



Rapport 2021:2

Konsumtion på villovägar

Hinder för väl fungerande konsumentmarknader
och hållbar konsumtion

2021:2 Konsumtion på villovägar – Hinder för väl fungerande
konsumentmarknader och hållbar konsumtion
Konsumentverket 2021
Ansvarig handläggare: Maria Lindstedt

Förord

Målet för konsumentpolitiken är väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion. Att nå det är utmanande och ställer krav på vilja och förmåga hos både företag och konsumenter. På Konsumentverket kan vi varje dag konstatera att den ekvationen inte är självklar. Det var därför med både entusiasm och respekt vi tog oss an uppdraget att identifiera vad som ligger i vägen för väl fungerande konsumentmarknader och hållbar konsumtion.

Redovisningen fokuserar särskilt på svårigheter och problem kopplade till digitaliseringen av konsumentmarknaderna och vi beskriver hur den på olika sätt har förstärkt konsumenternas underläge gentemot företag. Hindren för en mer hållbar konsumtion är delvis av annan karaktär men inte mindre komplicerade. Huvuduppdraget har i båda delarna varit att peka på betydande hinder men att samtidigt resonera om vilken typ av åtgärder som kan vara lämpliga för att bidra till förbättringar.

Den här rapporten är Konsumentverkets redovisning av regeringsuppdraget att identifiera betydande hinder för väl fungerande konsumentmarknader och för hållbar konsumtion.

Ett stort tack till de myndigheter och organisationer som bidragit med kunskap och viktiga insikter.

Karlstad, november 2021

Cecilia Tisell
Generaldirektör, Konsumentverket

Sammanfattning

Konsumenter möts ständigt av hinder som försvårar deras val vid köp av varor och tjänster. Det kan handla om brister i utbud och kunskap eller normer som främjar en konsumtion som inte är hållbar. Men det kan också handla om företag som via sitt agerande försvårar konsumenternas förutsättningar att göra välgrundade val. Konsumentverket har på uppdrag av regeringen identifierat de mest betydande hindren som beskrivs i två separata delar av redovisningen. I en del beskrivs hinder för en väl fungerande konsumentmarknad och i den andra hinder för en miljömässigt hållbar konsumtion. I respektive del förs även resonemang om olika åtgärdsstyper som kan motverka identifierade hinder.

Information är en vanlig åtgärd för att öka konsumentens förmåga och motivation att agera hållbart eller att fatta välgrundade beslut, trots att forskning visar att information sällan är effektivt. Kunskap om psykologiska mekanismer och hur dessa påverkar beteendet behövs, inte minst för att förstå hur företag påverkar konsumenters val genom åtgärder som bygger på beteendevetenskapliga insikter. Slutsatsen är att det behövs en kombination av olika åtgärder för att motverka hindren.

Betydande hinder för väl fungerande konsumentmarknader

Redovisningen fokuserar på betydande hinder kopplat till digitaliseringen av konsumentmarknaderna. Digitaliseringen är i grunden något positivt för konsumenter men medför även stora möjligheter för företag att övervaka och påverka konsumenters beslut. Ett par exempel är användargränssnitt som vilseleder konsumenten att fatta ogenomtänkta beslut och insamling av konsumentdata som delas och används för att utforma riktad reklam.

Information overload och svårigheten att ta till sig långa och komplexa avtalsvillkor eller annan väsentlig information, är ett särskilt påtagligt hinder i digitala kanaler. Konsumenter riskerar att helt undgå viktiga villkor eller att lägga vikt vid mindre väsentlig information, vilket kan leda till att beslut skjuts upp eller att fel beslut fattas.

I takt med den digitala utvecklingen av konsumentmarknaderna finns det konsumentgrupper som av olika anledningar hamnat i ett digitalt utanförskap. Det finns många olika faktorer som påverkar den digitala delaktigheten, bland annat bristande digital tillgänglighet och det faktum att befintliga e-legitimationer inte kan användas av alla konsumenter.

Dold marknadsföring i sociala medier har också identifierats som ett betydande hinder, särskilt när målgruppen för marknadsföringen är sårbara konsumenter som exempelvis barn. Handel vid onlineplattformar och e-marknadsplatser innebär många fördelar för konsumenter, men även utmaningar. Köp vid plattformar innebär att konsumenten agerar med flera aktörer utöver plattformen, exempelvis försäljaren och betalningsleverantören. Det kan därför vara svårt att veta vem som är avtalspart och vilket ansvar de olika aktörerna har. Plattformar vidareförmedlar många gånger farliga produkter till konsumenter i Sverige, och det finns även problem med till exempel vilseledande marknadsföring och att tredjelandsbaserade företag inte iakttar konsumenters rättigheter.

För att motverka identifierade hinder krävs insatser av olika slag. Först och främst ska alla konsumenter som vill vara aktiva på de digitala marknaderna ha möjlighet att vara det. Åtgärder kan exempelvis handla om att förbättra den digitala tillgängligheten, att ge praktiskt stöd och vägledning samt att säkra en allmänt accepterad e-legitimation som kan användas av alla konsumenter. Därtill krävs en uppdaterad konsumentskyddslagstiftning för att minska obalansen mellan företag och konsument samt att stärka konsumenters förtroende för digitaliserade marknader. Inom ramen för en sådan uppdatering anser Konsumentverket att det behövs en djupare förståelse för hur konsumenters beteende påverkas av olika affärsmetoder i den digitala miljön. Sådan kunskap kan göra det enklare för lagstiftaren att identifiera lämpliga åtgärder för att motverka problemen. Likaså behöver marknadens aktörer, lagstiftare och rättstillämpare beakta digitala marknaders komplexitet; till exempel att människor svårtligen kan värja sig mot påverkan som bygger på psykologiska mekanismer, och att denna komplexitet kan bidra till att fler konsumenter anses vara sårbara.

Vidare anser Konsumentverket att det behövs en översyn av befintliga informationskrav för att avgöra när konsumentinformation är en lämplig insats, och när det krävs andra mer ingripande åtgärder. En sådan översyn bör även omfatta en analys om hur information ska ges för att den ska bli läst och förstådd. I situationer där konsumentinformation inte bedöms som en lämplig insats för att skydda konsumenter kan det krävas mer ingripande åtgärder. Det kan exempelvis handla om att ytterligare begränsa företagets möjligheter att samla in och använda konsumenters data, men även att redan på designstadiet säkra användargränssnitt som inte på ett otillbörligt sätt påverkar konsumenters val.

Betydande hinder för en miljömässigt hållbar konsumtion

Vid identifiering av betydande hinder för en miljömässigt hållbar konsumtion har fokus legat på generella hinder för konsumenten att göra miljömässigt hållbara val, oberoende av konsumenternas eget intresse för ett sådant val. Med miljöanpassade alternativ avses i rapporten varor och tjänster som är mer hållbara än de konventionella alternativen.

Ett betydande hinder är prisskillnaden. De miljömässigt mer hållbara alternativen är ofta dyrare. Förutom priset hindras konsumenterna av ett begränsat utbud av miljöanpassade alternativ och att dessa alternativ ofta upplevs som mindre attraktiva. Generell marknadsföring som motiverar till konsumtion av ohållbara produkter utgör också ett problem. På liknande sätt är vilseledande miljöpåståenden i marknadsföring problematiskt för de konsumenter som vill välja mindre miljöbelastande alternativ.

Det finns även betydande hinder kopplade till sociala normer. Konsumtion som identitetsmarkör påverkar oss att köpa produkter, eller att försöka skapa en livsstil, som syns i sociala sammanhang. Många av dessa produkter har en hög miljöpåverkan jämfört med konsumtion av andra produkter.

För att få till stånd en miljömässigt mer hållbar konsumtion i större skala behövs insatser som väsentligt ökar andelen sådan konsumtion utan att konsumenterna aktivt behöver göra sådana val. En viktig förutsättning är att det standardutbud av varor och

tjänster som erbjuds konsumenterna är miljömässigt hållbart. En annan mycket viktig förutsättning är att priset för de mer hållbara produkterna inte avhåller från sådana val.

För att åstadkomma ett mer miljömässigt hållbart utbud behövs styrmedel riktade mot utbudssidan. För att främja konkurrenskraftiga priser kan olika former av styrmedel, riktade mot olika aktörer komma ifråga. Andra kompletterande åtgärder för att undanröja identifierade hinder är att skapa incitament för konsumenter att handla hållbart, exempelvis genom bidrag eller avdrag. Insatser som ger konsumenter kunskap kan också vara värdefulla, även om erfarenheten visar att effekten av informationsinsatser som enskild insats är mycket begränsad.

Abstract

Consumers are constantly facing barriers which make their choices when buying goods and services more difficult. It could be a lack of supply on the market, lack of knowledge, or norms promoting an unsustainable consumption. It could also be commercial practices used by businesses which have a negative impact on consumers' possibilities to take well-founded decisions.

The Swedish Consumer Agency has, based on an assignment of the Swedish government, identified significant barriers which are described in two different sections of the report. The first part is an analysis of significant barriers to well-functioning consumer markets, and the other an analysis of barriers to environmentally sustainable consumption. Each part is also including a discussion on different types of actions which could address the identified barriers.

Information is a common action to increase consumers' abilities and motivation to act in a more sustainable way or to take well-founded decisions, even though research shows that such measures rarely are effective. Knowledge about psychological mechanisms including how they affect human behaviour is important, not at least to understand how businesses have an impact on consumer choice by introducing behavioural insights in their business practices. A combination of different actions is needed to address the identified barriers.

Significant barriers to well-functioning consumer markets

The report is focusing on significant barriers related to the digitalisation of consumer markets. Digitalisation is essentially positive for consumers, but it is also giving businesses possibilities to keep track of consumers' activities and behaviour online, and affect their decisions. Examples of such practices are, user interfaces designed to trick and mislead consumers into taking certain decisions, and collection and use of consumer data to develop personalised and targeted advertisement.

The issue of information overload and the difficulties to read and understand long and complex terms and conditions or other material information, is a specific significant barrier for digital channels. There is a risk that consumers completely miss out on important terms or are focusing on less important information with the consequences of postponing decisions or taking the wrong decision.

As the digitalisation of consumer markets has grown, there are groups of consumers which, for different reasons, find themselves in digital exclusion. There are several factors affecting digital exclusion, for example lack of *digital accessibility* and the fact that electronic identifications available on the Swedish market cannot be used by all consumers. Furthermore, hidden marketing in social media has also been identified as a significant barrier, in particular, when targeting vulnerable consumers such as children. Online platforms and marketplaces create a lot of opportunities for consumers, but also challenges. Buying goods or services from platforms means that the consumer is often interacting with several actors apart from the actual platform, for example the seller and the payment service provider. It could therefore be difficult for the consumer to know

who the contracting party is, and to understand what liability the different actors have. In addition, platforms are often as intermediaries passing on dangerous products to consumers and there are also issues with unfair commercial practices and third country-based traders which are not respecting EU consumer rights.

To address the identified barriers, different actions are required. Firstly, actions are needed to ensure that all consumers that want to be active on digital markets have the possibility and capacity to be a digital consumer. Actions could for example aim to improve digital accessibility, to give practical support and guidance and ensuring a generally accepted electronic identification which could be used by all consumers.

Furthermore, an updated consumer protection legislation is needed to even out the imbalance between businesses and consumers, and to strengthen consumer confidence in digital markets. As part of the review, a deeper understanding of how consumer behaviour is affected by different commercial practices in the digital environment is needed. Such insights could make it easier for legislators to identify suitable and targeted actions to address the issues. On the same note, businesses, legislators, and enforcers must take the complexity of digital markets into account. For example, by acknowledging that consumers will have difficulties to protect themselves from practices which are built on psychological mechanisms, and that the digital complexity could lead to a situation where more consumers are considered as vulnerable.

In addition, the Swedish Consumer Agency considers that a review of existing information requirements is needed to determine when consumer information is an appropriate measure, and when other more interfering measures are required. Such review could include an analysis on how information should be provided to ensure that as many consumers as possible read and understand it. In situations where consumer information is not considered as an effective measure to protect consumers, other more interfering measures should be considered. For example, further restrictions on how businesses may collect and use consumer data, and obligations to ensure fair designs of user interfaces already at the phase of developing the webpage.

Significant barriers to environmentally sustainable consumption

In the work of identifying significant barriers to environmentally sustainable consumption, focus has been on general barriers for the consumer to make sustainable choices, regardless of the consumer's own interest of making such choice. In the report, the meaning of *environmentally adapted* choices is goods and services which are more sustainable than the conventional alternatives.

A significant barrier to sustainable consumption is the price difference. The alternatives which are more environmentally sustainable are often more expensive than the conventional options. Apart from the price, consumers are also prevented from buying more sustainably by the limited supply of environmentally adapted alternatives, and that the existing alternatives often are perceived as less attractive to consumers. Marketing motivating to consumption of unsustainable products is also a problem. In a similar manner, misleading environmental claims are problematic to consumers who want to choose products with less impact on the environment.

There are also significant barriers related to social norms. Consumption as a way of expressing identities has an impact on consumers, influencing them to buy products, or to attempt creating a lifestyle which is visible in social contexts. Many of these products have a high negative impact on the environment compared to consumption of other products.

To achieve a more environmentally sustainable consumption on a more general basis, actions are needed which increase the share of such consumption without consumers having to make an active choice. An important pre-requisite is that there is a standard supply of goods and services available to consumers which is environmentally sustainable. Another very important aspect is that the price for the more sustainable products should not refrain consumers from choosing the more sustainable products.

Furthermore, to achieve a more environmentally sustainable supply, policy measures targeted at the supply-side are needed. To promote competitive prices, different measures, targeted at different actors could be considered. Other complementary measures to remove identified barriers, could be to create incentives for consumers to buy more sustainably, for example through benefits or deductions. Actions providing consumers with knowledge on sustainable consumption could be valuable, even if experiences show that the effect of information as a standalone measure is very limited.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	12
1.1	Avgränsningar och förtydliganden.....	12
1.1.1	Väl fungerande marknader.....	13
1.1.2	Hållbar konsumtion.....	13
1.2	Sårbara konsumenter	14
2	Metod	15
2.1	COM-B modellen – beteendevetenskapligt perspektiv	15
3	Hinder för väl fungerande marknader	17
3.1	Digitala och datadrivna affärsmetoder	18
3.1.1	Vilseledande användargränssnitt	18
3.1.2	Exploatering av konsumentdata	20
3.1.3	Dold marknadsföring i sociala medier	23
3.2	Svåra avtal och stora mängder information.....	24
3.3	Digitalt utanförskap.....	28
3.3.1	Faktorer som påverkar digital delaktighet.....	28
3.3.2	Bristande digital tillgänglighet	28
3.3.3	Avsaknad av e-legitimation	28
3.4	Onlineplattformar och e-marknadsplatser	30
3.4.1	Konsumenter exponeras för olagligt innehåll.....	30
3.4.2	Bristande efterlevnad av konsumentskyddsregler.....	31
4	Hinder för miljömässigt hållbar konsumtion	33
4.1	Prisskillnaden mellan mer och mindre miljömässigt hållbara alternativ	34
4.2	Brister i utbudet av miljömässigt hållbara alternativ	35
4.2.1	Det miljöanpassade utbudets begränsade omfång	35
4.2.2	Egenskaperna hos det miljöanpassade utbudet upplevs mindre attraktiva	36
4.2.3	Standardalternativ är sällan hållbara.....	36
4.3	Marknadsföring påverkar konsumenten.....	37
4.3.1	Marknadsföring driver konsumtion som inte är miljömässigt hållbar..	37
4.3.2	Marknadsföring med vilseledande miljöpåståenden.....	37
4.4	Sociala normer.....	37
4.4.1	Normer påverkar konsumenters val	37
4.4.2	Influerare påverkar normer	37
4.5	Konsumenters kunskaper och drivkrafter	38
4.5.1	Bristande kunskaper	38
4.5.2	Vanor.....	38
4.5.3	Konsumenters bristande intresse	39

4.6	Åtgärdstyper	39
4.6.1	Ekonomiska styrmedel	39
4.6.2	Lagstiftning och annan reglering	41
4.6.3	Samhällsplanering	43
4.6.4	Nudging.....	43
4.6.5	Dialog/överenskommelser med näringslivet.....	44
4.6.6	Mål på samhällsnivå	44
4.6.7	Utbildning och information.....	44
4.6.8	Åtgärdstyper kopplade till normer och vanor.....	46
5	Slutsatser	47
5.1	Väl fungerande konsumentmarknader	47
5.2	Miljömässigt hållbar konsumtion	48
5.3	Avslutande reflektion.....	49
	Källförteckning	51
	Bilagor.....	1

1 Inledning

Konsumentverket fick 2020 i uppdrag att identifiera betydande hinder för väl fungerande konsumentmarknader och för hållbar konsumtion (Fi2020/00945/KO), se bilaga 1. I uppdraget ingår även att identifiera för- och nackdelar med olika typer av åtgärder för att motverka dessa hinder.

Enligt uppdraget ska redovisningen avgränsas till områden där konsumentskadan bedöms som särskilt allvarlig, samt till hinder som i hög grad försvårar för konsumenter att göra miljömässigt hållbara val. Konsumentverket har i arbetet beaktat relevant forskning, inklusive beteendevetenskaplig forskning och dess tillämpning.

Rapporten består av fem kapitel. I inledningen beskrivs uppdraget, definitioner och avgränsningar. Kapitel två beskriver metod och genomförande. I kapitel tre redovisas hinder för väl fungerande marknader och i kapitel fyra redovisas hinder för en miljömässigt hållbar konsumtion. I kapitel tre och fyra finns resonemang om åtgärdstyper för att motverka hindren. Avslutningsvis finns i kapitel fem en sammanfattning med Konsumentverkets slutsatser och avslutande reflektion.

1.1 Avgränsningar och förtydliganden

Hinder för väl fungerande konsumentmarknader respektive hinder för hållbar konsumtion har analyserats separat i två olika spår. Även om det finns beröringspunkter har Konsumentverket bedömt att det i huvudsak handlar om så olika perspektiv att analysen bör ske var för sig. Väl fungerande konsumentmarknader handlar inte om en viss typ av konsumtion utan om att konsumenten ska ha goda förutsättningar att välja eller välja bort. För att nå en miljömässigt hållbar konsumtion behöver konsumenten visserligen också ha rätt förutsättningar att välja, men därutöver har Konsumentverket valt att analysera även mer generella hinder. Utgångspunkten är alltså bredare än att enbart se till hinder för konsumenter som vill handla hållbart. Angreppssättet vid analysen av dessa två områden skiljer sig därför åt.

Endast de mest betydande hindren inom respektive område tas upp i rapporten. Vid analysen av hinder för väl fungerande marknader har olika former av sårbarhet beaktats och vid analysen av hinder för en hållbar konsumtion har hänsyn tagits till konsumenternas varierande ekonomiska förutsättningar. De åtgärder som tas upp i rapporten är de som bedöms ha störst potential att motverka dessa hinder. I vissa fall tas även andra vanligt förekommande åtgärdstyper upp, i syfte att resonera om deras potentiella effekt för att motverka hindren.

Fokus ligger på hinder som direkt påverkar konsumenten. I vissa fall har dock hänsyn tagits till andra typer av hinder, till exempel utmaningar som företag möter i form av regler som indirekt påverkar konsumenternas förutsättningar på konsumentmarknaderna. Det kan till exempel handla om regelverk som gör det svårt för företag som vill lansera nya affärsmodeller med inriktning på en mer cirkulär ekonomi.

Även en del av åtgärdstyperna som diskuteras fokuserar på att åtgärda strukturer som påverkar konsumenten indirekt.

1.1.1 Väl fungerande marknader

Kartläggningen och analysen av hinder för väl fungerande marknader har främst baserats på konsumenters beteende i interaktion med företag. Fokus ligger på:

- konsumenters individuella förutsättningar att göra välgrundade val
- företags agerande som påverkar konsumenters förutsättningar att göra välgrundade val.

Kartläggningen visar att det finns betydande hinder vid digital handel som inte finns i samma utsträckning i den fysiska handeln. Digitaliseringens unika möjligheter för företag att spåra, identifiera och påverka konsumenters affärsbeslut har varit avgörande för vilka hinder som tagits upp i rapporten. Rapporteringen fokuserar därför på betydande **hinder i digitala kanaler**.

1.1.2 Hållbar konsumtion

Det saknas konsensus kring kriterier för vilken konsumtion som är miljömässigt hållbar. I denna rapport syftar begreppet **hållbar konsumtion** på miljöanpassade alternativ eller konsumtion som är mer miljömässigt hållbar (även på lång sikt) än den konventionella konsumtionen. Men det bör nämnas att skillnaden i miljöpåverkan mellan standardalternativ och de alternativ där miljöhänsyn tagits kan vara liten. När exempel som ekologiska livsmedel och ecyklar nämns behöver det alltså inte innebära att sådana val i dagsläget är miljömässigt hållbara i absolut mening.

Vid identifiering av betydande hinder för miljömässigt hållbar konsumtion har fokus legat på hinder för konsumenten att göra miljömässigt hållbara val, oberoende av konsumenternas intresse för sådana val. Utgångspunkten har varit vad som gynnar miljön. För att konsumtionen ska bli miljömässigt hållbar behöver bland annat förändringar ske av dagens konsumtionsmönster. Sådana förändringar kan inte förväntas ske i större omfattning genom aktiva val från konsumenternas sida. I många fall kan dock miljöpåverkan minska i producentled så att konsumtionen blir mer hållbar oberoende av konsumenternas val.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen påverkar konsumtionens totalvolym, vilket också har betydelse för hur stor miljöpåverkan som uppstår från konsumtionen. Att konsumenter får större köpkraft och konsumerar mer kan motverka en hållbar konsumtion och därmed betraktas som ett hinder. Detta är ett viktigt perspektiv men behandlas inte ytterligare i rapporten. Detsamma gäller för det vissa konsumtionsforskare benämner konsumtionskultur, som innebär att konsumenter i hög grad är påverkade av, kanske till och med inlåsta i rådande konsumtionsmönster.¹ På ett övergripande plan kan de flesta hinder som redovisas i kapitel fyra kopplas samman med konsumtionskulturen. Bland de hinder som redovisas är normer kanske tydligast länkade, men även utbud, vanor och marknadsföring hör dit.

¹ Östberg och Graffman, 2018.

1.2 Sårbara konsumenter

Sårbara konsumenters utsatthet har varit en viktig aspekt vid analys och prioritering av hinder. Hinder kan vara mer betydande om konsumenten befinner sig i en situation som gör hen sårbar, oavsett om det beror på personliga eller externa faktorer. Ett exempel är ekonomisk sårbarhet som är ett aktuellt problemområde inom EU.² Personer med små ekonomiska marginaler kan vara särskilt utsatta på konsumentmarknader eftersom de riskerar att motiveras och lockas av erbjudanden som exempelvis ”köp nu och betala senare”³. Dessutom kanske de inte har råd att välja de ofta dyrare mer hållbara alternativen.

Digitaliseringen av konsumentmarknaderna har skapat ett mer komplext landskap för konsumenter att navigera i. Den digitala miljön inklusive det konstanta flödet av riktade erbjudanden är en utmaning för många. Det traditionella sättet att se på sårbara konsumenter som heterogena grupper av människor, som är sårbara på grund av personliga förutsättningar, kan därför ha spelat ut sin roll. Hänsyn bör, enligt forskningen, även tas till externa faktorer som exempelvis hur konsumenten exponeras för affärsmetoden eller vilka konsekvenser metoden kan få för den enskilda konsumenten.⁴ Även Europeiska kommissionen har vidgat synen på sårbarhet. Kommissionen menar bland annat att sociodemografiska egenskaper, beteendemässiga egenskaper, personlig situation och marknad påverkar bedömningen av sårbarhet.⁵ Utvecklingen av begreppet sårbarhet öppnar upp för att de flesta konsumenter, om inte alla, är potentiellt sårbara i den digitala miljön vid något tillfälle.⁶ Det är dock viktigt att poängtera att det finns konsumenter som är mer sårbara än andra på grund av exempelvis personliga förutsättningar eller en icke-inkluderande miljö. Dessa konsumenter benämns ibland som *hyper-vulnerable consumers*.⁷

² Europeiska kommissionen, 2020a

³ Konsumentverket, 2021a, s 22

⁴ Helberger, Micklitz, Sax, Strycharz, 2021.

⁵ Europeiska kommissionen, 2016

⁶ Helberger, Micklitz, Sax, Strycharz, 2021.

⁷ United Nations Conference on Trade and Development , UNCTAD (2018)

2 Metod

Inledningsvis har en kartläggning av hinder genomförts. Befintlig kunskap och erfarenheter hos Konsumentverket, civilsamhällets organisationer och berörda myndigheter, särskilt Konkurrensverket och Naturvårdsverket, har inhämtats. Genom att granska publikationer och genom samverkan har Konsumentverket fått viktiga inspel. Forskning har beaktats i samverkan med akademien. Konsumentverket har vidare inhämtat kunskaper från den brittiska myndigheten Competition and Markets Authority samt Behavioural insight team i Storbritannien.⁸ Nya EU-rättsliga policyinitiativ och strategier som exempelvis EU:s nya konsumentagenda har beaktats.⁹

Inför slutredovisningen av uppdraget har samråd skett med Naturvårdsverket, Konkurrensverket, Integritetsskyddsmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning samt Post- och telestyrelsen

Inom ramen för uppdraget har fyra studier genomförts:

- Forskningsöversikt och expertintervjuer om så kallade dark patterns och avtalsvillkor.¹⁰
- Forskningsöversikt och expertintervjuer gällande hinder för hållbar konsumtion.¹¹
- Enkätundersökning om vilka hinder konsumenter upplever för att välja ekologiska livsmedel.¹²
- Experiment om hur konsumenter kan ta till sig och förstå avtalsvillkor.¹³

2.1 COM-B modellen – beteendevetenskapligt perspektiv

Arbetet med uppdraget har i hög grad inspirerats av teoribildning och forskning med inriktning på beteende och beteendeförändring. Konsumentverket har utgått ifrån COM-B modellen som till skillnad från många andra beteendeförändringsteorier väver in både externa och interna faktorer. COM-B har bedömts lämplig eftersom den är applicerbar både på individ, grupp och populationsnivå och tar med externa förklaringar till beteenden, såsom sociala faktorer och miljöfaktorer.¹⁴

COM-B beskriver olika förutsättningar för ett ändrat beteende. I sin enklaste form innehåller den tre förutsättningar; en person måste ha möjlighet, förmåga och motivation för att ändra ett beteende, se figur 1.

⁸ www.cma.com, www.bi.team

⁹ Europeiska kommissionen, 2020a

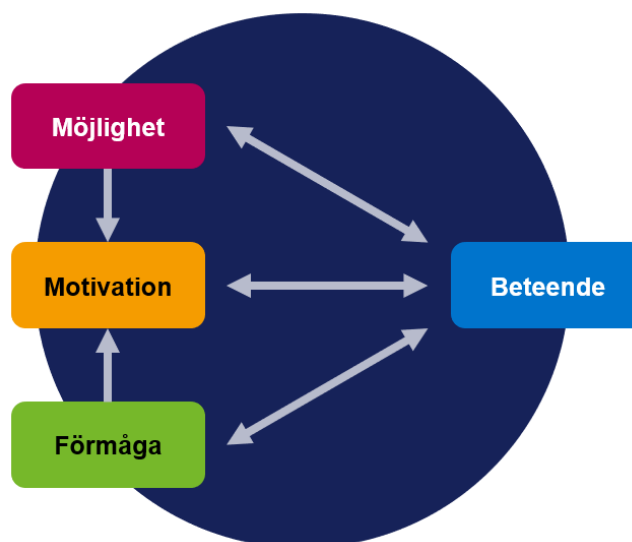
¹⁰ Konsumentverket, 2021b

¹¹ Konsumentverket, 2020a

¹² Konsumentverket faktablad, 2021c

¹³ Konsumentverket faktablad, 2021d

¹⁴ Michie, Atkins, & West, 2014



Figur 1 COM-B, dess förutsättningar och hur de påverkar varandra.

- **Möjlighet** (opportunity) är förutsättningar som ligger utanför individen och som gör beteendet möjligt. Exempelvis måste avtalsvillkor finnas tillgängliga för att konsumenten ska kunna ta dem till sig. Möjligheten kan även ha sin grund i strukturer i samhället. Företag måste till exempel producera hållbara produkter och tjänster för att konsumenten ska kunna konsumera hållbart. Slutligen kan möjligheten även inbegripa sociala faktorer.
- **Förmåga** (*capability*) är en persons fysiska och psykologiska förutsättningar, det vill säga förutsättningar som har med individen i sig att göra. Till exempel måste en konsument ha tillräcklig kunskap för att ta till sig avtalsvillkor.
- **Motivation** (*motivation*) är processer i hjärnan som aktiverar beteende. Det kan till exempel handla om att en konsument måste vilja läsa avtalsvillkor för att ta dem till sig.

I COM-B beskrivs motivation som antingen reflekterande (en medveten beslutsprocess) eller automatisk (en omedveten beslutsprocess). Att till exempel göra något för att det är roligt, är resultatet av en reflekterande beslutsprocess. Att göra något av vana, är ett exempel på resultatet av en automatisk beslutsprocess. Uppdelningen i reflekterande och automatiserade processer har sitt ursprung i en så kallad dubbelprocessteori.¹⁵ Dubbelprocessteorier fokuserar på att människor inte alltid är medvetna om vad som påverkar deras beslut och har fått stort genomslag i synen på beslutsfattande och beteendeförändring. Eftersom vissa beslut är resultatet av en automatiserad beslutsprocess förklarar det varför konsumenter i många fall tar beslut som inte verkar logiska. Detta gör också att synen på konsumenten som en rationell person som fattar medvetna och välgrundade beslut inte alltid håller. COM-B har använts som inspiration för att identifiera och beskriva hinder utifrån förutsättningarna möjlighet, förmåga och motivation.

¹⁵ Evans, Stanovich, 2013

3 Hinder för väl fungerande marknader

De hinder som Konsumentverket bedömt vara betydande för väl fungerande marknader är till största delen kopplade till digitaliseringen av konsumentmarknaderna.

Digitaliseringen är i grunden något positivt för konsumenterna. Den möjliggör ett globalt utbud av varor och tjänster, samt gör det lätt för konsumenter att jämföra priser och andra villkor mellan produkter och handlare. Digitaliseringen medför dock även utmaningar och kan i värsta fall också leda till ett utanförskap. En gemensam nämnare för flera av de identifierade hindren är att de bidrar till ett ojämlikt förhållande mellan företag och konsument. Företagens kunskap om enskilda konsumenter och dessas beteende, samt användning av ny teknik som exempelvis artificiell intelligens, gör det möjligt att utnyttja konsumenters sårbarheter på andra sätt än i den fysiska miljön. Det kan handla om riktade erbjudanden när konsumenten är som mest sårbar, vilket kan motivera till köpbeslut som inte gynnar konsumenten eller i vart fall mer tillgodoser företagets intressen än den enskilde konsumentens. Det kan även handla om riktade erbjudanden till konsumenter som generellt anses vara sårbara, exempelvis barn.

Den här rapporten omfattar ett urval av betydande hinder som försvårar för konsumenter att fatta välgrundade affärsbeslut i det digitala landskapet. Konsumentverket har utifrån befintlig forskning och myndighetens expertis identifierat för- och nackdelar med olika typer av åtgärder för att motverka dessa hinder. Effektiv tillsyn och marknadskontroll är av stor vikt för väl fungerande marknader. Detta är dock främst reaktiva insatser och har därför ingen framträdande roll i analysen av olika åtgärdstypers för- och nackdelar. Nedan finns en sammanställning av de hinder som Konsumentverket bedömt vara betydande.

Sammanställning av betydande hinder för väl fungerande marknader

Digitala och datadrivna affärsmetoder

- Vilseledande användargränssnitt
- Exploatering av konsumentdata
- Dold marknadsföring i sociala medier

Svåra avtal och stora mängder information

Digitalt utanförskap

- Faktorer som påverkar digital delaktighet
- Bristande digital tillgänglighet
- Avsaknad av e-legitimation

Onlineplattformar och e-marknadsplatser

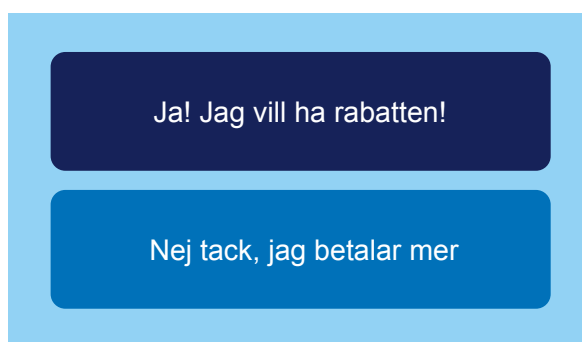
- Konsumenter exponeras för olagligt innehåll
- Bristande efterlevnad av konsumentskyddsregler



3.1 Digitala och datadrivna affärsmetoder

3.1.1 Vilseledande användargränssnitt

Ett användargränssnitt påverkar alltid användaren, vilket innebär att en webbsida aldrig är helt neutral.¹⁶ Även om företaget inte har för avsikt att vilseleda konsumenter finns det en risk att detta sker. Det finns emellertid användargränssnitt som medvetet utformats för att vilseleda eller manipulera konsumenter, och därigenom motivera till affärsbeslut som de annars inte skulle tagit och som främst gynnar säljaren. Dessa tekniker benämns ibland som *dark patterns*.¹⁷ Design som är utformad för att på detta vis vilseleda, eller förmå konsumenter att köpa kan se ut på många olika sätt. Det kan exempelvis handla om att få konsumenten att känna sig dum om man tackar nej till ett erbjudande, så kallad *confirmshaming*, se figur 2.¹⁸



Figur 2 Exempel på confirmshaming

Ofta används psykologiska mekanismer i designen av webbsidan för att uppnå önskade effekter, exempelvis att konsumenten köper två varor i stället för en. Detta gör att konsumenten ofta inte är medveten om vad som fick hen att fatta affärsbeslutet. En sådan mekanism är *status-quo-bias*¹⁹ som kan användas för att styra konsumenten mot

¹⁶ Schneider, Weinmann, Vom Brocke, 2018

¹⁷ Dark Patterns är ett samlingsbegrepp för gränssnittsdesign som gynnar företag genom att få konsumenter att fatta beslut som inte är välinformerade, se till exempel referensen Arunesh Mathur

¹⁸ Konsumentverket, 2021b

¹⁹ Samuelson, Zeckhauser, 1988

ett visst beslut genom förval, exempelvis förkryssade rutor, som primärt tillgodoser företagets intressen framför konsumentens.

Falska kundrecensioner klassificeras ibland som ett *dark pattern*. Studier visar att konsumenter lägger stor vikt vid omdömen och att det är ett utbredd problem med falska kundrecensioner. Problemet har uppmärksammats på både konsument- och konkurrensområdet.²⁰ Under 2019 antogs ett nytt EU-direktiv som reviderar befintlig konsumentskyddslagstiftning genom att bland annat införa bestämmelser som syftar till att klargöra hur företag kan förhindra falska recensioner. Det innehåller också bestämmelser som förbjuder företag att ge i uppdrag till andra att lägga ut falska konsumentrecensioner.²¹ Direktivet är dock inte genomfört i svensk rätt än.

I en forskningsöversikt²² publicerad av Konsumentverket har 26 olika designåtgärder, *dark patterns*, som riskerar att vilseleda konsumenter identifierats. Majoriteten av dessa tar sikte på att påverka konsumenters förmåga eller motivation att fatta välgrundade affärsbeslut.²³

Vilseledande användargränssnitt – relevanta åtgärdstyper

Regelutveckling

Vissa former av *dark patterns* är redan i dag förbjudna enligt de generella bestämmelserna i direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder. Det kan vara svårt att lagstifta bort hinder av sådan här karaktär genom mer specifik reglering och förbud eftersom en viss design inte nödvändigtvis vilseleder i alla situationer. Det kan vidare finnas gränsdragningsproblematik om vad som är förbjudet och inte, samt teknisk utveckling som snabbt gör lagstiftningen inaktuell. Åtgärder skulle i stället kunna ta sikte på utvecklingen av digitala tjänster såsom design av webbshoppar och marknadsplatser; till exempel genom krav på företag att visa vilka åtgärder som har vidtagits innan gränssnittet tas i bruk, för att säkra att konsumenter inte vilseleds. Genom att ålägga företagen ett sådant ansvar skulle antalet vilseledande gränssnitt kunna minska. Det kan behövas rättsliga krav för att säkerställa att relevanta åtgärder vidtas och att företagen till exempel upprättar och lagrar information om hur användargränssnittet har designats, samt vilka tester som har genomförts. Det kan även diskuteras om branschöverenskommelser skulle kunna motverka användningen av *dark patterns*. Det kräver emellertid att de stora aktörerna ansluter sig för att få effekt på marknaden. Dock kan det vara svårt att hitta en fullständig lösning genom branschöverenskommelser eftersom vilseledande användargränssnitt förekommer inom flera olika branscher och sektorer. Det är dessutom inte sannolikt att oseriösa aktörer frivilligt ansluter sig till sådana överenskommelser.

²⁰ Konkurrensverket, 2021. Europeiska kommissionen, 2017 samt 2020a

²¹ Europeiska unionen, 2019b

²² Konsumentverket, 2021b

²³ Konsumentverket, 2021b

Riktlinjer och tjänster

För att motverka bruket av vilseledande webbdesign kan åtgärder som ökar företagens kunskaper om effekten av design, samt praktiskt stöd i upprättandet av ett gränssnitt som inte påverkar konsumenterna på ett otillbörligt sätt vara tänkbara. Det kan exempelvis handla om vägledningsdokument och mallar, som skulle kunna bidra till så kallad *compliance by design*.²⁴ Ett annat exempel är att upprätta en digital tjänst som företag kan använda för att testa om deras webbdesign riskerar att vilseleda konsumenter. Frivilliga insatser som riktlinjer eller inrättandet av tjänsten som beskrivs ovan bedöms dock inte kunna motverka hindret fullt ut eftersom oseriösa aktörer sannolikt inte kommer att följa riktlinjerna eller använda tjänsten för avsett ändamål.

Utbildning och information till konsumenter

Utbildning av konsumenter om hur företag genom gränssnittsdesign kan påverka deras beslut löser sannolikt inte problemen även om det kan bidra till en större vaksamhet. Genom att psykologiska mekanismer ofta används är det svårt för en konsument trots kunskap om så kallade *dark patterns*, att inse när hen blir vilseledd genom design.

3.1.2 Exploatering av konsumentdata

Utöver vilseledande webbdesign innebär digitaliseringen av konsumenters vardag även att data löpande samlas in genom att exempelvis spåra deras aktiviteter online. Företag kartlägger konsumenter utifrån intressen, vanor och beteenden i den digitala miljön.²⁵ Ny teknik, inklusive artificiell intelligens, har gjort det enklare att bearbeta och analysera stora mängder data. I dag utgör konsumentdata en kommersiell handelsvara och används bland annat för att utforma reklam som anpassas och riktas direkt till den enskilda konsumenten. Ett komplext ekosystem av företag som hanterar individers data har växt fram, med stora aktörer som Google och Facebook i täten. De samlar in, analyserar, köper, delar, byter och använder data om miljarder människor.²⁶ Det innebär att ett stort antal aktörer har åtkomst till uppgifter som porträtterar konsumenters vardag, och som kan användas för att motivera till konsumtion. En källa till oro för svenska konsumenter är att företag delar konsumenters data med andra företag, så kallade tredjepartsaktörer. I en undersökning svarade 79 procent av konsumenterna att det aldrig är acceptabelt att företag delar sina kunders persondata till andra företag.²⁷ Trots detta visade en granskning av tio vanliga mobilapplikationer att data överfördes till 135 tredjepartsaktörer som var aktiva inom marknadsföring och/eller profilering.²⁸ Även Integritetsskyddsmyndigheten har rapporterat att allt fler känner oro över hur deras personuppgifter hanteras och att allt fler vidtar åtgärder för att skydda sina uppgifter, eller avstår från att använda digitala tjänster.²⁹ I linje med detta flaggar

²⁴ Konsumentverket, 2021b

²⁵ Helberger, Lynskey, Micklitz, Rott, Sax, Strycharz, 2021

²⁶ Christl, 2017. Larsson, 2018b

²⁷ Larsson & Vetter, 2021

²⁸ Forbrukerrådet, 2020

²⁹ Integritetsskyddsmyndigheten, 2020

Konkurrensverket för att konsumenters möjligheter till ökad kontroll över sina data behöver analyseras närmare.³⁰

Företagens information om hur personuppgifter hanteras är ofta komplex. Det krävs att konsumenten har både motivation och förmåga att ta till sig och förstå *när* data samlas in, *hur* den används och *vilka* aktörer som kan komma att hantera den över tid. Det räcker alltså inte med att informationen finns tillgänglig.³¹ En undersökning visar att svenska konsumenter anser att det är nästintill omöjligt att förstå användaravtal och företagens information om datahantering.³² Sårbara konsumenter, exempelvis personer med låg digital kompetens, kan ha ännu svårare att ta till sig komplex information om datahantering.

Data om konsumenter används ofta för att utforma riktad reklam och erbjudanden, vilket är en marknadsföringsmetod som ibland anses vara en av de mest kontroversiella.³³ I en konsumentundersökning ansåg 58 procent att det inte är rimligt att datainsamling och kundprofilering används för att upprätta vad som ofta benämns som relevanta reklamerbjudanden (riktad reklam).³⁴ Mängden data tillsammans med de stora plattformarnas *micro-targeting services*³⁵ gör det möjligt att negativt påverka konsumenters förmåga att fatta välgrundade affärsbeslut. Konsumenters sårbarheter kan utnyttjas på ett sätt som inte har varit möjligt tidigare.³⁶ Ett tydligt exempel på hur sårbarheter kan utnyttjas av företagen är konsumenter som har problem med skulder och som efter en sökning på snabblån genast får riktade och anpassade erbjudanden om snabba krediter.³⁷ Utöver risken att den individanpassade marknadsföringen leder till att konsumenten tar en kredit hen annars inte tagit, visar studier att riktad reklam som är baserad på personliga data kan uppfattas som inkräktande och som ett hot mot privatlivet.³⁸

För att kunna använda digitala tjänster krävs ofta att konsumenten, i stället för att betala ett pris i pengar, godkänner att personuppgifter delas med företaget. Men det är svårt för konsumenten att uppskatta värdet av personuppgifterna.³⁹ Sammanfattningsvis är det svårt, om inte omöjligt, för konsumenter att förstå hur deras data används av företag, inklusive de tredjepartsaktörer som figurerar i bakgrunden. Det finns undersökningar som visar att svenska konsumenters förtroende för hur aktörer på den

³⁰ Konkurrensverket, 2021

³¹ Helberger, Lynskey, Micklitz, Rott, Sax, Strycharz, 2021

³² Larsson & Vetter, 2021

³³ Strycharz, van Noort, Helberger, Smit, 2019

³⁴ Larsson & Vetter, 2021

³⁵ Tjänster som analyserar data för att identifiera intressen hos en specifik grupp eller individ i syfte att påverka deras aktiviteter. Kan användas för att utforma riktad reklam.

³⁶ Bits of freedom, 2021

³⁷ Konsumentverket, 2021a

³⁸ Lau, Y, 2020

³⁹ Larsson, 2020

digitala marknaden hanterar deras personuppgifter är låg. Dagens hantering av data och den bristande transparensen riskerar att underminera konsumenters förtroende för datadrivna marknader.⁴⁰

Exploatering av konsumentdata – relevanta åtgärdsstyper

Utbildning och information till konsumenter och företag

Det har fastställts i flera studier att konsumenter har svårt att ta till sig information om hur data hanteras och följaktligen att ta kontroll över sina personliga data.⁴¹ Ytterligare riktlinjer eller reglering om hur konsumenter ska informeras om datahantering bör därför inte ses som en effektiv lösning på de utmaningar som insamling och användning av personuppgifter utgör. Att utbilda konsumenter i hur data samlas in och används kan ge viss effekt, men eftersom datainsamlingen är komplex och även sker utan att konsumenten är medveten om den krävs ytterligare åtgärder. Det finns även indikationer om systematiska överträdelser av dataskyddslagstiftningen inom den digitala annonsindustrin, och om så är fallet bedöms utbildning och information inte ha någon betydande effekt.⁴²

Åtgärder som tar sikte på att öka företagets kunskaper om hantering av konsumenters data och innebörden av att använda de stora plattformarnas reklamintegrering bedöms ha viss effekt. Den slutsatsen kan bland annat dras efter att flera företag anmält personuppgiftsincidenter till Integritetsskyddsmyndigheten. I ett fall hade företag under en längre tid löpande överfört personuppgifter till Facebook på grund av felaktiga inställningar.⁴³ Även ökade kunskaper om konsumenters negativa inställning till exempelvis att data delas med tredjepartsaktörer skulle kunna bidra till en datahantering som är mer acceptabel för konsumenter, och därmed även bidra till att öka förtroendet för digitala marknader.

Regelutveckling

Strukturella förändringar som ytterligare begränsar företagets rätt att samla in och använda konsumenters data bedöms vara en effektiv åtgärd. Förändringar i befintliga regelverk rekommenderas ofta som lämplig åtgärd för att motverka att konsumenters data exploateras. Exempel på detta är dels att förbjuda företag att samla in vissa uppgifter i syfte att utforma riktad reklam, dels att använda psykografiska profiler för kommersiella syften eller att begränsa hur data får delas med tredje part.⁴⁴ Sådana åtgärder har dock endast effekt om regelverket respekteras av berörda aktörer. Teknikens framväxt och utvecklingen av nya sätt att samla in och analysera data kan snabbt göra lagstiftning inaktuell, trots ambitioner om teknikneutralitet. Förändringar i regelverket bör ändå vara den mest effektiva åtgärdsstypen för att skydda konsumenter mot exploatering av konsumentdata på datadrivna marknader. Det kan

⁴⁰ Larsson, 2018b. Larsson & Vetter, 2021

⁴¹ Strycharz, van Noort, Helberger, Smit, 2019, Larsson & Vetter 2021, Behavioural Insights Team, 2019

⁴² Integritetsskyddsmyndigheten, 2020

⁴³ Integritetsskyddsmyndigheten, 2021

⁴⁴ Helberger, Lynskey, Micklitz, Rott, Sax, Strycharz, 2021

också krävas nya regler som sammanför lagstiftning och tillsyn inom olika sektorer som exempelvis konsumentskydd, dataskydd och konkurrens, givet att frågan om datadrivna affärsmodeller och stora aktörers roll på marknaden berör samtliga dessa områden. Även om det finns exempel på lyckade tillsynsinsatser inom den digitala annonsindustrin, bedöms inte tillsyn, som enda åtgärd, kunna öka konsumenters kontroll över sina egna data och tackla de hinder som identifierats på datadrivna marknader.

3.1.3 Dold marknadsföring i sociala medier

En vanlig marknadsföringsmetod i sociala medier är så kallad *influencer marketing*. Genom att bygga upp ett förtroende kan influerare på ett personligt sätt motivera sina följare att exempelvis köpa en viss produkt. Blandningen av personligt innehåll och reklam påverkar konsumentens förmåga att uppfatta när influeraren har fått betalt av ett företag för att marknadsföra en viss produkt, och när influeraren uttrycker personliga åsikter om en vara eller tjänst.⁴⁵ Det lagstadgade kravet på reklamidentifiering gäller även för marknadsföring i sociala medier. Här är behovet av tydlig reklammarkering särskilt stort, eftersom det rör sig om blandade meddelanden i en digital miljö där det är möjligt att ta snabba affärsbeslut. Det har konstaterats att reklammarkeringar i sociala medier många gånger inte fångar konsumentens uppmärksamhet, och att informationen i sig inte är tillräckligt tydlig för att konsumenten ska förstå att det rör sig om reklam.⁴⁶ Influermarknadsföring är en digital version av så kallad *word of mouth*⁴⁷ som har visat sig vara effektiv för att påverka konsumenter att köpa marknadsförda produkter.⁴⁸ En av anledningarna är att följarna anser att influerarna är trovärdiga.⁴⁹ En marknadsundersökning visade att 80 procent av användare av sociala medier påverkas av influerare att köpa varor eller tjänster.⁵⁰ Kvinnor använder i större utsträckning sociala medier där det finns inslag av reklam, exempelvis Facebook och Instagram, medan män är mer aktiva på sociala medier med mindre reklam som exempelvis Reddit och Twitter.⁵¹ Barn och unga, som i stor utsträckning använder sociala medier som exempelvis TikTok,⁵² kan i sammanhanget anses vara särskilt sårbara eftersom de genom sin bristande erfarenhet är extra mottagliga för kommersiella budskap och inte har samma förmåga som vuxna att kritiskt granska inlägg av influerare.⁵³ Det är ett betydande hinder att konsumenter, på rekommendation av influerare, handlar varor och tjänster utan att förstå att det rör sig om reklam.

⁴⁵ Konsumentverket, 2021e

⁴⁶ Europeiska kommissionen, 2018

⁴⁷ Word of mouth syftar på kommunikation mellan privatpersoner gällande åsikter om produkter och tjänster.

⁴⁸ Evans, Phua, Lim, Jun, 2017. Buttle, 1998

⁴⁹ Schouten, Janssen, Verspaget, 2020

⁵⁰ Rakuten advertising, 2019

⁵¹ Internetstiftelsen, 2021

⁵² 71% av barn mellan 12–15 år i Sverige använder applikationen TikTok, och 47% av dem använder den på daglig basis. Internetstiftelsen, 2020b

⁵³ Konsumentverket, 2014

Dold marknadsföring i sociala medier – relevanta åtgärdstyper

Regelutveckling, utbildning och information

För att motverka hinder kopplade till sociala medier och influerare kan såväl lagstiftning, utbildning och information gentemot influerare och andra berörda aktörer behövas. Det finns redan rättsliga krav på reklamidentifiering och det finns inga tekniska hinder för aktörer som arbetar med reklam på sociala medier att placera en tydlig reklammarkering på innehåll som utgör marknadsföring. Konsumentverket erfar dock att det finns en okunskap om vilka krav som ställs vid marknadsföring i sociala medier bland influerare. Åtgärder bör därför ta sikte på att motivera dem att göra rätt genom exempelvis informationsinsatser.

Konsumenters förmåga att identifiera marknadsföring ökar om en och samma reklammarkering visas i ett flöde på sociala medier.⁵⁴ Det skulle därför vara en fördel att reglera att sociala medieplattformar ska tillhandahålla standardmarkeringar för reklam som genom beteendevetenskapliga studier visat sig vara effektiva. En nackdel kan vara om regleringen ställer för låga krav på tydlighet eftersom den ansvarige aktören då kan komma att hänvisa till lagstiftningen som ett godkännande, trots att markeringen inte fyller sitt syfte.

3.2 Svåra avtal och stora mängder information

Begreppet *information overload* används för att beskriva en situation där människor konfronteras med så mycket information att det blir svårt att ta till sig informationen och därmed att fatta ett välgrundat affärsbeslut.⁵⁵ Konsumenter riskerar att missa viktig information, lägga vikt vid mindre väsentlig information, skjuta upp beslut eller fatta fel beslut, vilket kan resultera i olika former av konsumentskador. Det kan exempelvis handla om att konsumenten missar information om att erbjudandet är ett abonnemang, och på så vis tvingas till månadsvisa betalningar. Studier visar att konsumenter är särskilt utsatta för *information overload* när de handlar på internet. För mycket information är en av anledningarna till att konsumenter inte läser avtalsvillkor. Avtalen är för långa och ofta komplext skrivna.⁵⁶ En undersökning av 14 populära applikationer visade bland annat att det tog lång tid att läsa avtalsvillkoren, närmare bestämt 31,24 minuter för TikTok, 17,12 minuter för Facebook och 13,42 minuter för Youtube.⁵⁷ Texter om avtalsvillkor och information om hur personuppgifter hanteras går ofta utöver funktionell litteracitet, det vill säga normal förmåga att delta i aktiviteter som förutsätter skriftspråklighet i vederbörandes samhälle eller sociala sammanhang.⁵⁸

Få konsumenter läser avtalsvillkor vid digital handel.⁵⁹ Andelen som läser varierar beroende på hur villkoren presenteras, vilken slags produkt köpet avser samt vilken

⁵⁴ Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen, 2021

⁵⁵ Eppler, M. J., & Mengis, J., 2003

⁵⁶ OECD Policy Note, 2018

⁵⁷ Visual capitalist, 2020

⁵⁸ Konsumentverket, 2021b

⁵⁹ Konsumentverket, 2021b, Behavioural Insights Team, 2019, OECD Policy note, 2018

metod som används för att mäta hur många som tagit del av villkoren.⁶⁰ Det handlar alltså inte enbart om mängden information och vad den innehåller, utan också om hur den presenteras. Beteendevetenskaplig forskning visar att flera faktorer har betydelse för både konsumentens förmåga och motivation att ta till sig information; tidpunkt, kontext och formen för informationen. Design av användargränssnitt, det vill säga hur villkoren presenteras, har stor betydelse för i vilken utsträckning konsumenter läser och förstår avtalsvillkor. Forskning har exempelvis visat att konsumenter i mindre utsträckning läser villkor som finns ett klick bort och villkor som presenteras i en lång text.⁶¹



⁶⁰ Konsumentverket, 2021b

⁶¹ Konsumentverket, 2021b. Behavioural Insights Team, 2019

Experiment: Konsumenters förutsättningar att ta till sig avtalsvillkor

Konsumentverket har undersökt hur konsumenters motivation och förmåga att ta till sig avtalsvillkor kan förbättras. I ett experiment fick ungefär tusen deltagare göra ett köp av en t-shirt i den fiktiva webbutiken T-shirtshopen. Efter köpet fick deltagarna svara på kunskapsfrågor om butikens avtalsvillkor. Experimentet visade bland annat att antalet rätta svar ökade med 29 procent när hela villkorstexten visades i direkt anslutning till köpknappen. Det visade även att de korrekta svaren ökade med 82 procent när viktiga avtalsvillkor presenterades i en lista vid köpknappen. Detta gällde dock endast de avtalsvillkor som visades i listan. För de avtalsvillkor som inte visades i listan, iaktogs en viss minskning av förståelsen. I kontrollgruppen visades avtalsvillkoren efter att deltagaren klickat på en länk, vilket är ett av de vanligaste sätten att visa avtalsvillkor i webbutiker.

The image displays three variations of a checkout page for a t-shirt purchase. Each variation includes a payment form with a 'Slutför köpet' button and a total price of 449 kr. The first variation shows a checkbox for 'Jag har läst och godkänner villkoren.' The second variation shows a list of key terms and conditions. The third variation shows a full '6. REKLAMATION' section.

Behavioural Insight Team i Storbritannien har tidigare gjort en liknande studie där de fått samma resultat. Konsumentverkets experiment visar att samma åtgärder kan fungera även i svenska förhållanden. Experimentet beskrivs mer utförligt i ett faktablad "Hur får vi fler konsumenter att läsa avtalsvillkor?"⁶²

Svåra avtal och stora mängder information – relevanta åtgärdstyper

Åtgärder i den digitala miljön

Flera studier, inklusive Konsumentverkets experimentella studie, visar att företag genom åtgärder baserade på beteendevetenskapliga insikter med enkla medel kan öka både konsumenters förmåga och motivation att läsa och förstå avtalsvillkor och annan väsentlig information.⁶³ Företag kan till exempel lyfta ut den mest väsentliga informationen ur ett avtal och presentera den på ett lättförståeligt sätt, exempelvis i punktform och utan att konsumenten behöver klicka sig vidare till informationen. Företag kan också ange beräknad lästid, vilket också kan bidra till att fler konsumenter motiveras att läsa villkoren. Det är dock rimligt att anta att detta bara gäller då den angivna tiden inte är för lång. Trots åtgärder baserade på beteendevetenskapliga

⁶² Konsumentverket faktablad, 2021d

⁶³ Konsumentverket faktablad, 2021d

insikter, så kommer inte alla konsumenter att läsa och förstå avtalsvillkoren.⁶⁴ Även om villkor och information presenteras på ett lättförståeligt sätt möts konsumenten av en stor mängd information i samband med köp. Detta kan innebära att väsentlig information inom olika områden, exempelvis avtalsvillkor, produkttegenskaper och miljömässig information, tävlar om konsumentens uppmärksamhet. Därför kan mängden information, även om den är väsentlig och lättförståelig, göra det svårt för konsumenten att ta den till sig, särskilt i den digitala miljön där ytan för information ofta är begränsad.

Regelutveckling

För att komma till rätta med hinder i form av långa och komplexa avtal är det relevant att diskutera om företagen, genom lagstiftning, ska ha ett större ansvar att säkra att konsumenten är införstådd med vad avtalet och affärsbeslutet innebär. Det skulle exempelvis kunna handla om lagstadgade krav på att lyfta ut väsentlig information, och att tillhandahålla den på ett för konsumenten lättförståeligt sätt. För att underlätta för företagen kan det övervägas reglering av vad som utgör väsentlig information för vissa former av avtal som ofta skapar problem för konsumenter. Det kan till exempel vara att information om månatlig kostnad, bindningstid och uppsägning alltid ska presenteras så att konsumenten tar del av informationen innan avtal om abonnemang ingås. Företagen skulle på detta sätt kunna bidra till att öka konsumenternas förutsättningar att fatta ett välgrundat affärsbeslut, oavsett om konsumenten läser hela avtalet eller inte. Ett annat alternativ är att genom lagstiftning införa en för företag obligatorisk avtalsmall som gör det lätt för konsumenter att jämföra avtal och på sikt även lära sig var den väsentliga informationen finns i ett avtal. En avtalsmall kan vara ett bra verktyg inom en specifik sektor, eller för köp av en viss produkt, men det är tveksamt om en mall kan fungera för samtliga konsumentmarknader. Det löser inte heller problematiken med att väldigt få konsumenter tar del av information och avtalsvillkor.

En vanlig åtgärd under senare år har varit att försöka minska problem och stärka konsumenterna genom fler krav på näringsidkare att tillhandahålla information. Detta bör ha bidragit till problemet med *information overload*. Det kan därför behövas en översyn av befintliga informationskrav för att säkra att de är väsentliga och nödvändiga, samt att de utformas på ett för konsumenter lättförståeligt sätt. Transparens är i grunden något positivt som kan ge konsumenter möjlighet att utöva sina konsumenträttigheter. Dock kan det vara till nackdel om konsumenten hindras att fatta välgrundade affärsbeslut på grund av *information overload* eller att konsumenten på grund av exempelvis ett komplext språk har svårt att ta till sig villkor och annan väsentlig information.

⁶⁴ Konsumentverkets faktablad, 2021d

3.3 Digitalt utanförskap

3.3.1 Faktorer som påverkar digital delaktighet

De digitaliserade konsumentmarknaderna innebär att konsumenter behöver ha tillgång till internetuppkoppling, smarta telefoner, programvaror eller annan utrustning. Motivation, förmåga och kunskap är emellertid faktorer som är ännu viktigare för att kunna agera som digital konsument.⁶⁵ Det är i dag cirka 90 procent av befolkningen i Sverige som använder internet regelbundet.⁶⁶ Av internetanvändarna finns det dock grupper som inte känner till vanliga digitala tjänster och inte kan utföra olika digitala aktiviteter på egen hand. Bland personer över 76 år är det cirka 60 procent som inte använder digitala konsumenttjänster på egen hand, som till exempel att genomföra betalningar vid köp online, betala via parkeringsapplikation, eller att söka resor i en restidtabell. Personer med låg utbildningsnivå, personer med funktionsnedsättning och ensamstående är andra grupper där en hög andel inte är digitalt delaktiga. Till gruppen som inte använder internet överhuvudtaget hör främst äldre personer, närmare bestämt var femte pensionär.⁶⁷

3.3.2 Bristande digital tillgänglighet

Bristande tillgänglighet på webbplatser har en negativ inverkan på konsumenters möjligheter att göra välgrundade val. Bristerna kan gälla teknisk tillgänglighet, exempelvis att webbplatsens utformning inte stödjer talsyntes, punktskriftsdisplay eller förstoringshjälpmiddel. Även bristande så kallad kognitiv tillgänglighet utgör ett stort hinder för många. Begreppet är av stor vikt eftersom det även innefattar om innehållet är begripligt och användbart för konsumenterna. Det kan också handla om hur innehållet presenteras och struktureras för att det ska vara enkelt att ta till sig liksom om det finns en tydlig logik för de steg en konsument behöver gå igenom för att e-handla.

3.3.3 Avsaknad av e-legitimation

För att ha möjlighet att ta del av digitala offentliga tjänster, kommersiella erbjudanden eller för att kunna genomföra betalningar på internet krävs ofta att konsumenter legitimerar sig digitalt. Den vanligaste e-legitimationen i Sverige är BankID. Det finns även andra e-legitimationer som exempelvis Freja eID och AB Svenska Pass. Trots att det finns valfrihet, där både offentliga och privata aktörer kan erbjuda konsumenter inloggning med andra e-legitimationer än BankID, så accepteras dessa sällan. I dag saknar 1,3 miljoner personer över 15 år BankID⁶⁸ trots att det är den vanligaste e-legitimationen i Sverige. Det finns olika skäl till detta, exempelvis att de saknar svenskt personnummer eller står under förvaltarskap. Digitala tjänster är sällan anpassade till fullmaktsförfaranden vilket krävs för bland annat de konsumenter som står under förvaltarskap eller har en god man. Det kan även handla om att BankID förutsätter att konsumenten har ett bankkonto. Andra orsaker till att konsumenter saknar BankID

⁶⁵ Linköpings Universitet, 2019. Forskningsöversikt

⁶⁶ Siffran är troligen lägre med tanke på att de som inte använder Internet är underrepresenterade i den här typen av studier.

⁶⁷ Internetstiftelsen, 2021

⁶⁸ Post- och telestyrelsen, PTS, 2021

kan kopplas till bristande tekniska färdigheter, oförmåga att använda e-legitimation inklusive svårigheter att komma ihåg och skriva in koder.⁶⁹ Ytterligare en orsak är brist på tillit till digitala tjänster.⁷⁰ Rädslan för att råka ut för bedrägerier genom användning av BankID kan minska motivationen att använda e-legitimation.⁷¹

BankID och digitala betaltjänster är i hög grad förknippade med varandra. De konsumenter som inte använder digitala betaltjänster riskerar att stängas ute från digital handel då alternativa betalningssätt saknas.⁷²

Digitalt utanförskap – relevanta åtgärdstyper

Åtgärder i den digitala miljön

För att motverka bristande digital tillgänglighet krävs bland annat ändringar i uppbyggnaden av användargränssnitt. Det kräver att företag har kunskap om tillgänglighetsformat, och är medvetna om hur design av användargränssnitt kan försvåra och underlätta för konsumenter med exempelvis kognitiva funktions- eller synnedsettningar. Studier visar att standarder om digital tillgänglighet kan vara ett viktigt verktyg för att underlätta företagets arbete med att säkra en design som fungerar för alla. Det ställs vissa krav på tillgänglighet till offentliga aktörers webbplatser och mobila applikationer i det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet⁷³. Kommissionen har aviserat en översyn av direktivet vilket kan leda till förbättrad tillgänglighet för offentliga digitala tjänster. Därtill finns det så kallade tillgänglighetsdirektivet⁷⁴ som syftar till att förbättra digital tillgänglighet även för webbplatser och mobila applikationer som tillhandahålls av privata aktörer. Reglerna har dock ännu inte genomförts i nationell rätt och är heller inte heltäckande. Bland annat saknas regler för kognitiv tillgänglighet, även om kommissionen har möjlighet att vid behov besluta om exempelvis standarder för kognitiv tillgänglighet.

Tillhandahålla tjänster

Åtgärder som främjar ett livslångt lärande i digitala färdigheter är en viktig del i det långsiktiga arbetet med att säkerställa digital inkludering.⁷⁵ Det har visat sig att digital handledning både på distans och på plats har varit viktigt för att bryta digitalt utanförskap. I ett tjugotal kommuner finns digitala stödcenter⁷⁶ dit människor kan vända sig för att få hjälp med att exempelvis använda e-legitimation. Det finns även andra aktörer som främjar digital delaktighet. Sådana insatser kan skapa trygghet och motivera konsumenter att börja använda digitala tjänster. De kan även skapa

⁶⁹ Internetstiftelsen, 2020a

⁷⁰ Jacobaeus, Francisco, Nordqvist, Sefyrin, Skill, Wihlborg, 2019

⁷¹ Konsumentverket 2019b. Post- och telestyrelsen, 2021

⁷² Post- och telestyrelsen, 2021

⁷³ Europeiska unionen, 2016

⁷⁴ Europeiska unionen, 2019a

⁷⁵ Europeiska kommissionen, 2020b

⁷⁶ DigidelCenter; <https://digidel.se/digidelcenter/>

möjligheter för konsumenterna som exempelvis saknar internetuppkoppling. Flera studier belyser vikten av att säkra ett samordnat system för digital handledning.⁷⁷

Konsumentverket bedömer, baserat på flera studier, att e-legitimationer som kan användas av alla konsumenterna är en viktig förutsättning för att bryta digitalt utanförskap. Att kunna välja mellan olika autentiseringsmetoder kan underlätta för konsumenterna som har svårt att hantera koder. Likaså skulle e-legitimationer som öppnar upp för digitala ombud underlätta för konsumenterna som står under förvaltarskap, eller får hjälp av anhöriga att hantera ärenden som kräver e-legitimation.⁷⁸ Åtgärder för att säkra ökad tillgänglighet för användning av e-legitimation bedöms dock inte vara effektiva om aktörerna på marknaden inte accepterar legitimationen. Det kan därför övervägas att införa särskilda krav för att säkerställa acceptans på marknaden, till exempel en generell skyldighet att acceptera samtliga e-legitimationer som är godkända av myndigheten för digital förvaltning eller andra incitament som uppmuntrar till att acceptera fler legitimationer. Att introducera ett rättsligt krav på att acceptera samtliga godkända legitimationer kan dock medföra begränsningar i e-handlarnas näringsfrihet eftersom det kan krävas att de ingår avtal med aktörerna som tillhandahåller dessa e-legitimationer.

3.4 Onlineplattformar och e-marknadsplatser

Onlineplattformar och e-marknadsplatser (vidare används enbart begreppet plattformar) kännetecknas främst av att de kopplar samman konsumenterna med försäljare av varor och tjänster. I dag samlas miljontals konsumenterna vid ett fåtal större plattformar. Dessa aktörerna har kommit att spela en viktig roll på många marknader, både för konsumenterna och företagen. Det finns flera konsumentfördelar med plattformsmodellen, exempelvis att konsumenterna kan ta del av ett stort produktutbud eftersom plattformen innehåller erbjudanden från många olika försäljare. Dock är plattformsmodellen inte problemfri. Flera olika aktörerna är ofta involverade vid köp från en plattform, och det kan vara svårt för konsumenten att förstå både vilka aktörerna som är inblandade och ansvarsfördelningen mellan dem. Att flera aktörerna är involverade kan också bidra till ett bristande ansvarstagande hos företagen.⁷⁹ De stora plattformarna svarar även för en del av problematiken med datadrivna affärsmodeller (se avsnitt 3.1.2) eftersom de innehåller stora mängder persondata och utifrån den styr vilken marknadsföring som når konsumenterna. Det är också de stora plattformarna som, i mångt och mycket, möjliggör riktad reklam. Nedan finns en redogörelse över betydande hinder som relaterar till plattformar.

3.4.1 Konsumenterna exponeras för olagligt innehåll

Plattformarna har stor betydelse för hur olagligt innehåll, exempelvis farliga varor och vilseledande reklam, når konsumenterna i Sverige. Många gånger handlar det om produkter från företag etablerade i tredjeländ som når svenska konsumenterna via

⁷⁷ Digitaliseringsrådet, 2019

⁷⁸ Post- och telestyrelsen, PTS, 2021

⁷⁹ Europeiska kommissionen, 2020c

plattformarna.⁸⁰ I en undersökning av 250 produkter köpta från plattformar var 66 procent av produkterna inte förenliga med EU:s produktsäkerhetsregelverk.⁸¹ När konsumenterna köper varor från tredjeland ökar alltså risken avsevärt för att varorna inte uppfyller säkerhetskraven inom EU. Därtill har tillsyns- och marknadskontrollmyndigheter begränsade möjligheter att agera mot plattformar, både inom och utanför EU. Plattformarna har inte något ansvar för produkternas säkerhet utan ansvaret ligger hos försäljaren och ytterst hos tillverkaren. Det är inte heller plattformarna som har det primära ansvaret för att marknadsföringen som når konsumenterna är lagenlig; det ansvaret ligger hos försäljaren av varan eller tjänsten.

3.4.2 Bristande efterlevnad av konsumentskyddsregler

En stor del av problematiken vid handel via plattformar är direkt kopplad till att det är försäljaren och inte plattformen som är konsumentens avtalspart. Konsumenter tror att de ingår avtal med plattformen eftersom ingenting tyder på annat. I själva verket ingår konsumenterna avtal med försäljare som många gånger är etablerade i tredjeland. Erbjudanden på svenska, pris angivet i svenska kronor och avsaknaden av tydlig information om försäljaren och var denne är etablerad, är hinder som i den här kontexten negativt påverkar konsumentens möjlighet att ta ett välgrundat beslut. Om konsumenten efter köpet vill reklamera eller utnyttja sin ångerrätt hänvisar plattformen till försäljaren. Kundtjänst tillhandahålls vanligtvis inte på svenska och många konsumenter upplever det som ett hinder att exempelvis hantera en reklamation på engelska. Därtill rapporterar konsumenter om oväntade importkostnader, felaktiga leveranser och reklamationshandlingar i strid med EU:s konsumentskyddsregler.⁸²

Liknande problematik har identifierats vid köp från företag som tillämpar affärsmodellen *dropshipping*. Dessa företag har inget eget lager, utan konsumentens beställning vidarebefordras till en leverantör som ofta är etablerad i tredjeland. Leverantören skickar varan direkt till konsumenten på uppdrag av företaget. Det finns därmed en risk att försäljaren inte har fullgjort sina skyldigheter gällande exempelvis varans kvalitet, och att försäljaren saknar kontroll över och insyn i logistik och leverans.

Onlineplattformar och e-marknadsplatser – relevanta åtgärdsstyper

Regelutveckling

Att utöka plattformars ansvar för saluförda produkters säkerhet skulle kunna minska säkerhetsrisker vid köp från tredjeland. Plattformen skulle i så fall, i vissa situationer, vara ansvarig för att produkterna uppfyller EU:s produktsäkerhetsregelverk. På motsvarande sätt kan ett ökat ansvar för vilseledande marknadsföring och bristfällig konsumentinformation vara en effektiv åtgärd för att motverka nu aktuella hinder. Den föreslagna EU-förordningen om en digital inre marknad för digitala tjänster och/eller den föreslagna förordningen om produktsäkerhet kan vara lämpliga akter för ett utökat plattformansvar. Det är dock möjligt att ett utökat ansvar för plattformarna

⁸⁰ Europeiska kommissionen, 2020c

⁸¹ BEUC, 2020

⁸² Uppgifter från Hallå konsument och ECC Sverige

skulle kunna få en negativ inverkan på affärsmodellen och på möjligheten att bedriva verksamhet som en plattform. Det skulle i sin tur kunna påverka utbudet till konsumenterna.

Riktlinjer

Åtgärder för att vägleda e-handlare som använder *dropshippingtjänster* om det konsumenträttsliga regelverket och vilka skyldigheter det medför kan minska de utmaningar som affärsmodellen ger upphov till. Sådana åtgärder fokuserar på att förbättra e-handlarnas förmåga att bedriva lagenlig verksamhet. Eftersom det går både lätt och snabbt att upprätta en webbshop utan att ha några förkunskaper och eftersom de flesta företag vill göra rätt kan ett vägledningsdokument vara en lämplig kunskaphöjande åtgärd. Liksom flertalet andra åtgärder är den dock verkningslös mot mindre seriösa handlare.

Åtgärder inom den digitala miljön

Både företag som tillhandahåller *dropshippingtjänster* och plattformar kan genom design av användargränssnitt säkra att försäljarna följer EU:s konsumentskyddslagstiftning; så kallad *compliance by design*. Det kan exempelvis handla om att företaget som säljer varan alltid måste ange sitt företagsnamn, etableringsort och kontaktuppgifter. Det ska tydligt framgå vem konsumenten ingår avtal med innan köpet är slutfört. Konsumenten får på det sättet större möjlighet att fatta ett välgrundat beslut. Konsumentverket bedömer att åtgärder om *compliance by design* kan ha en god effekt, men det finns begränsningar eftersom konsumenträttigheter efter ett köp oftast inte hanteras genom plattformen utan genom direktkontakt med försäljaren.

4 Hinder för miljömässigt hållbar konsumtion

När konsumenter tillfrågas om hur viktigt det är att skydda miljön är attityden tydligt positiv. I de nationella SOM-undersökningarna svarar till exempel cirka 80 procent att det är ett mycket bra eller ganska bra förslag att satsa mer på ett miljövänligt samhälle.⁸³ Det finns dock åtskilliga hinder för den mer hållbara konsumtionen vilket får till följd att omsorgen om miljön inte alltid märks i de individuella konsumtionsvalen. Utgångspunkten vid identifieringen av betydande hinder har varit vad som hindrar en mer hållbar konsumtion oavsett konsumenternas intresse att välja mer hållbara alternativ. En del konsumenter har stark motivation och klarar därför av att övervinna vissa hinder. Dock finns det utmaningar som är svåra att överkomma, oavsett intresse och kunskap hos konsumenterna.

En utmaning vid miljöpåverkande konsumtion är att den som nyttjar produkten som skadar miljön ofta inte upplever sig direkt drabbad av skadan. Exempelvis upplever den individuella konsumenten nyttan av en flygresa, men får ingen direkt negativ upplevelse av miljöskadan som resan orsakar. Åtminstone inte så att det blir en tydlig koppling. Nyttan blir individuell men skadan blir kollektiv och inte direkt kopplad till de individuella valen. Miljöskadan kan även vara förskjutet i tid och rum så att det främst är framtida generationer och/eller människor i andra delar av världen som drabbas. För att uppnå en miljömässigt hållbar konsumtion i större omfattning behövs olika åtgärder, inte minst sådana som varken är beroende av konsumenternas intresse, kunskaper eller enskilda val.

I det här avsnittet har Konsumentverket med stöd i forskning och med hjälp av andra aktörer tagit fram ett urval av betydande hinder för att den privata konsumtionen ska bli miljömässigt hållbar. Efter genomgången av de olika hindren finns en samlad beskrivning och diskussion om åtgärdsstyper för att motverka hindren.

Sammanställning av betydande hinder för en miljömässigt hållbar konsumtion

Prisskillnaden mellan mer och mindre miljömässigt hållbara alternativ

Brister i utbudet av miljömässigt hållbara alternativ

- Det miljöanpassade utbudets begränsade omfång
- Egenskaperna hos det miljöanpassade utbudet upplevs mindre attraktiva
- Standardalternativ är sällan hållbara

Marknadsföring påverkar konsumenten

- Marknadsföring driver konsumtion som inte är miljömässigt hållbar
- Marknadsföring med vilseledande miljöpåståenden

Sociala normer

- Normer påverkar konsumenters val
- Influenser påverkar normer

Konsumenters kunskap och drivkrafter

- Bristande kunskaper
- Vanor
- Bristande intresse

⁸³ Jönsson, 2021

4.1 Prisskillnaden mellan mer och mindre miljömässigt hållbara alternativ

Ofta är de mer miljömässigt hållbara konsumtionsalternativen dyrare än de mindre hållbara, vilket minskar både möjligheten och motivationen för konsumenten att göra mer hållbara val.⁸⁴

Skillnaden är kanske mest uppenbar när det gäller ett val mellan konventionella och miljöanpassade alternativ, exempelvis mellan att köpa en konventionellt odlad paprika och en ekologiskt odlad eller mellan att teckna ett elavtal med eller utan miljömärkning.⁸⁵ Priset kan även vara ett hinder för andra typer av mer hållbara val, exempelvis att hyra, reparera eller köpa begagnade varor mot att köpa nya produkter.⁸⁶ Att reparera uppfattas ofta som dyrt i jämförelse med att köpa en helt ny produkt, särskilt när det gäller produkter som inte är så dyra.⁸⁷ Att hyra eller köpa begagnat är visserligen ofta billigare än att köpa en ny produkt, men då det finns mervärden med en ny produkt behöver prisskillnaden till förmån för de mer hållbara valen vara tillräckligt stor för att motivera sådana val. I dagsläget är det ofta inte så, vilket avspeglas i att de mer hållbara valen inte görs så ofta i jämförelse med köp av nya produkter.

Under många år har undersökningar inom dagligvaruhandeln visat att en varukasse med miljöanpassade livsmedel är dyrare än motsvarande kasse med konventionella livsmedel.⁸⁸ När Konsumentverket lät konsumenter rangordna olika hinder för att handla ekologiska livsmedel visade sig priset vara det som vägde tyngst.⁸⁹ I undersökningen framkom även att hindret är särskilt betydande för hushåll med svag ekonomi. Priset visade sig också vara det största hindret för att välja ett miljömässigt mer hållbart alternativ när Konsumentverket undersökte olika hinder på 31 olika konsumentmarknader 2017.⁹⁰

För hushåll med svag ekonomi blir miljövalen i högre grad en fråga om möjlighet. För hushåll där ekonomin inte är ett stort hinder för att göra miljöval handlar prishindret snarare om motivation. I detta sammanhang kan det också spela roll att människor tenderar att uppfatta saker som mindre värdefulla eller betydande om de sker längre fram i tiden, ett fenomen som kallas tidspreferens. För miljön är det normalt sett bättre att konsumenterna köper färre (men dyra) produkter av högre kvalitet istället för att köpa fler (billiga) produkter av sämre kvalitet som får kasseras och ersättas. Produkterna av hög kvalitet kan i längden bli billigare än ”slit- och slängprodukter”, men i inköpsituationen kan det låga priset vara avgörande. För hushåll med svag ekonomi finns kanske inte ens möjligheten att välja en dyr kvalitetsprodukt, trots kunskap om att det skulle vara billigare i längden.

⁸⁴ Konsumentverket 2020a

⁸⁵ Konsumentverket 2018b

⁸⁶ Statens offentliga utredningar, 2017

⁸⁷ Energimyndigheten, 2021

⁸⁸ Exempelvis Pensionärernas riksorganisation, 2020.

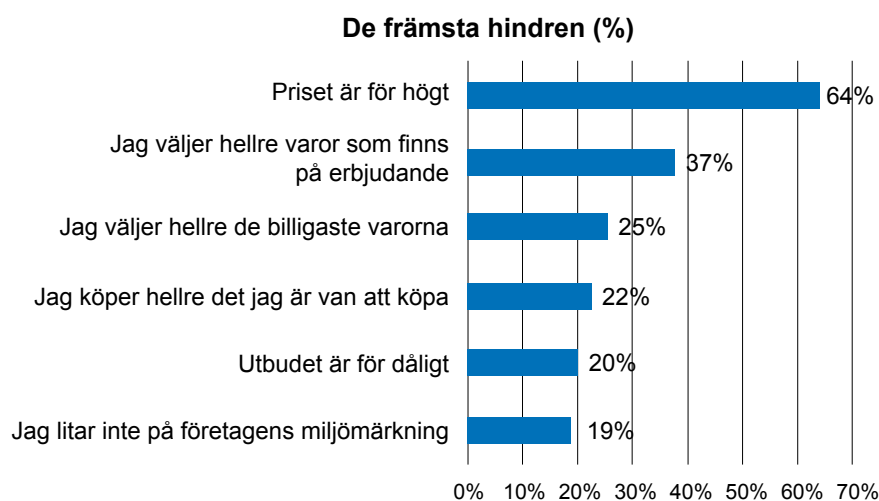
⁸⁹ Konsumentverket, 2021c

⁹⁰ Konsumentverket 2018b

Faktaruta: Studie - hinder för att välja ekologiska livsmedel

Konsumentverket har genomfört en studie om konsumenters attityder till ekologiska livsmedel och vilka hinder de upplever för att i större utsträckning handla sådana livsmedel. I en webbenkät svarade 1 004 personer på frågor om sin inställning utifrån de betydande hinder som identifierats i arbetet med regeringsuppdraget.

I studien uppger 20 procent att de i ganska eller mycket hög grad köper ekologiska livsmedel. Samtidigt säger 76 procent att de skulle välja ekologiska alternativ om produkt, pris och varumärke var likvärdigt med andra varor. Högt pris är det överlägset största hindret. Andra betydande hinder är begränsningar i utbudet, vana och bristande tillit till miljömärkningar.



En mer omfattande sammanfattning av studien finns publicerad på Konsumentverkets webbplats: *Attityder till ekologiska livsmedel 2021/96*

4.2 Brister i utbudet av miljömässigt hållbara alternativ

4.2.1 Det miljöanpassade utbudets begränsade omfång

Oftast är utbudet av miljöanpassade alternativ betydligt mindre än utbudet av konventionella alternativ. Detta är kanske det mest uppenbara hindret för en mer miljömässigt hållbar konsumtion. Finns inte utbudet är det i praktiken inte möjligt, även om både förmåga och motivation finns. När Konsumentverket undersökte fem olika hinder för att välja ett miljömässigt mer hållbart alternativ på 31 olika konsumentmarknader 2017 var begränsat utbud det näst största hindret efter pris.⁹¹

Hos en av de större aktörerna inom dagligvaruhandeln låg till exempel andelen hållbarhetsmärkta varor under 2020 på 28 procent.⁹² Inom andra områden är utbudet

⁹¹ Konsumentverket 2018b

⁹² Axfood, 2021

ännu mindre. För till exempel skor är utbudet av mer miljömässigt hållbart producerade alternativ nästan obefintligt.⁹³

Möjligheten att konsumera cirkulärt är också bristfällig på grund av begränsat utbud. Ofta saknas bra alternativ till att köpa nyproducerade varor, som till exempel att låna, hyra eller köpa begagnade varor. För mindre och billigare produkter uppstår sällan en hyresmarknad eftersom de administrativa kostnaderna tenderar att bli för stora.⁹⁴ Men det kan även råda brist på uppgraderingsmöjligheter, reparationstjänster eller reservdelar. Exempelvis visade en undersökning att ett betydande hinder för konsumenter som vill reparera produkter är att det är svårt att hitta en reparatör som har tillräckliga kvalifikationer för att laga en trasig produkt.⁹⁵

4.2.2 Egenskaperna hos det miljöanpassade utbudet upplevs mindre attraktiva

Motivationen att konsumera hållbart påverkas negativt när de miljöanpassade alternativen upplevs som mindre attraktiva, exempelvis på grund av smak, funktion eller tidsåtgång. Många konsumenter gillar till exempel inte smaken på växtbaserade alternativ till kött.⁹⁶ Miljöskadliga båtbottnfärger och ogräsbekämpningsmedel är effektivare än de miljöanpassade alternativen. Tåg tar vanligtvis längre tid att åka än flyg vid längre resor.⁹⁷ Utbudet inom den mer cirkulära ekonomin, som att reparera, köpa begagnat och att hyra/dela är generellt förknippat med ökad tidsåtgång i jämförelse med att köpa nyproducerade alternativ. När det gäller begagnade varor ställer konsumenter generellt höga krav på kvalitet och utseende, vilket inte alltid erbjuds på begagnatmarknaden.⁹⁸

I vissa fall kan det vara missuppfattningar om egenskaper hos det miljöanpassade utbudet som hindrar konsumenterna. Det har exempelvis visat sig att vanebilister underskattar hur nöjda de kommer att vara med kollektivtrafik, men när de väl provar är de mer nöjda än de trodde att de skulle bli.⁹⁹ Dessa bilister har alltså en överdrivet negativ bild av kollektivtrafikutbudet.

4.2.3 Standardalternativ är sällan hållbara

Hur utbudet presenteras kan också utgöra hinder för att välja miljöanpassade alternativ. Förval motiverar människor att ta det förvalda alternativet. De tenderar alltså att välja standardalternativet, en psykologisk mekanism som kallas för *status quo bias*.¹⁰⁰ Eftersom miljöanpassade alternativ vanligtvis inte utgör standardalternativ utan kräver ett mer aktivt beslutsfattande, blir detta ett hinder.

⁹³ Konsumentverket, 2020b

⁹⁴ Statens offentliga utredningar, 2017

⁹⁵ Statens offentliga utredningar, 2017

⁹⁶ Konsumentverket, 2019a

⁹⁷ Konsumentverket, 2018a

⁹⁸ Statens offentliga utredningar, 2017

⁹⁹ Pedersen, Friman och Kristensson, 2011

¹⁰⁰ Konsumentverket, 2020b; Samuelson & Zeckhauser, 1988

4.3 Marknadsföring påverkar konsumenten

4.3.1 Marknadsföring driver konsumtion som inte är miljömässigt hållbar

Majoriteten av produkterna som erbjuds konsumenterna idag är inte miljömässigt hållbara. Marknadsföring som motiverar till konsumtion av uppenbart ohållbara produkter driver därmed en konsumtion som inte är miljömässigt hållbar. Ett exempel kan vara marknadsföring av fordon som drivs med fossila bränslen. Från ett samhällsperspektiv kan detta ses som ett hinder för en miljömässigt mer hållbar konsumtion.

4.3.2 Marknadsföring med vilseledande miljöpåståenden

När ett företag använder ett miljöpåstående i marknadsföringen av en produkt kan det antas ha som syfte att ge konsumenten ett intryck av att den är ett fördelaktigt val ur miljösynpunkt. Om ett sådant påstående är felaktigt eller vilseledande kan det leda till att konsumenten utifrån påståendet motiveras att välja en produkt som belastar miljön mer än en annan produkt, som konsumenten hade valt om denne inte exponerats för miljöpåståendet. När felaktiga miljöpåståenden avslöjas kan det också minska förtroendet för miljöanpassade alternativ och miljömärkning generellt, så att konsumenterna inte använder dessa som vägledning ens när de är korrekta.

4.4 Sociala normer

4.4.1 Normer påverkar konsumenters val

I valet mellan miljöalternativ och konventionella alternativ väljer majoriteten av konsumenterna i dagsläget de konventionella alternativen utifrån förutsättningar såsom pris, utbud och marknadsföring med mera. Motivationen till konsumtionen härrör ofta från att den är viktig för självbilden och att den ses som en socialt önskvärd identitetsmarkör.¹⁰¹ Konsumtionens betydelse som identitetsmarkör påverkar inte minst köp av produkter som i hög grad är synliga i sociala sammanhang. Det gäller till exempel kläder. En väsentlig del av den konsumtion som starkast stimuleras av dessa normer har också en hög miljöpåverkan jämfört med konsumtion av andra produkter. Det gäller till exempel långväga semesterresor, stora bilar och liknande.¹⁰² Det finns samtidigt grupper av konsumenter där normerna verkar i motsatt riktning, och en miljömässigt mer hållbar konsumtion är den önskvärda identitetsmarkören. Dessa konsumenter är dock i minoritet.

4.4.2 Influera påverkar normer

Många konsumenter följer förebilder i sociala medier, så kallade influerare. Det är ofta själva konsumenterna och säljtipsen som ges till följarna som gör influerare kända.¹⁰³ Många säljtips avser produkter som inte är miljömässigt hållbara. På detta sätt förstärks normen att konsumera utan särskild hänsyn till miljön. Bland annat blev det en debatt när Instagramkontot Aningslösa influencers började uppmärksamma hur influerare

¹⁰¹ Östberg och Graffman, 2018

¹⁰² Hart och Stråle, 2021

¹⁰³ Larsson, 2018a

romantiserade sina flygresor.¹⁰⁴ Det är mer än dubbelt så stor andel kvinnor som handlar på rekommendation av influerare, 24 procent jämfört med 11 procent för män. I synnerhet gäller det unga kvinnor i åldern 16–25 år är andelen 55 procent.¹⁰⁵ På samma sätt som när det gäller normer generellt finns det förebilder som går i motsatt riktning och profilerar sig på en mer miljömässigt hållbar konsumtion.¹⁰⁶

4.5 Konsumenters kunskaper och drivkrafter

I detta avsnitt beskrivs hinder som handlar om personliga egenskaper som påverkar konsumentens val. Det kan handla om både kunskap och vanor.

4.5.1 Bristande kunskaper

För att konsumenter aktivt ska kunna göra hållbara val behöver de känna till alternativen. Till exempel behöver konsumenter som vill äta kött med mindre miljöpåverkan veta hur olika slags kött påverkar miljön. För val av alternativa proteinkällor behövs också kunskap om hur dessa tillagas och hur de står sig näringsmässigt i förhållande till kött.¹⁰⁷ För flera av de miljömärkningarna som finns är dock kännedomen hög, så kunskapen om sådana valmöjligheter är inte ett betydande hinder.¹⁰⁸ ¹⁰⁹Kunskapsbristerna gäller främst andra valmöjligheter än mellan miljömärkta och icke miljömärkta alternativ.

Kunskap om kopplingen mellan konsumtion och miljöproblem har också viss betydelse för om konsumenter gör val med miljöhänsyn.¹¹⁰ Bristande kunskap om konsumtionens miljöpåverkan är därmed ett hinder för de mer hållbara valen.

4.5.2 Vanor

Vanor motiverar konsumenter till beslut utan att de nödvändigtvis tänker på det. Beslutsfattandet är alltså automatiserat.¹¹¹ Vanor formas genom att beteenden upprepas många gånger i liknande situationer, vilket skapar en association mellan situation och beteendet. Det gör att beteendet därefter aktiveras i samma typ av situationer.¹¹² Många vanor kopplade till konsumtion är i dag inte miljömässigt hållbara. Detta, tillsammans med att beteenden som är viktiga för miljön ofta är rutinmässiga, gör vanor till en av de viktigaste utmaningarna för en mer hållbar konsumtion.¹¹³

¹⁰⁴ Holm och Mokhtari, 2019

¹⁰⁵ Internetstiftelsen, 2021

¹⁰⁶ Ekman, 2019

¹⁰⁷ Konsumentverket 2020b

¹⁰⁸ Miljömärkning Sverige AB, 2021c

¹⁰⁹ Krav Ekonomisk förening, 2021

¹¹⁰ Konsumentverket, 2020b

¹¹¹ Kahneman, 2003

¹¹² Wood och Neal, 2009

¹¹³ Konsumentverket, 2020b

4.5.3 Konsumenters bristande intresse

I Konsumentverkets undersökning svarar ungefär hälften av konsumenterna att de instämmer i påståendet *Jag tycker att det är viktigt att veta hur mina köp påverkar miljön*. Här finns en tydlig skillnad mellan könen, där kvinnorna visar ett större miljöintresse kopplat till sin konsumtion.¹¹⁴ När det finns yttre hinder som pris, utbud med mera för miljömässigt mer hållbara val krävs det ett stort miljöintresse för att ha motivation till att övervinna de hindren. När det intresset inte finns blir det ett hinder för att övervinna de andra hindren.

Konsumenters motivation att göra val utifrån miljöhänsyn påverkas av hur de ser på sitt ansvar att bidra till att lösa de miljöproblem som orsakas av konsumtionen. Tre av fyra konsumenter anser att någon annan aktör än medborgarna har störst ansvar att skydda miljön och klimatet. Det vanligaste är att konsumenten anser att det är politiker som har det största ansvaret.¹¹⁵

I inledningen av kapitel 4 beskrivs hur konsumenter upplever nyttan av sin konsumtion, men att de inte får någon direkt negativ upplevelse av den miljöskada som konsumtionen orsakar. Miljöskadan kan även vara förskjuten i tid och rum. För att ett ändrat beteende ska få en tydlig effekt på konsumtionens miljöpåverkan krävs att många konsumenter förändrar sin konsumtion. Den enskilde kan inte vara säker på att alla andra tar sitt ansvar. Därför riskerar den enskilde konsumenten som förändrar sin konsumtion att förlora sin upplevda nytta utan att det blir någon nämnvärd positiv effekt för miljön, eftersom en enskild konsuments agerande i de flesta fall har en så försvinnande liten betydelse. En sådan situation, där det är rationellt för enskilda aktörer att agera på ett sätt som kollektivt ger ett sämre resultat än om aktörerna hade kommit överens om att agera för det gemensamma bästa, brukar benämnas "fångarnas dilemma".¹¹⁶ I detta fall hämmar det den individuella motivationen att agera miljömässigt hållbart.

4.6 Åtgärdstyper

I avsnitt tre om väl fungerande marknader redovisas resonemang om olika typer av åtgärder i anslutning till respektive hinder. När det gäller hinder för miljömässigt hållbar konsumtion redovisas istället en samlad diskussion om tänkbara åtgärder.

4.6.1 Ekonomiska styrmedel

Utifrån ekonomisk teori är skadlig miljöpåverkan i de flesta fall en så kallad negativ externalitet som effektivast hanteras genom att den som ger upphov till påverkan får betala för den miljöskada som uppstår. När det gäller en miljömässigt mer hållbar konsumtion kan detta översättas till att producenterna får betala för den miljöpåverkan som uppstår vid produktionen. Det leder i sin tur till att miljökostnaderna avspeglas i priset på de produkter som konsumenterna köper. Även om styrningen riktar sig mot

¹¹⁴ Konsumentverket 2020b

¹¹⁵ Miljömärkning Sverige AB, 2021a

¹¹⁶ Sempler, 2009

produktionsleden blir resultatet också att konsumenterna får betala mer för produkter med stor miljöpåverkan i produktionen.¹¹⁷

Att använda ekonomiska styrmedel har alltså stor potential att motverka hindret prisskillnad. För att undanröja hindret behöver priser förändras så att de hållbara alternativen inte längre är förknippade med en merkostnad, och ekonomiska styrmedel kan användas för att uppnå detta.

Ekonomiska styrmedel riktade mot producenterna kan även resultera i att utbudet av mer hållbara alternativ ökar eftersom producenterna får ökade incitament att minska miljöpåverkan när de får betala för den. Utbudet av mindre hållbara alternativ kan på motsvarande sätt minska. Förändras priser och utbud kan detta i sin tur också påverka exempelvis konsumenternas vanor.¹¹⁸ Ekonomiska styrmedel kan med andra ord ha effekt på flera av de hinder som presenterats i tidigare avsnitt.

På det här området finns sedan länge olika former av styrning redan på plats. Eftersom konsumenterna ser priset som ett hinder för att välja de miljömässigt mer hållbara alternativen har dock den hittills införda styrningen inte skapat en situation där miljöalternativen överlag uppfattas som de mest prisvärda. För att ta ytterligare steg i den riktningen finns exempelvis aktuella förslag om en klimatskatt på livsmedel¹¹⁹ och en skatt på kemikalier i kläder och skor.¹²⁰ Om förslagen realiserats innebär det att prisskillnaden mellan hållbara och andra alternativ minskar eller blir omvänd. Utifrån prisets stora betydelse för konsumenternas köpbeslut framstår åtgärder för att minska prisskillnaden mellan hållbara och ej hållbara alternativ som en effektiv insats för att främja mer hållbara val från konsumenternas sida.

En fördel med sådan ekonomisk styrning som till exempel skatt på kemikalier i kläder och skor utgör, är att den går i linje med principen om att förorenaren betalar för den miljöskada som uppstår. En utmaning med att på detta sätt lägga kostnader på de producerande företagen är dock att världens länder går i otakt. Hänsyn behöver också tas till näringslivets villkor och det kan vara problematiskt att införa styrmedel som gör att svenskt, eller europeiskt, näringsliv får högre produktionskostnader och därmed konkurrensproblem gentemot företag i länder som inte har lika höga ambitioner att styra produktionen mot lägre miljöpåverkan.¹²¹ Det aktuella förslaget att EU ska införa en gränsjusteringsmekanism för koldioxid är ett exempel på initiativ för att komma åt den problematiken.¹²² En nackdel med styrning där miljökostnaderna inkluderas i produkternas pris, är att hushåll med svag ekonomi riskerar att drabbas hårdast om möjligheten att köpa billiga, men mindre miljöanpassade, produkter försvinner.

¹¹⁷ Brännlund och Kriström, 2012

¹¹⁸ Röös, Säll och Moberg, 2021

¹¹⁹ Röös, Säll och Moberg, 2021

¹²⁰ Statens offentliga utredningar, 2020

¹²¹ Denna problematik beskrivs t.ex. i Industrins ekonomiska råd, 2021

¹²² Europeiska kommissionen, 2021a

Det går också att främja en miljömässigt mer hållbar produktion och konsumtion genom subventioner till näringslivet. Momssänkningen för vissa reparationstjänster som infördes 2017 kan ses som en sådan åtgärd.¹²³ En ytterligare form av ekonomisk styrning är att erbjuda näringslivet stöd till forskning och utveckling för att minska miljöpåverkan, exempelvis i form av förmånliga lån.¹²⁴ Den sistnämnda typen av styrning kan exempelvis ge förbättrade möjligheter att genom produktutveckling åtgärda nuvarande problem med egenskaper hos det miljöanpassade utbudet som gör att det i vissa fall inte är tillräckligt attraktivt.

Den kostnad som konsumenterna i slutänden får betala kan också påverkas genom ekonomiska styrmedel riktade direkt till konsumenterna. Bidrag till köp av elcyklar och solceller, samt skatteavdrag för reparation av vitvaror i konsumenternas hem är alla exempel på hur kostnaden kan påverkas för att öka möjligheten och motivationen till det mer miljövänliga agerandet. Systemet med bonus malus för bilar påverkar både genom att ge ett positivt ekonomiskt incitament att köpa miljöanpassade bilar och genom att ge ett negativt incitament till köp av de mest miljöpåverkande bilarna.¹²⁵ Exempel på styrmedel som stimulerar mer cirkulärt agerande är reparationscheckar i Österrike¹²⁶ och reparationsfonder i Frankrike.¹²⁷

En nackdel med att styra genom ekonomiska åtgärder riktade mot konsumenter är att det riskerar att inte bli lika träffsäkert som när man riktar styrmedlen direkt mot produktionen där miljöpåverkan uppstår. Ibland kan dock styrning på utbudssidan vara svår att skapa, och då kan styrning mot efterfrågan vara den bästa möjliga åtgärden.¹²⁸ Det kan också finnas negativa sidoeffekter. Ett sådant exempel är när effekten av subventioner till konsumenter motverkas av att näringslivet höjer priset på de varor eller tjänster som subventioneras.¹²⁹

4.6.2 Lagstiftning och annan reglering

De historiskt mest använda åtgärderna har varit olika typer av regleringar med syfte att motverka miljöpåverkan.¹³⁰ Sådana regleringar kan gälla olika led i produktionen, till exempel påverkan på miljön vid råvaruutvinningen och utsläpp från tillverkningsprocesser. De kan också gälla miljöegenskaper hos produkterna. Det blir då en tydlig styrning mot ett mer miljöanpassat utbud genom att produkter som inte är miljömässigt hållbara regleras bort. Exempel på sådan styrning är förbudet mot ljuskällor med glödlampsteknik och förbudet mot freoner i kylskåp.¹³¹ Det finns

¹²³ Skatteverket, 2017

¹²⁴ Almi, 2021

¹²⁵ Miljofordon.se, 2021

¹²⁶ Repair.eu, 2020

¹²⁷ HOP, 2020

¹²⁸ Hart och Stråle, 2021

¹²⁹ Dagens nyheter, 2011

¹³⁰ Exempelvis Miljöskyddslagen (1967:387) och Miljöbalken (1998:808).

¹³¹ Energimyndigheten, 2018a.

även nya initiativ med detta fokus, till exempel förslag från Europeiska kommissionen inom det som kallas Sustainable Products Initiative.¹³² Förutom att direkt främja utbudet av hållbara produkter kan sådan reglering också förändra prisbilden. Om mer miljöpåverkande produkter med lågt pris regleras bort blir de miljömässigt bättre alternativen relativt sett mer konkurrenskraftiga i pris.

Ytterligare exempel på hur sådan reglering kan utformas är kraven inom EU på utsläppsnivåer för bilar.¹³³ På så sätt styrs biltillverkare och försäljare till att utveckla och marknadsföra bilar med lägre utsläpp. Liknande styrning kan vara ändamålsenlig även inom andra områden.

En fördel med denna typ av reglering är att om det miljöskadliga utbudet regleras bort blir standardutbudet i högre grad hållbart, vilket i väsentlig mån är ägnat att främja en mer hållbar konsumtion. Sådana här regleringar har en hög acceptans bland konsumenterna. I en nyligen genomförd undersökning av Naturvårdsverket uppgav 63 procent av tusen tillfrågade personer att de var positivt inställda till ett förbud mot varor och tjänster med stor klimatpåverkan¹³⁴. Med dagens globala marknader är det dock svårt för en nation att på egen hand införa denna typ av reglering. Sker produktionen utanför Sverige är det inte möjligt från svensk sida att direkt reglera miljöpåverkan från produktionen. Det kan av frihandelsskäl också vara svårt att ställa krav på den miljöpåverkan som importerade produkter har orsakat i produktionen. EU-kommissionen har dock tagit initiativ till en ny förordning för att hejda avskogning och skogsförstöring som orsakas av EU. Förordningen innehåller regler för företag som vill släppa ut ett antal olika varor på EU-marknaden, i syfte att säkerställa att de inte orsakat avskogning.¹³⁵

Ett annat perspektiv på utbudsregleringar är att se över vilka nu gällande regler som riskerar att hindra utvecklingen mot ett mer hållbart utbud. Något som lyfts fram i det sammanhanget är regelverken som relaterar till cirkulära affärsmodeller, där exempelvis begagnathandel kan begränsas av juridiska hinder. Exempelvis bedömde Utredningen cirkulär ekonomi (M2016:01) att oklarheter i avfallslagstiftningen utgjorde ett reellt hinder för innovation och marknadsutveckling vad gäller både återanvändning och återvinning.¹³⁶

Reglering finns även när det gäller marknadsföring. Marknadsföringslagen förbjuder vilseledande miljöpåståenden i marknadsföring, så kallad *greenwashing*. För att ytterligare motverka hindret som *greenwashing* utgör är en möjlighet att skärpa regelverket så att det blir ännu tydligare vad som inte är tillåtet. En annan möjlighet är att skärpa påföljden för överträdelser. Europeiska kommissionen har lanserat en rad

¹³² Europeiska kommissionen, 2020d.

¹³³ Europeiska kommissionen, 2021b.

¹³⁴ Gullers grupp, 2021

¹³⁵ Europeiska kommissionen, 2021e

¹³⁶ Statens offentliga utredningar, 2017

idéer på detta område inom ramen för den cirkulära handlingsplanen¹³⁷ och den nya konsumentagendan.¹³⁸

Hindret som består av att konsumenterna genom marknadsföring motiveras att välja produkter med stor miljöpåverkan kan dock inte motverkas med marknadsföringslagen, åtminstone inte i nuvarande utformning. Eftersom det handlar om produkter som är tillåtna att säljas är det också tillåtet att marknadsföra dem, så länge det inte görs på ett vilseledande sätt. En tänkbar åtgärd är att reglera marknadsföring av sådana produkter. Sådan reglering finns redan för andra produkter som är tillåtna men där lagstiftaren velat begränsa försäljningen. Exempel är de restriktioner som gäller för marknadsföring av alkohol och tobaksprodukter. På vissa håll har det redan tagits liknande initiativ med miljöinriktning, exempelvis i Amsterdam där stadsfullmäktige beslutat om förbud mot marknadsföring i tunnelbanenätet av klimatpåverkande produkter som fossilbränsleddrivna bilar och billiga flygresor.¹³⁹ Det har också lämnats ett så kallat medborgarförslag (European Citizens Initiative) till Europeiska kommissionen om förbud mot marknadsföring och sponsring av fossila bränslen. Det gäller både bränslena som sådana och användande av fordon som drivs av sådana bränslen.¹⁴⁰

Europeiska kommissionen har i många år arbetat med Product Environmental Footprint (PEF), ett verktyg för en helhetsbedömning av olika produkter ur ett miljöperspektiv.¹⁴¹ Om användandet av ett sådant verktyg blir obligatoriskt skulle även regelverket för marknadsföring kunna knytas till produkternas PEF-resultat. Då kunde ovan nämnda regleringar exempelvis utformas så att produkter med en större miljöpåverkan än ett visst PEF-värde måste förses med upplysande text när de marknadsförs. Detta skulle kunna öka konsumenters motivation och möjligheter att göra hållbara val.

4.6.3 Samhällsplanering

För att förbättra konsumenters möjligheter till vissa typer av mer miljömässigt hållbara val kan samhällsplanering och offentliga investeringar vara viktiga.¹⁴² Exempelvis kan satsningar på infrastruktur för laddning av elbilar göra att fler konsumenter ser det som attraktivt att välja en sådan bil istället för en bensin- eller dieselbil. Det kan ses som en åtgärd som påverkar utbudet. På det sättet kan konsumenter få bättre möjligheter att agera mer hållbart.

4.6.4 Nudging

Val av mer hållbara produkter kan även underlättas genom att presentationen av utbudet anpassas, exempelvis genom att göra hållbara alternativ till standardalternativ. Sådana beteendepåverkande åtgärder kan inrymmas i begreppet *nudging*.

¹³⁷ Naturvårdsverket, 2020

¹³⁸ Europeiska kommissionen, 2020a

¹³⁹ verbiedfossielereclame.nl, 2020

¹⁴⁰ Europeiska kommissionen, 2021c

¹⁴¹ Europeiska kommissionen, 2021d

¹⁴² Högskolan i Gävle, 2021

Experiment där ett miljömässigt mer hållbart alternativ gjorts till standardalternativ har visat att konsumenter väljer det i högre utsträckning.¹⁴³ Exempel på det är att standardalternativet för dagens lunch är en vegetarisk rätt istället för en köttträtt. Det är alltså en åtgärd som kan motverka hindret att standardalternativen i dag ofta är mindre hållbara. En fördel med en sådan åtgärd är att konsumentens valmöjligheter inte begränsas. Denna typ av nudging-åtgärder kan dock uppfattas som manipulativa.¹⁴⁴

4.6.5 Dialog/överenskommelser med näringslivet

En möjlighet att verka för en mer hållbar konsumtion utan att använda tvingande åtgärder, kan vara att offentliga aktörer tar initiativ till dialog och överenskommelser med branscher. Ett aktuellt exempel är regeringsinitiativet Fossilfritt Sverige.¹⁴⁵ Insatser som bygger på mer frivillig medverkan kan tillämpas mot samtliga hinder. En fördel är att problemen kan angripas i samverkan mellan näringsliv och offentliga aktörer utan någon mer ingripande styrning. En nackdel är att utfallet av samverkan både kan vara begränsat och svårt att förutspå.

4.6.6 Mål på samhällsnivå

Att sätta upp samhällsmål för minskad miljöpåverkan kan fungera som vägledning för näringslivet och ge en fingervisning om önskad utveckling. Målet att växthusgasutsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010 är ett sådant exempel.¹⁴⁶ Sådana mål kan även ha en normskapande effekt på konsumenterna genom att skapa en förståelse för vartåt utvecklingen förväntas gå och utgör exempel på hur institutioner kan signalera normer.¹⁴⁷

4.6.7 Utbildning och information

På ett övergripande plan är utveckling av ny kunskap om miljömässigt hållbar konsumtion genom forskning en åtgärd som kan ha positiv effekt på samtliga hinder.

För att motverka hinder som grundar sig på kunskapsbrister hos konsumenterna behövs olika kunskapshöjande insatser som ökar konsumenternas förmåga att konsumera hållbart. En naturlig arena för detta är utbildningsväsendet. Det kan även handla om olika former av informationsinsatser, likt det uppdrag på textilområdet som Naturvårdsverket hade under 2018–2021.¹⁴⁸ Konsumentverket har redan sedan tidigare i uppdrag att via upplysningstjänsten Hallå konsument öka konsumenternas förmåga genom att tillhandahålla information som kan vägleda till mer miljömässigt hållbara val. Sedan våren 2021 ska myndigheten även främja spridning och vidareutveckling av sådan information.

¹⁴³ Konsumentverket 2020a

¹⁴⁴ Mont, Lehner och Heiskanen, 2014

¹⁴⁵ Fossilfritt Sverige, 2021

¹⁴⁶ Naturvårdsverket, 2021b

¹⁴⁷ Konsumentverket, 2020c

¹⁴⁸ Naturvårdsverket, 2021a

För att komma åt hindret som ett begränsat intresse för miljöfrågor utgör är det svårt att hitta starkare styrning än information, utbildning och liknande. Ett sätt att öka motivationen kan vara att tydliggöra vilken påverkan konsumentens egen konsumtion har på miljön och ställa den i relation till andras påverkan. En månatlig redovisning av den egna konsumtionens miljöpåverkan kopplad till ett betalkort, är en modell som redan erbjuds på marknaden.¹⁴⁹ Det kan antas att det endast är konsumenter som redan är intresserade av miljöfrågor som nås och motiveras av en sådan modell, så länge den är frivillig. Om sådan redovisning däremot blir standardalternativ, och tillämpas av alla utgivare av betalkort, kan den beteendepåverkande effekten bli större.

Informationsinsatser kan med användning av beteendevetenskapliga insikter utformas på ett sätt som ökar konsumentens benägenhet att välja ett hållbart alternativ. Istället för att exempelvis i en butik enbart informera om miljönyttan med ekologiska bananer kan man utforma informationen på ett sätt som använder beteendefenomen för att öka sannolikheten att konsumenter agerar på informationen. Att signalera normer är ett sådant sätt, vilket i exemplet med bananer skulle kunna utformas som ”De flesta kunder i den här butiken köper våra ekologiska bananer - för miljöns skull”. Nudging kan, som nämnts tidigare, bidra till en mer hållbar konsumtion utan att konsumentens valmöjligheter begränsas. Eftersom det är mer omedvetna beslutsprocesser som aktiveras saknar både konsumentens kunskapsnivå och intresse för miljöfrågor egentlig betydelse.

Information som kan underlätta för konsumenter att göra mer hållbara val är mest användbar om den finns lättillgänglig i själva valsituationen, i webshopen eller på produkten eller butikshyllan.

Konsumentverket har utifrån befintligt kunskapsunderlag dragit slutsatsen att information till konsumenter om miljömässigt hållbar konsumtion är en åtgärd som i sig inte kan förväntas ha en stark effekt på konsumenternas agerande.¹⁵⁰ Informationsinsatser kan vara olika effektiva beroende på hur de utformas, men det är svårt att uppnå en kraftfull styrning mot mer miljömässigt hållbar konsumtion. Däremot kan information vara ett bra stöd för de konsumenter som redan har en stark motivation att göra val utifrån miljöhänsyn. Informationsinsatser kan också bidra till att även mindre motiverade konsumenter uppfattar att normerna kring konsumtionen är på väg att ändras, vilket på längre sikt kan leda till mer hållbara konsumtionsval. Inte minst kan information om effekter på miljön öka förståelsen för behovet att införa andra styrmedel.¹⁵¹

En annan form av informationsstyrning är att erbjuda näringslivet möjligheter till miljömärkning, där kraven för märkningen är högt ställda. Miljömärkningen har visserligen som primär funktion att öka konsumenters förmåga att göra val med miljöhänsyn, men det får också en påverkan på utbudet. När producenter med hjälp av miljömärkning kan kommunicera fördelaktiga miljöegenskaper hos produkter ökar

¹⁴⁹ Ålandsbanken, 2018

¹⁵⁰ Se exempelvis Mont m.fl. 2013

¹⁵¹ Energimyndigheten, 2007

incitamenten att erbjuda ett sådant utbud.¹⁵² Sådana märkningar är vanligtvis placerade på ett framträdande sätt, vilket innebär att informationen är lättillgänglig och finns tillhanda i själva valsituationen när den är som mest intressant för konsumenten.

Utbildning och information kan även vara värdefulla insatser att rikta gentemot näringslivet. Exempelvis kan sådana insatser höja kunskapsnivån om kraven vid marknadsföring med miljöpåståenden, vilket i sin tur kan minska förekomsten av *greenwashing*. Konsumentverket ser sådan samverkan med branscher som ett viktigt komplement till tillsynsinsatser.

4.6.8 Åtgärdstyper kopplade till normer och vanor

I avsnitt 4.4 beskrivs hur nuvarande dominerande normer främst innebär ett hinder för hållbar konsumtion, men att det finns grupper där normen istället är att konsumera mer hållbart. Om normer ändras kan de vara drivande för en mer hållbar konsumtion i bredare konsumentgrupper. Att från samhällets sida aktivt ändra normer i en viss riktning är inte enkelt. Med till exempel styrmedel som reglerar bort miljöskadligt utbud kan en normförändring följa på köpet.¹⁵³ Alla åtgärder som presenteras under övriga avsnitt inverkar i någon mån på rådande normer och kan därigenom indirekt bidra till att öka både den sociala möjligheten och motivationen att agera hållbart. På motsvarande sätt kan de åtgärdstyper som beskrivs ovan inverka på konsumenternas vanor, vilka skapas genom upprepning av beteenden i liknande situationer.



¹⁵² Miljömärkning Sverige AB, 2021b

¹⁵³ Konsumentverket, 2020c

5 Slutsatser

5.1 Väl fungerande konsumentmarknader

Konsumentverket har identifierat ett antal åtgärder som är särskilt väsentliga i det fortsatta arbetet med att säkra väl fungerande konsumentmarknader. Först och främst krävs ytterligare insatser för att alla konsumenter som vill vara aktiva på digitala marknader har möjlighet och förmåga att vara det. Samtidigt som det finns många fördelar med digitaliseringen av konsumentmarknaderna har den också ökat obalansen mellan företag och konsumenter. Företagen har stora mängder data om konsumenterna och dessas beteende vilket är en stark bidragande faktor till det ojämlika förhållandet. Det finns en risk att konsumenters förtroende för företag, och marknaden i stort, undermineras om data används på ett sätt som konsumenterna inte tycker är acceptabelt. Även den utvecklade användningen av säljmetoder som bygger på beteendevetenskapliga insikter och styr konsumenternas val, ökar det ojämlika förhållandet. Sammantaget har utrymmet för konsumenter att fatta självständiga beslut utan styrning och annan påverkan från företagets sida krympt. De affärsmodeller som bygger på beteendevetenskapliga insikter och/eller användande av personuppgifter, som exempelvis riktad reklam, innefattar ofta stark påverkan som både är svår att värja sig emot och förekommer utan att konsumenten är medveten om den. Konsumentverket ser följande åtgärder som särskilt viktiga för att motverka obalansen och stärka konsumenters förtroende för de digitaliserade konsumentmarknaderna.

En lagstiftning som i högre grad beaktar beteendevetenskapliga insikter

Det är av största vikt att säkerställa ett högt konsumentskydd i digitala miljöer. De digitaliserade konsumentmarknaderna är komplexa och påverkar konsumenters möjligheter att fatta välgrundade affärsbeslut. Det är oerhört svårt, om inte omöjligt, för de flesta konsumenter att förstå såväl den omfattande spårningen och kartläggningen av deras förehavanden som kopplingen till den reklam och de erbjudanden som datainsamlingen resulterar i. Det är därtill, många gånger, inte möjligt för konsumenter att förstå hur vissa åtgärder påverkar beslutsfattandet eftersom företagen använder sig av psykologiska mekanismer som triggar särskilda beteenden i människors hjärnor.

Konsumentverket anser att det lagstiftande arbetet i högre grad bör utgå ifrån och beakta beteendevetenskapliga insikter. Kunskap om hur konsumenter påverkas av en viss åtgärd kan bidra till att lagstiftaren identifierar mer träffsäkra konsumentskyddande insatser. Det kan exempelvis handla om att avgöra när konsumentinformation är en lämplig åtgärd och när det krävs mer ingripande insatser.

Därtill är det viktigt att marknadens aktörer, lagstiftare och rättstillämpare uppmärksammar och beaktar den digitala komplexiteten. Den kan innebära att alla konsumenter, vid något tillfälle, kan betraktas som sårbara och därmed ha rätt till ett högre skydd än det som garanteras genomsnittskonsumenten. Ökad hänsyn till konsumenters sårbarhet kan både minska risken för att sårbara konsumenter utnyttjas och bidra till att alla konsumenter ges förutsättningar att fatta välgrundade affärsbeslut.

Konsumentinformation räcker inte – fler åtgärder behövs

Konsumentverket konstaterar att olika former av informationskrav ofta används som åtgärd för att motverka problem och stärka konsumenternas ställning, trots att studier visar att sådana insatser sällan är effektiva. Problemen med *information overload* motiverar en översyn av befintliga informationskrav som inkluderar en analys av när konsumentinformation är en lämplig åtgärd och när det krävs andra mer ingripande åtgärder. Utifrån tidigare beskrivna behov av att beakta beteendevetenskapliga insikter, bör det även utredas *hur* information ska presenteras för att den ska bli läst och förstådd. En sådan översyn bör genomföras på EU-nivå.

I de fall information inte är en lämplig eller tillräcklig insats behövs mer ingripande åtgärder för att säkra ett högt konsumentskydd. Det kan exempelvis vara aktuellt i frågan om insamling och användning av konsumenters data. Information om datahantering och samtycke är inte en tillräcklig lösning för att konsumenter ska ha kontroll över sina egna uppgifter. Det behövs därför en översyn av vilka uppgifter som får samlas in och hur de får användas samt hur konsumenter kan få kontroll över uppgifterna. En sådan översyn skulle kunna resultera i ytterligare begränsningar av företagens möjligheter att hantera data, exempelvis att konsumenters data by *default* inte delas med tredjepartsaktörer. Det finns också behov av åtgärder som säkerställer att konsumenternas förutsättningar för självständigt beslutsfattande inte undergrävs. Det kan till exempel handla om regler för utformning av användargränssnitt som redan från början säkerställer att konsumenter inte vilseleds.

5.2 Miljömässigt hållbar konsumtion

Konsumentverket har identifierat tre områden som särskilt väsentliga för att undanröja hinder och förändra konsumtionen i en mer hållbar riktning.

Styrning av utbudet

Det är inte realistiskt att förvänta sig att konsumenternas motivation och förmåga förändras på ett sätt som gör att de av egen kraft ställer om till en miljömässigt hållbar konsumtion i den takt som behövs. I stället pekar forskningen på att miljöproblem effektivast åtgärdas genom att den som orsakar miljöskadan får betala för den samhällsekonomiska förlust som orsakas. I de flesta fall är det olika led i produktionen som orsakar miljöskadan. Konsumentverkets slutsats är att det är nödvändigt och mest framgångsrikt med styrning på utbudssidan för att få till stånd en miljömässigt mer hållbar konsumtion i större omfattning. Utöver ekonomiska styrmedel kan bland annat regleringar, samhällsplanering och dialoger med näringslivet vara styrmedel som ger goda resultat på utbudssidan.

Incitament för konsumenter att handla hållbart

Ett annat sätt är att rikta styrningen mot efterfrågan och skapa tydliga incitament för konsumenterna att handla hållbart. En sådan styrning riskerar samtidigt att inte bli lika träffsäker mot den miljöpåverkan som åtgärden riktar sig mot. Ibland kan dock styrning på utbudssidan vara svår att skapa, och då kan styrning mot efterfrågan vara den bästa möjliga åtgärden. Exempel på redan genomförda åtgärder för styrning mot efterfrågan

är bidrag till installation av solceller, skatteavdrag för reparation av vitvaror samt bidrag för köp av elcykel.

Konsumenters kunskap

I många fall är det gynnsamt att skapa kombinationer av styrning där olika insatser stödjer varandra. Som tidigare nämnts är information inte effektiv som en huvudsaklig lösning. Informationsinsatser kan dock bidra på olika sätt, exempelvis medverka till att redan motiverade konsumenter får bättre möjligheter att göra konsumtionsval utifrån sitt miljöengagemang. Informationsinsatser kan också bidra till att även mindre motiverade konsumenter uppfattar att normerna kring konsumtionen är på väg att ändras. På kort sikt kan det leda till en förståelse för politiska beslut som styr mot mer hållbar konsumtion, och på längre sikt till en beteendeförändring genom normförskjutning.

5.3 Avslutande reflektion

För väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt hållbar konsumtion förutsätts bland annat en rimlig balans i styrkeförhållandet mellan konsumenter och företag. Det krävs också ett stort utbud av varor och tjänster som inte skadar miljön och klimatet. Samtidigt som digitaliseringen har möjliggjort en utveckling som på flera sätt gynnar konsumenterna, har den bidragit till en i många avseenden påtaglig obalans.

Företagen får ett mycket stort övertag i och med möjligheten att samla in och använda personuppgifter för riktad marknadsföring, liksom genom tillämpningen av beteendevetenskapliga insikter för användardesign som på ett försåtligt sätt påverkar konsumenternas val. Det ständiga flödet av marknadsföring, enkelheten i att beställa varor och tjänster samt lättillgängliga krediter förstärker riskerna med den obalans som råder mellan parterna på marknaderna idag. Som i alla sammanhang håller utveckling och lagstiftning inte jämn takt.

För att öka funktionaliteten på marknaderna behövs en kombination av åtgärder som beaktar både konsumenters möjligheter, förmåga och motivation. Historiskt har stöd till konsumenter i huvudsak riktat in sig på förmågan och möjligheterna att fatta välgrundade beslut och att agera hållbart. Ofta har det handlat om informationsinsatser. Beteendevetenskaplig forskning visar dock att informationsinsatser inte räcker. Kunskap om hur psykologiska mekanismer påverkar konsumenters beteenden blir alltmer central och krävs även för att förstå hur företag påverkar konsumenters val genom till exempel utformning av användargränssnitt. Inte minst är det angeläget att kunskap om konsumenters beteende och vad som påverkar beteendet beaktas vid lagstiftning som rör skyddet av konsumenter.

Åtgärder som bygger på beteendevetenskapliga insikter räcker dock inte för att skapa de förutsättningar som behövs. Många hinder och utmaningar beror på strukturer som direkt eller indirekt påverkar konsumenters möjligheter. För att åtgärda strukturella hinder behövs andra typer av insatser. Det kan exempelvis handla om åtgärder som begränsar företagets möjligheter att samla in och dela data om konsumenter. Det kan också handla om åtgärder för att öka andelen hållbara produkter i utbudet som erbjuds konsumenterna.

Åtgärder för att motverka de hinder och utmaningar som beskrivs i rapporten pekar på alla involverade aktörer. Inte minst har företagen ett ansvar för, och bör även ha intresse av, att hantera sitt ovan beskrivna övertag på ett sätt som respekterar konsumenters intressen och integritet. Det är också företagen själva som har de bästa förutsättningarna för att stärka och bibehålla förtroendet för marknaderna. Lagstiftaren och andra offentliga och privata aktörer har också självklara och mycket viktiga roller, men omfattningen av insatser för att skydda konsumenternas intressen påverkas av hur och i vilken mån företagen själva agerar. Att marknaderna i stora delar är globala och innefattar allt fler aktörer med olika roller komplicerar skapandet av en spelplan med regler som både tar tillvara konsumenternas intressen och beaktar företagens behov och utmaningar. Självklart har även konsumenterna ett ansvar att ta till sig kunskap och engagera sig för att fatta välgrundade och hållbara beslut. Sammanfattningsvis har samtliga aktörer ett ansvar att bidra utifrån respektive roller, mandat och förutsättningar.



Källförteckning

Almi (2021). Almi lanserar Grönt lån. <https://press.almi.se/posts/pressreleases/almi-lanserar-gront-lan-3> (Hämtad 2021-11-22)

Axfood (2021). *Års- och hållbarhetsredovisning 2020*. Tillgänglig via [axfood-ars--och-hallbarhetsredovisning-2020.pdf](#)

Behavioural Insights Team (2019) *The behavioural science of online harm and manipulation, and what to do about it*

BEUC (2020). The European Consumer Organisation. Tester utförda av BEUC:s medlemsorganisationer. <https://www.beuc.eu/publications/two-thirds-250-products-bought-online-marketplaces-fail-safety-tests-consumer-groups/html> (hämtad 23 nov 2021)

Bits of freedom, 2021. Performing the platform: A taxonomy of content manipulation (2021)

Brännlund, R. & Kriström, B. (2012). *Miljöekonomi*. Studentlitteratur.

Buttle, F. A. (1998). Word of mouth: understanding and managing referral marketing. *Journal of strategic marketing*, 6(3), 241-254

Christl (2017). Corporate Surveillance in everyday life

Dagens nyheter. Rot höjer priset på hantverkstjänster. *Dagens nyheter*. 2011. <https://www.dn.se/ekonomi/rot-hojer-priset-pa-hantverkstjanster/> (Hämtad 2021-11-18).

DigidelCenter; <https://digidel.se/digidelcenter/> (hämtat 23 nov 2021)

Digitaliseringsrådet 2019: Delaktighet i en digital tid

Ekman, J. (2019). *De toppar listan över Årets Miljöinfluencer 2019*. <https://miljo-utveckling.se/de-toppar-listan-over-arets-miljoinfluencer-2019/> (Hämtad 2021-11-22).

Energimyndigheten (2007). *Styrmedel i klimatpolitiken Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008*. Rapport ER 2007:28.

Energimyndigheten (2018a). Varför försvann glödlampan? <http://www.energimyndigheten.se/energieffektivisering/jag-vill-energieffektivisera-hemma/inkop-av-produkter/belysning/varfor-forsvann-glodlampan/> (Hämtad 2021-11-18).

Energimyndigheten (2018b). Ekodesign. <http://www.energimyndigheten.se/energieffektivisering/jag-ar-saljare-eller-tillverkare-av-produkter/ekodesign-energimarkning-och-ce-markning/ekodesign/> (Hämtad 2021-11-18)

Energimyndigheten (2021). *Increasing the lifespan of products. Policies and consumer perspectives*. Rapport ER 2021:25.

Eppler, M. J., & Mengis, J. (2003). A Framework for Information Overload Research in Organizations: insights from organization science, accounting, marketing, MIS, and related disciplines. Università della Svizzera italiana.

Europeiska kommissionen (2017). *Report of the Fitness Check of Consumer and Marketing law* (SWD(2017) 209 final)

Europeiska kommissionen (2018). Behavioural study on advertising and marketing practices in online social media

Europeiska kommissionen (2016). *Understanding consumer vulnerability in the EU's key markets*

Europeiska kommissionen (2020a). COM(2020) 696 final. *Meddelandet om en ny strategi för konsumentpolitiken. New Consumer Agenda*

Europeiska kommissionen (2020b) COM(2020) 624 final. *Handlingsplan för digital utbildning 2021-2027*

Europeiska kommissionen (2020c) *Commission Staff Working Document (SWD(2020) 348 final) Impact Assessment for the Digital Services Act*

Europeiska kommissionen (2020d). Inception Impact Assessment. Sustainable Products Initiative. Ref. Ares(2020)4754440 - 11/09/2020. Tillgänglig via https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative_en.

Europeiska kommissionen (2021a). Carbon Border Adjustment Mechanism. *Europeiska kommissionen*. https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-o/carbon-border-adjustment-mechanism_en (Hämtad 2021-11-18)

Europeiska kommissionen(2021b). CO₂ emission performance standards for cars and vans. *Europeiska kommissionen*. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/transport-emissions/road-transport-reducing-co2-emissions-vehicles/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en (Hämtad 2021-11-18).

Europeiska kommissionen (2021c). European Citizens' Initiative: Commission decides to register 'Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships' initiative. *Europeiska kommissionen*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2991 (Hämtad 2021-11-19)

Europeiska kommissionen. (2021d). Single Market for Green Products Initiative. *Europeiska kommissionen*. <https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/index.htm> (Hämtad 2021-11-19)

Europeiska kommissionen. (2021e). Europeiska gröna given: EU-kommissionen antar nya förslag om att stoppa avskogning, utveckla hållbar avfallshantering och skapa friska jordar för människor, natur och klimat. *Europeiska kommissionen*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_21_5916

Europeiska unionen (2016). *Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer*

Europeiska unionen (2019a). *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster*

Europeiska unionen (2019b). *Direktiv (EU) 2019/2161 om bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler*

Evans and Stanovich (2013). "Dual-Process Theories of Higher Cognition: Advancing the Debate," *Perspectives on Psychological Science*, vol. 8, no. 3, pp. 223–241

Evans, Phua, Lim, Jun (2017). Disclosing Instagram influencer advertising: The effects of disclosure language on advertising recognition, attitudes, and behavioral intent. *Journal of interactive advertising*, 17(2), 138-149

Forbrukerrådet, 2020. Out of Control – how consumers are exploited by the online advertising industry, s. 81

Fossilfritt Sverige. 2021. <https://fossilfritt Sverige.se/> (Hämtad 2011-11-22).

Gullers grupp (2021). *Allmänheten om klimatet 2021*. Tillgänglig via <https://www.naturvardsverket.se/contentassets/6ffad3e6018c47cea06e6402f0eea066/rapport-allmanheten-klimatet-2021.pdf>

Hart, R. och Stråle, J. (2021). *Konsumtionsskatters roll i långsiktig miljöpolitik*. Naturvårdsverket rapport 6962.

Helberger, N., Lynskey, O., Micklitz, H. W., Rott, P., Sax, M., & Strycharz, J (2021). EU Consumer Protection 2.0 Structural asymmetries in digital consumer markets

Holm, K. och Mokhtari, A. (2019). *Aningslösa influencers – kontot som hänger ut influencers flygvanor*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/aningslosa-influencers-kontot-som-hanger-ut-influencers-flygvanor> (Hämtad 2021-11-18)

HOP (2020). *White Paper Durable and Repairable Products: 20 Steps to a Sustainable Europe*. Tillgänglig via <https://www.halteobsolescence.org/wp-content/uploads/2020/11/Livre-Blanc-europeen.pdf>.

Högskolan i Gävle (2021). Unik chans att i nya stadsmiljöer ändra vanor som är negativa för miljön. <https://hig.se/Ext/Sv/Arkiv/Externa-nyheter/2021-10-18-Unik-chans-att-i-nya-stadsmiljoer-andra-vanor-som-ar-negativa-for-miljon.html> (Hämtad 2021-11-19).

Iacobaeus, H., Francisco, M., Nordqvist, C., Sefyrin, J., Skill, K., & Wihlborg, E. (2019). *Digitalt utanförskap: en forskningsöversikt*

Industrins ekonomiska råd (2021). *Svensk industri och EU:s nya industripolitik: teknikskiften, kompetensförsörjning och grön omställning*. Tillgänglig via https://www.industriradet.se/wp-content/uploads/IER_2021.pdf

Integritetsskyddsmyndigheten (2020). Integritetsskyddsrapporten

Integritetsskyddsmyndigheten (2021) *IMY inleder granskning av Avanza och Länsförsäkringar*. www.imy.se/nyheter/imy-inleder-granskningar-av-avanza-och-lansforsakringar/ (hämtad 2021-11-22)

Internetstiftelsen (2020a). Digitalt utanförskap 2020 Q1

Internetstiftelsen (2020b). Svenskarna och internet

Internetstiftelsen (2021). Svenskarna och Internet

Jönsson, E. (2021). Miljö- och klimatopinion i Sverige 2020. 2021.2 Miljö- och klimatopinion i Sverige 2020_o.pdf (gu.se) (hämtad 2021-11-18).

Kahneman, D. (2003). A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. *American psychologist*, 58(9), 697

Kemikalieinspektionen (2021) *PM 6/21 Regulatory mapping for remanufacturing of products under EU law*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021). *Consumers benefit from visually salient standardized commercial disclosures in social media*

Konkurrensverket (2021). *Konkurrens och tillväxt inom e-handeln*. Rapport 2021:3

Konsumentverket (2014). *Vägledning om marknadsföring riktad till barn*

Konsumentverket (2018a). *Konsumenters möjligheter att köpa hållbara paket- och charterresor*. Rapport 2018:7.

Konsumentverket (2018b). *Konsumenterna och miljön 2018*. Rapport 2018:17.

Konsumentverket (2019a). *Hållbara val av kött. Konsumenters möjligheter att agera hållbart på den svenska köttmarknaden*. Rapport 2019:5.

Konsumentverket (2019b). *Vår omvärld 2019*. Underlagsrapport 2020:3

Konsumentverket (2020a). *Hinder för e-handelskonsumenten att välja miljömässigt hållbara produkter*. Underlagsrapport 2020:9.

Konsumentverket (2020b). *Konsumenterna och miljön 2020*. Rapport 2020:2.

Konsumentverket (2020c). *Normers betydelse för hållbar konsumtion*. Underlagsrapport 2020:1.

Konsumentverket (2021a). *Konsument på kredit*. Rapport 2021:1.

Konsumentverket (2021b). *Barriers to a wellfunctioning digital market*. Underlagsrapport 2021:1

Konsumentverket (2021c). Faktblad. *Attityder till ekologiska livsmedel. En konsumentstudie om hinder för att välja ekologiskt*. KOV 2021/96

Konsumentverket (2021d). Faktblad. *Hur får vi fler konsumenter att läsa avtalsvillkor?* KOV 2020/1138

Konsumentverket (2021e). PM - Tematisk granskning av reklamidentifiering i sociala medier.pdf (konsumentverket.se) Dnr 2021/298

KRAV Ekonomisk förening (2021). Marknadsföring. <https://www.krav.se/foretag/marknadsforing/> (Hämtad 2021-11-18)

Larsson, G (2018a). *Nya siffror: Influencers orsakar konsumtionshets hos unga*. <https://www.aftonbladet.se/minekonomi/a/b5e2bB/nya-siffror-influencers-orsakar-konsumtionshets-hos-unga> (Hämtad 2021-11-22)

Larsson S (2018b). Den kvantifierade konsumenten: om tillit och transparens på datadrivna marknader

Larsson, S (2020). Dataekonomier: Om plattformar, tredjepartsaktörer och behovet av transparens på digitala marknader. Rapport 2020:4

Larsson S, Vetter R (2021). *Tillit i den datadrivna handeln*

Larsson, J. och Bolin L. (2014). *Klimatomställning Göteborg 2.0. Tekniska möjligheter och livsstilsförändringar*. Mistra Urban Futures Reports 2014:02.

Lau, Y. (2020). A Brief Primer on the Economics of Targeted Advertising, Bureau of Economics, Federal Trade Commission.

Linköpings Universitet (2019). Digitalt utanförskap – en forskningsöversikt. DINO rapport 2019:3

Michie, S., Atkins, L., & West, R. (2014). The behaviour change wheel. A guide to designing interventions. 1st ed. Great Britain: Silverback Publishing, 1003-1010.

Miljöfordon.se. *Bonus malus*. <https://www.miljofordon.se/ekonomi/bonus-malus/> (Hämtad 2021-11-18).

Miljömärkning Sverige AB (2021a). *The Report. The Communication Issue*. Tillgänglig via <https://www.svanen.se/siteassets/the-report-sidan/the-report-3/the-report-2021.pdf>.

Miljömärkning Sverige AB (2021b). VD Ragnar Unge. Skriftlig kommunikation, september 2021.

Miljömärkning Sverige AB. Varför Svanenmärka? *Miljömärkning Sverige AB*. 2021c. <https://www.svanen.se/att-svanenmarka/varfor-svanenmarka/> (Hämtad 2021-11-18)

Mont, O. m.fl. (2013). *Förbättra nordiskt beslutsfattande genom att skingra myter om hållbar konsumtion*. Tema 2013:552. Nordiska ministerrådet.

Mont, O., Lehner, M. och Heiskanen, E. (2014). *Nudging. Ett verktyg för hållbara beteenden?* Naturvårdsverket Rapport 6642.

Naturvårdsverket 2020. EU:s andra handlingsplan för cirkulär ekonomi 2020. <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoarbete-i-eu/cirkular-ekonomi/> (Hämtad 2021-11-19).

Naturvårdsverket (2021a). *Information om hållbar konsumtion av textilier. Slutredovisning av regeringsuppdrag*. Skrivelse 2021-02-25. Tillgänglig via <https://www.naturvardsverket.se/contentassets/7dfc75e09e5c444b9af3bafa44fa5269/slutredovisning-regeringsuppdrag-information-om-hallbar-konsumtion-av-textilier.pdf>.

Naturvårdsverket (2021b). Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter. <https://sverigesimaljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-fran-inrikes-transporter/> (Hämtad 2021-11-22).

OECD Policy Note (2018) *Improving Online Disclosures with Behavioural Insights*

Pedersen, T., Friman, M. och Kristensson, P. (2011). Affective Forecasting: Predicting and Experiencing Satisfaction With Public Transportation. *Journal of Applied Social Psychology* 41(8):1926 – 1946. 1 August 2011.

Pensionärernas riksorganisation (2020). *PRO:s prisundersökning 2019*. Tillgänglig via https://pro.se/download/18.a5f223f171ac2fcd6d6c07/1588777688777/PU2019_Resultat_total_2019_20200402.pdf

Post- och telestyrelsen, PTS (2021). Digital omställning till följd av covid-19, Rapportnummer PTS-ER-2021:1

Rakuten advertising, 2019, <https://rakutenadvertising.com/resources/influencer-marketing-global-survey/>

Repair.eu. *Austria makes repair more affordable*. 2020. <https://repair.eu/news/austria-makes-repair-more-affordable/> (Hämtad 2021-11-18).

Röös, E., Säll, S. och Moberg, E. (2021). *Effekter av en klimatskatt på livsmedel*. Naturvårdsverket rapport 6965.

Samuelson, W., och Zeckhauser, R. (1988). Status quo bias in decision making. *Journal of risk and uncertainty*, 1(1), 7-59.

Schneider, C., Weinmann, M., & Vom Brocke, J. (2018). Digital nudging: guiding online user choices through interface design. *Communications of the ACM*, 61(7).

Schouten, A. P., Janssen, L., & Verspaget, M. (2020). Celebrity vs. Influencer endorsements in advertising: the role of identification, credibility, and Product-Endorser fit. *International journal of advertising*, 39(2), 258-281.

Sempler, K (2009). *Att få resurserna att räcka*. <https://www.nyteknik.se/popularteknik/att-fa-resurserna-att-racka-6369793> (Hämtad 2021-11-22).

Skatteverket (2017). *Momsbroschyren*. SKV 552 utgåva 25.

Statens offentliga utredningar (2017). *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*. SOU 2017:22.

Statens offentliga utredningar (2020). *Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier*. SOU 2020:20.

Strycharz, J., Van Noort, G., Smit, E., & Helberger, N. (2019). Protective behavior against personalized ads: Motivation to turn personalization off. *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace*, 13(2).

United Nations Conference on Trade and Development , UNCTAD (2018). Working Group on Vulnerable and Disadvantaged Consumers <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>

Verbiedfossilereclame.nl. *Historical! Amsterdam first city world wide that wants to ban fossil fuel advertising*. 2020. <https://verbiedfossilereclame.nl/amsterdam-wants-to-ban-fossil-fuel-ads/> (Hämtad 2021-11-19).9)

Visual capitalist. (2020) Visualizing the Length of the Fine Print, for 14 Popular Apps www.visualcapitalist.com/terms-of-service-visualizing-the-length-of-internet-agreements/

Wood, W., & Neal, D. T. (2009). The habitual consumer. *Journal of Consumer Psychology*, 19(4), 579-592.

Ålandsbanken (2018). Östersjökortet – ett världsunikt kort för den miljömedvetna!. <https://www.alandsbanken.se/blog/ostersjokortet-ett-varldsunikt-kort-for-den-miljomedvetna> (Hämtad 2021-11-22).

Östberg, J. och Graffman, K. (2018). *Vi är vad vi köper*.

Bilagor

Regeringsuppdraget

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 4

2020-03-05
Fi2020/00945/KO

Finansdepartementet

Konsumentverket
Box 48
651 02 Karlstad

Uppdrag att identifiera och analysera hinder för väl fungerande marknader och för hållbar konsumtion

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Konsumentverket att identifiera betydande hinder för väl fungerande konsumentmarknader och för hållbar konsumtion. Myndigheten ska även identifiera för- och nackdelar med olika typer av åtgärder för att motverka dessa hinder.

Analysen av hindren och deras orsaker ska grundas på ett så heltäckande kunskapsunderlag som möjligt. Konsumentverket ska ta tillvara kunskaper och erfarenheter samt inhämta synpunkter från Konkurrensverket, Naturvårdsverket, andra berörda myndigheter och övriga relevanta aktörer. Myndigheten ska också beakta kunskap från relevant forskning, exempelvis beteendevetenskaplig forskning, och om dess tillämpning. Analysen ska vara inriktad på hinder där konsumentskadan bedöms vara särskilt allvarlig, respektive på hinder som i hög utsträckning försvårar för konsumenterna att göra miljömässigt hållbara val. Även andra hållbarhetsaspekter ska beaktas när så bedöms lämpligt. Konsumenternas varierande ekonomiska förutsättningar ska beaktas i samband med analyser av hinder för miljömässigt hållbar konsumtion.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2021. Redovisningen ska föregås av samråd med berörda myndigheter.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Väl fungerande konsumentmarknader är en del av det konsumentpolitiska målet. För att marknaderna ska fungera väl behöver konsumenter göra välgrundade val mellan företagens erbjudanden samt känna till och ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Vidare krävs att företagen inte agerar på sätt som orsakar konsumenterna skada, genom t.ex. bristande produktsäkerhet eller otillbörliga affärsmetoder, eller som försämrar förutsättningarna för konkurrens med kvalitet och pris. Konsumentmarknaderna utvecklas snabbt. Det finns en stor variation i såväl utbud som försäljningskanaler och betalningsmodeller, både inom Sverige och i den gränsöverskridande handeln, vilket även inkluderar nya typer av aktörer. Marknadsföringen har på senare tid ökat i omfattning och i hög grad förflyttats till internet, där den också i ökande utsträckning individualiseras. Utvecklingen innebär fler valmöjligheter för konsumenterna, men den kan samtidigt medföra svårigheter, bl.a. när det gäller att ta ställning till olika erbjudanden. Därför skulle exempelvis information som utformas och tillhandahålls på ett mer ändamålsenligt sätt kunna bidra till mer välfungerande konsumentmarknader.

Att motverka hinder för att konsumenter genom sitt agerande bidrar till en konsumtion som är miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar ligger i linje med det konsumentpolitiska målet, liksom med mer övergripande mål, som de nationella miljömålen och målen inom Agenda 2030, och med regeringens strategiska arbete med att främja cirkulär ekonomi. Konsumenter har dock varierande förutsättningar att agera i enlighet med sina egna avsikter och andra aktörens agerande kan ha stor påverkan på förutsättningarna.

Ett så heltäckande kunskapsunderlag som möjligt om hinder för väl fungerande marknader och för hållbar konsumtion underlättar överväganden avseende behovet av insatser på konsumentområdet.

På regeringens vägnar



Lena Micko



Anders Bagge

Kopia till

Miljödepartementet/S
Näringsdepartementet/MK
Naturvårdsverket
Konkurrensverket

Konsument
verket · KO

Konsumentverket, Box 48, 651 02 Karlstad
Telefon: 0771-42 33 00. [konsumentverket.se](https://www.konsumentverket.se)