

NOTAT

Finanstilsynet

18. marts 2019

J.nr. 2219-0027

/SBP

Diskussionspapir Adfærdsindsigter på det finansielle område

Dette diskussionspapir er Finanstilsynets oplæg til, hvordan adfærdsindsigter kan bidrage til at skabe bedre forbrugerforhold på det finansielle område og øge forbrugernes *finansielle velvære*.

Finanstilsynet afholder den 28. marts 2019 en konference om adfærdsvidenskab på det finansielle område. Målet med konferencen er at indlede en dialog med sektoren og andre relevante interessenter om, hvordan vi i samarbejde bedst muligt støtter forbrugernes finansielle velvære og beskytter investorens interesser.

Finansielt velvære – fælles interesse og fælles ansvar

Den engelsksprogede litteratur bruger begrebet *financial well-being*, uden at der dog eksisterer en universel definition. Det amerikanske Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) definerer finansielt velvære som her:

“Financial well-being can be defined as a state of being wherein you:

- *Have control over day-to-day, month-to-month finances;*
- *Have the capacity to absorb a financial shock;*
- *Are on track to meet your financial goals; and*
- *Have the financial freedom to make the choices that allow you to enjoy life.”¹*

Ifølge CFPB afhænger finansielt velvære altså ikke af forbrugerens konkrete indtægt, aktiver og gæld. Definitionen tager derimod højde for forskellige forbrugsmønstre og behov. Det, der udgør finansielt velvære for én forbruger, kan være utilstrækkeligt i forhold til en anden.

¹ Consumer Financial Protection Bureau: Financial Well-being: The goal of financial education. Januar 2015.

Myndigheder, virksomheder og forbrugere har en fælles interesse i og ansvar for at sikre, at forbrugerne træffer sunde finansielle valg og dermed øger eller bevarer deres finansielle velvære. En høj grad af finansielt velvære hos forbrugerne vil sikre dem større økonomisk frihed og gøre dem bedre i stand til at håndtere økonomiske udsving. Dermed kan finansielt velvære være med til at understøtte den finansielle stabilitet.

I en markedsøkonomi er udgangspunktet, at de forskellige aktører, herunder forbrugerne, kan tage vare på sine egne interesser. På mange markeder gælder det, at udbyderen af et produkt ved langt mere om produktet end forbrugeren. Det kan ødelægge markedet, fordi forbrugeren ikke er i stand til at vurdere det tilbudte produkt.

Tidligere var udgangspunktet for forbrugerbeskyttelse, at hvis forbrugerne fik tilstrækkelig information, så ville de træffe fornuftige beslutninger. Erfaringerne med meget og omfangsrig information er dog ikke gode. Eksempelvis læser de færreste forbrugere de mange sideres information. De har i stedet behov for mere målrettet hjælp.

Nye regler om produktgodkendelse skal fremadrettet sikre, at forbrugere ikke får tilbudt finansielle produkter, der er u hensigtsmæssige for dem. Det er en del af Finanstilsynets strategiske mål *"tilsyn i gode tider"* og *"hensynet til forbrugere og investorer"* at føre tilsyn med, om de finansielle virksomheder overholder reglerne om produktgodkendelse, sådan at forbrugerne kun bliver præsenteret for produkter, der er hensigtsmæssige for dem, dvs. bidrager til deres finansielle velvære.

Finansielle produkter er komplekse

Mange forbrugere oplever finansielle produkter som komplekse. Forståelse af produkterne forudsætter viden og færdigheder, som rækker ud over de flestes formåen. På samme måde kræver mange produkter, at forbrugerne forholder sig til, hvordan deres liv forventeligt vil forme sig i fremtiden.

Det gælder f.eks. pensioner. Langt de fleste erhvervsaktive danskere har én eller flere pensionsopsparinger. Udbetalingerne herfra bestemmer, hvornår pensionisttilværelsen kan begynde, og om den skal leves under gode økonomiske forhold eller på et skrabet budget. Ikke desto mindre forholder kun få kommende pensionister sig til deres opsparing, på trods – eller måske på grund af – omfattende information fra pensionsselskaberne. Senest har overgangen fra en garanteret gennemsnitsrente til markedsrente på mange pensionsopsparinger betydet, at forbrugerne bærer risikoen forbundet med forrentning og ændringer i levetider. Ikke desto mindre er kun få forbrugere bevidste om denne ændring, der kan få særdeles stor betydning for størrelsen af deres pensionsudbetalinger og dermed deres muligheder senere i livet.

Realkredit er en anden finansiel ydelse, som mange danskere stifter bekendtskab med på et tidspunkt i deres liv, og som er forbundet med betydelige omkostninger. Konkurrencerådet har i forbindelse med udarbejdelsen af en rapport om konkurrencen på realkreditmarkedet² fået foretaget en undersøgelse af forbrugernes forståelse af realkreditlån. Det fremgår af rapporten, at

”forbrugerne har svært ved at forstå og sammenligne de lånedokumenter, som de får fra institutterne. Et tilbud om et realkreditlån er et længere dokument, der er skrevet i et vanskeligt sprog, og hvor der præsenteres en række komplekse begreber. Fremstillingen af lånetilbud varierer på tværs af realkreditinstitutterne, hvilket vanskeliggør sammenligning. Der er i forbindelse med analysen gennemført kontrollerede forsøg, som viser, at det kan fremkalde væsentlig frustration, når personer bliver bedt om at vælge lånetilbud med afsæt i tilgængelige lånedokumenter, og at testpersonerne har svært ved at sammenligne lånetilbuddene og uddrage information fra dokumenterne.”³

På trods af de ganske omfattende informationskrav er mange finansielle produkter vanskelige for forbrugerne at forholde sig til. Både fordi produkterne er komplekse, og fordi de fleste forbrugere kun sjældent indgår aftale om finansielle produkter, og dermed ikke opnår erfaring med at vælge mellem produkterne.

Hvad siger adfærdsforskningen om finansielle forbrugere?

Indenfor økonomisk teori har man traditionelt antaget, at forbrugere (og virksomheder) handler rationelt. Hvis blot en forbruger er forsynet med tilstrækkelig information, vil forbrugeren træffe det valg, der er bedst for vedkommende.

Gennem de senere år er det dog dokumenteret, hvordan forbrugere i mange sammenhænge har begrænsede ressourcer. Især begrænsede forståelsesevner og viljestyrke. Det betyder, at forbrugere forsøger at finde 'smutveje' i beslutninger, hvis succes herved måles i hvor *let en beslutning er at træffe*, snarere end om *beslutningen er optimal*.

I virkelighedens verden gør vi mennesker altså ikke altid det, der vil være bedst for os. Vi er ikke i stand til at sammenligne selv relativt simple alternativer, eller vi snydes af den kontekst, et spørgsmål stilles i. Mange af de beslutninger, som et menneske træffer i løbet af en dag bliver truffet lynhurtigt

² Konkurrencerådet: Konkurrencen på realkreditmarkedet. August 2017.

³ Konkurrencerådet: Konkurrencen på realkreditmarkedet. August 2017, side 27.

på baggrund af følelser snarere end fornuft. Inden for den gren af adfærdsforskningen, der går under betegnelsen adfærdsøkonomi, kaldes menneskers systematiske og forudsigelige afvigelser fra rationalitet for bias.⁴

En række adfærdsvidenskabelige forsøg underbygger den manglende rationalitet i mange forbrugeres valg. I et forsøg blev kunder ved køb af et bestemt produkt tilbudt enten en rabat eller et gavekort på samme beløb. Langt de fleste kunder valgte gavekortet fremfor rabatten, selvom gevinsten var præcis den samme, og gavekortet endda begrænsede kundernes valg af butik. Kunderne kunne derimod i sagens natur frit disponere over det sparede beløb fra rabatten, men følte antageligt en større gevinst ved at få et gavekort end ved at få en rabat⁵.

Adfærdsforskningen viser generelt, at finansielle forbrugere:

- har vanskeligt ved at tænke abstrakt og forstå uhåndgribelige produkter, f.eks. finansielle ydelser
- kan have svært ved at identificere deres egne finansielle behov og matche dem med finansielle produkter
- har en række bias, som gør det vanskeligt for dem at agere hensigtsmæssigt og træffe rationelle valg
- af natur er optimistiske og generelt overvurderer deres fremtidige økonomiske formåen eller undervurderer deres fremtidige behov
- ikke er interesserede i omfattende information om produkter, men foretrækker simple tips og tricks, der kan lette deres hverdag.

Observationerne ses på tværs af køn, alder, indkomst og uddannelse. Selvom nogle forbrugere opfører sig mere fornuftigt end andre, så kan ingen sige sig fri for i et eller andet omfang at være påvirket af ovennævnte bias.

I et andet forsøg, udført i USA, "*Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving*"⁶, tog forskerne udgangspunkt i, at mange arbejdstagere sparer mindre op til pension end de burde i forhold til at udjævne deres forbrug over hele livet. Forskerne undersøgte, om man kunne designe et pensionsprodukt, der kunne hjælpe folk til at spare mere op ved at tage højde for adfærdsindsigter. Forsøget tog udgangspunkt i, at forbrugere ofte er påvirket af:

- begrænset rationalitet
- en oplevelse af, at et tab gør dobbelt så ondt, som en gevinst gør godt

⁴ Se f.eks. Richard H. Thaler og Cass R. Sunstein: *Nudge* (2008) og Daniel Kahnemann: *Thinking, Fast and Slow* (2011).

⁵ <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2016/10/nudging-er-trumpf.aspx>

⁶ Richard H. Thaler og Shlomo Benartzi: *Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving*. *Journal of Political Economy*, 2004, vol. 112, no. 1, pt. 2.

- pengeillusion (samme beløb vurderes som værende af forskellig størrelse afhængig af konteksten)
- tidshorisont
- manglende selvkontrol (beslutning om opsparing fraviges til fordel for forbrug nu og her)
- overspringshandlinger, der resulterer i, at forbrugeren intet foretager sig i forhold til hovedhandlingen.

Forsøget blev designet sådan, at deltagerne ikke oplevede et tab ved at øge deres pensionsindbetalinger, idet fremtidige lønstigninger ville gå til at øge indbetalingerne. Desuden skulle deltagerne ikke foretage sig yderligere, når de først havde sagt ja til at medvirke i pensionsprogrammet.

Størstedelen af forsøgsdeltagerne valgte at medvirke, og forsøget resulterede i betragteligt højere pensionsindbetalinger fra deltagerne sammenlignet med deres tidligere indbetalinger. Dette skete vel at mærke uden, at deltagerne oplevede tab i form af reducerede forbrugsmuligheder i forhold til deres udgangspunkt.

Forsøget er et godt eksempel på, hvordan adfærdsindsigter, hvis de indtænkes i forbrugerrettede finansielle produkter, kan bidrage til øget finansielt velvære, fordi forbrugerne hjælpes til at overkomme bias og træffe hensigtsmæssige valg.

I Danmark er langt de fleste arbejdstagere allerede omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning, og dermed er beslutningen om pension truffet på forhånd. På mange andre områder kan der dog være gevinster at hente for både forbrugere, virksomheder og samfundet som helhed ved at hjælpe forbrugerne til at træffe beslutninger, der øger deres finansielle velvære.

Hvorfor beskæftige sig med finansielt velvære?

Finanstilsynet mener, at det er vigtigt at understøtte forbrugernes finansielle velvære. Et ringe finansielt velvære kan påvirke trivslen negativt, medføre forringet livskvalitet og reducere forbrugernes muligheder i livet⁷. Hvis tilstrækkeligt mange forbrugeres finansielle velvære forringes, kan det desuden udgøre en samfundsøkonomisk risiko. Et dårligt finansielt velvære forringer endvidere forbrugernes mobilitet og forhandlingsstyrke på de finansielle markeder, hvilket kan svække konkurrencen mellem aktørerne på markederne.

For langt de fleste finansielle virksomheder er der også god ræson i at understøtte forbrugernes finansielle velvære. Forbrugere med et godt finansielt vel-

⁷ Forbrugerrådet Tænk: Ungdomsliv på kredit. 2015. Side 88-90.

Penge- og Pensionspanelet: Initiativer for gældssatte. 2011. Side 23.

være vil typisk have "orden i økonomien" og være i stand til at afdrage planmæssigt, spare op eller investere. Dermed mindskes de finansielle virksomheders risiko for at måtte tage tab på kunderne.

Endelig er det selvsagt i forbrugernes interesse at opnå og bevare et finansielt velvære.

Et paradigmeskifte i forbrugerreguleringen

Selvom finansielle produkter er komplekse, skal forbrugere navigere i dem, hvis de ønsker at låne penge til f.eks. bil eller fast ejendom, vil investere eller spare op til pensionen.

Forbrugerregulering og anden lovgivning har derfor hidtil sigtet mod at forpligte de finansielle virksomheder til at præsentere forbrugeren for den information, der er nødvendig for og tilstrækkelig til, at forbrugeren kan træffe et oplyst og rationelt valg. Det har dog medført, hvad mange forbrugere opfatter som *information overload* i form af stakkevis af dokumenter.

Af regeringens forbrugerpolitiske strategi "*Forbruger i en digital verden*" fra maj 2018 fremgår det, at "*ny viden om forbrugeradfærd [viser], at de store mængder information ikke altid virker efter hensigten. For eksempel sætter tre ud af fire forbrugere mellem 18 og 49 år flueben ved handelsbetingelser på nettet uden at have læst dem.*"⁸

En undersøgelse fra EU-Kommissionen og *University of Amsterdam* fra 2016 viser tilsvarende, at kun mellem ca. 10 og 25 pct. læser eller skimmer handelsbetingelserne i forbindelse med køb på internettet. Færrest orienterer sig, når de kan acceptere betingelserne ved at sætte flueben uden at læse dem, mens flere læser eller skimmer, når det er påkrævet at scrolle betingelserne igennem, før man kan give accept af disse⁹.

Eksemplerne viser behovet for at nytænke både virksomheders og myndigheders tilgang til at sætte forbrugere i stand til at træffe gode valg.

I regeringens forbrugerpolitiske strategi fremsættes på baggrund af den nye viden om forbrugernes faktiske adfærd tre principper for, hvordan regulering fremover bør udformes:

- Forbrugerrettet regulering bør understøtte simpel og handlingsanvisende forbrugerinformation.

⁸ Regeringen: Forbruger i en digital verden – Regeringens forbrugerpolitiske strategi. Maj 2018. Side 3.

⁹ Elshout M. et al (2016): Study on consumers' attitudes towards terms and conditions (T&CS). Side 9.

- Forbrugerrettet regulering bør understøtte, at forbrugerrettet information præsenteres på rette tidspunkt i forbrugernes beslutningsproces.
- Forbrugerrettet regulering bør baseres på den bedst tilgængelige viden om forbrugeradfærd¹⁰.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forlængelse af strategien lanceret en hjemmeside, som uddyber de tre principper. Hjemmesiden indeholder desuden eksempler på forbrugerrettet regulering baseret på adfærdsprincipperne¹¹.

Regeringen lægger altså op til, at den viden, som forskere har tilvejebragt om menneskelig adfærd, i langt højere grad inddrages for at styrke forbrugernes muligheder for at træffe de mest hensigtsmæssige valg.

I praksis kan det f.eks. medføre, at kravene til information om finansielle produkter ændres eller suppleres med et krav om, at den væsentligste information skal stå først, og at den skal kunne stå alene. Det kan også medføre et skærpet rådgiveransvar i forhold til komplekse eller risikable produkter, og man kan tænke sig, at den betænkingsperiode, der kendes fra kviklånsprodukter, udbredes til at omfatte yderligere låneprodukter.

Endelig kan man forestille sig, at en forbrugerrettet regulering baseret på viden om forbrugeradfærd i højere grad end i dag vil forbyde eller begrænse adgangen til produkter, der (for nogle forbrugere) kan være u hensigtsmæssige, fremfor at forsøge at mindske brugen gennem information. Dette i erkendelse af, at information ikke er tilstrækkeligt.

Generelt kan en implikation af adfærdsindsigterne være reducerede oplysningskrav i forbindelse med finansielle produkter. Det er ofte ikke de mange sider med information eller beregningen af ÅOP, der afholder en forbruger fra f.eks. at optage et dyrt lån, som forbrugeren ikke burde optage. Til gengæld må man forvente tiltag, der sigter mod at beskytte forbrugeren i situationer, hvor en u hensigtsmæssig adfærd kan have negative konsekvenser for vedkommende.

Kreditaftalelovens § 7 c er et eksempel på dette. Bestemmelsen forpligter en kreditgiver til at vurdere forbrugeren kreditværdighed på grundlag af fyldestgørende oplysninger, inden der indgås en kreditaftale. Selvom det ikke fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen, at kreditgiver ikke må indgå en kreditaftale, hvis kreditværdighedsvurderingen viser, at forbrugeren ikke vil være i stand til at betale de forudsatte afdrag, så vil det være i strid med forpligtelsen til at

¹⁰ Regeringen: Forbruger i en digital verden – Regeringens forbrugerpolitiske strategi. Maj 2018. Side 9.

¹¹ www.adfaerdsprincipper.dk

drive virksomhed i overensstemmelse med redelig forretningsskik og god praksis for virksomhedsområdet at indgå låneaftaler i sådanne situationer.

Med bestemmelsen er det ikke alene op til forbrugeren, der måske ser for positivt på fremtiden eller glemmer faste udgifter, at vurdere, om han eller hun skal optage et lån. Kreditgiveren har en lovmæssig forpligtelse til at handle i tråd med forbrugers finansielle velvære.

Nye regler om pligt til at have processer for udvikling af finansielle produkter (POG)

Nye regler fra EU om virksomheders pligt til at have processer for udvikling af nye finansielle produkter (*product oversight and governance*, POG)¹² er et eksempel på konkret lovgivning, der i højere grad pålægger virksomheder at tænke på forbrugernes bedste – forbrugernes finansielle velvære – og at indtænke det i udviklingen og markedsføringen af deres produkter.

EU-reglerne om produktgodkendelsesprocedurer pålægger finansielle virksomheder en række handlinger i forbindelse med udvikling af nye og ændring af eksisterende produkter. Handlingerne skal sikre, at forbrugernes interesser, mål og karakteristika inddrages med henblik på at forhindre eventuel skade for forbrugere og minimere interessekonflikter. Virksomhederne skal bl.a. etablere, gennemføre og revidere effektive produktgodkendelsesprocedurer, der sikrer, at virksomhederne:

- afgrænser en relevant målgruppe for et givent produkt – og identificerer de forbrugere, som produktet ikke vil være relevant for
- sikrer, at produktet er hensigtsmæssigt for den relevante målgruppes interesser, formål og karakteristika
- tester produktet for at vurdere, hvordan det vil påvirke forbrugere i en række scenarier
- løbende overvåger markedsførte produkter for at sikre, at et givent produkt fortsat er hensigtsmæssigt for den relevante målgruppe
- udvælger distributionskanaler, der er hensigtsmæssige for den identificerede målgruppe, og sikrer, at distributører har den fornødne viden, ekspertise og kapacitet til at markedsføre produktet korrekt.

¹² Krav om produkttilsyn findes for forsikringsprodukter i IDD, for investeringsområdet i MiFID II-direktivet, og for detailbankprodukter i EBA's retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser. I medfør af Lov om finansiel virksomhed § 71, stk. 4, er der i dag udstedt niveau 2-regler via to bekendtgørelser om produktgodkendelses-procedurer for henholdsvis investeringsselskaber (MiFID II-regler) samt penge- og realkreditinstitutter (EBA-regler), og begge regelsæt trådte i kraft den 3. januar 2018. Niveau 2-reglerne for forsikrings-selskaber kom i form af en forordning af 21. september 2017, og der er derfor ikke udstedt nationale regler på dette område.

Reglerne betyder, at det fremover ikke alene vil være op til forbrugerne at vælge det produkt, der passer bedst til deres behov – et valg, som det kan være svært for forbrugeren at træffe. Virksomhederne får også et ansvar for at matche forbruger og produkt bedst muligt og ikke mindst for at undlade at sælge et produkt til en forbruger, for hvem produktet ikke vil være hensigtsmæssigt.

Reglerne indebærer en forbedret forbrugerbeskyttelse i erkendelse af, at forbrugerne ikke nødvendigvis kan gennemskue finansielle produkter, kan foretage en sammenligning af forskellige produkter eller er opmærksomme på at reagere på forandringer i samfundsøkonomien.

Med reglerne følger et øget ansvar til de finansielle virksomheder. Vurderingen af, om et produkt er *hensigtsmæssigt* for en forbruger, kan indebære et vist skøn, og en del produkter kan tænkes at befinde sig i en gråzone. Nogle produkter vil dog på forhånd kunne karakteriseres som uhensigtsmæssige. Eksempelvis kan et låneprodukt, der er baseret på, at en betydelig del af kunderne ikke kan betale lånet tilbage eller afdrage indenfor de fastsatte frister, ikke karakteriseres som hensigtsmæssigt for en forbruger. Det samme kan gøre sig gældende for produkter, der er bedst, når der er medvind i samfundsøkonomien, såsom afdragsfrie lån eller meget spekulative investeringsprodukter. Binære optioner¹³ er et eksempel på et produkt, der næppe ville klare sig gennem en produktgodkendelsesproces. Inden binære optioner blev forbudt, blev de markedsført som et investeringsprodukt. Der var dog reelt tale om et spil, som forbrugeren stort set ikke kunne vinde.

Implementering og efterlevelse af reglerne om produktgodkendelse vil i mange tilfælde være sund fornuft. I bund og grund må man som finansiell virksomhed spørge sig selv, om man ville anbefale ethvert af sine produkter til eksempelvis nære familiemedlemmer.

Hvordan kan adfærdsindsigter spille en rolle i produktudvikling?

Finansielle virksomheder kan med fordel konsultere adfærdsindsigter, når de designer og markedsfører nye produkter. Et meget omfattende informationsmateriale kan f.eks. suppleres med en kort og klar fremstilling af de vigtigste, påkrævede informationer, som hjælper forbrugeren til at forstå disse.

Flere virksomheder har allerede udviklet og markedsført produkter, der hjælper forbrugerne med at overkomme nogle af de nævnte bias. Et eksempel på dette er budgetkonti, som de fleste pengeinstitutter tilbyder deres kunder. En

¹³ Binære optioner er et væddemål på, om f.eks. en valuta enten stiger eller falder i kurs indenfor et givent tidsrum. Gætter man forkert i forhold til, hvilken vej kursen går, vil man typisk tabe alle de penge, man har satset. Omvendt vil man sædvanligvis kun få en gevinst på 75-80 pct., hvis man gætter rigtigt. Produktets natur gør det på den måde næsten umuligt at opnå en gevinst på langt sigt.

budgetkonto hjælper forbrugeren med at sætte penge til side, så der altid er penge nok til at betale regninger, når de kommer. Et andet eksempel er Betalingservice, der sørger for, at tilmeldte regninger automatisk bliver betalt. Hermed undgår den glemsomme forbruger at komme til at betale rykkere. Danske Banks investeringsprodukt June har reduceret nogle af de barrierer, der kan være for almindelige forbrugere i forhold til at investere. Med June kan forbrugere investere selv små beløb og oprette faste månedlige overførsler til investeringskontoen.

Betalingstjenestedirektivet, PSD2, der trådte i kraft den 1. januar 2018, åbner for nye forretningsmodeller. Appen Spiir er et eksempel på et produkt, der tilbyder brugerne et overblik over deres forbrug og gør opmærksom på billigere alternativer til faste udgifter, dog ikke nødvendigvis det billigste alternativ.

Spiir er dermed også et eksempel på, hvilken balancegang det kan være at anvende adfærdsindsigter, idet de også kan bruges til andre formål end at øge forbrugernes finansielle velvære, eksempelvis at nå kommercielle mål, der ikke nødvendigvis resulterer det størst mulige finansielle velvære for forbrugerne.

Betalingservice kan, hvis forbrugeren ikke er opmærksom på (eller gøres opmærksom på), hvilke regninger der er tilmeldt, føre til, at forbrugeren måned efter måned betaler for produkter og services, som vedkommende ikke får brugt eller ikke længere har brug for.

En kassekredit, der som udgangspunkt kan hjælpe forbrugeren med at overkomme kortvarige likviditetsproblemer, kan blive en dyr fornøjelse, hvis kreditten udnyttes og består måned efter måned, uden at forbrugeren afdrager på lånet.

Eksemplerne illustrerer det dilemma, der kan opstå, når forbrugere og virksomheders interesser ikke er sammenfaldende. Udfordringen er her at forpligte virksomhederne til at lade forbrugernes finansielle velvære spille en vigtig rolle. Dette vil reglerne om produktgodkendelse fremadrettet gøre.

Reglerne om produktgodkendelse og afgrænsning af en målgruppe skal ses i sammenhæng med forpligtelsen til at udføre en egnethedstest ved investeringsrådgivning og porteføljepleje, der blev indført med MiFID i 2007, og med de krav- og behovstest ved forsikringsydelse, der følger af forsikringsdirektivet fra den 1. oktober 2018. Begge er eksempler på bestemmelser, der forpligter de finansielle virksomheder til at overveje, om et givent produkt er egnet og nødvendigt for forbrugeren – og altså ikke kun, om forbrugeren er i målgruppen for produktet. Der er dermed allerede på europæisk plan taget lovgivningsmæssige skridt til at sikre et hensigtsmæssigt match mellem forbruger og produkt.

Finanstilsynets tilsyn med de nye regler om produktgodkendelse (POG)

Finanstilsynet skal føre tilsyn med reglerne om produktgodkendelse. Finanstilsynet vil i høj grad se på, om de finansielle virksomheder tilbyder produkter, der er hensigtsmæssige for forbrugerne, fremfor at bede virksomhederne redegøre for, om de har udarbejdet forretningsgange for produktgodkendelsesprocedurer. Dermed vil tilsynet med reglerne være effektorienteret mere end det vil være formalistisk.

Dette fritager selvfølgelig ikke finansielle virksomheder fra at udarbejde og efterleve forretningsgange for produktgodkendelsesprocedurer. Virksomheder under tilsyn må være klar til at fremlægge bl.a. deres målgruppeafdækning, resultater af produkttest og til at redegøre for deres valg af distributionskanaler.

Hvis virksomhederne efterlever produktgodkendelsesreglerne, vil forbrugerne kun blive tilbudt produkter, der er hensigtsmæssige for dem. Virksomhedernes markedsføring, salg og distribution vil dermed afspejle, om de efterlever produktgodkendelsesreglerne.

Selvom tilsynet med produktgodkendelsesprocedurer vil være en integreret del af Finanstilsynets tilsyn, udelukker det dog ikke, at Finanstilsynet vil foretage undersøgelser, der alene relaterer sig til overholdelsen af produktgodkendelsesreglerne.

Ved siden af reglerne om produktgodkendelsesprocedurer gælder fortsat den generelle god skik-forpligtelse for de finansielle virksomheder til at handle redeligt og loyalt overfor deres kunder. Denne forpligtelse indebærer blandt meget andet også en overordnet pligt til at sikre, at virksomhedernes produkter er tidssvarende og relevante for kunderne. Er det ikke tilfældet, bør virksomhederne tilpasse produkterne eller oplyse kunderne om de ændrede forhold og deres indvirkning på produkterne.

Med adfærdsindsigterne in mente bør en sådan oplysning være simpel og handlingsanvisende og bør præsenteres for forbrugeren på det rette tidspunkt i forhold til forbrugers beslutningsproces.

Formålet med reglerne om produktgodkendelsesprocedurer er at placere hensynet til kunden på lige fod med de forretningsmæssige hensyn i produktudviklingsprocessen. Virksomhederne bør altid have fokus på, at deres produkter er tilpasset kundernes behov og med tanke på kundernes finansielle velvære. Finanstilsynet opfordrer virksomhederne til at sikre, at inddragelsen af kundevinklen i produktudviklingen også sker i et større perspektiv, således

at det sikres, at udvikling af nye produkter ikke sker på bekostning af eksisterende kunder.

Fokus på kundernes behov og på at skabe størst mulig værdi for kunderne vil være til gavn for virksomheden selv, for de finansielle forbrugere og for samfundet som helhed. Finanskrisen afslørede, hvor risikabelt det er, hvis dårlige produkter eller ringe salgspraksis kommer til at præge et marked. I Storbritannien og en række andre europæiske lande har banker og forsikringselskaber måttet betale en høj pris for at have solgt tilbagebetalingsforsikringer på en urimelig måde og uden at matche kundernes behov.

Hensigten med reglerne om produktgodkendelse, nemlig at sikre, at forbrugere kun tilbydes produkter, der er hensigtsmæssige for dem, er i overensstemmelse med Finanstilsynets strategiske mål "*tilsyn i gode tider*" og "*hensynet til forbrugere og investorer*". Ved at holde øje med, om forbrugere alligevel får tilbudt produkter, der ikke er hensigtsmæssige for dem, kan udbredelsen af produkter, der på kortere eller længere sigt kan udgøre en risiko for forbrugere – og måske for samfundsøkonomien – forhåbentlig stoppes i tide.

Afslutning

Det er Finanstilsynets mål og formodning, at fortsat fokus på at styrke forbrugernes finansielle forståelse og øget fokus på forbrugernes finansielle velvære hos både myndigheder og finansielle virksomheder vil bane vejen for et mere hensigtsmæssigt match mellem forbrugere og finansielle produkter. Arbejdet for større finansielt velvære må tage højde for de bias og den irrationalitet, der kendetegner de fleste forbrugere.

Sideløbende hermed kan bestemmelserne om *product intervention* i MiFIR¹⁴ naturligvis fortsat finde anvendelse, eller politisk indgriben kan finde sted, hvis et produkt vurderes at være uacceptabelt, eller hvis udbredelsen af et produkt ønskes begrænset.

Finanstilsynet vil følge op på, om de finansielle virksomheder indtænker forbrugernes finansielle velvære. Det vil dels ske gennem tilsynet med produktgodkendelsesreglerne, i Finanstilsynets forbrugerinformation og i lovgivningsarbejdet, dels gennem dialog med virksomhederne.

¹⁴ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) Nr. 600/2014 af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012, artikel 40-42.