

VELFUNDERENDE MARKEDER

21 | 2018

ADFÆRDSBASERET FORBRUGERREGULERING

Regeringens forbrugerpolitiske strategi – *Forbruger i en digital verden* – sætter fokus på, hvordan regler og krav påvirker både virksomheder og forbrugere i en ny digital virkelighed. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til brug for strategien gennemgået al forbrugerrettet lovgivning ud fra et adfærdsvidenskabeligt perspektiv.

Med strategien lanceres en ny tilgang til forbrugerpolitikken, der tager afsæt i konkret viden om forbrugernes faktiske adfærd. Formålet med den adfærdsvidenskabelige tilgang er, at den forbrugerrettede regulering i højere grad får den tilsigtede effekt i markedet.

Der introduceres blandt andet tre principper for adfærdsbaseret forbrugerregulering, som har til formål at sikre en effektiv og ensartet tilgang til forbrugerbeskyttelse på tværs af de ansvarlige ministerier.

Strategien har ligeledes fokus på at fastholde forbrugerbeskyttelsen på et højt niveau uden unødige byrder for virksomhederne.

MAJ 2018

Regeringen offentliggjorde den 25. maj 2018 en ny forbrugerpolitisk strategi – Forbruger i en digital verden. Strategien indeholder i alt 24 initiativer, som bl.a. skal gøre det lettere for forbrugerne at navigere i en stadig mere digital verden. Strategien sætter blandt andet fokus på, hvordan regler og krav konkret påvirker forbrugere og virksomheder, og om reguleringen virker efter hensigten.

Ny tilgang til forbrugerpolitik

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til brug for strategien gennemgået al forbrugerrettet lovgivning ud fra et adfærdsvidenskabeligt perspektiv. Den forbrugerpolitiske strategi er således baseret på en ny tilgang til forbrugerpolitik, der tager udgangspunkt i viden om forbrugernes faktiske adfærd.

Den adfærdsvidenskabelige tilgang giver en operationel ramme, der belyser samspillet mellem forbrugere og virksomheder og kan styrke forståelsen for, hvordan forbrugerne agerer på markedet og hvordan regulering virker i praksis.

Boks 1

Nobelprisen for økonomi 2017

I 2017 gik Nobelprisen for økonomi til amerikanske Richard H. Thaler for sit bidrag til adfærdsøkonomisk tænkning og teori. Thaler fik prisen for sine undersøgelser af, hvorledes forskellige psykologiske mekanismer påvirker vores evne til at tage økonomiske beslutninger, og for sit store bidrag til teorien om Nudging.¹

¹ https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2017/press.html

Principper for adfærdsbaseret forbrugerregulering

Med den forbrugerpolitiske strategi introduceres tre principper for adfærdsbaseret forbrugerregulering, jf. boks 2. Principperne skal understøtte en fælles tænkning og tilgang til forbrugerpolitik i de ministerier og styrelser, der har ansvar for den konkrete regulering i Danmark.

Principperne for adfærdsbaseret forbrugerregulering skal bidrage til et højt niveau af forbrugerbeskyttelse og samtidig understøtte en implementering af reguleringen, der gør det nemmere for forbrugerne at træffe aktive og velinformerede valg til gavn for dem selv.

Forbrugere, der er aktive på markedet, opnår således lavere priser og bedre kvalitet. Samtidig styrker aktive forbrugere konkurrencen mellem virksomhederne, og det er til gavn for alle forbrugere.

Principperne skal desuden understøtte, at dokumenteret viden om forbrugernes faktiske adfærd anvendes ved ud-

formningen af forbrugerrettet regulering, så reguleringen lever op til formålet uden at pålægge virksomhederne unødige byrder.

Formålet med principperne er således at styrke fokus på, hvordan reguleringen faktisk implementeres og virker i praksis.

Boks 2

Tre principper for adfærdsbaseret forbrugerregulering²

PRINCIP 1:

Forbrugerrettet regulering bør understøtte simpel og handlingsanvisende forbrugerinformation

Det er vigtigt, at forbrugerne får præcis, handlingsanvisende og simpel information, hvis informationen skal indgå i deres beslutningsgrundlag.

For at skabe det bedste informationsniveau kan det være nødvendigt at dele informationer op, fx ved at præsentere forbrugeren for korte indledningsvise overblik med let adgang til mere omfattende information for dem, der ønsker det. Det skal gøre det lettere at sammenligne informationerne på tværs af produkter og medvirke til, at den mest relevante information er let tilgængelig og sammenlignelig.

PRINCIP 2:

Forbrugerrettet regulering bør understøtte, at forbrugerrettet information præsenteres på rette tidspunkt i forbrugernes beslutningsproces

Forbrugerrettet reguleringen bør understøtte, at forbrugerrettet information præsenteres på rette tidspunkt i forbrugers beslutningsproces. Ellers får informationen kun begrænset effekt. Der kan i den forbindelse sondres mellem tre faser i forbrugernes interaktion med virksomhederne:

- Før aftaleindgåelse (ex. information i markedsføringsøjemed)
- Under aftaleindgåelse (ex. kontraktinformation)
- Efter aftaleindgåelse (ex. "feedback" til forbrugeren i form af årsopgørelser og lignende)

Hvis informationen fx skal hjælpe forbrugeren til at sammenligne produkter, så skal den relevante information komme før selve aftaleindgåelsen.

Grundlæggende rettigheder og pligter, som ikke er til forhandling og ikke er en konkurrenceparameter for virksomheden, kan derimod med fordel fremgå som kontraktinformation.

Hvis informationen derimod skal understøtte, at forbrugeren holder sig orienteret i forhold til en oprindelig aftale (fx en abonnementsordning), så skal informationen komme som løbende feedback efter aftaleindgåelsen.

Forbrug af ydelser, som indgår i et løbende aftaleforhold, fx abonnementsordninger, stiller således særlige krav til informationen, hvis den skal kunne anvendes aktivt. Det kræver blandt andet, at informationen kommer på et tidspunkt, hvor forbrugeren er klar til at tage stilling til aftalen og fx ikke først, når betalingen er gennemført.

Boksen fortsætter på næste side

² www.adfaerdsprincipper.dk

Både i Danmark og i EU har den forbrugerrettede regulering traditionelt fokuseret på at forpligte virksomhederne til grundigt at informere forbrugerne, så de kan træffe deres beslutninger på et velinformeret grundlag.

Undersøgelser viser imidlertid, at oplysningerne kan være svære at overskue og ofte ikke bliver brugt aktivt i forbrugers beslutningsproces. Forbrugerne kan fx blive ramt af såkaldt information overload, og så virker de mange informationer ikke efter hensigten. I stedet risikerer vigtig information at "drukne i mængden".

For meget og for kompleks information kan endvidere medvirke til, at forbrugere ofte vælger status quo og forbliver i et aftaleforhold, selvom der potentielt findes produkter på markedet, der bedre matcher forbrugers præferencer⁵.

EU-Kommissionen har i et eksperiment vist, at kun ca. 9,5 pct. af europæerne åbnede handelsbetingelserne ved nethandel, hvis det var valgfrit. Det peger på, at forbrugerne ikke bruger denne information i særlig høj grad, selv om handelsbetingelserne indeholder vigtig information om fx transportomkostninger, returretigheder osv.

EU-kommissionen har også i andre tilfælde brugt adfærdsvidenskabelige metoder til at teste forbrugerpolitiske spørgsmål, herunder i forhold til. forudafkrydsede felter ved tillægskøb, jf. boks 4.

Boks 4 Eksempler fra EU

Som eksempel på anvendelsen af adfærdsvidenskab i udformningen af regulering kan nævnes forbrugerrettighedsdirektivets forbud mod forudafkrydsede felter ved tillægskøb. Standardindstillinger eller prædefinerede valg har nemlig stor indflydelse på vores adfærd, i det vi oftest vil vælge standardindstillingen, hvis flere muligheder er tilgængelige. Forbuddet i forbrugerrettighedsdirektivet har således til formål at begrænse virksomhedernes mulighed for at udnytte denne forbrugeradfærd.

Et andet eksempel er EU-Kommissionens krav til Microsoft om at give forbrugerne mulighed for ved installation af styresystem at vælge en anden internetbrowser end den, der blev leveret som standardindstilling med Microsofts styresystem. Målet var at skabe øget forbrugerbevidsthed om forskellige valgmuligheder og øget konkurrence mellem de forskellige udbydere.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tidligere identificeret en række transaktionsformer, som kan give væsentlige fordele for forbrugerne, men som samtidig (afhængig af udformning) rummer risiko for, at forbrugerne kan blive passive og have svært ved at navigere på markederne, jf. boks 5. Transaktionsformene kan medføre det, der er blevet kaldt *adfærdsbaserede markedsfejl*.

Boks 5 Transaktionsformer⁶

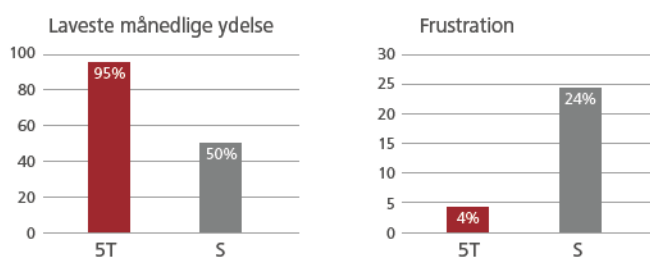
- Automatiserede transaktioner
- Vejledningsbaserede transaktioner
- Bundlede transaktioner
- Lock-in transaktioner
- Tidsforskudte transaktioner
- Tredjepartsfinansierede transaktioner

6 <https://www.kfst.dk/media/47124/ny-insigt-om-adfaerdsbaserede-markedsfejl.pdf>

Denne indsigt om adfærdsbaserede markedsfejl blev blandt andet anvendt i forbindelse med Konkurrencerådets analyse af realkreditmarkedet fra 2017⁷. I undersøgelsen skulle en gruppe forbrugere sammenligne lånetilbud fra tre finansielle institutter med og uden en forside, hvor nøgleinformationer blev præsenteret i et simpelt format. Forbrugernes reaktionsmønstre blev målt med såkaldte "eye-tracking"- og "face-recognition"-teknikker.

Det viste sig, at 95 pct. af deltagerne kunne identificere, hvilket lån, der havde den laveste månedlige ydelse, hvis de sammen med lånedokumenterne fik udleveret en simpel forside med nøgleinformationer. Det gjaldt derimod kun 50 pct. af de deltagere, som alene modtog de oprindelige lånetilbud. Derudover viste analysen, at deltagerens målte frustrationsniveau steg med op til 600 pct., når de bladrede væk fra den indsatte forside og blev bedt om at gennemgå de oprindelige lånetilbud.

Figur 2
Eksperiment med simpel låneforside



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har også gennemført en adfærdsvidenskabelig undersøgelse af, hvordan handelsbetingelser på nettet kan præsenteres, så forbrugerne bliver bedre i stand til at sammenligne væsentlige betingelser for købet.⁸

5 Martin J. Eppler & Jeanne Mengis: The Concept of Information Overload: A Review of Literature from Organization Science, Accounting, Marketing, MIS, and Related Disciplines (2010).

7 <https://www.kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2017/20170818-konkurrencen-paa-realkreditmarkedet/>

8 https://www.kfst.dk/media/50713/20180621-improving-the-effectiveness-of-terms-and-conditions_ny4.pdf

Undersøgelsen viser, at forbrugere er betydeligt mere opmærksomme på handelsbetingelserne, når disse præsenteres i et simplere format på selve produktsiden.

Når handelsbetingelserne blev præsenteret i et simplere format, kunne testdeltagerne svare rigtigt på gennemsnitligt 4,7 ud af 5 kontrolspørgsmål om handelsbetingelserne for købet. Til sammenligning havde testdeltagerne gennemsnitligt 3,4 rigtige svar ud af 5, når de blev præsenteret for de gældende handelsbetingelser.

Fremgangsmåde for den adfærdsbaserede gennemgang af forbrugerlovgivningen.

Step 1:

Kortlægning af den forbrugerrettede regulering samt indledende screening.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen identificerede indledningsvist al forbrugerrettet regulering og foretog en indledende screening med henblik på at udvælge de love og bekendtgørelser, det var relevant at medtage.

Udvælgelsen inkluderede regulering, der har til formål at regulere, hvornår og hvordan private virksomheder må interagere med forbrugere. Regulering, der specificerer, hvad virksomhederne må sælge, enten ud fra sikkerheds-, sundheds- eller miljømæssige hensyn, var derimod ikke en del af gennemgangen. Regulering, der definerer rammevilkår for virksomheder, fx krav om certificeringer eller lignende indgik heller ikke.

Step 2:

Spørgeskemaundersøgelse blandt de ressortansvarlige, interessentinddragelse samt databehandling

Efter den indledende screening modtog de ressortansvarlige myndigheder et spørgeskema, der skulle give et overblik over hvilke konkrete bestemmelser, der regulerer interaktionen mellem virksomheder og forbrugere og som derfor potentielt kunne gøres enklere for forbrugere og/eller virksomheder. Spørgeskemaet inddelte samspillet mellem forbrugere og virksomheder i tre tidsmæssigt adskilte faser.

Faser for interaktion mellem virksomhed og forbruger:

1. Perioden forud for forbrugerens valg af produkt eller ydelse, herunder den indledende kontakt med den erhvervsdrivende.
2. Tidspunktet for aftaleindgåelse mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende.
3. Perioden efter aftaleindgåelsen mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende.

For nogle myndigheder var der tale om et omfattende arbejde. Derfor var en væsentlig forudsætning for processen, at der blev etableret kontakt til den konkrete medarbejder,

der skulle stå for besvarelsen. De ansvarlige havde desuden mulighed for løbende sparring med ansatte i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Databehandling:

Besvarelserne af spørgeskemaerne omfattede 495 bestemmelser i den forbrugerrettede regulering og blev systematiseret ud fra en skønsmæssig vurdering af følgende parametre:

1. Reguleringen hæmmer forbrugeraktiviteten på markedet
2. Reguleringen har ingen forbrugerbeskyttende effekt i praksis
3. Oplysningskrav i reguleringen kommer ikke på rette tidspunkt i forbrugerens beslutningsproces
4. Reguleringen er ikke teknologisk hensigtsmæssig
5. Reguleringen beyrder virksomhederne
6. Reguleringen er ikke totalharmoniseret og kan ændres

Sideløbende med spørgeskemaundersøgelsen gennemførtes en række interview med interessenter på forbrugerområdet med henblik på at identificere, hvor de erhvervsdrivende og forbrugerne oplevede konkrete udfordringer.

Samlet gav spørgeskemaundersøgelsen og interessentinddragelsen et første billede af, hvilke dele af lovgivningen, der er besværlig at navigere i for forbrugerne og/eller opleves beyrdende for virksomhederne.

På den baggrund blev tre områder udvalgt til videre underbyggende undersøgelser. De udvalgte områder var:

- Nethandel
- Bolig
- Forsyning

Gennemgående for de udvalgte temaer var, at de alle er relevante i forhold til den digitale dagsorden og fremtidige forbrugsmønstre. Prioriteringen var således ikke udtryk for, at de øvrige områder ikke indeholdt lovgivning, der med fordel kunne revideres.

Step 3:**Underbyggende undersøgelser på udvalgte områder**

De undersøgelser, der efterfølgende blev iværksat, havde til formål at be- eller afkræfte resultaterne af den foreløbige lovgennemgang og understøtte udviklingen af initiativer, som kunne styrke forbrugervelfærden inden for de udvalgte områder.

Samtidig skulle undersøgelserne kæde virksomhedernes implementering af forbrugerlovgivningen sammen med forskningsbaseret viden om forbrugeradfærd på de udvalgte områder.

Endelig skulle undersøgelserne dokumentere eventuelle unødige byrder for virksomhederne ved den eksisterende lovgivning.

Leverancer for underbyggende undersøgelser:

1. Katalog over virksomhedernes omsætning af den udvalgte lovgivning i praksis, Hatch and Bloom, juni 2017
2. Desk-research af forskningsbaseret viden om forbrugeradfærd på de udvalgte områder, iNudgeyou, juni 2017
3. National repræsentativ surveyundersøgelse foretaget blandt 1.000 forbrugere med henblik på at tydeliggøre udfordringer og potentialer ved eksisterende regulering og potentielle forslag, Wilke, juli 2017

Step 4:**Udarbejdelse af bruttokatalog over initiativforslag**

De underbyggende undersøgelser indgik i en den samlede adfærdsvidenskabelige analyse. På baggrund af analysen blev der udarbejdet et bruttokatalog over initiativforslag, som kunne indgå i den forbrugerpolitiske strategi.

Figur 3

Grafik over step i proces for lovgennemgang

