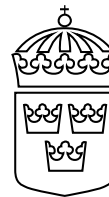


Regeringens skrivelse

2022/23:22



Riksrevisionens rapport om Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor

Skr.
2022/23:22

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 november 2022

Ulf Kristersson

Erik Slottnér
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i rapporten Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor (RiR 2022:13) redovisat sin granskning av Konsumentverkets tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och den rekommendation som Riksrevisionen riktar till regeringen.

Riksrevisionen bedömer att den centrala indikator som regeringen använder inte ger en fullständig bild av effekten av Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger att komplettera indikatorn för resultatbedömning med en redovisning av ytterligare indikatorer eller bedömningar. I budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1) har en kompletterande indikator därför redovisats i form av andelen domar där Konsumentombudsmannen helt eller delvis nått framgång. Regeringen bedömer att den kompletterande indikatorn, i kombination med den nuvarande indikatorn och den kortfattade redogörelse av tillsynsinsatser som redovisas i budgetpropositionens resultatredovisning, ger en ändamålsenlig bild av resultatet av Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Indikatorn för resultatbedömning bedöms otillräcklig	3
2.2	Riksrevisionens rekommendation	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	3
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	4
Bilaga	Riksrevisionens rapport Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor (RiR 2022:13).....	5
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2022		79

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2022/23:22

Riksrevisionen har granskat Konsumentverkets tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor för att bedöma om den bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor (RiR 2022:13), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 31 maj 2022. Ärendet har beretts inom Regeringskansliet (Fi2022/01764). I denna skrivelse behandlar regeringen Riksrevisionens iakttagelser och den rekommendation som riktas till regeringen.

2 Riksrevisionens iakttagelser

I detta avsnitt redogörs för de iakttagelser och rekommendation till regeringen som Riksrevisionens granskning har resulterat i.

2.1 Indikatorn för resultatbedömning bedöms otillräcklig

Riksrevisionen bedömer att den centrala indikator som regeringen använder för att redovisa resultatet av tillsynen – andelen företag som frivilligt rättat sig efter Konsumentverkets tillsynsbeslut – inte fyller sitt syfte tillräckligt väl. Riksrevisionen menar att den inte tar hänsyn till att förutsättningarna för att uppnå frivillig rättelse skiljer sig mellan olika ärenden och att indikatorn därför ger en bristfällig bild av tillsynens effekter mot oseriösa näringsidkare.

2.2 Riksrevisionens rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger att komplettera indikatorn för resultatbedömning av Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn med en redovisning av ytterligare indikatorer eller bedömningar för att ge en allsidig bild av hur den tillsynen utvecklas. Det gäller t.ex. Konsumentombudsmannens åtgärder utifrån tillsynen.


3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att den nuvarande indikatorn inte ger en fullständig bild av Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn. Regeringen bedömer att ytterligare indikatorer och

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 utg.omr. 18 avsnitt 4) har en kompletterande indikator redovisats i form av andelen domar där Konsumentombudsmannen helt eller delvis nått framgång. Denna indikator visar resultatet i de fall näringsidkare inte frivilligt rättat sig efter Konsumentverkets påpekanden om bristfällig följsamhet, och myndigheten därför valt att låta Konsumentombudsmannen ta ärendet vidare till domstol. Regeringen bedömer att den kompletterande indikatorn ger en mer ändamålsenlig bild av resultatet av Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.



Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor

RiR 2022:13



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RIR 2022:13

ISBN 978-91-7086-629-6

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Maskot

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-05-13
Diarienummer: 3.1.1-2021-0697
RiR 2022:13

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Konsumentverket säkerställer att tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Konsumentverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Erik Trollius har varit föredragande. Revisionsdirektör Fredrik Engström och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Erik Trollius

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Konsumentverket

Riksrevisionen

Skr. 2022/23:22
Bilaga

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
2 Beskrivning av tillsynen	15
2.1 Tillsynens organisation	15
2.2 Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsynsansvar	16
2.3 Insatser för ökad regelefterlevnad	18
2.4 Konsumentverkets interna mål	19
3 Regeringens styrning och uppföljning	21
3.1 Regeringens styrning	21
3.2 Regeringens resultatbedömning	24
4 Metoder för problemuppfångning	26
4.1 Information från konsumenter och andra aktörer	26
4.2 Verktyg för bevakning av digital marknadsföring	34
4.3 Informationskällornas betydelse för tillsynen	36
4.4 Riskanalyser för att fånga upp konsumentproblem	38
5 Metoder för prioritering	42
5.1 Inriktningen av tillsynen	42
5.2 Avvägningar och utmaningar vid prioritering	45
5.3 Uppsikt över oprioriterade uppslag till tillsyn	50
5.4 Slutförd löpande tillsyn utifrån prioriteringsmodellen	51
6 Åtgärder mot konsumentproblem	53
6.1 Resultat av tillsyn	53
6.2 Uppföljning av löpande tillsyn	59
7 Slutsatser och rekommendationer	62
7.1 Regeringen styr tillsynen effektivt men uppföljningen kan göras mer utförlig	62
7.2 Metoderna för att fånga upp konsumentproblem är i stort sett ändamålsenliga men riskanalyser kan utvecklas	63
7.3 Metoderna för prioritering är i stort sett ändamålsenliga	65
7.4 Tillsynen resulterar i stor utsträckning i att prioriterade konsumentproblem motverkas	66
7.5 Rekommendationer	67
Referenslista	68

Elektroniska underlag

Till rapporten finns underlag att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.
Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag A. Översikt över Konsumentverkets tillsynsansvar

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Konsumentverket bedriver tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Vår bedömning är att tillsynen i huvudsak bedrivs ändamålsenligt och effektivt, och att Konsumentverket har inlett förbättringsarbeten som berör flera av de brister som finns idag. Konsumentverket prioriterade under perioden 2014–2019 andra verksamhetsområden högre på grund av regeringsuppdrag som tog mycket av myndighetens gemensamma resurser, men satsar nu mer på att förbättra förutsättningarna för tillsynen. Konsumentverket behöver dock arbeta vidare med mer ändamålsenliga riskanalyser.

Metoderna för att fånga upp konsumentproblem är i stort sett ändamålsenliga men riskanalyser kan utvecklas

Konsumentverkets metoder för att fånga upp konsumentproblem är till stor del ändamålsenliga. Det finns dock en risk för att konsumentproblem förblir oupptäckta eftersom vissa typer av kanaler inte bevakas i lika stor utsträckning med nuvarande metoder och verktyg. Konsumentverket har bland annat otillräckliga verktyg för att fånga upp konsumentproblem på digitala marknader. Konsumentverket arbetar heller inte tillräckligt systematiskt med riskanalyser som en grund för att inrikta tillsynen. Skattningar av konsumentskadan på olika marknader skulle kunna få större värde som underlag för riskanalyser om metodiken utvecklas till att även skatta den strukturella konsumentskadan. Den innebär till exempel att överträdelse av konsumentskyddande regler drabbar en större mängd konsumenter på samma sätt så att en hel marknad påverkas negativt.

Metoderna för prioritering är i stort sett ändamålsenliga

Konsumentverket har delat upp tillsynen på tio fokusområden, som omfattar särskilt problematiska marknader, och ett elfte område för de marknader som inte hör till något fokusområde. Konsumentverkets metoder för att välja ut vilka konsumentproblem som ska åtgärdas är i stort sett ändamålsenliga för att myndigheten ska kunna göra välgrundade prioriteringar inom fokusområden. Konsumentproblem som innebär stor ekonomisk skada eller många drabbade väger tungt vid prioriteringen. De kriterier som används vid prioriteringen är dock inte tillräckligt tydligt definierade för att säkerställa att likartade bedömningar görs mellan olika fokusområden. Konsumentverket har inte ett strukturerat arbetssätt för att hålla uppsikt över de konsumentproblem som skulle kunna bli

tillsynsärenden men som inte prioriteras. Därmed sker det inte någon systematisk koppling till riskanalyser av om det kan finnas betydande konsumentproblem som Konsumentverket inte har prioriterat insatser mot. De flesta fokusområden har interna listor över intressanta uppslag som skulle kunna bli aktuella för tillsyn. Listorna används på olika sätt. Det är ovanligt att sådana uppslag till löpande tillsynsärenden tas upp på nytt efter att de har prioriterats bort.

Tillsynen resulterar till stor del i att prioriterade konsumentproblem motverkas

Riksrevisionen bedömer att tillsynen i stor utsträckning resulterar i att de konsumentproblem som Konsumentverket väljer ut för tillsyn motverkas. En stor andel av näringsidkarna som blir föremål för löpande tillsyn rättar sig efter Konsumentverkets uppfattning. Få ärenden avslutas för att det inte finns tillräckliga bevis för att Konsumentombudsmannen, som är en funktion inom Konsumentverket, ska kunna driva ärendet vidare. Uppföljningen av löpande tillsynsärenden kan dock bli mer systematisk.

Regeringens resultatbedömning fyller inte sitt syfte tillräckligt väl

Den centrala indikator som regeringen använder för att redovisa resultatet av tillsynen är andelen företag som frivilligt rättat sig efter Konsumentverkets tillsynsbeslut. Den fyller inte sitt syfte tillräckligt väl eftersom den inte tar hänsyn till att förutsättningarna för att uppnå frivillig rättelse skiljer sig mellan olika ärenden. Den ger därför en bristfällig bild av tillsynens effekter mot oseriösa näringsidkare.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen

- Överväg att komplettera indikatorn för resultatbedömning av Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn med redovisning av ytterligare indikatorer eller bedömningar för att ge en allsidig bild av hur den tillsynen utvecklas. Det gäller till exempel Konsumentombudsmannens åtgärder utifrån tillsynen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till
Konsumentverket

- Ta fram en metod för uppskattning av strukturell konsumentskada och genomför regelbundna uppskattningar av den inom olika områden för att möjliggöra att tillsynen riktas mot de områden där den gör störst nytta.
- Förtydliga hur fokusområdena kontinuerligt ska arbeta med riskanalyser för att kunna bedöma om det finns problem som är över- eller underrepresenterade i tillsynen.

Skr. 2022/23:22
Bilaga

8 Riksrevisionen

1 Inledning

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att bland annat utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde.¹ Granskningen omfattar tillsynen av marknadsföring och avtalsvillkor, som utgör en huvuddel av Konsumentverkets tillsynsverksamhet. Den tillsynen kallas för marknadsrättslig tillsyn.

1.1 Motiv till granskning

Konsumentmarknaderna är under snabb omvandling, bland annat genom större internationell konkurrens och ökad digitalisering. Utvecklingen erbjuder nya möjligheter för konsumenterna men förändrar även förutsättningarna för att göra välgrundade val. Allt komplexare marknader riskerar att ytterligare öka konsumenternas informationsunderläge. Marknadsföring i digitala kanaler gör det möjligt för oseriösa företag att snabbt nå ut med otillbörlig marknadsföring och vilseleda stora mängder konsumenter på kort tid.² Ibland är affärsmetoderna påträngande, vilket inte minst kan skada mer utsatta grupper av konsumenter.³ Felaktig marknadsföring och felaktiga avtalsvillkor begränsar eller påverkar konsumenternas valmöjligheter och affärsbeslut. Detta kan resultera i att konsumenterna gör affärsbeslut som de kanske inte hade gjort annars eller betalar mer för en produkt än vad de faktiskt hade varit villiga att betala.⁴

Konsumentverket ansvarar genom sin tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor för ett av de viktigaste verktygen som staten har för att uppnå följsamhet till den konsumentskyddande lagstiftningen. Antalet anmälningar från allmänheten till Konsumentverket har mer än fördubblats sedan 2017 men under samma period har antalet avslutade tillsynsärenden varit relativt konstant. Enligt Konsumentverket visar detta att det finns betydligt högre förväntningar på myndigheten att agera än vad den faktiskt kan svara upp mot.⁵ Detta kan även indikera ett behov av att förbättra effektiviteten i genomförandet av tillsynen.

¹ 1 § 1 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

² Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, s. 9.

³ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:76. Utsatta grupper kan till exempel vara äldre och sjuka.

⁴ Konsumentverket, *Konsumentverkets bevakning av svåra marknader 2021*, s. 7.

⁵ Konsumentverket, *Budgetunderlag 2022–2024*, 2021, s. 6.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

1.2.1 Övergripande revisionsfråga

Bedriver Konsumentverket tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?

Med att bedriva tillsynen på ett ändamålsenligt sätt avses att den styrs och organiseras så att uppdraget enligt instruktionen med avseende på tillsynen kan uppfyllas. Med att bedriva tillsynen på ett effektivt sätt avses att den genomförs så att den ger förutsättningar för att minimera konsumentproblem i så stor utsträckning som möjligt.

1.2.2 Avgränsningar

Konsumentverket ansvarar även för tillsyn av varor och tjänsters säkerhet. Den delen av verksamheten avgränsas bort från granskningen eftersom arbetsätten är annorlunda. Den är även avskild från tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor, både organisatoriskt och när det gäller verksamhetslogikens indelning och mål. Tillsyn av varor och tjänsters säkerhet utgör drygt en fjärdedel av Konsumentverkets tillsyn sett till de resurser som Konsumentverket lägger ned. Tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor utgör största delen av den resterande tillsynen.⁶

Branschöverenskommelser och olika typer av samverkan med näringslivet är andra insatser som Konsumentverket kan genomföra för ökad regelefterlevnad och konsumentnytta. Granskningen fokuserar inte på hur effektivt dessa bedrivs. Däremot berörs de i granskningen eftersom de kan utgöra alternativ till tillsyn och därmed påverkar när Konsumentverket bedömer att det är motiverat att inleda tillsynsärenden.

Granskningen omfattar inte analys av domarna i de ärenden som Konsumentverket väljer att driva i Patent- och marknadsdomstolen. Domstolens beslut påverkas av andra faktorer än tillsynens effektivitet. Exempelvis kan Konsumentverket driva ett ärende för att rättspraxis behöver klargöras. Om det saknas tillräckliga bevis för en överträdelse som är föremål för tillsyn är det mer sannolikt att Konsumentverket inte driver ärendet vidare.

Kvantitativa uppgifter i granskningen om exempelvis antal ärenden och kostnader omfattar huvudsakligen perioden 2017–2020.

⁶ Konsumentverket, *Årsredovisning 2020, 2021*, bilaga 1.

1.2.3 Delfrågor

- Har regeringen styrt och följt upp Konsumentverkets tillsyn på ett effektivt sätt?
- Använder Konsumentverket sig av ändamålsenliga metoder för att fånga upp konsumentproblem?
- Använder Konsumentverket sig av ändamålsenliga metoder för prioritering av insatser för att motverka konsumentproblem?
- Resulterar tillsynen i att de konsumentproblem som Konsumentverket prioriterar motverkas?

1.3 Bedömningsgrunder

Målet för konsumentpolitiken är väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion. Genom att motverka osunda affärsmetoder och stärka konsumenterna med hjälp av lagstadgade rättigheter och ett relevant konsumentstöd kan konsumentpolitiken bidra till väl fungerande konsumentmarknader.⁷

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheten ska även bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder.⁸

Regeringen berörde vissa grundläggande principer för offentlig tillsyn i en skrivelse från 2009 som riksdagen ställde sig bakom. Bland annat framförde regeringen att tillsynsplaner bör upprättas i syfte att göra tillsynsarbetet mer effektivt, utifrån kriterier som risk och väsentlighet. Detta innefattar dels identifiering av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att verksamheten ska fungera på avsett sätt.⁹

Av forskning om tillsyn framgår att någon form av riskanalys ofta används för att avgöra var tillsynsbehovet är störst. Riskanalyserna innehåller steg såsom riskinventering, prioritering, kvantifiering eller bedömning och åtgärd. De faktorer som utifrån riskanalysen bedöms som mest allvarliga bör prioriteras i planeringen och genomförandet av tillsynen, exempelvis genom att vissa verksamheter tillses

⁷ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:76.

⁸ Se 1 § 1 och 3 § 1 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁹ Skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

oftare eller med vissa tillsynsmetoder. Vilken metod eller modell för riskanalys som bör användas beror på vilket verksamhetsområde det gäller. Det viktigaste enligt forskningen är att riskanalyserna används systematiskt och väl genomtänkt.¹⁰

Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden såsom rättssäkerhet och effektivitet. Vidare bör styrningen vara tydlig och information om hur myndigheternas verksamheter fungerar bör ligga till grund för styrningen.¹¹

En övergripande utgångspunkt för Riksrevisionens bedömning är budgetlagens krav på hög effektivitet, god hushållning, uppföljning och rapportering.¹² Dessutom ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹³

Operationaliserade bedömningsgrunder

Delfråga 1: Har regeringen styr och följt upp Konsumentverkets tillsyn på ett effektivt sätt?

I granskningen utgår vi från att regeringen har ett ansvar för att se till att styrningen av Konsumentverket på det granskade området fungerar på ett sådant sätt att myndigheten har förutsättningar för att utföra sina uppdrag. Styrningen ska även omfatta en uppföljning som ger tillräckliga underlag för fortsatt styrning. Detta är de operationaliserade bedömningsgrunderna för denna frågeställning:

- Konsumentverkets uppdrag och ansvar för tillsynen är tydligt och relevant formulerade utifrån målen för konsumentpolitiken.
- Regeringens uppföljning görs regelbundet och baseras på relevanta underlag om tillsynen.

¹⁰ Ivarsson Westerberg, A., *Tillsyn, urval och effekter – vad säger forskningen?*, 2014.

¹¹ Prop. 2009/10:75 s. 98 och s. 99-100, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹² Se 1 kap. 3 § och 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹³ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

12 Riksrevisionen

Delfråga 2: Använder Konsumentverket sig av ändamålsenliga metoder för att fånga upp konsumentproblem?

- Konsumentverkets arbete med att fånga upp konsumentproblem ger en heltäckande bild av de väsentliga konsumentproblemen.
- Det finns stödsystem för bevakning, inklusive verktyg för att kartlägga och analysera konsumentproblem på digitala marknader.
- Konsumentverket genomför riskanalyser för att säkerställa att tillsynen ger så stor konsumentnytta som möjligt.

Delfråga 3: Använder Konsumentverket sig av ändamålsenliga metoder för prioritering av insatser för att motverka konsumentproblem?

- Konsumentverkets metoder för prioritering bygger på tydliga kriterier som möjliggör likartade bedömningar mellan de olika konsumentmarknader där myndigheten ansvarar för tillsyn.
- Konsumentverket har överblick över fall som inte prioriteras, för att kunna identifiera kommande behov av tillsynsinsatser.

Delfråga 4: Resulterar tillsynen i att de konsumentproblem som Konsumentverket prioriterar motverkas?

- Tillsynen resulterar i att konsumentproblem antingen avhjälpas eller prövas i domstol.
- Konsumentverket följer upp tillsynen så att resultatet kan bedömas och nya ärenden inledas vid behov.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Trollius (projektledare) och Fredrik Engström. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapporten: Emma Ek Österberg, fil dr i offentlig förvaltning, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) och Konsumentverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Granskningens huvudsakliga metoder är dokumentstudier, intervjuer och analyser av deskriptiv statistik. Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor är fördelad på tio fokusområden som omfattar särskilt problematiska

marknader. Därutöver finns ett område för övriga marknader. För enkelhetens skull refererar vi till dessa som elva fokusområden. Vi har genomfört semistrukturerade intervjuer med medarbetare inom varje fokusområde. Vid dessa intervjuer har vi ställt frågor om problemuppfångning, prioritering, genomförande av tillsyn och uppföljning. Eftersom arbetet inom fokusområdena bedrivs med täta avstämningar mellan medarbetarna bedömer vi att svaren från intervjuerna kan användas för att beskriva arbetet inom respektive grupp. Vi har även genomfört intervjuer med andra funktioner inom Konsumentverket och med företrädare för Regeringskansliet, Finansinspektionen och olika konsumentorganisationer.

Vi har tagit del av kvantitativa underlag om de huvudsakliga källorna till kunskap om konsumentproblem som ligger till grund för tillsynsverksamheten, till exempel de anmälningar som inkommer till Konsumentverket. Detta kompletteras med information från intervjuer, rutiner, beskrivningar av stödsystem med mera och utgör grund för våra analyser av metoderna för att fånga upp konsumentproblem. Analyserna omfattar bland annat skillnader mellan olika branscher och olika typer av konsumentproblem samt hur Konsumentverket hanterar risken för att informationen inte är tillräckligt heltäckande. Hur Konsumentverket går till väga för att övervaka digitala marknader och vilka verktyg som finns tillgängliga för detta ändamål är en särskilt viktig del.

Utifrån planeringsdokument, rutiner och intervjuer med medarbetare från de elva fokusområdena har vi undersökt om det finns ett samlat system för att hantera informationen om konsumentproblem som inkommer från olika källor och för att omsätta den till effektiva prioriteringar. En central del har handlat om att bedöma om Konsumentverkets prioriteringsmodell på ett systematiskt sätt används för att prioritera insatser utifrån den tillgängliga kunskapen om konsumentproblem. Vi har undersökt hur prioriteringsmodellen tillämpas inom olika fokusområden och vilket genomslag den har när det gäller vilka ärenden som Konsumentverket väljer att inleda.

Vi har använt verksamhetsstatistik som bland annat inkluderar ärendemängder, kostnader och avslutsgrund för ärenden för att analysera genomförande och resultat av tillsynen. Vi har låtit Konsumentverket skatta betydelsen av olika informationskällor för tillsynsarbetet och fördelningen av löpande tillsynsändren efter hur brådskande de är, eftersom sådan information inte finns att tillgå på annat sätt. Vi har tagit del av sammanställningar av uppföljningen som genomförs av löpande tillsyn efter sex månader och beskrivningar av uppföljningsprocessen för att kunna bedöma om den är ändamålsenlig.

2 Beskrivning av tillsynen

Konsumentverkets tillsyn över marknadsföring och avtalsvillkor, kallad marknadsrättslig tillsyn, utgår från ett stort antal författningar. Inom Konsumentverket ansvarar två rättsenheter vid avdelningen för konsumentskydd för att genomföra tillsyn, arbeta med branschöverenskommelser och samverka med näringslivet. På de enheterna har Konsumentverket fördelat tio fokusområden som ska omfatta särskilt problematiska marknader samt ett område för övriga marknader.

2.1 Tillsynens organisation

Den marknadsrättsliga tillsynen bedrivs vid två rättsenheter inom avdelningen för konsumentskydd. Tillsynen är fördelad på tio fokusområden som omfattar särskilt problematiska marknader. Fokusområdena är (april 2022):

- Motor
- Energi
- Boende
- Kredit- och betaltjänster
- Försäkringar
- Investeringar och pension
- Elektronisk kommunikation
- Resor
- Folkhälsa
- Hälsa

Det finns även ett elfte område som kallas övriga marknader. Det området hanterar marknader som inte hör till något annat fokusområde.¹⁴

¹⁴ Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, s. 11. När vi i den här rapporten hänvisar till fokusområden som organisatorisk indelning inkluderar vi även övriga marknader.

Tillsynen utförs av rättsenheternas medarbetare som samtliga är jurister. Ansvaret för att inleda ett löpande tillsynsärende är delegerat till jurister¹⁵ med mer än sex månaders anställningstid.¹⁶

Utöver fokusområdena finns det tre tvärgående områden, som vissa jurister arbetar med vid sidan av de fokusområden som de tillhör. De tvärgående områdena är (april 2022) personuppgifter, miljöpåståenden i marknadsföring och marknadsföring i sociala medier. De jurister som ingår i respektive tvärgrupp fördjupar sig och stöttar övriga jurister på enheterna i de frågorna. Tvärområdena kan också genomföra egna insatser.

Konsumentombudsmannen (KO) är en funktion med särskilda befogenheter inom Konsumentverket.¹⁷ KO biträds av KO-sekretariatet, som ingår i avdelningen för konsumentskydd. Löpande tillsynsärenden där näringsidkaren inte rättar sig efter Konsumentverkets uppfattning överlämnas från rättsenheterna till KO-sekretariatet för bedömning av om rättsligt ingripande ska göras mot den berörda näringsidkaren.¹⁸ De rättsliga ingripanden som kan bli aktuella efter löpande tillsyn är dels ansökan om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen med efterföljande process mot näringsidkaren, dels föreläggande mot denne.¹⁹

2.2 Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsynsansvar

Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn genomförs utifrån ett stort antal författningar. Enligt Konsumentverkets instruktion har myndigheten ansvar för att utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde.²⁰

¹⁵ Presentationsmaterial från Konsumentverket, 2021-06-02. Eftersom begreppet jurist här främst syftar på en funktion använder vi också denna benämning i rapporten. Då är funktionen jurist synonym med funktionen handläggare.

¹⁶ Konsumentverket, *Rutin för löpande tillsyn*, 2021.

¹⁷ Konsumentombudsmannen och Konsumentverket slogs ihop 1976. Konsumentverkets generaldirektör är också konsumentombudsman.

¹⁸ Intervju Konsumentverket, 2021-06-23. Enligt Konsumentverkets arbetsordning är det biträdande KO som beslutar i alla ärenden där lagar eller andra författningar ger KO befogenhet att ingripa. Om biträdande KO beslutar om ingripande, överlämnas ärendet till något av processråden vid sekretariatet för vidare handläggning.

¹⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-11-04.

²⁰ Se 1 § 1 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket. Även om Konsumentverkets tillsynsansvar sällan pekas ut direkt, anser företrädare för Konsumentverket att det ansvaret följer av att myndigheten är förvaltningsmyndighet på konsumentskyddsområdet. Intervju Konsumentverket, 2021-06-23.

¹⁶ Riksrevisionen

De centrala författningarna som Konsumentverket och KO utövar tillsyn över är lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen) och marknadsföringslagen (2008:486). Avtalsvillkorslagen anger bland annat att KO får ansöka hos Patent- och marknadsdomstolen om förbud för näringsidkaren att använda oskäliga avtalsvillkor.²¹ KO får även besluta om sådant förbud i fall av mindre vikt.²² Vidare får KO förelägga näringsidkaren att hålla lokaler tillgängliga för inspektion, om det behövs för tillsynen i ett ärende där ett förbud att använda oskäliga avtalsvillkor eller ett föreläggande att visa ett varningsmeddelande kan antas komma i fråga.²³ Marknadsföringslagen anger bland annat att KO bland annat får väcka talan om förbud mot otillbörlig marknadsföring, åläggande att lämna väsentlig information och marknadsstörningsavgift.²⁴ Den anger också flera tillsynsbefogenheter för KO.²⁵

I flera konsumentskyddande lagar och förordningar anges tillsynsansvaret endast genom en hänvisning till marknadsföringslagen.²⁶ Bestämmelserna om KO:s befogenheter enligt marknadsföringslagen tillämpas om näringsidkaren inte har iakttagit olika bestämmelser om exempelvis information. I underlag A redovisar vi en översikt av regleringen av Konsumentverkets tillsynsansvar med mera.

Tillsynen över marknadsföring avser enligt Konsumentverket om marknadsföringen är felaktig eller säljmetoden är olämplig, exempelvis om:²⁷

- det inte framgår tydligt att det är marknadsföring.
- informationen är vilseledande.
- marknadsföringen består i direkta köpuppsmaningar till person under 18 år.
- informationen om kvalitet eller pris är felaktig eller missvisande
- företagets säljare är aggressiv eller påstridig.
- företaget skickar varor eller faktura utan att konsumenten har gjort beställning.
- företaget lurar och riktar sig till utsatta konsumentgrupper, bland annat äldre eller sjuka personer.

²¹ Se 3 och 4 §§ lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

²² Se 7 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

²³ Se 8 a § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

²⁴ Se 23, 24, 28, 29, 47 och 48 §§ marknadsföringslagen (2008:486).

²⁵ Se 42–46 §§ marknadsföringslagen (2008:486). Tillsynsbefogenheterna är bland annat föreläggande om att yttra sig, lämna upplysningar, tillhandahålla handlingar och hålla lokaler och utrymmen tillgängliga för inspektion.

²⁶ Oftast med undantag för bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift.

²⁷ Konsumentverket, "Det här kan du anmäla", hämtad 2022-04-07.

Tillsynen över avtalsvillkor avser enligt Konsumentverket om lydelsen av avtal som konsument ingår är oskäligen. Ett sådant avtal får inte innehålla villkor som strider mot tvingande konsumentskyddande lagar. Sådana avtalsvillkor kan enligt Konsumentverket vara oskäligen, till exempel i följande fall:²⁸

- Avtalet är skrivet på ett oklart sätt.
- Avtalet ger säljaren orimliga fördelar.
- Avtalet bryter mot lagen och ger konsumenten sämre rättigheter än vad konsumenten har rätt till enligt lag.

2.3 Insatser för ökad regelefterlevnad

Insatserna för ökad regelefterlevnad på det marknadsrättsliga området består huvudsakligen av löpande och tematisk tillsyn, branschöverenskommelser och samverkan med näringslivet.²⁹ De jurister som ansvarar för tillsynen ansvarar även för övriga insatser inom sitt område.

Löpande tillsyn riktas direkt mot ett enskilt företag som Konsumentverket anser begå överträdelse av konsumentskyddande lagstiftning. Då öppnar Konsumentverket ett tillsynsärende och ett tillsynsbrev skickas till företaget. Företaget ombeds återkomma med svar om vilka åtgärder som det planerar vidta för att rätta till överträdelsen.³⁰ Jurister med mer än sex månaders tjänstgöring får inleda ett löpande tillsynsärende. Om näringsidkaren som är motpart i ett löpande tillsynsärende väljer att inte rätta sig efter Konsumentverkets krav kan KO ta över ärendet och överväga rättsliga åtgärder. Endast löpande tillsyn kan leda till ingripanden från KO.³¹ Löpande tillsyn står för drygt 80 procent av resurserna för insatser mot företag.³²

Tematisk tillsyn är en arbetsmetod för att få ett vidare grepp om en viss marknad, försäljningsmetod eller produkt. Tillsynen avslutas med en promemoria som redovisar resultatet av granskningen. Promemorian skickas till de företag som ingår i den tematiska granskningen och till branschorganisationen, om det finns någon sådan på det område som berörs.³³

²⁸ Konsumentverket, "Det här kan du anmäla", hämtad 2022-04-07.

²⁹ Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*, s. 28.

³⁰ Konsumentverket, "Hur ett tillsynsärende går till", hämtad 2022-03-23; Konsumentverket, *Rutin för löpande tillsyn*, revision J, 2021.

³¹ Konsumentverket, *Rutin för löpande tillsyn*, revision J, 2021.

³² Konsumentverkets ekonomisystem Agresso.

³³ Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*, s. 20.

Branschöverenskommelser om avtalsvillkor och marknadsföring ingås mellan Konsumentverket och företrädare för olika branschorganisationer eller företag.³⁴ Branscherna förbinder sig att följa riktlinjerna i överenskommelserna. Enligt Konsumentverket ses de oftast som god sed på marknaden.³⁵

Samverkan med näringslivet består i andra insatser gentemot näringslivet än branschöverenskommelser. Det kan vara samrådsmöten med branschorganisationer och i vissa fall enskilda bolag. Vidare innefattar samverkan arbete med föreskrifter, allmänna råd och vägledning. En särskild form består i informationsbrev. I sådana brev skickar Konsumentverket information till företag som myndigheten bedömer vill göra rätt, men inte tycks ha kunskap om den konsumentskyddande lagstiftningen. Till exempel har informationsbrev skickats till bolag som har tagit ut otillåtna avgifter vid betalning med kort.³⁶

Mer resurskrävande insatser ska planeras i förväg. Konsumentverket anger dem i en bilaga till verksamhetsplanen inför varje verksamhetsår. De avser ofta tematisk tillsyn, men även andra typer av insatser.³⁷ Konsumentverkets utgångspunkt är att löpande tillsynsärenden inte ska planeras i förväg, men det förekommer att så sker. Enligt myndigheten rör det i sådana fall större insatser med löpande tillsyn, där det kommer att krävas mer resurser eller där det finns olika gränsdragningsproblem.³⁸

2.4 Konsumentverkets interna mål

Konsumentverket har sedan 2020 effektmålen "konsumentskadan minskar" och "hållbar konsumtion blir enklare" för hela myndigheten. Målen kopplar till det konsumentpolitiska mål som riksdagen har beslutat om.³⁹ Effektmålen bryts ner till resultatmål för olika delar av verksamheten. För tillsynen av marknadsföring och avtalsvillkor gäller två resultatmål:⁴⁰

³⁴ Till exempel Konsumentverket/KO och Branschorganisationen Färg, Möbler och Interiör, *Överenskommelse om köpevillkor för möbler och interiör*, dnr 2012/1917, och Konsumentverket/KO och Telenor Sverige AB, TeliaSonera Sverige AB, Hi3GAccess AB, Tele2 Sverige AB och Netett Sverige AB, *Överenskommelse om marknadsföring av täckning för mobila tjänster*, dnr 2014/315.

³⁵ Konsumentverket, "Regler per område/bransch", hämtad 2022-02-04.

³⁶ Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*, s. 24 f. och 30.

³⁷ Konsumentverket, *Insats-VP 2019*, *Insats-VP 2020* och *Insats-VP 2021*. Intervju Konsumentverket, 2021-12-10 a.

³⁸ Intervju Konsumentverket, 2021-06-24. Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 b. Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 d.

³⁹ Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*, s. 76 f.

⁴⁰ Presentationsmaterial från Konsumentverket, 2021-06-02.

- Konsumentverkets arbete bidrar väsentligt till att företagen följer de konsumentskyddande reglerna.
- Konsumentverket har metoder, verktyg och kunskapsunderlag för att bedriva en effektiv verksamhet.

Uppföljningen av det första målet baseras på 15 indikatorer. De avser mängd och utfall för löpande och tematisk tillsyn, branschöverenskommelser, samverkan med näringslivet och även KO:s ingripanden. Det finns särskilda indikatorer för löpande och tematiska tillsynsinsatser om miljöpåståenden i marknadsföring. Indikatorerna har olika viktning och räknas ihop till en bedömning av om resultatmålet har nåtts.⁴¹

⁴¹ Konsumentverket, *Mål och indikatorer RO Marknadsrätt*.

3 Regeringens styrning och uppföljning

I det här kapitlet behandlas delfråga 1: *Har regeringen styrts och följts upp av Konsumentverkets tillsyn på ett effektivt sätt?*

Granskningen visar att Konsumentverkets uppdrag och ansvar för tillsynen i huvudsak är relevant formulerade utifrån målen för konsumentpolitiken. Regeringens centrala indikator för att följa upp Konsumentverkets tillsyn kan dock tolkas som att tillsyn som riktas mot de mest problematiska aktörerna är mindre träffsäker eller att enklare ärenden innebär bättre resultat. Granskningen visar följande huvudsakliga iakttagelser i kapitlet:

- Regeringsuppdragen till Konsumentverket under perioden 2014–2019 rörde huvudsakligen andra områden än tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor. Det har inneburit att Konsumentverket fram till omkring 2019 hade större fokus på andra delar av sitt ansvarsområde. Mycket av Konsumentverkets gemensamma resurser har gått till utveckling av digitala tjänster för några av dessa uppdrag.
- Regeringens centrala indikator för att bedöma effekter av Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn, andelen företag som frivilligt rättat sig efter myndighetens tillsynsbeslut, fyller inte sitt syfte tillräckligt väl.

3.1 Regeringens styrning

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Konsumentverket utövar tillsyn över ett stort antal marknadsrättsliga och civilrättsliga författningar. Konsumentverket har under de senaste åren fått ökade befogenheter som härrör från ny EU-lagstiftning, bland annat testköp av produkter under dold identitet. Utöver styrning genom mål, uppdrag och tillsynsbefogenheter som redovisas i detta avsnitt sker även styrning genom reglering av tillsynsansvar. Den regleringen har vi redovisat i avsnitt 2.2.

3.1.1 Mål och uppdrag

Målet för konsumentpolitiken är väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion. Konsumentverkets instruktion anger att Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska även bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder.⁴²

Konsumentverket ska inom sitt verksamhetsområde verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.⁴³ Den uppgiften har koppling till den delen av det konsumentpolitiska målet som handlar om miljömässigt hållbar konsumtion. Konsumentverket har därför satt upp mål för antal avslutade löpande tillsynsinsatser och antal genomförda tematiska tillsynsinsatser som handlar om miljöpåståenden i marknadsföring.

Konsumentverket ska stödja och vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation. Konsumentverket ska också samråda med Finansinspektionen och Läkemedelsverket på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar.⁴⁴ Konsumentverkets har ett tillsynsansvar som är nära angränsande mot delar av Finansinspektionens tillsynsansvar. Behovet av samråd är som störst på detta område även om det finns gränsdragningsfrågor att hantera även på andra områden (se avsnitt 4.1.6).

Instruktionen innebär i övrigt inte några förtydliganden av den marknadsrättsliga tillsynens roll eller genomförande i förhållande till de övergripande mål som riksdagen ställt upp för konsumentpolitiken.

3.1.2 Konsumentverket har fått nya befogenheter

KO fick 2016 stärkta sanktionsmöjligheter att meddela förelägganden och besluta om förbud vid vite enligt marknadsföringslagen respektive avtalsvillkorslagen, efter att Konsumentverket efterfrågat detta i en skrivelse till Regeringskansliet. I fall som inte är av större vikt kan det efter ändringen ske utan näringsidkarens godkännande. Beloppsgränserna höjdes också för den marknadsstörningsavgift som Patent- och marknadsdomstolen kan besluta om när Konsumentverket driver en rättslig process till följd av ett tillsynsärende.⁴⁵

Konsumentpolitiken utgår till stor del från EU:s lagar och regler. Kommissionen beslutade 2020 om en ny strategi för konsumentpolitiken.⁴⁶ Beslut på EU-nivå

⁴² Se 1 § 1 och 3 § 1 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁴³ Se 2 § 1 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁴⁴ Se 6 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁴⁵ Prop. 2015/16:168, bet. 2015/16:CU23, rskr. 2015/16:300.

⁴⁶ Europeiska kommissionen, *Ny strategi för konsumentpolitiken – En hållbar återhämtning genom stärkt konsumentresiliens*.

påverkar bland annat det regelverk som tillsynen av marknadsföring och avtalsvillkor utgår från, de sanktioner som Konsumentverket kan använda sig av och möjligheterna till samarbete mellan medlemsländernas konsumentskyddande myndigheter.

Konsumentverket har under de senaste åren fått ökade befogenheter som härrör från ny EU-lagstiftning. Under 2020 trädde en del ändrade regler om utrednings- och tillsynsbefogenheter på konsumentskyddsområdet i kraft, som en anpassning till 2017 års konsumentskyddsförordning inom EU.⁴⁷ Ändringarna innebär att behöriga nationella myndigheter har fått stärkta tillsynsbefogenheter, bland annat testköp av produkter under dold identitet om det är nödvändigt för tillsynen.⁴⁸ Näringsidkare som genom sitt agerande på internet bryter mot konsumentskyddande lagstiftning, till exempel genom otillbörlig marknadsföring, kan även under vissa förutsättningar föreläggas att upprätta ett varningsmeddelande som visas i samband med besök på webbplatsen.⁴⁹

Det pågår arbete med att genomföra EU-direktiv som gäller bättre upprätthållande av unionens konsumentskyddsregler.⁵⁰ Regeringen lämnade i mars 2022 en proposition som innebär en modernisering och anpassning till den ökade digitaliseringen. Förslagen innebär bland annat att det måste framgå om den som erbjuder en produkt till försäljning på en marknadsplats online är näringsidkare eller inte, och att kriterier för rankning av digitalt presenterade produkter ska synliggöras samt på vilket sätt det säkerställs att konsumentrecensioner kommer från konsumenter. Regeringen föreslår även att möjligheterna att påföra marknadsstörningsavgift ska utvidgas och att det ska införas en möjlighet att påföra en sanktionsavgift vid överträdelse av avtalsvillkorslagen.⁵¹

3.1.3 Uppdrag inom andra verksamhetsområden har påverkat Konsumentverkets prioriteringar

De särskilda uppdrag som Konsumentverket fick av regeringen under perioden 2014–2019 har huvudsakligen rört andra områden än tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor. Uppdrag som har tagit mycket resurser i anspråk har bland annat avsett Hallå konsument och hållbar konsumtion. Det har inneburit att

⁴⁷ EUT L 345, 27.12.2017, s. 1–26, Celex 32017R2394.

⁴⁸ Se till exempel 8 d § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och 44 a § marknadsföringslagen (2008:486).

⁴⁹ Prop. 2019/20:120, bet. 2019/20:CU24 och bet. 2019/20:CU23, rskr. 2019/20:358. Se även 41 a och 41 b §§ marknadsföringslagen (2008:486).

⁵⁰ EUT L 328, 18.12.2019, s. 7–28, Celex 32019L2161.

⁵¹ Prop. 2021/22:174, bet. 2021/22:CU19.

Konsumentverket fram till omkring 2019 hade större fokus på andra delar av sitt ansvarsområde. Regeringsuppdrag som har direkt koppling till tillsynen har främst handlat om att kartlägga utmaningar och bygga upp ny kunskap. Regeringen gav exempelvis i mars 2020 Konsumentverket i uppdrag att identifiera och analysera hinder för väl fungerande marknader och för hållbar konsumtion.⁵²

Konsumentverket startade upplysningstjänsten Hallå konsument 2015 i enlighet med förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter.⁵³ Även om det inte är huvudsyftet har Hallå konsument dock betydelse för tillsynen som en ytterligare källa till kunskap om konsumentproblem. Konsumentverket fick sedan 2017 i uppdrag att inrätta och tillhandahålla ett forum för samhällsaktörer som arbetar med frågor om en mer miljömässigt hållbar konsumtion.⁵⁴ Konsumentverket uppger att mycket av myndighetens gemensamma resurser gick åt för utveckling av digitala tjänster för dessa uppdrag. Det innebär att mindre sådana resurser lades på verksamhetsområde Företag, där tillsynen är en central del.⁵⁵ Därefter har Konsumentverket haft större utrymme att prioritera insatser för att förbättra tillsynen. Det gäller exempelvis utvecklingen av en ny funktion för anmälningar (avsnitt 4.1.2) och nya verktyg för tillsyn i digitala miljöer (avsnitt 4.2).

3.2 Regeringens resultatbedömning

Regeringens centrala indikator sedan 2021 för att bedöma effekter av den marknadsrättsliga tillsynen fyller inte sitt syfte tillräckligt väl. Den centrala indikatorn för resultatbedömningen är andelen företag som frivilligt rättat sig efter Konsumentverkets krav.⁵⁶ Denna indikator redovisades även i budgetpropositionerna 2019 och 2020, men lyftes då inte fram som den centrala indikatorn. Regeringen framhåller i budgetpropositionen 2021 att den höga och stabila andelen frivilliga rättelser tyder på att tillsynen har fortsatt att vara träffsäker.⁵⁷ I budgetpropositionen 2022 angavs att den höga andelen frivilliga rättelser tyder på att tillsynen har haft avsedd effekt och att den innebär att affärsmetoder som riskerar att skada konsumenter har minskat i omfattning.⁵⁸ Vi menar dock att ärendenas typ och egenskaperna hos näringsidkaren som är

⁵² Regeringen, regeringsbeslut Fi2020/00945/KO, *Uppdrag att identifiera och analysera hinder för väl fungerande marknader och för hållbar konsumtion*, 2020-03-05.

⁵³ Se 1 § förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter.

⁵⁴ Regeringen, regeringsbeslut, *Uppdrag till Konsumentverket att inrätta och tillhandahålla ett forum för miljösamt konsumtion*, dnr Fi2017/01172/KO.

⁵⁵ Intervju Konsumentverket, 2021-12-10 a.

⁵⁶ Prop. 2021/22:1 UO18, s. 43–44, bet. 2021/22:CU1, rskr. 2021/22:79 och rskr. 2021/22:80.

⁵⁷ Prop. 2020/21:1 UO 18, s. 43, bet. 2020/21:CU1, rskr. 2020/21:99 och rskr. 2020/21:100.

⁵⁸ Prop. 2021/22:1 UO 18, s. 44, bet. 2021/22:CU1, rskr. 2021/22:79 och rskr. 2021/22:80.

motpart kan påverka rättelsegraden. Tillsynsärenden som riktas mot näringsidkare som medvetet vilseleder konsumenter kan exempelvis antas ha lägre rättelsegrad än tillsyn mot aktörer som vill göra rätt. Regeringens centrala indikator kan därför tolkas som att tillsyn som riktas mot de mest problematiska aktörerna är mindre träffsäker eller att enklare ärenden innebär bättre resultat.

Regeringskansliet uppger att den valda indikatorn bäst visar utvecklingen inom tillsynen utifrån Konsumentverkets verksamhet och målsättningarna för politikområdet. Att mäta resultat är också svårt eftersom det kan ta tid för resultaten av Konsumentverkets insatser att materialiseras. Det gör att det är svårt med enbart kvantitativ bedömning. I departementets uppföljning ingår uppgifter om och data över bland annat löpande tillsyn, tematisk tillsyn, branschöverenskommelser och KO:s ingripanden. Dessa vägs samman och kombineras med resursåtgången till grund för en allmän bedömning.⁵⁹

I budgetpropositionerna fram till 2020 använde regeringen flera indikatorer för att bedöma resultat av den marknadsrättsliga tillsynen. Mellan 2018 och 2020 redovisade regeringen exempelvis olika kombinationer av indikatorer som avsåg KO:s ingripanden. Fram till 2020 lyfte regeringen även fram en bedömningsgrund för resultatbedömningen som var "konsumenters möjligheter att känna förtroende för näringsidkares affärsmetoder och för att det finns ändamålsenliga konsumenträttigheter som inte byggde på fastslagna och kvantifierbara uppgifter". Den byggde på en sammanvägd bedömning av olika uppgifter som i viss mån kunde variera mellan olika år.⁶⁰

⁵⁹ Intervju Regeringskansliet, 2022-01-20.

⁶⁰ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:CU1, rskr. 2017/18:68, rskr. 2017/18:69 och rskr. 2017/18:70. Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:CU:1, rskr. 2018/19:81, rskr. 2018/19:82 och rskr. 2018/19:83. Prop. 20019/20:1, bet. 2019/20:CU1, rskr. 2019/20:96 och rskr. 2019/20:97. Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:CU1, rskr. 2020/21:99 och rskr. 2020/21:100. Prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:CU1, rskr. 2021/22:79 och rskr. 2021/22:80.

4 Metoder för problemuppfångning

I det här kapitlet behandlas delfråga 2: *Använder Konsumentverket sig av ändamålsenliga metoder för att fånga upp konsumentproblem?*

Granskningen visar att Konsumentverkets metoder för att fånga upp konsumentproblem till stor del är ändamålsenliga. Det finns dock en risk för att konsumentproblem inte upptäcks, bland annat för att Konsumentverket har otillräckliga verktyg för att bevaka digitala marknader. Granskningen visar följande huvudsakliga iakttagelser i kapitlet:

- Anmälningar från konsumenter och egen omvärldsbevakning är Konsumentverkets viktigaste källor till kunskap om konsumentproblem. Eftersom många anmälningar inte innehåller tillräcklig information, riskerar vissa slags konsumentproblem att fångas upp i mindre utsträckning genom anmälningarna. Konsumentverket har dock ett pågående arbete för att förbättra sin anmälningsfunktion.
- Tillsyn över digital marknadsföring är en stor utmaning för Konsumentverket som under de senaste åren har arbetat för att införskaffa nya verktyg. De verktygen används dock i olika utsträckning av fokusområdena.
- Konsumentverkets breda tillsynsansvar medför utmaningar i gränsdragningen mot en del andra myndigheters tillsyn. Det gäller till exempel det finansiella området.
- Konsumentverkets övergripande riskanalyser är inte tillräckligt användbara som underlag för tillsynen. Riskanalyser inom respektive fokusområde är inte tillräckliga för att kunna bedöma om det finns konsumentproblem som är över- eller underrepresenterade i tillsynen.

4.1 Information från konsumenter och andra aktörer

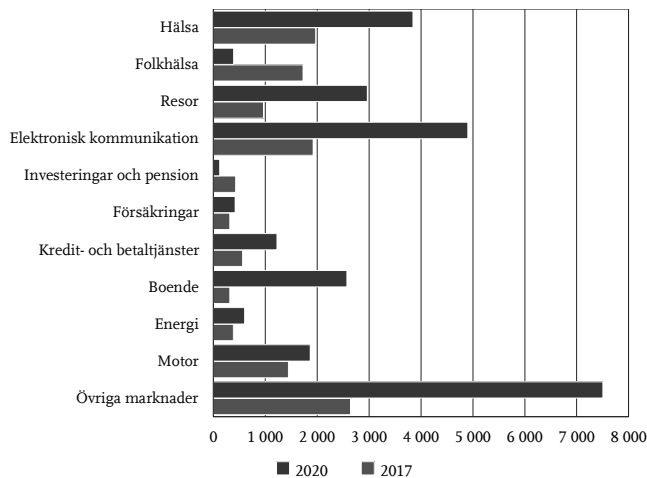
Konsumentverket har en anmälningsfunktion där konsumenter kan anmäla företag som inte följer den konsumenträttsliga lagstiftningen. Anmälningarna är en av Konsumentverkets huvudsakliga källor till kunskap om konsumentproblem. Antalet anmälningar har ökat kraftigt under de senaste åren, men många anmälningar håller dålig kvalitet eller är inte relevanta för tillsynen av marknadsföring och avtalsvillkor. Konsumentverket har pågående utvecklingsprojekt för att förbättra anmälningsfunktionen och IT-system för informationshantering som gäller anmälningar och kontakter med

konsumentvägledning. Konsumentverkets samarbete med andra myndigheter och konsumentbyråer har störst betydelse på det finansiella området.

4.1.1 Antalet anmälningar från konsumenter har ökat kraftigt

Det totala antalet anmälningar var 2020 omkring 28 000, vilket är mer än en fördubbling sedan 2017. Diagram 1 visar utvecklingen för respektive fokusområde.

Diagram 1 Antal anmälningar per fokusområde 2017 och 2020



Källa: Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

Den kraftiga variationen över tid visar hur snabbt marknaderna kan förändras när det gäller konsumentproblem.⁶¹ Ibland kan förändringar kopplas till händelser i omvärlden. Exempelvis ökade anmälningarna på området resor i samband med covid-19-pandemin. Anmälningar som rör telefonförsäljning och försäljning på internet ökade kraftigt mellan 2017 och 2020 och utgör de största kategorierna vad gäller försäljningsmetod, men även anmälningar som rör försäljning i butik har ökat.⁶²

⁶¹ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

⁶² Uppgifter från Konsumentverkets ärendehanteringssystem, mottaget 2021-12-03.

4.1.2 Konsumentverket arbetar för att göra anmälningar och konsumentkontakter mer användbara som underlag

Många anmälningar håller enligt Konsumentverket dålig kvalitet i den meningen att de inte innehåller den information som behövs för att kunna användas som bevis för att en överträdelse har skett.⁶³ På Konsumentverkets webbplats finns ett anmälningsformulär där anmälaren får lämna viss fördefinierad information och utveckla beskrivningarna i fritextrutor.⁶⁴ Konsumentverket genomför ett utvecklingsarbete för att få in bättre data från anmälningsfunktionen.⁶⁵ Detta ska preliminärt vara färdigt vid utgången av andra kvartalet 2022 och innebär bland annat att ta fram en ny plattform, besluta om vilka data som ska samlas in och ta fram en ny struktur för klassificeringen. Det ska bli enklare för anmälaren att beskriva problemen och informationen som samlas in ska vara enklare för Konsumentverket att sammanställa och analysera.⁶⁶

Parallellt med den nya anmälningsfunktionen arbetar Konsumentverket med att förbättra systemet för informationshantering. Anmälningsfunktionen är idag enbart kopplad till Konsumentverkets diarium och bygger på att text kan sökas ut. Det är inte möjligt att enkelt få fram omfattningen av en företeelse, vilket enligt en företrädare för Konsumentverket försvårar riskbedömning och prioritering inom tillsynen.⁶⁷ Konsumentverket inledde i januari 2021 ett utvecklingsprojekt för att ta fram en gemensam klassificering av informationen av tre interna IT-system.⁶⁸ Syftet är att bättre kunna jämföra statistik och tillgodose de behov som finns av relevant data inom rättsenheterna och KO-sekretariatet. De nuvarande IT-systemen har tagits fram och tagits i drift för olika syften och enligt företrädare för Konsumentverket är det idag svårt att få fram enhetliga data från dem.⁶⁹ Det är i första hand data från följande källor som omfattas av de systemen:

- Konsumentverkets anmälningsfunktion
- Konsumentverkets upplysningstjänst Hallå Konsument (se avsnitt 4.1.3)
- Kommunala konsumentvägledare (se avsnitt 4.1.4)

⁶³ Intervju Konsumentverket, 2021-06-24.

⁶⁴ Konsumentverket, "Webbanmälan", hämtad 2022-03-16.

⁶⁵ Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, s. 25.

⁶⁶ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09.

⁶⁷ Intervju Konsumentverket, 2021-06-22.

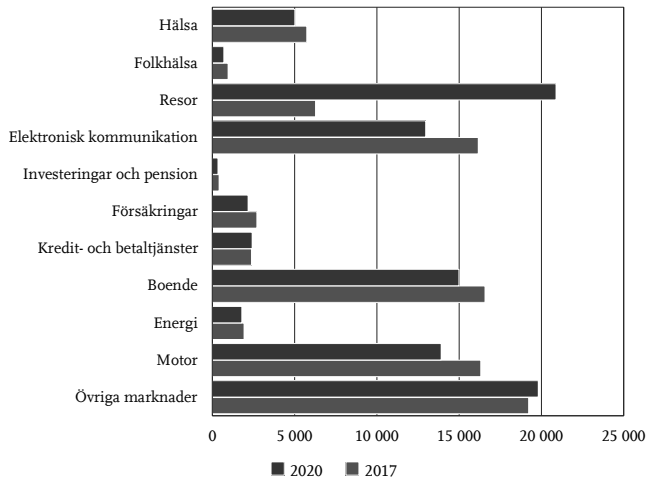
⁶⁸ Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, s. 25.

⁶⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-06-22.

4.1.3 Information från Hallå konsument kompletterar anmälningarna

Upplysningstjänsten Hallå konsument startades 2015 av Konsumentverket på uppdrag av regeringen.⁷⁰ Konsumenter kan vända sig till Hallå konsument för att få information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter, samt information som syftar till att underlätta för konsumenter att göra väl avvägda val.⁷¹ Detta omfattar även information vid gränsöverskridande handel inom EU.⁷² Information från Hallå konsument är i regel inte en primär källa till information för att inleda nya tillsynsärenden. Den kan däremot komplettera informationen från andra källor, framför allt anmälningar. Totalt har omkring 100 000 kontakter per år registrerats under de senaste åren. Diagram 2 visar fördelningen mellan fokusområden för 2017 och 2020.

Diagram 2 Antal kontakter med Hallå konsument per fokusområde 2017 och 2020



Källa: Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

⁷⁰ Se förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter.

⁷¹ Konsumentverket, *Utvärdering av Hallå konsument*, 2017, s. 11.

⁷² ECC Sverige, en del av nätverket European Consumer Centres, är integrerat med Hallå Konsument.

Konsumenternas kontakter med Hallå konsument ger upphov till dels kvantitativa underlag som visar förekomsten av problem inom olika branscher och med olika näringsidkare, dels fördjupad kunskap om problemen. Konsumentverkets jurister har nyligen fått möjligheten att göra egna statistikuttag av data från Hallå konsument. Hallå konsument kan lägga in bevakning av företeelser som är intressanta för tillsynsverksamheten. Då är handläggarna vid Hallå konsument mer utförliga i dokumentationen av dessa kontakter.⁷³

4.1.4 Kontakter med kommunal konsumentvägledning används mer sällan som underlag för tillsyn

Många kommuner erbjuder konsumentvägledning till sina invånare. Sedan Hallå konsument startade har dock antalet minskat från 270 kommuner 2015 till 179 kommuner 2021.⁷⁴ Konsumentverkets jurister tar inte del av information om kontakter med kommunal konsumentvägledning i lika stor utsträckning som av kontakter med Hallå konsument.⁷⁵ Under de senaste åren har omkring 50 000 kontakter per år registrerats.⁷⁶

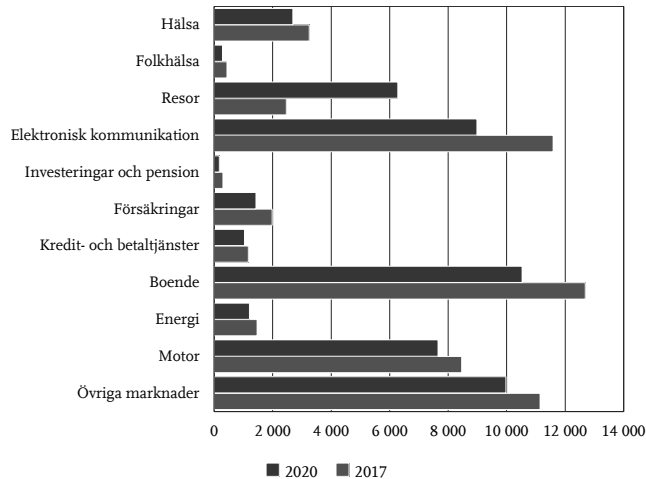
⁷³ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

⁷⁴ Konsumentverket, *Läget i landet 2021 Konsumentvägledning*, 2021.

⁷⁵ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

⁷⁶ Statistik från Konsumentverket om kommunal konsumentvägledning, mottagits 2021-12-02.

Diagram 3 Antal kontakter med kommunal konsumentvägledning per fokusområde 2017 och 2020



Källa: Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

Fördelningen av kontakter med kommunal konsumentvägledning mellan fokusområden är snarlik den för kontakter med Hallå Konsument. Juristerna har möjlighet att göra egna statistikuttag även för kontakter med kommunala konsumentvägledare. Endast två jurister lyfter fram att detta sker regelbundet. Det är vanligare med avstämningar mellan Konsumentverkets jurister och de kommunala konsumentvägledarna via ett gemensamt system för kommunikation.⁷⁷

⁷⁷ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

4.1.5 Konsumentbyråer ger fördjupad kunskap på fyra marknader

På fyra marknader finns konsumentbyråer som bedriver konsumentvägledning och kartlägger problem inom sitt område.

- Konsumenternas Bank- och finansbyrå är en stiftelse med Konsumentverket, Finansinspektionen och branschorganisationer (Svenska Bankföreningen, Fondbolagens förening och Föreningen Svensk Värdepappersmarknad) som huvudmän
- Konsumenternas Försäkringsbyrå är en stiftelse med Konsumentverket, Finansinspektionen och branschorganisationen Svensk Försäkring som huvudmän
- Konsumenternas Energimarknadsbyrå är ett aktiebolag med Konsumentverket, Energimarknadsinspektionen och branschorganisationerna Energiföretagen och Energigas Sverige som huvudmän
- Telekområdgivarna är ett aktiebolag med Konsumentverket, Post- och telestyrelsen och branschorganisationen TechSverige som huvudmän.⁷⁸

Konsumentbyråerna har fördjupad kunskap om sina respektive branscher och tar fram statistik baserat på sina kontakter med konsumenter. Byråerna delar statistik med Konsumentverket och deltar på regelbundna möten med berörda fokusområden. Konsumentverkets jurister uppger att information från byråerna bidrar till kunskapen men sällan på egen hand utgör grund för tillsynsänden, med undantag för information från Konsumenternas Bank- och finansbyrå.⁷⁹

4.1.6 Samarbete med andra myndigheter är viktigast på det finansiella området

De flesta fokusområden har regelbundna samrådsmöten med en eller flera sektorsmyndigheter. De flesta fokusområden har därutöver sporadiska och behovsanpassade kontakter med ytterligare sektorsmyndigheter och med andra myndigheter såsom Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. KO-sekretariatet har löpande kontakter med Nationellt bedrägericenter vid Polismyndigheten. Ibland förekommer det att poliser har medverkat i processer om

⁷⁸ Konsumentverket, synpunkter på utkast till granskningsrapport 2022-04-28.

⁷⁹ Intervjuer med jurister från berörda fokusområden och med de fyra konsumentbyråerna.

marknadsstörningsavgift.⁸⁰ För nästan alla fokusområden har samarbetet med myndigheter viss betydelse som källa till kunskap om konsumentproblem, men det hör inte till de viktigaste (se diagram 4). Ett undantag är samarbetet med Finansinspektionen som är en viktig källa till information för fokusområdena Investeringar och pension och Försäkringar. Det gäller även i viss mån samarbetet med Energimarknadsinspektionen (Energi) och Post och telestyrelsen (Elektronisk kommunikation).

Konsumentverkets breda tillsynsansvar medför att det finns utmaningar i gränsdragningen mot andra aktörers tillsyn. Jurister inom sex fokusområden uppger att det finns gränsdragningsbehov mot andra myndigheters tillsynsansvar eller, för ett fokusområde, mot kommuners tillsynsansvar.⁸¹ De hanteras främst genom löpande kontakter mellan myndigheterna och uppges i regel inte medföra några negativa konsekvenser.⁸² De utmaningar som betonas mest gäller det delade tillsynsansvaret med Finansinspektionen. För fokusområdet Investeringar och pension uppges det finnas gränsdragningsproblem och risk för att centrala begrepp tillämpas på olika sätt av myndigheterna.⁸³ Konsumentverket och Finansinspektionen ingick 2010 ett samarbetsavtal, som 2017 ersattes av en överenskommelse om samarbete. Överenskommelsen förtydligar för vissa områden vilken av myndigheterna som i första hand ska utöva tillsyn.⁸⁴ Finansinspektionen anger att de regler som Finansinspektionen utövar tillsyn över är mer principbaserade än Konsumentverkets regler. Detta medför att det är mer komplicerat att avgöra om det har skett någon överträdelse av dem. Finansinspektionen för också fram att dess tillsynsbefogenheter omfattar bolag som har tillstånd och att Finansinspektionen har relativt bra ingripandemöjligheter när det gäller dessa. Det går att ingripa mot aktörer som saknar tillstånd och få dem att söka det, men det tar längre tid.⁸⁵ Konsumenternas försäkringsbyrå har framfört att gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Finansinspektionens tillsynsansvar är oklar och att den påverkar möjligheterna att agera snabbt mot oseriösa aktörer.⁸⁶

⁸⁰ Intervju Konsumentverket, 2021-06-24.

⁸¹ Elektronisk kommunikation, Hälsa, Folkhälsa, Boende, Investeringar och pension och Försäkringar.

⁸² Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

⁸³ Intervju Konsumentverket, 2021-12-02.

⁸⁴ Konsumentverket och Finansinspektionen, *Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket*, 2017.

⁸⁵ Intervju Finansinspektionen, 2022-01-19.

⁸⁶ Intervju Konsumenternas försäkringsbyrå, 2021-12-01.

4.2 Verktyg för bevakning av digital marknadsföring

Tillsyn av digital marknadsföring kräver tillgång till rätt kunskap och verktyg för att kunna vara effektiv. Konsumentverket har under de senaste åren gjort en ansträngning för att öka utvecklingstakten på området. Nya verktyg har införskaffats och utvecklats, men de används endast av vissa fokusområden och de täcker inte hela behovet. Speciellt personaliserad marknadsföring är svår att bedriva tillsyn av.

4.2.1 Konsumentverket har ett ökat fokus på IT-stöd

Konsumentverkets IT-enhet har fått ökade resurser för att bistå tillsynen. Sedan 2020 har Konsumentverket en systemutvecklare som arbetar med att ta fram verktyg och system för att möjliggöra effektivare omvärldsbevakning och beviskränkning. I arbetet ingår att sammanställa information om de verktyg och tjänster som är tillgängliga för medarbetarna.⁸⁷ IT-enheten har vidare bistått i enskilda tillsynsärenden med att ta fram bearbetningsverktyg för att sammanställa och analysera information, samt med granskning av html-kod för att upptäcka vilseledande marknadsföring.⁸⁸

Konsumentverket anger i sin verksamhetsplan att det finns behov av att öka takten på utvecklingen av metoder och verktyg för tillsyn av digital marknadsföring.⁸⁹ Även utredningen *Ett reklamlandskap i förändring* konstaterade 2018 att Konsumentverket behöver nya former av tekniska lösningar för att kunna utöva en aktiv och effektiv tillsyn, och bedömde att detta skulle kräva mer resurser och ny kompetens.⁹⁰ Konsumentverket har framfört till regeringen att resurser för utveckling av verktyg för tillsyn i digitala kanaler behöver tillföras. Annars får det till följd att Konsumentverket behöver göra oönskade omprioriteringar för att hålla jämna steg med näringslivets och teknikens utveckling.⁹¹ Konsumentverket begärde från och med 2022 ökad anslagstilldelning för ramanslaget.⁹² Regeringen har aviserat en beräknad ökning av Konsumentverkets ramanslag till 2023 och 2024 som är mindre än vad som enligt Konsumentverket krävs för att undvika behov av oönskade omprioriteringar.⁹³

⁸⁷ Intervju Konsumentverket, 2021-12-07.

⁸⁸ Intervju Konsumentverket, 2021-11-25 b. Intervju Konsumentverket, 2021-12-10 b.

⁸⁹ Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, 2021-05-10, s. 9.

⁹⁰ SOU 2018:1 *Ett reklamlandskap i förändring*, s. 334 f.

⁹¹ Konsumentverket bedömde även att det finns ett resursbehov på områdena regelefterlevnad inom produktsäkerhet och digital vägledning.

⁹² Konsumentverket, *Budgetunderlag 2022–2024*.

⁹³ Prop. 2021/22:1 UO 18 s. 50, bet. 2021/22:CU1, rskr. 2021/22:79 och rskr. 2021/22:80. Konsumentverket, *Budgetunderlag 2022–2024*.

4.2.2 Nya verktyg har tillkommit men det finns ytterligare behov

Konsumentverket har under de senaste åren ökat sitt utbud av verktyg för att underlätta tillsyn av digital marknadsföring. Fokusområdena använder verktygen i olika utsträckning och utbudet varierar beroende på marknadsföringskanal och typ av konsumentproblem. Jurister inom tre fokusområden uppger att tillsynen av marknadsföring på internet i huvudsak bedrivs utan någon form av verktyg. Främst består den egna bevakningen av konsumentproblem i att juristerna följer olika kanaler och tar del av material på webbplatser, ofta där det tidigare funnits problem.⁹⁴

Att upptäcka överträdelser på sociala medier är en utmaning, både på grund av den stora omfattningen av publicerat material och för att inläggen ibland bara är publicerade under en kort tid.⁹⁵ Konsumentverket har nyligen köpt in ett verktyg för bevakning av marknadsföring i sociala medier. Det kan användas både för generell omvärldsbevakning och för mer fördjupad analys som inkluderar demografi och räckvidd. Verktyget kan söka av ett antal olika plattformar, men för närvarande har Konsumentverket bara köpt in modulerna för vissa av plattformarna.⁹⁶ Jurister från sex av fokusområdena uppger att detta verktyg har använts inom deras område, och fler förväntar sig få användning av det. Det har även använts av tvärgruppen för sociala medier.⁹⁷

Konsumentverket har utvecklat ett eget verktyg för webbskrapning⁹⁸ som kallas för KObot. Fyra av de intervjuade juristerna nämner att deras fokusområde använder sig av KObot, huvudsakligen för att jämföra prisnivåer över tid.⁹⁹ Det sker genom att bevakningar läggs in på utvalda webbplatser och produkter så att programmet kan spara uppgifter som visar hur priser förändras över tid och sammanställa dessa uppgifter för att underlätta analys.¹⁰⁰ Konsumentverket har för avsikt att fortsätta att utveckla KObot.¹⁰¹

⁹⁴ Intervju Konsumentverket, 2021-12-06; intervju Konsumentverket, 2021-10-12; intervju Konsumentverket, 2021-12-14.

⁹⁵ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

⁹⁶ Informationsmaterial om verktyg för sociala medier, 2019-12-16.

⁹⁷ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

⁹⁸ Insamling av information direkt från webbsidor med hjälp av speciella program.

⁹⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-10-13. Intervju Konsumentverket, 2021-11-26. Intervju Konsumentverket, 2021-12-13. Intervju Konsumentverket, 2021-12-14.

¹⁰⁰ Konsumentverket, KObot systembeskrivning.

¹⁰¹ Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, s. 25. Intervju Konsumentverket, 2021-12-10 b.

Jurister från sex av fokusområdena lyfter fram svårigheter med att bevaka personaliserad marknadsföring.¹⁰² Med detta menas reklam som använder sig av de elektroniska spår och uppgifter som personer som surfar på internet lämnar efter sig.¹⁰³ Det finns inga specifika regler som rör användningen av personaliserad marknadsföring, och konsumenter kan både gynnas och missgynnas beroende på hur konsumentprofileringen används.¹⁰⁴ En metod för att upptäcka personaliserad marknadsföring är att lämna digitala spår på olika webbplatser. På det sättet kan juristernas datorer bli föremål för personaliserad marknadsföring på samma sätt som konsumenterna.¹⁰⁵ Konsumentverket bedriver för närvarande inget eget arbete med att införskaffa eller utveckla nya verktyg för att möjliggöra en mer systematisk bevakning av personaliserad marknadsföring. Däremot deltar Konsumentverket i ett EU-gemensamt samarbete för utveckling av nya verktyg och miljöer som kan underlätta för tillsynen på olika sätt. Det återstår enligt Konsumentverket att se vad resultatet och nyttan av det kan bli.¹⁰⁶

4.3 Informationskällornas betydelse för tillsynen

Anmälningar från konsumenter och juristernas egen omvärldsbevakning är de viktigaste källorna till kunskap om konsumentproblem. Informationen från anmälningar och kontakter med konsumentvägledning varierar i kvalitet och relevans mellan olika områden. Den egna omvärldsbevakningen är viktigare på områden där anmälningar och samarbete med andra aktörer inte ger upphov till lika mycket kunskap. Även på områden med många relevanta anmälningar finns det ett värde i att även fånga upp problem genom andra metoder eftersom olika källor till information kan bidra med kunskap om olika typer av problem. Diagram 4 visar hur viktiga olika informationskällor är för varje fokusområde som underlag för tillsynsarbetet enligt en uppskattning av Konsumentverket.

¹⁰² Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

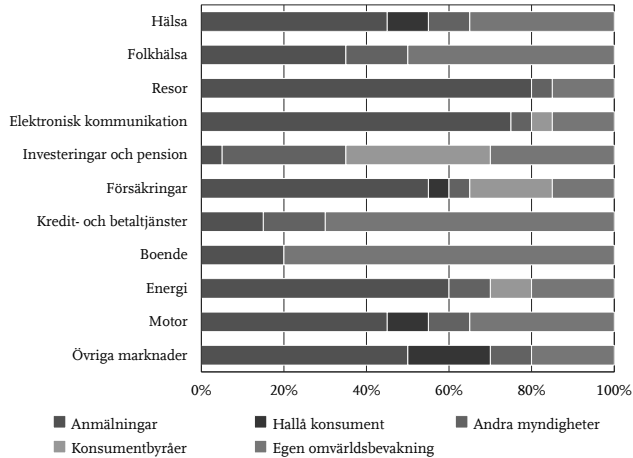
¹⁰³ SOU 2018:1, s. 196.

¹⁰⁴ Konsumentverket, *Vår omvärld 2019, 2020*, s. 21.

¹⁰⁵ Intervju Konsumentverket, 2021-12-06. Intervju Konsumentverket, 2021-12-14.

¹⁰⁶ Intervju Konsumentverket, 2021-12-10 b.

Diagram 4 Skattad betydelse av informationskällor för tillsynen



Källa: Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

Anmälningar är Konsumentverkets totalt sett viktigaste informationskälla. För enskilda fokusområden sammanfaller dock inte alltid antalet anmälningar med betydelsen de har som underlag för tillsynsarbetet. Detta har till stor del att göra med att anmälningarnas kvalitet och relevans skiljer åt sig mellan fokusområden. Konsumenternas kunskap om lagstiftningen och de egna rättigheterna varierar mellan olika marknader. Detta påverkar hur användbara anmälningarna är som underlag för tillsynen.¹⁰⁷ Inom fokusområdena Boende, Investeringar och pension och Kredit- och betaltjänster uppges anmälningarna generellt vara mindre relevanta än inom övriga, bland annat för att de oftare rör civilrättsliga tvister som inte faller under Konsumentverkets tillsynsansvar.¹⁰⁸ När det gäller alkohol, tobak och spel inkommer relativt få anmälningar, men en stor andel berör marknadsrättsliga frågor som Konsumentverket kan agera utifrån.¹⁰⁹ En del fokusområden har både

¹⁰⁷ Intervju Konsumentverket, 2021-06-24. Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁰⁸ Intervju Konsumentverket, 2021-11-26. Intervju Konsumentverket, 2021-12-02. Intervju Konsumentverket, 2021-12-06.

¹⁰⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-10-12.

många och relevanta anmälningar, i några fall periodvis mer än vad det finns utrymme att prioritera.

Sju av elva fokusområden har inte inkluderat information från Hallå konsument bland de underlag som har betydelse för tillsynsarbetet. Sådan information kan dock även för dessa fokusområden fungera som komplement till andra källor även om den inte utgör det primära underlaget. Detta gäller även för information från kommunal konsumentvägledning.¹¹⁰ På vissa områden är information från konsumentvägledning mer relevant för den marknadsrättsliga tillsynen medan den på andra områden ofta berör civilrättsliga frågor.¹¹¹

Den bevakning av marknadsföring och avtalsvillkor som Konsumentverkets jurister själva genomför kan även uppmärksamma sådana konsumentproblem som inte anmäls i lika stor utsträckning. Detta är den viktigaste källan till kunskap efter anmälningar. Betydelsen som den har för olika fokusområden kan påverkas av både hur mycket information som kommer från andra källor och hur väl Konsumentverkets tillgängliga verktyg motsvarar fokusområdets behov.¹¹² Egen omvärldsbevakning är av mindre betydelse för fokusområdena Energi, Elektronisk kommunikation och Resor, där anmälningarna är många och relevanta. Jurister från de fokusområden där egen omvärldsbevakning är av mindre betydelse lyfter också i beskrivningen av arbetet överlag fram färre av de befintliga verktygen för bevakning av digital marknadsföring.¹¹³ För Investeringar och pension är det kontakterna med andra aktörer som ger den viktigaste informationen om konsumentproblem.

4.4 Riskanalyser för att fånga upp konsumentproblem

Konsumentmarknadsundersökningen (KMU) har bidragit med övergripande kunskap om vilka marknader som är problematiska. Konsumentverket har beslutat att ta fram en ny modell för undersökningen. Uppskattningar av storleken på konsumentskada har hittills inte varit av stort värde för tillsynsverksamheten, men om metodiken utvecklas kan den bli ett användbart underlag för att värdera risker. Flertalet fokusområden arbetar inte systematiskt med riskanalyser för att kunna bedöma om det finns problem som är över- eller underrepresenterade i tillsynen. Konsumentverket har dock nyligen genomfört en kartläggning av identifierade

¹¹⁰ E-post från Konsumentverket 2021-07-07. Material från Konsumentverket 2021-10-07.

¹¹¹ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹¹² Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹¹³ Intervju Konsumentverket, 2021-11-25 b. Intervju Konsumentverket, 2021-12-14. Intervju Konsumentverket, 2021-12-16.

konsumentproblem inom respektive fokusområde för att möjliggöra hårdare prioriteringar. Några fokusområden genomför kontinuerligt sådana analyser.

4.4.1 Konsumentmarknadsundersökningen ger konsumenternas bild av olika marknader

Konsumentverkets återkommande KMU ger kunskap om konsumenters erfarenheter på ett 40-tal marknader utifrån omfattande enkätundersökningar. Undersökningen har sitt ursprung i ett regeringsuppdrag från 2010 om att utveckla en metod för samlad analys av konsumentproblem.¹¹⁴ KMU-resultat kompletterar andra informationskällor som Konsumentverket använder för sin uppgift att bevaka och analysera marknader ur ett konsumentperspektiv.¹¹⁵ Bilden som KMU ger av vilka marknader som är mest problematiska förändras inte så mycket mellan olika år. Den stämmer ganska väl överens med vilka marknader som Konsumentverket har valt ut att ha som fokusområden, även om det finns avvikelser. Frågorna i KMU är utformade för att ge en generell bild av konsumenternas upplevelse snarare än att ge kunskap om förekomsten av överträdelse enligt marknadsrättslig lagstiftning där Konsumentverket har tillsynsansvar.¹¹⁶ Sedan en tid tillbaka har Konsumentverket beslutat att inte fortsätta med KMU i nuvarande form. I stället arbetar Konsumentverket med att ta fram en ny modell för en återkommande konsumentmarknadsundersökning där det huvudsakliga syftet är att resultatet ska fungera som ett underlag för övergripande prioriteringar inom den marknadsrättsliga tillsynen. Projektet startade i februari 2022.¹¹⁷

4.4.2 Begränsad kunskap om storlek på konsumentskada

Konsumentverket genomförde 2017 sin hittills enda undersökning av storleken på den samlade individuella konsumentskadan i Sverige.¹¹⁸ Individuell konsumentskada innebär negativa resultat som enskilda konsumenter upplever till följd av köp av varor eller tjänster, i förhållande till rimliga förväntningar på den typen av köp.¹¹⁹ Konsumentverket planerar en ny undersökning 2022.¹²⁰ Enligt företrädare för Konsumentverket är skattningarna i den tidigare undersökningen så

¹¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Konsumentverket.

¹¹⁵ Se 3 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

¹¹⁶ Konsumentverket, *Konsumentrapporten 2018*, 2018.

¹¹⁷ Konsumentverket, synpunkter på utkast till granskningsrapport 2022-04-28.

¹¹⁸ Konsumentverket har dock sedan dess skattat konsumentskadan inom vissa specifika områden, till exempel telefonförsäljning.

¹¹⁹ Konsumentverket 2018:2 *Konsumentskadan i Sverige*.

¹²⁰ Intervju Konsumentverket, 2021-09-28.

osäkra att det är svårt att använda dem som grund i tillsynsverksamheten.¹²¹ Konsumentverket ska under 2022 se över frågorna som konsumenterna besvarar om upplevd skada. Konsumentverket planerar också att öka antalet respondenter för att få större robusthet i skattningarna.¹²² Rättsenheterna har framfört önskemål om att analyserna även ska omfatta strukturell konsumentsskada för olika marknader, eftersom det perspektivet kopplar mer till marknadsrätten. Sådana kostnader är svårare att skatta jämfört med individuell konsumentsskada.¹²³ Strukturell konsumentsskada uppkommer från misslyckanden på marknaden, exempelvis monopol eller misslyckad reglering som begränsar valmöjligheterna och som kan resultera i att konsumenterna får betala överpriser.¹²⁴

4.4.3 Bredare riskanalyser genomförs inte enhetligt vid fokusområdena

De flesta fokusområden genomför inte kontinuerliga riskanalyser för att bedöma om det finns problem som är över- eller underrepresenterade i tillsynen. Oftast prioriterar Konsumentverket agerande främst utifrån anmälningar och egen omvärldsbevakning, i stället för att ta fram bredare analyser av konsumentproblem.¹²⁵ Konsumentverket har dock nyligen genomfört en kartläggning av identifierade konsumentproblem inom respektive fokusområde för att möjliggöra hårdare prioriteringar.

Konsumentverket har från och med 2022 beslutat om hårdare prioriteringar mellan sina KKP-koder.¹²⁶ Enligt Konsumentverket är bakgrunden främst att resurserna för resultatområde Marknadsrätt förväntades bli lägre 2022 jämfört med 2021 (se avsnitt 4.2.1). Ett annat skäl är att de konsumentproblem som Konsumentverket iakttar inte är jämnt fördelade inom fokusområdena, sett utifrån bland annat anmälningsstatistik.¹²⁷ För detta syfte genomförde Konsumentverket hösten 2021 en kartläggning av konsumentproblem inom respektive fokusområde utifrån områdenas KKP-koder. Tidigare identifierade konsumentproblem, både i närtid och historiskt, grupperades enligt de olika koderna för att få en överblick av vilka områden som kräver särskilt fokus. Denna typ av analys tar dock inte fasta på vad som eventuellt inte fångas upp genom de befintliga källorna till kunskap om

¹²¹ Intervju Konsumentverket, 2021-06-22.

¹²² Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*; intervju Konsumentverket, 2021-12-09.

¹²³ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09.

¹²⁴ Konsumentverket, *Konsumentsskadan i Sverige Vad kostar misslyckade köp?*, 2018, s. 8.

¹²⁵ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹²⁶ KKP-koder är Konsumentverkets kategorisering av produkttyp. Ett flertal olika produktkoder kan förekomma inom ett fokusområde.

¹²⁷ Intervju Konsumentverket, 2021-12-10 a.

konsumentproblem.¹²⁸ Jurister från två fokusområden uppger att analyser av konsumentproblem inom områdets KKP-koder genomförs återkommande.¹²⁹

Även inom andra fokusområden förekommer mer övergripande analyser av konsumentproblem i samband med att den årliga verksamhetsplaneringen tas fram. Då planeras eventuell tematisk tillsyn (som kan ha kartläggning som ett viktigt syfte) eller större löpande tillsynsinsatser.¹³⁰ Vår bedömning är dock att det handlar om en del av det operativa tillsynsarbetet, som avser specifika företeelser, snarare än om mer heltäckande analyser av konsumentproblemen inom området.

¹²⁸ Konsumentverket, synpunkter på utkast till granskningsrapport, 2022-04-28; intervju Konsumentverket, 2021-12-07.

¹²⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-07; Intervju Konsumentverket, 2021-12-14.

¹³⁰ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

5 Metoder för prioritering

I det här kapitlet behandlas delfråga 3: *Använder Konsumentverket sig av ändamålsenliga metoder för prioritering av insatser för att motverka konsumentproblem?*

Granskningen visar att Konsumentverkets metoder för prioritering i stort sett är ändamålsenliga men inte säkerställer likartade bedömningar mellan fokusområden. En betydande andel av den löpande tillsynen avser mindre brådskande ärenden där konsumentskadan är begränsad jämfört med den i andra ärenden. Konsumentverket har inte något strukturerat arbetssätt för att hålla uppsikt över fall som skulle kunna bli löpande tillsynsärenden men prioriteras bort. Granskningen visar följande huvudsakliga iakttagelser i kapitlet:

- Konsumentverkets kriterier för prioritering är allmänt hållna och lämnar stort utrymme för enskilda bedömningar. Det gäller både prioriteringsmodellen för tillsyn och rutinen för löpande tillsyn. Prioriteringen i det enskilda fallet utgår inte direkt från kriterierna utan görs som en helhetsbedömning där de allmänna kriterierna ingår som bakgrund.
- Konsumentverket har inget strukturerat arbetssätt för att hålla uppsikt över de uppslag till löpande tillsyn som inte prioriteras. I praktiken sker uppföljning av en del uppslag inom de flesta fokusområdena men det är ovanligt att bortprioriterade uppslag tas upp på nytt.
- Det är en stor variation mellan fokusområdena i fråga om hur brådskande deras löpande tillsyn har varit. Andelen brådskande eller mycket brådskande ärenden är absolut övervägande för två områden och betydande för tre områden. Samtidigt är andelen mindre brådskande ärenden stor eller mycket stor för åtta områden. I sådana ärenden är konsumentskadan begränsad jämfört med den i andra ärenden.

5.1 Inriktningen av tillsynen

Konsumentverkets indelning av tillsynen i fokusområden kompletterad med tvärgående frågor påverkar i vilken mån som marknader och fenomen blir föremål för tillsyn. Fokusområdena satsar mer resurser på tillsyn över marknadsföring än avtalsvillkor. En förklaring kan vara att de flesta anmälningar avser marknadsföring.

5.1.1 Inriktning på marknader och tvärgående frågor

Indelningen av tillsynsverksamheten i fokusområden påverkar i vilken utsträckning som olika marknader blir föremål för Konsumentverkets tillsyn. Fokusområdena är enligt Konsumentverket inte statiska men förändringar sker inte ofta. Urvalet av fokusområden stämmer väl överens med vilka marknader som är mest problematiska enligt KMU. Samtidigt kan antalet anmälningar inom ett fokusområde variera över tid.¹³¹ Indelningen i fokusområden kan ändras när myndigheten ser behov av att ändra inriktningen när det gäller vilka marknader som är prioriterade. Folkhälsa är det fokusområde som tillkommit senast, vid halvårsskiftet 2019. Konsumentverket har övervägt om juridiska tjänster ska bli ett fokusområde eftersom det är en marknad som är särskilt problematisk, men har valt att inte införa det. Inte heller de tvärgående områdena är enligt Konsumentverket avsedda att vara permanenta. Fram tills nyligen fanns även det tvärgående området prismarknadsföring, men det avslutades när Konsumentverket bedömde att kunskap om och arbetssätt på det området hade fått tillräcklig spridning i tillsynen.¹³²

Konsumentverket har gjort en del förändringar i fördelningen av personalresurser mellan fokusområden. Under 2021 gav cheferna för rättsenheterna varje fokusområde i uppdrag att bedöma bemanningen i förhållande till konsumentproblemen på området. Det resulterade i några justeringar i fokusområdenas bemanning.¹³³ Fokusområdena Motor och Energi är exempel på områden som tillförts ytterligare personalresurser.¹³⁴

5.1.2 Större delen av resurserna används för löpande tillsyn

Den absolut övervägande delen, mellan 80 och 90 procent, av de årliga resurserna under perioden 2017–2020 satsades på löpande tillsyn. Resurserna för löpande tillsyn har varit relativt konstanta. Löpande tillsyn riktas direkt mot näringsidkaren och kan följas av ingripande av KO om näringsidkaren inte rättar sig. Resurserna för övriga typer av insatser, som inte är kopplade till sanktionsmöjligheter, ökade sammantaget 2017–2020.

Tematisk tillsyn kan användas för att kartlägga förekomsten av problem och sprida information. Beroende på vad som framkommer kan den leda till att löpande

¹³¹ Uppgifter från Konsumentverkets ärendehanteringssystem, mottaget 2021-12-03.

¹³² Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*, s. 28. Intervju Konsumentverket, 2021-06-24. Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 b.

¹³³ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 a.

¹³⁴ Intervju Konsumentverket, 2021-12-13.

tillsynsärenden öppnas. Branschöverenskommelser används framför allt inom vissa fokusområden för att komma längre i konsumentskyddet än vad som följer av gällande rätt, när det finns potential att få ett brett genomslag. Informationsbrev, som ingår i kategorin samverkan med näringslivet, kan användas som ett mindre resurskrävande alternativ till löpande tillsyn vid enklare och mindre allvarliga konsumentproblem. Informationsbrev medför inte något krav på svar från näringsidkaren, men kan följas upp med löpande tillsyn vid behov.¹³⁵ Tabell 1 nedan visar kostnader för de insatserna under 2017–2020.

Tabell 1 Kostnader för insatser inom tillsynen 2017–2020, tkr

Insats	2017	2018	2019	2020
Löpande tillsyn	9 544	9 597	9 512	9 823
Tematisk tillsyn	516	573	656	1 097
Branschöverenskommelser	415	164	255	256
Samverkan med näringslivet	387	413	1 103	796
Totalt	10 862	10 747	11 526	11 972

Källa: Konsumentverkets ekonomisystem.

Anm.: De redovisade kostnaderna gäller nedlagd tid och motsvarar inte hela kostnaden. I stora drag bör proportionerna mellan insatstyperna vara tillförlitliga, men det kan förekomma avvikelser, speciellt för 2020.¹³⁶

Fördelningen av resurser på de fyra insatstyperna varierar mellan fokusområdena. Det gäller såväl totalt som andelsmässigt för respektive fokusområde. Två fokusområden, Resor och Hälsa, är särskilt framträdande i jämförelsen eftersom de genomgående¹³⁷ har satsat nästan samtliga resurser på löpande tillsyn. Investeringar och pension är det fokusområde som sammantaget har lagt ned störst andel resurser på tematisk tillsyn.¹³⁸ Det förklaras av att de flesta insatserna på detta område ska åtgärda konsumentproblem som inte medför någon större risk för ekonomisk skada eller personskada och som därmed inte är brådskande.¹³⁹ Även fokusområde Försäkringar har använt en större andel av resurserna för tematisk tillsyn jämfört med övriga.

¹³⁵ Konsumentverket, *Angående uttag av kortavgift*, mall, s. 2.

¹³⁶ E-post från Konsumentverket 2022-02-23.

¹³⁷ Med undantag för fokusområde Resor år 2019 då 85 procent av resurserna hänfördes till löpande tillsyn.

¹³⁸ Konsumentverkets ekonomisystem Agresso.

¹³⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-02.

5.1.3 Mer tillsyn över marknadsföring än avtalsvillkor

Den största delen av tillsynen avser marknadsföring. Mer än dubbelt så många löpande tillsynsärenden berörde i första hand marknadsföringslagen jämfört med avtalsvillkorslagen 2020.¹⁴⁰ Av våra intervjuer med jurister framgår också att fokusområdena generellt sett lägger ned större resurser på tillsyn över marknadsföring än avtalsvillkor. För två fokusområden, Folkhälsa och Boende, är detta särskilt tydligt.¹⁴¹ Att tillsynen av marknadsföring överväger förklaras för vissa fokusområden med att det är enklare för konsumenterna att uppmärksamma och därmed anmäla otillbörlig marknadsföring än oskäliga avtalsvillkor. Flera jurister betonar dock att många tillsynsinsatser avser både marknadsföring och avtalsvillkor, eftersom avtalsvillkor ofta är en del av marknadsföringen. Dessutom anges att anmälningar eller andra kontakter som gäller oskäliga avtalsvillkor ofta grundas på något civilrättsligt problem som ligger utanför Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsynsansvar. Sådana civilrättsliga problem kan exempelvis avse tvist om ångerrätt eller reklamation.¹⁴²

5.2 Avvägningar och utmaningar vid prioritering

Konsumentverket har en prioriteringsmodell och en rutin för löpande tillsyn med allmänt hållna kriterier för bedömningen av om en insats ska inledas eller inte. I praktiken använder de flesta fokusområden modellen och rutinen som en bakgrund. Det är viktigt för Konsumentverket att säkra bevisning av överträdelse som gör det möjligt för Konsumentverket att agera rättsligt vid behov och bevisläget påverkar bedömningen av om löpande tillsyn ska inledas. Digital marknadsföring och telefonförsäljning är särskilt utmanande områden när det gäller beviskrav.

5.2.1 Prioriteringsmodell och rutin används som bakgrund

Bedömningen av om en insats ska inledas för att åtgärda ett konsumentproblem ska enligt Konsumentverket styras av dess prioriteringsmodell. Om löpande tillsyn övervägs, ska enligt Konsumentverket även kriterierna i rutinen för löpande tillsyn användas.¹⁴³

Rutinen för löpande tillsyn anger allmänt hållna kriterier i form av ett antal frågor om ifall det är motiverat att vidta en åtgärd. Utgångspunkten bör enligt rutinen alltid vara konsumentnyttan men det ska även göras en avvägning utifrån förväntad

¹⁴⁰ Uppgifter från Konsumentverkets ärendehanteringssystem, mottaget 2021-12-03.

¹⁴¹ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁴² Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁴³ Intervju Konsumentverket, 2021-12-10 a.

arbetsinsats.¹⁴⁴ Avvägningen mellan frågorna anges inte närmare i rutinen. Vi beskriver huvuddragen i frågorna i rutan nedan.

Frågor som ansvarig jurist enligt rutinen för löpande tillsyn bör fundera på vid bedömningen av om det är motiverat att inleda en insats

- Ligger problemet inom Konsumentverkets tillsynsområde?
- Hur många konsumenter berörs?
- Hur många anmälningar har Konsumentverket mottagit rörande företeelsen?
- Förekommer konsumentproblemet hos flera företag?
- Förekommer problemet inom övriga EU?
- Vilken ekonomisk påverkan har företeelsen på konsumenten/konsumentkollektivet?
- Berörs en svag eller särskilt utsatt konsumentgrupp?
- Finns det kopplingar till Konsumentverkets tvärgående perspektiv eller andra övergripande prioriterade områden?
- Har Konsumentverket agerat mot en liknande företeelse i samma bransch tidigare?
- Rör det sig om en ny och/eller växande marknad?
- Bryter näringsidkaren mot en branschöverenskommelse?

Också Konsumentverkets prioriteringsmodell utgår från allmänt hållna kriterier. Utifrån modellen ska konsumentproblem främst kategoriseras utifrån hur brådskande det är med en insats från Konsumentverket. Röd färg anger att problemet är mycket brådskande, orange färg att det är brådskande av normalgraden och gult att det är mindre brådskande. Som komplettering för gul färg anges att personskada eller ekonomisk skada är begränsad. Grön färg innebär främst att det saknas rättspraxis. Också typ av konsumentskada anges i modellen. I mycket brådskande fall ska enbart löpande tillsyn inledas. I andra fall kan löpande tillsyn, tematisk tillsyn, branschöverenskommelse eller samverkan med näringslivet aktualiseras.¹⁴⁵ Se figur 1.

¹⁴⁴ Konsumentverket, *Rutin för löpande tillsyn*, revision J, 2021.

¹⁴⁵ Konsumentverket, *Triagen en beskrivning*, 2020-12-14.

Figur 1 Konsumentverkets prioriteringsmodell

	Direkt konsumentskada			Indirekt konsumentskada
A	Personskada (stor)	Personskada	Personskada (begränsad)	Hinder för tillsyn
B	Ekonomisk skada (stor)	Ekonomisk skada	Ekonomisk skada (begränsad)	Praxis saknas
C	Utsatta/sårbara	Utsatta/sårbara		
D	Uppprepning	Uppprepning		

Källa: Konsumentverket.

Prioriteringsmodellen används i praktiken som en bakgrund vid bedömningen av konsumentproblem. De flesta fokusområden använder modellen som en bakgrund vid bedömningen av om löpande tillsyn eller någon annan insats ska inledas. Ett fokusområde använder alltid modellen generellt vid den bedömningen. Det fokusområdet har också lagt till en ytterligare bedömningsfaktor, hur utbrett konsumentproblemet är, i röd kategori eftersom det anges ha en stor andel av tillsynsärendena i den. Flera jurister framhåller att modellen främst används i samband med den årliga verksamhetsplaneringen. Kriterierna i modellen anges vara allmänt hållna och inte helt anpassade till de olika fokusområdena, vilket vissa jurister framhåller som bra. Två fokusområden använder modellen främst vid överlämnande av ärenden till KO-sekretariatet.¹⁴⁶ Under 2022 arbetar Konsumentverket med att utveckla prioriteringsmodellen, bland annat för att främja likartade bedömningar av konsumentproblem och förtydliga värderingen av de ärenden vilka klassificeras som mycket brådskande.¹⁴⁷

Av alternativen till att inleda löpande tillsynsärende verkar det främst vara tematisk tillsyn och informationsbrev som kan bli aktuella. Jurister vid de flesta fokusområdena nämner att informationsbrev används. Vissa fokusområden har använt det verktyget frekvent medan andra har använt det vid några tillfällen. Fyra fokusområden har inte använt informationsbrev eller bara använt det i något

¹⁴⁶ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁴⁷ Intervju Konsumentverket, 2022-12-10 a; Konsumentverket, synpunkter på utkast till granskningsrapport 2022-04-28.

enstaka fall. Jurister vid fem fokusområden anger att tematisk tillsyn används som alternativ. Både branschöverenskommelser och möten eller dialoger med branschen framhålls av två jurister vardera som alternativ.¹⁴⁸

5.2.2 Värderingen av konsumentnyttan brukar preciseras

Konsumentverket använder ofta begreppet konsumentnytta som utgångspunkt vid prioritering och val av insatstyp. Begreppet konsumentnytta infördes som styrningsbegrepp 2012, för att betona att det är den kollektiva konsumentnyttan av en insats som ska vara styrande.¹⁴⁹

De flesta fokusområden använder mer specifika faktorer vid värderingen av konsumentnyttan med en insats. Flera av de intervjuade juristerna betonar att prioriteringen bygger på en helhetsbedömning i det enskilda fallet snarare än tillämpning av statistiska kriterier. De flesta refererar till mer specifika faktorer vid värderingen av konsumentnyttan, som också kopplar till frågorna i rutinen för löpande tillsyn. En vanlig faktor anges vara ekonomisk skada, antingen genom att det är ett större antal konsumenter som drabbas i lägre grad eller genom att det rör sig om ett mindre antal konsumenter som drabbas i högre grad. En annan vanlig faktor är att konsumentproblemet drabbar utsatta eller sårbara konsumentgrupper. Fokusområde Hälsa använder dessutom ofta risken för personskada vid bedömningen, liksom behovet av att få fram rättspraxis. Flera jurister uppger att antalet anmälningar är en viktig grund för prioritering.¹⁵⁰

5.2.3 Avvägningar om inledande av tillsyn diskuteras oftast gemensamt inom fokusområdena

Vid de flesta fokusområdena bedöms frågan om att inleda löpande tillsyn eller någon annan insats oftast utifrån gemensamma diskussioner inom dem. Jurister med mer än sex månaders tjänstgöringstid har behörighet att inleda löpande tillsyn. Jurister vid sju fokusområden uppger dock att sådana bedömningar alltid eller nästan alltid görs efter diskussion med övriga jurister inom fokusområdena. För de fyra områden där detta inte är lika vanligt anges att det sker avstämningar med övriga jurister inom fokusområdet om det är fråga om annat än rutinmässiga fall. Detta gäller också om det finns osäkerheter i bedömningen eller om fallet kräver mer arbete med utredningen av rättsläge eller metodik.¹⁵¹

¹⁴⁸ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁴⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 a.

¹⁵⁰ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁵¹ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

Det är också vanligt att avstämning görs med enhetschefen. Jurister vid sex av fokusområdena anger att de tar stöd av enhetschefen eller stämmer av frågan med den. Jurister vid tre av fokusområdena anger att en avstämning också kan göras med processråd vid KO-sekretariatet.¹⁵²

5.2.4 Viktigt att kunna säkra bevis för överträdelser

Bevisläget påverkar bedömningen av om löpande tillsyn inleds. Jurister vid nio fokusområden anger att det tas hänsyn till förekomsten av bevis eller möjligheterna att kunna samla in bevis vid bedömningen av om löpande tillsyn ska inledas. Ett vanligt skäl är att tillräcklig bevisning är viktig för att kunna ta ärendet vidare till domstol, om företaget inte skulle rätta sig frivilligt. Samtidigt för flera jurister fram att det finns olika sätt att hantera bevissvårigheter på. Det kan vara att ställa frågor till näringsidkaren och be om marknadsföring eller avtalsvillkor eller att på andra sätt säkra bevisning innan ett ärende inleds.¹⁵³

Konsumentverket har en rutin för bevissäkring i löpande tillsynsärenden. Rutinen beskriver olika typer av bevisning, verktyg och tjänster som kan användas och hur dokumentationen ska se ut.¹⁵⁴ Juristerna lyfter inte fram några genomgående brister i förutsättningarna för att säkra bevis. Det finns dock särskilda utmaningar för vissa typer av ärenden, bland annat riktad marknadsföring på internet och telefonförsäljning.¹⁵⁵

Svårigheten att upptäcka riktad marknadsföring på internet¹⁵⁶ påverkar även möjligheterna att samla in bevis för överträdelser. Flera jurister betonar att det är viktigt att konsumenterna som anmäler marknadsföring bifogar dokumentation av den till anmälan, för att Konsumentverket ska kunna bevisa att marknadsföringen är otillbörlig.¹⁵⁷

Trots att ett lagkrav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning infördes 2018¹⁵⁸ kvarstår konsumentproblem på området. Enligt Konsumentverket kan det ha blivit enklare för konsumenterna att tacka nej till erbjudandet.¹⁵⁹ Samtidigt har det blivit

¹⁵² Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁵³ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁵⁴ Konsumentverket, *Rutin för bevissäkring på nätet*, bilaga 1, 2018.

¹⁵⁵ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁵⁶ Se avsnitt 4.2.

¹⁵⁷ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁵⁸ Prop. 2017/18:129, bet. 2017/18:CU36, rskr. 2017/18:404.

¹⁵⁹ Konsumentverket, *Telefonförsäljning*, 2020, s. 3.

svårare att ta fram bevis för överträdelse när oseriösa näringsidkare bedriver telefonförsäljning.¹⁶⁰

5.3 Uppsikt över oprioriterade uppslag till tillsyn

Konsumentverket förutsätter att fokusområdena har bäst överblick över fall som inte prioriteras men enskilda sådana fall ska inte följas upp. Företrädare för Konsumentverket anger att det är varje fokusområde som har bäst överblick över de uppslag till löpande tillsynsärenden som inte prioriteras. Juristerna ska dock inte följa upp fall som ärenden inte öppnas på.¹⁶¹ Jurister vid fyra fokusområden anger uttryckligen begränsade resurser eller tidsbrist som en betydande faktor för att inte inleda tillsyn. Jurister vid tre andra fokusområden anger däremot uttryckligen motsatsen.¹⁶²

Konsumentverket har inget gemensamt strukturerat arbetssätt för att hålla uppsikt över de uppslag till löpande tillsyn som inte prioriteras. De flesta av fokusområdena har interna listor över intressanta uppslag eller konsumentproblem som kan bli aktuella för insatser inom tillsynen. Listorna används på olika sätt. Sex fokusområden samlar intressanta uppslag i sin lista, bland annat från en del bortprioriterade fall och uppslag till följd av annan information. Uppslagen kan ligga till grund för generella uppslag i verksamhetsplaneringen och i vissa fall för att kunna öppna tillsynsärende vid ett senare tillfälle. Tre fokusområden använder sina respektive listor för att notera intressanta men ej prioriterade uppslag. Syftet är att kunna öppna löpande tillsynsärende vid ett senare tillfälle. Två fokusområden har inte någon särskild dokumentation över bortprioriterade fall.¹⁶³

Det är ovanligt att uppslag till löpande tillsynsärenden tas upp på nytt efter att de har prioriterats bort. För de fokusområden som använder listor eller kataloger över intressanta uppslag som inte prioriterats, uppges det vara ovanligt att de öppnas löpande tillsynsärenden för de fall som tagits med i listorna eller katalogerna. Det fokusområde som i stället har en löpande bevakning av de få anmälningar som inkommer inleder löpande tillsyn i del fall som tidigare inte prioriterats, även om det är ovanligt.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Intervju Konsumentverket, 2021-06-24. Intervju Konsumentverket, 2021-11-25 a. Intervju Konsumentverket, 2021-11-26. Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 c.

¹⁶¹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 a. Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 d.

¹⁶² Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

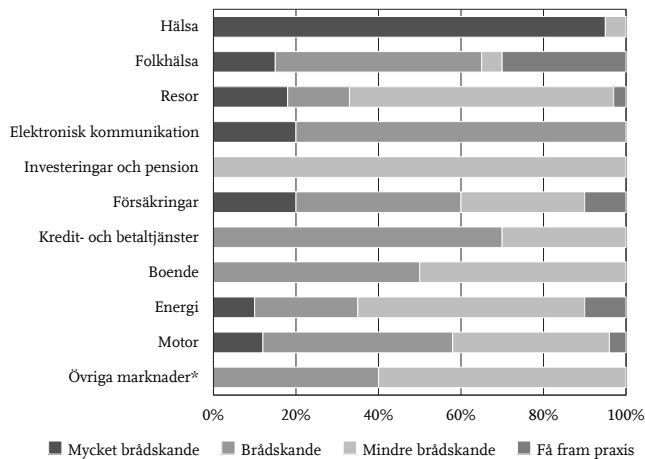
¹⁶³ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

¹⁶⁴ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

5.4 Slutförd löpande tillsyn utifrån prioriteringsmodellen

Det skiljer sig åt mellan fokusområdena hur brådskande den löpande tillsynen har varit. Som vi har beskrivit i avsnitt 5.2.1. är det inte helt tydligt hur avvägningen ska göras mellan de allmänt formulerade kriterierna i prioriteringsmodellen och rutinen för löpande tillsyn. För att kunna bedöma hur brådskande tillsynsärendena har varit enligt Konsumentverket, har vi bitt Konsumentverket att skatta fördelningen av slutförda tillsynsärenden på modellens kategorier. Se diagram 5 nedan som visar fördelningen per fokusområde.

Diagram 5 Fördelning per fokusområde av löpande tillsynsärenden 2019–2020 enligt prioriteringsmodellen



Källa: Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: *Andelarna för Övriga marknader bör tolkas med försiktighet eftersom det området bildades vid halvårsskiftet 2020 och därför hade få löpande tillsynsärenden under perioden.

Av diagrammet framgår flera skillnader i hur brådskande fokusområdenas löpande tillsynsärenden har varit:

- För Hälsa har nästan samtliga ärenden varit mycket brådskande och för Elektronisk kommunikation har fyra femtedelar av ärendena varit brådskande och en femtedel mycket brådskande.
- Andra områden med en betydande andel brådskande eller mycket brådskande ärenden är Motor, Försäkringar och Folkhälsa.
- Andelen mindre brådskande ärenden, där personskada eller ekonomisk skada är begränsad¹⁶⁵, har varit särskilt framträdande för fem fokusområden. Inom Investeringar och pension har samtliga ärenden varit mindre brådskande. Inom Boende, Energi, Resor och Övriga marknader har andelen mindre brådskande ärenden uppgått till hälften eller mer.
- Flera andra fokusområden har en stor andel tillsynsärenden som varit mindre brådskande. För Motor, Kredit- och betaltjänster och Försäkringar uppgår andelen till drygt en tredjedel respektive nästan en tredjedel.
- Ärenden som främst inletts för att få fram rättspraxis finns inom fem fokusområden. För Folkhälsa har sådana ärenden utgjort en tredjedel och för Resor, Energi, Försäkringar och Motor en tiondel eller mindre.

Vid en jämförelse med diagram 4 i avsnitt 4.3 finns det inte någon tydlig koppling mellan olika informationskällors betydelse för tillsynsarbetet och hur brådskande ärendet är. Däremot har fokusområden där tillsynsärendena till lika eller övervägande del varit brådskande eller mycket brådskande, förhållandevis stora andelar av de totalt sett inkomna anmälningarna 2020 (se avsnitt 4.1.1).¹⁶⁶

¹⁶⁵ Termen begränsad ska enligt Konsumentverket ses i förhållande till konsumentskadan enligt de övriga kategorierna i prioriteringsmodellen. Konsumentverket, synpunkter på utkast till granskningsrapport, 2022-04-28.

¹⁶⁶ Undantaget är fokusområde Resor som har en förhållandevis stor del av totala antalet anmälningar men endast drygt 30 procent av de löpande tillsynsärendena i röd eller orange kategori. Övriga marknader ingår inte i denna del av jämförelsen eftersom området startade mitten av 2020.

6 Åtgärder mot konsumentproblem

I det här kapitlet behandlas delfråga 4: *Resultater tillsynen i att de konsumentproblem som Konsumentverket prioriterar motverkas?*

Granskningen visar att de flesta konsumentproblem som Konsumentverket prioriterar för löpande tillsyn blir åtgärdade, och att avsaknad av åtgärd oftast beror på andra anledningar än att underlagen från tillsynen inte är tillräckliga. Uppföljningen av löpande tillsynsärenden kan dock utvecklas. Granskningen visar följande huvudsakliga iakttagelser i kapitlet:

- En stor andel av löpande tillsynsärenden slutar med att näringsidkaren rättar sig frivilligt.
- En mindre andel av ärenden som inte slutar med frivillig rättelse leder till föreläggande från KO eller prövning i domstol. Konsumentverket lägger ner få ärenden för att det saknas bevisning. Att ärenden avslutas utan rättslig åtgärd beror oftare på att de överförts till samarbetet inom EU eller inte längre är aktuella.
- Konsumentverket har en varningslista för att informera om näringsidkare som det saknas andra vägar att agera emot. Det har visat sig vara svårt att använda varningslistan. Den har använts för att informera om tre näringsidkare sedan 2015.
- Sedan 2015 följer en utsedd handläggare upp alla avslutade löpande tillsynsärenden inom sex månader. Det finns ingen rutin som anger att ytterligare uppföljning ska genomföras av rättsenheternas avslutade ärenden. I regel genomförs inte någon kompletterande uppföljning av den centrala.

6.1 Resultat av tillsyn

Andelen löpande tillsynsärenden som slutade med att näringsidkaren rättade sig frivilligt var 75 procent 2020. De föregående åren var andelen något högre. I de fall som det inte sker kan ärendet lämnas över till KO som kan utfärda ett föreläggande eller driva ärendet i Patent- och marknadsdomstolen. Det är relativt ovanligt att Konsumentverket avslutar löpande tillsynsärenden med anledning av att det saknas tillräckliga bevis för att driva ett ärende vidare.

6.1.1 Tematisk tillsyn resulterar i kartläggning och informations spridning

Tematisk tillsyn syftar till att komma till rätta med vanligt förekommande konsumentproblem inom specifika branscher. Enligt Konsumentverket ska resultatet av en tematisk granskning spridas genom medier, branschkontakter, andra myndigheter och konsumentbyråer. På så sätt ska granskningens budskap träffa en bredare mottagargrupp än vid löpande tillsyn av enskilda företag. Enligt Konsumentverket medför en tematisk granskning att branschen får svårare än vid löpande tillsyn att ignorera konsumentproblem, i och med den tematiska granskningen uppmärksammar flera näringsidkare samtidigt på liknande brister. Till detta kommer enligt myndigheten att en tematisk granskning är ofta medialt intressant, vilket gör att även konsumenter uppmärksammas på problem och blir mer medvetna om den aktuella marknaden. Konsumentverket anger att det därmed uppnår även konsumentupplysning.¹⁶⁷

Konsumentverket genomförde 2020 elva tematiska tillsynsinsatser, vilket överstiger målet om sex insatser per år som Konsumentverket har ställt upp.¹⁶⁸ Samtliga fokusområden genomförde minst två tematiska tillsynsinsatser 2017–2020. Fokusområdena Investering och pension och Försäkringar genomförde flest tematiska tillsynsinsatser under perioden, totalt sex vardera.¹⁶⁹

Kopplingen mellan tematisk tillsyn och löpande tillsyn varierar. Det kan förekomma löpande tillsyn parallellt med den tematiska, men detta är enligt Konsumentverket inte så vanligt. Det är vanligare att löpande tillsyn inleds efter avslutad tematisk tillsyn. Den tematiska tillsynen kan även följas upp genom samverkan med näringslivet.¹⁷⁰ Tematiska tillsynsinsatser avslutas alltid med att Konsumentverket tar fram en promemoria som kommuniceras till de näringsidkare som var föremål för granskningen, och som ofta även sprids till en bredare krets exempelvis via branschorganisationer.¹⁷¹

Beroende på vilka överträdelser som upptäcks vid den tematiska tillsynen kan Konsumentverket välja att inleda löpande tillsynsärenden direkt eller efter att den tematiska tillsynen avslutats. Detta kommuniceras i vissa fall i promemorian. I ett

¹⁶⁷ Konsumentverket, *Rutin för tematisk tillsyn*, Utgåva A, 2017, s. 1.

¹⁶⁸ Konsumentverket, *Mål och indikatorer RO Marknadsrätt*. Indikatorerna kopplar till resultatmålet "Konsumentverkets arbete bidrar väsentligt till att företagen följer de konsumentskyddande reglerna".

¹⁶⁹ Konsumentverket, sammanställning av tillsynsärenden, mottagen 2021-11-09.

¹⁷⁰ Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*, s. 20 f; intervju Konsumentverket, 2021-10-27.

¹⁷¹ Urval av tematiska tillsynspromemorior; Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*; intervju Konsumentverket, 2021-12-09 d; intervju Konsumentverket, 2021-06-24.

exempel anges i promemorian att granskningen resulterade i 14 löpande tillsynsärenden och att samtliga ärenden avslutades efter att bolagen frivilligt utlovat rättelser.¹⁷² I ett annat exempel anges att Konsumentverket öppnade 18 löpande tillsynsärenden mot bolag i branschen.¹⁷³

I promemorian kan även framgå att Konsumentverket avser att öppna löpande tillsynsärenden vid en uppföljning som planeras längre fram i tiden. I ett exempel anges att bolagen som omfattades av granskningen kommer få del av promemorian och att myndigheten kan komma att inleda löpande tillsynsärenden mot dels bolag som omfattas av granskningen, dels andra bolag i branschen.¹⁷⁴ Den tematiska granskningen följs upp av fokusområdet som kontrollerar rättelsegraden bland de granskade bolagen. Det kan ske efter sex månader men det kan även dröja längre.¹⁷⁵

6.1.2 Huvuddelen av löpande tillsynsärenden slutar med rättelse

Konsumentverket strävar i de allra flesta fall efter att löpande tillsynsärenden ska resultera i att näringsidkaren som är motpart rättar sig frivilligt.¹⁷⁶ Andelen som slutade med frivillig rättelse var 75 procent 2020, vilket översteg Konsumentverkets mål om minst 70 procent men var något lägre än föregående år.¹⁷⁷ År 2020 avslutade Konsumentverket 276 löpande tillsynsärenden. Det var färre än föregående år, och nådde inte upp till Konsumentverkets mål om 300 ärenden. Målet hade justerats upp inför året. Enligt Konsumentverket kan den minskade rättelsegraden 2020 delvis förklaras av att det inom fler områden än tidigare hade skickats informationsbrev i stället för att öppnas tillsynsärenden vid mindre överträdelser, där Konsumentverket vanligtvis förväntar sig en rättelse.¹⁷⁸ Konsumentverket följde under 2021 upp rättelsegraden inom fokusområdena, eftersom den varierade mellan fokusområdena. Konsumentverket kom fram till att det främst är tillfälligheter som påverkar rättelsegraden, men att det historiskt sett har varit en hög rättelsegrad på det finansiella området.¹⁷⁹

¹⁷² Konsumentverket, *Granskning av dolda fel-försäkringar*, 2020.

¹⁷³ Konsumentverket, *Konsumentproblem inom reseområdet i samband med pandemin*, 2020.

¹⁷⁴ Konsumentverket, *Granskning av parkeringsbolagens marknadsföring och avtalsvillkor*, 2020.

¹⁷⁵ Urval av tematiska tillsynspromemorior. Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 d. Intervju Konsumentverket, 2021-06-24.

¹⁷⁶ Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, s. 10.

¹⁷⁷ Hit räknas även utfästelse om rättelse.

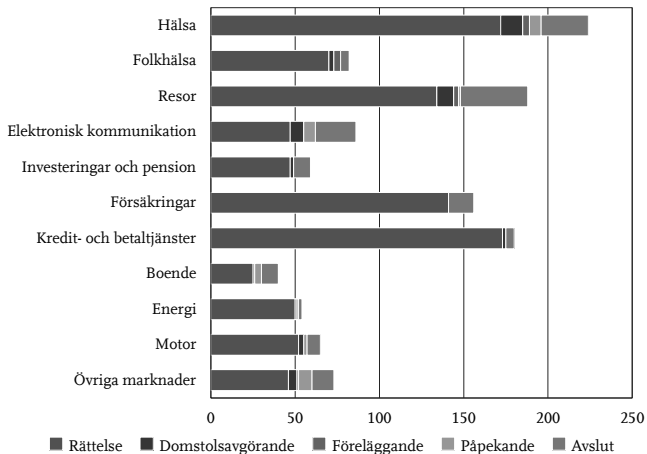
¹⁷⁸ Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*, s. 28.

¹⁷⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-10.

6.1.3 Löpande tillsynsärenden som inte slutar med rättelse kan resultera i föreläggande eller prövas i domstol

Bland de ärenden som inte slutar med frivillig rättelse är det fler som avslutas utan åtgärd än som tas över av KO. Mellan 5 och 10 procent av det totala antalet ärenden föredras för KO. Ungefär 75 procent av dessa tas över av KO. Ärenden som rör marknadsföring är mer än dubbelt så vanliga som de som rör avtalsvillkor bland löpande tillsynsärenden totalt sett, och är ytterligare något överrepresenterade bland ärenden som KO tar över.¹⁸⁰ När det gäller föreläggande brukar KO överväga detta om rättsläget är klart och ärendet i övrigt inte är av större vikt. Detta skedde i 12 av de drygt 1200 ärenden som avslutades under perioden 2017–2020. Är rättsläget oklart ansöker KO om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen.¹⁸¹ Antalet ärenden som avslutades med domstolsavgörande 2017–2020 var 48. Diagram 6 visar totalt antal av olika avslutsgrunder 2017–2020.

Diagram 6 Avslutsgrund i tillsynsärenden per fokusområde 2017–2021



Källa: Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: Tillsyn av kreditprövningar samt upphandlingar, överlaganden och administrativa ärenden har rensats bort i den här sammanställningen. Detta gäller även diagram 7.

¹⁸⁰ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 c.; Uppgifter från Konsumentverkets ärendehanteringssystem, mottaget 2021-12-03.

¹⁸¹ Intervju Konsumentverket, 2021-06-24.

Fokusområdena där en större andel löpande tillsynsärenden omfattar brådskande eller mycket brådskande konsumentproblem (diagram 5) har överlag lägre andel frivillig rättelse. En möjlig förklaring är att dessa ärenden oftare rör oseriösa aktörer. De fokusområden som lägger minst resurser på löpande tillsyn öppnar färre ärenden, men det framträder ingen tydlig skillnad när det gäller vad tillsynen resulterar i.

Konsumentverket fick 2016 möjlighet att meddela förelägganden med vite utan godkännande av näringsidkaren.¹⁸² Enligt Konsumentverket gav detta större utrymme att agera, men ställde även ökade krav för att agera i och med att inget nytt kan tillkomma i ärendet i efterhand om beslutet skulle överklagas. Antalet förelägganden är ungefär detsamma som före ändringen (bortsett från enskilda år då det fanns någon specifik anledning till avvikelser).¹⁸³ Företrädare för Regeringskansliet betonar att möjligheten för KO att meddela förelägganden i fall som inte är av större vikt tillkom för att det skulle kunna ske snabbare (utan att näringsidkaren skulle behöva godkänna det). Syftet var att öka effektiviteten och kunna meddela förbuds- och informationsförelägganden över huvud taget. Det var inget uttalat syfte i förarbetena att fler förelägganden skulle meddelas.¹⁸⁴

6.1.4 Få tillsynsärenden avslutas på grund av avsaknad av bevis

Tillsynsärenden där Konsumentverket bedömer att det har skett en överträdelse men inte ser behov av rättslig åtgärd eller inte har lyckats säkra bevisning avslutas med grunden påpekande.¹⁸⁵ Detta skedde i 5–10 ärenden av omkring 300 per år 2017–2020.¹⁸⁶ Det är alltså relativt få ärenden som avslutas utan att föredras för KO när Konsumentverket fortsatt bedömer att en överträdelse har skett.

I Konsumentverkets system används koden "avslut" när ett löpande tillsynsärende avslutas av andra orsaker än frivillig rättelse, domstolsavgörande, godkänt föreläggande eller påpekande. Koden avslut är den vanligaste avslutsgrunden utöver frivillig rättelse och förekom vid omkring 40 ärenden per år 2017–2020. Den här avslutsgrunden kan användas vid olika typer av situationer. Den enskilt vanligaste orsaken är att ärenden hanteras inom ramen för samarbete mellan EU-länders konsumentskyddande myndigheter. Det kan även handla om att det inte rör sig om en marknadsrättslig överträdelse eller att det inte går att fastställa om så är fallet, att Konsumentverket tillskrivit fel motpart eller att näringsidkaren stängt ned den

¹⁸² Prop. 2015/16:168, bet. 2015/16:CU23, rskr. 2015/16:300.

¹⁸³ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 c.

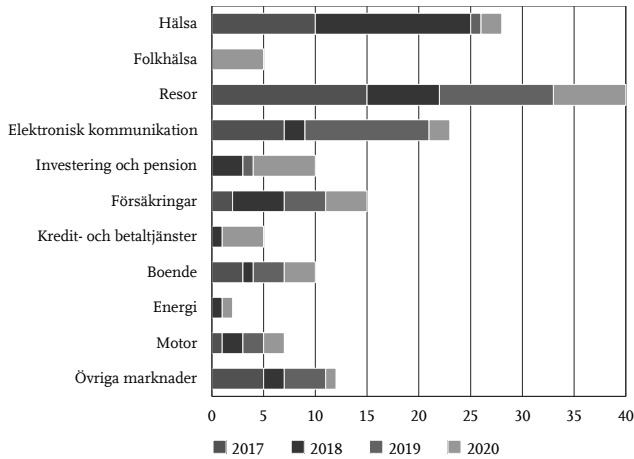
¹⁸⁴ Intervju Regeringskansliet, 2022-01-20.

¹⁸⁵ E-post från Konsumentverket, 2021-01-31 a.

¹⁸⁶ Uppgifter från Konsumentverkets ärendehanteringssystem, mottaget 2021-12-03.

aktuella webbplatsen eller helt upphört med verksamheten. I ett fåtal fall har näringsidkaren uppförts på Konsumentverkets varningslista.¹⁸⁷ Diagram 7 visar hur koden avslut fördelar sig mellan fokusområden och mellan olika år.

Diagram 7 Löpande tillsynsärenden 2017–2020 med koden avslut



Källa: Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

Antalet ärenden med koden avslut varierar både mellan fokusområden och mellan de undersökta åren för enskilda fokusområden. Fokusområdena Hälsa och Resor har sammanlagt haft flest ärenden med koden avslut under den senaste fyraårsperioden, men en betydande del av dessa har koppling till EU-samarbete.¹⁸⁸

En utmaning för Konsumentverket är när företag försvinner eller byter skepnad. En möjlighet är att koppla vitesföreläggande och yrkande om ansvar för till exempel marknadsstörningsavgift till en fysisk person. Då behöver KO kunna bevisa att den personen har ett betydande inflytande. KO strävar också efter bredare förbud för att minska risken för att näringsidkaren ska undkomma vite genom att göra små justeringar.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Uppgifter från Konsumentverkets ärendehanteringssystem, mottaget 2021-12-03; e-post från Konsumentverket, 2021-01-31 a; e-post från Konsumentverket, 2021-01-31 b.

¹⁸⁸ Uppgifter från Konsumentverkets ärendehanteringssystem, mottaget 2021-12-03.

¹⁸⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 c.

Konsumentverket publicerar en varningslista på sin webbplats för att informera konsumenter om aktuella och angelägna konsumentproblem när det saknas andra vägar att driva ett tillsynsärende.¹⁹⁰ Det har endast funnits totalt tre näringsidkare på varningslistan i dess nuvarande form. När varningslistan infördes antog Konsumentverket att processen för publicering skulle vara enklare än vad som har blivit fallet. Det kräver mycket arbete när näringsidkaren överklagar beslutet om att hamna på varningslistan.¹⁹¹ Det första beslutet överklagades, och Förvaltningsrätten förklarade att Konsumentverket inte hade laglig rätt att föra upp det aktuella bolaget på en varningslista på det sätt som skett.¹⁹² Målet överklagades till Kammarrätten i Göteborg som fann att Konsumentverket hade laglig rätt att föra upp bolaget på en varningslista på det sätt som skett men att myndighetens beslut ska grundas på tillräckliga, sakliga och objektiva omständigheter.¹⁹³

6.2 Uppföljning av löpande tillsyn

Samtliga löpande tillsynsärenden följs upp av en särskilt utsedd handläggare. År 2021 genomfördes uppföljning av 258 avslutade löpande tillsynsärenden. En ny överträdelse konstaterades i 14 och möjlig överträdelse i ytterligare 25 av dessa ärenden. I 10 fall kunde uppföljningen inte genomföras. Det finns ingen rutin som anger att ytterligare uppföljning ska genomföras av fokusområdena av deras avslutade löpande tillsynsärenden. Några fokusområdena följer under vissa omständigheter upp sina löpande tillsynsärenden för att komplettera den centrala uppföljningen men merparten genomför inte någon regelmässig kompletterande uppföljning.

6.2.1 En handläggare ansvarar för uppföljningen

Fram till 2015 ansvarade varje jurist på rättsenheterna för uppföljning av sina egna ärenden. Därefter ändrades metoden till en samlad uppföljning som genomförs av en utsedd handläggare, bland annat för att uppnå tidsbesparingar och jämnare kvalitet. Uppföljningen ska ske sex månader efter avslutat ärende, men i praktiken kan det dröja något längre. Om uppföljningen indikerar att näringsidkaren inte följt en dom, ett föreläggande eller en utfästelse om rättelse noteras detta i en lista. När uppföljaren hittar något relevant genomför uppföljaren bevissäkring direkt, för

¹⁹⁰ Konsumentverket, *Rutin varningslistan*, version 2.0, 2021.

¹⁹¹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-09 c.

¹⁹² Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 12 maj 2017 i mål nr 3982-16.

¹⁹³ Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 oktober 2017 i mål nr 2935-17. Med hänsyn till instansordningsprincipen återförvisades målet till förvaltningsrätten för ny handläggning i enlighet med vad som angavs i skälen för kammarrättens avgörande.

att underlätta för juristen som ska jobba vidare med ärendet. En enskild uppföljning tar i genomsnitt två till tre timmar att genomföra.¹⁹⁴ Efter genomförd uppföljning meddelar handläggaren det ansvariga fokusområdet som bedömer om ärende ska inledas och antecknar bedömningen i filen.¹⁹⁵ År 2021 genomfördes uppföljning av 258 tidigare löpande tillsynsärenden som avslutades mellan mars 2020 och mars 2021.¹⁹⁶ Konsumentverket meddelade senare att uppföljningen hade reviderats eftersom tekniska problem som tidigare förhindrade uppföljningen i 11 fall hade åtgärdats.¹⁹⁷ Det gav följande uppdaterade resultat:

- ingen överträdelse – 209 ärenden
- möjlig överträdelse – 25 ärenden
- överträdelse – 14 ärenden
- uppföljning kan inte genomföras – 10 ärenden¹⁹⁸

Vid konstaterad eller möjlig överträdelse avgör en jurist vid det berörda fokusområdet om ett nytt löpande tillsynsärende ska inledas. Ärenden som rör avtalsvillkor är enligt den ansvariga handläggaren generellt lättare att följa upp. Anledningen är att det ofta framgår tydligt av lagen och tillsynsbrevet vad överträdelsen består i medan marknadsföring är mer komplicerat. Ibland är det inte möjligt att kontrollera om det har skett nya överträdelser. Det gäller till exempel tillsynsärenden som har avsett riktade annonser och tidningsannonser. Om det har kommit nya anmälningar i sådana fall kan bedömningen ändå bli möjlig överträdelse, men det finns ett mörkertal med konsumentproblem som inte rapporteras.¹⁹⁹ För flertalet ärenden där uppföljningen resulterat i bedömningen överträdelse eller möjlig överträdelse har det inkommit nya anmälningar. Bland ärenden som resulterat i bedömningen ingen överträdelse är det ovanligt att nya anmälningar har inkommit. Det samma gäller ärenden där uppföljning inte varit möjlig att genomföra.²⁰⁰

¹⁹⁴ Intervju Konsumentverket, 2021-12-08.

¹⁹⁵ Konsumentverket, *Rutin för löpande tillsyn*, revision J, 2021.

¹⁹⁶ Några av de uppföljningar som skulle ha skett 2021 genomfördes i början av 2022. Dessa är inkluderade.

¹⁹⁷ E-post Konsumentverket, 2022-04-07.

¹⁹⁸ Konsumentverket, sammanställning av genomförda uppföljningar 2021, mottagen 2022-04-07.

¹⁹⁹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-08.

²⁰⁰ Konsumentverket, sammanställning av genomförda uppföljningar 2021, mottagen 2022-04-07.

6.2.2 En del fokusområden genomför kompletterande uppföljning

Fokusområdets jurister ska gå igenom uppföljningen senast en månad efter att den blivit genomförd.²⁰¹ Det finns ingen rutin som anger att en kompletterande uppföljning ska genomföras på rättsenheterna av deras avslutade löpande tillsynsärenden, och sådan genomförs inte regelmässigt.²⁰² Ett flertal jurister lyfter fram att en anledning till att återkomma till ett tidigare tillsynsärende är om det inkommer nya anmälningar mot den näringsidkaren.²⁰³ Inkommande anmälningar hanteras och bedöms dock även om det inte finns ett tidigare ärende. Sex fokusområden genomför kompletterande uppföljning under vissa omständigheter:

- Tre fokusområden följer ibland upp ett ärende längre fram eller avvaktar med att avsluta ärendet om näringsidkaren har gjort en utfästelse om rättelse som det finns skäl att invänta.²⁰⁴
- Ett fokusområde lyfter specifikt fram att uppföljning genomförs av ärenden som inte kunde följas upp centralt enligt fastställd rutin.²⁰⁵
- Ett fokusområde följer upp cirka en fjärdedel av dess löpande tillsynsärenden separat. Det sker främst utifrån fokusområdets egen lista över fenomen och frågor av intresse, inte utifrån resultatet av den samlade uppföljningen.²⁰⁶
- Ett fokusområde följer upp ärenden när det finns faktorer som ger en förhöjd risk, exempelvis oseriösa aktörer som kan starta nya bolag. Sådana ärenden uppges vara enklare att kontrollera för fokusområdets jurister än för den utsedda uppföljaren.²⁰⁷

²⁰¹ Intervju Konsumentverket, 2021-12-08.

²⁰² Uppföljning sker dock i särskild ordning ärenden där ett bolags kreditprövning granskas.

²⁰³ Intervjuer med Konsumentverkets jurister vid 11 fokusområden.

²⁰⁴ Intervju Konsumentverket, 2021-10-12. Intervju Konsumentverket, 2021-10-13. Intervju Konsumentverket, 2021-12-02.

²⁰⁵ Intervju Konsumentverket, 2021-12-06.

²⁰⁶ Intervju Konsumentverket, 2021-12-16.

²⁰⁷ Intervju Konsumentverket, 2021-11-25 a.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Konsumentverket bedriver tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Vår bedömning är att tillsynen i huvudsak bedrivs ändamålsenligt och effektivt, och att Konsumentverket har inlett förbättringsarbeten som berör flera av de brister som finns i dag. Konsumentverket prioriterade under perioden 2014–2019 andra verksamhetsområden högre på grund av regeringsuppdrag som tog mycket av myndighetens gemensamma resurser, men satsar nu mer på att förbättra förutsättningarna för tillsynen. Det finns dock även fortsättningsvis utmaningar som Konsumentverket behöver arbeta med. Det finns en risk för att väsentliga konsumentproblem förblir oupptäckta, framför allt sådana som ger upphov till få anmälningar. Konsumentverket borde kunna arbeta mer ändamålsenligt med riskanalyser för att säkerställa att tillsynen genomförs där den gör störst nytta. Riksrevisionens bedömning är att Konsumentverket kan arbeta mer strukturerat för att följa upp uppslag som inte prioriteras, och koppla dessa till riskanalyserna. Tillsynen resulterar i stor utsträckning i att prioriterade konsumentproblem motverkas, men uppföljningen kan göras mer systematisk.

7.1 Regeringen styr tillsynen effektivt men uppföljningen kan göras mer utförlig

Regeringen har huvudsakligen styrt Konsumentverkets tillsyn på ett effektivt sätt, men redovisningen av uppföljningen kan göras mer utförlig. Periodvis har regeringsuppdrag för att bygga upp andra funktioner inom Konsumentverket medfört att mindre av myndighetens gemensamma resurser använts för tillsynen. Konsumentverkets breda tillsynsansvar medför också utmaningar i förhållande till andra aktörers tillsyn.

Konsumentverket utövar tillsyn över ett stort antal marknadsrättsliga och civilrättsliga författningar. Det finns utmaningar i gränsdragningen mellan Konsumentverkets och andra myndigheters tillsynsansvar, men utmaningarna kan hanteras på myndighetsnivå. Konsumentverket har bland annat ett särskilt uppdrag om samråd med Finansinspektionen på det finansiella området, där behovet av samråd är som störst.

Regeringens förslag till ny lagstiftning på området, som bland annat har resulterat i ökade befogenheter för Konsumentverket, har till stor del handlat om att omsätta EU:s lagstiftning i Sverige. Regeringen beslutade även om stärkta sanktionsmöjligheter för KO 2016 efter att Konsumentverket efterfrågat detta.

Regeringsuppdragen till Konsumentverket under perioden 2014–2019 rörde huvudsakligen andra områden än tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor. Mycket av Konsumentverkets gemensamma resurser gick åt för utveckling av digitala tjänster för några av dessa uppdrag. Sedan omkring 2019 har Konsumentverket haft större utrymme att prioritera insatser för att förbättra tillsynen.

Den centrala indikator som regeringen använder vid resultatbedömning av Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn är andelen företag som frivilligt rättat sig efter Konsumentverkets tillsynsbeslut. Den kan leda till tolkningen att enklare ärenden ger bättre resultat. Den ger också en bristfällig bild av tillsynens effekter mot oseriösa näringsidkare, eftersom de förmodligen rättar sig i mindre grad än seriösa näringsidkare.

7.2 Metoderna för att fånga upp konsumentproblem är i stort sett ändamålsenliga men riskanalyser kan utvecklas

Konsumentverkets metoder för att fånga upp konsumentproblem är till stor del ändamålsenliga. Det finns dock en risk för att konsumentproblem förblir oupptäckta eftersom vissa typer av kanaler inte bevakas i lika stor utsträckning med nuvarande metoder och verktyg. Konsumentverket har otillräckliga verktyg för att fånga upp konsumentproblem på digitala marknader. Konsumentverket arbetar heller inte tillräckligt med riskanalyser för att bedöma om det finns konsumentproblem som är över- eller underrepresenterade i tillsynen.

Inkomna anmälningar är Konsumentverkets viktigaste källa till information om förekomsten av konsumentproblem, men ger inte hela bilden av väsentliga risker. Enligt Konsumentverket håller många anmälningar dålig kvalitet eller är av andra anledningar inte relevanta för tillsynen av marknadsföring och avtalsvillkor. Att näringsidkare bryter mot regelverk som omfattas av Konsumentverkets tillsynsansvar sammanfaller inte alltid med att konsumenter upplever sig drabbade. Inom vissa fokusområden rör anmälningarna till stor del civilrättsliga frågor. Konsumentverket kan ha svårt att bedöma om det har skett en överträdelse och att säkra bevis när det inte har kommit in tillräckligt många anmälningar avseende ett visst fenomen. Detsamma gäller när anmälningarna inte ger tillräcklig information. Detta kan medföra risk för att vissa typer av konsumentproblem fångas upp i mindre utsträckning och mer sällan blir föremål för tillsyn. Konsumentverket har ett pågående projekt för att förbättra anmälningsfunktionen och utvecklar även ett nytt system för informationshantering som ska göra data

från anmälningar och kontakter med konsumentvägledning mer lättillgängliga och enhetliga. Detta bör öka underlagens användbarhet.

Inom vissa fokusområden är samarbete med myndigheter och andra aktörer en viktig metod för att fånga upp konsumentproblem, men inom flertalet är den egna omvärldsbevakningen det viktigaste alternativet till anmälningar. Den är beroende av strategiska urval och av att ändamålsenliga verktyg är tillgängliga, vilket inte alltid är fallet. Det finns därmed en risk för att bevakningen koncentreras till problemområden som är kända sedan tidigare.

Tillsyn av digital marknadsföring är en stor utmaning för Konsumentverket. Konsumentverket har under de senaste åren införskaffat och utvecklat nya verktyg som bland annat underlättar bevakning av sociala medier och kartläggning av vilseledande prismarknadsföring. Det skiljer sig dock åt mellan olika fokusområden hur mycket de nya verktygen används. Det kan delvis förklaras av vilka typer av marknadsföringskanaler och konsumentproblem som förekommer på olika marknader, men enligt Riksrevisionens bedömning förklarar det inte hela skillnaden. De befintliga verktygen täcker heller inte hela behovet av att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Speciellt personaliserad marknadsföring är svårt att bedriva tillsyn av. Konsumentverket menar att det krävs ytterligare resurser för att hålla jämna steg med den digitala utvecklingen. Samtidigt pågår samarbete om utveckling av nya verktyg på EU-nivå, med resurser som är större än vad Konsumentverket har möjlighet att använda för sin egen utveckling. Detta arbete pågår och har ännu inte gett några konkreta resultat.

För att utgå från en god kunskap om omfattningen av olika typer av konsumentproblem behöver Konsumentverket genomföra någon form av samlad riskanalys. För att få en övergripande bild genomför Konsumentverket återkommande konsumentmarknadsundersökningen och har genomfört uppskattningar av den samlade konsumentskadan. Metodiken behöver dock utvecklas, vilket Konsumentverket har påbörjat. Ett sätt att göra analyserna mer användbara som underlag för tillsynen kan vara att även skatta den strukturella konsumentskadan, som uppkommer från misslyckanden på marknaden, vilket inte görs i dag. Konsumentverket har infört tydligare styrning inom fokusområden mot produktkoder där konsumentproblemen är större, för att kunna använda tillgängliga resurser mer effektivt. Riksrevisionen ser positivt på detta. Det finns dock behov av att utveckla riskanalyserna inom respektive fokusområde för att kunna bedöma om det finns problem som är över- eller underrepresenterade i tillsynen.

7.3 Metoderna för prioritering är i stort sett ändamålsenliga

Konsumentverkets metoder för prioritering är i stort sett ändamålsenliga men kriterierna är inte tillräckligt tydligt definierade för att säkerställa likartade bedömningar mellan fokusområden. Prioriteringen resulterar också för de flesta fokusområdena i att en betydande andel av den löpande tillsynen avser mindre brådskande ärenden där konsumentskadan är begränsad. Konsumentverket inte något strukturerat arbetssätt för att hålla uppsikt över de fall som skulle kunna bli löpande tillsynsärenden men prioriteras bort.

Konsumentverket har en prioriteringsmodell med kriterier som bygger på storlek och typ av konsumentskada. Syftet är att kunna kategorisera olika konsumentproblem och att planera och prioritera mellan ärenden. Den ansvariga juristen ansvarar för att besluta om ett löpande tillsynsärende ska öppnas. Den avvägningen sker som en helhetsbedömning där ett antal generella frågor i rutinbeskrivningen för löpande tillsyn används som bakgrund. Rutinbeskrivningen definierar inte hur värderingen konkret ska göras när det gäller antal drabbade, storlek på konsumentskada och så vidare.

Riksrevisionen bedömer att det fastslagna arbetssättet i stort sett är ändamålsenligt för att myndigheten ska kunna göra välgrundade prioriteringar inom fokusområden. Konsumentproblem som innebär stor ekonomisk skada eller många drabbade väger tungt vid prioriteringen. Kriterierna är dock inte tillräckligt tydligt definierade för att säkerställa att likartade bedömningar görs mellan fokusområden. Samtidigt är det viktigt att beakta de stora skillnader som finns mellan fokusområdena när det gäller typerna av konsumentproblem och metoderna för problemuppfångning. De löpande tillsynsärendena hos flertalet fokusområden inkluderar en blandning av prioriteringsmodellens kategorier, men två fokusområden är ytterligheter i fråga om graden av brådskande ärenden. För Hälsa har nästan samtliga ärenden kategoriserats som mycket brådskande. För Investeringar och pension har samtliga ärenden kategoriserats som mindre brådskande. Riksrevisionen noterar också att andelen mindre brådskande tillsynsärenden är stor eller mycket stor för åtta av de elva fokusområdena. För den kategorin anger Konsumentverkets prioriteringsmodell att konsumentskadan är begränsad i förhållande till den i andra ärenden som Konsumentverket väljer att inleda.

De intervjuade juristerna lyfter inte fram några genomgående brister i förutsättningarna för att säkra bevis för att driva ärenden framåt. Den låga andelen ärenden som läggs ner på grund av bristande bevisning talar också för detta. Det finns dock särskilda utmaningar i ärenden som rör till exempel riktad marknadsföring på internet och telefonförsäljning. Förekomsten av bevis eller möjligheterna att kunna samla in bevis har i allmänhet betydelse vid bedömningen av om löpande tillsyn ska inledas. Inom en del fokusområden är också begränsade resurser och tidsbrist betydande faktorer bakom valet att inte inleda tillsyn till följd av ett identifierat konsumentproblem.

Konsumentverket har inte ett strukturerat arbetssätt för att hålla uppsikt över de konsumentproblem som skulle kunna bli tillsynsärenden men som inte prioriteras. Därmed sker det inte någon systematisk koppling till riskanalyser av om det kan finnas betydande konsumentproblem som Konsumentverket inte har prioriterat. De flesta av fokusområdena har interna listor över intressanta uppslag som skulle kunna bli aktuella för tillsyn. Listorna används på olika sätt. Två fokusområden har inte någon särskild dokumentation över bortprioriterade fall. Det är ovanligt att sådana uppslag till löpande tillsynsärenden tas upp på nytt efter att de har prioriterats bort.

7.4 Tillsynen resulterar i stor utsträckning i att prioriterade konsumentproblem motverkas

Riksrevisionen bedömer att tillsynen i stor utsträckning resulterar i att de konsumentproblem som Konsumentverket prioriterar motverkas. En stor andel av näringsidkarna som blir föremål för löpande tillsyn rättar sig efter Konsumentverkets uppfattning. Konsumentverkets interna mål om 70 procent rättelsegrad i löpande tillsynsärenden har överträffats under de senaste åren med viss marginal. Få ärenden avslutas för att det saknas tillräckliga bevis för att driva ärendet vidare när Konsumentverket fortsatt bedömer att en överträdelse har skett.

KO har utfärdat föreläggande eller processat i domstol i en knapp fjärdedel av de löpande tillsynsärenden som avslutades 2017–2020 av annat skäl än frivillig rättelse. De vanligaste skälen till att KO inte agerar i sådana fall är att ärendet har blivit inaktuellt, öppnades på felaktiga grunder eller har hänvisats till samarbetet mellan konsumentskyddande myndigheter inom EU. En utmaning handlar om oseriösa aktörer som försöker undvika Konsumentverkets åtgärder genom att byta skepnad när de blir föremål för tillsyn. Konsumentverket har metoder för att hantera sådana fall, men det är i en del fall svårt att nå framgång.

Samtliga löpande tillsynsärenden följs upp av en utsedd handläggare. I en del fall är det dock inte möjligt att med de resurser och metoder som används för detta syfte fastställa om det har skett en upprepad överträdelse. Det finns ingen rutin som anger att en kompletterande uppföljning ska genomföras på rättsenheterna av deras avslutade löpande tillsynsärenden, och någon sådan genomförs inte regelmässigt. Några fokusområden följer under vissa omständigheter upp sina löpande tillsynsärenden för att komplettera den centrala uppföljningen. Riksrevisionen ser en risk för att överträdelser kan missas i uppföljningen, men det gäller sannolikt ett mindre antal ärenden.

7.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen

- Överväg att komplettera indikatorn för resultatbedömning av Konsumentverkets marknadsrättsliga tillsyn med redovisning av ytterligare indikatorer eller bedömningar för att ge en allsidig bild av hur den tillsynen utvecklas. Det gäller till exempel Konsumentombudsmannens åtgärder utifrån tillsynen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Konsumentverket

- Ta fram en metod för uppskattning av strukturell konsumentskada och genomför regelbundna uppskattningar av den inom olika områden för att möjliggöra att tillsynen riktas mot de områden där den gör störst nytta.
- Förtydliga hur fokusområdena kontinuerligt ska arbeta med riskanalyser för att kunna bedöma om det finns problem som är över- eller underrepresenterade i tillsynen.

Referenslista

Författningar

EU-lagstiftning.

EUT L 345, 27.12.2017, s. 1–26, Celex 32017R2394, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004.*

EUT L 328, 18.12.2019, s. 7–28, Celex 32019L2161, *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161 av den 27 november 2019 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler.*

Svenska författningar.

Marknadsföringslag (2008:486).

Konsumentkreditlag (2010:1846).

Budgetlag (2011:203).

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Lag (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Förordning (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter.

Litteratur

Konsumentverket/KO och Branschorganisationen Färg, Möbler och Interiör, *Överenskommelse om köpevillkor för möbler och interiör*, dnr 2012/191.

Konsumentverket/KO och Telenor Sverige AB, TeliaSonera Sverige AB, Hi3GAccess AB, Tele2 Sverige AB och Netett Sverige AB, *Överenskommelse om marknadsföring av täckning för mobila tjänster*, dnr 2014/315.

Konsumentverket, *Angående uttag av kortavgift*, mall.

Konsumentverket, *Utvärdering av Hallå konsument Slutrapport till regeringen juni 2017*, rapport 2017:6, 2017.

Konsumentverket, *Rutin för tematisk tillsyn*, Utgåva A, 2017.

Konsumentverket, *Konsumentrapporten 2018*, rapport 2018:1, 2018.

Konsumentverket, *Konsumentskadan i Sverige Vad kostar misslyckade köp?*, rapport 2018:2, 2018.

Konsumentverket, *Rutin för bevisning på nätet*, bilaga 1, 2018.

Konsumentverket, *Insats-VP 2019*, 2019.

Konsumentverket, *Informationsmaterial om verktyg för sociala medier*, 2019.

Konsumentverket, *Vår omvärld 2019*, underlagsrapport 2020:3, 2020.

Konsumentverket, *Triagen en beskrivning*, 2020.

Konsumentverket, *Årsredovisning 2020*.

Konsumentverket, *Insats-VP 2020*, 2020.

Konsumentverket, *Telefonförsäljning*, dnr KOV 2019/15, 2020.

Konsumentverket KO, *Granskning av dolda fel-försäkringar*, dnr 2020/558, 2020.

Konsumentverket KO, *Konsumentproblem inom reseområdet i samband med pandemin*, dnr 2020/1147, 2020.

Konsumentverket KO, *Granskning av parkeringsbolagens marknadsföring och avtalsvillkor*, dnr 2020/193, 2020.

Konsumentverket, *Insats-VP 2021*, 2021.

Konsumentverket, *Mål och indikatorer RO Marknadsrätt*.

Konsumentverket, *Rutin varningslistan*, version 2.0, 2021.

Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2021*, 2021.

Konsumentverket, *Rutin för löpande tillsyn*, revision J, 2021.

Konsumentverket, *Läget i landet 2021 Konsumentvägledning*, dnr KOV 2021/408, 2021.

Konsumentverket, *Presentationsmaterial för Riksrevisionen*, 2021.

Konsumentverket, *KOBot systembeskrivning*, 2022.

Konsumentverket, *Budgetunderlag 2022–2024*, dnr 2021/201, 2021.

Konsumentverket, *Konsumtion på villovägar Hinder för väl fungerande konsumentmarknader och hållbar konsumtion*, rapport 2021:2, 2021.

Konsumentverket, *Konsumentverkets bevakning av svåra marknader En översikt av resultatet från Konsumentmarknadsundersökningen 2018 och 2019*, underlagsrapport 2021:2, 2021.

Konsumentverket, *Sammanställning av författningar använda i Konsumentverkets tillsyn*, 2021.

Konsumentverket och Finansinspektionen, *Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket*, FI Dnr 17-15062, 2017.

Ivarsson Westerberg, A., *Tillsyn, urval och effekter – vad säger forskningen?*, rapport till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014.

Regeringen, regeringsbeslut, *Uppdrag till Konsumentverket att inrätta och tillhandahålla ett forum för miljösmart konsumtion*, dnr Fi2017/01172/KO, 2017.

Regeringen, regeringsbeslut, *Uppdrag att identifiera och analysera hinder för väl fungerande marknader och för hållbar konsumtion*, dnr Fi2020/00945/KO, 2020.

Europeiska kommissionen, *Ny strategi för konsumentpolitiken – En hållbar återhämtning genom stärkt konsumentresiliens*, 2020.

Statskontoret, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, 2020

Utredningar

SOU 2018:1, *Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld*.

Riksdagstryck

Prop. 2009/10:7, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016 UO 18*, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:76.

Prop. 2015/16:168, *Stärkta sanktionsmöjligheter för Konsumentombudsmannen*, bet. 2015/16:CU23, rskr. 2015/16:300.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018 UO 18*, bet. 2017/18:CU1, rskr. 2017/18:68, rskr. 2017/18:69 och rskr. 2017/18:70.

Prop. 2017/18:129, *Skriftlighetskrav vid telefonsäljning*, bet. 2017/18:CU36, rskr. 2017/18:404.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019 UO 18*, bet. 2018/19:CU:1, rskr. 2018/19:81, rskr. 2018/19:82 och rskr. 2018/19:83.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020 UO 18*, bet. 2019/20:CU1, rskr. 2019/20:96 och rskr. 2019/20:97.

Prop. 2019/20:120, *Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet*, bet. 2019/20:CU24 och bet. 2019/20:CU23, rskr. 2019/20:358.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021 UO 18*, bet. 2020/21:CU1, rskr. 2020/21:99 och rskr. 2020/21:100.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022 UO 18*; bet. 2021/22:CU1, rskr. 2021/22:79 och rskr. 2021/22:80.

Prop. 2021/22:174, *Ett moderniserat konsumentskydd*.

Webbsidor

Konsumentverket, "Regler per område/bransch", <https://www.konsumentverket.se/for-foretag/regler-per-omradebransch/>, hämtad 2022-02-04.

Konsumentverket, "Webbanmälan", <https://www.konsumentverket.se/for-konsument/anmal-till-konsumentverket/anmalan/>, hämtad 2022-03-16.

Konsumentverket, "Hur ett tillsynsärende går till", <https://www.konsumentverket.se/for-konsument/anmal-till-konsumentverket/hur-ett-tillsynsarende-gar-till/>, hämtad 2022-03-23.

Konsumentverket, "Det här kan du anmäla", <https://www.konsumentverket.se/for-konsument/anmal-till-konsumentverket/det-har-kan-du-anmala/>, hämtad 2022-04-07.

Allt komplexare konsumentmarknader innebär att det har blivit svårare för konsumenterna att göra välgrundade val. Det riskerar också att ytterligare öka informationsunderläget gentemot näringsidkarna. Riksrevisionen har granskat Konsumentverkets tillsyn av näringsidkares marknadsföring och avtalsvillkor.

Granskningen visar att tillsynen i huvudsak bedrivs ändamålsenligt och effektivt, och att Konsumentverket har inlett förbättringsarbeten som berör flera av de brister som finns idag. Konsumentverkets metoder för att fånga upp konsumentproblem är till stor del ändamålsenliga, men det behövs bättre verktyg för att fånga upp problem på digitala marknader. Konsumentverket arbetar heller inte tillräckligt systematiskt med riskanalyser som en grund för att inrikta tillsynen. Granskningen visar även att Konsumentverkets metoder för att välja ut vilka konsumentproblem som ska åtgärdas i stort sett är ändamålsenliga och att tillsynen oftast resulterar i att de problem som Konsumentverket väljer ut för tillsyn motverkas.

Riksrevisionen bedömer vidare att Regeringen har styrt Konsumentverkets tillsyn på ett effektivt sätt, men att redovisningen av uppföljningen kan göras mer utförlig.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att komplettera indikatorn för resultatbedömning med ytterligare indikatorer eller bedömningar. Riksrevisionen rekommenderar Konsumentverket att utveckla riskanalyserna för att möjliggöra att tillsynen riktas mot de områden där den gör störst nytta.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2022

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenegard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Slottner

Regeringen beslutar skrivelse 2022/23:22 Riksrevisionens rapport om Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor