att förlora delar av kapitalet.

I tidigare bolåneundersökningar har FI konstaterat att flera av de största bankerna erbjudit seniorlån. Resultaten i 2017 års bolåneundersökning indikerar dock att bankerna nu har slutat att erbjuda produkten. Det är inte otänkbart att marknaden för seniorlån kommer att växa i framtiden. För att seniorlånen ska innebära faktiskt nytta för pensionärer krävs då att både avgift och övriga villkor anpassas till deras behov och förutsättningar. FI kommer att fortsätta följa utvecklingen på marknaden.

¹⁹ Ett särskilt tillstånd krävs numera för dessa aktörer enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. Reglerna kommer från Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkrediter som avser bostadsfastighet. Direktivet har också genomförts i svensk rätt genom ändringar i konsumentkreditlagen (2010:1846).

Svårutvärderade sparprodukter

Konsumenter ställs inför allt fler beslut som har med sparande att göra. Det gäller inte minst i samband med pensionssparande. Samtidigt är sparprodukter svårutvärderade och utbudet stort, vilket gör att konsumenter riskerar att välja sådana som är olämpliga i förhållande till deras behov och förutsättningar.



Från att historiskt ha handlat om enkla räntebärande sparkonton sker sparande nuförtiden ofta i mer komplicerade finansiella tillgångar. En jämförelse mellan hushållens finansiella tillgångar 1986 och 2016 visar dels att tillgångarna har ökat som andel av disponibel inkomst, dels att de har ändrat karaktär: Andelen bankinlåning har minskat, medan fonder och försäkringssparande har ökat (diagram 12).

Den här utvecklingen innebär att konsumenter i allt större utsträckning måste fatta beslut kring komplicerade finansiella produkter och tjänster. Inte minst pensionssparandet innebär att konsumenter ställs inför svåra val; i premiepensionen och för de flesta också i tjänstepensionen.

Samtidigt som sparprodukter är nödvändiga för att konsumenter ska kunna få avkastning och fördela riskerna i sitt sparande illustrerar de svårigheten att göra välvägd val på finansmarknaden. Att bedöma förväntad avkastning och risk utifrån information om till exempel standardavvikelse och historisk avkastning är svårt för de allra flesta. Det är inte heller givet att den informationen ger god vägledning för framtiden. I vissa fall kan också den totala kostnaden vara svår att bedöma, framför allt när den består av flera delar och inkluderar avgifter till distributörer, externa förvaltare eller andra tredjeparter. Även när den sammanlagda kostnaden framgår tydligt är det svårt att avgöra om den står i proportion till produktens värde, det vill säga om produkten är prisvärd.

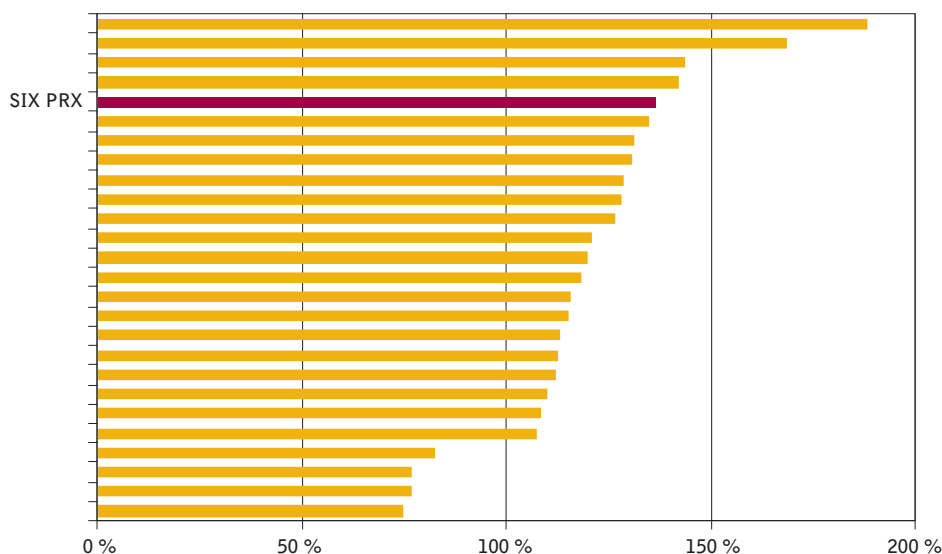
Svårigheten att utvärdera sparprodukter gör att konsumenter riskerar att placera sina pengar i produkter som inte är lämpliga utifrån deras behov och förutsättningar. Det kan handla om en sparform som är för riskfylld, har för hög avgift eller som saknar en andrahandsmarknad och därför är svår att bli av med.

INFORMATION ÄR VIKTIGT

Ett viktigt steg för att underlätta beslut kring sparande är att säkerställa att konsumenter får relevant och tydlig information. En stor del av FI:s tillsyn över till exempel fonder handlar därför om att kontrollera att fondbolagen följer de regler som finns kring informationsgivning.

FI har till exempel följt upp sin tidigare granskning av aktivt förvaltade så kallade Sverige-fonder (fonder som investerar i svenska aktier). FI har bland annat tittat på hur fondbolagen följer den rekommendation om jämförelseindex och redovisning av ytterligare aktivitetsmått som Fondbolagens förening har infört. Rekommendationen infördes efter att FI riktade kritik mot fonder som utger sig för att erbjuda aktiv förvaltning, men som i verkligheten förvaltar fonderna på ett sätt som följer index.

DIAGRAM 13. Tio års avkastning i 25 Sverigefonder och ett jämförelseindex (efter avgiftsuttag)



Anm: FI har sammanställt fondernas avkastning de senaste tio åren och jämfört med indexet SIX PRX minus en schablonavgift på 0,4 procent för indexförvaltning.

Källor: Bloomberg och data från fondbolagen.

I november 2016 höll FI ett seminarium i ämnet (ett så kallat FI-forum), där FI bland annat konstaterade att de flesta undersökta fonder följer branschföreningens rekommendation. Det finns dock undantag och FI poängterade att fondbolagen bör åtgärda detta.

Dessutom pekade FI på avgiftens betydelse för den avkastning som sparrarna får i slutändan och hur den hänger samman med aktiviteten i fonden. Ju lägre aktiv andel en fond har – och ju högre avgiften är – desto högre blir avkastningskravet på den aktiva andelen för att väga upp för det extra avgiftsuttaget. Annorlunda uttryckt ställs högre krav på förvaltaren att slå marknaden i den del av förvaltningen som avviker från index. Avgiftens betydelse illustrerades också av en sammanställning av avkastningen hos 25 Sverigefonder under de senaste tio åren. Mer än hälften av fonderna presterade bättre än index innan avgiftsuttag, men när avgiften inkluderas framgår att bara fyra av fonderna har lyckats slå index över tid (även när en schablonavgift på 0,4 procent dras bort från index, se diagram 13).

Förutom att avgiften är central vid utvärderingen av en fonds möjlighet att infria sina mål var FI:s huvudbudskap vid seminariet att för att ett stort fondutbud ska innebära ökad nytta för konsumenterna krävs att fondbolagen ger tillräckligt tydlig information i sina fondbestämmelser för att konsumenterna ska förstå skillnaden mellan olika fonder och deras förvaltning. Det innebär också att styrelser i fondbolag bör ta ett aktivt ansvar i utvärderingen av fonderna, för att säkerställa att förvaltningen över tid har genomförts på ett sätt som överensstämmer med fondbestämmelserna och ligger i fondandelsägarnas intresse. FI vill dessutom se att fondbolagen ta ett ökat ansvar för att deras fondutbud är anpassat utifrån konsumenternas behov och förutsättningar och på så sätt underlättar för konsumenterna att göra bra val.

KID – Key Information Document

En nära släkting till de obligatoriska faktablad som finns för fonder är det nya gemensamma faktabladet (KID) för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter (så kallade Priips). Faktabladet liknar det som finns för värdepappersfonder, men har som syfte att möjliggöra jämförelser av kostnad, risk och förväntad avkastning mellan en rad olika mer eller mindre komplexa sammansatta investeringsprodukter.

FI har deltagit i arbetet inom det europeiska tillsynssamarbetet för att komma överens om en standard som passar alla produkter. Förordningen som inför faktabladet skulle ha börjat gälla den 1 januari 2017. Men då det föreslagna faktabladet röstades ner av Europaparlamentet beslutades det att skjuta upp ikraftträdandet ett år för att möjliggöra en omarbetning av förslaget.²⁰

PRODUKTER SOM ANPASSAS TILL INDIVIDUELLA BEHOV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

Även när konsumenter har tillgång till relevant och tydlig information kan svårigheten att utvärdera olika produkter kvarstå. Det är därför av stor vikt att företag som utvecklar och säljer sparprodukter – från enkla fonder till komplexa derivatprodukter – tar hänsyn till behov och förutsättningar hos de konsumenter som produkterna riktar sig till.

Detta är också något som tydliggörs i kommande regler om processer för godkännande och styrning av produkter som införs i svensk lagstiftning genom nya EU-direktiv. Där fastställs att producenter av sparprodukter har ett ansvar för att se till att deras produkter inte säljs på ett olämpligt sätt eller till fel målgrupp. Det gäller både finansiella instrument och försäkringsbaserade investeringsprodukter.²¹

FI anser att denna utveckling är positiv ur flera perspektiv. Först och främst tydliggör reglerna att det är producentens ansvar att följa upp att produkterna säljs på rätt sätt via rätt distributionskanaler – och att vidta åtgärder om så inte är fallet. Det innebär att producenter av sparprodukter inte kan skylla på enskilda distributörer om deras produkter säljs på ett olämpligt sätt, till exempel till konsumenter vars ekonomiska situation och förkunskaper motiverar en mindre komplex produkt eller en produkt med lägre avgift. Reglerna innebär också förbättrade möjligheter för FI att utöva tillsyn. FI kommer att kunna ställa krav såväl de företag som säljer finansiella instrument och sparandeförsäkringar som de företag som utvecklar dem.

BEHOVET AV OBEROENDE FINANSIELL RÅDGIVNING

Att besluta sig för en sparform förutsätter en förståelse för de avvägningar som behöver göras mellan förväntad avkastning, risk och kostnad. Därför har många konsumenter behov av hjälp att jämföra och välja

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning 1286/2014 (EU) av den 26 november 2014 om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (Priip-produkter).

²¹ Se artikel 16(3) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument (Mifid 2). Se också artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/97/EU av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution.

bland det stora utbud som finns på marknaden. Det är av den anledningen som det finns en marknad för finansiell rådgivning.

Rådgivning erbjuds av olika sorters finansiella företag (tabell 1). Värdepappersföretag och banker med tillstånd för investeringsrådgivning erbjuder rådgivning om finansiella instrument. Försäkringsförmedlare och försäkringsföretag ger råd om sparande i försäkringsprodukter. Fondbolag kan ge råd om sina egna fonder.

TABELL 1 Företag på rådgivningsmarknaden

Företag med tillstånd för investeringsrådgivning	
Värdepappersföretag	72
Banker	24
Kreditmarknadsföretag	1
Sparbanker	46
Företag och personer med tillstånd för förmedling av livförsäkringar	
Försäkringsförmedlare	864
Anknutna försäkringsförmedlare	246
Övriga företag som kan erbjuda rådgivning	
Fondbolag och AIF-förvaltare	80
Livförsäkringsföretag	39

Det grundläggande problemet med en stor del av den rådgivning som erbjuds konsumenterna är att den tillhandahålls av samma företag som också säljer och ofta även utvecklar de aktuella sparprodukterna. Hur mycket ett företag tjänar på att sälja en produkt beror på storleken på de ersättningar (provisioner) som betalas från producenten till rådgivaren eller på hur stora marginaler företaget har på sina egenproducerade produkter. Eftersom intjäningen på så sätt hänger samman med vilka produkter som säljs har rådgivaren incitament att rekommendera vissa produkter framför andra. FI har i sin tillsyn de senaste åren sett flera exempel som visar att det är mycket svårt att hantera de intressekonflikter som uppstår till följd av dessa incitament.

Provisioner innebär dessutom ytterligare ett hinder för konsumenterna att förstå det totala priset för en produkt, inklusive rådgivningen. Detta eftersom provisionerna nästan alltid ingår som en del av den avgift (till exempel försäkringspremie eller fondförvaltningsavgift) som konsumenten betalar. För konsumenten är det därmed svårt att förstå vad produkten respektive rådgivningen kostar. Den dolda avgift för distribution som provisioner innebär förstärker alltså svårigheten att utvärdera sparprodukter.

Nya regler om intressekonflikter och provisioner

FI har påpekat att det behövs ett brett förbud mot provisioner vid finansiell rådgivning, det vill säga ersättningar till rådgivare som kommer från någon annan än direkt från konsumenten. Detta för att skapa förutsättningar för en marknad för oberoende finansiell rådgivning; rådgivning som är befriad från intressekonflikter och som konsumenterna kan lita på utgår från deras bästa.

De nya EU-reglerna om försäljning och rådgivning kring sparprodukter som ska införas i svensk lagstiftning senast i början av 2018 innehåller

inte något sådant brett förbud.²² Regeringen delar FI:s bild av problemen på rådgivningsmarknaden, men anser att de regler som införs genom EU-direktiven bör innebära att provisioner som påverkar konsumenterna negativt inte längre är möjliga att ta emot.²³ Värdepappersföretag får till exempel bara ta emot provisioner som höjer kvaliteten på tjänsten för konsumenten och inte hindrar företaget från att agera i enlighet med kundens bästa intresse.

I sitt förslag på nya föreskrifter med anledning av lagändringarna diskuterar FI vad detta borde innebära. Bland annat konstaterar FI mot bakgrund av EU-direktivet och kompletterande regler att stora skillnader i provision mellan olika produkter borde vara svärmotiverade. FI anser också att provisioner som tas emot i samband med att ett avtal ingås, så kallade up front-provisioner, kan ge upphov till särskilt starka intressekonflikter och inte heller bör vara förenliga med de nya reglerna.²⁴

Att granska hur företagen hanterar intressekonflikter kommer fortsatt att vara högt prioriterat i FI:s tillsyn av rådgivningsmarknaden. Vid sidan av det ser FI ett stort behov av att branschen tar till sig syftet med de nya reglerna och ändrar sina ersättningsmodeller. FI ser gärna branschinitiativ som syftar till att hantera de intressekonflikter som provisioner ger upphov till, snarare än att förlita sig på att informera om att intressekonflikterna föreligger.

De nya reglerna för värdepappersmarknaden innehåller också delar som särskilt syftar till att främja framväxten av verkligt oberoende rådgivning. Detta genom att tydliggöra att bara rådgivare som inte tar emot provisioner och som inte säljer egenproducerade produkter får hävda att de tillhandahåller oberoende rådgivning.

FI anser att ett sådant skydd för begreppet ”oberoende” kan få positiva effekter. Det kräver dock att konsumenter förstår skillnaden mellan rådgivning som är oberoende och rådgivning som inte är det. I det svenska införandet av reglerna föreslås därför att företag alltid ska informera konsumenten om rådgivningen sker på oberoende grund eller inte. Som med all information som finansiella företag lämnar till konsumenter anser FI att företagen här måste utgå från konsumenternas förutsättningar att ta till sig informationen. I det här fallet borde det utesluta synonymer som syftar till att ge konsumenten ett felaktigt intryck av att rådgivningen är oberoende, till exempel ”fristående” eller ”självständig”.

Vid sidan av regler för provisioner och intressekonflikter stärks konsumentskyddet vid finansiell rådgivning av att reglerna kring försäkringsförmedling tydliggörs genom införandet av försäkringsdistributionsdirektivet (IDD) i svensk rätt. Regeringen väntas föreslå att möjligheten begränsas för försäkringsförmedlare att undvika ingripande från FI genom att dra tillbaka sitt tillstånd under pågående granskning eller sanktionsprocess. Dessutom förväntas de nya reglerna tydliggöra gränsdragningen mellan försäkringsförmedling och investeringsrådgivning. I dag kan försäkringsförmedlare utan tillstånd för investeringsrådgivning

22 Direktivet (2014/65/EU) om marknader för finansiella instrument (Mifid 2) och direktivet (2016/97/EU) om försäkringsdistribution (IDD).

23 Ett stärkt konsumentskydd vid finansiell rådgivning (<http://www.regeringen.se/artiklar/2016/05/ett-starkt-konsumentskydd-vid-finansiell-radgivning/>)

24 Remisspromemoria: Förslag till nya värdepappersföreskrifter med anledning av införandet av Mifid 2 och Mifir, (http://www.fi.se/contentassets/ad16baddff5b40b9a6969ca80bf7e2c8/remisspm_mifid2.pdf).

ge råd om finansiella instrument – även komplexa sådana – så länge det sker inom ramen för en försäkringslösning. Att tydliggöra att sådan rådgivning kräver tillstånd för investeringsrådgivning enligt värdepappersregelverket innebär ett tydligt stärkt konsumentskydd.

Digital utveckling på rådgivningsmarknaden

FI tror att en del i utvecklingen mot en oberoende rådgivningsmarknad är enklare och billigare rådgivningstjänster. De senaste åren har digitala rådgivningstjänster börjat växa fram. Dessa marknadsför sig ofta som oberoende alternativ till traditionell rådgivning. Digitalt baserade tjänster är kostnadseffektiva och möjliggör oberoende rådgivning som kostar mindre och kan nå fler konsumenter. Samtidigt ser FI att utvecklingen innebär nya risker och att gränsdragningen mellan vad som är tillståndspliktig investeringsrådgivning och inte ibland kan vara svårare att göra än vid traditionell rådgivning.

Automatiserad rådgivning – möjligheter och utmaningar

Med automatiserad rådgivning avser FI personliga råd om finansiella instrument som ges utan mänsklig inblandning eller med begränsad mänsklig inblandning. Definitionen omfattar både automatiserade rådgivningsverktyg som är helt automatiserade och sådana som innefattar viss mänsklig kontakt i något skede av processen. Däremot omfattas inte traditionell rådgivning där rådgivaren har stöd av ett it-verktyg.

När företag utvecklar automatiserade rådgivningsverktyg måste konsumentskyddet stå i fokus. En förutsättning för det är att företaget utgår från konsumenternas behov och förutsättningar.

Rätt utnyttjade kan automatiserade rådgivningsverktyg minska risken för intressekonflikter i rådgivningssituationen. Ett rådgivningsverktyg kan också göra det lättare att uppfylla de dokumentationskrav som företaget ska följa. Företaget behöver dock förstå rådgivningsverktygets begränsningar och noga övervaka hur verktyget presterar. Verktyget behöver till exempel vara konstruerat så att nödvändig information tas in från kunden genom tydliga frågor utan inslag av att kunden ska göra egna bedömningar av vilka val som är lämpliga. Företagets styrelse, vd och kontrollfunktioner för regelefterlevnad, riskhantering och internrevision behöver ha kunskap och förmåga att bedöma risker med automatiserade rådgivningsprocesser. I verksamhet som bygger på automatiserade verktyg (it-system) ställs särskilda krav på kontroll och hantering av operativa risker.

FI:s syn på några aspekter inom automatiserad investeringsrådgivning sammanfattas i en promemoria som publicerades i december 2016.

KONSUMENTSKYDDET I PREMIEPENSIONSSYSTEMET

Premiepensionssystemet är ett tydligt exempel på en valsituation där konsumenter ställs inför ett stort utbud av sparprodukter. Premiepensionen är den del av den allmänna pensionen som sparare själv kan påverka genom att välja hur medel ska placeras. Den byggs upp av årliga avsättningar på 2,5 procent av lön eller andra skattepliktiga ersättningar. Inom ramen för premiepensionen kan konsumenter i dag välja mellan över 800 fonder på det fondtorg som administreras av Pensionsmyndigheten.²⁵

²⁵ Pensionsmyndigheten är den myndighet som (bland annat) har i uppdrag att administrera och betala ut den allmänna pensionen, där premiepensionen in-

Det stora antalet fonder i kombination med spararnas bristande intresse och finansiella förmåga har lett till att många sparares pensionskapital hamnar i fonder som är relativt dyra eller med en riskprofil som inte passar deras situation.

I många fall sker fondvalen till följd av påverkan från försäkringsförmedlare eller värdepappersföretag som erbjuder rådgivnings- eller förvaltningstjänster för fondvalet i premiepensionen.²⁶ Det finns då risk för svårhanterade intressekonflikter, vilket har diskuterats i tidigare avsnitt.

Det finns också en stor risk att premiepensionens utformning utnyttjas av aktörer vars verksamhet inte är tillräckligt långsiktig eller seriös. På fondmarknaden utanför premiepensionen måste fonder i större utsträckning konkurrera genom ett starkt varumärke och genom att visa på fondens tidigare prestation. I premiepensionssystemet, som i praktiken innebär ett tvångssparande, kan passiva konsumenter istället förmås välja fonder till följd av aggressiv försäljning. Det öppnar upp för fonder där förvaltningen inte håller måttet.

FI har tillsyn över de svenska fonder som är valbara på Pensionsmyndighetens fondtorg. Många av fonderna i urvalet har dock tillstånd i andra länder i EES. De har utifrån sitt tillstånd rätt att marknadsföra fondandelar även i Sverige. FI:s möjlighet att ingripa om problem identifieras i utländska fonder är begränsat. Detta eftersom det är tillsynsmyndigheten i det land där den utländska fonden har tillstånd som har tillsyn över fonden. FI har därmed begränsade möjligheter att granska den utländska fondens tillgångar.

Om FI identifierar ett problem med en utländsk fond så upprättar FI ett samarbete med den utländska tillsynsmyndigheten (se ruta med exempel). Undantaget är om fonden bryter specifikt mot svenska regler, till exempel att fonden saknar ett faktablad på svenska eller att det inte finns någonstans i Sverige att lösa in sina andelar. FI kan då förelägga fonden att åtgärda detta och – om åtgärd inte vidtas – förbjuda fonden att genomföra transaktioner i Sverige.

Ett exempel på problem i premiepensionssystemet

Under 2016 uppmärksammades ett antal oklarheter kring tre fonder som tillhandahölls av det maltesiska fondföretaget Falcon Fund Sicav plc. Oklarheterna resulterade i att Pensionsmyndigheten i juni 2016 sade upp sitt samarbetsavtal med bolaget. Som skäl för uppsägningen angavs dels att olagliga byten av fonder hade skett via det sedermera polisanmälda säljbolaget Konsumentkraft, dels att det fanns starka misstankar om intressekonflikter i samband med värdepapperinvesteringar som gjorts.

FI har haft en dialog med både Pensionsmyndigheten och den maltesiska tillsynsmyndigheten MFSA (Malta Financial Services Authority). I januari 2017 vidtog MFSA en av de strängaste möjliga tillsynsåtgärderna. Myndigheten fattade då ett beslut som innebär att styrelsen och personerna bakom Falcon Funds förlorade allt inflytande över fonderna. Fonderna kommer att avvecklas och en utomstående oberoende aktör sköter avvecklingen av

går. De fondbolag som är verksamma inom premiepensionen tecknar ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten.

26 Att rådgivning kring premiepensionen är ett vanligt förekommande fenomen bekräftar en enkät som FI genomförde under 2016 till 415 försäkringsförmedlare. 20 procent svarade att ägnar sig åt rådgivning om fonder inom premiepensionen. Sådan rådgivning erbjuds också av värdepappersföretag och banker.

fonderna. Problem för 21 000 svenska sparare kvarstår dock i och med att värdet av fondandelarna fortfarande är osäkert. Hur stor en eventuell förlust i slutändan blir är oklart, eftersom avvecklingen fortfarande pågår.

I premiepensionen finns ett förvalsalternativ, det vill säga en lösning som sparare hamnar i om de avstår från att göra ett val. Mot bakgrund av de risker och problem som har beskrivits framstår detta dock som ett otillräckligt skydd för konsumenter.

2016 års premiepensionsutredning tillsattes för att analysera och lägga fram förslag på hur premiepensionssystemet kan förändras för att öka sannolikheten för att fler pensionssparare får ett bättre premiepensionsutfall. Utredningens utgångspunkt är dock att göra detta utan att göra avkall på valfriheten, det vill säga det stora antalet fonder. Utredningen föreslår att sparare som har valt något annat än förvalsalternativet ska göra så kallade utvärderingsval vart sjunde år. Sparare som har valt bort förvalsalternativet skulle därmed behöva bekräfta att de fortfarande vill behålla sina fondval eller automatiskt förflyttas till förvalet.²⁷

FI anser att utredningens förslag går i rätt riktning, men är otillräckliga för att rätta till bristerna i premiepensionssystemet. Utvärderingsval skulle begränsa problem kopplade till att sparare ligger kvar i olämpliga fonder under lång tid, men hanterar inte risken att sparare hamnar i sådana fonder i första läget. I sitt remissvar på utredningens betänkande pekar FI därför på behovet av att minska antalet valbara fonder i premiepensionssystemet.²⁸

Mot bakgrund av att deltagande i premiepensionen är obligatoriskt, även för den som helt saknar intresse för och kunskaper om finansiella val, finns det enligt FI skäl att eftersträva ett särskilt högt konsumentskydd här. Staten måste säkerställa att spararnas val är enkelt och att utfallet inte kan bli alltför dåligt. FI bedömer att skyddsintresset för de grupper sparare som riskerar att förlora stora delar av sitt premiepensionssparande väger tyngre än det intresse av stor valfrihet som mer insatta och kunniga sparare kan ha. FI anser därför att fondutbudet i premiepensionssystemet bör begränsas, både vad gäller antal fonder och möjligt risktagande. Regeringen bör enligt FI tillsätta en ny utredning med uppdrag att analysera hur en sådan lösning ska utformas.

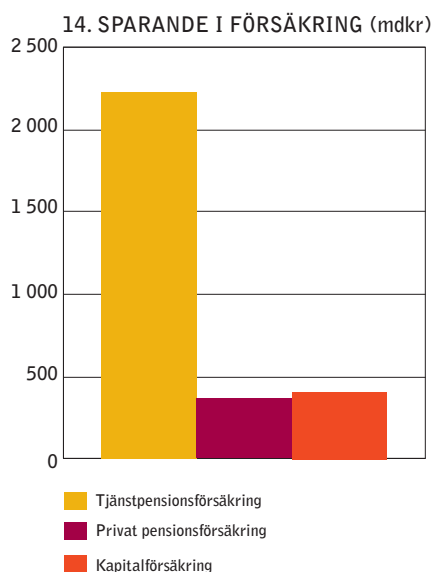
Utöver diskussionerna om hur systemet kan förändras har Pensionsmyndigheten fått i uppdrag av regeringen att analysera och klargöra riskerna med att fondbolag och förvaltningsbolag i premiepensionssystemet inte följer de regler som finns. I uppdraget ingår också att föreslå åtgärder för att reducera riskerna. Uppdraget ska redovisas i samråd med FI i juni 2017.

EN STOR DEL AV SPARANDET SKER I FÖRSÄKRINGAR

Med premiepensionen medräknad finns mer än hälften av svenskarnas sparande i olika former av försäkringslösningar. En stor del av detta utgörs av tjänstepensioner, det vill säga pensionsförsäkringar som hänger samman med en anställning. Det finns även ett betydande privat sparande i privata pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar (diagram 14).

²⁷ Fokus premiepension, SOU 2016:61

²⁸ <http://www.fi.se/contentassets/8d46249876c641c7b74b1441cb47ad49/remiss-svar-sou2016-61-framtid-premiepension.pdf>.



Anm. Avser tillgångsvärden under 2015, exklusive grupplivförsäkring och ouppsägbar sjuk- och olycksfallsförsäkring.

En övergång från förmånsbestämda till premiebestämda tjänstepensioner och det faktum att allt fler sparar i fond- och depåförsäkring innebär att konsumenterna i sitt pensionssparande ställs inför allt fler val. Förutom de avvägningar mellan risk och förväntad avkastning som konsumenterna ställs inför vid beslut om andra sparprodukter involverar sparandeförsäkringar ofta flera andra faktorer att ta hänsyn till. I pensionsförsäkringar behöver till exempel beslut ofta fattas kring vad som ska hända med pensionssparandet om den försäkrade avlider i förtid och om uttag ska ske under en på förhand begränsad tid eller livet ut.

Standardiserad information vid flytt av pensionsförsäkring

I takt med att försäkringssparandet har utvecklats mot att innebära allt fler individuella val har flera aktörer pekat på betydelsen av rörlighet för att säkerställa ett högt konsumentskydd. Livförsäkringsutredningen pekade på detta redan 2012.²⁹ Konkurrensverket gjorde en liknande analys 2016.³⁰

FI är principiellt positiv till flytträtten. Utgångspunkten bör vara att konsumenterna ska kunna ”rösta med fötterna” och byta leverantör även på livförsäkringsområdet. Samtidigt innebär egenskaperna hos livförsäkring som produkt att fler hänsynstaganden är motiverade än på andra områden. I grunden handlar det om att försäkringen baseras på ett utjämnande av risker inom ett kollektiv. Det är lätt att analysen av flytträtt alltför ensidigt fokuserar på rättigheterna för den som vill flytta. Det finns dock också ett stort behov av skydd för dem som inte kan eller vill flytta. Därför är det viktigt att analysera under vilka omständigheter som flytt inte bör tillåtas eller är olämplig.

Det finns en rad frågeställningar som FI anser måste klargöras innan en allmän flytträtt kan introduceras. Bland dessa finns frågan om hur stor del av överskottsmedlen i det företag som någon väljer att flytta från som kan betalas ut utan att avkastningen för den som inte flyttar riskerar att försämrats. Detta diskuteras i nästa avsnitt. Dessutom finns en tydlig koppling till riskerna förknippade med provisioner vid rådgivning som har beskrivits tidigare i rapporten. Intressekonflikter kan göra att konsumenterna rekommenderas att flytta pensionskapital för att det ger rådgivaren mer provision snarare än att det är fördelaktigt för konsumenten.

I de fall en flytt av pensionskapital är möjlig ställs stora krav på konsumentens förmåga att förstå villkoren såväl i den gamla som i den nya produkten för att kunna utvärdera för- och nackdelar med en flytt. För att underlätta ett sådant beslut krävs tydlig och relevant information för att konsumenterna ska kunna jämföra olika pensionsförsäkringar och förstå de ekonomiska konsekvenserna av en flytt.

2014 gav regeringen därför FI i uppdrag att verka för en gemensam standard i livförsäkrings- och pensionsbranschen för information i samband med flytt av pensionskapital. Syftet är att konsumenten vid flyttillfället ska få enkel och standardiserad information om sitt eget flyttbara värde och den egna försäkringens egenskaper och avgifter. Försäkringsbranschen, under ledning av branschföreningen Svensk Försäkring, har som ett led i detta tagit fram en rekommendation som gäller från och med den 1 januari 2016.

FI genomförde under 2016 en undersökning för att granska om försäk-

²⁹ Förstärkt försäkringstagarskydd, SOU 2012:64.

³⁰ Flyttavgifter på livförsäkringsmarknaden, Konkurrensverkets rapportserie 2016:12.

ringsföretagen har följt rekommendationen. Undersökningen visar att det finns en del problem i både tolkningen av standarden och företagens tillämpning. Dessa redovisades i detalj i en lägesrapport till regeringen i december 2016.³¹

Vissa företag har blivit försenade med att tillämpa standarden och två företag har inte anammat rekommendationen över huvud taget. FI anser att dessa företag bör ta till sig flytträttsrekommendationerna som ett uttryck för ”god försäkringsstandard”.³² Om många konsumenter går miste om viktig flytträttsinformation kommer FI att överväga åtgärder i form av reglering.

FI ser också att rekommendationen kan behöva förtydligas när det gäller vissa aspekter. Ett exempel är frågan om vid vilket läge i en flyttprocess som informationen ska presenteras. Ett annat exempel är vilka försäkringar som ska omfattas av begreppet ”kollektivavtalad tjänstepension”, som inte omfattas av överenskommelsen.

En central faktor för konsumenter som överväger att flytta ett försäkringskapital är information om avgifter. Både den avgift som tas ut för själva flytten och avgiftsuttaget i de olika försäkringarna.

Avgiften vid flytt har enligt FI:s undersökning varit likartad under de senaste två åren, men varierar kraftigt mellan olika företag. I många fall är flyttavgiften så hög att det kan ifrågasättas om den är motiverad i förhållande till kostnaderna för exempelvis försäljning och administration.

Vad gäller kostnaden för själva försäkringarna visar FI:s undersökning att flera bolag avviker från rekommendationens regler när det gäller redovisning av årliga avgiftsuttag. För att förbättra möjligheten för konsumenter att jämföra kostnaden för olika försäkringar och tydliggöra avgifternas betydelse för sparandet ingår i regeringsuppdraget från 2014 att verka för att branschen utvecklar en standardiserad beräkning av avgiftsuttagens effekter på sparvärdet. Beräkningen har fått namnet Jämförpris (se ruta).

Jämförpris

Konsumenternas Försäkringsbyrå har fått i uppdrag att redovisa Jämförpris; en standardiserad beräkning av avgiftsuttagens effekter på värdet i olika försäkringar. Via Försäkringsbyråns webbtjänst går det att jämföra kostnaden för nysparande i kollektivavtalade tjänstepensioner för de fem stora kollektivavtalsområdena och för sparande i privat pensionsförsäkring. Försäkringsbyrån arbetar också med att ta fram ett Jämförpris för individuell tjänstepension och kapitalförsäkring. Avsikten är att dessa delar ska lanseras innan sommaren 2017.

Fördelning av överskott i traditionell livförsäkring

Sparande i livförsäkring kan antingen ske i fond- och depåförsäkringar där konsumenten själv väljer de tillgångar som premierna ska placeras i – eller i traditionella livförsäkringar där försäkringsföretaget tar hand om förvaltningen. Traditionell livförsäkring bygger på grundtanken att

31 Lägesrapport om branschöverenskommelse för ökad transparens vid flytträtt för pensionssparande, (<http://www.fi.se/contentassets/bafd386d0ed64e-a496af6b1a30d16364/lagesrapport-flyttrattsinformation-dec-2016.pdf>).

32 Försäkringsrörelselagen (2010:2043) 4 kap 3 §.

företaget garanterar kunden en viss lägsta avkastning på sparandet, vanligen genom att avtala om en garanterad nivå för försäkringsbeloppet.

Om det verkliga utfallet inte motsvarar de antaganden som försäkringsföretaget har gjort om exempelvis avkastning och kostnader uppstår ett överskott som kunden får del av i form av återbäring. Kunden kan därmed få ett högre belopp utbetalt från försäkringen än vad som garanterats. En viktig princip när sådant överskott fördelas är den så kallade kontributionsprincipen. Den innebär att en försäkringstagare har rätt till det överskott som försäkringen har bidragit till. Principen är fastställd i lag, men lämnar stort utrymme för tolkningar.³³

FI har tidigare pekat på riskerna med att överskott hanteras på ett felaktigt sätt, till exempel att företag lockar in nya kunder genom att låta dem ta del av överskott som de inte har bidragit till. Eftersom konsumenter ofta har mindre information om produkternas utformning och hur överskottet i praktiken bestäms och fördelas är det svårt för konsumenter att avgöra om de får ta del av det överskott som de har rätt till. Även det faktum att de begrepp och metoder som används av företagen är svåra att förstå för den genomsnittliga konsumenten försvårar en utvärdering.

Mot bakgrund av denna risk har FI undersökt företagens överskottshantering med fokus på innehållet i försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag hos de större livförsäkringsföretag som tillämpar utjämnad återbäringsränta.³⁴ De försäkringstekniska riktlinjerna är centrala för företagens interna styrning och kontroll av överskottshantering. De är också viktiga för att FI ska kunna följa upp hur återbäringen har fördelats mellan försäkringstagarna. Analysen av undersökningens resultat kommer att redovisas senare under 2017.

Exempel på felaktig överskottshantering

Kontributionsprincipen gäller inte bara för överskottshantering av försäringssparande utan också för personriskförsäkringsprodukter som erbjuds av livförsäkringsföretag. Tillämpningen av reglerna om överskottshantering har dock under lång tid tillåtits vara förenklad vad gäller riskförsäkringar jämfört med sparförsäkringar. Till exempel kan återbäring i grupplivförsäkring ges i form av utbetalning av återbäringsbelopp till försäkringstagare som fortfarande är kunder vid slutet av året, medan de kunder som upphört med sin försäkring tidigare under året inte får någon återbäring. Återbäring kan också ges på andra sätt. Det är exempelvis vanligt förekommande med återbäring i form av premiereduktion. Företagen ska i sina försäkringstekniska riktlinjer ange på vilket sätt återbäring ges om överskott uppstår.

I april 2017 beslutade FI att ge Folksam ömsesidig livförsäkring (Folksam Liv) en anmärkning och en straffavgift på 10 miljoner kronor för brott mot kontributionsprincipen för grupplivförsäkring. FI drar slutsatsen att företaget har behandlat kunder med likartad bakgrund på olika sätt. Vissa kunder som upphört med sin grupplivförsäkring under 2013 eller 2014 har fått ta del av återbäring eftersom de vid slutet av respektive år fortfarande var kunder i Folksam ömsesidig sakförsäkring (Folksam Sak). Andra kunder som också har upphört med försäkringen, men som inte var kunder i Folksam Sak, har

³³ 11 kap. 18 §, 12 kap. 69 § och 13 kap. 23 § försäkringsrörelselagen (2010:2043).

³⁴ Återbäringsräntan är den ränta som används för att fördela företagets totalavkastning mellan försäkringstagarna. Räntan sätts av företaget utifrån historisk och förväntad avkastning samt kostnader. Vissa företag använder sig i stället av så kallad avkastningsränta, som sätts efter det att avkastningen är känd.



däremot inte fått ta del av återbäringen från grupplivförsäkringen. FI anser därmed att företaget inte har följt den rättvisepincip som lagstiftningen ger uttryck för.

Slopad avdragsrätt för privat pensionssparande

Den 1 januari 2015 sänktes avdragsrätten för privat pensionssparande från 1 000 till 150 kronor per månad för att året därpå avskaffas helt. Konsumenter som fortsätter spara i en privat pensionsförsäkring eller i ett individuellt pensionssparande (IPS) dubbelbeskattas därmed, eftersom de sparar med skattade medel men ändå får betala skatt på pensionsutbetalningen.

Under 2015 vände sig FI till de företag som erbjuder privat pensionssparande för att kontrollera att företagen hade en handlingsplan för att informera konsumenterna om de förändrade avdragsmöjligheterna. Eftersom många konsumenter fortfarande sparar i privat pensions-sparande ställde FI i slutet av 2016 nya frågor om hur företagen har arbetat vidare med frågan.

FI gör bedömningen att företagen har gjort vad de kan för att informera konsumenterna om de nya reglerna. Flera företag arbetar aktivt med att informera konsumenterna om att avdragsrätten slopats i sin helhet och att erbjuda alternativa sparformer. Företagen har även informerat om att det i vissa fall finns möjlighet fortsätta utnyttja avdragsrätten, till exempel för näringsidkare eller för personer som helt saknar pensionsrätt i sin anställning.

LÅGT KONSUMENTSKYDD I GRÄNSLANDET TILL REGLERAD FINANSIELL VERKSAMHET

FI:s tillsyn riktar sig mot företag som driver finansiell verksamhet. Verksamhet som inte träffas av finansiella regelverk träffas generellt inte heller av FI:s tillsyn. Det förekommer dock verksamhet som liknar finansiell verksamhet, men som inte omfattas (eller bara delvis omfattas) av de regler som gäller för finansiella företag. Ibland handlar det om verksamhet som möjliggörs av ny teknik och som inte förutsågs när reglerna tillkom. Om FI upptäcker verksamhet som borde regleras på liknande sätt som finansiell verksamhet, men som inte träffas av befintliga regler, ingår det i FI:s roll att påtala det för regeringen.

Gräsrötsfinansiering

I avsnittet om konsumtionslån i den här rapporten diskuteras hur gräsrötsfinansiering som finansierar utlåning till konsumenter (ofta kallade peer-to-peer-lån) ökar risken för överskuldsättning för de konsumenter som lånar pengar. Gräsrötsfinansiering innebär också en risk för de konsumenter som investerar via plattformarna, oavsett om det sker i form av lånebaserad eller andelsbaserad gräsrötsfinansiering.

Andelsbaserad gräsrötsfinansiering innebär att investerarna (vanligtvis konsumenter) bidrar till finansieringen av ett företag i utbyte mot andelar eller aktier i företaget. Sådan gräsrötsfinansiering liknar vanliga aktieinvesteringar, men eftersom de kapitalsökande företagen ofta är privata bolag definieras inte andelarna som finansiella instrument.³⁵

I december 2015 publicerade FI en rapport med en kartläggning av

35 Se definitionen av finansiella instrument i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Se också prop. 2004/05:158 s. 68 och prop. 2006/07:115 s. 282.

marknaden för gräsrotsfinansiering i Sverige. I rapporten konstaterade FI att gräsrotsfinansiering kan ha många positiva effekter. Små och medelstora företag kan lättare få tillgång till kapital och vilka företag som ska få finansiering avgörs av konsumenter som alltså har möjlighet att styra vilka produkter och idéer som lanseras på marknaden. FI:s analys visade också att det faktum att verksamheten inte omfattas av något regelverk innebär en stor risk för konsumenter. Avsaknaden av informationskrav kan leda till att konsumenter inte förstår investeringen och riskerna med den.³⁶ Dessutom riskerar konsumenter att bli fast med sina andelar, eftersom det saknas en andrahandsmarknad.

Som tidigare nämnts har regeringen tillsatt en utredning för att se över förutsättningarna för gräsrotsfinansiering i Sverige. Utredningen ska redovisa sitt arbete i december 2017.³⁷

Varning för binära optioner

En binär option är en produkt där köparen bara kan spekulera i två möjliga utfall: att en viss omständighet inträffar eller att den inte gör det. Utöver denna egenskap kan binära optioner se ut på många olika sätt beroende på villkoren i den specifika produkten. Generellt rör det sig dock om optioner med en mycket kort löptid (till exempel 60 sekunder) som köps via en digital plattform och som baseras på köparens antagande om prisutvecklingen hos en underliggande tillgång. Denna tillgång kan exempelvis utgöras av enskilda aktier, finansiella index, råvaror eller valutor.

FI har det senaste året tagit emot allt fler samtal från konsumenter som har råkat illa ut i samband med köp av binära optioner. Produkterna är väldigt riskabla och många köpare förlorar betydande summor. Villkor och kostnader kan skilja sig mycket åt mellan produkter, vilket gör det svårt för konsumenter att förstå riskerna med dem. Samtidigt marknadsförs produkterna ofta aggressivt, inte sällan via sociala medier.

Enighet om riskerna med binära optioner på EU-nivå

Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) utfärdade i juli 2016 en varning för binära optioner och andra "spekulative" produkter som säljs till konsumenter.³⁸ Varningen belyser det faktum att dessa produkter ibland säljs av företag som saknar tillstånd för värdepappersverksamhet, vilket ytterligare ökar risken för konsumenter. Dessutom konstaterar Esma att en stor del av försäljningen sker gränsöverskridande. Esma pekar på de tillsynsåtgärder som har vidtagits av den cypriotiska behöriga myndigheten gentemot ett antal värdepappersföretag med säte i Cypern, som har bedrivit omfattande gränsöverskridande verksamhet.

I det europeiska sammanhanget kan också nämnas att tillsynsmyndigheten i Belgien (FSMA) i augusti 2016 införde ett ramverk för försäljning av vissa derivat, som bland annat innebär ett förbud att distribuera binära optioner

³⁶ I en ny rapport om bland annat gräsrotsfinansiering från den internationella organisationen för värdepapperstillsyn, IOSCO, anges att den uppskattade sannolikheten för att startup-företag går omkull är 50-90 procent. ("IOSCO Research Report on Financial Technologies", s. 17).

³⁷ Gräsrotsfinansiering, Dir. 2016:70.

³⁸ Esma varnar för spekulativa produkter till konsumenter (<http://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2016/esma-varnar-for-spekulativa-produkter-till-konsumenter/>).

till konsumenter i Belgien.³⁹ Även i Frankrike har binära optioner i princip förbjudits, genom regler som hindrar elektronisk marknadsföring av spekulativa produkter.⁴⁰

Många binära optioner omfattas av definitionen av ett finansiellt derivatinstrument i den svenska värdepapperslagstiftningen och räknas därmed som finansiella instrument.⁴¹ Det finns dock undantag som inte kan klassas som finansiella instrument, utan snarare omfattas av lotterilagstiftningen.

I de fall en binär option är att betrakta som ett finansiellt instrument innebär det att företaget som tar fram eller säljer dem måste ansöka om tillstånd enligt värdepappersregelverket i det medlemsland som räknas som företagets hemmedlemsstat. FI känner inte till något svenskt företag utan värdepapperstillstånd som erbjuder binära optioner. Däremot säljs binära optioner på den svenska marknaden av ett antal företag med tillstånd för värdepappersverksamhet i Storbritannien och Cypern.

Ett utländskt värdepappersföretag som vill erbjuda sina produkter till konsumenter i Sverige måste underrätta FI innan verksamheten påbörjas. Just nu arbetar FI med att kontakta företag som erbjuder binära optioner i Sverige, men som inte har underrättat FI om sin verksamhet. Om svenska konsumenter råkar illa ut i sin kontakt med ett utländskt företag som har rätt att verka på den svenska marknaden inleder FI en dialog med tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten som får vidta åtgärder gentemot företaget.

Det är slutligen viktigt att poängtera att binära optioner är en högst spekulativ produkt, som bara bör användas av konsumenter som har tillräcklig kunskap och erfarenhet av hur sådana produkter fungerar. Sannolikheten att förlora hela eller stora delar av sin investering är överhängande. För de flesta konsumenter är binära optioner av dessa skäl en olämplig produkt.

Inlåningsföretag

I en rapport från 2011 pekade FI på de problem för konsumentskyddet och förtroendet för finansmarknaden som det kan innebära att viss finansiell verksamhet inte omfattas av FI:s tillsyn, utan bara kräver registrering hos FI.⁴² Ett exempel på sådan verksamhet var då utlåning till konsumenter av andra företag än banker och kreditmarknadsbolag. Den verksamheten har sedan dess reglerats (se föregående kapitel).

Ett annat exempel, som fortfarande är aktuellt, handlar om inlåning. Inlåningsföretag är företag som är registrerade hos FI för att ta emot insättningar från allmänheten med stöd av lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Ofta erbjuder dessa företag en inlåningsränta som är väsentligt högre än vad traditionella banker erbjuder. FI genomför en formell kontroll av lämpligheten hos ägare och ledning hos inlåningsfö-

39 FSMA Regulation establishes a framework for the distribution of OTC Derivatives (Binary options, CFDs...) (http://www.fsma.be/en/Site/Repository/press/div/2016/08-08_banning.aspx).

40 A major investor protection milestone: the AMF sets specifics for its ban on the advertising of the riskiest products (http://www.amf-france.org/en_US/Actualites/Communiqués-de-presse/AMF/annee-2017.html?docId=workspace%3A%2F%2FspacesStore%2Ff12bcd3-0a29-4cde-912f-616b0f8f45c8).

41 1 kap. 4 § p. 5 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

42 Tillsyn och registrering, FI dnr 11-2145.

retaget. Men FI gör ingen löpande, proaktiv övervakning av verksamheten och har dessutom begränsade möjligheter att ingripa om verksamheten skulle misskötas.

Den begränsade regleringen får till följd att konsumentskyddet är begränsat. Det finns till exempel inga regler för hur mycket kapital inlåningsföretagen ska hålla, vilket innebär att en konsument som använder den här sparformen inte kan vara säker på få tillbaka sina pengar. Insättningar hos inlåningsföretag omfattas heller inte av den statliga insättningsgarantin, vilket innebär att konsumenter inte har rätt till någon ersättning från staten om inlåningsföretaget till exempel skulle gå i konkurs.

Inlåningsföretagen måste informera sina kunder om att de inte omfattas av insättningsgarantin, men det finns ändå skäl att anta att det för många konsumenter är svårt att avgöra vad skillnaden är mellan verksamhet som står under FI:s tillsyn och verksamhet som registreras hos FI. Det finns en risk att konsumenter ser registreringen hos FI som en kvalitetsstämpel och därmed inte tar hänsyn till de risker som den här typen av sparande innebär.

På sikt riskerar en ordning med inlåning som inte omfattas av tillsyn och reglering att negativt påverka förtroendet för inlåningsmarknaden i stort.⁴³ FI anser därför att inlåningsverksamhet i princip bör kräva tillstånd som kreditmarknadsbolag eller bank, vilket också påpekades i rapporten från 2011.

43 Detta påpekades också i OECD Economic Survey of Sweden 2011 (s. 60).

Effektiva och säkra betalningar

Betaltjänster är ett av de områden där den digitala utvecklingen på finansmarknaden syns som tydligast. En stor del av FI:s arbete här handlar om att delta i arbetet med nya regler som skärper kraven på nytilkomna aktörer på marknaden, som tidigare har varit oreglerade. Tydligare regler är viktigt för att säkerställa ett högt konsumentskydd. Regler som är bättre anpassade till innovativa affärsmodeller kan samtidigt bidra till ökad konkurrens genom att underlätta för företag att ta sig in på marknaden.

EN GRUNDLÄGGANDE FUNKTION

Att förmedla betalningar är en av det finansiella systemets grundläggande funktioner. Systemet hjälper hushåll och företag att effektivt och säkert betala för varor och tjänster. De flesta konsumenter är beroende av olika betaltjänster för att få sin vardag att fungera. Det är därför viktigt att säkerställa ett högt konsumentskydd vid betalningar.

En viktig typ av risk i det här sammanhanget kan uppstå om företagen brister i att säkerställa användarens identitet eller om personuppgifter inte hanteras på ett tillräckligt säkert sätt. Det finns då fara för att konsumenters uppgifter används för bedrägeri. Denna risk blir särskilt påtaglig i takt med att nya digitala betaltjänster erbjuds till konsumenter.

MÅNGA AKTÖRER OCH SNABB FÖRÄNDRING

Banker, kreditmarknadsbolag, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar får efter tillstånd från FI driva betaltjänstverksamhet. Företag och fysiska personer som vill tillhandahålla betaltjänster i begränsad omfattning kan dock ansöka hos FI om att undantas från tillståndsplikten. Den som beviljas undantag kallas registrerad betaltjänstleverantör.⁴⁴

Totalt har drygt 230 företag tillstånd att tillhandahålla betaltjänster eller beviljats undantag från tillståndsplikt (se Tabell 2). Till detta kommer ett stort antal ombud till betalningsinstitut. Det finns också många utländska företag som tillhandahåller betaltjänster i Sverige. Detta sker antingen genom filial, genom betaltjänstombud eller genom gränsöverskridande verksamhet utan egen etablering.

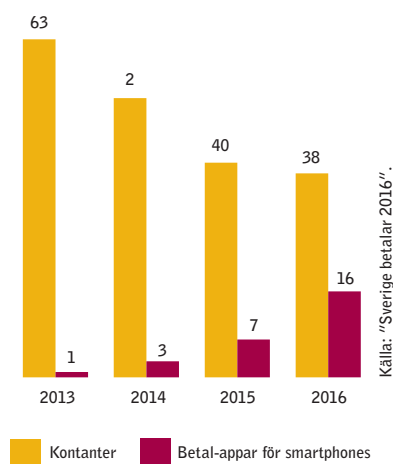
TABELL 2 Företag med tillstånd att tillhandahålla betaltjänster

Kreditinstitut	121
Betalningsinstitut	29
E-pengainstitut	5
Reg betaltjänstleverantörer (undantag från tillståndsplikt)	78
Reg utgivare av e-pengar (undantag från tillståndsplikt)	1
Totalt	233

Från och med 2018 utökas tillämpningsområdet för betaltjänstlagen och fler företag kommer att omfattas av betaltjänstregleringen (se nästa avsnitt).

⁴⁴ Se 2 kap. 3 § lagen (2010:751) om betaltjänster och 2 kap. 3 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

15. BETALNING ETT PAR GÅNGER
I VECKAN ELLER OFTARE (andel av
tillfrågade konsumenter, procent)



Digitala lösningar och förändrade beteenden

Marknaden för betalningslösningar är ett av de områden där den digitala utvecklingen på finansmarknaden har synts tydligt under en lång tid. Elektroniska betalningar är i sig inget nytt, men det har dykt upp specialiserade aktörer som med hjälp av it-teknik erbjuder nya sätt att genomföra betalningar. Det kan handla om fakturatjänster som underlättar betalningar över internet eller mjukvara (appar) i smarta mobiltelefoner som möjliggör överföringar till andra användare eller betalningar i butik och på nätet. Det kan också handla om digitala aktörer som inte själva genomför betalningar men som initierar betalningar mellan andra finansiella aktörer (typisk sett banker) och butiker eller sammanställer information om konton och betalningar på ett och samma ställe.

Samtidigt som nya sätt att betala ökar i popularitet minskar användandet av kontanter (diagram 15). Banker väljer att sluta hantera kontanter på fler och fler bankkontor. Det förekommer också allt oftare att butiker inte tar emot kontantbetalningar. Den utvecklingen kan innebära ett problem för konsumenter som inte vill eller kan använda sig av betaltjänster. Vissa konsumenter kan exempelvis behöva resa långa sträckor för att få tag på kontanter.

FI tar emot många samtal från konsumenter som upplever den minskande kontanthantering som ett problem. Det finns dock ingen lag i Sverige som kräver att banker (eller andra aktörer) ska hantera kontanter och kontanthantering ligger därmed utanför FI:s mandat och ansvar.

Regeringen har fört samtal med representanter från banksektorn för att diskutera vad som krävs för att trygga konsumenters tillgång till kontanter.⁴⁵ Dessutom ska en parlamentariskt sammansatt kommitté – som regeringen har tillsatt för att göra en översyn av penningpolitiska ramverket och riksbankslagen – överväga hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet bör tydliggöras i lag.⁴⁶

NYA REGLER STÄRKER KONSUMENTSKYDDET

Om de företag som erbjuder betaltjänster brister i sin identifiering av kunder eller hantering av personuppgifter kan det i värsta fall leda till att tjänsterna utnyttjas för bedrägeri. Internet- och kortbedrägerierna har enligt siffror från Brottsförebyggande Rådet ökat de senaste tio åren.⁴⁷ På sikt riskerar det att allvarligt försämra förtroende för nya betaltjänster. Tydliga regler för att skydda konsumenters uppgifter i samband med betalningar är ett steg för att motverka denna utveckling.

Risken för bristande kundautentisering och hantering av personuppgifter är särskilt stor i samband med elektroniska och digitala tjänster. Sådana tjänster står därför i fokus i det nya direktivet om betaltjänster på den inre marknaden (PSD 2).⁴⁸

En stor del av FI:s arbete på betaltjänstområdet under 2016 handlade om att bidra till genomförandet av detta direktiv, som ska börja tillämpas i

45 Bankerna ska klara kontanter – överallt, debattartikel av finansmarknads- och konsumentminister Per Bolund i Aftonbladet 2016-09-27.

46 Översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen, dir. 2016:114.

47 Anmällda brott de senaste 10 åren (<http://www.bra.se/brott-och-statistik/kriminalstatistik.html>).

48 Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/2366/EU av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden.

januari 2018. FI har bland annat deltagit i den utredning som har lagt fram förslag kring hur den svenska lagstiftningen ska anpassas till direktivet (och till andra kommande regler, se nästa avsnitt).⁴⁹

Sedan 2014 har FI dessutom deltagit i arbetet i Europeiska bankmyndigheten (EBA) med de regler som kompletterar PSD 2. En viktig del av dessa handlar om stark kundaautentisering och säker kommunikation.⁵⁰ Reglerna tydliggör vad betaltjänstleverantörer ska göra för att säkerställa användares identitet, motverka bedrägerier och följa upp sina säkerhetsrutiner.

FI tycker att det är positivt att kraven på kundaautentisering stärks, eftersom det minskar risken för att konsumenters identitet eller uppgifter används på ett bedrägligt sätt. Samtidigt har arbetet med reglerna inneburit en svår avvägning mellan å ena sidan enkelhet och användarvänlighet och å andra sidan säkerhet och konsumentskydd.

Fler tjänster definieras som betaltjänster

Förutom nya regler för en stark kundaautentisering innebär PSD 2 att så kallade betalningsinitieringstjänster och kontoinformationstjänster definieras som betaltjänster. De aktörer som tillhandahåller sådana tjänster kallas tredjepartsbetaltjänstleverantörer. Dessa aktörer kommer följaktligen att behöva ansöka om tillstånd eller registrering av verksamheten. Redan i dag erbjuds dessa tjänster på marknaden, men när direktivets regler införs blir denna del av marknaden nu reglerad.

En betalningsinitieringstjänst gör det möjligt att betala genom att leverantören får tillgång till betalarens bankuppgifter för att fullfölja en betalning utan att betalaren behöver använda sig av bank- eller kreditkort.

En kontoinformationstjänst är en onlinetjänst för att tillhandahålla sammanställd information om ett eller flera betalkonton som konsumenter har hos antingen en annan betaltjänstleverantör eller hos fler än en betaltjänstleverantör. Genom att använda en sådan tjänst kan en betaltjänstanvändare kontrollera till exempel saldot på sitt betalkonto hos en bank utan att logga in på banken.

På dagens oreglerade marknad för tredjepartsbetaltjänster kan varken den konsument som använder tjänsten eller banken som genomför betalningen (eller tillhandahåller kontoinformationen) identifiera att de agerar genom en tredjepart. För konsumenten och banken ser det ut som att de har direkt kontakt med varandra, trots att det är tredjepartsbetaltjänstleverantören som initierar betalningen eller hämtar informationen. Genom direktivets regler kommer leverantörer av betalningsinitieringstjänster och leverantörer av kontoinformationstjänster bli tvungna att identifiera sig mot banken. Dessutom ställs krav på säkerheten i tredjepartsbetaltjänstleverantörernas kommunikation med andra betaltjänster.

Att dessa företag, som redan finns på marknaden, får tydligare regler att förhålla sig till och måste ansöka om tillstånd hos FI innebär ett högre konsumentskydd. Regler som är bättre anpassade till deras verksamhet kan också underlätta för innovativa aktörer som vill ta sig in på marknaden, vilket kan bidra till konkurrens och ökad konsumentnytta.

49 Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton, SOU 2016:53.

50 Draft Regulatory Technical Standards on Strong Customer Authentication and common and secure communication under Article 98 of Directive 2015/2366 (PSD2), EBA/RTS/2017/02

FI:s uppdrag om innovation av finansiella tjänster

I mars 2017 fick FI ett uppdrag av regeringen att utreda om FI genom sina huvudsakliga verktyg (tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning) kan möta de frågeställningar och behov som kan uppkomma när nya innovativa tjänster utvecklas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.

FI ska inom ramen för uppdraget bland annat kartlägga nya innovativa tjänster på finansmarknaden och redogöra för vad FI kan göra för att möjliggöra innovation till nytta för finansiella företag och konsumenter. FI ska också beakta åtgärder som har vidtagits på området av myndigheter i andra länder och bedöma om liknande åtgärder även skulle vara möjliga och lämpliga i Sverige. I uppdraget tydliggörs dock att alla eventuella åtgärder ska övervägas med beaktande av ett bibehållet högt konsumentskydd och en i övrigt väl fungerande finansmarknad.

Uppdraget avser all finansiell verksamhet där innovativa tekniska lösningar används. De frågeställningar som aktualiseras på betaltjänstområdet – till exempel hur nya och etablerade aktörer ska utbyta information med varandra – förekommer även på andra områden.

BETALKONTO MED GRUNDLÄGGANDE FUNKTIONER

I juli 2014 antog EU ett direktiv som syftar till att ge bättre insyn i och jämförbarhet för de avgifter som tas ut för konsumenters betalkonton och de betaltjänster som är kopplade till sådana konton (betalkonto-direktivet).⁵¹ Det innehåller också regler som ska underlätta byte mellan betalkonton hos olika kreditinstitut. Enligt direktivet ska dessutom alla konsumenter som är lagligen bosatta inom EU ges tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.⁵² Företag ska enligt direktivet erbjuda dessa konton och tjänster kostnadsfritt eller till en rimlig avgift.

Bakgrunden till direktivet är att många konsumenter i Europa har svårt att få tillgång till ett bankkonto. I motiven till förslaget till betalkonto-direktiv anges en uppgift från Världsbanken om att ungefär 58 miljoner konsumenter i EU saknar ett bankkonto och att ungefär 25 miljoner av dem skulle vilja öppna ett sådant konto.⁵³

Detta problem finns inte på samma sätt i Sverige. Enligt Världsbankens statistik hade 100 procent av Sveriges befolkning över 15 år tillgång till ett konto 2014.⁵⁴ I Sverige finns redan vissa regler om att alla konsumenter under vissa förutsättningar har rätt till ett inlånskonto. Ett allmänt råd från FI uttrycker att kunder även bör få möjlighet att koppla tilläggstjänster till inlånskonton.⁵⁵ Den utredning som har lämnat för-

51 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

52 Förutom tjänster som krävs för att öppna, ha och avsluta kontot ska de grundläggande funktionerna omfatta insättning av medel, uttag av kontanter över disk eller i uttagsautomater samt utförande av betalningstransaktioner i form av autogireringar, kortbetalningar och betalningar via terminaler, över disk och via internetbank.

53 Kommissionens förslag (COM(2013) 266 final), s. 3.

54 Financial Inclusion Data / Global Findex (<http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/country/sweden>).

55 Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och FI:s allmänna råd (FFFS 2001:8) om inlånskonto och tillhörande banktjänster.

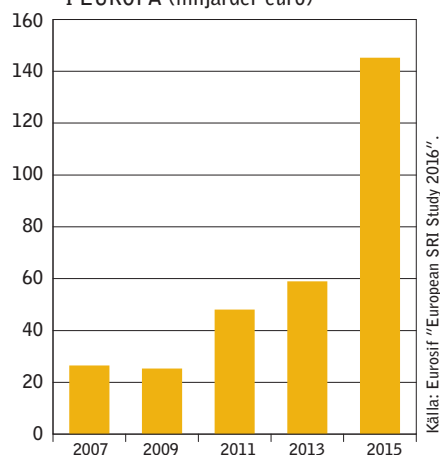
slag om hur bland annat betalkontodirektivet bör genomföras i svensk rätt konstaterar också att det redan finns en välfungerande rutin för bankbyte.

Den största effekten av betalkontodirektivet i Sverige torde enligt FI därför vara att alla konsumenter under vissa förutsättningar kommer att ha rätt till betaltjänster kopplade till ett konto. Det blir också lättare för konsumenter att jämföra avgifter för betalkonton och de tjänster som kan knytas till sådana konton. Detta eftersom direktivet innehåller regler om bankernas skyldighet att lämna standardiserad information till konsumenter. FI föreslås av utredningen att få i uppdrag att ansvara för att det finns en webbplats med jämförelse av avgifter som konsumenterna enligt betalkontodirektivet ska ha tillgång till.

Hållbara produkter till konsumenter

För att finansmarknaden ska kunna bidra till en hållbar samhällsutveckling är det viktigt att säkerställa att konsumenter kan göra medvetna val i förhållande till hållbarhetsaspekter i finansiella produkter. FI har särskilt granskat informationsgivningen på fondmarknaden.

16. ÖKANDE INVESTERINGAR
MED HÅLLBARHETSINRIKTNING
I EUROPA (miljarder euro)



Riksdagen beslutade under 2015 att ett av målen för finansmarknadsområdet är att bidra till en hållbar utveckling. Det betyder att finansmarknadens aktörer ska beakta miljömässiga, sociala och bolagsstyrningsmässiga aspekter. Ur ett konsumentperspektiv märks detta framför allt i och med de produkter som de finansiella företagen erbjuder.

Utbudet av så kallade hållbara investeringar har ökat markant de senaste åren och innehaven i dessa produkter uppgår till betydande summor, både i Sverige och i Europa (se Diagram 16).⁵⁶ FI ser detta som en positiv utveckling. Dels ökar det sannolikheten att finansmarknaden bidrar till en hållbar utveckling, dels ges konsumenter möjlighet att spara på ett sätt som tar hänsyn till hållbarhet. Men det innebär också utmaningar för konsumenter, som möter en ökad mängd information att ta ställning till. Då det inte finns några standardiserade definitioner av begreppet "hållbarhet" eller en standardiserad strategi för hållbara investeringar är det svårt för konsumenter att bedöma i vilken grad och på vilket sätt förvaltningsstrategin i exempelvis en fond ger positiva hållbarhetseffekter. Som med alla sparprodukter är det generellt svårt att utvärdera vilket alternativ som är mest lämpligt utifrån konsumentens behov och förutsättningar.

Vad menas med hållbarhet?

Hållbar utveckling och hållbarhet är båda begrepp som har ändrat betydelse genom åren. Från att tidigare haft fokus på miljöfrågor har begreppet ändrats till att även innefatta bredare etiska aspekter som socialt och ekonomiskt ansvarstagande.

En av de första definitionerna som också kom att bli en vedertagen definition, var den som lanserades i FN-rapporten "Vår gemensamma framtid" 1987 (även kallad Brundtlandrapporten). I rapporten definieras begreppet som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillfredsställa sina behov. Ett exempel på hur begreppet används i Sverige är det riksdagen har beslutat inom ramen för regeringsformen: det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Inför antagandet av FN:s globala mål för hållbarhet i september 2016 uttalade Sveriges regering att det ur ett svenskt perspektiv är viktigt att understryka tre dimensioner av hållbarhet: ekonomisk, social och miljömässig.

FI har valt att i tidigare rapporter och kartläggningar inom detta område främst fokusera på miljöaspekter och då specifikt klimatfrågor. I sitt kommande arbete kommer FI fortsatt att titta specifikt på miljöaspekter, men också göra analyser utifrån den bredare definitionen av hållbarhet.

⁵⁶ Enligt branschföreningen Eurosif uppgick svenska placeringar med hållbar inriktning till cirka 20 miljarder kronor i slutet av 2015. Se "European SRI Study 2016", s. 91. (<http://www.eurosif.org/wp-content/uploads/2016/11/SRI-study-2016-HR.pdf>)

FI:S UPPDRAG FRÅN REGERINGEN

2016 fick FI i uppdrag av regeringen att inom sitt ansvarsområde kartlägga och analysera vilka möjligheter myndigheten har att bidra till en hållbar utveckling.⁵⁷ Uppdraget genomfördes genom två kartläggningar och två rapporter. Den första kartläggningen analyserade om bankerna i sin kreditgivning tar hänsyn till miljö- och hållbarhetsfrågor och den andra undersökte bredare hur de finansiella företagen arbetar med hållbarhetsfrågor, främst klimatrelaterade sådana. Rapporterna "Klimatförändringar och finansiell stabilitet" och "Hur kan finanssektorn bidra till en hållbar utveckling?" publicerades i mars respektive november 2016.

Med utgångspunkt i det arbete som genomfördes 2016 har FI fått i uppdrag av regeringen att under 2017 fortsätta att ta olika initiativ för att utveckla möjligheten för finansiell reglering och tillsyn att bidra till en hållbar utveckling. FI ska redovisa insatser som syftar till att arbetet med hållbarhet och klimatrelaterade risker ska vara en naturlig del av de finansiella företagens affärsmodeller och riskhantering, och därmed också vara en naturlig del av den finansiella tillsynen och regleringen.⁵⁸ FI:s samlade redovisning av regeringsuppdraget kommer att ske i slutet av 2017.

En del i arbetet är att undersöka den information om hållbarhetsaspekter i finansiella produkter som lämnas till konsumenter. I början av 2017 granskade FI därför den information som lämnas till konsumenter om hållbarhetsaspekter i ett urval av aktiefonder. Syftet var att undersöka om konsumenter får relevant och tydlig information om fondernas hållbarhetsstrategi som gör det möjligt att göra medvetna val.

HÅLLBARHET PÅ FONDMARKNADEN

De svenska fondbolagen har på olika sätt arbetat med hållbarhetsfrågor under ett flertal år. Det sker en kontinuerlig utveckling på området i form av till exempel ett ökat utbud av fonder med hållbarhetsfokus och fler varianter på hållbarhetsstrategier i fonderna.

Vid sidan av denna utveckling har branschen tagit initiativ till självreglering. Ett exempel är Fondbolagens förenings riktlinjer om marknadsföring av hållbara fonder.⁵⁹ Ett annat exempel är det breda branschinitiativ som kallas Hållbarhetsprofilen. Hållbarhetsprofilen är ett standardiserat informationsblad som vänder sig till konsumenter och beskriver hur fonden arbetar med hållbarhet i förvaltningen. Hållbarhetsprofilen är utarbetad av branschföreningen Swesif och användes i januari 2017 av närmare 50 fondbolag och mer än 600 fonder.

Fondbolagen använder olika strategier i sitt arbete med hållbara investeringar. Den vanligaste strategin är att välja bort investeringar i vissa sektorer. En annan strategi är att aktivt välja in investeringar antingen utifrån specifika kriterier eller genom att låta hållbarhetsfrågor få olika grad av relevans i urvalsprocessen. Förvaltaren söker då aktivt ut de företag som uppfyller fondens urvalskriterier. Fondbolagen kan också bedriva påverkansarbete, vilket innebär att de försöker påverka de företag som fonden investerar i att bli mer hållbara.

57 Regleringsbrev för budgetår 2016 avseende Finansinspektionen.

58 Regleringsbrev för budgetår 2017 avseende Finansinspektionen.

59 Riktlinjer för fondbolagens marknadsföring och information, antagna den 6 december 2004 och senast uppdaterade den 29 januari 2016 (<http://www.fondbolagen.se/Juridik/Riktlinjer/Riktlinjer-for-fondbolagens-informationsgivning-och-marknadsforing-m-m-av-fonder/>).

FI:s kartläggning

FI har kartlagt information om hållbarhetsaspekter i ett urval av svenska aktiefonder. Fonderna har valts ut utifrån att de använder någon form av hållbarhetsargument i namnet, anges ha en hållbarhetsinriktning eller att fondbolaget anger att det har en övergripande hållbar investeringsstrategi. Både stora och små fondbolag ingår i kartläggningen, som omfattar sex globalfonder, två Sverigefonder, en tillväxtmarknadsfond och en branschfond.

Kartläggningen visar att samtliga fonder arbetar med att välja bort bolag, men att det görs på olika sätt. Samtliga fonder väljer bort bolag som producerar kontroversiella vapen (till exempel klusterbomber och antipersonella landminor). De undviker också helt eller till största del att investera i företag som inte följer internationella normer och konventioner som FN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Därutöver väljer sju av tio fonder bort företag som ägnar sig åt vapen eller krigsmaterial. Lika många fonder väljer bort investeringar i alkohol, spel och pornografi. Åtta fonder väljer också bort tobak. Sex fonder väljer bort fossila bränslen och åtta fonder anger att de väljer bort investeringar i kol.

Också fondernas strategi att välja in investeringar skiljer sig åt. För åtta av fonderna är resultatet av en hållbarhetsanalys avgörande för om investeringen kan genomföras. Oftast läggs resultatet samman med den finansiella analysen innan ett investeringsbeslut tas. Ett fondbolag svarar dock att fonden bara beaktar hållbarhetsfrågor om påverkar den finansiella analysen.

Fondernas påverkansarbete går framför allt ut på att använda sitt inflytande som stora ägare. De flesta fonderna i kartläggningen går också samman med andra investerare för att kunna påverka mer. Flera av de stora fondbolagen uppger att de är aktiva i sitt ägande, till exempel genom bolagsdialoger, genom att rösta på bolagsstämmor eller att delta i valberedningar. Deras insatser fokuseras främst till företag i Sverige och Norden. Utanför hemmamarknaden är deltagandet generellt sett betydligt mer begränsat.

Fondernas information om hållbarhetsaspekter

FI:s kartläggning visar att fondbolagen ger omfattande information om sitt hållbarhetsarbete. FI:s slutsats är att informationen i stor omfattning också motsvaras av vad som framgår i de processer och rutiner som används i förvaltningen samt av fondens innehav.

Exempel på de begrepp och formuleringar som fondbolagen använder i sin information om fonderna är ”hållbar”, ”miljö”, ”klimat”, ”ansvarsfulla investeringar” och ”undviker investeringar i kol”.

Även om information finns tillgänglig och överensstämmer med förvaltningen kvarstår dock frågan om den också underlättar för konsumenter att göra medvetna val. Frågan är om informationen är tillräckligt anpassad till konsumenterna för att de ska kunna ta till sig och förstå den.

Hur omfattande informationen om hållbarhetsaspekter i förvaltning är och vilka begrepp som används skiljer sig mycket åt mellan fondbolagen. Fondbolagen uttrycker sig på olika sätt och med varierande grad av detaljer, vilket försvårar för konsumenter att förstå exakt vad som avses och att jämföra olika fonder med varandra.

Ett tydligt exempel är information från fondbolag som säger sig välja

bort investeringar som har att göra med fossila bränslen. Olika fondbolag exkluderar olika typer av bränslen (kol, olja, gas) och olika slags verksamhet (utvinning, produktion, distribution, förbränning, med flera). Det gör det svårt för konsumenter att förstå och jämföra hur olika fonder undviker investeringar i fossila bränslen.

Ett annat exempel är information om att fondbolaget aktivt väljer in hållbara investeringar. Utifrån den information som lämnas kan det vara svårt för konsumenter att avgöra varför fondförvaltaren anser att vissa företag är mer hållbara än andra och vilka hållbarhetsaspekter som förvaltaren fokuserar på.

Ett tredje exempel är informationen om fondbolagens påverkansarbete. I ett fåtal fall riskerar den enligt FI att ge sken av att fondbolaget utför mer påverkansarbete än det faktiskt gör. För en konsument kan det vara svårt att avgöra omfattningen av ett fondbolags påverkansarbete samt effekterna av påverkansarbetet.

De resurser som läggs på hållbarhetsaspekter i förvaltningen varierar mellan olika fondbolag. Många fondbolag köper in externa tjänster som hjälper dem att välja bort vissa typer av investeringar i sin förvaltning. I arbetet med att aktivt välja in hållbara investeringar utifrån en fastslagen strategi utgår vissa fondbolag från relativt enkla och mindre kostsamma metoder medan andra lägger mer resurser på att göra analyser ur hållbarhetsperspektiv. I arbetet för att påverka de företag som fonden investerar i har större fondbolag på ett naturligt sätt mer resurser och möjlighet att påverka, medan mindre fondbolag kan behöva gå ihop i samarbeten för att kunna driva ett påverkansarbete.

FI konstaterar att det inte går att dra någon slutsats om vilka resurser som fondbolagen lägger på sitt hållbarhetsarbete genom att bara titta på fondernas avgift. I de fonder som FI har undersökt speglar avgiften marknadens generella avgiftsstruktur för aktivt eller passivt förvaltade fonder snarare än de faktiska resurser som fondbolaget lägger på hållbarhetsarbete.

BEHOVET AV EN GEMENSAM STANDARD

Trots att information finns tillgänglig anser FI att det i dagsläget är svårt för en genomsnittlig konsument att förstå den information som ges om hållbarhetsaspekter i fonder. Det är därmed också svårt att jämföra olika fonder med varandra för att göra ett medvetet val.

Eftersom informationen varierar mellan fondbolag är en standardisering av informationen önskvärd. Dels för att underlätta för konsumenter att ta till sig och förstå informationen, dels för att minska risken för missvisande information.

Branschinitiativ och kvalitetsmärkning

FI anser att en informationsstandard inte nödvändigtvis behöver införas genom reglering. De initiativ till självreglering som redan har tagits av fondbranschen ger goda förutsättningar för ett fortsatt arbete med en sådan standard. FI förväntar sig att självregleringen ska fortsätta utvecklas och följer detta utvecklingsarbete noga. Samtidigt utesluter inte FI att det i framtiden kan finnas behov av regeländringar i takt med att marknaden utvecklas.

Den tidigare nämnda Hållbarhetsprofilen från Swesif är ett tänkbart alternativ för en gemensam standard. FI anser att branschinitiativet är en

bra källa till samlad information, som gör en ansats att standardisera vissa delar av informationen om hållbarhetsaspekter. Samtidigt finns det fortfarande utrymme för förbättringar genom att ytterligare begrepp och förklaringar standardiseras. Det skulle förbättra konsumenters möjlighet att använda Hållbarhetsprofilen för att utvärdera och jämföra fonder. Eftersom det är fondbolagen själva som anger informationen i Hållbarhetsprofilen, är det också en förutsättning för konsumentnyttan att bolagen fyller i informationen på rätt sätt och löpande följer upp dess kvalitet. Ett sätt att säkerställa att så sker skulle kunna vara att införa en oberoende tredjepartsgranskning.

Vid sidan av arbetet med Hållbarhetsprofilen pågår ett arbete för att förbättra redovisningen av koldioxidutsläpp. I Sverige har Fondbolagens förening tagit fram en vägledning för redovisning av koldioxidutsläpp. Nio av tio fonder i FI:s kartläggning uppger att de redovisar fondens koldioxidavtryck åtminstone årligen. Även internationellt finns exempel på initiativ för att främja öppenhet kring koldioxidutsläpp, som CDP (Carbon Disclosure Project) och Montréal Carbon Pledge.⁶⁰ De flesta fondbolagen i FI:s kartläggning är anslutna också till dessa.

Även med en gemensam informationsstandard är det upp till den enskilda konsumenten att bedöma vilket fond som hen tycker tar bäst hänsyn till hållbarhetsaspekter. Utöver en gemensam informationsstandard kan det därför finnas behov av något slags kvalitetsmärkning av fondernas hållbarhetsarbete.

I det här sammanhanget kan nämnas ett förslag på en Svanenmärkning av fonder från det oberoende nordiska miljömärkningssamarbetet.⁶¹ Förslaget har varit ute på remiss och planen är att ett beslut om kriterier för märkningen ska fattas av den nordiska miljömärkningsnämnden. Svanen är en välkänd märkning som skulle kunna underlätta för konsumenter att välja hållbara fonder. Det återstår dock att se hur det slutliga förslaget ser ut och hur många fonder som kommer att kvalificeras för märkning. Märkningen kan också antas vara förenad med en kostnad som fondbolagen i så fall kommer att behöva ställa i relation till nyttan av märkningen.

Reglering

Vid sidan om dessa initiativ har 2014 års fondutredning föreslagit lagändringar för att förbättra informationen om och möjligheten att jämföra hur fondbolag integrerar hållbarhetsaspekter i sin förvaltning. Förslaget innebär i korthet att fondbolaget ska lämna den information som behövs för att konsumenter ska kunna förstå fondens investeringar och konsekvenserna av dessa i hållbarhetsavseende.⁶²

Dessutom pågår ett europeiskt regleringsinitiativ i form av regler som kompletterar den europeiska förordningen om faktablad för paketerade

60 Ett bredare internationellt initiativ för att standardisera redovisning och mätning av klimatrelaterade risker har initierats av Financial Stability Board (FSB). En arbetsgrupp (TCFD, ofta kallad Bloomberg-gruppen) publicerade i slutet av 2016 en rapport med rekommendationer som har varit ute på remiss. En slutrapport ska publiceras i juni 2017 och FI följer den fortsatta utvecklingen.

61 I Sverige sköter Miljömärkning Sverige AB det praktiska arbetet med att utarbeta kriterier, utföra kontroller och ge licenser. Sedan 2012 ägs företaget till 100% av staten.

62 En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad, SOU 2016:45

och försäkringsbaserade investeringsprodukter⁶³. De kompletterande reglerna handlar om att det gemensamma faktabladet också ska innehålla information om hållbarhetsaspekter. Närmare bestämt ska det i faktabladet framgå om en specifik investeringsprodukt har en ”specifik miljömässig eller social målsättning”. I reglerna framgår också att företag som utvecklar sådana produkter ska ha processer och rutiner för att se till att produkternas miljömässiga eller sociala målsättning kan infrias. Värdepappersfonder är dock undantagna från reglerna i förordningen till och med den 31 december 2019.

63 Förordningen (1286/2014(EU) om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (Priip-produkter).

Ordlista

Annuitetslån Ett lån där bruttoutgiften för lånet, det vill säga summan av ränta och amortering, är fast under löptiden. I takt med att lånet betalas tillbaka minskar andelen av bruttoutgiften som består av räntekostnad medan andelen som består av amortering ökar.

Automatiserad rådgivning Personliga råd om finansiella instrument som ges utan mänsklig inblandning eller med begränsad mänsklig inblandning.

Belåningsgrad I bolånesammanhang används begreppet för att beskriva lånets storlek i relation till marknadsvärdet för bostaden.

Binär option En produkt där köparen spekulerar i att en viss omständighet inträffar eller att den inte gör det. Generellt rör det sig om mycket kortvariga placeringar som görs via en digital plattform och som baseras på köparens antagande om prisutvecklingen hos en underliggande tillgång.

Blancolån Ett lån som beviljas utan någon säkerhet eller borgen. Kallas ibland också för konsumtionslån för att beteckna att lånet inte syftar till att göra en investering i form av till exempel en bostad.

Derivatinstrument Finansiella kontrakt som är kopplade till händelser eller förutsättningar vid en specifik tidpunkt eller tidsperiod i framtiden. Värdet på ett derivatinstrument är kopplat till värdet på underliggande tillgång. Exempel på derivatinstrument är optioner, terminer och swappar.

Europeiska bankmyndigheten (EBA) En av EU:s tre gemensamma tillsynsmyndigheter på det finansiella området. EBA arbetar för effektiv och harmoniserad reglering och tillsyn av banker inom EU.

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) En av EU:s tre gemensamma tillsynsmyndigheter på det finansiella området. Eiopa arbetar för effektiv och harmoniserad reglering och tillsyn av försäkrings- och tjänstepensionsföretag inom EU.

Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) En av EU:s tre gemensamma tillsynsmyndigheter på det finansiella området. Esma arbetar för effektiv och harmoniserad reglering och tillsyn av värdepappersmarknaderna inom det europeiska tillsynssamarbetet.

Finansiella marknader Ett samlingsnamn för marknader där finansiella instrument handlas. De fyra viktigaste marknaderna är valutamarknaden, räntemarknaden, aktiemarknaden och derivatmarknaden.

Finansinspektionens allmänna råd och föreskrifter (FFFS) Regler som kompletterar de lagar och förordningar som i grunden styr finansiell verksamhet. Föreskrifter är bindande medan allmänna råd fungerar som vägledning.

Gräsrotsfinansiering (crowdfunding) En metod för att finansiera projekt eller idéer genom att vända sig till ett stort antal, ofta mindre, investerare.

Indexförvaltning Även kallad passiv förvaltning. Portföljförvaltning där den egna portföljen har samma sammansättning som ett valt index i syfte att uppnå samma avkastning som indexet.

Jämförelseindex Visar den sammantagna värdeutvecklingen för de innehav som ingår i index. Syftet är att ge en representativ bild av utvecklingen på en viss marknad eller bransch.

Konsument Med konsumenter avses i denna rapport företrädesvis individer som använder finansiella produkter för privat bruk.

Konsumentkredit Definieras i konsumentkreditlagen (2010:1846) som krediter som en näringsidkare lämnar eller erbjuder en konsument.

Konsumtionslån En statistisk kategori som utgår från SCB:s antaganden om utlåning för olika ändamål. Omfattar bland annat lån utan säkerhet, lån mot borgen och kontokortskrediter.

Kontributionsprincipen Lagprincip som anger att fördelning av återbäring i största möjliga utsträckning ska baseras på de enskilda försäkringstagarnas bidrag till företagets samlade överskott.

Peer-to-peer-lån Lån till konsumenter som finansieras av andra konsumenter, vanligtvis genom en digital plattform.

Priip-produkter (Package Retail and Insurance-based Investment Products) Paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter

Provision Transaktionsbaserad rörlig ersättning vid försäljning. I den här rapporten används begreppet för de ersättningar som till exempel försäkringsförmedlare och låneförmedlare tar emot från de företag vars produkter de rekommenderar.

Seniorlån En typ av bolån som riktar sig till äldre personer som vill frigöra kapital genom att belåna sin bostad men inte har tillräckligt hög inkomst för att beviljas ett vanligt bolån. Hur villkoren för till exempel räntebetalningar ser ut kan dock skilja sig mycket åt mellan olika företag.

Skuldkvot Skulder i förhållande till inkomst.



Finansinspektionen
Box 7821, 103 97 Stockholm
Besöksadress Brunnsgatan 3
Telefon 08-408 980 00
Fax 08-24 13 35
finansinspektionen@fi.se

www.fi.se