



Konsekvenser av tiltak for et mer forbrukervennlig sluttbrukermarked for strøm

26. mai 2023

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak/lovendringer

Oslo Economics har lang erfaring med å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av statlige tiltak og lovendringer. Vi har som samfunnsøkonomisk analysemiljø høy kompetanse på å identifisere og tallfeste prissatte virkninger av ulike tiltak samt drøfte ikke-prissatte virkninger.

Vi har inngående kunnskap om anerkjente metodiske rammeverk, herunder utredningsinstruksen, veileder i samfunnsøkonomisk analyse og reglene for slike analyser fastsatt i rundskriv.

Konsekvenser av tiltak for et mer forbrukervennlig sluttbrukermarked for strøm/Rapport 2023-39

© Oslo Economics, 26. mai 2023

Kontaktperson:

Guro Landsend Henriksen / Partner

glh@osloeconomics.no, Tel. +47 928 04 648

Foto/illustrasjon: iStockphoto.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	15
1.1 Bakgrunn	15
1.2 Mandat	16
1.3 Metodisk tilnærming	16
1.4 Avgrensninger og forutsetninger	16
1.5 Informasjonskilder	17
1.6 Rapportens struktur	17
2. Beskrivelse av dagens situasjon i sluttbrukermarkedet for strøm	18
2.1 Nærmere om sluttbrukermarkedet for strøm	18
2.2 Ufordringer for forbrukere i dagens sluttbrukermarked	19
2.3 Informasjonsproblem øker søkekostnader og motvirker et velfungerende marked	21
3. Dagens regelverk, håndhevingspraksis og bransjenormer	24
3.1 Forbrukertilsynets regelverk og håndhevingspraksis	24
3.2 RME sitt regelverk og håndhevingspraksis	26
3.3 Annet regelverk	28
3.4 Bransjenormer	28
4. Vurdering av mulige tiltak	29
4.1 Oversikt over mulige tiltak behandlet i utredningen	29
4.2 Tiltak knyttet til produkttyper eller produktegenskaper	30
4.3 Tiltak knyttet til forhold ved markedsføringen	42
4.4 Ressursbruk hos myndigheter ved implementering av tiltak	48
4.5 Oppsummering og avsluttende kommentarer	50
5. Andre mulige tiltak	51
5.1 Mer informasjon til forbrukere og næring	51
5.2 Klargjøringer/presiseringer i eksisterende regelverk	51
5.3 Styrket håndheving og sanksjonering	52
6. Referanser	53

Sammendrag og konklusjoner

Et velfungerende marked forutsetter at kundene har god tilgang på informasjon når de skal orientere seg i markedet, slik at det ligger til rette for aktive kunder som foretar opplyste og rasjonelle valg. Sluttbrukermarkedet for strøm har vært og er preget av informasjonsasymmetri mellom forbrukere og leverandører, noe som har økt forbrukernes byttekostnader og vanskeliggjort sammenlikning av avtaler og avtalevilkår. Høsten 2022 ble det innført skjerpet opplysningsplikt for strømleverandørene gjennom flere endringer i prisopplysningsforskriften. Myndighetene vurderer nå innføring av ytterligere tiltak som kan bidra til å avhjelpe informasjonsproblemene og gi et mer forbrukervennlig marked for kjøp av strøm. Oslo Economics har i denne rapporten vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av ulike skisser til slike tiltak.

Mulige tiltak som vurderes gjelder regulering av henholdsvis (i) egenskaper ved tilbudte strømavtaler og (ii) markedsføring av strømavtaler. Nøyaktig utforming av tiltakene er foreløpig usikre og vil kunne påvirke effekter av tiltakene. Vi vurderer at tiltak som innebærer opplysningsplikt om risiko ved avtaler bidrar til redusert informasjonsasymmetri og skiller seg ut blant tiltakene med forventede positive nytteeffekter og begrensede kostnader. Tiltaket retter seg direkte mot den underliggende utfordringen i markedet knyttet til dårlig informerte forbrukere. Tiltak som omhandler forbud og påbud om ulike avtaletyper eller begrensninger knyttet til spesifikke avtalevilkår kan bidra til økt oversiktighet i markedet og til at færre kunder har avtaler med særlig dårlige vilkår. Slike reguleringer kan imidlertid være krevende å utforme på en effektiv måte slik at man både unngår uønskede tilpasninger og omgåelser, og samtidig unngår å ramme avtaler som er ønsket i markedet. Det kan også oppstå utilsiktede virkninger ved at reguleringene øker etableringsbarrierer og reduserer konkurranse, og hemmer produktutvikling som kan ha en nytte for forbrukerne på sikt.

Vi foreslår å vurdere klargjøring/presisering av bestemmelser i gjeldende regelverk og styrket kommunikasjon til markedsaktører om gjeldende regelverk. Økt håndheving av dagens regelverk og sanksjonering av overtredelser forventes å bidra til økt etterlevelse av regelverket og redusert informasjonsasymmetri i markedet.

Om analysen og foreslåtte tiltak

Barne- og familiedepartementet (BFD) har gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av flere tiltak som skal fremme et mer forbrukervennlig sluttbrukermarked for strøm. Bakgrunnen for utredningen er at mange forbrukere opplever sluttbrukermarkedet for strøm som uoversiktlig og enkelte har inngått ugunstige og tidvis kostbare avtaler. Konkret ønsker BFD at det vurderes effekter av å fastsette ulike nasjonale regler:

- A. forbud/påbud knyttet til enkelte strømavtaletyper som tilbys forbrukere. Et forbud kan f.eks. gjelde standard variabelavtaler eller forvaltningsavtaler. Et påbud kan f.eks. knyttes til et krav om at kraftleverandør må tilby en tydelig definert standard spotprisavtale med et regulert makspåslag eller fastprisavtale.
- B. krav til innhold i strømavtaler rettet mot forbrukere, som f.eks. krav til maksimal bindingstid, krav til prisvarighet eller forbud mot prisendringer i en viss periode etter avtaleinngåelse, maksstørrelse på bruddgebyr og forbud mot eller begrensninger i adgangen til å kreve forskuddsfakturering i forskrift om kraftomsetning og netjtjenester.
- C. et makspåslag en kraftleverandør kan kreve i strømavtaler som tilbys forbrukere.

- D. krav eller begrensninger knyttet til markedsføring, herunder opplysningsplikt om eventuell risiko for forbrukere forbundet med andre avtaler enn spotprisavtaler.
- E. et forbud eller begrensninger knyttet til salg av andre produkter enn strøm sammen med en strømvavtale, såkalt koblingssalg eller tilgift. Dette kan f.eks. være rabatt på produkter ved salg av strømvavtaler i butikk, rabatt på strømnetjenester ved samtidig tegning av strømvavtale, og salg av forsikringsavtaler tilknyttet strømvavtalen.
- F. et forbud mot, eller begrensninger i, adgangen til å selge strømvavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg.
- G. et forbud mot («winback»)-markedsføring rettet mot forbrukerkunder ved bytte av strømleverandør.

I denne rapporten vurderes økonomiske og administrative konsekvenser av de seks skisserte tiltakene som myndighetene nå vurderer. Utredningen omfatter en vurdering av konsekvenser for markedet gjennom endringer i kostnader eller nytte for leverandørene og forbrukerne, herunder konkurransen i markedet på kort sikt og insentivene til produktutvikling/innovasjon på lenger sikt, samt konsekvenser for myndighetene ved utforming og implementering av regelverk og håndheving av de nye bestemmelsene. I utredningen har vi vektlagt å vurdere effekter av tiltakene for sluttbrukere og markedsaktører, samt konsekvenser for relevante myndigheter. Det vurderes ikke hvorvidt tiltak kan være i strid med EØS-regelverk.

To hovedtyper av regulering behandles i rapporten. Den ene gjelder forbud mot eller påbud om produktegenskaper eller utforming av avtaler. Den andre gjelder tiltak knyttet til markedsføringsforhold. Disse tiltakene omfatter et mulig forbud mot koblingssalg, forbud mot telefonsalg/dørsalg/standssalg og forbud mot winback. I tillegg vurderes effekten av tiltak om krav til opplysningsplikt om risiko for sluttbrukere ved kjøp av andre avtaler enn spotprisavtaler.

Forventet utvikling uten tiltakene - nullalternativet

I sluttbrukermarkedet for strøm er det mange leverandører som tilbyr flere ulike strømvavtaler med ulik prisstruktur, ulike gebyrer, påslag og rabatter. En del strømvavtaler har også vært koblet med andre produkter eller tjenester. Samlet vanskeliggjør dette sammenligning av avtaler for forbrukerne. I tillegg er strøm et nødvendighetsgode som alle husholdninger er avhengige av og alle må dermed ha en strømvavtale, uavhengig av interesse og forutsetninger for å sette seg inn i priser og avtalevilkår. Informasjonsproblemet bidrar til å øke byttekostnadene ved at det blir vanskeligere og mer tidkrevende for forbruker å orientere seg i markedet. Ettersom strøm er et abonnementsprodukt, tvinges i utgangspunktet ikke kunden til å ta mange aktive valg.

I den senere tid har det blitt implementert flere tiltak med sikte på å bedre informasjon til sluttbruker og avhjelpe informasjonsasymmetri i markedet. I november 2022 trådte ny forskrift om opplysningsplikt i kraft med skjerpet opplysningsplikt for strømleverandører overfor sluttbrukerne. Endringene omfatter tydeligere krav til opplysninger i markedsføring, krav til prislister og skjerpede krav til varsling ved endring eller opphør av strømvavtale. Vi forventer at de implementerte endringene vil virke i riktig retning når det gjelder å avhjelpe informasjonsproblemet i markedet. Gitt forskriftens korte virketid er det imidlertid vanskelig å fastslå hvor sterke effekter endringene vil ha.

Effekter av tiltak som omhandler egenskaper ved tilbudte produkter

Forbud mot standard variabel avtaler eller forvaltningsavtaler

Andelen sluttbrukere med standard variabel pris-avtale har falt kraftig og utfordringen for forbrukerne som helhet når det gjelder manglende kunnskap om produktet antas derfor å være betydelig mindre i dag enn tidligere. Et forbud mot standard variabelavtaler og forvaltningsavtaler kan ha nytteeffekter ved at to avtaletyper som ofte har lite transparente vilkår fjernes fra markedet. Vi antar at en del av kundene som står på slike avtaler – dersom de var godt informert på kjøpstidspunktet, ikke nødvendigvis ville hatt betalingsvilje for tilleggstenestene (forsikring mot kortsiktige prissvingninger og aktiv forvaltning) som inngår i avtalene. Forbud mot avtalene vil dermed kunne føre til at kunder får andre avtaler mer tilpasset faktisk behov og preferanser. Dersom et forbud fører til færre produkttyper totalt sett, kan det gi et mer oversiktlig marked, noe som legger til rette for at flere forbrukere kan ta informerte valg om leverandør og avtale. Et forbud mot enkelte avtaletyper vil også forhindre at strømleverandører ved ensidig handling overfører kunder til denne type avtale uten at kunden er klar over dette, og at inaktive kundegrupper står på slike avtaler i lang tid uten å ha gjort et informert valg om dette.

Det kan være vanskelig å utforme forbud mot standard variabel pris-avtaler og/eller forvaltningsavtaler på en treffsikker måte. Ved et forbud som retter seg utelukkende mot dagens utforming av de aktuelle avtaletypene, vil det foreligge risiko for uheldige tilpasninger der det utvikles nye avtale typer som ikke omfattes av forbudet, og som heller ikke er til gunst for forbruker. Forbud som defineres bredere for å unngå slik tilpasning kan omfatte avtaler det er ønskelig å beholde i markedet, som for eksempel kortsiktige fastprisavtaler.

Ved et forbud mot enkelte avtale typer er det heller ikke gitt at kundene vil ende med avtaler som er mer gunstig enn den de i dag har. For eksempel kan det være en større nedside for forbruker å inngå en langvarig fastprisavtale med dårlige vilkår, enn en kortsiktig fastprisavtale, en standard variabel avtale eller forvaltningsavtale uten bindingstid. Vi forventer dermed at det vil være en risiko for at forbudet blir ineffektivt ved at det ikke utformes tilstrekkelig treffsikkert, og i forlengelsen av dette at også håndheving av regelverket kan bli utfordrende, særlig i et lengre perspektiv etter hvert som leverandørene tilpasser seg til forbudet. Etter vår vurdering er de bekymringene som kan knyttes til standard variabel pris-produkter og forvaltningsavtaler, i hovedsak utfordringer knyttet til informasjon til forbruker snarere enn produktene som sådan. Det er allerede gjennom endringer i prisopplysningsforskriften, som kun har virket en begrenset periode, innført tiltak som vil bidra til redusert informasjonsasymmetri og at forbrukerne kan ta opplyste valg. Ytterligere og målrettede informasjonstiltak rettet mot markedsaktørene vil kunne bidra til økt kjennskap og etterlevelse av regelverket.

Begrensning i maksimalt påslag

Et tiltak som begrenser hvor stort påslag leverandøren kan ta på kraftprisen, vil innebære at avtalene med høyest pris ikke lenger blir tilbudt. Nyten av et slikt maksimalt påslag vil dermed være at forbruker er sikret mot et høyt påslag både ved avtaleinngåelse og gjennom prisendringer fra leverandøren på et senere tidspunkt. Risiko for å bli overflyttet på en avtale med svært høy pris vil også falle bort. Forbruker må bruke mindre tid på å følge med på avtalen for å sikre at hen ikke står overfor urimelig høye priser.

Samtidig kan en slik «beskyttelse» av forbruker gjøre forbrukerne mindre aktive og gjøre markedet mindre effektivt. Gjennom en regulering av den maksimale prisen vil det videre være en risiko for svekket konkurranse i markedet på noe lengre sikt. Det maksimale påslaget kan gi informasjon til markedet om hvilken pris som aksepteres og dette kan føre til at påslaget etablerer seg på et høyere nivå enn i dag. Betydningen av en maksimal pris ventes å avhenge av hvor høyt den settes.

Forbud mot forskuddsfakturering

Nytte-effekter ved å forby forskuddsbetaling eller å redusere hvor lang periode det er tillatt å forskuddsfakturere for, vil være redusert risiko for å tape innbetalt beløp ved leverandørs konkurs, og redusert risiko for at leverandør fastsetter en forventet pris som er høyere enn forventningen i markedet. Det vil også kunne bli noe enklere å sammenligne avtaler fordi faktureringspunktet blir likere mellom ulike produkter og leverandører.

Negative effekter omfatter blant annet at nye aktører kan få utfordringer med å etablere seg på grunn av behov for kapital for å finansiere fakturering etter at forbruket har funnet sted. Leverandører må endre produktet de tilbyr og overta risiko som må prises inn i produktprisen. Dette vil gi et nyttetap for kunder som ikke ønsker å betale for kostnader og risiko knyttet til kreditten leverandørene gir gjennom etterskuddsfakturering.

Forbud mot prisendring etter avtaleinngåelse

Et krav knyttet til at leverandør ikke kan endre prisen i en viss periode etter avtaleinngåelse, vil sikre forbrukeren mot å inngå avtaler der leverandøren lokker til seg kunder med en lav pris, og som deretter øker prisen etter kort tid. En lengre varighet for prisen som gjelder når avtalen inngås, vil videre gjøre det enklere å sammenligne produkter og dermed gjøre forbrukeren i bedre stand til å velge det beste produktet.

Forbud mot prisendringer i en periode etter avtaleinngåelse vil samtidig innebære en økt risiko for leverandør, særlig hvis begrensningen gjelder totalpris og ikke kun leverandørens påslag. Dette kan føre til at prisen settes høyere i utgangspunktet enn dersom leverandøren selv kunne bestemme hvilken introduksjonspris de ønsket å tilby og hvor lenge den skulle vare. Det kan eksempelvis også føre til økt bruk av bindingstid, der leverandørens prisgaranti motsvares av en mer langsiktig forpliktelse fra kundens side.

Bindingstid og bruddgebyr

Utfordringer knyttet til bindingstid og bruddgebyr gjelder i hovedsak produkter der det er vanskelig for forbruker å forutse prisutviklingen og konsekvenser av bindingen. I kontrakter der prisen bindes for en periode, vil det være vanskelig for en vanlig forbruker å vite hvor stort risikopåslag leverandøren har tatt og dermed hvor

god avtalen forventes å bli. Begrensninger knyttet til bindingstid og bruddgebyr vil derfor ha en positiv nytte ved at forbruker unngår risikoen for å inngå slike avtaler som kan være uforutsigbare og vanskelig å forutse konsekvensene av.

For leverandøren vil en forventet konsekvens av en begrensning i størrelsen på bruddgebyret være at ytterligere risiko prises inn i selve produktprisen og at prisen på produktene går opp. Det vil da være en forventning om at prisen for kunder som ønsker forutsigbarhet går opp. En annen mulig effekt er at tilbudet av fastprisavtaler reduseres, da det vil være mer krevende for leverandøren å sikre en posisjon med usikkert volum og varighet. Dette vil også gi et nyttetap for forbrukere som ønsker å inngå fastprisavtaler for å få en forutsigbar regning.

Påbud om enkelte produkttyper

Positive effekter av et påbud om å tilby en tydelig definert standard spotprisavtale eller en fastprisavtale, vil være at forbruker enkelt kan finne sammenlignbare produkt uansett hvilken strømleverandør hen sjekker. En forutsetning for dette er imidlertid at krav til produktegenskaper må være så detaljert at det er mulig å gjøre en meningsfull sammenligning. Fastsettelsen av egenskaper ved et slikt produkt som i størst mulig grad treffer behovet i markedet, vil være krevende. Et særlig fokus på anbefalinger om å inngå slike definerte avtaler kan vanskeliggjøre produktutvikling som kunne gi et bedre eller billigere tilbud for forbrukerne. Avhengig av konkurransen i markedet kan en effekt både være hard konkurranse på de påbudte produktene, men også at produkttypen blir retningsgivende for prisnivået i markedet som helhet. Det vil være en fare for at mindre aktører som er avhengige av produkttilpasninger for å tiltrekke seg kunder, vil svekkes og forsvinne ut av markedet. Påbud om å tilby definerte produkter kan også, avhengig av utforming, fungere som en etableringsbarriere, som reduserer nyetableringer og konkurransen i markedet.

Effekter av tiltak som omhandler markedsføringsforhold

Forbud mot koblingssalg

Vi forventer at en effekt av begrensninger i, eller forbud mot, koblingssalg som utgangspunkt vil kunne bidra til å gjøre en del av sluttbrukermarkedet for strøm noe mer oversiktlig. Årsaken til dette er at en del avtaler som er vanskelig å sammenligne faller bort fra markedet. Ved et forbud mot koblingssalg, vil også en del forbrukere unngå å velge en ugunstig strømvtale, basert på en beslutning tatt i et kjøpsøyeblikk der fokuset i utgangspunktet ikke er å finne best mulig strømvtale, og der informasjonsgrunlaget kan være ufullstendig.

Begrensninger i eller forbud mot koblingssalg vil begrense variasjon i tilbudet, og kan medføre at gunstige avtaler forsvinner fra markedet. Et forbud mot produktpakker i sluttbrukermarkedet for strøm kan svekke konkurransen i markedet, for eksempel ved at nye, innovative aktører ikke kan tilby avtaler som kombinerer strøm med annet produkt. Begrensninger i eller et generelt forbud mot koblingssalg, vil kunne ha som effekt at tilbydernes mulighet til innovasjon i sluttbrukermarkedet for strøm hindres.

I en tid hvor det utvikles tjenester blant annet for strømstyring og kjøp/salg av egenproduksjon, kan et generelt forbud mot koblingssalg hindre potensielt gunstige avtaler som fremmer en ønsket utvikling mot mer fleksibelt og effektivt strømforbruk. Et generelt forbud mot kobling av strøm og tilleggsprodukter vil kunne ha større negative effekter enn et forbud som kun retter seg mot kobling av produkt som ikke har en naturlig tilknytning til strømvtaleten. Dersom et forbud ikke skal omfatte kobling av produkter som har en naturlig tilknytning til strømproduktet, vil det trolig være behov for en nærmere vurdering og klargjøring av grensedragning mellom hvilke produkter som har en naturlig tilknytning til strømvtaleten og hvilke som ikke har en slik naturlig tilknytning.

Krav om å opplyse kunden om forskjeller mellom avtaletyper

Vi vurderer at krav som omhandler opplysningsplikt skiller seg ut blant tiltakene med positive nytteeffekter og begrensede kostnader. Tiltaket er i utgangspunktet innrettet hovedsakelig mot å pålegge opplysningsplikt om å forklare om risiko ved å inngå fastprisavtaler og standard variabel avtaler. Vi forventer at tiltaket vil være mest effektivt dersom krav til opplysning om risiko omfatter samtlige avtaletyper, herunder også spotprisavtaler og eventuelle tilleggsprodukter. Ved en slik utforming vil sluttbrukerne få informasjon om risiko ved ulike avtaletyper og dermed lettere kunne sammenligne avtaler og foreta et opplyst valg.

De direkte kostnadene for markedsaktører ved å opplyse om risiko ved ulike avtaler, forventes å være svært begrensede. For at innføring av tiltaket skal være vellykket, legger vi til grunn at markedsaktørene får god informasjon om innholdet i opplysningsplikten, for eksempel gjennom tydelig konkretisering av krav i forskrift om opplysningsplikt, evt. i tilhørende veileder. Videre vil det være av betydning at det gjennomføres tilsyn og håndheving ved brudd på regelverket for å sikre etterlevelse. Samlet sett forventer vi at tiltaket vil gi høyere

nytteeffekter i form av bedre opplyste sluttbrukere som kan ta informerte valg, enn merkostnadene som vil følge av tiltaket.

Forbud mot salg av strømavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg

Et eventuelt forbud mot salg av strømavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg innebærer at sluttbrukerne vil forholde seg til andre salgskanaler hvor det ligger bedre til rette for å ta et informert valg. Et forbud mot salg per telefon, ved dørsalg eller på stand, kan føre til at en del kunder unngår å bli tilbudt ugunstige avtaler, mens en annen kundegruppe kan gå glipp av gunstigere tilbud enn avtalen de allerede har.

Samlet sett fremstår forbud mot telefonsalg/dørsalg/standssalg å kunne ha noe begrensede nytteeffekter, og disse kan trolig oppnås ved tydeliggjøring av krav til informasjon i slike salgssituasjoner, eventuelt kombinert med noe økt oppfølging og tilsyn på området.

Forbud mot winback

Winback innebærer målrettet markedsføring mot sluttbrukere som har bestemt seg for å avslutte sitt abonnement og bytte leverandør, der sluttbrukerne typisk tilbys en avtale med bedre vilkår enn opprinnelig avtale. Et forbud mot winback innebærer at det blir vanskeligere å vinne tilbake kunder, og øker strømselskapets kostnader ved å miste kunder. Et forbud mot winback kan derfor på den ene siden gi strømleverandørene økte incentiver til å tilby eksisterende kunder mer konkurransedyktige vilkår for å sikre at disse blir værende. Det kan også bidra til å legge til rette for mer aggressive utfordrere i markedet. Et forbud mot winback kan på den annen side redusere konkurransen mellom strømtilbyderne om de aktive sluttbrukerne. Disse kundene vil ved et forbud mot winback ikke få et nytt og mer konkurransedyktig tilbud. Etter vår vurdering vil et forbud mot winback ikke direkte avhjelpe informasjonsproblem i strømmarkedet, ettersom det ikke bidrar til å gi sluttbrukerne mer og bedre informasjon slik at det blir enklere å orientere seg i markedet og sammenligne ulike tilbud.

Andre tiltak

Av andre tiltak som kan foreslås utover tiltakene som er behandlet gjennom dette prosjektets mandat, er økt tilsyn og håndheving med eksisterende regelverk, og særlig skjerpede krav i prisopplysningsforskriften innført høsten 2022. Dette vil ha betydning for etterlevelse av regelverket og dermed effekter i markedet i form av bedre informasjonsgrunnlag for forbrukere. Økt synliggjøring av regelverket og tilhørende veiledning gjennom ytterligere kommunikasjonstiltak, kan også være et tiltak som kan bidra i positiv retning. Økt tilsyn, oppfølging og sanksjonering ved lovbrudd vil trolig være av stor betydning for økt etterlevelse og forebygging av brudd på regelverket, og legge til rette for at sluttbrukerne kan ta opplyste valg i markedet.

Tabell 1-1 Oppsummering av potensielle effekter av tiltak

Forbud mot standard variabel pris-avtaler		
Effekt for forbrukere	+	Færre kunder vil ha en lite transparent avtale som de mangler kunnskap om hva innebærer
	+	Redusert risiko for å få en dyr og uforutsigbar avtale som man ikke har ønsket
	+	Færre produkttyper øker oversiktligheten i markedet
	-	Risiko for omgåelsesmuligheter og nye produkter som er lite forbrukervennlige Stadig færre forbrukere med avtaletypen kan innebære begrenset nytte ved forbud
	-	Mister mulighet til avtaletype med forutsigbar pris på kort sikt
Effekt for leverandører	-	Redusert lønnsomhet ettersom det er forventet at produktet har høyere margin enn øvrig portefølje
	-	Administrasjon knyttet til å flytte kunder over på andre avtaler
	-	Økt kostnad ved å sette seg inn i og sikre etterlevelse av regelverk, særlig i forbindelse med produktutvikling og valg av produkter som tilbys
Effekt for myndigheter	-	Krevende forskriftsarbeid for å oppnå en treffsikker regulering, og særlig hvilke avtaler som skal omfattes av forbudet og hvordan avvik skal sanksjoneres
	-	Økt ressursbruk på kort sikt fordi et forbud må håndheves gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Forbud mot forvaltningsavtaler		
Effekt for forbrukere	+	Færre kunder vil ha en lite transparent avtale som de mangler kunnskap om hva innebærer
	+	Redusert risiko for å få en dyr og uforutsigbar avtale som man ikke har ønsket
	+	Færre produkttyper øker oversiktligheten i markedet
	-	Risiko for omgåelsesmuligheter og nye produkter som er lite forbrukervennlige
	-	Mister mulighet til avtaletype der kunden i noe større grad kan velge egen risikoeksponering
Effekt for leverandører	-	Redusert lønnsomhet ettersom det er forventet at produktet har høyere margin enn øvrig portefølje
	-	Administrasjon knyttet til å flytte kunder over på andre avtaler
	-	Økt kostnad ved å sette seg inn i og sikre etterlevelse av regelverk, særlig i forbindelse med produktutvikling og valg av produkter som tilbys
Effekt for myndigheter	-	Krevende forskriftsarbeid for å oppnå en treffsikker regulering, og særlig hvilke avtaler som skal omfattes av forbudet og hvordan avvik skal sanksjoneres
	+	Økt ressursbruk på kort sikt fordi et forbud må håndheves gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	-	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Påbud om bestemte avtaletyper

Effekt for forbrukere	+	Færre kunder vil velge lite transparente avtaletyper som de mangler kunnskap om hva innebærer
	+	Enklere å sammenligne og finne et relativt godt produkt – finnes hos alle leverandører
	+	Kan gi hard konkurranse om å tilby den beste prisen på påbudte produkter
	-	Redusert fokus på andre produkttyper som kan være mer gunstig for noen forbrukere
	-	Leverandørene øker innsatsen for å få forbrukere over på andre avtaler
	-	Leverandørene øker innsatsen for å selge tilleggsprodukter for å øke lønnsomheten
	-	Trolig svekket konkurranse fra mindre aktører og økt risiko for mer koordinerte priser på påbudte produkter, som også kan forplante seg til øvrige produkter
Effekt for leverandører	-	Redusert lønnsomhet ettersom det forventes at flere forbrukere velger et påbudt produkt med lavere margin
	-	Konkurransen kan svekkes dersom lønnsomheten på det påbudte produktet blir for svak eller finansieringen av produktet blir kostbar, slik at mindre og/eller nye aktører forsvinner ut av markedet
	-	Leverandørene får redusert insentiv til produktutvikling/innovasjon (det kreves mer innsats for at forbruker skal velge noe annet enn påbudt produkt)
Effekt for myndigheter	-	Krevende forskriftsarbeid for å få en treffsikker regulering når det gjelder hva som skal påbys og hvilke produkttegenskaper avtalen skal ha, samt hvordan avvik skal sanksjoneres
	-	Sårbart for markedsutviklingen – det er for eksempel kort tid siden innføring av timesmåling og effekt av tiltak kan endre seg etter hvert som markedet tilpasser seg ny utvikling
	-	Økt ressursbruk på kort sikt fordi et påbud må håndheves gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning
	+	Generelt enklere håndheving dersom en standardisert avtale fører til at færre forbrukere er på andre avtaler

Krav til prisvarighet etter avtaleinngåelse

Effekt for forbrukere	+	Forbruker kan i større grad forholde seg til tilbudt pris
	+	Produkter blir enklere å sammenligne
	+	Leverandør kan i mindre grad lokke til seg kunder med en kunstig lav pris
	-	Tilbudsprisen vil bli høyere og dermed redusert gevinst for aktive kunder
	-	Leverandør tar større risiko og må sikre seg mot høyere innkjøpspriser, noe som kan gi høyere priser
	-	Risiko for at leverandør gjør tilpasninger på andre produkttegenskaper
Effekt for leverandører	-	Økt ressursbruk for å sikre etterlevelse av regelverk, særlig i forbindelse med produktutvikling og valg av produkter som tilbys
Effekt for myndigheter	-	Det kan være vanskelig å definere hvor lenge prisen skal gjelde
	+	Mer konkret regelverk å forholde seg til
	-	Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Begrensninger i størrelse på påslag

Effekt for forbrukere	+	Forbruker unngår risiko for å inngå avtaler med høyere pris enn maksimalprisen forutsatt at begrensningen gjelder alle produkter
	+	Forbruker unngår risiko for at leverandør øker prisen over maksimalprisen eller flytter forbruker over til en dyrere avtale forutsatt at begrensningen gjelder alle produkter
	+	Noen forbrukere vil betale en lavere pris (på kort sikt)
	-	Noen forbrukere vil betale en høyere pris (på kort sikt)
	-	Redusert priskonkurranse og mindre aktive forbrukere
	-	Risiko for økt leverandørinnsats for å selge tilleggstenester
	-	Risiko for lavere kvalitet (f.eks. mindre service)
	-	Dersom ikke alle produkter er omfattet av begrensningen, vil leverandørene øke innsatsen for å få forbrukere over på avtaler uten begrensning i maksimalprisen
-	Risiko for at leverandør gjør tilpasninger på andre produkttegenskaper	
Effekt for leverandører	-	Redusert lønnsomhet
	-	Økt ressursbruk for å sikre etterlevelse av regelverk, særlig i forbindelse med produktutvikling og valg av produkter som tilbys
Effekt for myndigheter	-	Vanskelig å fastsette generelt for alle produkttyper
	-	Vanskelig å definere maksimalpåslaget
	+	Mer konkret regelverk å forholde seg til
	-	Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Begrensninger i forskuddsfakturering

Effekt for forbrukere	+	Risikoen for at forbruker taper innbetalt beløp som følge av konkurs reduseres/fjernes
	+	Risikoen for at leverandøren overestimerer forventet pris eller forbruk reduseres/fjernes
	-	Enklere å sammenligne produkter fordi faktureringsstidspunktet blir likere mellom ulike produkter/leverandører
	-	Risiko for at leverandør gjør tilpasninger på andre produkttegenskaper
Effekt for leverandører	-	Nye aktører kan få utfordringer med å etablere seg på grunn av behov for kapital for å finansiere fakturering etter at forbruket har funnet sted
	-	Leverandører må endre produktet de tilbyr og overtar risiko som må prises inn i produktprisen
	-	Redusert lønnsomhet
	-	Må endre avtaler og/eller flytte kunder over på andre avtaler
	-	Økt ressursbruk for å sikre etterlevelse av regelverk, særlig i forbindelse med produktutvikling og valg av produkter som tilbys
Effekt for myndigheter	-	Det kan være vanskelig å definere hva som er forskuddsbetaling
	-	Sårbart for markedsutviklingen – det er for eksempel kort tid siden innføring av timesmåling og effekt av tiltak kan endre seg etter hvert som markedet tilpasser seg ny utvikling
	+	I hovedsak en justering av dagens begrensning knyttet til forskuddsfakturering
	+	Mer konkret regelverk å forholde seg til
	-	Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning	

Begrensning i bindingstid og bruddgebyr

Effekt for forbrukere	+	Redusert risiko for at forbruker taper store beløp
	+	Redusert risiko for at forbruker binder seg til uforutsigbare avtaler eller avtaler som viser seg å være noe annet enn forbruker trodde
	-	Leverandørens risiko ved å tilby produkter øker og må prises inn i produktprisen
	-	Fastprisprodukter kan bli mindre attraktive å tilby
	-	Risiko for at leverandør gjør tilpasninger på andre produkttegnegenskaper
Effekt for leverandører	-	Redusert lønnsomhet
	-	Må flytte kunder over på andre avtaler
	-	Økt ressursbruk for å sikre etterlevelse av regelverk, særlig i forbindelse med produktutvikling og valg av produkter som tilbys
Effekt for myndigheter	-	Det kan være vanskelig å definere hvor lang bindingstid som vil være problematisk og om regelverket skal omfatte fastprisavtaler (og alle produkttyper) eller ikke
	+/-	Håndhevingen vil bli enklere dersom begrensningene gjelder generelt, men vanskeligere dersom begrensningene fastsettes konkret knyttet til spesifikke avtaletyper og/eller avtaler med konkrete egenskaper
	-	Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Krav/begrensninger knyttet til markedsføring (f.eks. opplysningsplikt om risiko)

Effekt for forbrukere	+	Mer informerte forbrukere
	+	Gjør det enklere for forbrukerne å ta opplyste valg
Effekt for leverandører	-	Tilpasning av markedsføringsmateriale
Effekt for myndigheter	+/-	Kan innføres gjennom å utvide eksisterende regelverk og antas derfor å være lite ressurskrevende
	-	Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Forbud/begrensninger i koblingssalg eller tilgift

Effekt for forbrukere	<ul style="list-style-type: none">+ Mer oversiktlig strømmarked+ Enkelte forbrukere unngår å inngå ugunstige strømavtaler- Bevisste kunder kan gå glipp av gunstige avtaler- Et generelt forbud kan hindre potensielt gunstige koblingssalg, som for eksempel gir insentiver til strømsparing (eksempelvis strømavtale med smartstyringsystem)- Økt ressursbruk for å sikre etterlevelse av regelverk, særlig i forbindelse med produktutvikling og valg av produkter som tilbys
Effekt for leverandører	<ul style="list-style-type: none">- Behov for tilpasning av markedsføringskanaler- Avtaler må termineres
Effekt for myndigheter	<ul style="list-style-type: none">+/- Kan innarbeides i forskrift om prisopplysning- Kan være nødvendig å utrede hvor grensen går mellom tilleggsprodukter/-tjenester som er naturlig knyttet til strømproduktet og produkter/tjenester som ikke er det. Dette skillet kan være utfordrende å fastsette+ Enklere håndheving dersom det gis et generelt forbud mot koblingssalg- Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse+ På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Forbud/begrensninger i adgangen til å selge strømavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg

Effekt for forbrukere	<ul style="list-style-type: none">+ Kunder benytter andre salgskanaler hvor det gis skriftlig informasjon/ får bedre informasjonsgrunnlag+ Forventer at færre ugunstige avtaler inngås ved bortfall av disse salgskanalene- En del kunder går glipp av bedre strømavtale enn de har i dag- Tydeligere krav til informasjon og dokumentasjon evt. kombinert med økt tilsyn kan gi tilsvarende nytteeffekter
Effekt for leverandører	<ul style="list-style-type: none">- Behov for tilpasning av markedsføringskanaler- Salgskanaler som kan være av betydning for utfordrere i markedet faller bort
Effekt for myndigheter	<ul style="list-style-type: none">+/- Kan innføres gjennom å utvide eksisterende regelverk og antas derfor å være lite ressurskrevende- Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse+ På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

Forbud mot «winback»-markedsføring

Effekt for forbrukere	+	Kan bedre konkurranse overfor inaktive kunder
	+	Kan legge til rette for aggressive utfordrere i markedet
	-	Redusert konkurranse om aktive kunder
	-	Avhjelper ikke direkte informasjonsproblem i markedet
Effekt for leverandører	-	Vanskeligere å vinne tilbake kunder
	-	Må endre markedsføringsstrategi
Effekt for myndigheter	+/-	Kan innføres gjennom å utvide eksisterende regelverk og antas derfor å være lite ressurskrevende
	-	Økt ressursbruk på kort sikt på grunn av behov for håndheving gjennom oppfølging, veiledning og sanksjonering for å sikre etterlevelse
	+	På lengre sikt kan håndheving bli enklere fordi et tydeligere regelverk og effektiv håndheving kan gi færre avvik og enklere avdekning

1. Innledning

På oppdrag for Barne- og familiedepartementet (BFD) har Oslo Economics vurdert økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av ulike tiltak for å bidra til et mer forbrukervennlig sluttbrukermarked for strøm. Analysen er et underlag og bakgrunnsdokument for BFDs helhetlige utredning av tiltak. Oppdraget er gjennomført i perioden april - mai 2023.

1.1 Bakgrunn

Mange forbrukere opplever sluttbrukermarkedet for strøm som uoversiktlig og enkelte har inngått ugunstige og tidvis kostbare avtaler. Flere ulike forhold bidrar til dette. Strøm er et produkt som endrer pris fra time til time, ulikt de aller fleste andre produkter. Forbruker har dermed ikke noen god oppfatning av en «riktig» pris, og det relevante sammenlikningsgrunnlaget mellom avtaler er gjerne hvilket påslag kraftleverandøren tar på engrosprisen. Det er mange kraftleverandører i sluttbrukermarkedet, og disse tilbyr ofte flere ulike strømavtaler med ulik prisstruktur, ulike gebyrer, påslag og rabatter. En del strømavtaler har også vært koblet med andre produkter eller tjenester, og samlet gjør dette det vanskelig for forbrukere å sammenligne avtaler. I tillegg er strøm et nødvendighetsgode som alle husholdninger er avhengige av og alle må dermed ha en strømavtale, uavhengig av interesse og forutsetninger for å sette seg inn i priser og avtalevilkår.

I Oslo Economics' rapport «Tiltak for et effektivt sluttbrukermarked for strøm», utført på oppdrag for Reguleringsmyndigheten for energi i NVE (RME) i 2021, ble informasjonsproblemene i sluttbrukermarkedet for strøm nærmere identifisert. Problemene er i tillegg til grunnleggende egenskaper ved markedet og produktet, relatert til aktørenes handelspraksis, utforming av avtalevilkår og generell tilpasning til dagens rammer for konkurransen i markedet.

Tiltak som ble anbefalt i Oslo Economics sin rapport omfattet både presisering av dagens regelverk og styrket håndheving og sanksjonering ved brudd, men også innføring av nye reguleringer og tiltak for å redusere informasjonsproblemene i markedet. Enkelte av de foreslåtte tiltakene er siden blitt innført, som krav til standardisert prisopplysning på faktura, innført ved endring i forskrift om kraftomsetning og

nettjenester § 7-2 om krav til utforming av faktura til forbrukere. Andre mulige tiltak, som utredning av forbud mot winback, er til vurdering i pågående utredningsarbeid.

Stortinget vedtok i april 2021 skjerpede forbrukerrettigheter i strømmarkedet for å sikre strømkundene bedre informasjon fra tilbyderne i markedet. I mai 2021 ba Stortinget, gjennom tre anmodningsvedtak (Innst. 394 S (2020-2021)), regjeringen om forenkling av strømmarkedet til det beste for forbrukerne. RME og Forbrukertilsynet la sommeren 2021 frem forslag til tiltak for å sikre et mer velfungerende og effektivt sluttbrukermarked. Bakgrunnen for forslagene var oppdrag i RMEs og Forbrukertilsynets tildelingsbrev for 2021 om å etablere en felles arbeidsgruppe og foreslå regelverksendringer. RMEs og Forbrukertilsynets arbeid tok blant annet utgangspunkt i rapporten fra Oslo Economics som ble levert til RME i januar 2021.

Videre la Regjeringen i april 2022 frem forslag for å gjøre det enklere for forbrukerne å orientere seg i strømmarkedet. BFD og Olje- og energidepartementet (OED) sendte i april 2022 forslag til endringer i prisopplysningsforskriften og forskrift om kraftomsetning og nettjenester på høring, hvor det ble foreslått skjerpede krav til hvilken informasjon kunden skal få både i forbindelse med markedsføring og på fakturaen. Dette svarte ut en del av anmodningsvedtaket, og inngikk som en del av det større arbeidet med å tilrettelegge for at markedet skal fungere bedre, til det beste for forbrukerne.

Forbrukerrådet gjennomførte i 2021/2022 flere tiltak for å øke kvaliteten og brukervennligheten på strømpris.no, og vil i 2023 arbeide videre med å sikre at tjenesten har høy datakvalitet, samt føre kontroll med strømavtaler som kommer på markedet (Forbrukerrådet, 2023). Forbrukerrådet arbeider også med å påvirke strømsalgsselskapenes praksis og sikre bedre informasjon til forbrukerne.

Arbeidet med å tilrettelegge for et mer velfungerende sluttbrukermarked og at sluttbrukerne i strømmarkedet kan ta godt informerte valg, er stadig et pågående arbeid. I lys av økt oppmerksomhet om økte strømpriser i senere tid fremstår arbeidet ytterligere aktualisert.

I BFDs pågående utredning vurderes en rekke tiltak for å tilrettelegge for et mer forbrukervennlig strømmarked der forbrukerne enkelt kan orientere seg om strømavtaler og tilbyderne konkurrerer om å tilby enkle og prisgunstige strømavtaler til forbrukere.

1.2 Mandat

Barne- og familiedepartementet (BFD) har gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av flere tiltak som skal fremme et mer forbrukervennlig sluttbrukermarked for strøm.

Konkret ønsker BFD at det vurderes effekter av å fastsette nasjonale regler om:

- A. forbud/påbud knyttet til enkelte strømvantaletyper som tilbys forbrukere. Et forbud kan f.eks. gjelde standard variabelavtaler eller forvaltningsavtaler. Et påbud kan f.eks. knyttes til et krav om at kraftleverandør må tilby en tydelig definert standard spotprisavtale med et regulert maks påslag eller fastprisavtale.
- B. krav til innhold i strømvantalet rettet mot forbrukere, som f.eks. krav til maksimal bindingstid, krav til prisvarighet eller forbud mot prisendringer i en viss periode etter avtaleinngåelse, maksstørrelse på bruddgebyr og forbud mot eller begrensninger i adgangen til å kreve forskuddsfakturering i forskrift om kraftomsetning og netjtjenester.
- C. et maks påslag en kraftleverandør kan kreve i strømvantalet som tilbys forbrukere.
- D. krav eller begrensninger knyttet til markedsføring, herunder opplysningsplikt om eventuell risiko for forbrukere forbundet med andre avtaler enn spotprisavtaler.
- E. et forbud eller begrensninger knyttet til salg av andre produkter enn strøm sammen med en strømvantale, såkalt koblingssalg eller tilgift. Dette kan f.eks. være rabatt på produkter ved salg av strømvantalet i butikk, rabatt på strømmetjenester ved samtidig tegning av strømvantale, og salg av forsikringsavtaler tilknyttet strømvantalen.
- F. et forbud mot, eller begrensninger i, adgangen til å selge strømvantalet ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg.
- G. et forbud mot «winback»-markedsføring rettet mot forbrukerkunder ved bytte av strømleverandør.

Utredningen skal også omtale eventuelle andre tiltak som kan være relevante for å bidra til et forbrukervennlig strømmarked.

Økonomiske og administrative konsekvenser skal vurderes med fokus på forbrukere og næringsvirksomhet.

I utredningen skal det også så langt det er mulig, redegjøres for forutsetninger for en vellykket gjennomføring av tiltakene.

Prosjektet er gjennomført av Oslo Economics i tidsrommet april - mai 2023.

1.3 Metodisk tilnærming

Oppdraget er gjennomført i henhold til utredningsinstruksen. Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Formålet er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Utredningsinstruksen punkt 2-1 stiller som minimumskrav at følgende seks spørsmål skal besvares i en utredning:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

I utlysningen fra BFD var det spesifisert at oppdraget er avgrenset til å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene ved tiltakene. Det er også ønskelig å vurdere nytteeffekter av tiltakene.

Basert på dette, vil forliggende utredning omhandle punkt 2 om hvilke tiltak som er relevante, og punkt 4 - hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de, og hvem blir berørt - som vil være utredningens hoveddel. Utredningen vil også i vurderingen av tiltakene omhandle punkt 6 om forutsetninger for en vellykket gjennomføring som den del av drøftingen.

1.4 Avgrensninger og forutsetninger

Vi har under arbeidet med denne utredningen ikke hatt tilgang til nærmere informasjon om tiltakene som det skal vurderes effekter av utover beskrivelsen gitt i punkt 1.2. Eksempelvis foreligger det ikke en nærmere beskrivelse av hvordan det vil kunne være aktuelt å utforme et eventuelt forbud mot koblingssalg, eller hvordan det vil være aktuelt å utforme et eventuelt forbud mot winback.

De aktuelle tiltakene vil kunne gjennomføres på ulike måter. Vi har i vår vurdering lagt til grunn visse forutsetninger for innretning av tiltakene for å kunne belyse økonomiske og administrative effekter av disse. Videre har vi i utredningen vektlagt å vurdere effekter av tiltakene for sluttbrukere og

markedsaktører, samt konsekvenser for relevante myndigheter.

Juridiske sider av tiltakene er ikke utredet i dette prosjektet, men utredes i et parallelt prosjekt til nærværende utredning. Vi har i arbeidet med utredningen ikke hatt tilgang til den juridiske utredningen.

1.5 Informasjonskilder

Utredningen er utarbeidet på bakgrunn av intervjuer med markedsaktører, myndigheter med et konkret ansvarsområde eller tilknytning til markedet, eksisterende rapporter og dokumenter, samt våre egne vurderinger.

1.5.1 Intervjuer

I arbeidet med utredningen er det gjennomført intervjuer med flere markedsaktører, relevante myndigheter og interesseorganisasjoner. Vi har totalt gjennomført 11 intervjuer med aktører, fordelt på både store og små kraftleverandører (både frittstående og integrerte selskaper) med ulike lokasjoner i landet, interesseorganisasjoner og sentrale myndigheter.

Følgende aktører er intervjuet:

- Fjordkraft
- Ishavskraft
- Klarkraft
- NorgesEnergi
- Tibber
- Distriktsenergi
- Fornybar Norge (tidligere Energi Norge)
- Forbrukerrådet
- Forbrukertilsynet
- Konkurransetilsynet
- RME

1.5.2 Rapporter, dokumenter mv

I utredningen har vi benyttet ulike skriftlige kilder og dokumentasjon, herunder Oslo Economics rapport om tiltak i sluttbrukermarkedet for strøm, årsrapporter fra ulike tilsynsmyndigheter mv. Det vises til referanselisten for en oversikt over benyttede kilder.

1.5.3 Egne vurderinger

Informasjonen som er innhentet gjennom skriftlige kilder og intervjuer utgjør et informasjonsgrunnlag i analysen. Vi har i tillegg støttet oss på egne vurderinger om mulige økonomiske og administrative konsekvenser. Egne vurderinger er basert på Oslo Economics tidligere erfaring med å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser fra andre prosjekter og kjennskap til metoder for å vurdere slike konsekvenser.

1.6 Rapportens struktur

Rapporten er strukturert som følger:

Kapittel 2 gir en beskrivelse av dagens situasjon i sluttbrukermarkedet for strøm, mens kapittel 3 gir en oversikt over gjeldende regelverk, håndheving og praksis, utgjør samlet beskrivelsen av nullalternativet.

Kapittel 4 omhandler vurdering av effekter av de mulige tiltakene. I kapittel 5 omtaler vi kort andre mulige tiltak.

2. Beskrivelse av dagens situasjon i sluttbrukermarkedet for strøm

Dagens sluttbrukermarked for strøm oppleves som uoversiktlig og lite forbrukervennlig av mange. Kundene står overfor et informasjonsproblem når de skal orientere seg i markedet, noe som kan ha betydning for deres evne til å være aktive og foreta rasjonelle valg.

Høsten 2022 trådte endringer i prisopplysningsforskriften i kraft med skjerpet opplysningsplikt for strømleverandører overfor forbrukerne. Endringene omfatter tydeligere krav til opplysninger i markedsføring, krav til prislister og skjerpede krav til varsling ved endring eller opphør av strømvartale. Vi forventer at de implementerte endringene vil bidra til å redusere informasjonsproblemet i markedet fremover, gitt markedsaktørenes kunnskap om regelverket og tilstrekkelig oppfølging fra myndighetene.

I dette kapitlet beskrives dagens situasjon i sluttbrukermarkedet for strøm og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. I kapittel 3 omtaler vi gjeldende regelverk, håndheving og bransjenormer. Samlet omhandler kapittel 2 og 3 «nullalternativet» som utgjør sammenlikningsgrunnlaget for de tiltakene som vurderes.

2.1 Nærmere om sluttbrukermarkedet for strøm

I sluttbrukermarkedet for strøm handler privatkunder og næringskunder strøm til eget forbruk via en strømleverandør eller gjennom en megler. Aktører som selger strøm i sluttbrukermarkedet må handle strøm i engrosmarkedet, som de selger videre til sine kunder.

En strømleverandør er en aktør som selger strøm til sluttbrukere eller handler i engrosmarkedet til eget forbruk.¹ Alle strømleverandører, og andre som handler med elektrisk kraft, må ha omsetningskonsesjon fra Reguleringsmyndigheten for energi (RME). Fysisk handel av strøm foregår via strømbørsen Nord Pool, der strømleverandører kjøper og betaler

¹ Strømleverandør (kraftleverandør) er definert i forskrift om kraftomsetning og netjtjenester § 1-3: «omsetningskonsesjonær som selger elektrisk energi til

for strøm daglig. I tillegg kan aktører handle finansielle kontrakter på børsen Nasdaq Commodities. Her stilles det strenge finansielle krav som sikkerhet, såkalte marginkrav. Strømsalg til sluttbruker er det som definerer en strømleverandør, samtidig som leverandøren kan ha ulike roller og oppgaver utover dette.

Strømleverandørene står ikke for den fysiske leveransen av strømmen. Det er nettselskapene som sørger for at sluttbrukerne har markedsadgang gjennom tilknytning til strømmettet, og som distribuerer strømmen frem til sluttbruker. I tillegg til å betale for strøm til en fritt valgt strømleverandør, må sluttbrukeren betale nettleie til sitt lokale nettselskap for distribusjon av kraft.

Nettselskapene er lokale monopolister og underlagt monopolregulering. I sluttbrukermarkedet er det dermed et skille mellom monopolvirksomhet (nettselskapet) og konkurranseutsatt virksomhet (strømleverandøren).

Kundene i sluttbrukermarkedet er privatkunder (husholdninger) og næringskunder som kjøper strøm fra strømleverandører som handler på deres vegne i engrosmarkedene. Enkelte større sluttbrukere, for eksempel store industribedrifter, handler direkte i engrosmarkedet eller fra kraftprodusenter gjennom bilaterale avtaler. Sistnevnte gruppe inngår dermed ikke i sluttbrukermarkedet.

Denne rapporten fokuserer på problemstillinger knyttet til salg av strøm til privatkunder og i utgangspunktet avgrenset mot salg av strøm til næringskunder. En viktig forskjell på disse kundegruppene er at privatkunder, i motsetning til næringskunder, er omfattet av regelverk som verner deres interesser og gir generelle forbrukerrettigheter. I noen tilfeller er det ikke et tydelig skille mellom privat- og næringskunder – eksempelvis når det gjelder enkeltmannsforetak som drives fra hjemmet.

Strøm er et *nødvendighetsgode*, noe som innebærer at så godt som alle husholdninger og de fleste bedrifter i utgangspunktet deltar i sluttbrukermarkedet for strøm. For forbrukere som av ulike grunner ikke inngår noen kraftleveringsavtale med en kraftleverandør, har nettselskapet *leveringsplikt*. Det innebærer at nettselskapet har ansvaret for å handle strøm i engrosmarkedet og fakturere for kundens

sluttbruker. Kraftleverandør er også sluttbrukere som handler i organiserte markeder.»

strømforbruk. Ved leveringsplikt er prisene regulert i avregningsforskriften § 2-1 a. Prisene er satt med hensikt å gi incentiver til å tegne en ordinær strømvavtale. Prisen for leveringspliktig strøm er regulert til spotpris og et tillegg på 6,25 øre/kWh i seks uker. Deretter står netteier fritt til å bestemme påslaget.

2.2 utfordringer for forbrukere i dagens sluttbrukermarked

Forbrukere står overfor en rekke utfordringer når de skal tegne en strømvavtale i dagens sluttbrukermarked. Disse utfordringene er utredet i flere rapporter tidligere. Dette gjelder blant annet Oslo Economics sin rapport fra januar 2021 om tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked for strøm. Noen av hovedfunnene fra rapporten oppsummeres i det følgende. Det har i tillegg skjedd endringer i markedet siden 2020 som har gitt noen andre og nyere utfordringer som også blir diskutert.

Informasjonsasymmetri mellom leverandør og forbruker

Valg av strømleverandør har ikke betydning for kvaliteten på strømforsyningen, som nettselskapet er ansvarlig for. Hovedproduktet som strømleverandører

selger, fremstår derfor som homogent for forbrukere. Normalt sett fører dette til hard priskonkurranse da kunden ønsker å velge det billigste produktet. Det er likevel noen forhold som tilsier at forbrukere har begrenset kunnskap og interesse for produktet, som bidrar til at priskonkurransen ikke er like god som den kunne vært.

Strøm er et abonnementsprodukt der forbrukeren inngår en avtale med en strømleverandør, og deretter blir fakturert på månedsbasis for sitt forbruk. En del forbrukere har liten kunnskap om eget strømforbruk. Strøm er ikke et synlig produkt og kunden kan ikke vite hvor mye hen forbruker, uten å lese av på måleren. I dag har det store flertallet automatisk måleravlesning og blir fakturert basert på dette, gjerne etterskuddsvis én gang i måneden. I noen avtaler faktureres derimot forbrukerne forskuddsvis, basert på stipulert forbruk. Siden strøm er et abonnementsprodukt er ikke kunden tvunget til å ta aktive valg ved kjøp, nettopp fordi strømmen blir fakturert basert på (automatisk avlest) forbruk. Selv hvis forbrukeren ikke har en strømleverandør vil hen få levert strøm og bli fakturert av nettselskapet.

For forbrukeren kan det oppleves som vanskelig å orientere seg blant mange aktører og ulike avtaltypen, se Tabell 2-1.

Tabell 2-1: Kjennetegn ved de vanligste typene strømvavtaler

Type avtale	Priselementer	Andre kommentarer
Spotprisavtale	<ul style="list-style-type: none"> Strømpris beregnes basert på timesprisen på Nord Pool-børsen <ul style="list-style-type: none"> Timesspot: Forbruker avregnes basert på løpende timesforbruk og spotpris per time Månedsspot: Forbruker avregnes basert på månedlig forbruk og månedens gjennomsnittlige spotpris I tillegg kan det være et påslag per kWh og/eller et fast månedsbeløp 	<ul style="list-style-type: none"> Spotprisavtaler kan også beregnes på andre måter, for eksempel gjennom gjennomsnittlig spotpris per dag og forbruk per dag, eller gjennomsnittlig spotpris per uke og forbruk per uke.
Fastprisavtale	<ul style="list-style-type: none"> Strømpris per kWh er avtalt mellom forbruker og strømleverandør og er fast over en gitt periode I tillegg kan det være et fast månedsbeløp 	<ul style="list-style-type: none"> Fastprisavtaler kan inngås med ulik varighet og innebærer ofte at kunden har bindingstid og et bruddgebyr dersom avtalen sies opp før bindingstidens utløp.
Variabel pris	<ul style="list-style-type: none"> Strømpris: prisen er bestemt av kraftleverandør og kan endres hver 30. dag. I tillegg kan det være et fast månedsbeløp 	<ul style="list-style-type: none"> I forskrift omtalt som «standard variabel pris» Prisen fastsettes av kraftleverandør, normalt basert på forventninger om fremtidig prisutvikling i spotmarkedet.
Forvaltningsavtale	<ul style="list-style-type: none"> Kraftleverandøren kjøper inn strøm basert på den risikoen kunden ønsker å ta. Jo større risiko kunden ønsker å ta, desto større er muligheten både for gevinst og tap. 	<ul style="list-style-type: none"> Innkjøp med en lang tidshorison vil gi forutsigbarhet for kunden, men kan vise seg å komme både bedre og dårligere ut enn den løpende spotprisen. Innkjøp med kortere tidshorison, vil ha mindre risiko og dermed normalt være nær den løpende spotprisen.

Spotprisavtaler er avtaler hvor kunden betaler markedsprisen for strøm time for time, pluss et påslag og eventuelt andre gebyrer til leverandøren. Dette er den avtaletypen som flest forbrukere har.

Fastprisavtaler er avtaler hvor forbrukeren har en avtalt pris for strøm i en periode, noe som gir forutsigbarhet både for leverandør og forbruker. Standard variabel pris-avtaler er en mellomting mellom spot- og fastpris, hvor forbrukeren får en fastpris som gjelder inntil leverandøren iverksetter en varslet prisendring. Leverandøren må varsle om en slik prisendring senest 30 dager før ny pris trer i kraft.² Varsel skal gis per SMS og e-post eller eventuelt brev dersom forbrukeren ikke har samtykket til digital kommunikasjon.

Standard variabel pris-avtaler gir noe forutsigbarhet til forbrukeren, samtidig som det kan være vanskelig for en forbruker å forstå hvorfor og hvordan prisen endres. Forbrukerrådet har vært særlig kritisk til standard variabel pris-avtaler, og aktivt anbefalt spotprisavtaler til forbrukerne. Årsaker til dette er at spotprisavtaler historisk har gitt den laveste prisen, det er krevende for forbruker å løpende vurdere leverandørens prissetting, samt at påslagene i variabelprisavtalene har «spist» av strømstøtten i perioden med nasjonal strømstøtte.

Forvaltningsavtaler, som er avtaler der det søkes å utnytte leverandørens kunnskap for å sikre en bedre/jevnere pris enn det som er mulig å oppnå gjennom spotmarkedet når leverandøren kjøper inn strøm på vegne av kunden, kan være kompliserte avtaler som er vanskelig for forbruker å forstå. Det er begrenset transparens om prissetting på forhånd, og det kan være vanskelig å ha oversikt over risiko. Det kan være vanskelig for forbrukere å sammenligne forvaltningsavtaler med andre produkttyper i markedet med sikte på finne den beste prisen/det beste alternativet.

I etterkant av at prisene økte mye i 2021 (Forbrukerrådet, 2021/2023) har Forbrukerrådet anbefalt fastprisavtaler som et godt alternativ for de som ønsker å forsikre seg mot svingninger og fremtidige pristopper.

Det kan også være utfordrende for forbrukere å sammenligne priser og avtalevilkår, selv innenfor en avtaletype. Dette skyldes at avtaler har ulike priselementer og avtalevilkår. I tillegg til at avtaler varierer med hensyn til om de er basert på spotpris, fastpris eller variabel pris, varierer avtalene også blant annet i lengde på bindingstid, påslag, månedsavgift og bruddgebyr. Dette kompliseres ytterligere ved at mange aktører kobler andre

tjenester og produkter sammen med strømvavtalen, såkalt «koblingssalg».

Videre opplever en del forbrukere det som vanskelig å få med seg endringer i avtalevilkår, noe som forsterker utfordringen med å sammenligne avtaler. Dette skyldes særlig dagens praksis for varsling av endringer i vilkår, hvor sluttbrukere flyttes til andre avtaler etter et varsel uten å gi eksplisitt samtykke. Mange forbrukere har opplevd å bli flyttet over til en stadig dyrere avtale over tid, med mindre de tar et aktivt valg for å bytte avtale eller leverandør.

Det er også utstrakt bruk av salgskanaler som gir kunden begrenset informasjon og dokumentasjon på kjøpstidspunktet. Dette gjelder særlig salgskanaler som telefonsalg, dørsalg, salg på stands, mersalg ved kjøp av andre produkter og salg ved boligovertakelse. Slike salgskanaler kan føre til at kunden ikke klarer å ta et opplyst valg, fordi hen ikke har informasjon på kjøpstidspunktet til å tilstrekkelig vurdere om avtalen som tilbys er den beste for deres situasjon.

Situasjoner der det foreligger en informasjonsskjevhet, der kunden har mindre informasjon enn strømlleverandøren når de skal inngå en avtale, omtales i det videre som informasjonsproblem/-asymmetri.

Søke- og byttekostnader knyttet til å velge alternativt abonnement

All tidsbruk en forbruker bruker til å orientere seg i markedet og sammenligne avtaler kan betegnes som søkekostnader. Dette henger sammen med byttekostnader, som er kostnaden med å bytte avtale. Søke- og byttekostnader eksisterer i ulik grad i de fleste markeder, og spesielt i markeder for abonnementsprodukter. I slike markeder er som regel enkleste løsning for abonnentene å forbli hos sin eksisterende leverandør. Alle andre løsninger innebærer kostnader ved at abonnenten må innhente informasjon om alternativer og ta aktivt stilling til valg av ny leverandør. Dette gjelder dermed selv i tilfeller der det ikke er monetære eller praktiske byttekostnader av betydning, slik det heller ikke er i sluttbrukermarkedet for strøm.

Søke- og byttekostnader påvirker konkurransen ved at det gjør kunden mindre prissensitiv og aktiv enn i et marked uten slike kostnader. Søke- og byttekostnadene gir dermed en innlåsingeffekt, der leverandøren får en viss markedsrett som kan brukes til å tjene en margin på sin eksisterende kundebase. Hvor stor markedsretten er, og dermed hvor mye

² Tretti dagers varsling er nytt av endringen av prisopplysningsforskriften som trådte i kraft 1. november

2023. Tidligere var det krav om 14 dagers varsling (Lovdata, 2022))

leverandøren kan heve prisene uten å miste kunder, avhenger av størrelsen på søke- og byttekostnadene.

I markeder med søke- og byttekostnader blir det som regel sterk konkurranse om kundene, slik det også er i sluttbrukermarkedet for strøm. Typisk for slike markeder er at nye kunder tegner billige avtaler som er under marginalkostnaden til leverandøren, og at prisen øker til over marginalkostnad i senere perioder. Slike markeder gir insentiv til økte investeringer i markedsføring og salg for å få kunder til å bytte leverandør. Dette ser vi i sluttbrukermarkedet for strøm hvor aktørene bruker mye ressurser på markedsføring av kampanjeavtaler med lave priser i en kort periode, før kundene blir overført til en dyrere avtale. Aktive kunder som bytter leverandør ofte kan høste gevinsten av en rabatt, mens inaktive kunder kan utsettes for høyere priser hos sin eksisterende strømleverandør i lang tid.

2.3 Informasjonsproblem øker søkekostnader og motvirker et velfungerende marked

Markeder med velfungerende konkurranse sikrer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Dersom forutsetningene for velfungerende konkurranse er til stede, vil i utgangspunktet konkurranse sørge for at markedet fungerer effektivt og sikre høy forbrukervelferd. Konkurranse om kundene gir høyere effektivitet og lavere priser og velferd for forbrukerne. Videre gir velfungerende konkurranse aktørene insentiver til innovasjon, både for å redusere egne kostnader og for å øke inntekter. På lengre sikt bidrar dette til bedre produkter og tjenester for kundene.

Blant de viktigste kriteriene for velfungerende konkurranse er:

- *Lave etableringsbarrierer:* For høye etableringsbarrierer kan redusere antall konkurrenter og dermed konkurransen.
- *Mange tilbydere og kunder (fravær av markedsrett):* Mange selgere gir sterkt insentiv til å redusere priser (og kostnader), samt innovere for å tilby verdi.
- *Homogene produkter:* Jo likere produktene fremstår for kunden, jo mer av konkurransen vil foregå på pris.
- *Perfekt informasjon (transparens):* Både kjøpere og selgere må ha oppdatert og fullstendig informasjon for å ta nyttemaksimerende valg.
- *Rasjonelle aktører som foretar aktive valg:* Tilstrekkelig mange aktører, inkludert kunder, må ta aktive, nyttemaksimerende valg.

I sluttbrukermarkedet for strøm synes flere av kriteriene for velfungerende konkurranse å være oppfylt. Det er lave etableringsbarrierer i markedet, mange tilbydere og kunder, og hovedproduktet strøm er et homogent (abonnements)produkt. Samtidig differensierer strømleverandører sin totalleveranse gjennom ulike kontraktstyper og prismodeller for selve strømvavtalen og ulike tilleggstjenester som selges sammen med hovedproduktet strøm.

Et velfungerende marked forutsetter også at strømkundene har god tilgang på informasjon når de skal orientere seg i markedet, slik at det ligger til rette for å være aktive og foreta opplyste og rasjonelle valg. Som det fremgår av forutgående kapittel, fremstår det imidlertid som at kundene står overfor et informasjonsproblem når de skal orientere seg i markedet for strøm og velge/bytte leverandør og strømvavtale. Informasjonsproblemet bidrar til å øke byttekostnadene ved at det blir vanskeligere og mer tidkrevende (økte søkekostnader) for forbruker når denne skal orientere seg i markedet.

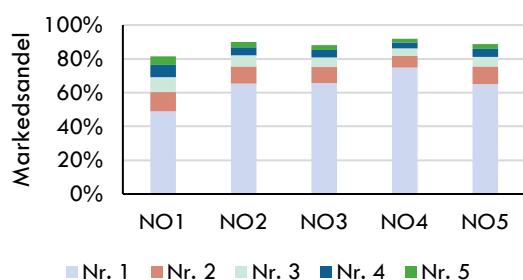
2.3.1 Markedsandeler og fordeling av kontraktstyper

Det er i underkant av 100 strømleverandører i Norge som leverer strøm til husholdninger. Ifølge NVE sin statistikkrapport 4/2020, hadde de tre største aktørene på landsbasis i underkant av 40 prosent av alle kunder.

Det er fortsatt et stort antall forbrukere som er kunde hos den lokale leverandøren som de også var kunde hos før dereguleringen av markedet. Dette gjør at markedsandelen til den største leverandøren i mange av nettområdene er svært høy. RME fører statistikk der de beregner hvor stor markedsandel den største leverandøren i et nettområde har i gjennomsnitt. Dette beregnes ved å summere markedsandelene til den største aktøren i hvert nettområde og dele denne på antall nettområder.

I gjennomsnitt har den største leverandøren i nettområdene 64 prosent av alle husholdningskundene i Norge. Fordelt på prisområder varierer andelen fra NO1 der den største i gjennomsnitt har en markedsandel på 49 prosent til NO4 der gjennomsnittet er 75 prosent, se Figur 2-1.

Figur 2-1: Gjennomsnittlig markedsandel for de største leverandørene i hvert nettområde etter antall husholdningskunder fordelt på prisområde (des. 2022)

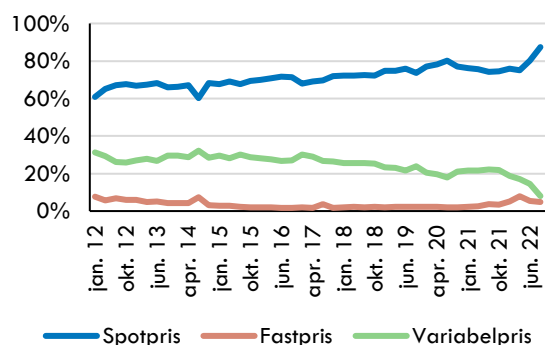


Kilde: NVE – statistikk om sluttbrukermarkedet.

Det er en stor andel av husholdningskunder som bytter strømleverandør hvert år. For 2022 var det over 600 000 leverandørskifter blant husholdningskunder, som tilsvarer en bytteprosent på 22 prosent (Norges vassdrags- og energidirektorat - Reguleringsmyndigheten for energi (NVE - RME), 2023). Det har blitt vesentlig flere leverandørskifter de siste 15 årene, men bytteprosenten har ligget stabilt på mellom 20 og 25 prosent siden 2018.

De fleste husholdningene har en strømvtale koblet til spotprisen og andelen med slik avtale har økt de siste ti årene, se Figur 2-2. Særlig i siste halvdel av 2022 økte andelen med en slik strømvtale betydelig, fra 75 prosent til 87 prosent. I samme periode har avtaler med variabel pris hatt en motsatt trend av spotavtaler. Fastprisavtaler har i hele denne perioden vært avtaletypen med klart lavest andel. Det har likevel vært en liten økning i 2021 og 2022, slik at 5 prosent av husholdningene hadde en strømvtale med fastpris i siste kvartal 2022.

Figur 2-2: Fordeling av kontraktstyper blant husholdninger i sluttbrukermarkedet (2012-2022)



Kilde: SSB tabell 09364. Merknad: Kategorien for fastpris er en samlekategori for nye og gamle fastprisavtaler med ulik varighet.

2.3.2 Endringer i regelverk som påvirker sluttbrukermarkedet

Stortinget vedtok i april 2021 skjerpede forbrukerrettigheter i strømmarkedet for å sikre strømkundene bedre informasjon fra tilbyderne i markedet. I mai 2021 ba Stortinget, gjennom tre anmodningsvedtak (Innst. 394 S (2020-2021)), Regjeringen om forenkling av strømmarkedet til det beste for forbrukerne. RME og Forbrukertilsynet la sommeren 2021 frem forslag til tiltak for å sikre et mer velfungerende og effektivt sluttbrukermarked. Bakgrunnen for forslagene var oppdrag i RMEs og Forbrukertilsynets tildelingsbrev for 2021 om å etablere en felles arbeidsgruppe og foreslå regelverksendringer. RMEs og Forbrukertilsynets arbeid tok blant annet utgangspunkt i en rapport fra Oslo Economics som ble levert til RME i januar 2021 (Oslo Economics, 2021).

Videre la Regjeringen i april 2022 frem forslag for å gjøre det enklere for forbrukerne å orientere seg i strømmarkedet. BFD og OED sendte i april 2022 forslag til endringer i prisopplysningsforskriften og forskrift om kraftomsetning og netttjenester på høring, hvor det ble foreslått skjerpede krav til hvilken informasjon kundene skal få både i forbindelse med markedsføring og på fakturaen. Dette svarte ut en del av anmodningsvedtaket, og inngikk som en del av det større arbeidet med å tilrettelegge for at markedet skal fungere bedre, til det beste for forbrukerne (Barne- og familiedepartementet, 2022).

Fra 1. november 2022 trådte flere endringer i kraft i prisopplysningsforskriften og forskrift om kraftomsetning og netttjenester. Disse endringene har som mål å tilrettelegge for et mer velfungerende og forbrukervennlig strømmarked, og påvirke handelspraksisen til strømleverandører. Endringene som ble gjennomført, innebar blant annet at det ble stilt tydeligere krav til opplysninger i markedsføring, krav til prislister og skjerpede krav til varsling ved endring eller opphør av strømvtale. En av endringene gjaldt krav til standardisert prisopplysning på faktura gjennom endring av § 7-2 Krav til utforming av faktura til forbrukere. Dette gjaldt blant annet krav om at fakturaen skal inneholde egne vareligninger for alle priselementer, slik at det er tydelig for forbrukeren hva kostnaden for kraften er og hva kostnaden for påslag og andre priselementer er.

Gitt den korte virketiden for forskriften, er det noe tidlig å fastslå effekter av forskriftens nye/oppdaterte bestemmelser. Vi forventer imidlertid at forskriften vil kunne ha positive effekter når det gjelder å avhjelpe informasjonsasymmetri i markedet. Oppfølging og tilsyn vil trolig stadig være viktig for at forskriften skal virke best mulig etter formålet.

Arbeidet med å tilrettelegge for et mer velfungerende sluttbrukermarked og at sluttbrukerne i strømmarkedet

kan ta godt informerte valg, er stadig et pågående arbeid. Forbrukerrådet gjennomførte i 2021/2022 flere tiltak for å øke kvaliteten og brukervennligheten på strømpris.no, og skal i 2023 arbeide videre med å sikre at tjenesten har høy datakvalitet, samt føre kontroll med strømavtaler som kommer på markedet. Forbrukerrådet har også et løpende arbeid med å bedre strømsalgsselskapenes praksis og sikre bedre informasjon til forbrukerne (Forbrukerrådet, 2022), (Barne- og familiedepartementet, 2022).

Lengre prisvarighet på høyest rangerte avtaler på strømpris.no

Strømprisportaler som strømpris.no har en viktig rolle i å samle, systematisere og gi informasjon i et marked med mange avtaler og avtaletyper. Det har samtidig vist seg vanskelig å utforme en strømprisportal som muliggjør at forbrukerne kan finne rimelige og varige strømavtaler. Utformingen av strømprisportalene kan ha bidratt til utbredelsen av mange kortsiktige tilbud og kan ha ført til at mindre aktive kunder har fått dårlige råd fordi høyt rangerte avtaler har vært kortvarige og kunden kan ha blitt værende lenge på etterfølgende avtaler med dårlige vilkår.

Tidligere ble avtalene på strømpris.no kun rangert etter laveste forventede månedspris. Portalen er en viktig markedsføringskanal, særlig for mindre strømleverandører, og det har vært hard konkurranse om å ligge øverst på strømpris.no. Konkurransen har ført til fremvekst av svært billige strømavtaler, blant annet med negative påslag. Disse avtalene er gjerne kortvarige, og kundene blir deretter overført til dyrere avtaler.

Avtalene som ligger på strømpris.no og andre portaler, er kun aktive avtaler, som er avtaler som tilbys til nye kunder i dag. Det finnes samtidig en rekke avtaler som ikke lenger tilbys, men som mange forbrukere fortsatt har.

Forbrukerrådet har endret utformingen av strømpris.no, slik at avtaler med en garantert prisvarighet på minst 12 måneder blir rangert øverst på siden i en egen kategori for spotprisavtaler. Lenger ned på siden blir avtaler med prisgaranti på mellom 6 og 12 måneder rangert, mens avtaler med kortere eller ingen prisgaranti må aktivt inkluderes i filtreringen for å vises.

2.3.3 Nasjonal strømstøtte

I desember 2021 innførte regjeringen en midlertidig nasjonal ordning for strømstøtte til husholdningene. Strømstøtten har vært justert flere ganger, men er per i dag utformet slik at staten dekker 90 prosent av prisen over 70 øre/kWh eksklusiv merverdiavgift når gjennomsnittlig markedspris på strøm (spotpris) for et prisområde overstiger 70 øre/kWh eksklusiv

merverdiavgift. Støtten gjelder for alt forbruk inntil 5 000 kWh/måned.

Strømstøtten beregnes ut fra den gjennomsnittlige spotprisen for måneden i det aktuelle området og er således ikke koblet opp mot prisen kunden faktisk betaler. Støtten reduserer risikoen for forbrukere ved at fellesskapet dekker deler av strømregningen i perioder med høy strømpris. Siden støtten er koblet til spotprisen, gir den særlig god prissikring for forbrukere med spotprisavtaler. Forbrukere har i noen tilfeller inngått fastprisavtaler eller variabel prisavtaler til høye priser og samtidig fått strømstøtte basert på spot. I perioder med lavere spotpris har disse forbrukerne fått mindre strømstøtte enn de forventet og måttet betale høye strømregninger. Forbrukere med andre avtaletyper enn spot, har derfor ikke den samme direkte prissikringen som forbrukere med spotprisavtale, selv om forbrukere i praksis er godt prissikret. Strømstøtten er foreløpig foreslått å vare ut 2024.

3. Dagens regelverk, håndhevingspraksis og bransjenormer

Forbrukertilsynet og RME håndhever regelverk i sluttbrukermarkedet for strøm av særlig betydning for vurderingen av mulige tiltak A-G. Andre myndigheter, som Konkurransetilsynet, har også en rolle i tilsyn av sluttbrukermarkedet for strøm. I tillegg til regulering av markedet har også bransjeaktører utformet egne bransjenormer i markedet.

3.1 Forbrukertilsynets regelverk og håndhevingspraksis

Ifølge markedsføringsloven, skal Forbrukertilsynet føre kontroll med næringsdrivendes handelspraksis og avtalevilkår.

Forbrukertilsynet jobber i hovedsak med å forebygge og stoppe ulovlig markedsføring, urimelige vilkår i kontrakter og andre former for ulovlig handelspraksis rettet mot forbrukere. Områder som Forbrukertilsynet fører tilsyn over og som er relevant for sluttbrukermarkedet er:

- Markedsføringsloven
- Prisopplysningsforskriften
- Forskrift om urimelig handelspraksis
- Angrerettloven

3.1.1 Markedsføringsloven

Markedsføringsloven gjelder «kontroll med markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår i forbrukerforhold og stiller krav til god forretningsskikk mellom næringsdrivende».

Av særlig relevans for vurderingene i denne rapporten, er markedsføringslovens kapittel 2 om handelspraksis, som blant annet gjelder urimelig handelspraksis, villedende handlinger eller uttalelser, og aggressiv handelspraksis. I tillegg stilles det krav til prismerking og informasjonsplikt.

Kapittel 3 omhandler særlige former for markedsføring. I § 11 stilles det krav om at den næringsdrivende innhenter forbrukerens uttrykkelige samtykke til enhver betaling utover vederlaget for hovedytelsen, før en avtale blir inngått. Markedsføringsloven § 12 (1) forbyr telefonmarkedsføring rettet mot forbrukere som har reservert seg mot slik markedsføring. Det er i § 13 også et tilsvarende forbud mot markedsføring gjennom adressert post. I tillegg er det et generelt forbud mot telefonmarkedsføring på enkelte tidspunkt og ved bruk av skjult nummer, jf. § 14. Markedsføringsloven § 15 begrenser muligheten til å benytte

markedsføring via e-post eller automatisert oppringningssystem. I § 18 oppstilles krav til klarhet og tilgjengelighet av vilkår dersom næringsdrivende gir forbrukerne en tilleggsfordel i form av rabatter, gaver eller lignende.

Kapittel 5 gjelder avtalevilkår. Markedsføringsloven § 22 forbyr avtalevilkår som finnes urimelige overfor forbrukerne, og det finnes et forbud tilsies av allmenne hensyn. Det er i § 24 inntatt en avgrensning mot konkurranseloven som innebærer at konkurranselovens § 10 ikke gjelder ved bruk av kontraktsvilkår fremforhandlet i samarbeid med Forbrukertilsynet.

Forbrukertilsynets håndhevingskompetanse er beskrevet i kapittel 7. Det er særlig §§ 35 og 36 om oppgaver, saksbehandling og vedtakskompetanse som vil være relevant i vurderingen av konsekvenser av tiltak. Forbrukertilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i loven overholdes og skal føre tilsynet ut fra hensynet til forbrukerne. Forbrukertilsynet skal påvirke næringsdrivende til å innrette seg etter bestemmelsene og dersom næringsdrivende opptrer i strid med bestemmelser, kan det innhentes skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fattes vedtak om opphør.

Vedtak kan gis i form av forbud eller påbud, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, jf. §§ 39-42. Vedtak om overtredelsesgebyr krever forsett eller uaktomhet, samt at det ulovlige forholdet anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger.

Markedsføringsloven inneholder også muligheten for straff og sivilrettslige reaksjoner i kapittel 9.

3.1.2 Prisopplysningsforskriften

Prisopplysningsforskriften er hjemlet i markedsføringsloven § 10, med formål å fremme god prisinformasjon for å bedre konkurransen mellom næringsdrivende og gjøre det enklere for forbrukeren å sammenligne priser.

Kapittel 6 omhandler transport og salg av elektrisk kraft. Kapitlet er nylig revidert og fra 1. november 2022, er opplysningsplikten overfor kundene skjerpet gjennom tydeligere krav til opplysninger i markedsføring, krav til prislister og skjerpede krav til varsling ved endring eller opphør av strømtavtale. Forbrukertilsynet skriver videre på sin hjemmeside at formålet

med endringene er å legge til rette for et mer velfungerende og forbrukervennlig strømmarked.³

§ 20 lister opp hvilke opplysninger som regnes som vesentlige i forbindelse med kommersiell kommunikasjon som utgjør en oppfordring til kjøp. Dette inkluderer:

- om avtalen er spotpris, fastpris, standard variabel eller annen
- alle obligatoriske priselementer og størrelsen på disse
- avtalen og priselementenes varighet
- eventuell bindingstid og eventuelt bruddgebyr
- hvor lang periode det eventuelt må forskuddsbetales for
- eventuelle vilkår for å kvalifisere for avtalen
- at eventuelle tilleggstjenester som tilbys ikke er obligatoriske
- at avtalen kan sammenlignes med andre avtaler på Forbrukerrådets strømprisportal

§ 21 stiller krav til at kraftleverandøren skal ha oppdatert prisliste lett tilgjengelig på det stedet eller i de kanaler der forbrukeren kan inngå kraftavtaler. Prislisten skal inneholde en samlet oversikt over priser og vilkår for alle kraftleverandørens ulike kraftavtaler, herunder kraftavtaler som ikke lenger tilbys, men som kraftleverandøren har aktive kundeforhold på. Videre skal prislisten for hver enkelt kraftavtale per prisområde angi navnet på kraftavtalen, avtaletypen, pris og lenke til avtalevilkår.

§ 22 stiller krav til varsling av endringer i eller opphør av kraftavtalen. Leverandøren skal varsle forbruker om alle endringer i eller opphør av strømvartalen, herunder endringer i prisen som ble avtalt ved inngåelsen av avtalen (med unntak av endringer i spotprisen). Forbruker skal gjennom varselet informeres om årsaken til endringen i avtalen eller opphøret av avtalen, og hvorvidt forbrukeren har rett til å si opp avtalen kostnadsfritt. I henhold til forskriftens § 22 skal varsel om endringer i eller opphør av strømvartalen utformes slik at innholdet og endringen er klart og tydelig for forbrukeren. Dette innebærer at pris og vilkår før og etter endringen skal synliggjøres. Videre skal varselet gis separat, og skal ikke sammenblandes med annen informasjon fra leverandøren. Varselet skal gis forbruker i form av SMS og e-post, eller per brev dersom forbrukeren ikke har samtykket til digital kommunikasjonsform.

³ Veiledning om skjerpet opplysningsplikt for strømleverandører - Forbrukertilsynet

⁴ www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer/veiledning-om-skjerpet-opplysningsplikt-for-stromleverandorer

⁵ Dersom prisen ikke med rimelighet kan forhåndsberegnes, skal metoden for beregning av prisen oppgis, samt evt.

Endelig skal varselet gis senest 30 dager før endringen av avtalen eller opphøret av avtalen trer i kraft.

Forbrukertilsynet har i forbindelse med ny prisopplysningsforskrift også utarbeidet en egen veileder om skjerpet opplysningsplikt for strømleverandører.⁴

3.1.3 Forskrift om urimelig handelspraksis

Forskrift om urimelig handelspraksis lister opp ulike former for villedende og aggressiv handelspraksis som under alle omstendigheter anses som urimelige. Forbrukertilsynet og Markedsrådet fører tilsyn med og fatter vedtak etter markedsføringsloven ved handlinger som fremgår av denne forskriften.

3.1.4 Angrerettloven

Angrerettloven gir forbrukere krav på ulike opplysninger ved fjernsalg eller salg utenfor fast utsalgssted, altså når de handler på nett, via telefonsalg, på stand eller av en dørselger. Loven regulerer også forbrukernes rett til å angre på disse kjøpene. For sluttbrukermarkedet er særlig følgende deler av angrerettloven relevant:

- § 3 Loven kan ikke fravikes ved avtale til ulempe for en forbruker.
- § 7: Det er den næringsdrivende som har bevisbyrden for at opplysningsplikten i §§ 8 til 16, samt 18 er oppfylt.
- § 8: Før avtaleinngåelse har den næringsdrivende plikt til å opplyse forbruker om en rekke forhold. Opplysningsplikten gjelder blant annet opplysninger om varenes eller tjenestenes viktigste egenskaper, den samlede prisen for varen eller tjenesten⁵ og avtalens varighet/minste bindingstid samt vilkår for å si opp avtalen.
- § 10: For avtaler som markedsføres ved uanmodet telefonsalg er det ikke inngått avtale før den næringsdrivende har bekreftet tilbudet skriftlig på et varig medium etter at telefonsamtalen er avsluttet og forbruker har akseptert tilbudet skriftlig. § 15: Når avtale inngås gjennom et fjernkommunikasjonsmiddel med begrenset plass eller tid til å vise opplysninger er det krav til hvilke av opplysningene i § 8 som det minimum skal opplyses om.
- § 18: Innen rimelig tid etter avtaleinngåelsen og senest før levering av tjenesten begynner skal forbrukeren motta en skriftlig bekreftelse på den inngåtte avtalen på et varig medium. Denne

tillleggskostnader (eller at disse kan forekomme). For abonnementsavtaler skal den samlede prisen omfatte kostnadene per avregningsperiode, eller metoden for beregningen av disse dersom de samlede kostnadene ikke kan forhåndsberegnes.

bekreftelsen skal blant annet inneholde opplysninger i § 8 dersom disse ikke tidligere er gitt forbrukeren på et varig medium.

- §§ 20 og 21: Forbrukeren har 14 dagers angrefrist, og opplyses ikke forbruker om dette er angrefristen på 12 måneder.
- §§ 19 og 26: Leverandøren kan bare kreve betalt for levering som skjer før angrefristen er utløpt dersom forbruker har akseptert dette.

3.1.5 Endringer i forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Barne- og familiedepartementet har vedtatt ny forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på markedsføringsloven, angrerettloven, pakkereiseloven og åpenhetsloven, som trådte i kraft 14. februar 2023.

Forskriften angir overtredelsesgebyrets maksimale størrelse, og momenter ved utmåling av tvangsmulkt. Maksimalt overtredelsesgebyr er angitt til inntil 4% av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner.

Sentrale vurderingsmomenter ved utmåling av overtredelsesgebyr omfatter blant annet arten, grovheten, omfanget og varigheten av overtredelsen, muligheter for å forebygge overtredelsen gjennom retningslinjer, instruksjon, opplæring eller kontroll, eventuelle økonomiske fordeler som følge av overtredelsen, tidligere overtredelser og den næringsdrivendes økonomiske evne.

Dette innebærer at det i tiden fremover vil kunne fattes vedtak i saker med langt mer betydelige overtredelsesgebyr enn tidligere der aktører med høy omsetning og/eller som utfører grove og/eller gjentatte brudd på regelverket.

3.1.6 Forbrukertilsynets håndhevspraksis i sluttbrukermarkedet

Tilsyn med strømmarkedet er et høyt prioritert område for Forbrukertilsynet, og tilsynet har stadig fokus på forebygging og stansing av urimelige avtalevilkår og urimelig handelspraksis i bransjen. Forbrukertilsynet skal i 2023 prioritere å føre tilsyn blant annet med markedsføring og avtalevilkår på strømmarkedet (Barne- og familiedepartementet, 2022).

Forbrukertilsynet oppretter i enkelte saker dialog med strømleverandører, som deretter innretter sin praksis, mens det i andre tilfeller er svært ressurskrevende saksforhold.

Forbrukertilsynet varslet i 2022 vedtak om overtredelsesgebyr og fattet flere forbudsvedtak mot en aktør som varslet endring av vilkår i bindende og gunstige forbrukeravtaler med fastpris og pristak. De varslede endringene innebar blant annet at

strømstøtten kunne tilfalle strømleverandøren i stedet for forbruker.

Videre fattet Forbrukertilsynet vedtak om overtredelsesgebyr og forbudsvedtak mot tre strømleverandører, samt mot daglig leder / styreleder i to av foretakene. Sakene omhandlet ulovlig bruk av påstander om å være «billigst». Markedsrådet opprettholdt samtlige vedtak, men overtredelsesgebyr ble redusert. Forbrukertilsynet fattet også vedtak med pålegg om å gi opplysninger samt tvangsmulkt.

Forbrukertilsynet har også gjennomført ulike aktiviteter for å øke kunnskapen om regelverket blant strømleverandørene. I 2022 utsendte tilsynet blant annet tre brev til alle strømleverandørene med informasjon om ulike deler av regelverket, herunder om bla. forbrukers angrerett ved inngåelse av strømvavtaler med fastpris, samt orientering om bruk av klima- og miljøpåstander ved markedsføring av strøm, herunder reglene for bruk av påstander om «fornybar» og «grønn» strøm. Forbrukertilsynet har også informert strømleverandørene om krav til opplysninger om angrerett i forbindelse med avtaleinngåelse.

3.2 RME sitt regelverk og håndhevspraksis

Reguleringsmyndigheten for energi i NVE (RME) er nasjonal reguleringsmyndighet for kraftmarked og nettsystem i Norge. RME er regulator og tilsynsmyndighet for sluttbrukermarkedet og arbeider for et velfungerende og effektivt marked som skal være enkelt å forholde seg til for sluttbrukerne (NVEa, 2018). RMEs hovedmål er å «fremme et samfunnsøkonomisk effektivt kraftmarked og et velfungerende kraftsystem». For å oppnå dette hovedmålet skal RME ha oppsyn med elektrisitetsmarkedene og bidra til effektive markeder gjennom utvikling og håndheving av reguleringen (OED, 2023).

RMEs oppgaver følger av energiloven og underliggende forskrifter, samt Eldirektiv III og tilhørende forordninger (RME, 2020). I det følgende gis det en kort oversikt over regelverk av relevans for sluttbrukermarkedet for strøm:

- Energiloven
- Forskrift om måling, avregning, fakturering av netjtjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv. («Avregningsforskriften»)
- Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler

RME håndhever også forskrift om netregulering og energimarkedet. EUs fjerde energimarkedspakke er

vedtatt i EU, og er per mai 2023 under behandling i Norge.

3.2.1 Energiloven

Formålet med energiloven er å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte.

Kapittel 4 i energiloven omhandler omsetning av elektrisk energi. Her fremgår det at man behøver omsetningskonsesjon fra RME for å kunne stå for omsetning av elektrisk energi, samt vilkår som må oppfylles for å få omsetningskonsesjon. Kravene som stilles for å få omsetningskonsesjon er ikke kompliserte, og anses ikke å utgjøre en betydelig barriere for å etablere seg som kraftleverandør i Norge.

3.2.2 Avregningsforskriften

Avregningsforskriften har som formål blant annet å sikre at strømleverandører gis tilgang til overføringsnett, og tilrettelegge for at sluttbrukere på en enkel måte kan bytte strømleverandør. Sluttbruker har i henhold til forskriften §2-2 rett til å bytte strømleverandør, der det skal foreligge en skriftlig avtale mellom strømleverandør og sluttbruker.

Forskriftens kapittel 7 omhandler en rekke bestemmelser vedrørende fakturering av forbrukere. I forskriftens § 7-1 (b) fremgår det at strømleverandør kan fakturere forbruker både forskuddsvis og etterskuddsvis. Ved forskuddsvis fakturering må dette begrenses til maksimalt 10 uker mellom fakturaforfall og tidspunkt for levering.

Forskriftens § 7-2 oppstiller en rekke krav til utforming av faktura. Faktura skal for det første være oversiktlig og lett å forstå for forbrukeren. Fakturaen skal inneholde informasjon om fakturagrunnlaget, herunder egne varelinjer for alle priselementer, kraftvolum og hvorvidt forbrukeren mottar leveringspliktig kraftleveranse. Ved kontrakter direkte knyttet til spotprisen i det aktuelle elspotområdet, skal det tydelig komme frem av fakturaen dersom prisen ikke er vektet mot forbruket time for time. Videre, dersom stipulerte verdier benyttes som faktureringsgrunnlag skal dette framgå tydelig av fakturaen. På faktura skal også elspotområdet for forbrukerens målepunkt oppgis.

Fakturaen skal i tillegg inneholde informasjon om at forbrukeren kan sammenlikne kraftleveringsavtaler på strømpris.no. Fakturaen skal inneholde navnet på kraftleveringsavtalen, avtalens varighet og varslingsrutiner ved endringer i avtalen. Dersom avtalen inneholder en prisgaranti, skal prisgarantiens varighet komme tydelig frem på fakturaen. Fakturaen skal opplyse om forbrukerens anledning til å fremme innsigelser mot fakturaen, herunder forbrukerens

mulighet til å kontakte Elklagenemnda, samt kontaktinformasjon til Elklagenemnda.

I forskriftens kapittel 7 oppstilles også bestemmelser vedrørende gjennomfakturering som frivillig ordning. Gjennomfakturering innebærer at sluttbruker får felles faktura for strøm og nettleie fra sin strømleverandør. At ordningen er frivillig, innebærer at nettselskaper kan velge å tilby strømleverandører å fakturere nettleien, men dette må i så fall tilbys alle strømleverandører som ønsker gjennomfakturering. Strømleverandør kan velge å gjennomfakturere nettleien, men må i så fall gjennomføre dette for alle kundene i nettselskapets område.

3.2.3 Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler

Forskriftens formål er å bidra til god og oversiktlig informasjon om priser og vilkår i strømleveringsavtaler til forbruker, og til at slik informasjon blir offentlig tilgjengelig.

I henhold til forskriftens § 4 er informasjon om enhver strømleveringsavtale som tilbys til eller er inngått med forbruker rapporteringspliktig. Forskriftens § 5 oppstiller krav til rapporteringens innhold, form og frister. Rapporteringen skal inkludere pris pr. kWh, herunder eventuelle påslag, samt eventuelle fastbeløp knyttet til avtalen. Videre skal rapporteringen spesifisere hvilke kunde grupper avtalen tilbys til, samt alle relevante avtalevilkår som tillegg eller begrensninger i kraftleveringsavtalen. Avtalen skal kunne identifiseres på en entydig måte i rapporteringen. Rapporteringen av opplysninger skal skjje elektronisk og fortløpende til Forbrukerrådet's strømprisportal, slik at informasjonen til enhver tid er oppdatert.

3.2.4 RMEs håndhevingspraksis i sluttbrukermarkedet

RME arbeider for et velfungerende og effektivt marked som skal være enkelt å forholde seg til for sluttbrukerne. Ved brudd på regelverk som RME håndhever, kan RME fatte pålegg om retting og eventuelt vedtak om tvangsmulkt inntil lovlig tilstand er (gjen)opprettet. Ved grovere brudd kan RME også ilegge overtredelsesgebyr. Dette gjøres i praksis relativt sjelden overfor aktører i sluttbrukermarkedet for strøm.

RME kan også tilbakekalle omsetningskonsesjonen til strømleverandører, men etter vår kunnskap har ingen strømleverandør blitt fratatt konsesjon. RME forvalter videre strømstøtteordningen, jf. punkt 2.3.3, og fører tilsyn med ordningen.

Gjennom den senere tid har RME bidratt til å innføre endringer i prisopplysningsforskriften og forskrift om kraftomsetning og nettjenester om blant annet bedre

informasjon på faktura til forbrukere. RME har også i samarbeid med Forbrukertilsynet spisset oppfølgingen av strømleverandørene (NVE - RME, 2022).

3.3 Annet regelverk

I det følgende omtales kort annet regelverk av relevans for de mulige tiltakene.

3.3.1 Konkurranseloven

Konkurranselovens formål er å bidra til effektiv ressursbruk ved å fremme konkurranse til beste for forbrukere og næringsliv. Sentrale bestemmelser finnes i konkurranseloven § 10 om forbud mot konkurransebegrensende avtaler, § 11 om forbud mot misbruk av dominerende stilling, samt i § 16 om fusjonskontrollen. I tillegg gir konkurranseloven gjennom § 14 mulighet for å treffe tiltak der konkurranseloven § 10 eller § 11 ikke kan benyttes, men hvor det likevel er behov for en generell regulering av markedene. Dette kan være tilfellet i markeder der det har utviklet seg en praksis som er konkurransebegrensende uten at forbudene i § 10 og § 11 kommer til anvendelse, eller der det er vanskelig å bevise et forbudene er brutt.

3.3.2 Pristiltaksloven

Pristiltaksloven § 1, (Lovdata, 1993), gir Konkurransetilsynet hjemmel til å regulere priser når det er nødvendig for å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Vedtak kan fattes om maksimalpriser, minstepriser, prisstopp, prisberegninger, rabatter, maksimalavanser, leverings- og betalingsvilkår og andre bestemmelser om priser, fortjenester og forretningsvilkår. Pristiltaksloven forbyr også urimelige priser og forretningsvilkår, jf. forskriftens § 2.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger påpekt at dette pristiltaksloven er et virkemiddel tilsynet nødvendig tar i bruk, ettersom fri konkurranse er til det beste for samfunnet og forbrukerne.

Konkurransetilsynet har imidlertid klargjort at dersom det er nødvendig for å hindre at en krise utnyttes av enkelte til å kreve urimelige priser på viktige varer og tjenester, vil tilsynet benytte fullmaktene som loven gir (Konkurransetilsynet, 2020).

3.4 Bransjenormer

3.4.1 Standard kraftleveringsavtale

Standard vilkår for strømvavtaler, «standard kraftleveringsavtale» ble utarbeidet av daværende Forbrukerområdet og Energi Norge (nå Fornybar Norge) og sist oppdatert i 2017. Standardavtalen inneholder en oppsummering av rettigheter forbrukeren og den næringsdrivende har etter

gjeldende lovgivning og praksis (Forbrukertilsynet, 2023).

Etter at Forbrukerombudet ble omgjort til Forbrukertilsynet i 2018, deltar ikke Forbrukertilsynet lenger som avtalepart i bransjenormer og standardavtaler, men utgir i stedet veiledere med presisering og tolkning av gjeldende regelverk. Dette innebærer at standard kraftleveringsavtale ikke er oppdatert i lys av endringer i regelverk gjennomført i de senere år.

3.4.2 Trygg strømhandel

Trygg strømhandel er en frivillig sertifiseringsordning for strømleverandører som ble etablert av de to bransjeorganisasjonene Fornybar Norge og Distriktsenergi i 2020. Selskapet DNV GL er uavhengig tredjepart og utfører selve sertifiseringsaktiviteten. Sertifiseringsordningen setter flere krav til salg og markedsføring av strøm. Mange av disse kravene er allerede omfattet av dagens gjeldende regelverk, mens andre krav er nye. Etter vår forståelse, gjelder sertifiseringen for aktørene på selskapsnivå, og dermed ikke for hver enkelt avtale som tilbys av de sertifiserte aktørene.

I dag er 24 leverandører en del av ordningen. Disse selskapene representerer rundt to tredeler av strømkundene i Norge. Ordningens uttalte mål er «å skape et tryggere og enklere strømmarked for kundene». Ordningen tar sikte på å være en bransjestandard for salg og markedsføring. I Sverige er det en lignende sertifiseringsordning for sluttbrukermarkedet under navnet «Schysst elhandel».

Kravene i Trygg strømhandel består av i alt 11 punkter, med underpunkter. Kravene er knyttet til virksomhetsstyring, salg og markedsføring av strøm. Noen av kravene er listet opp under:

- Dørsalg og salg på gaten er ikke tillatt.
- Ved telefonsalg skal hele samtalen tas opp og lagres i minimum seks måneder.
- Krav til kompetanse hos ansatte og gode prosesser for klagebehandling mm.
- Strømproduktene skal være enkle å skille fra hverandre ved markedsføring.
- Kunden skal kunne velge kanal for prisvarslinger. Eksempler på dette er SMS eller e-post.
- Kampanjetilbud skal merkes tydelig og kundene skal vite hva som skjer etter tilbudsperioden.
- Det skal være åpenhet om alle prislelementer og varigheten på strømproduktene.
- Det skal være enkelt å bytte leverandør. Når en kunde har betalt sin siste faktura, skal vedkommende ikke kontaktes av strømleverandøren på minst seks måneder.

4. Vurdering av mulige tiltak

Som det fremgår av foregående kapittel, er det allerede på plass betydelig regulering i sluttbrukermarkedet for strøm. Det er nylig implementert endringer i reguleringen med sikte på å bedre informasjon til forbruker og redusere informasjonsproblemet i markedet. Relevante myndigheter har også fokus på sluttbrukermarkedet for strøm, og har tilsyn med markedsføring og avtalevilkår i strømmarkedet som prioritert område.

I dette kapitlet redegjør vi for økonomiske og administrative virkninger ved ytterligere tiltak, som mulig forbud mot enkelte strømvavtaler eller begrensninger knyttet til produkttegnskaper, virkninger av et mulig påbud om å tilby enkelte strømvavtaler, samt tiltak knyttet til forhold ved markedsføringen.

Vi beskriver hvordan hvert enkelt tiltak forstås, og vår vurdering av nytteeffekter, kostnader og risiko for utilsiktede virkninger. Tiltakene kan i ulik grad medføre økonomiske og administrative virkninger for markedsaktører, sluttbrukere og myndigheter. Etter vår vurdering skiller krav som omhandler opplysningsplikt seg ut blant tiltakene med positive nytteeffekter og begrensede kostnader.

4.1 Oversikt over mulige tiltak behandlet i utredningen

Av de mulige tiltakene som utredningen omhandler, kan det skilles mellom tiltak som omhandler produkttyper eller egenskaper ved tilbudte produkter og tiltak som omhandler markedsføringsforhold. Tiltakene som vurderes omfatter:

- A. forbud/påbud knyttet til enkelte strømvavtaletyper som tilbys forbrukere. Et forbud kan f.eks. gjelde standard variabelavtaler eller forvaltningsavtaler. Et påbud kan f.eks. knyttes til et krav om at kraftleverandør må tilby en tydelig definert standard spotprisavtale med et regulert makspåslag eller fastprisavtale.

- B. krav til innhold i strømvavtaler rettet mot forbrukere, som for eksempel krav til maksimal bindingstid, krav til prisvarighet eller forbud mot prisendringer i en viss periode etter avtaleinngåelse, maksstørrelse på bruddgebyr og forbud mot eller begrensninger i adgangen til å kreve forskuddsfakturering i forskrift om kraftomsetning og nettjenester.
- C. et makspåslag en kraftleverandør kan kreve i strømvavtaler som tilbys forbrukere.
- D. krav eller begrensninger knyttet til markedsføring, herunder opplysningsplikt om eventuell risiko for forbrukere forbundet med andre avtaler enn spotprisavtaler.
- E. et forbud eller begrensninger knyttet til salg av andre produkter enn strøm sammen med en strømvavtale, såkalt koblingssalg eller tilgift. Dette kan f.eks. være rabatt på produkter ved salg av strømvavtaler i butikk, rabatt på strømmetjenester ved samtidig tegning av strømvavtale, og salg av forsikringsavtaler tilknyttet strømvavtalen.
- F. et forbud mot, eller begrensninger i, adgangen til å selge strømvavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg.
- G. et forbud mot «winback»-markedsføring rettet mot forbrukerkunder ved bytte av strømleverandør.

Tabell 4-1 Oversikt over mulige tiltak - strømvavtale og markedsføring

Tiltak knyttet til produkttyper eller produkttegnskaper
Forbud mot standard variabel avtaler og forvaltningsavtaler
Påbud standard spotpris- og/eller fastprisavtale
Forbud/begrensninger knyttet til produkttegnskaper: Bindingstid, faktureringsstidspunkt, prisendringer
Et regulert maksimalpåslag knyttet til strømvavtaler

Markedsføringstiltak

Opplysningsplikt om risiko ved ulike avtaletyper

Forbud mot salg av andre produkter sammen med en strømvtales (koblingssalg)

Forbud mot å selge strømvtales ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg.

Forbud mot winback-markedsføring

4.2 Tiltak knyttet til produkttyper eller produkttegnegenskaper

Som utgangspunkt er avtalefrihet en sentral mekanisme for et velfungerende marked. En avtale som inngås fritt mellom to informerte og rasjonelle parter vil som utgangspunkt gi en ønsket fordeling og balanse mellom rettigheter og plikter. Ulike kostnads- og risikoelementer fordeles ut fra preferanser og legges på den parten som har størst risikovillighet. Regulering som begrenser avtalefriheten vil ikke fjerne risiko og kostnader, men endre fordelingen av denne, og kan medføre risiko for at forbruker må betale for tjenester den ikke har betalingsvilje for.

Det kan likevel være grunn til å begrense avtalefriheten i noen tilfeller. En slik situasjon kan være der risikoen ved enkelte avtaler og avtalevilkår er tilstrekkelig stor, og det samtidig er vanskelig å sikre forbruker god nok informasjon til å foreta informerte valg.

En effektiv regulering av sluttbrukermarkedet vil innebære en balansegang mellom på den ene siden å sikre sluttbrukerne tilstrekkelig informasjon til å opptre rasjonelt og forhindre villedende markedsføringspraksis fra strømtilbydere, og på den andre siden sikre at tiltak ikke går på bekostning av effektivitet, etablering og innovasjon i markedet.

I det følgende vil vi vurdere ulike økonomiske og administrative effekter av de mulige tiltakene som omhandler ulike forbud og påbud. Vi vil beskrive nytteeffekter og kostnader i markedet kvalitativt, ettersom det er vanskelig å tallfeste effektene da det ikke foreligger informasjon eksempelvis om hvor mange kunder som benytter de aktuelle avtaler som drøftes, eller som vil overføres til aktuelle avtaler, samt at tiltakene vil kunne ha dynamiske effekter i markedet som er vanskelig å tallfeste. Vi vil imidlertid gi noen anslag på ressursbruk knyttet til håndheving av et eventuelt endret regelverk.

Blant tiltakene som utredes i denne rapporten, er det flere som innebærer et forbud mot produkt-

egenskaper eller forbud mot en konkret avtaletype. Et forbud mot én eller flere produkttyper som tilbys forbrukere kan for eksempel være i form av *forbud mot standard variabelavtaler* eller *forbud mot forvaltningsavtaler*, jf. tiltak A.

Et forbud rettet mot bestemte produkttegnegenskaper kan omhandle:

- krav til *maksimal bindingstid*, som i praksis er et forbud mot avtaler med lenger bindingstid, jf. tiltak B.
- krav til *prisvarighet*, som i praksis er et forbud mot avtaler der prisen forplikter i kortere tid, jf. tiltak B.
- *forbud mot prisendringer* i en periode etter avtaleinngåelse, jf. tiltak B.
- *maksstørrelse på bruddgebyr*, som i praksis er et forbud med avtaler med høyere bruddgebyr, jf. tiltak B.
- *forbud mot forskuddsfakturering* eller begrensninger i adgangen til å kreve dette i forskrift om kraftomsetning og netjtjenester, jf. tiltak B.
- krav om et *makspåslag* en kraftleverandør kan kreve i strømvtales som tilbys forbrukere, som i realiteten er et forbud mot avtaler med høyere påslag, jf. tiltak C.

Når forbruker skal velge et produkt i et marked, vil dette basere seg på informasjon/kunnskap, pris og kvalitet. Når forbruker står overfor et tilbud av mange ulike produkter der hvert av disse kan ha ulike egenskaper, vil det for hver forbrukers preferanse kunne vurderes hvilke produkttegnegenskaper som er til gunst eller ugunst.

Forbruker står i utgangspunktet fritt til å velge mellom de ulike produktene for å finne det produktet som passer best til behovet. Med mange produkttegnegenskaper kan det imidlertid være vanskelig å vurdere hva som samlet sett er det beste alternativet.

For leverandørene, vil ethvert forbud innebære en begrensning i mulighetene til produkttilpasninger og innføringen av et forbud i seg selv vil føre til at leverandører må endre produkter de tilbyr og flytte eksisterende kunder på slike avtaler over til et annet produkt. Forbud begrenser også avtalefriheten mellom leverandør og forbruker. Konsekvensene av et forbud kan være knyttet til hvordan det påvirker informasjonsforholdet mellom leverandør og forbruker, hvordan det påvirker risikofordelingen, hvordan det påvirker nytten for avtalepartene og hvordan det påvirker håndhevmulighetene sammenlignet med dagens situasjon, herunder hvor presist et forbud kan utformes. I tillegg er det relevant å vurdere om formålet med eventuelle forbud kan oppnås gjennom mindre inngripende tiltak.

Formålet med å innføre forbud eller andre tiltak, kan være å hindre forbrukere i å inngå avtaler som er uønsket fra et samfunnmessig perspektiv. Dette kan for eksempel være ønsket dersom leverandøren har en betydelig informasjonsfordel slik at det er stor risiko for at forbrukerne inngår avtaler som avviker fra det de forventer.

Forbud som hindrer et tilstrekkelig antall forbrukerne i å inngå ønskede avtaler som forbruker vet konsekvensene av, vil derimot normalt ikke være hensiktsmessig å innføre. Det vil være betydningen for forbrukerne samlet som vil være sentralt i denne vurderingen. I tillegg til den kortsiktige betydningen for forbrukerne, kan tiltakenes betydning for leverandørene også påvirke forbrukernes nytte på lengre sikt. Dersom et forbud er til hinder for produktutvikling og/eller til hinder for effektiv konkurranse mellom leverandørene, vil forbudet føre til svakere konkurranse på sikt, noe som forbruker vil merke gjennom et dårligere tilbud og/eller høyere priser.

Videre er markedsaktørene ofte bedre i stand til å se muligheter rundt et forbud enn det lovgiver er i stand til å forutse i forkant av en regelendring. Dette kan på lengre sikt føre til at forbudet ikke vil virke etter hensikten. I så tilfelle kan effekten for forbrukerne være at ønsket produktutvikling blir forhindret, mens forbrukerne istedenfor står overfor uønskede tilpasninger fra leverandørene.

I de fleste tilfeller vil derfor et forbud ikke være den beste måten å regulere markedet på. Dersom svaret er ja på minst ett av de to følgende spørsmålene, kan det imidlertid tenkes at et forbud vil være hensiktsmessig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv:

- Er produktet som det vurderes å forby alltid dårligere enn et produkt som fortsatt vil tilbys?
- Er det fare for at enkelte forbrukere i fravær av et forbud mot produktet risikerer å inngå en avtale som kan ha store konsekvenser for deres økonomi?

Det må imidlertid vurderes om det er mulig å oppnå den samme effekten gjennom andre mindre inngripende tiltak, for eksempel bedre informasjon til forbrukerne, som hindrer disse i å inngå avtaler basert på manglende kunnskap eller informasjon.

I denne vurderingen er det også relevant å ta hensyn til at strøm er et nødvendighetsgode som alle husholdninger er avhengige av. Forbrukere som ikke forstår produktet, har derfor ikke muligheten til å velge det vekk. Dette kan tale for å senke terskelen for å innføre tiltak som reduserer risikoen for at forbrukere kommer i en uønsket situasjon. Uansett må det vurderes om et forbud er den beste måten å oppnå den ønskede effekten på, om gjeldende regelverk er tilstrekkelig til å oppnå den samme

effekten, for eksempel gjennom styrket håndheving, eller om det finnes andre tiltak som vil være mer treffsikre og/eller mindre inngripende.

Forbud som allerede eksisterer i strømmarkedet, er gjennomgått i kapittel 3. Vi vil ikke foreta vurderinger av om tiltakene som vurderes i det følgende vil være mer hensiktsmessige enn forbudene som allerede eksisterer. I den videre vurderingen vil vi ta eksisterende forbud som gitt og vurdere nye forslag til forbudstiltak med utgangspunkt i at noen forbud allerede eksisterer.

4.2.1 Forbud mot enkelte avtale typer

Et av tiltakene angitt i punktlisten er et forbud mot konkrete avtale typer som standard variabel pris-avtaler og forvaltningsavtaler. Dette er avtaler som på ulik måte har et fastpriselement i seg. Noen mener at disse produkttypene bør forbyes fordi de er vanskelige å forstå for forbruker og at alternativene spotpris eller fastpris i de fleste tilfeller vil være bedre alternativer. Andre mener at produktene er gode for opplyste forbrukere som følger utviklingen i markedet.

Generelt kan en reduksjon i antall avtale typer som tilbys ha nytteeffekter ved at markedet blir mer oversiktlig. Dersom avtaler som flere sluttbrukere ikke forstår, fjernes fra markedet, vil et forbud redusere antall sluttbrukere med en avtale som de ikke kjenner konsekvensene av. Ved bortfall av slike avtaler vil det også bli slutt på en praksis der strømleverandører ved ensidig handling kan overføre kunder til denne type avtale uten at kunden er klar over dette..

Generelt vil det imidlertid være forbundet med risiko å forby produkter som forbrukere kan ha nytte av, særlig dersom den mulige nedsiden for forbruker er begrenset. Det bør derfor eksistere klare negative effekter som heller ikke kan unngås på mindre inngripende måter, for at et forbud kan vurderes som den mest hensiktsmessige løsningen.

Standard variabel pris-avtale

I standard variabel pris-avtaler varsles prisendringer minst 30 dager før ikrafttredelse og forbruker har dermed muligheten til å bytte strømvartale dersom forbruker vurderer at prisen er satt for høyt.

Sammenlignet med spotpris, der prisen følger prisen på kraftbørsen Nord Pool, innebærer standard variabel pris-produkter at leverandøren fastsetter en pris basert på vurderinger av fremtidig prisutvikling. Fastsettelse av denne prisen innebærer derfor et risikoelement for leverandøren. Den økte risikoen tilsier at leverandøren vil ta et påslag i prisen for å ta høyde for denne risikoen og at prisen for produktet derfor over tid vil forventes å være høyere enn spotprisprodukter.

Standard variabel pris er i realiteten en kortsiktig fastprisavtale. For noen forbrukere kan dette være et godt alternativ til mer langsiktige fastpriskontrakter der prisen bindes for flere måneder eller år. Det som imidlertid kreves er at forbruker vet hva produktet innebærer og er i stand til å bytte produkt dersom prisutviklingen er dårlig relativt til andre avtaler.

En nytteeffekt av et forbud mot standard variabel avtale vil, alt annet like, være at oversiktligheten i markedet øker da et forbud mot avtaletypen medfører at det blir færre produkttyper å sammenholde. Videre vil det være færre forbrukere som har en avtale de mangler kunnskap om hva innebærer. Historisk sett har det i markedet vært en utfordring at en stor andel av forbrukerne har hatt standard variabel pris-avtaler og at mange ikke har hatt kunnskap om hva produktet innebærer. Andelen sluttbrukere med standard variabel pris-avtale har imidlertid falt kraftig og utfordringen for forbrukerne som helhet når det gjelder manglende kunnskap om produktet antas derfor å være betydelig mindre i dag enn tidligere. I dag har kun åtte prosent av husholdningskundene en standard variabel pris-avtale. Det er rimelig å anta at noen av forbrukerne som har standard variabel pris-avtale har foretatt et bevisst valg om å ha denne avtalen. Flertallet av kunder som i dag har standard variabel avtale antas likevel å være kunder som har hatt produktet over lengre tid. Samlet antas det at andelen forbrukere som et forbud ville vært ment å beskytte, vil utgjøre i underkant av åtte prosent av totalmarkedet.

En risiko kunder kan stå overfor i markedet uten et forbud, er at de eksempelvis har et spotprisprodukt og blir flyttet over på et standard variabel-produkt uten å være klar over det. Et forbud mot standard variabel-avtaler vil hindre at forbrukere blir «lurt» gjennom en slik overføring.

På den annen side forventes det at en slik overføring i stor grad også vil kunne hindres gjennom forbedrede varslingskrav og mulighet for oppsigelse av avtale ved slike endringer, noe som er ivarettatt gjennom den reviderte prisopplysningsforskriften. Med god varslingskrav eller opphør av gjeldende avtale fremfor et forbud mot standard variabel-avtale, vil den negative effekten for kundene som ønsker et standard variabel-produkt unngås. En slik varslingskrav vil også ramme andre lite forbrukervennlige produkter som kan tenkes å utvikles for å omgå et forbud mot standard variabel-avtaler. Dette må imidlertid vurderes opp mot hvor mange forbrukere som likevel ikke ville klart å bytte produkt dersom leverandør varslet på tilstrekkelig vis om gjennomføring av en slik overflytting.

Med utgangspunkt i at standard variabel pris i realiteten er en kortsiktig fastprisavtale uten (lang)

bindingstid, vil et forbud mot standard variabel-avtale frata et ønsket produkt fra noen forbrukere som kan ha nytte av forutsigbar pris uten bindingstid. For disse forbrukerne kan standard variabel-avtale være et godt alternativ til mer langsiktige fastpriskontrakter.

For standard variabel-produkter er det ingen bindingstid utover den tiden det tar å skifte leverandør, og risikoen forbruker tar er derfor i utgangspunktet lav. Dersom forbruker på kort sikt opplever at prisen er for høy, er det enkelt å bytte til andre leverandører eller produkter. Den gruppen forbrukere som ikke klarer å gjennomføre et bytte og heller ikke klarer å søke hjelp for å bytte, antas å være begrenset.

Et mulig tiltak som kan bidra til å redusere risikoen for at forbruker blir overført til en standard variabel-avtale uten å ha tatt et aktivt valg om dette, er en lov-/forskriftsfesting av et forbud mot ensidig endring av avtaletype. Gjeldende regelverk om varslingskrav omhandler kun krav til varslingskrav i vilkår, hvorpå sluttbrukere kan flyttes til andre avtaler etter slikt varsel uten å gi eksplisitt samtykke. Praksisen med å flytte kunder fra en avtaletype til en annen avtaletype uten innhenting av samtykke kan så vidt vi forstår i utgangspunktet allerede falle inn under markedsføringslovens forbud mot urimelig handelspraksis. En klargjøring/presisering av at leverandør må innhente skriftlig samtykke fra forbruker før hen overflyttes til en ny avtaletype vil imidlertid kunne gi tydeligere rammer.

Nytte-effekter av et krav om samtykke vil være at en del forbrukere unngår å bli gjenstand for en ensidig overføring til andre og dyrere avtaler, og får bedre mulighet til å foreta et informert valg.

Et tydelig utformet krav til leverandører om innhenting av skriftlig samtykke vil trolig kunne utgjøre et lite ressurskrevende forbud/påbud å håndheve, da det vil være enkelt å slå fast om forbudet/påbudet er overholdt, og dermed trolig relativt lite ressurskrevende å håndheve. Vi forventer også at ressursbruken for leverandører, som må utarbeide rutiner for å innarbeide slikt samtykke, vil være av et begrenset omfang.

Et forbud mot standard variabel-avtaler vil legge begrensninger på mulighetene leverandørene har til å drive produkt differensiering og kan begrense innovasjon og utvikling av produkter. Eksempler på avtaletilpasninger kan være spotprisavtaler basert på ukentlige eller daglige spotpriser, avtaler med varierende grad av forutsigbarhet og prissikring og/eller avtaler som gir insentiv til strømsparing og styring/optimalisering av forbruk. Jo flere restriksjoner leverandørene må forholde seg til når de skal tilby strømvavtaler, desto mer krevende vil det være å

utvikle produkter som oppfyller kravene samtidig som de gir merverdi for kunden.

Et forbud kan også medføre uønsket tilpasning og utvikling av alternative kontraktsformer som ikke nødvendigvis er bedre. I en studie fra Storbritannia fremkommer det at innføring av begrensninger på hvilke avtaler som var tillatt i markedet for strøm bidro til svekket konkurranse og svekket innovasjon (Competition & Markets Authority (CMA), 2016).

Når det gjelder håndheving av dagens forbud mot villedende markedsføring og urimelig handelspraksis, samt prisopplysningsforskriften, antas det at standard variabel pris-avtaler oftere kan være strid med dagens regelverk sammenlignet med spotprisprodukter og fastprisprodukter ettersom leverandør har mer kunnskap om, og innflytelse over, fremtidig pris. Slike produkter stiller derfor større krav til informasjonen som gis til forbrukerne.

Vurderingene etter dagens regelverk kan være vanskelige og et eksplisitt forbud eksempelvis mot standard variabel-avtaler vil kunne gi enklere håndheving sammenlignet med vurderinger av om en gitt standard variabel-avtale er i strid med eksisterende generelle forbud mot villedende markedsføring og urimelig handelspraksis. Dette forutsetter imidlertid at et forbud blir tilstrekkelig tydelig spesifisert.

Det vil være vanskelig å utforme et effektivt forbud som ikke gir uønskede tilpasnings- eller omgåelsesmuligheter og som ikke rammer ønskede avtaler. Det vil blant annet være vanskelig å fastsette noenlunde treffsikre formuleringer for et forbud som samtidig ikke kan få en utfordrende grensedragnings mot for eksempel fastprisprodukter. Dersom forbudet ikke er godt/klart nok definert, kan dette også medføre økt risiko for at markedsaktører forsøker å tilpasse seg og omgå forbudet, og gjøre det vanskelig å overvåke og håndheve regelverket.

Et forbud mot standard variabel-avtaler vil for eksempel gjøre det nødvendig å foreta en vurdering av hvor korte fastprisavtaler det vil være tillatt å tilby ettersom standard variabel-avtaler har flere likhetstrekk med en kortsiktig fastprisavtale. Forbud mot enkelte avtaletyper kan dermed gi behov for detaljering av regelverket på en måte som hindrer at det rammer produkttyper som er ønsket i markedet. Samtidig vil høy detaljeringsgrad kunne gi rom for tilpasninger fra leverandørenes side for å få produkter som akkurat faller utenfor forbudet. Tilsvarende vil for liten grad av detaljering kunne ramme for bredt, men i større grad sikre mot uønskede tilpasninger. Grad av begrensning vil videre påvirke muligheten for innovasjon og utvikling av avtaletyper som i større grad er i sluttbrukernes

interesser. I dette perspektivet kan en høy grad av detaljering være uønsket fordi treffsikkerheten vil være mer sårbar for endringer i markedet, mens en lav grad av detaljering kan hindre innovasjon og utvikling av avtaletyper som i større grad er i sluttbrukernes interesser.

Tabell 4-2 Potensielle markedseffekter av forbud mot standard variabel pris-avtaler



Færre produkttyper øker oversiktligheten i markedet

Færre kunder vil ha en avtale som de mangler kunnskap om hva innebærer

Forbrukere kan ikke bli «lurt» over til produktet



Noen forbrukere kan ha nytte av standard variabel avtale med forutsigbar pris uten bindingstid

Stadig færre forbrukere med avtaletypen kan innebære begrenset nytte ved forbud

Det kan være vanskelig å definere hva som skal omfattes av forbudet

Risiko for omgåelsesmuligheter og nye produkter som er lite forbrukervennlige

Forbud kan være negativt for produktutvikling/innovasjon og fri konkurranse

Forvaltningsavtale

En forvaltningsavtale innebærer en type avtale der det søkes å utnytte leverandørens kunnskap for å sikre en bedre og/eller jevnere pris enn det som er mulig å oppnå gjennom spotmarkedet når leverandøren kjøper inn strøm på vegne av kunden. For å gjøre denne forvaltningsjobben, vil leverandøren ta et tillegg i prisen. Leverandøren vil typisk handle strøm fremover i tid og dermed sikre leveransen til en gitt pris. Dette gir forbruker forutsigbarhet når det gjelder prisen som skal betales, men hvorvidt prisen blir høyere eller lavere enn spotprisen over en periode, vil avhenge av i hvilken grad leverandøren treffer i sine innkjøpsvurderinger.

Vurderingene av et forbud mot forvaltningsavtaler er i all hovedsak tilsvarende som for standard variabel pris-avtaler.

Det er imidlertid også noen forhold som medfører andre vurderingstema for forvaltningsavtaler enn for standard variabel pris avtaler. Forvaltningsavtaler

kan ha mange ulike former med ulik grad av prissikring. Formålet med ulike forvaltningsavtaler kan derfor være ulikt når det gjelder eksponering for risiko. Det kan også være vanskelig for forbruker å få kunnskap om hvordan leverandøren faktisk forvalter avtalen. Imidlertid kan forvaltningsavtaler være et relevant alternativ for forbrukere som for eksempel ønsker å ha muligheten til å betale en lavere pris enn i spotprismarkedet uten at dette gjøres gjennom en langsiktig spekulasjon knyttet til en fastprisavtale.

En annen forskjell er at det er rimelig å anta at andelen forbrukere som har tatt et aktivt valg om en forvaltningsavtale er høyere enn andelen som har tatt et aktivt valg om en standard variabel-avtale. Årsaken er at flere forbrukere på standard variabel-avtaler har hatt dette siden dereguleringen av markedet. Innenfor begge produkttypene vil det være rimelig å anta at en andel er flyttet over på disse produktene etter at de opprinnelig hadde en spotprisavtale.

I tillegg vil forvaltningsavtaler være vanskelig å sammenligne med andre produkttyper i markedet. Dette gjør produktet lite egnet for den gjennomsnittlige forbruker som ønsker å sammenligne priser og finne det beste alternativet.

Et siste element som skiller en forvaltningsavtale fra en standard variabel pris-avtale, er hvilken binding som følger med inngåelsen av en forvaltningsavtale og hvilken risiko det er for dårlig forvaltning. Forbruker vet lite på forhånd om forvalterens kompetanse og en kombinasjon med bindingstid og bruddgebyr vil derfor være mer risikabel for forbruker som er vesentlig mindre informert enn leverandør.

I likhet med standard variabel-produkter, kan et forbud mot forvaltningsavtaler begrense mulighetene for produkt differensiering, innovasjon og produktutvikling, jf. omtalen av standard variabel pris over.



Det antas videre at også forvaltningsavtaler oftere kan være i strid med dagens regelverk sammenlignet med spotprisprodukter og fastprisprodukter, ettersom avtalene har flere elementer og dermed stiller høyere krav til informasjonen leverandør må gi forbruker.

Når det gjelder et forbud mot forvaltningsavtaler, kan den konkrete utformingen av forbudet være utfordrende. En årsak til dette er at slike avtaler avviker fra standard variabel-produkter og fastprisprodukter, mens avtalene samtidig har flere likhetstrekk. På en fastprisavtale vil for eksempel leverandøren stå fritt til å sikre leveransen fremover i tid, og leverandøren legger også på sitt risikopåslag i fastprisen som tilbys. Vurderingstemaet fremstår derfor ikke å være om prisen som betales blir høyere eller lavere enn spotprisen, men om forbruker har fått

redusert sin egen risikoeksponering gjennom avtalen og samlet sett kommet bedre eller dårligere ut enn alternativet.

Det vil være vanskelig å fastsettes noenlunde treffsikre formuleringer for et slikt forbud som samtidig ikke kan få en utfordrende grensedragning mot for eksempel fastprisprodukter. Dette kan samtidig gjøre det vanskelig å overvåke og håndheve regelverket ettersom risikoen for at markedsaktører forsøker å tilpasse seg og omgå forbudet øker når forbudet ikke er klart nok definert.

Tabell 4-3 Potensielle markedseffekter av tiltak mot forvaltningsavtaler

	<p>Et forbud øker oversiktligheten i markedet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Produktet finnes i mange varianter - Produktet er vanskelig å sammenligne med andre produkter - Færre produkttyper i markedet
	<p>Færre kunder vil ha en avtale som de mangler kunnskap om hva innebærer når det gjelder risiko, bindingstid og bruddgebyr</p>
	<p>Forbrukere kan ikke bli «lurt» over til produktet</p>
	<p>Noen forbrukere kan ha nytte av en avtale som er tilpasset ulike risikoprofiler</p> <p>Kan være vanskelig å definere hva som skal omfattes av forbudet</p> <p>Risiko for omgåelsesmuligheter og nye produkter</p> <p>Kan være negativt for produktutvikling/innovasjon og fri konkurranse</p>

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving av forbud mot avtale typer

Det kan være vanskelig å utforme forbud mot standard variabel pris-avtaler og/eller forvaltningsavtaler på en treffsikker måte. Det vil foreligge risiko for uheldige tilpasninger. Forbud kan omfatte avtaler det er ønskelig å beholde i markedet, som for eksempel kortsiktige fastprisavtaler, der det vil være en større nedside å inngå en langvarig og dårlig fastprisavtale enn en standard variabel avtale. Ved

et forbud er det altså ikke gitt at kundene vil ende med en avtale som er mer gunstig enn den de i dag har.



Jo bedre det er mulig å definere et forbud, desto enklere vil håndhevingen bli. I lys av det ovennevnte forventer vi imidlertid at det vil være risiko for at forbudet blir ineffektivt ved at det ikke utformes tilstrekkelig treffsikkert, og i forlengelsen av dette antar vi at også håndheving av regelverket vil kunne bli utfordrende, særlig i et lengre perspektiv etter hvert som leverandørene tilpasser seg til forbudet.

4.2.2 Påbud om enkelte produkttyper

Et påbud kan omhandle et krav om at kraftleverandør *må tilby en tydelig definert standard spotprisavtale med et regulert makspåslag eller en fastprisavtale*, jf. tiltak A.

Et formål med et slikt krav vil være at en forbruker skal kunne finne sammenlignbare produkter uansett hvilken strømleverandør hen sjekker. En fordel med dette, er at forbruker enkelt vil kunne forholde seg til dette produktet. For at dette skal oppnås, må imidlertid produktet være definert så detaljert at ikke vesentlige egenskaper kan være ulike og at det er mulig å gjøre en meningsfull sammenligning, jf. de egenskapene som er gjennomgått i kapittel 4.2.3. Det vil for eksempel kunne være nødvendig å definere at produktet skal være med etterskuddsbetaling per måned, med betalingsfrist 14 dager etter utløpet av perioden, uten tilleggstjenester og et variabelt og/eller fast påslag på prisen. Forbruker kan ikke ha en tidsmessig binding i avtalen og det kan ikke være en endring av påslaget i for eksempel 12 måneder.

Tabell 4-4 Potensielle markedseffekter av påbud om å tilby et produkt

	Enklere for forbruker – produktet finnes hos alle leverandører
	Enkelt å sammenligne
	Kan gi hard konkurranse om å tilby den beste prisen
	Redusert fokus på andre produkttyper som kan være mer gunstig for noen forbrukere
	Det vil være nødvendig med en klar beskrivelse av ulike egenskaper
	Leverandørene øker innsatsen for å få forbrukere over på andre avtaler
	Leverandørene øker innsatsen for å selge tilleggsprodukter for å øke lønnsomheten
	Reduserte insentiver til produktutvikling
	Fastsettelsen av egenskaper ved et slikt produkt som i størst mulig grad treffer behovet i markedet, vil være krevende. Et særlig fokus på slike definerte produkter kan også gjøre det vanskelig med produktutvikling som kunne gitt et bedre eller billigere tilbud for forbrukerne ettersom forbrukerne i realiteten får en sterk anbefaling om å benytte et av de tilbudene som er påbudt å tilby. Dersom det påbys et produkt som leverandørene i liten grad ønsker å tilby av lønnsomhetshensyn e.a., vil det kunne bli en situasjon der leverandørene øker ressursbruken for å unngå kunder på disse avtalene.
	Avhengig av konkurransen i markedet, kan en effekt både være hard konkurranse på de påbudte produktene, men også at produkttypen blir retningsgivende for prisnivået i markedet som helhet. Det vil være en fare for at mindre aktører som er avhengige av produkttilpasninger for å tiltrekke seg kunder, vil svekkes og forsvinne ut av markedet. Dette vil svekke konkurransen på lengre sikt og øke faren for at det oppstår en koordinering i markedet der det i liten grad konkurreres på pris. Per i dag er det imidlertid en markedsstruktur hvor det i utgangspunktet er få indikasjoner på at markedsforholdene legger til rette for koordinering blant annet grunnet et stort antall tilbydere og lave etableringshindringer. Samtidig er det grunn til å være oppmerksomme på at det til tross for et stort antall leverandører på landsbasis, er vesentlig høyere konsentrasjon innenfor mange nettområder, jf. 2.3.1.

Samlet vurderes et påbud å være ressurskrevende å innføre. Det kan også oppstå utfordringer med å avdekke om en leverandør faktisk ikke tilbyr et påbudt produkt eller om det tilbys et produkt som i tilstrekkelig grad oppfyller kravene i påbudet. Det er rimelig å anta at leverandørene vil forsøke å gjøre tilpasninger innenfor rammen av påbudet.

Et påbud om en fastprisavtale vil kunne ha ulike effekter avhengig av om det er påbud om en bestemt fastprisavtale med en gitt varighet eller om det er for eksempel et påbud om å tilby minst én fastprisavtale med et sted mellom seks og 36 måneders varighet. En bestemt varighet kan være mer negativt for leverandører enn et mer fleksibelt valg av varighet der leverandøren kan tilpasse hva de ønsker å tilby ut fra egen posisjon i markedet og egne kunders ønsker. Førstnevnte vil ha mange av de samme potensielle ulemper som et påbudt spotprisprodukt, men risikoen for koordinering vil være mindre som følge av ulik grad av risikoeksponering. Mindre aktører vil imidlertid ha størst ulempe også her dersom fastsatt varighet er ugunstig for egen risikoeksponering. Større aktører med flere kunder antas å være bedre rustet til å håndtere krav om en fastprisavtale.

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving av påbud mot avtale typer

I likhet med et forbud mot enkelte avtale typer, kan det være vanskelig å fastsette et påbud om avtale typer på en treffsikker måte, både når det gjelder hvilke(n) avtale type(r) som skal påbys og hvilke produkt egenskaper disse skal ha. Det vil derfor kreves et utredningsarbeid før kravene fastsettes i en forskrift.

En særlig utfordring med et påbud, vil være sårbarheten for endringer i markedet. Det er relativt kort tid siden alle husstander fikk automatisk tidsmåling og hva som vil være det beste produktet å påby kan endre seg etter hvert som markedet tilpasser seg dette.

Videre vil innføringen av et konkret påbud skape en forventning om at dette følges opp gjennom veiledning og håndheving for å sikre god etterlevelse og dermed unngå at det etablerer seg en praksis der det er en fordel å ikke innrette seg. Det antas derfor at det både ved innføring av påbud og forbud kan være en forventning om streng håndheving sammenlignet med dagens regulering der det er mindre konkrete krav til leverandørene.

Dersom et påbud defineres konkret og tydelig, kan dette gi en enklere håndheving enn i dag, blant annet fordi det antas å være enklere å følge opp det samme antall forbrukere når disse er mer konsentrert

om én avtale type enn dersom det er større spredning blant forbrukerne.

På lengre sikt er det imidlertid en fare for at håndhevingen blir mer utfordrende ettersom leverandørene vil ønske å få forbrukere over på andre avtale typer der inntektspotensialet er større.

4.2.3 Regulering av egenskaper ved produktene

I det følgende vurderer vi tiltak som faller inn under tiltak B og C i punktlisten over mulige tiltak.

Strømvavtaler er innrettet på mange ulike måter, eksempelvis med ulik grad av bindingstid og faktureringsstidspunkt. Utgangspunktet i markedet er at forbruker står overfor et tilbud av mange ulike produkter med ulike egenskaper der hver av egenskapene kan være til gunst eller ugunst for den enkelte forbruker. Noen vilkår vil være mer gunstige enn andre for forbruker, men vil da gjerne innebære en form for motytelse. Dersom strømleverandører tar på seg risiko/kostnader på vegne av forbruker, så vil dette for eksempel kunne reflekteres i høyere priser på strømvavtalen, bruddgebyr eller bindingstid. For ulike produkt egenskaper, er det i listen under gitt eksempler på hvordan disse alt annet likt har betydning for forbruker:

- Mulighet til å komme seg ut av avtalen
 - Ingen bindingstid er normalt mest gunstig, men også lang bindingstid kan være ønsket i forbindelse med fastprisavtaler eller i tilfeller der binding gir særlig gode prisbetingelser.
 - I hvilken grad forbruker er i stand til å ta et informert valg, vil ha betydning for om bindingstid kan være gunstig.
 - Avtaler uten bruddgebyr er bedre for forbruker enn avtaler med bruddgebyr, men ved avtaler der det kun skjer en avregning på forskjellen mellom avtalt pris og markedspris, kan dette innebære enten tilbakebetaling eller betaling av differansen for resten av avtaleperioden avhengig av hvordan forventningen om fremtidig pris utvikler seg til et lavere eller høyere nivå enn ved avtaleinngåelsen.
- Faktureringsstidspunkt
 - Etterskuddsfakturering er til gunst for forbruker sammenlignet med løpende fakturering eller forskuddsfakturering ettersom betaling skjer på et senere tidspunkt.
 - Dersom leverandør priser et etterskuddsprodukt vesentlig høyere på grunn av risiko knyttet til finansieringskostnaden, og det ikke er risiko for konkurs hos leverandør, kan forskuddsbetaling være et gunstigere produkt for flere forbrukere som da kan ende opp med å betale en lavere totalpris.

- Type påslag
 - Påslag i form av et fast månedsbeløp vil relativt sett være gunstigere for forbrukere med høyt forbruk sammenlignet med forbrukere med lavt forbruk.
 - Påslag per kWh vil relativt sett være gunstigere for forbrukere med lavt forbruk sammenlignet med forbrukere med høyt forbruk.
- Varighet av kampanjepris
 - Lang varighet på kampanjepris er mer gunstig enn kort varighet på kampanjeprisen.
 - Det er forskjell på kampanjepris som gjelder totalpris og påslag. Leverandøren tar større risiko hvis det gjelder totalpris og risikoen ved en lengre periode med kampanjepris vil da være vesentlig høyere enn hvis det kun gjelder påslag.
- Varighet av pris etter avtaleinngåelse
 - Uten spesifisering kan prisene endres kort tid etter avtaleinngåelse. Produkter som garanterer prisen i en periode, vil være bedre for forbrukerne enn de som ikke gjør det.
 - Som for kampanjepris, vil det være forskjell på om kampanjeprisen gjelder totalpris eller kun påslag. Denne forskjellen gjelder for avtaler som ikke er spotpris med påslag.

Et forbud mot et eller flere av nevnte elementer kan være til hinder for at forbruker velger et produkt som ivaretar det forbrukeren prioriterer høyest. En forbruker som ønsker å utnytte kampanjepriser hos ulike leverandører vil for eksempel få redusert sin nytte dersom det legges begrensninger i muligheten til å få kampanjepris. Samtidig vil et forbud hindre at forbrukere som inngår avtale om et kampanjeprodukt, men som ikke foretar seg noe senere og dermed ender på en dyrere avtale, tror at de har en gunstigere avtale enn de faktisk har.


Begrensning i maksimalt påslag (tiltak C)

Et tiltak som begrenser hvor stort påslag leverandøren kan ta på kraftprisen, vil i utgangspunktet sørge for at forbruker ikke risikerer å betale en for høy pris. I dag er påslaget i hovedsak synlig i tilbudet av spotprisprodukter der påslaget er i form av et påslag per kWh og/eller et fastbeløp per måned eller lignende. For de fleste andre produkttyper er påslaget innbakt i prisen. En begrensning i nivået på påslaget kan skje i form av begrensninger i fastpris påslag eller påslag per kWh. Kombinasjoner av disse kan også være mulig.

Et slikt tiltak vil føre til at de avtalene med høyest pris ikke lenger blir tilbudt. Nyten av et slikt maksimalt påslag vil dermed være at forbruker er sikret mot et høyt påslag både ved avtaleinngåelse og gjennom

prisendringer fra leverandøren på et senere tidspunkt. Forbruker må dermed bruke mindre tid på å følge med på avtalen og sikres mot tilbud med urimelig høye priser.

Tabell 4-5 Potensielle markedseffekter av begrensning i maksimalt påslag

	Forbruker unngår risiko for å inngå avtaler med høyere pris
	Forbruker unngår risiko for at leverandør øker prisen over maksimalprisen eller flytter forbruker over til en dyrere avtale
	Noen forbrukere vil betale en lavere pris (på kort sikt)
	Redusert pris konkurranse og mindre aktive forbrukere
	Noen forbrukere vil betale en høyere pris (på kort sikt)
	Ikke mulig å fastsette generelt for alle produkttyper
	Leverandører kan bli hindret fra å tilby det produktet de ønsker å tilby
	Risiko for at kvaliteten til leverandørene reduseres

En utfordring med en slik begrensning i påslag er at det vil være vanskelig å fastsette og synliggjøre på tvers av avtaletyper. For produkter som i utgangspunktet kan være vanskelige å forstå for forbruker, vil det ha liten betydning å trekke ut og synliggjøre påslaget. Tiltaket vil derfor være enklere å definere og implementere dersom det kun gjaldt spotprisprodukter, men det ville samtidig ført til at leverandørene ville foretrukket andre produkttyper der påslaget ikke var begrenset.

Når muligheten til å ta et påslag begrenses, vil noen leverandører bli tvunget til å redusere prisen og å vurdere om de kan sikre sin konkurransekraft gjennom andre tilpasninger. Leverandørene vil normalt ha ulike kostnader til finansiering, bemanning, kundebase osv. Slike forskjeller kan blant annet være basert på leverandørens markedsprofil. En leverandør som prioriterer personlig kundeservice og god tilgjengelighet, kan ha behov for å ta en noe høyere pris for å tilby den ekstra servicen til de kunder som ønsker dette. Et maksimalt påslag kan innebære at slike leverandører går ut av markedet eller må redusere sin kundeservice. Et annet eksempel er

mindre leverandører som i mindre grad kan hente ut stordriftsfordeler eller i større grad kan være eksponert for risiko i driften og derfor kan være avhengige av et høyere påslag eller å kunne foreta andre produkttilpasninger for å kunne være konkurransedyktige. Et maksimalt påslag kan begrense slike aktørers mulighet til å bli eller etablere seg i markedet.

Sett fra forbrukerens ståsted vil en begrensning i påslaget ikke sikre mot dårligere vilkår på andre produktparametere. Begrensningen kan, som beskrevet, føre til redusert kvalitet, for eksempel dårligere tilgjengelighet på kundeservice, dårligere kampanjetilbud o.l. Det kan også gi incentiver til å utforme produkter der inntektene sikres gjennom andre kilder enn påslaget, for eksempel ved salg av tilleggsprodukter, ved fakturagebyrer eller liknende.

Gjennom en regulering av den maksimale prisen vil det videre være en risiko for at dette svekker konkurransen i markedet på noe lengre sikt. Det maksimale påslaget kan gi informasjon til markedet om hvilken pris som aksepteres og dette kan føre til at påslaget etablerer seg på et høyere nivå enn i dag. Betydningen av en maksimal pris vil imidlertid avhenge av hvor høyt den settes. En lav maksimalpris vil med større sannsynlighet føre til like priser i markedet enn en høy maksimalpris fordi en lav pris i større grad vil binde leverandørene. En høy maksimalpris vil på den annen side, i mindre grad beskytte forbrukerne mot høye priser.

Hvor stor risikoen vil være for at et maksimalt påslag vil føre til et høyere prisnivå, vil avhenge av hvordan konkurransen utvikler seg. Det er sannsynlig at begrensninger i konkurranseparameter vil føre til færre tilbydere på sikt ettersom en større kundebase blir viktigere for aktørene. Dette kan bidra til svakere konkurranse og økt sannsynlighet for at det etablerer seg et høyere prisnivå i markedet. Statistikk fra RME, jf. 2.3.1, viser også at konsentrasjonen i de ulike nettområdene er konsentrert ved at det i fire av fem prisområder i gjennomsnitt er over 60 prosent av forbrukerne som benytter den største leverandøren i nettområdet.

I sammenheng med en begrensning i påslagets størrelse, er det også verdt å nevne at kunder som i dag står uten strømleverandør uansett vil få levert strøm fra netteier. Prisen for dette er regulert til spotpris og et tillegg på 6,25 øre/kWh i seks uker. Deretter står netteier fritt til å bestemme påslaget. Denne regulerte prisen på leveringsplikt innebærer at forbrukere uansett kan oppnå denne i seks uker og selv om leverandører kan ta høyere påslag enn dette i dag, vil økt kunnskap blant forbrukerne om prisen på leveringspliktig strøm, kunne føre til at påslaget ved

leveringsplikt i større grad enn i dag kan få en realitet som et maksimalt påslag i markedet.

Som tidligere nevnt, vil en begrensning i påslaget være til hinder for at eksisterende kunder som er hos samme leverandør over tid, får en stadig høyere pris. Det kan også forhindre overflytting av kunder til avtaler mer høye påslag. Dersom dette er den ønskede hensikten, vil imidlertid prisvarsling ved endringer være et mindre inngripende tiltak ettersom det ikke vil påvirke leverandørens markedstilpassning.

I denne forbindelse er det hensiktsmessig å se hen til de skjærpede kravene innført i prisopplysningsforskriften høsten 2022 vedrørende varsling ved endring av priser. Selv om det er noe tidlig å vurdere effekten av de nylig innførte tiltakene i prisopplysningsforskriften, forventer vi at tiltakene vil virke i riktig retning når det gjelder prisvarsling. Dersom de skjærpede kravene medfører at de fleste kundene nå oppdager prisøkninger umiddelbart og dermed får muligheten til å bytte produkt eller leverandør, og tilstrekkelig mange kunder benytter seg av denne muligheten, vil dette disiplinere leverandørene fra å foreta prisøkninger. Det er i så fall mulig at den potensielle nytteeffekten av å innføre en maksimalprisbegrensning allerede kan oppnås gjennom disse skjærpede kravene. Den forventede nytteverdien av ytterligere tiltak vil i så fall være begrenset, samtidig som innføring av et slikt tiltak kan ha vesentlige negative utilsiktede virkninger.

Forskuddsfakturering (tiltak B)

Forskuddsfakturering innebærer at forbruker betaler for forventet forbruk og pris før forbruksperioden og at leverandøren etter perioden korrigerer volum og pris slik at kunden faktisk betaler for det reelle forbruket og tilhørende pris. Den tidligere innbetalingen innebærer at kunden får et utlegg på et tidligere tidspunkt og dermed at kunden tar denne finansieringskostnaden fremfor leverandøren.

Dersom kunden sammenligner to produkter med samme pris, men der det ene har forskuddsbetaling og det andre har etterskuddsbetaling, vil realiteten være at den ekstra finansieringskostnaden gjør produktet med forskuddsbetaling noe dyrere. Kunden vil også ha en risiko for å miste innbetalt beløp dersom leverandøren går konkurs. Sistnevnte risiko kan til en viss grad reduseres gjennom konsesjonskravene for strømleverandører, som kan sikre mot at leverandører med kortsiktige profittmotiv etablerer seg i markedet.

Nytten ved å forby forskuddsbetaling eller å redusere hvor lang periode det er tillatt å forskuddsfakturere for, vil dermed være redusert risiko for å tape innbetalt beløp og redusert risiko for at leverandør fastsetter en forventet pris som er høyere enn forventningen i markedet.

For leverandøren vil et forbud mot forskuddsfakturering innebære at leverandører som ellers ville tilbudt et produkt med forskuddsbetaling vil endre disse produktene. De vil da måtte vurdere om de vil øke prisen for å kompensere for den ekstra risikoen de påføres ved å ta betalt for strømmen etter at den er brukt. Ettersom det er vanskelig for forbrukerne å sammenligne og ta innover seg finansieringskostnaden ved tidligere innbetaling, er det sannsynlig at kundene vil oppfatte produktet som dyrere dersom leverandøren øker prisen tilsvarende den ekstra finansieringskostnaden. Ettersom det er liten grad av markedsrett i dette markedet, er det derfor sannsynlig at leverandøren ikke vil videreføre hele kostnaden for å unngå å miste kunder. Konkurransen i markedet legger også en begrensning på hvilken prisøkning kundene vil måtte akseptere.

Forbud mot forskuddsfakturering kan videre gjøre det vanskeligere for nye aktører å etablere seg i markedet. Dette skyldes at nye aktører vil ha behov for å finansiere et betydelig innkjøp, som de først får innbetalt fra kundene i etterkant av at forbruket har funnet sted. Dette kan føre til svekket konkurranse i markedet ved at etablerte aktører i mindre grad må ta hensyn til risikoen for at nye aktører etablerer seg.

Dersom et forbud mot forskuddsfakturering hovedsakelig er ment å forhindre utfall der kunder mister forhåndsbetalte beløp ved leverandørs konkurs, er det som nevnt ovenfor mulig at denne risikoen kan reduseres gjennom andre tiltak. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere å redusere slik risiko gjennom konkrete krav til garanti i omsetningskonsesjonen for strømleverandører. Ved et slikt tiltak kan det for eksempel oppstilles kapitalkrav som står i forhold til antall kunder. Her vil det imidlertid være behov for å vurdere nærmere mulige virkninger blant annet med hensyn til etableringshindringer og konkurransemessige virkninger.

Tabell 4-6 Potensielle markedseffekter av begrensning i muligheten for forskuddsfakturering



Risikoen for at forbruker taper innbetalt beløp som følge av konkurs reduseres/fjernes

Risikoen for at leverandøren overestimerer forventet pris eller forbruk reduseres/fjernes

Enklere å sammenligne produkter fordi faktureringsstidspunktet blir likere mellom ulike produkter/leverandører



Nye aktører kan få utfordringer med å etablere seg på grunn av behov for kapital for å finansiere fakturering etter at forbruket har funnet sted

Leverandører må endre produktet de tilbyr og overtar risiko som må prises inn i produktprisen

Kan begrense konkurransen i markedet og mulighetene for produktutvikling og innovasjon

Begrensning i prisendring etter avtaleinngåelse (tiltak B)

Et krav knyttet til at leverandør ikke kan endre prisen i en viss periode etter avtaleinngåelse, vil sikre forbrukeren mot å inngå avtaler der leverandøren lokker til seg kunder med en lav pris, for deretter å øke prisen etter kort tid.

Et krav om at prisen som gjelder når avtalen inngås skal gjelde for en lengre periode, vil videre gjøre det enklere å sammenligne produkter og dermed gjøre forbrukeren i bedre stand til å velge det beste produktet.

Forbud mot prisendringer i en periode etter avtaleinngåelse vil samtidig innebære en økt risiko for leverandør, særlig hvis begrensningen gjelder totalpris og ikke kun leverandørens påslag. Dette kan føre til at prisen settes høyere i utgangspunktet enn dersom leverandøren selv kunne bestemme hvilken introduksjonspris de ønsket å tilby og hvor lenge den skulle vare.

Forbrukerne har mulighet til å bytte leverandør eller produkt når prisen øker så lenge det ikke er avtalt noen binding, og løper derfor ingen annen risiko enn at kunden selv ikke oppdager prisøkningen og/eller selv velger å fortsette med avtalen når prisøkningen skjer. Bedre opplyste forbrukere kombinert med varslingsplikt ved prisendring vil være et tiltak som

kan redusere risikoen for at kunder ikke oppdager prisendringer etter avtaleinngåelse. Ettersom effekten av de nylige endringene i prisopplysningsforskriften ennå ikke er evaluert, er det vanskelig å si hvor stor del av den mulige nytteeffekten som er oppnådd gjennom disse endringene.

Dersom leverandørens muligheter til å ta en høy pris fra enkelte kunder begrenses, vil det være nødvendig å øke prisen hos andre kunder for å opprettholde lønnsomheten. Et tiltak som fører til at noen unngår å betale for mye for strømmen kan derfor føre til at prisnivået øker for de som i dag betaler minst. Bedre opplyste forbrukere som gruppe vil imidlertid bidra til at det blir vanskeligere for leverandøren å sette en for høy pris og dermed føre til sterkere konkurranse mellom leverandørene og lavere pris eller bedre produkter i markedet.

Tabell 4-7 Potensielle markedseffekter av begrensning i muligheten for prisendring i en periode etter avtaleinngåelse



Forbruker kan i større grad forholde seg til tilbudt pris

Produkter blir enklere å sammenligne

Leverandør kan i mindre grad lokke til seg kunder med en kunstig lav pris



Trolig høyere pris i starten av perioden – negativt for kunder som bytter mellom kampanjetilbud

Leverandør tar større risiko og må sikre seg mot høyere innkjøpspriser, noe som kan gi høyere priser

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving knyttet til begrensning i påslag, fakturering og prisendring etter avtaleinngåelse

Fastsettelse av regelverk for forbud mot produkttegenskaper vil i varierende grad være utfordrende og det vil også variere hvor enkelt det er å avdekke avvik for kunden selv eller myndighetene.

Fastsettelse av regelverk mot forskuddsbetaling vil kreve at det defineres hva som er forskuddsbetaling og eventuelt om det skal defineres en grense for hvor lenge før forbruket skjer at fakturering skal være tillatt. Fakturering midt i forbruksperioden vil for eksempel innebære at deler av fakturabeløpet er stipulert, mens det øvrige er basert på faktisk forbruk. Fakturering idet forbruksperioden starter innebærer forskuddsfakturering for hele forbruket og lengden på dette vil defineres av fakturaperioden.

Et moment som også er relevant å vurdere når det gjelder faktureringstidspunkt, er utviklingen i forbruksmåling. Det er få år siden de fleste husstander fikk tidsmåling og den økte informasjonstilgangen kan også benyttes til hyppigere fakturering og dermed slik at denne skjer tettere på forbrukstidspunktet. Denne utviklingen taler mot å innføre nye tiltak på dette området før markedet har fått utviklet seg over noe lenger tid.

Håndhevingen av et regelverk knyttet til forskuddsbetaling antas ikke å endre seg sammenlignet med dagens situasjon der det er mulig med inntil 10 uker mellom fakturaforfall og levering, jf. avregningsforskriften kapittel 7. Endringen vil kun innebære at periodelengden endres og det vil kreve den samme innsatsen for å avdekke brudd.

Forbud som knytter seg til pris vil være utfordrende å fastsette og særlig håndheving av faktisk varighet av pris fra avtaleinngåelse kan være ressurskrevende. Forbud knyttet til påslaget, må defineres på en måte som skiller dette fra eventuelle tilleggstjenester som tilbys, men samtidig kan forbrukeren risikere at høyere påslag reelt sett hentes inn gjennom tilleggstjenester utover i avtaleperioden. Hvilken betydning reguleringer knyttet til pris har for konkurransen i markedet vil også være av stor betydning å utrede nærmere før en eventuell innføring.

Med tanke på håndheving vil det være to kilder til informasjon om leverandørens etterlevelse. Den ene er knyttet til markedsføringen. Her vil det være forholdsvis enkelt å kunne overvåke hvilke vilkår som tilbys. Hvordan kundeforholdene praktiseres må derimot hentes inn gjennom fakturerings- og avtaleinformasjon. Dette kan kreve at leverandørene etablerer systemer for enkel utlevering av slike data til myndighetene og at myndighetene har analysekapasitet og -kompetanse til å avdekke avvik. Videre må avvik som identifiseres vurderes for å avdekke hvorvidt dette skyldes forhold som bryter med regelverket eller ikke. Det må blant annet slås fast at det reelt sett er tatt en høyere pris enn tillatt, noe som kan være en utfordring.

Bindingstid og bruddgebyr (tiltak B)

Særlig sentralt når det gjelder bindingstid, er hvorvidt forbruker eksponeres for en større risiko ved å inngå disse avtalene som vanskelig kan unngås og som det derfor er nødvendig å beskytte mot. I denne sammenheng må betydningen av både bindingstid og bruddgebyr ved oppsigelse før utløpet av bindingsperioden, vurderes.

Dagens utfordringer knyttet til bindingstid og bruddgebyr, er i hovedsak knyttet til produkter der det er vanskelig for forbruker å forutse prisutviklingen og konsekvenser av bindingen. I kontrakter der prisen

bindes for en periode, vil det være vanskelig for en vanlig forbruker å vite hvor stort risikopåslag leverandøren har tatt og dermed hvor god avtalen forventes å bli. Begrensninger knyttet til bindingstid og bruddgebyr vil derfor ha en positiv nytte ved at forbruker unngår risikoen for å inngå slike avtaler som kan være uforutsigbare og vanskelig å forutse konsekvensene av.

Leverandøren vil på sin side ønske å prise inn usikkerhet i avtalen og sikre seg mot at kunden kan si opp avtalen dersom utviklingen går i kundens disfavør. Bruddgebyr benyttes derfor for å sikre leverandøren mot tap. Bruddgebyret kan beregnes på ulike måter, for eksempel basert på antall gjenstående måneder i avtalen eller basert på differansen mellom avtaleprisen og forventning om fremtidig pris på oppsigelsestidspunktet. Det kan være vanskelig for en vanlig forbruker å forutse hva bruddgebyret vil bli, særlig dersom dette er basert på sistnevnte. Mens et bruddgebyr basert på gjenstående avtaleperiode er enkelt å beregne så lenge kunden er kjent med beregningsmetoden, vil sistnevnte være heftet med usikkerhet.

For leverandøren vil en forventet konsekvens av en begrensning i størrelsen på bruddgebyret være at ytterligere risiko prises inn i selve produktprisen og at prisen på produktene går opp. Det vil da være en forventning om at prisen for kunder som ønsker forutsigbarhet går opp. I tillegg til at prisene går opp for de leverandørene som fortsetter å tilby produkter med et fastpriselement, kan leverandørene også velge å redusere tilbudet av fastprisprodukter fordi det blir vanskeligere å sikre seg. Begge deler vil gi et nyttetap for de forbrukerne som ønsker avtaler med forutsigbar pris.

Det viktigste med produkter der forbruker bindes for en periode, er at forbruker er klar over at det er en risiko for at produktet blir dyrere over tid enn det et spotprisprodukt vil være, men at det også kan bli billigere. Forbruker må for eksempel være opplyst om at det i utgangspunktet er en forventning om at et fastprisprodukt vil være dyrere over tid sammenlignet med et spotprisprodukt fordi leverandøren legger et påslag i prisen for usikkerheten for fremtidig prisutvikling.

De forbrukerne som inngår en fastprisavtale for forutsigbarhet og som er innforstått med konsekvensene, men som senere angrer fordi prisutviklingen gjør produktet vesentlig dyrere enn spotprisprodukter, vil ikke være forbrukere som det vil være fornuftig å sikre gjennom et regelverk. Det er de forbrukerne som ikke er opplyst om hva en binding og et bruddgebyr innebærer som vil være målgruppen for et slikt tiltak.



Fremfor et regelverk som kan føre til høyere priser på selve produktet eller redusert tilbud av fastprisprodukter, vil tiltak som reduserer det grunnleggende problemet som er manglende kunnskap og informasjon, være bedre egnet. Krav til tilstrekkelig informasjon til at forbruker er klar over mulige konsekvenser av en binding, slik at valget som blir tatt er et opplyst valg, vil derfor kunne være mer hensiktsmessig. Tilsvarende vil gjelde for forvaltningsavtaler der forbruker binder seg for en periode.

I tillegg til bedre produktopplysning har det vært nevnt forslag om en standard beregningsmetode for bruddgebyr som forbruker enkelt kan beregne på forhånd. Dette vil ikke være mulig å oppnå uten at bruddgebyr basert på prisdifferanser i realiteten forbyes. Konsekvensen av dette vil trolig være at bruddgebyret, for eksempel beregnet basert på gjenstående avtaletid, settes på et nivå som gir en forventning om høyere pris for produktet. Hvis leverandøren må ta høyde for risikoen for at prisutviklingen går i leverandørens disfavør når bruddgebyret fastsettes i forkant, vil dette føre til et høyere bruddgebyr enn det som ville vært forventet dersom bruddgebyret fulgte markedet.

En tilnærming kan være at det stilles krav om at beregningsmetoden tydelig opplyses om før avtaleinngåelsen og eventuelt at det etableres en objektiv kalkulator der forbruker kan foreta beregninger av bruddgebyret. Dette vil trolig styrke forbrukernes posisjon i flere tilfeller, men det vil fortsatt kunne være utfordrende med produkter der bruddgebyret avhenger av prisutviklingen. Samtidig er sistnevnte en metode som benyttes av banker når kunder ønsker å innfri fastrentelån og så lenge det er opplyst om beregningsmetoden, gjerne med et regneeksempel, samt risikoen ved avtalen, bør dette være tilstrekkelig også i strømmarkedet.

Et forslag i relasjon til dette er at forbruker ved ønske om oppsigelse får opplyst om bruddgebyret og at dette tilbudet vil gjelde i noen dager, for eksempel én uke. Med en slik kort tidsperiode antas det at spekulasjonsmulighetene er begrenset og at leverandøren risikerer lite, samtidig som forbruker får tid til å vurdere om det er fornuftig å avslutte avtalen eller ikke.

Tabell 4-8 Potensielle markedseffekter av begrensning i bindingstid og bruddgebyr

	Reduserer risikoen for at forbruker taper store beløp
	Leverandørens risiko ved å tilby produkter øker og må prises inn i produktprisen

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving knyttet til bindingstid og bruddgebyr

Innføring av et regelverk knyttet til bindingstid og bruddgebyr, vil ha tilsvarende utfordringer som nevnt for øvrige forbud over. Generelt vil redusert mulighet til å inngå avtaler med bindingstid og bruddgebyr øke leverandørens risiko ved inngåelse av fastprisavtaler, noe som vil reflekteres i høyere priser og/eller redusert tilgjengelighet av fastprisavtaler. Det er krevende å finne riktig balanse når det gjelder maksimal lengde på bindingstid og størrelse på bruddgebyr for å unngå for stor risiko for forbruker, samtidig som det gir mulighet for å inngå gunstige fastprisavtaler.

Hvor mange forbrukere som vil være i målgruppen for et slikt tiltak vil være av betydning for hvor stor den positive nytten vil være for kunder som i dag inngår avtaler uten å være klar over mulige konsekvenser. Dette må sammenlignes med hvor stort nyttetapet vil være for de som må betale en høyere pris for produktet sammenlignet med i dag.

Fastsettelse av en maksimal varighet for bindingstid antas å kreve mindre utredning enn innføring av krav knyttet til bruddgebyr. Begge deler kan imidlertid gi utfordringer. Ett spørsmål er om krav knyttet til bindingstid skal gjelde alle produkter eller kun enkelte. Hvis det skal gjelde alle, vil håndhevingen bli enklere, men det vil være større utfordringer ved å fastsette riktig varighet ettersom forbruker vil ha ulik grad av risikoeksponering ved ulike avtale typer. En lang bindingstid på en forvaltningsavtale kan for eksempel være mindre ønskelig enn en tilsvarende bindingstid på en spotprisavtale.

Dette innebærer at det også bør vurderes om kravet til maksimal varighet skal differensieres ut fra avtale type, men dette kan igjen gjøre markedet mer uoversiktlig og gjøre håndhevingen mer utfordrende.

Fastsettelse av krav knyttet til bruddgebyr bør også ta hensyn til at ulike produkter har ulik risiko. Dette innebærer at det bør gjøres konkrete vurderinger av en hel rekke produkttyper, eller at det defineres et sett med standardiserte lovligte produkter. Et

alternativt, generelt krav om bruddgebyr etter en fastsatt beregningsmetode vil ikke ta hensyn til produktenes ulike risikoprofil for leverandøren. Et slikt generelt krav vil dermed kunne føre til at flere produkter som kunne vært gunstige for noen kunder, forsvinner fra markedet fordi de blir for risikable å tilby for leverandøren.

Håndhevingen av et slikt regelverk vil kreve både oppfølging av avtalene som tilbys i markedet og av leverandørenes faktiske fakturering. Dette vil kreve systemer hos leverandørene som er egnet for utlevering av fakturadata der bruddgebyr fremgår, samt at myndighetene har nødvendige ressurser for å analysere dataene og avdekke eventuelle avvik.

Sett vekk fra bindingstid, og da forutsatt at forbruker ikke er bundet, vil utgangspunktet være at forbruker står fritt til å bytte leverandør dersom vilkårene er dårligere enn hos andre leverandører. Det er i utgangspunktet enkelt å bytte strømleverandør og det er i tillegg god konkurranse gjennom et stort antall aktører som tilbyr strøm.

4.3 Tiltak knyttet til forhold ved markedsføringen

4.3.1 Forbud mot koblingssalg og tilgift

Blant mulige tiltak som utredes for å gjøre sluttbrukermarkedet for strøm mer forbrukervennlig, er begrensninger på eller forbud mot koblinger mellom strømprodukt og andre produkter gjennom koblingssalg eller tilgift, jf. tiltak E. Slikt koblingssalg kan for eksempel omhandle rabatt på produkter ved salg av strømvavtaler i butikk, rabatt på strømmetjenester ved samtidig tegning av strømvavtale, og salg av forsikringsavtaler tilknyttet strømvavtalen. Koblingssalget kan også innebære ulike typer tjenester for optimalisering av strømforbruk som selges sammen med strømvavtalen.

Vi legger til i utgangspunktet til grunn at et eventuelt forbud mot koblingssalg vil innebære et totalforbud mot kobling av salg av strøm sammen med andre produkter, både kobling av salg av strøm med produkter som ikke er av relevans for hovedproduktet strøm og tilleggstjenester som har en tilknytning til produktet strøm. Det kan imidlertid også tenkes et forbud der produkter som har en tilknytning til strømproduktet, ikke vil omfattes av begrensningene.

Koblinger av andre tjenester og produkter sammen med strømvavtalen, kompliserer i utgangspunktet sammenligning av priser og avtalevilkår, selv innenfor en type strømvavtale. Koblingssalg forekommer gjerne i en kjøpsituasjon der kunden ikke har valg av gunstigst mulig strømvavtale som hovedfokus. Dette kan eksempelvis være der en kunde blir tilbudt kjøp av

strømvavtale samtidig som kjøp av et produkt i en elektronikkforretning. Det fremkommer i intervjuer at i slike situasjoner, hvor kunden i utgangspunktet ikke ser etter gode strømvavtaler og strømvavtalen blir koblet på et annet produkt, tilbys forbrukeren ofte en ugunstig strømvavtale.

Vi forventer at en effekt av begrensninger i, eller forbud mot, slikt koblingssalg som utgangspunkt vil kunne bidra til å gjøre en del av sluttbrukermarkedet for strøm noe mer oversiktlig. En årsak til dette er at en del avtaler som er vanskelige å sammenligne faller bort fra markedet.

Ved et forbud mot koblingssalg, vil også en del forbrukere unngå å velge en ugunstig strømvavtale, basert på en beslutning tatt i et kjøpsøyeblikk der fokuset i utgangspunktet ikke er på å finne best mulig strømvavtale, og der informasjonsgrunnlaget ikke er fullstendig.

Et forbud innebærer samtidig et inngrep i avtalefriheten. Avtalefrihet er i utgangspunktet en sentral markeds mekanisme for effektivitet i produksjonen og velfungerende markeder, som omtalt i punkt 4.2. Strømtilbyderne har som utgangspunkt insentiver til å differensiere sin totalleveranse for å tjene en margin, noe som kan forklare at tilleggstjenester/produkt selges sammen med strømprodukter. Dess mer differensierte kontrakter aktørene tilbyr, dess større rom for har de til å prise over marginalkostnad. Et forbud mot å koble sammen produkter i et samlet tilbud til kunden, legger begrensninger på mulighetene leverandørene har til å drive produkt differensiering og kan begrense innovasjon og utvikling av produkter. Begrensninger i, eller forbud mot, koblingssalg vil begrense variasjon i tilbudet, og kan medføre at gunstige avtaler forsvinner fra markedet.

Et forbud mot å forby produktpakker i sluttbrukermarkedet for strøm kan svekke konkurransen i markedet, for eksempel ved at nye, innovative aktører ikke kan tilby avtaler som kombinerer strøm med annet produkt. Begrensninger i, eller et generelt forbud mot, koblingssalg, vil kunne ha som effekt at tilbydernes mulighet til innovasjon i sluttbrukermarkedet for strøm reduseres. Slik innovasjon og utvikling vil kunne spille en større rolle i sluttbrukermarkedet for strøm fremover. I Oslo Economics (2018) pekes det på flere pågående og mulige utviklingstrender, som for eksempel forvaltning av kundenes egen strømproduksjon, og tjenesteutvikling i forbindelse med strømstyring og etablering av smarte hjem.

I en tid hvor det utvikles tjenester blant annet for strømstyring og kjøp/salg av egenproduksjon,

kan et generelt forbud mot koblingssalg hindre potensielt gunstige koblingssalg, som for eksempel gir insentiver til strømsparing, eksempelvis strømvavtale med kjøp av smartstyringssystem. Et generelt forbud mot kobling av strøm og tilleggsprodukter vil slik kunne ha større negative effekter enn et forbud som kun retter seg mot kobling av produkt som ikke er naturlig knyttet til strømprodukter.

Dersom et forbud ikke skal omfatte kobling av produkter som har en naturlig tilknytning til strømproduktet, vil det være behov for en nærmere vurdering og klargjøring av grensedragning mellom hvilke produkter som har en naturlig tilknytning til strømproduktet og hvilke som ikke har en slik naturlig tilknytning.

For markedsaktører vil et forbud mot koblingssalg ha som direkte effekt at leverandøren må terminere slike avtaler, og kunden eventuelt tilbys et nytt produkt. Dette vil innebære en engangskostnad og forventes å innebære en begrenset, direkte kostnad. I tillegg kan en konsekvens for leverandører som benytter markedsføring gjennom samarbeidspartnere være at markedsføringskanaler må tilpasses.

Oppsummert fremstår det etter vår vurdering samlet sett ikke som klart at eventuelle nytteeffekter ved et slikt tiltak vil overstige mulige kostnader. Etter vår vurdering vil trolig andre tiltak, som å stille krav til skriftlighet og dokumentasjon på at kunden, i kjøps situasjonen, har mottatt informasjon som gjør det lettere å orientere seg og ta et informert valg, kunne gi nytteeffekter uten at de ovennevnte negative effektene oppstår. Slike krav til informasjon kan eventuelt kombineres med at kunden en tid etter at tilbudet er gitt, gis muligheten til eventuelt å godkjenne aktuell avtale, for eksempel via internett.

Informasjonsplikt og krav til prosess der kunden eksponeres for tilbud om kjøp av strømvavtale når den er i en annen kjøps situasjon, kan innarbeides i prisopplysningsforskriften og tilhørende veileder. Konkretisering på dette området kan bidra positivt til å avhjelpe informasjonsproblem, og ventes å ha meget begrensede kostnader.

Tabell 4-9 Potensielle markedseffekter av tiltak mot koblingssalg

	Mer oversiktlig strømmarked
	Enkelte forbrukere unngår å inngå ugunstige strømvavtaler
	Kan ha utilsiktede virkninger for konkurransen og redusere mulighetene for produktutvikling og innovasjon
	Bevisste kunder kan gå glipp av gunstige avtaler

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving av forbud mot koblingssalg

Gitt at et rent forbud mot koblingssalg vil kunne innarbeides i forskrift om prisopplysning, forventer vi at et slikt arbeid ikke vil innebære betydelig ressursbruk for relevante myndigheter. Dersom det aktuelle tiltaket innebærer at det skal trekkes et skille mellom «relevante» koblede produkter, og «ikke relevante» koblede produkter, vil det kunne oppstå problemstillinger i forhold til hva som skal regnes som relevant koblingssalg og ikke, noe som trolig vil medføre noe mer utredningsarbeid.

Vi legger til grunn at innføring av et eventuelt nytt tiltak som begrenser eller forbyr koblingssalg, vil innebære behov for oppfølging fra myndighetene, både med tanke på å informere og veilede markedsaktører. Et enkelt forbud mot koblingssalg vil trolig være relativt lite ressurskrevende å følge opp for tilsynsmyndigheter, da det vil være tilstrekkelig å avdekke at et annet produkt er koblet sammen med strøm. Begrensninger i koblingssalg der det skilles mellom relevante koblede produkter og ikke relevante produkter, vil kunne innebære noe større ressursbruk ved oppfølging og tilsyn i markedet.

4.3.2 Krav om å opplyse kunden om forskjeller mellom avtaletyper og hva ulike avtaletyper innebærer

I det følgende vurderes mulige effekter av innføring av opplysningsplikt om eventuell risiko for sluttbrukere forbundet med andre avtaler enn spotprisavtaler, jf. tiltak D. Tiltaket er i utgangspunktet innrettet hovedsakelig mot å pålegge opplysningsplikt om å forklare om risiko ved å inngå fastprisavtaler og standard variabel avtaler.

I forlengelsen av dette, kan et mulig ytterligere tiltak være krav til å opplyse om hvordan standard variabel pris blir fastsatt.



Vi legger til grunn at et krav om å opplyse om risiko ved fastprisavtaler og standard variabel-avtaler kan innarbeides i forskrift om prisopplysning. Et slikt tiltak vil ha nytteeffekter ved å gi sluttbrukerne bedre informasjon om ulike avtaletyper, produkt og pris, og gi reduserte søkekostnader ved å gjøre det lettere for kunden å orientere seg i markedet. Tiltaket forventes således å bidra til å bøte på informasjonsproblemer i markedet og til at kunden kan ta bedre informerte valg.

Vi forventer at tiltaket vil være mest effektivt dersom krav til opplysning om risiko omfatter samtlige avtaletyper, herunder også spotprisavtaler og eventuelle tilleggsprodukter. Ved en slik utforming vil sluttbrukerne få informasjon om risiko ved ulike avtaletyper og dermed lettere kunne sammenligne avtaler og foreta et opplyst valg.

Etter vår vurdering, bør et mulig krav om å opplyse om risiko, også omfatte informasjon om sammenheng med strømstøtte. Dette vil per i dag kunne innebære å gi informasjon om risiko knyttet til å inngå noe annet enn spot pris avtale så lenge strømstøtteordningen er innrettet slik som i dag.

De direkte kostnadene for markedsaktører ved å opplyse om risiko ved ulike avtaler, forventes å være begrensede. Vi forventer at tiltaket vil gi høyere nytteeffekter i form av bedre opplyste sluttbrukere som kan ta informerte valg, enn merkostnader som kan følge av tiltaket. Potensielle markedseffekter er oppsummert i tabell Tabell 4-10.

Tabell 4-10 Potensielle markedseffekter

	Gjør det enklere for kunden å ta opplyst valg
	Ingen forventede negative effekter

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving av krav om opplysning om risiko i avtaler

Gitt at krav til opplysninger om risiko ved ulike typer avtaler kan innarbeides i forskrift om prisopplysning, antar vi at dette vil innebære svært begrenset ressursbruk. Tilpasning av dagens veileder om opplysningsplikt vil trolig også kunne gjennomføres med lav ressursbruk.

Vi legger til grunn at innføring av et eventuelt nytt tiltak om krav til å opplyse om forskjeller mellom avtaletyper og hva ulike avtaletyper innebærer for kunden, vil innebære behov for oppfølging fra myndighetene, både med tanke på å informere og

veilede markedsaktører, samt føre tilsyn med praksisen.

For at innføring av tiltaket skal være vellykket, legger vi til grunn at det er avgjørende med en tydelig, konkretisering av krav til opplysninger som skal gis i forskrift om opplysningsplikt og tilhørende veileder. I tillegg kan det være hensiktsmessig at relevant myndighet utformer standardtekster som kan benyttes av markedsaktørene. Her kan det eventuelt vurderes om grader av risiko (liten, moderat, høy) skal beskrives. Dette vil innebære noe ressursbruk hos myndigheten i utforming av regelverk og standardtekster.

Videre legger vi til grunn at veiledning, tilsyn og håndheving ved brudd på regelverket vil være viktig for å sikre etterlevelse og dermed vellykket gjennomføring av tiltaket.

4.3.3 Forbud mot salg av strømvavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg

Tiltak F i punktlisten omhandler et mulig forbud mot, eller begrensninger i, adgangen til å selge strømvavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg. Vi legger til grunn at det her er tale om et mulig forbud mot oppsøkende og direkte markedsføring av strømvavtaler, og avgrenser eksempelvis mot veiledning en forbruker kan be om per telefon hos en strømleverandør. Vi behandler i det videre tiltakene som inngår i F samlet ettersom mange av de samme utfordringene gjør seg gjeldende ved telefonsalg, dørsalg, salg på stand eller i butikk ved kjøp av annen vare.

En viktig utfordring ved disse salgskanalene, er at informasjon i stor grad gis muntlig. Dermed er det vanskelig å dokumentere og etterprøve i ettertid hvilken informasjon som er gitt, enten dette er per telefon, ved dørsalg eller på stand. Manglende dokumentasjon om informasjon som er gitt, kan vanskeliggjøre en eventuell klageprosess.

I tidligere utredning fremkom det at det gjennom disse salgskanalene gjerne selges dyre og ugunstige avtaler. At avtaler som selges via telefonsalg eller via dørsalg gjerne er dyrere, har bindingstid og høye oppsigelsesgebyr, er noe Forbrukertilsynet også har påpekt ved flere anledninger. På den annen side er det også mulig at for eksempel nye aktører/utfordrere i markedet gjennom disse salgskanalene kan nå frem til kunder med bedre tilbud enn strømvavtalen kundene har i dag.

Det legges til grunn at det gjennom disse salgskanalene uansett er risiko for at kunden gis begrenset informasjon om den tilbudte strømvavtalen. Salgskanalene er ikke nødvendigvis egnet til å gi kunden utfyllende informasjon og mulighet til å

sammenligne tilbud på kjøpstidspunktet. I intervjuer peker flere på at enkelte useriøse aktører gir uriktige opplysninger om strømvavtaler ved direkte salg, som for eksempel ved telefonsalg.

Kunden kan også være sårbar i kjøpssituasjonen, i den forstand at hen kan være lite informert og uforberedt på å sette seg inn i avtalevilkår ved telefonsalg, dørsalg og standssalg. Denne typen salgskanaler setter også forbruker i en situasjon hvor hen har dårlig grunnlag for å kunne sammenlikne avtaler og avtalevilkår. Samlet sett kan det være vanskelig for forbruker å ta et opplyst valg i en slik salgssituasjon, og forbrukerne er dermed utsatt for å inngå ugunstige avtaler. For markedsaktørene påløper det ekstra kostnader knyttet til direkte markedsføring.

Telefonsalg/direktesalg er allerede i dag regulert med sikte på at forbruker skal motta både nok og riktig informasjon gjennom salgskanaler som i utgangspunktet gir begrenset informasjon. Angrerettloven oppstiller blant annet minimumskrav til opplysninger det skal opplyses om, og krever at tilbud gitt ved uanmodet telefonsalg skal bekreftes skriftlig på et dokument som ikke kan endres i ettertid. Forbrukeren må også akseptere slikt tilbud skriftlig, og vil før den tid etter dagens regelverk ha mulighet til å gjennomgå avtalevilkår skriftlig før eventuell avtaleinngåelse.

Samtidig har Forbrukertilsynet over tid mottatt mange klager fra kunder knyttet særlig til telefonsalg av strømvavtaler og manglende overholdelse av kravene i regelverket. Regelverket fremstår utfordrende å håndheve blant annet grunnet vanskeligheter med å dokumentere og etterprøve kjøpsprosessen, herunder hvilken informasjon som er gitt.

Når det gjelder mulige nytteeffekter av et eventuelt forbud mot salg per telefon, ved dørsalg eller på stand, vil dette kunne innebære at sluttbrukerne vil forholde seg til andre salgskanaler hvor det ligger til rette for å få et bedre informasjonsgrunnlag, og at valg av strømvavtale foretas på bakgrunn av et bedre informasjonsgrunnlag. Slikt sett kan tiltaket bidra til å avhjelpe informasjonsproblemer i markedet. Det er imidlertid mulig at klarere og ytterligere krav til dokumentasjon og skriftlighet i disse salgskanalene vil kunne bidra til tilsvarende nytteeffekter, for eksempel gjennom ytterligere konkretisering av plikter i prisopplysningsforskriften og tilhørende veileder.

Et forbud mot salg per telefon, ved dørsalg eller på stand, kan føre til at en del kunder unngår å bli tilbudt ugunstige avtaler, mens en annen kundegruppe kan gå glipp av gunstigere tilbud enn avtalen de allerede har.

Det er mulig at enkelte mindre aktører har nytte av å benytte telefonsalg som salgskanal, særlig med sikte

på å kunne vinne kunder fra de større aktørene. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig informasjonsgrunnlag om hvor viktig salgskanalen eventuelt er for mindre aktører.

I intervjuer er det blitt fremmet synspunkt om at et forbud mot salg gjennom disse kanalene, først og fremst vil kunne være positivt for mindre aktører som per i dag ikke har økonomi til å drive direkte markedsføring, og som på dette punktet vil få likere konkurransevilkår som større aktører.

Som nevnt i punkt 3.4.2, bemerkes det for øvrig at en del av bransjen allerede har avtalt at de ikke skal tilby strømvavtaler ved dørsalg og standssalg gjennom en frivillig sertifiseringsordning. Ett eventuelt forbud mot salg per telefon, ved dørsalg eller på stand vil dermed komme i tillegg til dette. Vi har ikke vurdert effekter av den eksisterende bransjeavtalen, og i vurdering av tiltakene A-G ikke tatt hensyn til at enkelte markedsaktører på frivillig grunnlag har inngått denne avtalen.

Direkte kostnader ved et forbud mot salg av strømvavtaler via telefon-, dør- og standssalg forventes hovedsakelig å falle på markedsaktører som i dag benytter slike direkte salgskanaler og som må endre sin praksis og selge strøm utelukkende gjennom andre kanaler. I utgangspunktet er oppsøkende salg relativt kostbare markedsføringstiltak, slik at vi forventer i utgangspunktet at markedsføring gjennom andre kanaler, som på nettsider, vil være mindre ressurskrevende. Bortfall av den direkte markedsføringskanalen vil imidlertid kunne tilsi økte markedsføringsbudsjetter på andre markedsføringstiltak dersom markedsføring gjennom nettsider ikke er tilstrekkelig.

Samlet sett vurderer vi at forbud mot telefon-/dør-/standssalg for strømvavtaler vil kunne ha noe begrensede nytteeffekter, og at disse i hovedsak også vil kunne oppnås ved tydeliggjøring, for eksempel i prisopplysningsforskrift og tilhørende veileder for telefonsalg/direktesalg, kombinert med noe økt oppfølging og tilsyn på området. Tiltak som sikrer dokumentasjon av hvilken informasjon som er gitt vil trolig være hensiktsmessig. Et forbud vil likevel i noe større grad bidra til at sluttbrukerne inngår avtaler i salgskanaler hvor det ligger bedre til rette for å oppnå et godt informasjonsgrunnlag og tilstrekkelig dokumentasjon på kjøpsprosessen.

Et mulig alternativt tiltak til et forbud mot salg av strømvavtaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg, som også kan bidra til et bedre informasjonsgrunnlag, vil være en ordning der forbruker ikke kan godkjenne et tilbud gitt via en slik salgskanal før det har gått en viss tid fra første henvendelse, for eksempel ett døgn. En slik ordning vil gi forbrukeren mulighet til å sette

seg inn i vilkår og foreta en sammenligning med andre strømvavtaler før kjøpsbeslutningen blir tatt. En slik ordning vil gi leverandørene incentiver til å gi et bedre tilbud, fordi de vet at tilbudet kan bli sammenlignet med andre, og sørge for at forbruker er bedre opplyst før valget blir tatt.

Dersom en eller flere av de aktuelle salgskanalene er viktige markedsføringskanaler for mindre aktører i markedet og forbrukere også kan få gode tilbud gjennom en eller flere av disse kanalene, kan derimot nytten av en slik ordning reduseres. Vi vurderer at mindre aktører kan være mer utsatt for å miste kunder som følge av et slikt tiltak, enn større aktører. En årsak til dette er at større aktører normalt har sterkere merkevarer og også er synlig med mer informasjon eller mer kjent på de arenaer som forbruker vil søke og finne informasjon (internett, familie og venner, annonsering m.m.). For å vurdere om en slik ordning kan føre til en uheldig vridning av konkurransen vil det være behov for mer informasjon om betydningen av disse salgskanalene for ulike typer leverandører (store, små, nye o.l.), hvorvidt tilbudene i disse kanalene er gode eller dårligere sammenlignet med gjennomsnittet av tilbud i andre kanaler, samt hvordan klager knyttet til disse kanalene fordeler seg på mindre og større aktører.

Tabell 4-11 Potensielle markedseffekter av tiltak mot telefonsalg, dørsalg, stand salg

	Kunder benytter andre salgskanaler hvor det gis skriftlig informasjon/ får bedre informasjonsgrunnlag
	Forventer at færre ugunstige avtaler inngås ved bortfall av disse salgskanalene
	Salgskanaler som kan være av betydning for utfordrere i markedet faller bort
	En del kunder går glipp av bedre strømvavtale enn de har i dag
	Tydligere krav til informasjon og dokumentasjon evt. kombinert med økt tilsyn kan gi tilsvarende nytteeffekter

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving av forbud mot salg via strømvaktaler ved telefonsalg, dørsalg eller standssalg

Vi legger til grunn at det vil være relativt lite ressurskrevende å utforme forbud mot telefonsalg, dørsalg og standssalg.

Det vil trolig ved innføring av et slikt regelverk kreves noe veiledning for å sikre etterlevelse, samt noe mer oppfølging og tilsyn for å sikre etterlevelse.

4.3.4 Forbud mot winback

Winback innebærer markedsføring mot sluttbrukere som har bestemt seg for å avslutte sitt abonnement og bytte leverandør, der sluttbrukerne tilbys en avtale med bedre vilkår enn opprinnelig avtale. Winback kan i utgangspunktet skje både per telefon og på døren, samt skriftlig. Winback kan dermed i utgangspunktet anses som en form for direkte salg rettet mot en kundegruppe som har tatt et aktivt valg om å bytte leverandør, mens formene for direkte salg omtalt i 4.3.3 i utgangspunktet rettes mot flere kundegrupper.

Enkelte av de samme problemstillingene som gjør seg gjeldende ved direkte salg per telefon og dørsalg og eventuelt salg via stand, kan også gjøre seg gjeldende ved winback. Dette innebærer eksempelvis at informasjonsgrunnlaget kan være mangelfullt og vanskelig å dokumentere og etterprøve også i en winback-situasjon der informasjon overbringes muntlig, samt at det foreligger en mulig risiko for at det inngås ugunstige avtaler.

Et mulig forbud mot winback, som omtalt i tiltak G, innebærer at en leverandør som mister en kunde forhindres fra å kontakte denne kunden i en viss periode etter at kunden har sagt opp sin avtale. Det er i angivelsen av det mulige tiltaket ikke spesifisert nærmere hvordan et slikt tiltak kan tenkes innrettet, for eksempel hvor lang «fredningstid» som kan være aktuelt å benytte.

Gjennom intervjuer fremkommer det ulike synspunkter på hva som vil være effekter av et forbud mot winback. På den ene siden trekkes det frem at winback gir seriøse aktører mulighet til å «redde» forbruker fra lokketilbud de har gått inn på, gjerne via telefonsalg. På den andre siden, fremholdes det at det kan være nettopp i winback-situasjonen enkelte forbrukere blir lurt inn på avtaler som fremstår gunstige i starten, før kunden flyttes over til ugunstige avtaler.

Det påpekes også at skriftlighet og mangel på dokumentasjon av kjøpsprosessen kan kjennetegne winback-situasjonen. Økte krav til skriftlighet og dokumentasjon knyttet til eventuelle etterfølgende overføringer til andre avtaler, fremholdes av enkelte

som mulige effektive tiltak fremfor å forby winback som sådan.

Det bemerkes for ordens skyld at en del strømleverandører gjennom frivillig sertifiseringsordning omtalt i punkt 3.4.2, har avtalt enkelte bestemmelser som i praksis synes å utgjøre et winback-forbud. Aktuell bestemmelse omhandler at når en kunde har betalt sin siste faktura, skal vedkommende ikke kontaktes av strømleverandøren på seks måneder. Vi har ikke vurdert effekter av denne bransjeavtalen, og i vurdering av tiltakene A-G ikke tatt hensyn til at enkelte markedsaktører på frivillig grunnlag har inngått denne avtalen.

I telemarkedet har det eksistert et forbud mot winback siden 2016, på grunnlag av at winback i dette markedet kan føre til diskriminering av sluttbrukere, lav pristransparens, samt favorisering av tilbydere med allerede sterke posisjoner i markedet og et stort salgsapparat. Telemarkedet har imidlertid en noe annerledes markedsstruktur enn sluttbrukermarkedet for strøm, blant annet når det gjelder forskjeller i marginalkostnader mellom de store aktørene og de mindre aktørene.

Et forbud mot winback kan på den ene siden gi strømleverandørene økte incentiver til å tilby eksisterende kunder mer konkurransedyktige vilkår for å sikre at eksisterende kunder blir værende hos strømleverandøren. Et forbud mot winback innebærer at det blir vanskeligere å vinne tilbake kunder, og øker strømselskapets kostnader ved å miste kunder. Det kan også bidra til å legge til rette for mer aggressive utfordrere i markedet.

Et forbud mot winback kan på den annen side redusere konkurransen mellom strømtilbyderne om de aktive sluttbrukerne. Disse kundene vil ved et forbud mot winback ikke få et nytt og mer konkurransedyktig tilbud. Videre vil kunder som ofte bytter leverandør miste muligheten til å bruke leverandørbytte som en «forhandling», og kan dermed komme dårligere ut enn uten et forbud mot winback (OE 2021). Dette kan også redusere sluttbrukernes incentiver til å delta aktivt i markedet.

Et forbud mot winback, kan i likhet med et forbud mot direkte salg, bidra til at det faller bort en del salgssituasjoner med muntlig og potensielt mangelfullt informasjonsgrunnlag, og tilhørende mulig risiko for at det inngås ugunstige avtaler. Lignende som et forbud mot ulike typer direkte salg omtalt i punkt 4.3.3, kan et forbud mot winback også medføre at det unngås salgssituasjoner som er vanskelig å dokumentere og etterprøve i ettertid.


Etter vår vurdering vil et mulig forbud mot winback ikke direkte avhjelpe informasjonsproblem i strømmarkedet, ettersom det ikke bidrar til å gi

sluttbrukerne mer og bedre informasjon. Et slikt forbud vil hverken gjøre det enklere å orientere seg i markedet eller å sammenligne ulike tilbud.

Hvilke effekter et forbud mot winback vil ha, vil blant annet avhenge av den konkrete utformingen av et eventuelt forbud og den konkrete markedssituasjonen. I markeder med høye etableringshindringer og få aktører, kan et forbud mot winback bidra til å senke etablerings- og ekspansjonshindringer i markedet og bidra til at en utfordrer får mulighet til å kape kunder, etablere seg i markedet og bidra til økt konkurranse. I sluttbrukermarkedet for strøm er det imidlertid ikke høye, strukturelle etableringshindringer og det er mange aktører som konkurrerer i markedet. Tilstedeværelsen av mange aktører kan isolert sett tilsi at winback ikke har betydelig effekt i markedet.

For markedsaktører som benytter winback i sin markedsføring i dag, forventer vi at det vil innebære begrensede ressurser å oppfylle pliktene som følger av et eventuelt forbud mot winback. Et forbud mot winback vil i praksis innebære at strømleverandørene ikke gjennomfører markedsføringsaktiviteter direkte mot kunder som vil bytte leverandør. Det fremstår imidlertid nærliggende å anta at strømleverandører ved et forbud mot winback vil øke markedsføringsbudsjett noe på andre områder. Det er mulig at slik markedsføring kan være mindre treffsikker og dermed mer kostbar. Mer presise vurderinger av effektene av et mulig forbud mot winback vil fordre nærmere informasjon blant annet om den konkrete utformingen av et slikt forbud.

Tabell 4-12 Potensielle effekter av et forbud mot winback

	Kan bedre konkurranse overfor inaktive kunder
	Kan legge til rette for aggressive utfordrere i markedet
	Redusert konkurranse om aktive kunder
	Avhjelper ikke direkte informasjonsproblem i markedet

⁶ For anslag på arbeidskraftkostnader har vi tatt utgangspunkt i SSB tabell 07685: Gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader per årsverk, etter næring (Statistisk sentralbyrå, 2022). Arbeidskraftkostnader i alt for næringen *Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting* var 1 070 017 kr for 2021, som inkluderer alle kostnader

Konsekvenser for myndigheter knyttet til utforming av regelverk og håndheving av forbud mot winback

En treffende utforming av et winback-forbud vil kunne være krevende, og vil trolig fordre en egen, grundig utredning.

Vi antar at det ved innføring av et slikt forbud vil kunne kreve noe ekstra innsats i form av veiledning og oppfølging i form av noe økt tilsyn ved innføring av et slikt forbud.

4.4 Ressursbruk hos myndigheter ved implementering av tiltak

4.4.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 4.2, er nytteeffekter og kostnader i markedet kvalitativt, ettersom det er vanskelig å tallfeste effektene da det ikke foreligger informasjon eksempelvis om hvor mange kunder som benytter de aktuelle avtaler som drøftes, eller som vil overføres til aktuelle avtaler, samt at tiltakene vil kunne ha dynamiske effekter i markedet som er vanskelig å tallfeste. Vi vil i dette kapittelet imidlertid gi noen grove anslag på ressursbruk ved innføring av nytt regelverk og håndheving av et eventuelt endret regelverk.

4.4.2 Ressursbruk ved tiltakene A - G

Som utgangspunkt vil det ved endring i regelverk trolig være et behov for veiledning særlig ved innføringen av regelverket. Det kan være aktuelt å bruke noe mer ressurser på veiledning om nytt regelverk, og eventuelt kan det være behov for å utarbeide en eller flere veiledere. Vi antar at utarbeidelse av egen veileder vil være mest aktuelt ved flere og/eller større tiltak. Ved innføring av nytt regelverk forventer vi også at det vil være aktuelt med oppfølging gjennom noe økt tilsyn.

Gitt at tiltakene A-G skulle bli implementert, forventer vi at det vil ha betydning for ressursbruk særlig hos Forbrukertilsynet og RME. Vi angir som et grovt anslag for ressursbruk hos myndigheter dersom tiltak innføres samlet, at dette kan være i størrelsesorden 1,5 årsverk første år hos både Forbrukertilsynet og RME.

Gitt en gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad på 1 200 000 kr vil dette tilsi et grovt anslag på 3,6 millioner kroner.⁶

forbundet med et årsverk innenfor denne næringen inkludert lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader osv. Det er forventet at denne kostnaden har økt siden 2021. For enkelthets skyld har vi lagt til grunn 1 200 000 kr for arbeidskraftkostnader for alle årsverk i vår analyse.

Vi presiserer at anslagene er usikre, og kun er ment som grove anslag. Usikkerheten har blant annet sammenheng med utforming av tiltak, og hvilke tiltak som eventuelt blir innført.

4.4.3 Ressursbruk ved kommunikasjonsarbeid og økt håndheving

Dersom det besluttes et tiltak som omhandler økt satsing på kommunikasjonsarbeid rettet særlig mot markedsaktører ved relevante myndigheter om gjeldende regelverk, anslår vi at dette kan kreve økte

årlige ressurser i størrelsesorden et halvt til halvannet årsverk.

Dersom det er aktuelt å øke håndheving og prioritering av flere saker hos særlig Forbrukertilsynet og RME, forventer vi at dette vil innebære et økt ressursbehov hos de aktuelle myndighetene over noen år. Vi anslår grovt at dette samlet kan utgjøre to til seks årsverk. Anslagene for ressursbruk hos myndigheter er oppsummert i Tabell 4-13 nedenfor.

Tabell 4-13 Oppsummering anslag ressursbruk, Oslo Economics egne anslag

Type konsekvens	Løvt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Økt veiledning og oppfølging ved Forbrukertilsynet	840 000 kr (0,7 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	2 400 000 kr (2 årsverk)
Økt veiledning og oppfølging ved RME	840 000 kr (0,7 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	2 400 000 kr (2 årsverk)
Økt kommunikasjonsarbeid gjeldende regelverk	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Økt håndheving regelverk/prioritering av flere saker	2 400 000 kr (2 årsverk)	4 800 000 kr (4 årsverk)	7 200 000 kr (6 årsverk)
Anslått samlet kostnad	4 680 000 kr	9 600 000 kr	13 800 000

4.5 Oppsummering og avsluttende kommentarer

Som gjennomgangen over viser, forventes tiltak som innebærer opplysningsplikt om risiko ved ulike avtale typer å ha positive nytteeffekter og begrensede kostnader. Et slikt tiltak vil ha nytteeffekter ved å gi sluttbrukerne bedre informasjon om avtale typen, produkt egenskaper og pris, og gi reduserte søkekostnader ved å gjøre det lettere for kunden å orientere seg i markedet. Tiltaket forventes å bidra til å redusere informasjonsproblemer i markedet og til at kunden kan ta mer informerte valg. Vi forventer at tiltaket vil være mest effektivt dersom krav til opplysning om risiko omfatter samtlige avtale typer, herunder også spotprisavtaler og eventuelle tilleggsprodukter.

I gjennomgangen av tiltak A-G, har vi videre vurdert at mange av tiltakene griper inn i markedsdynamikken uten at det fremstår klart at nytten ved tiltakene vil overstige kostnadene. Selv om flere av tiltakene vil kunne ha en god effekt på kort sikt ved at færre kunder enn i dag har særlige ugunstige avtaler og at muligheten for å inngå ugunstige avtaler reduseres, kan noen av tiltakene også ha usikker nytte på kort

sikt, for eksempel ved at tiltakene forbyr avtaler eller vilkår som kundene ønsker. Konsekvensene på lengre sikt er også mer usikre. Negative effekter kan oppstå som følge av at enda mindre gunstige avtaler og vilkår tilbys i markedet, fordi nyttige innovasjoner/produktutvikling uteblir, eller fordi det legges til rette for en koordinering av prisnivå på strømvavtaler. Samlet kan disse negative effektene overstige nytten ved tiltakene.

Enkelte av de vurderte tiltakene innebærer å legge relativt sterke føringer for konkurransen i sluttbrukermarkedet og pålegger kraftleverandørene nye oppgaver. Dette kan utløse behov for å samtidig vurdere ansvars- og oppgavefordelingen mellom nettselskap og kraftleverandører og hvilken rolle sluttbrukermarkedet skal fyller. Dersom det for eksempel blir aktuelt å arbeide videre med forslag om å tilgjengeliggjøre en standard spotprisavtale for alle forbrukere, bør det vurderes hvordan dette kan oppnås mest effektivt. Tilgjengeliggjøring av en slik avtale kan blant annet innføres gjennom dagens markedsorganisering der alle leverandører må tilby et slikt produkt, eller ved at avtalen tilbys av nettselskapene (ved en justering av dagens leveringsplikt).

5. Andre mulige tiltak

Det foreligger allerede gjennom eksisterende regelverk, et potensiale for å bidra til redusert informasjonsasymmetri, slik at forbrukerne lettere kan orientere seg i markedet og foreta opplyste valg. Nye krav i prisopplysningsforskriften har virket en begrenset periode, slik at det kan være noe tidlig å slå fast effekter av disse, og i hvilken grad det er behov for eventuelle ytterligere tiltak for redusere informasjonsasymmetri i markedet.

Det fremstår imidlertid som at det på enkelte områder kan være hensiktsmessig å presisere regelverket ytterligere. Tydelig kommunikasjon over tid fra myndighetene om regelverket vil også kunne være et hensiktsmessig tiltak, i tillegg til økt håndheving og sanksjonering av overtredelser. Samlet kan dette bidra til økt etterlevelse av regelverket og redusert informasjonsasymmetri i markedet.

I det følgende gir vi noen overordnede betraktninger om tiltak som trolig i hovedsak kan gjennomføres innenfor dagens regelverk. Dette innebærer klargjøringer/presiseringer i eksisterende regelverk, informasjonsarbeid, samt økt håndheving og sanksjonering av overtredelser av regelverk.

5.1 Mer informasjon til forbrukere og næring

Revidert forskrift om opplysningsplikt kan bidra til å redusere informasjonsproblemet i sluttbrukermarkedet for strøm. Dette forutsetter imidlertid at markedsaktørene har tilstrekkelig kjennskap til de reviderte bestemmelsene. Ved endringer av regelverk, slik som endringene i prisopplysningsforskriften, antar vi at det vil være behov for aktiv og gjentatt informasjonsvirksomhet fra myndighetenes side, for å sikre tilstrekkelig kunnskap om regelverket i markedet.

Sluttbrukermarkedet er i dag et prioritert område for relevante myndigheter. Vi antar gjentatt og tydelig kommunikasjon om dette ut i markedet også vil kunne gi positive effekter. I den grad relevante myndigheter

⁷ Forbrukerrådets strømundersøkelse (Forbrukerrådet, 2023) viser at 39 prosent av alle som har byttet strømvtale har følt seg lurt når de kjøpte strøm. De fleste nevner årsaker

har/gis anledning til å sette inn ekstra ressurser i arbeidet med tilsyn og håndheving av regelverket, antar vi at synliggjøring av dette i seg selv kan ha en viss forebyggende effekt, i tillegg effekter av selve håndhevingen. Jo bedre informerte forbrukerne er om innholdet i opplysningsplikten, desto mer vil også dette bidra til at avvik oppdages og at leverandørens etterlevelse bedres.

5.2 Klargjøringer/presiseringer i eksisterende regelverk

Markedsføringsloven og andre forbrukervernbestemmelser skal i utgangspunktet verne forbrukerne mot villedende handelspraksis og ubalanserte avtalevilkår. Et viktig formål med regelverket er nettopp å beskytte den parten som har minst informasjon når en avtale skal inngås. Begrenset håndheving av dagens regelverk fremstår imidlertid som en utfordring. På flere områder synes det å være usikkerhet og et visst tolkningsrom om hvilken handelspraksis som er innenfor og utenfor regelverket.

Dagens markedsføringslov gir Forbrukertilsynet relativt vide hjemler gjennom forbud mot villedende markedsføring og urimelig handelspraksis. Begrenset grad av konkretisering av bestemmelser kan imidlertid være en medvirkende årsak til at strømleverandører relativt sjeldent ilegges sanksjoner.

Selv om mange forbrukere opplever at enkelte strømleverandørers handelspraksis er urimelig,⁷ kan det være krevende å dokumentere og håndheve at handelspraksis er urimelig uten mer detaljering i dagens regelverk. Ved behov for mer skjønnsmessige vurderinger, forventer vi at det er mer ressurskrevende å dokumentere og sanksjonere overtredelser av regelverket.

Vi forventer at et arbeid med å implementere enkelte presiseringer i dagens regelverk vil kreve noe økt ressursbruk i relevante myndigheter, men vi antar at dette kan være en relativt begrenset kostnad og noe som kan håndteres innenfor dagens budsjetter. Det vil likevel medføre en kostnad ved at de ansatte kunne brukt tiden på å gjennomføre andre arbeidsoppgaver.

relatert til økt pris/høyere kostnader eller avtalebrudd og villedende informasjon.

5.3 Styrket håndheving og sanksjonering

I tillegg til å presisere dagens regelverk, kan en styrket håndheving og økt grad av sanksjonering ved overtredelser, bidra til et mer forbrukervennlig sluttbrukermarked. Sanksjonering av lov- og forskriftsbrudd, vil blant annet bidra til å avskrekke andre aktører fra å gjøre tilsvarende lovbrudd i fremtiden. Ettersom det fortsatt synes å være mange forbrukere som klager inn det som oppleves som urimelig handelspraksis til Forbrukertilsynet, kan dette bety at regelverket er for uklart og/eller at håndhevingen ikke er streng nok.

I praksis er det kun et fåtall av sakene som klages inn til Forbrukertilsynet som behandles. Dette kan ha sammenheng med at utredning av mulige lovbrudd i mange tilfeller kan være ressurskrevende saker, og at relevante tilsynsmyndigheter må foreta grundig prioritering av saker som tas til behandling.

Videre er det relativt sjelden at saker som tas til behandling resulterer i at aktører ilegges økonomiske sanksjoner. Når dette først skjer, er sanksjonene av begrenset størrelse. Lave gebyrer kan ha bidratt til at aktører tar i bruk handelspraksis og avtalevilkår som potensielt er i strid med regelverket og som kan villedde kunden i et marked som allerede er uoversiktlig.

Vi forventer at de nye reglene som ble implementert med virkning fra 14. februar 2023 da forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på markedsføringsloven, angrerettloven, pakkereiseloven og åpenhetsloven trådte i kraft (Lovdata, 2023), og som tilrettelegger for økt bøtenivå ved overtredelser av relevant regelverk, vil kunne ha en forebyggende effekt og bidra til økt etterlevelse av regelverket blant markedsaktører. I

henhold til forskriften kan det ilegges overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, dersom det gir et høyere beløp. I forarbeidene blir det nevnt at i perioden frem til 2022 var vanlig størrelse på sanksjonene mellom 50 og 500 tusen kroner. Ved implementeringen av endringene, ble det pekt på at tidligere vedtak ikke har hatt tilstrekkelig allmennpreventiv effekt.

Vi antar at det kan ta noe tid å sanksjonere et tilstrekkelig antall overtredelser og slik signalisere til markedsaktørene hvor bøtenivået vil ligge fremover. Vi forventer imidlertid at tydelig og kontinuerlig kommunikasjon til markedsaktører over tid om at bøtenivået er på vei opp også vil kunne ha en viss forebyggende effekt.

Utover dette kan også håndheving av dagens regelverk for å miste konsesjon være et mulig tiltak ved grove og/eller gjentatte brudd på regelverk.

Vi vurderer at tydelig og målrettet kommunikasjon om regelverksendringene vil være hensiktsmessige tiltak. Informasjonsvirksomhet vil bidra til at næringsdrivende blir godt kjent med regelverket, noe som vil være en forutsetning for etterlevelse.

Sterkere håndheving og sanksjonering vil påføre myndighetene noen økonomiske og administrative konsekvenser. I størst grad vil det føre til mer arbeid for tilsynsmyndigheter som må føre tilsyn med om aktører faktisk bryter lov eller forskrift. Alt annet likt vil det å føre mer tilsyn føre til økte kostnader. Dersom det kombineres med presisering av regelverket, kan det føre til at håndhevingen isolert sett blir mindre ressurskrevende. Dersom sanksjoneringen også får den ønskede allmennpreventive effekten, kan det føre til mindre klagesaker overfor strømleverandører og mindre behov for å føre tilsyn på lengre sikt.

6. Referanser

Barne- og familiedepartementet, 2022. *Tildelingsbrev til Forbrukerrådet 2023*. [Internett].

Barne- og familiedepartementet, 2022. *Vil gjere det enklare å vere straumkunde*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjere-det-enklare-a-verre-straumkunde/id2908270/>

Competition & Markets Authority (CMA), 2016. *Energy Market Investigation*, s.l.: s.n.

Forbrukerrådet, 2021/2023. *Bør du velge fastpris eller spotpris?*. [Internett]

Available at: <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/bor-du-velge-fastpris-eller-spotpris/>

Forbrukerrådet, 2022. *Årsrapport 2021*, s.l.: Forbrukerrådet.

Forbrukerrådet, 2023. *Strøundersøkelsen 2023*, s.l.: s.n.

Forbrukerrådet, 2023. *Årsrapport 2022*, s.l.: s.n.

Forbrukertilsynet, 2023. *Standardkontrakter*. [Internett]

Available at: <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/standardkontrakter>

Konkurransetilsynet, 2020. *Vil forhindre urimelige priser*. [Internett]

Available at: <https://konkurransetilsynet.no/vil-forhindre-urimelige-priser/>

Lovdata, 1993. *Lov om pristiltak*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-66>

Lovdata, 2022. *Forskrift om endring i forskrift om prisopplysninger for varer og tjenester (prisopplysningsforskriften)*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-09-23-1694>

Lovdata, 2023. *Forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2023-02-14-193>

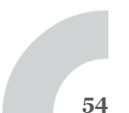
Norges vassdrags- og energidirektorat - Reguleringsmyndigheten for energi (NVE - RME), 2023. *Statistikk over sluttbrukermarkedet*. [Internett]

Available at: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/publikasjoner-og-data/statistikk/statistikk-over-sluttbrukermarkedet/>

NVE - RME, 2022. *Årsrapport for 2021*, s.l.: Norges vassdrags- og energidirektorat - Reguleringsmyndigheten for energi.

OED, 2023. *Supplerende tildelingsbrev til NVE for 2023 - Reguleringsmyndigheten for energi*, Oslo: OED.

Oslo Economics, 2021. *Tiltak for et effektivt sluttbrukermarked for strøm*, s.l.: NVE - RME.



oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo