

RME

Dokumentet blir kun sendt pr. e-post

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 23/2818-4

24.04.2023

Saksbehandler: Kristin Beate von Hanno Bast

Sørum

Dir.tlf: 990 84 658

Innspill og informasjon vedrørende endring av konsesjonsregelverk

1 BAKGRUNN

Vi viser til forespørsel fra RME av 27. mars 2023, og forutgående arbeidsmøte mellom Forbrukertilsynet og RME. Forespørselen fra RME gjelder bestillingen fra Olje- og energidepartementet av 14. februar 2023 til RME, hvor RME bes om å «*vurdere behovet for nye sanksjonsmuligheter, herunder tilbaketrekking av omsetningskonsesjon*» på strømmarkedet, og hvor det er presisert at dette arbeidet skal skje i samråd med Forbrukertilsynet.

RME ønsker at Forbrukertilsynet vurderer hvorvidt det er hensiktsmessig at brudd på forbrukerlovgivningen bør få konsekvenser for en strømlleverandørs konsesjon, samt hvilke kriterier som bør ligge til grunn for en slik reaksjon. Bestillingen fra RME er inndelt i punkter, som vi har besvart etter samme hovedinndeling nedenfor.

2 INFORMASJON

2.1 En beskrivelse av hvilke utfordringer som eksisterer i forbrukerregelverket som Forbrukertilsynet forvalter?

Innledningsvis presiserer vi at Forbrukertilsynet forstår spørsmålet til å gjelde utfordringer knyttet til *etterlevelse* av forbrukerregelverket som Forbrukertilsynet fører tilsyn med.

Arbeidet med eventuell styrking av forbrukervernreglene på strømmarkedet er et separat arbeid, i tråd med at regjeringen 20. februar 2023 besluttet å opprette en interdepartemental arbeidsgruppe for å utrede ytterligere tiltak i strømmarkedet for forbrukere. Arbeidsgruppen består av Barne- og familiedepartementet (BFD) (som leder arbeidet), Finansdepartementet (FIN), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Olje- og energidepartementet (OED) samt Forbrukertilsynet og RME.

Basert på klager vi mottar fra forbrukere, saker vi har tatt opp de siste årene og tilsynsaksjon som ble gjennomført i mars 2023, er det Forbrukertilsynets vurdering at det er omfattende forbrukerutfordringer på strømmarkedet knyttet til regelverket vi fører tilsyn med. Vi har avdekket villedende markedsføring, uklare og ubalanserte avtalevilkår, manglende overholdelse av angrerettloven, i tillegg til generelle handlinger fra strømleverandører ved innsalg i løpet av avtaleforholdet og i forbindelse med avslutningen av avtaleforholdet, som kan utgjøre urimelig handelspraksis fra strømleverandørene

Hovedutfordringene i strømmarkedet knyttet til reglene vi fører tilsyn med, er slik vi per nå vurderer det:

- Villedende markedsføring av strømvtaler. Dette inkluderer markedsføring med manglende opplysning om priselementer og manglende opplysning om økonomisk risiko forbundet med enkelte avtaletyper.
- Salgsmetoder som telefon- og dørsalg som gjør at forbrukere ikke får meddelt og/eller får med seg vesentlige opplysninger som de trenger for å kunne ta et informert valg av strømvtale.
- Manglende overholdelse av krav til opplysninger om avtalen, om angrerett og andre vesentlige forhold etter angrerettloven når strømvtaler selges via internett eller via telefon- eller dørsalg.
- Urimelige avtalevilkår, i form av uklare, ufullstendige og ubalanserte avtalevilkår som til dels er svært kompliserte for forbruker å sette seg inn i og å forstå konsekvensene av.

De siste to årene har vi i tillegg sett enkelte tilfeller hvor strømleverandører har sagt opp forbrukere fra gunstige og bindende avtaler i bindingstiden. Dette har sannsynligvis vært et forsøk, fra de aktuelle strømleverandørenes side på å fri seg fra avtaler som er svært økonomisk ugunstige for deres del med tanke på prisutviklingen i strømmarkedet.

Vi har også sett eksempler på tilfeller med overfakturerings av forbrukere sammenholdt med avtalt pris, og manglende sluttoppgjør med tilbakebetaling ved avslutning av avtaler med forskuddsfakturerings. I enkeltstående tilfeller har aktører også endret fra etterskuddsvis til forskuddsvis fakturerings, med de utfordringer dette medfører for forbrukerne.

I tillegg er det eksempler på aktører som har utfordringer knyttet til uforholdsmessig store bruddgebyr i avtaler med bindingstid. Dette er imidlertid ikke et generelt problem, men like fullt et forbrukerproblem i de aktuelle tilfellene.

2.2 I hvilken grad opplever dere at regelverksbrudd skyldes manglende informasjon og kompetanse hos konsesjonærene om gjeldende regelverk?

Strømleverandørene er profesjonelle parter, og det er et grunnleggende krav at næringsdrivende må forventes å innrette næringsvirksomheten slik at denne drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter innenfor det aktuelle forretningsområdet. Både markedsføringsloven og angrerettloven er grunnleggende forbrukervernregler, som strømleverandører må ha kunnskap om dersom de ønsker å tilby strøm til forbrukermarkedet.

Overordnet er det vår vurdering at strømleverandørene har altfor liten kunnskap om og forståelse for innholdet i forbrukervernreglene, herunder reglene i markedsføringsloven og angrerettloven. Dette er imidlertid ikke unikt i strømbransjen, da kunnskapen om forbrukervernregelverket nok må sies å være lav i mange bransjer. Strømmarkedet skiller seg likevel ut med tanke på at strøm må anses som et nødvendighetsgode for forbrukere, i motsetning til mange andre varer og tjenester. Dette gjør at forbrukere i utgangspunktet ikke kan velge om de vil inngå avtale med en strømleverandør eller ikke.

Etter Forbrukertilsynets vurdering skyldes brudd på gjeldende regelverk som skal beskytte forbrukere i det vesentlige at strømleverandørene ikke har satt seg godt nok inn i gjeldende regelverk. Flere aktører mangler også forståelse av hvordan reglene skal følges i praksis, slik at det ikke er samsvar mellom reglenes innhold og den faktiske etterlevelsen. Aktørene vil da ikke uten videre forstå at egen praksis faktisk ikke er i tråd med lovgivningen. Disse vurderingene er basert på erfaringene vi har gjort oss gjennom dialog med bransjeorganisasjoner, veiledningsmøter med strømleverandører og gjennom saker vi har tatt opp.

Det siste året har vi derfor intensivert vårt arbeid med veiledning til strømbransjen. Dette har vi blant annet gjort ved å holde foredrag om sentrale forbrukervernregler, flere orienteringsbrev til hele bransjen om ulike deler av regelverket samt veiledningsmøter med strømleverandører. Vi presiserer imidlertid at ansvaret for å overholde forbrukervernreglene ligger hos de næringsdrivende, uavhengig av vårt veiledningsarbeid.

Til tross for intensivert arbeid med veiledning til strømbransjen, er det vår erfaring at flere aktører ikke klarer å koble veiledningen opp mot egen praksis, slik at de nødvendige korrigeringer ikke blir gjort og lovens krav dermed ikke blir etterlevd.

2.3 Opplever dere at aktører ikke retter seg etter vedtak og hvordan løses slike problemstillinger?

Forbrukertilsynet fikk først ved endringer i markedsføringsloven i 2018 den vedtakskompetansen som vi har i dag. Før 2018 var vår kompetanse til selv å fatte vedtak svært begrenset. De formene for vedtak vi i dag har kompetanse til å fatte, er nærmere beskrevet i punkt 2.4 nedenfor.

I tillegg er det først fra 2022 at strømmarkedet har vært et høyprioritert marked for Forbrukertilsynet å føre tilsyn med. Dette har sammenheng med markedsutviklingen og hvordan vi hvert år får føringer for våre prioriteringer fra Barne- og familiedepartementet i vårt tildelingsbrev.

På denne bakgrunn har vi innenfor strømmarkedet kun fattet seks vedtak siden 2018. I 2018 fattet vi vedtak om overtredelsesgebyr mot en strømleverandør som hadde rettet telefonmarkedsføring mot forbrukere som har reservert seg mot slik markedsføring i Reservasjonsregisteret. I 2022 fattet vi vedtak om overtredelsesgebyr mot tre strømleverandører for ulovlig bruk av påstander om å være billigst i markedsføring av strømvavtaler, samt vedtak om overtredelsesgebyr mot to personlige medvirkere (styreleder/daglig leder i to av selskapene). To av selskapene ble også ilagt forbud mot å fremsette lignende påstander i fremtiden, med tvangsmulkt dersom forbudet brytes.

Det lave antallet vedtak vi har fattet overfor strømleverandører betyr at vi ikke har erfaring som tilsier at aktørene vi fatter vedtak mot, ikke innretter seg etter vedtakene. Slik vi vurderer det, er det heller ikke grunn til å tro at det er særlig stor risiko for at manglende etterlevelse av vedtak vil bli et utbredt problem. Dette skyldes blant annet at dersom overtredelsesgebyr først er ilagt for et forhold, vil terskelen for å ilagge overtredelsesgebyr dersom samme lovbrudd skjer igjen, være forholdsvis lav. Dersom et lovbrudd har resultert i et forbuds- eller påbudsvedtak, skal det i utgangspunktet alltid fastsettes en tvangsmulkt som skal utløses dersom vedtaket brytes. Dette er nettopp av hensyn til at vedtaket skal overholdes.

2.4 Hvilke sanksjonsmuligheter har Forbrukertilsynet i dag, og hvordan brukes sanksjoner i tilsyn med bransjen?

Av regelverk vi fører tilsyn med på strømmarkedet, er det primært markedsføringsloven og angrerettloven, og underliggende forskrifter, som er særlig relevant.

Forbrukertilsynet har anledning til å fatte forbuds- og påbudsvedtak ved brudd på både angrerettloven (angrl.) og markedsføringsloven (mfl.), jf. mfl. § 40 og angrl. § 28, jf. mfl. § 40. Et forbudsvedtak er et pressmiddel for å stanse pågående lovbrudd. Et påbudsvedtak er et pressmiddel for å påse at næringsdrivende oppfyller en plikt.

For å sikre at forbuds- og påbudsvedtak etter mfl. § 40 overholdes, skal det som hovedregel fastsettes en tvangsmulkt som den som vedtaket retter seg mot skal betale dersom vedkommende overtrer vedtaket, jf. mfl. § 41. Fastsettelse av tvangsmulkt kan unnlates dersom særlige grunner taler for det, jf. mfl. § 41 første ledd annet punktum.

Forbrukertilsynet anser det lite realistisk at vi vil fatte forbuds- eller påbudsvedtak uten at det samtidig fastsettes tvangsmulkt.

Forbrukertilsynet har også mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved lovbrudd, jf. mfl. § 42 og angrl § 29. Dette er en administrativ sanksjon som kan ilegges ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av konkrete bestemmelser i markedsføringsloven og angrerettloven, som enten anses som vesentlige eller har skjedd gjentatte ganger. I forarbeidene til loven heter det at med gjentakelse menes at overtrederen tidligere er ilagt en reaksjon etter loven (tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller straff) for brudd på den samme bestemmelsen.. Gjentakelsesvilkåret for ileggelse av overtredelsesgebyr har vi så langt ikke benyttet, da det som regel vil være fattet forbudsvedtak med tvangsmulkt som skal utløses dersom samme lovbrudd skjer igjen. Å utløse en tvangsmulkt vil være mindre ressurskrevende enn å fatte et vedtak om overtredelsesgebyr for det aktuelle lovbruddet. Vi kan imidlertid ikke utelukke at omstendighetene i enkelte saker kan tilsi at en slik tilnærming likevel vil være nødvendig.

Fordi overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som anses som straff etter EMK, vil forbudet mot dobbeltstraff gjelde ved bruk av overtredelsesgebyr. Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med påtalemyndigheten avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 47. Dette er bakgrunnen for at Forbrukertilsynet i enkelte saker har valgt å anmelde selskaper vi fører tilsyn med. I strømmarkedet skjedde dette for første gang i 2023, da vi valgte å gå til anmeldelse av en strømleverandør. Anmeldelsen gjaldt handlinger som har skjedd over flere måneder, og forhold som vi både enkeltvis og samlet mener kan være straffbart som bedrageri.

Til tross for sanksjonsmulighetene som følger av loven, understreker vi at det er forutsatt i forarbeidene til markedsføringsloven at Forbrukertilsynets primære arbeidsmetode skal være veiledning. I forarbeidene er dette noe misvisende omtalt som «forhandlingsmodellen», men det er da veiledning det siktes til. Det ble gjentatt også i forbindelse med at Forbrukertilsynet fikk vedtakskompetanse i 2018. Det ble presisert at selv om tilsynet fra da gikk fra bort fra kravet om å forsøke å oppnå frivillig ordning med den næringsdrivende før det fattes vedtak, skal Forbrukertilsynet fremdeles som utgangspunkt arbeide for å få næringsdrivende til å innrette seg frivillig.

Sanksjonering av overtredelser er svært ressurskrevende, og Forbrukertilsynet må derfor prioritere nøye hvilke overtredelser som forfølges. Med grunnlag i de forbrukerutfordringene vi ser i strømmarkedet per nå, er det grunn til å tro at Forbrukertilsynet fremover vil fatte flere vedtak mot strømleverandører, med mindre nivået for innrettelse etter grunnleggende forbrukervernregler bedrer seg betraktelig i nærmeste fremtid. Vi prioriterer å sanksjonere de overtredelsene som vi anser som mest alvorlige. Både individual- og allmennpreventive hensyn vil tillegges stor vekt i hvilke saker vi prioriterer å sanksjonere.

Forbrukertilsynet fører tilsyn med et svært vidt spekter av bransjer og fagfelt. Dette gjelder alt fra tilsyn med åpenhetsloven til markedsføring mot barn og unge i digitale kanaler. Med begrensede ressurser må vi til enhver tid vurdere hvilke saker vi i det hele tatt skal prioritere å ta opp med den næringsdrivende, basert på klager og tips vi mottar og basert på egne observasjoner og tilsynsaksjoner. Vi foretar da en prioritering med utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Barne- og familiedepartementet, og ut fra hvilke saker som kan ha størst økonomisk, praktisk eller samfunnsmessig betydning for forbrukerne. Dersom vi vurderer at det er stort behov for tilsyn på et fagområde eller innen en bransje, får det ressursmessige konsekvenser for vårt tilsyn innenfor andre områder og bransjer.

2.5 Vi ber også om eksempler på reaksjoner fra Forbrukertilsynet til aktører i kraftbransjen det siste året

Vi presiserer at vi forstår «reaksjoner» til å gjelde vedtak mot strømleverandører. Vi har det siste året avholdt flere veiledningsmøter og bedt flere aktører om innrettelse basert på foreløpige vurderinger fra vår side om at det foreligger lovbrudd. Dette anser vi i denne sammenheng ikke som en «reaksjon».

Som nevnt har Forbrukertilsynet det siste året fattet vedtak om overtredelsesgebyr mot tre strømleverandører, samt mot daglig leder/styreleder i to av selskapene, for ulovlig bruk av påstander om å være «billigst». I tillegg fattet vi vedtak med forbud mot tilsvarende påstander i fremtiden, med tvangsmulkt dersom forbudet brytes. Alle vedtakene ble i klageomgangen opprettholdt av vår klageinstans, Markedsrådet, men utmålingen av overtredelsesgebyrene ble noe redusert.

I tillegg har vi varslet vedtak om overtredelsesgebyr og flere forbudsvedtak mot en strømleverandør som varslet endring av vilkår i bindende og gunstige forbrukeravtaler med fastpris og pristak. Endringen ville blant annet innebære at den statlige strømstøtten kunne tilfalle strømleverandøren i stedet for forbruker. Dette gjelder strømleverandøren vi har politianmeldt, og denne saken er ikke avsluttet enda. Videre oppfølging fra vår side vil avhenge av hvorvidt politiet foretar seg noe videre i saken eller ikke.

Overfor samme strømleverandør har vi også fattet vedtak med pålegg om å gi opplysninger og dokumentasjon, med en tvangsmulkt på kr 10 000 per dag frem til pålegget er oppfylt. Pålegget gjelder blant annet opplysninger og dokumentasjon vi trenger for å kunne ta stilling til om en rekke kundeoppsigelser sommeren 2022 utgjør lovbrudd. Pålegget om å gi opplysninger ble stadfestet av Markedsrådet. Vi har så langt ilagt en tvangsmulkt på totalt kr 740 000 etter dette vedtaket. Pålegget er fremdeles ikke oppfylt. Selve illeggelsen av tvangsmulkten er påklaget og p.t. under behandling hos Markedsrådet.

3 VURDERING

3.1 Er det hensiktsmessig at brudd på forbrukerlovgivningen som Forbrukertilsynet forvalter medfører at RME trekker, begrenser eller gjør andre tiltak for konsesjonen?

I den videre vurderingen har Forbrukertilsynet tatt utgangspunkt i den eksisterende organiseringen av myndighetsområdet for strøm, altså at RME er tilsynsmyndighet for energiloven og konsesjonsregelverket, mens Forbrukertilsynet er tilsynsmyndighet for forbrukervernregelverket. En organisering der ett og samme organ håndhever både forbrukervernreglene og konsesjonsregelverket ville ha hatt stor innvirkning på Forbrukertilsynets vurdering av de spørsmålene RME har stilt.

Tilbaketrekning eller begrensning av omsetningskonsesjon vil fjerne/ redusere eksistensgrunnlaget for en strømleverandør, og er i utgangspunktet en vesentlig mer inngripende sanksjon enn de sanksjonene som er tilgjengelig for Forbrukertilsynet ved brudd på markedsføringsloven eller angrerettloven.

Etter vår vurdering vil det i utgangspunktet være hensiktsmessig at brudd på forbrukerlovgivningen, på nærmere angitte vilkår, kan medføre at omsetningskonsesjonen kan tilbaketrekkes eller begrenses. Dette vil medføre at aktørene får et større insentiv til å innrette virksomheten i tråd med forbrukerlovgivningen.

Dagens situasjon er at omsetningskonsesjon innebærer tillatelse til å selge strøm til både næringsdrivende og forbrukere. Etter Forbrukertilsynets syn bør det vurderes om det er et alternativ å skille mellom konsesjon for næringsdrivende og forbrukere. Det vil da kunne stilles andre og strengere vilkår for overhodet å kunne få omsetningskonsesjon for salg til forbrukere. Myndighetene vil slik allerede på søknadstidspunktet ha mulighet til påvirke strømmarkedet for forbrukere. Brudd på forbrukerlovgivningen fra aktører som ikke har konsesjon vil da også kunne føre til at en aktør mister konsesjonen til å selge strøm til forbrukere, men etter omstendighetene kan beholde konsesjonen for strømsalg til næringsdrivende. Slik kan sanksjonering i form av tilbaketrekning bli mer målrettet mot aktører som henvender seg til forbrukere. Ulempen er imidlertid at en slik todeling kan bli

mer ressurskrevende for RME, som sannsynligvis vil få flere konsesjonssøknader og kanskje må stå i mer krevende vurderinger i avgjørelsen av tilbaketrekning.

Et motargument mot en slik inndeling i konsesjoner vil slik vi ser det også være at dersom det først foreligger grunnlag for tilbaketrekning av konsesjon med grunnlag i brudd på forbrukervernregler, så kan dette si noe om skikketheten til å selge strøm også til bedriftsmarkedet og ikke minst påvirke allmenhetens tillit til strømbransjen generelt. Selv om bedriftsmarkedet ikke er underlagt forbrukervernreglene, består bedriftsmarkedet av flest små og mellomstore bedrifter. Disse kan indirekte få en beskyttelse mot useriøse aktører dersom brudd på forbrukervernregelverket kan medføre tilbaketrekning av konsesjon som sådan.

3.2 Hvilke kriterier bør ligge til grunn for en slik reaksjon?

3.2.1 Dagens regulering i energiloven

Kravet om omsetningskonsesjon for salg av energi fremgår i energiloven § 4-1.

Det er etter energiloven i dag mulighet til å tilbaketrekke omsetningskonsesjon, men adgangen er begrenset. Hjemmel for tilbaketrekning av omsetningskonsesjon er energiloven § 10-2 (tilbaketrekking av tillatelse).

Energiloven § 10-2 første ledd fastsetter:

«Departementet eller reguleringsmyndigheten kan trekke tilbake en konsesjon eller annen tillatelse dersom rettighetshaveren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Det samme gjelder dersom rettighetshaveren ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten etter grovt eller gjentatte brudd på loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven.»

Per i dag er det altså bare brudd på bestemmelser i energiloven, ikke andre lover, som kan gi grunnlag for å trekke tilbake en strømleverandørs konsesjon.

3.2.2 Vilkår for tilbaketrekning – tidspunkt for når overtredelse av forbrukervernregler kan få betydning for konsesjon

Utgangspunktet for vår vurdering er at vilkåret som kvalifiserer for tilbaketrekning av konsesjon er brudd på forbrukervernreglene. Utover dette må det vurderes nærmere om overtredelsen må være sanksjonert ved et vedtak for å kunne få betydning for konsesjonen, eller om det er tilstrekkelig at det etter Forbrukertilsynets vurdering foreligger lovbrudd. Sanksjonering i vedtaks form er forbuds- eller påbudsvedtak eller vedtak om overtredelsesgebyr.

Vi har sett på muligheten for å innføre et prikkbelastningssystem for tap av konsesjon. Eksempelvis ilegges man et visst antall prikker ved brudd på alkohollovgivningen, og 12 tildelte prikker i løpet av to år vil føre til inndragning av skjenkebevillingen. Det kunne tenkes et tilsvarende prikkssystem, der brudd på forbrukervernlovgivningen og eventuelt annen lovgivning medførte at strømlleverandøren ble ilagt prikker, og at dette var grunnlag for tilbaketrekning av konsesjon. Forbrukertilsynet mener at et prikkssystem som grunnlag for tap av konsesjon er lite hensiktsmessig for strømbransjen. Dette skyldes blant annet at lovbruddenes karakter er svært ulike, både avhengig av hvilken bestemmelse som er overtrådt og de faktiske omstendighetene i den enkelte sak. Ved tildeling av prikker vil man kunne få en vurdering av lovbruddets karakter som setter brudd på forbrukervernlovgivningen i et slags rangert, skjematisk system, som vi mener det ikke vil være grunnlag for og som etter Forbrukertilsynets vurdering ikke er ønskelig. Vi drøfter derfor dette ikke dette alternativet mer i det videre.

Med dagens organisering, hvor Forbrukertilsynet håndhever forbrukervernreglene og RME håndhever konsesjonsreglene, kan vi ikke se at det vil være praktisk, økonomisk eller ressursmessig fornuftig å legge opp til at brudd på forbrukervernregler kan få betydning for tilbaketrekning av konsesjon før det foreligger endelig vedtak i saken fra Forbrukertilsynets side og søksmålsfristen for vedtaket er utløpt eller endelig dom i saken foreligger. Vi vil likevel skissere de alternative mulighetene nedenfor. Vi understreker allerede nå at vi også ser utfordringer for det tilfelle at det kun er saker som er sanksjonert fra Forbrukertilsynets side som kan få betydning for konsesjon.

En fordel dersom det *ikke* oppstilles vilkår om vedtak fra Forbrukertilsynets side for at overtredelsen kan få betydning for konsesjon, er at dette vil gi et ytterligere og meget sterkt insentiv til aktøren, utover de reaksjonsmuligheter Forbrukertilsynet har, til å overholde forbrukervernreglene.

Forbrukertilsynet kunne ha informert RME om at det pågikk en saksbehandlingsprosess med utarbeidelse av varsel om illeggelse av sanksjon. Slik blir det en parallell prosess, der varsel om forbuds-/påbudsvedtak eller overtredelsesgebyr fra Forbrukertilsynet kan sendes samtidig med varsel om tilbaketrekning av konsesjon fra RME. Fordelen ved dette er at saksbehandlingstiden for tilbaketrekning av konsesjon blir vesentlig redusert, og at Forbrukertilsynets sanksjonering kan skje på samme tid som en tilbaketrekning av konsesjon. En åpenbar fordel er at man da unngår spørsmål om dobbeltstraff i tilfeller hvor Forbrukertilsynet vurderer å illegge eller har ilagt overtredelsesgebyr, se punkt 3.2.3 nedenfor.

En ulempe ved denne løsningen er imidlertid at saken på varslingsstadiet er på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingsprosessen. Den aktuelle strømkjøperen har i enkelte tilfeller da ikke gitt sitt syn på saken tidligere i saksbehandlingsprosessen, og saken er ikke nødvendigvis tilstrekkelig opplyst.

En vesentlig utfordring ved alle løsninger hvor tilbaketrekning av konsesjon vurderes på bakgrunn av Forbrukertilsynets vurderinger *før* vi har fattet endelig vedtak innenfor forbrukervernregelverket vi fører tilsyn med, er at man da får to myndigheter (RME og dets klageinstans, samt Forbrukertilsynet og dets klageinstans) som må ta stilling til samme lovtolkning og faktum, bare med ulike sanksjonsformer. Dette krever at begge tilsynsorganene må ha kunnskap om det samme regelverket, og det innebærer åpenbart en risiko for unødvendig dobbeltarbeid.

Ved oversendelse av en sak som ikke er endelig avgjort hos Forbrukertilsynet, til RME for vurdering av tilbaketrekning av konsesjon, vil Forbrukertilsynet ha gjort en vurdering av saken. RME vil likevel selv måtte ta stilling til Forbrukertilsynets vurderinger. Dette gjelder også dersom saken oversendes før klage- og søksmålsfristen er utløpt.

Dette følger av grunnleggende krav til kontradiksjon og rettsikkerhet, med tanke på at det i slike tilfeller ikke foreligger noe vedtak fra Forbrukertilsynets side som aktøren har fått anledning til å klage på eller ta ut søksmål over. Dersom Forbrukertilsynet følger opp forholdet i tillegg til RME, eller et tilsvarende forhold med en annen aktør, vil man kunne ende opp med to ulike vurderinger av samme faktum og/eller juss, også for klageinstansene. Dette ville vært svært uheldig.

Etter Forbrukertilsynets vurdering gjør disse vesentlige betenkelighetene seg også gjeldende dersom Forbrukertilsynet oversender saken til RME etter å ha sendt brev til den aktuelle aktøren og bedt om frivillig innrettelse etter regelverket, samt der saken oversendes etter at varsel om vedtak er sendt til aktøren. I et slikt brev eller varsel vil vi ikke ha tatt endelig stilling til saken, og et brev eller varsel vil nettopp åpne for kontradiksjon. Et brev hvor vi ber om innrettelse og et varsel om vedtak vil ikke anses som enkeltvedtak, og det er derfor ikke underlagt klagemulighet, jf. forvaltningsloven §§ 28 jf. 2 første ledd bokstav b.

En annen løsning er at Forbrukertilsynet informerer RME om sanksjonering på vedtakstidspunktet. Fordelen ved denne løsningen er at kontradiksjonsprinsippet er ivaretatt ved at strømlieferandøren har fått uttale seg om saken, og at saken da er utredet i tilstrekkelig grad. Det er imidlertid flere ulemper ved dette. Forbrukertilsynets vedtak kan påklages til Markedsrådet, slik at endelig vedtak vil kunne være fattet først på et senere tidspunkt. I tillegg kan Forbrukertilsynets vedtak, dersom Markedsrådet stadfester dette, overprøves av domstolene. De samme utfordringene og betenkelighetene med to håndhevsorganer som vi har påpekt ovenfor vil etter vårt syn oppstå dersom vedtak fra

Forbrukertilsynet side kan tillegges vekt av RME før endelig vedtak foreligger og søksmålsfrist er utløpt eller endelig dom foreligger.

Man kunne riktignok tenkt seg en regel om tilbaketrekning av konsesjon bygd over samme lest som forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksettelse. Det kunne bestemmes at vedtak fra Forbrukertilsynet kan tillegges vekt av RME med mindre Forbrukertilsynet eller klageinstansen Markedsrådet har innvilget utsatt iverksetting av vedtaket. En åpenbar ulempe for staten ved en slik løsning vil imidlertid være risikoen for erstatningsansvar dersom Forbrukertilsynets vedtak senere oppheves, og RME har lagt vedtaket til grunn for tilbaketrekning av konsesjon.

På denne bakgrunn er det etter vår vurdering mest hensiktsmessig at det stilles krav om at Forbrukertilsynet har fattet endelig vedtak overfor den aktuelle aktøren og at søksmålsfristen er utløpt eller dom er rettskraftig for at saksforholdet skal kunne få betydning for tilbaketrekning av konsesjon. Fordelen ved denne løsningen er at saken er endelig avklart, og at RME kan legge sakens faktum og konklusjon til grunn i sin behandling av tilbaketrekning av konsesjon, uten risiko for erstatningsansvar for staten knyttet til de forhold RME da bygger på ved vurdering av om vilkårene for tilbaketrekning er oppfylt. Man unngår også at to myndigheter skal håndheve samme regelverk, med de vesentlige betenkelighetene som dette vil innebære. Hensynet til at det kun bør være én håndhevingsmyndighet for ett regelsett, hensynet til rettsikkerhet for strømleverandørene og hensynet til effektiv, offentlig ressursbruk taler etter vårt syn for dette.

Det er imidlertid vesentlige ulemper også ved denne løsningen.

En løsning med krav om endelig vedtak og utløpt søksmålsfrist eller endelig dom, vil kreve at Forbrukertilsynet har ressurser til og har prioritert å ikke bare ta opp sak med den aktuelle aktøren, men også at vi har prioritert å fatte vedtak mot selskapet, for at det skal være mulig å frata konsesjon basert på brudd på forbrukervernreglene.

I tillegg vil denne løsningen innebære at det sannsynligvis tar lang tid fra overtredelsen skjedde og til man kan igangsette en tilbaketrekning av konsesjon. Ved melding om mulige lovbrudd vil Forbrukertilsynet først vurdere om vi har ressurser til å forfølge lovbruddet, og gjøre eventuelle nødvendige undersøkelser før det sendes ut varselbrev til aktøren. Det settes som regel en frist til aktøren om å eventuelt uttale seg innen tre uker fra forhåndsvarselet er sendt ut. Fristen kan utsettes ytterligere dersom aktøren har et godt begrunnet behov for det. Vedtaket fattes på bakgrunn av varselbrevet, eventuelt innkomne merknader og eventuelle ytterligere undersøkelser. Saksbehandlingstiden for utarbeiding av vedtaket avhenger av tilgjengelige ressurser og sakens kompleksitet. Klagefristen etter forvaltningsloven § 29 er på tre uker, men ved behov kan også denne fristen utsettes.

Dersom vedtaket påklages, må vi utarbeide et sammendrag for oversendelse av saken til Markedsrådet. Saksbehandlingstid i Markedsrådet tar p.t. inntil seks måneder, avhengig av ressurser i Markedsrådet mv. Behandlingen kan være skriftlig eller muntlig. Aktøren kan videre ta ut søksmål når endelig vedtak fra Markedsrådet foreligger. Etter Forbrukertilsynets erfaring kan det typisk ta mellom ett og to år fra et lovbrudd avdekkes av Forbrukertilsynet, til endelig vedtak i saken foreligger fra Markedsrådet. Det gjelder en søksmålsfrist på seks måneder fra parten mottok underretning om vedtaket fra Markedsrådet. Det har så langt kun skjedd i unntakstilfeller at aktører har tatt ut søksmål over Markedsrådets vedtak. Dersom vedtaket kan få betydning for aktørens konsesjon, kan dette medføre en større sannsynlighet for strømlleverandører vil ta risikoen det innebærer å ta ut søksmål Markedsrådets vedtak. Dersom søksmål tas ut, kan det gå ytterligere år før rettskraftig dom foreligger i saken.

På grunn av tidsaspektet vil det også kunne bli en svakere tilknytning mellom overtredelsen av forbrukervernreglene og reaksjonen, altså tilbaketrekning av konsesjon. Dette kan komplisere vurderingen av hvorvidt brudd på forbrukervernregelverket som ligger tilbake i tid bør få betydning for konsesjonen i dag. Det kan også stilles spørsmål om signaleffekten som gis til strømgransjen ved en slik løsning, fordi det er sannsynlig at de allmennpreventive virkningene som kan oppnås ved koblingen mellom regelverkene blir redusert som følge av tidsaspektet.

Med fordelingen av myndighet og svært ulike oppgaver mellom Forbrukertilsynet og RME slik den er i dag, har vi imidlertid vanskelig for å se noen annen, praktisk løsning rundt dette.

3.2.3 Spørsmål om vesentlig begrensning – forbudet mot dobbeltstraff

Et spørsmål som må utredes dersom det legges opp til at vedtak fra Forbrukertilsynet kan få betydning for konsesjon, er om forbudet mot dobbeltstraff i enkelte tilfeller vil utelukke at Forbrukertilsynets vedtak kan få betydning for adgangen til å tilbaketrekke konsesjon.

Problemstillingen med forbudet mot dobbeltstraff vil være aktuell i tilfeller der Forbrukertilsynet ha ilagt overtredelsesgebyr, og de samme forholdene som danner grunnlag for overtredelsesgebyret skal danner grunnlag for at RME vurderer å trekke tilbake konsesjonen. Overtredelsesgebyr er ansett som en straff, og det vil etter vårt syn kunne stilles spørsmål ved om tilbaketrekning av konsesjon er en ny straff for samme forhold, og dermed rammes av forbudet mot dobbeltstraff. Dette vil også gjøre seg gjeldende dersom det er gitt flere overtredelsesgebyrer som samlet danner grunnlag for vurdering av tilbaketrekning av konsesjon, samt for vurdering av forhold som er straffet etter straffeforfølgning fra påtalemyndigheten eller andre myndigheter.

Forvaltningsloven fikk i 2016 et nytt kapittel IX Administrative sanksjoner, hvor administrativt rettighetstap reguleres i § 45:

«§ 45. (administrativt rettighetstap)

Forvaltningsorganer kan ilegge administrativt rettighetstap når det er fastsatt i lov. Administrative rettighetstap er administrative sanksjoner som trekker tilbake eller begrenser en offentlig tillatelse.

Administrativt rettighetstap kan bare ilegges så langt det etter overtredelsens art, alvor og forholdene for øvrig fremstår som forholdsmessig. Vedtaket skal gjelde for en bestemt tid.»

Av forarbeidene til loven, Prop. 62 L (2015-2016) s. 198 vurderes tilfellet der en særlov hjemler en bestemmelse om rettighetstap, slik som vil være tilfelle ved tilbaketrekning av konsesjon etter energiloven. Om dette står det at:

«Det kan tenkes at særloven fastsetter at rettighetstap skal ilegges hvis nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Utgangspunktet må da være at særlovens forutsetning om at rettighetstap skal ilegges, må gå foran. Når særloven fastslår en plikt til å ilegge rettighetstap, vil det normalt ha skjedd ut fra det syn at det ikke skal vurderes i det enkelte tilfellet om rettighetstap bør ilegges. Tilsvarende kan det tenkes at rettighetstapets lengde og eventuelt andre vilkår mv. er fiksert i loven, eller at det i det minste er gitt visse rammer for utmålingen. Utgangspunktet er også her at særlovens løsning går foran, men ofte vil motstrid mellom særlov og forvaltningsloven kunne unngås gjennom harmoniserende tolkning»

Det fremgår også at ved administrativt rettighetstap rettet mot foretak vil momentene i forvaltningsloven § 46 (administrativ foretakssanksjon) komme supplerende inn innenfor rammen av forholdsmessighetsbegrensningen.

Tilbakekall av konsesjon basert på at strømkraftøren ikke er skikket vil derimot ikke nødvendigvis anses som en administrativ sanksjon. Vi viser til forarbeidene til kapittel IX Administrative sanksjoner, Prop. 62 L (2015-2016) s. 92 hvor det om under punkt 14 Administrativt rettighetstap, og 14.2.2 om forholdet til EMK fremgår at:

«Utgangspunktet er at tilbaketrekking av en offentlig tillatelse på det grunnlag at den som har tillatelsen, ikke er skikket eller egnet til å inneha en stilling eller til å drive en virksomhet eller aktivitet som bygger på tillatelsen, ikke er straff etter EMK. Dette gjelder selv om tilbakekall kan fremstå som meget tyngende for den som rammes. Dette utgangspunktet er for eksempel kommet til uttrykk i EMDs dom Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige, som er omtalt nedenfor.»

Spørsmålet er om dette stiller seg annerledes der vurderingen av egnethet eller skikkethet er basert på at lovbrudd, eventuelt en straffbar handling er begått. I

forlengelsen av dette kan det spørres hva situasjonen blir der lovbruddet i seg selv blir avgjørende for om tilbakekall kan skje.»

Forarbeidene redegjør videre for en del saker der problemstillingen har vært hva bakgrunnen for tilbaketrekning av tillatelse faktisk har vært, og betydningen det har for lovligheten av vedtaket.

Så langt Forbrukertilsynet kan se vil tilbaketrekning av konsesjon basert på overtredelse av forbrukervernreglene eller andre lover anses som en negativ sanksjon og regnes som en straff dersom man trekker konsesjonen tilbake som en reaksjon på et lovbrudd. Da må det også ses hen til forbudet mot dobbeltstraff. Dersom konsesjonsregelverket skal kobles til brudd på forbrukervernregelverket og/eller andre regelverk som innebærer mulighet for straffesanksjonering i form av overtredelsesgebyr, bøter eller annet, bør disse spørsmålene slik vi ser det utredes nærmere i forbindelse med utforming av en konkret lovtekst.

3.2.4 Selve vilkårene for tilbaketrekning

Forbrukertilsynet påpeker at tilbaketrekning av konsesjon er en alvorlig reaksjon, og vilkårene for å tilbaketrekke konsesjonen derfor bør gjenspeile dette og være strenge.

Det er Forbrukertilsynets vurdering at energiloven § 10-2 bør endres slik at ikke bare brudd på energiloven, men også brudd på forbrukervernlovgivningen, kan få betydning for konsesjonen.

Til sammenligning har verdipapirhandeloven § 9-7 (endring og tilbakekall av tillatelse) i første ledd nr 4 en bestemmelse om at Finanstilsynet helt eller delvis kan endre, sette nye vilkår eller tilbakেকে tillatelse til å yte investeringstjenester eller drive investeringsvirksomhet dersom verdipapirforetaket *«foretar alvorlige eller systematiske overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, slik at det er grunn til å frykte at fortsettelse av virksomheten kan skade foretakets kunder, tilliten til verdipapirmarkedet eller institusjonene som virker i markedet»*.

Forbrukertilsynet mener at det kan være hensiktsmessig å innta en lignende bestemmelse om tilbaketrekning av konsesjon i energiloven. En bestemmelse kunne for eksempel hatt følgende utforming:

«[Departementet eller reguleringsmyndigheten] kan trekke tilbake en konsesjon eller annen tillatelse dersom rettighetshaveren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Det samme gjelder dersom rettighetshaveren én eller flere ganger overtrer en eller flere bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, som hver for seg eller samlet er alvorlige og gir rimelig

grunn til å frykte at fortsettelse av virksomheten kan skade rettighetshavers kunder eller tilliten til strømmarkedet eller aktørene som virker i strømmarkedet.»

Årsaken til at vi ikke har snevret inn hvilke lover det må foreligge brudd på, f.eks. til energiloven og lover Forbrukertilsynet fører tilsyn med, er at det etter vår vurdering også vil kunne være andre lovbrudd som bør få betydning for konsesjon. Eksempelvis vil det etter vår vurdering være svært uheldig dersom brudd på straffeloven, eksempelvis bedrageribestemmelsene, ikke kan få betydning for konsesjonen.

Forarbeidene bør angi retningslinjer og konkrete eksempler på hva som regnes som alvorlige overtredelser enkeltvis eller samlet. Det bør også vurderes om det skal fastsette et tidsrom for hvilke overtredelser som skal ha relevans, med tanke på hvor lang tid det kan gå før et lovbrudd ikke lenger kan vektlegges i vurderingen av tilbaketrekking av konsesjon.

3.2.5 Varighet av tilbaketrekningen av konsesjon

Forbrukertilsynet mener at det også bør være en slags karantenetid før strømlleverandøren eventuelt kan søke om ny omsetningskonsesjon. I forvaltningsloven § 45 er det en bestemmelse som regulerer administrative rettighetstap, hvor loven legger generelle rammer for når dette kan ilegges. Tilbaketrekning av konsesjon på bakgrunn av brudd på forbrukervernregelverket vil kunne anses som et administrativt rettighetstap etter denne bestemmelsen, se ovenfor.

I bestemmelsen om tilbaketrekning om konsesjon bør det derfor reguleres hvor lenge konsesjonen skal være tapt. Uten en slik bestemmelse om varighet av rettighetstap kan man risikere at en strømkjøper umiddelbart etter å ha fått tilbaketrukket konsesjonen kan søke og få ny konsesjon. Dette vil være svært uheldig, og undergrave hensikten med tilbaketrekning av konsesjonen. De individualpreventive og allmennpreventive hensyn samt signaleffekten av å miste konsesjonen vil bli vesentlig redusert uten en slik regulering.

Dette synliggjør også behovet for å fastsette nærmere regler for krav for å kunne få konsesjon overhodet, i tilfelle ny søknad fremsettes av samme aktør.

I forarbeidene til fvl. § 45 ble varighet av rettighetstapet kommentert i Prop. 62 L (2015/2016) s 198 står det følgende:

«Etter annet ledd annet punktum skal vedtaket om administrativt rettighetstap gjelde «for en bestemt tid». Dersom det skal åpnes for tidsubestemte administrative rettighetstap som utgjør straff etter EMK, må det gis tydelig hjemmel for dette i særloven. Et så vesentlig punkt som rettighetstapets lengde må selvsagt fremgå av vedtaket, med mindre lengden fremgår klart av lov eller forskrift. Den valgte

formuleringen om at vedtaket skal gjelde «for en bestemt tid» er ikke ment å være til hinder for at opphør av rettighetstapet knyttes til at bestemte forhold inntreffer, for eksempel at visse formalfeil begått av den private parten og som dannet grunnlag for rettighetstapet, blir rettet opp, sml. Rt-2005-416 (hvor det ikke var spørsmål om straff etter EMK

Utvalget foreslo å lovfeste at rettighetstapets lengde bare unntaksvis kan overstige to år. Departementet har ikke funnet det nødvendig å fastsette en slik maksimumsgrense. Lengden og omfanget av rettighetstapet er sentrale momenter ved avgjørelsen av om rettighetstapet er forholdsmessig, jf. annet punktum. Departementet antar imidlertid at det som følge av forholdsmessighetsbegrensningen bare unntaksvis kan bli aktuelt å fastsette rettighetstap for et lengre tidsrom enn to år, for eksempel dersom det dreier seg om en omfattende overtredelse som krenker vesentlige interesser og som har skjedd forsettlig eller grovt uaktsomt, jf. NOU 2003:15 punkt 13.8. En så alvorlig overtredelse bør – ut fra departementets anbefalinger om bruk av straff og administrative sanksjoner – normalt anmeldes til politiet, uavhengig av hva som måtte følge av forholdsmessighetsbegrensningen.»

Med utgangspunkt i forarbeidene fremstår det som at varigheten av et administrativt rettighetstap som hovedregel ikke bør overstige to år. Rettighetstap utover to år vil kunne tenkes å ikke kunne oppfylle kravet om forholdsmessighet, og lovbestemmelsen må eventuelt gi klare vilkår om at lengre varighet kun vil være aktuelt ved de mest alvorlige overtredelser.

3.2.6 Andre forhold som bør reguleres – vilkår for og i konsesjonen

Etter Forbrukertilsynets vurdering kan det være hensiktsmessig at RME også vurderer om kravene for å få konsesjon bør skjerpes og om man bør benytte anledningen til å stille strengere vilkår i selve konsesjonen. Vi legger til grunn at det vil gi bedre forbrukerbeskyttelse og mer effektivt ressursutnyttelse for staten å sikre etterlevelse av lover ved å håndheve krav til overhodet å kunne få konsesjon, enn det vil være å tilbaketrekke konsesjon.

Eksempelvis vil krav om skikkethet og kompetanse for styremedlemmer, daglig leder og andre som deltar i ledelsen hos strømleverandører kunne være et mulig vilkår å utrede. Dersom det stilles strengere krav for å få konsesjon vil det kunne resultere i at useriøse aktører ikke slipper inn i markedet. Som eksempel kan vi trekke frem både finansforetaksloven og verdipapirhandelloven.

Finansforetaksloven har bestemmelser om egnethetsprøving av personer som skal inngå i styret eller ledelsen av finansforetaket i finansforetaksloven § 3-5 (Krav til ledelsen av foretaket):

- (1) Foretaket kan ikke ha styremedlemmer, daglig leder eller andre personer i den faktiske ledelse av virksomheten eller deler av denne som:
 - a. ikke kan antas å ha de nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring til å utøve stillingen eller vervet,
 - b. er dømt for straffbart forhold, og det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte,
 - c. i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.*
- (2) En person kan nektes godkjent som varamedlem eller observatør i styret dersom det foreligger forhold som nevnt i første ledd.*
- (3) Første ledd gjelder tilsvarende for andre personer med nøkkelfunksjoner i foretaket.*

Etter vår vurdering kunne en lignende, tilpasset regulering være aktuell å innta for styret hos strømleverandører. En skikkethetsvurdering vil være en helhetsvurdering med flere momenter, selv om det kan være utfordrende å fastsette de nærmere kravene til skikkethet som bør gjelde for å inneha konsesjon for salg av strøm. Etter vår vurdering bør det for eksempel vurderes å stille krav til at noen i styret har visse kvalifikasjoner innenfor forbrukervernlovgivningen og de rammene markedsføringsloven og angrerettloven setter, samt at selskapet har utarbeidet rutiner som viser at man vil være i stand til å følge forbrukervernreglene.

Dersom det skal oppstilles krav om at ledelsen må anses skikket, bør det også være et krav om at man varsler endring i styrets sammensetning og ved skifte av daglig leder eller andre som deltar i den faktiske ledelsen. Det bør vurderes om det skal settes som vilkår i konsesjonen at styrets ledelse til enhver tid oppfyller lovens vilkår, herunder at manglende oppfyllelse kan medføre tilbaketrekning av konsesjon.

I verdipapirhandelloven § 9-10 oppstilles det omfattende krav til ledelsen av verdipapirforetaket, I § 9-10 (9) fremgår det at verdipapirforetak skal gi Finanstilsynet melding ved endring av styrets sammensetning og ved skifte av daglig leder eller andre som faktisk deltar i ledelsen av virksomheten. Verdipapirforetaket skal videre fremlegge alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere om verdipapirforetaket oppfyller kravene til ledelsen og styrets oppgaver.

Etter vårt syn bør det som nevnt eventuelt også stilles som krav for konsesjon at selskapet har tilstrekkelige rutiner som viser evne til å etterleve forbrukervernregelverket, eksempelvis

når det gjelder fastsettelse av avtalevilkår, krav til markedsføring, endringer i avtaleforhold osv. Dersom slike krav stilles, kan det være nødvendig med et samarbeid mellom RME og Forbrukertilsynet for å sikre at rutinene innholdsmessig er gode nok basert på forbrukervernregelverket. Dersom et slik krav skal stilles, bør dermed de ressursmessige og økonomiske konsekvensene av dette utredes tilstrekkelig godt.

3.3 Hvordan bør RME gjøres kjent med brudd på det regelverket som Forbrukertilsynet forvalter?

Ved vårt svar legger vi som nevnt til grunn dagens organisering av myndighetene, samt at det sannsynligvis ikke er aktuelt å vurdere tilbaketrekning av konsesjon på grunnlag av brudd på regelverket Forbrukertilsynet fører tilsyn med før endelig vedtak foreligger og eventuelt endelig dom foreligger. Vårt svar nedenfor må ses i lys av dette.

Det kan stilles spørsmål ved om Forbrukertilsynet rutinemessig skal informere RME om alle endelige vedtak i tråd med dette, eller om Forbrukertilsynet skal ta en vurdering i hvert enkelt tilfelle av om det er hensiktsmessig å informere RME.

Man kan tenke seg en praksis der Forbrukertilsynet kun informerer RME i enkelttilfeller hvor vi mener at det er riktig at RME vurderer tilbaketrekning av konsesjon. En fordel ved denne løsningen er at det er ressursbesparende for RME, som vil kunne få et begrenset antall saker å vurdere tilbaketrekning av konsesjon for. En slik løsning vil imidlertid kunne medføre at RME fratas en reell mulighet til å vurdere lovbrudd under flere regelverk og eventuelt over tid samlet som grunnlag for tilbaketrekning av konsesjon. I tillegg vil denne løsningen innebære en risiko for glipper og forskjellsbehandling i vurderingen av hvilke saker RME informeres om.

Vi anser at en løsning der Forbrukertilsynet rutinemessig informerer RME om alle endelige vedtak overfor strømleverandører med en gang endelig vedtak foreligger eller søksmålsfristen er utløpt eller hvor endelig dom foreligger er mest hensiktsmessig. Det vil da være opp til RME å avgjøre om vedtaket alene eller sammen med øvrige lovbrudd bør få konsekvenser for konsesjonen.

Ulempen ved å ha en rutine for oversendelse av alle sanksjonsvedtak er at det kan bli ressurskrevende for RME å gjennomgå sakene Forbrukertilsynet oversender, dersom dette skulle bli mange. Dette kan imidlertid avhjelpes ved at det utformes mal for et oversendelsesbrev hvor Forbrukertilsynet kort informerer om essensen i saken og eventuelt gir en anbefaling for videre oppfølging eller ikke.

Forbrukertilsynet har plikt til å koordinere bruk av overtredelsesgebyr med politiet i tilfeller hvor overtredelsen er straffbar, jf. forvaltningsloven § 47. Vi utelukker ikke at det kan være

tilfeller hvor vi velger å anmelde forhold og ikke forfølge forholdet videre med overtredelsesgebyr dersom politiet anser forholdet som straffbart og forfølger saken. Hvis lovbrudd ikke forfølges av oss, men i stedet av politiet, bør det sikres at RME kan vurdere tilbaketrekning av konsesjon også med grunnlag i ilagt straff, også utover forhold som gjelder brudd på forbrukervernregler. RME bør etter vår vurdering dermed sørge for at RME gjøres kjent med relevante lovbrudd på andre områder, herunder ilagt straff.

3.4 Ser Forbrukertilsynet noen utfordringer med oppfølging av reaksjoner som går på tvers av forskjellige myndigheters kompetanseområder?

Som vi har pekt på ovenfor, foreligger det etter vårt syn flere utfordringer knyttet til reaksjoner som går på tvers av RME og Forbrukertilsynets kompetanseområder. Basert på løsning som etter vårt syn fremstår som mest hensiktsmessig - at RME først følger opp brudd på forbrukervernregelverket når endelig vedtak foreligger eller det foreligger rettskraftig dom – anser vi at disse utfordringene reduseres. Fremdeles vil imidlertid forbudet mot dobbeltstraff kunne utgjøre en vesentlig utfordring i håndhevingen av et nytt konsesjonsregelverk, dersom RME skal kunne ta i betraktning brudd på regelverk som andre myndigheter håndhever.

3.5 Hvordan kan Forbrukertilsynet følge opp et forbud eller begrensning i kraftleverandørens virksomhet?

Etter energiloven § 4-1 første ledd er det forbudt for andre enn staten å omsette strøm uten konsesjon. Det følger videre av energiloven § 10-3 at departementet eller RME kan ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av energiloven eller vedtak i medhold av loven, dermed også brudd på forbudet i § 4-1. I § 10-7 gis det hjemmel for overtredelsesgebyr ved overtredelse av blant annet kapitlene 3 til 9 i loven, og § 10-5 gir hjemmel for å ilegge straff, altså bøter eller fengsel, blant annet ved brudd på kapitlene 3 til 7 og 9.

Etter det Forbrukertilsynet kan se så har dermed RME selv anledning og effektive virkemidler til å følge opp aktører som bryter forbudet mot å selge strøm uten å inneha konsesjon. Vi kan ikke se at det ville vært hensiktsmessig at Forbrukertilsynet skal følge opp forbud eller begrensninger i strømlleverandørens virksomhet basert på skjønnsmessige bestemmelser i markedsføringsloven. Det kunne imidlertid vært hensiktsmessig dersom energiloven § 4-1 første ledd ikke bare omfattet forbud mot å omsette strøm uten konsesjon, men også et forbud mot å *markedsføre* salg av strøm uten konsesjon. I så fall ville det ikke være nødvendig å stadfeste omsetning for å konstatere brudd, så lenge markedsføring kan bevises.

4 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Etter de innledende vurderinger Forbrukertilsynet har gjort, vil det etter vårt syn være vesentlige begrensninger i muligheten for å vedta en lovendring som innebærer at brudd på forbrukervernreglene kan få betydning for en strømlleverandørs konsesjon. Også løsningen vi

p.t. ser som den mest hensiktsmessige, hvor brudd på forbrukervernregelverket kun kan få betydning for konsesjon der Forbrukertilsynet har fattet vedtak, endelig vedtak foreligger og søksmålsfristen er utløpt, vil i praksis kunne ha vesentlige begrensninger. Det vil i noen tilfeller kunne ta flere år fra et alvorlig brudd på forbrukervernreglene skjer og til det eventuelt kan få betydning for en konsesjon. Dersom det er snakk om et alvorlig lovbrudd vil sannsynligvis lovbruddet være sanksjonert med overtredelsesgebyr fra Forbrukertilsynets side, og dermed kan forbudet mot dobbeltstraff forhindre at RME kan gi vedtaket om overtredelsesgebyr avgjørende betydning i en sak om tilbaketrekning av konsesjon. Til tross for disse begrensningene ved et eventuelt regelverk som innføres, mener vi likevel at et slik regelverk bør innføres. Regelverket vil ha en viktig signaleffekt overfor bransjen, og utgjøre et sikkerhetsnett i tilfeller hvor aktører ikke opererer i samsvar med regelverket.

Etter dette mener Forbrukertilsynet som nevnt at det blir enda viktigere å utarbeide strengere krav til å kunne få konsesjon, fordi man på dette tidspunktet har størst mulighet til å legge til rette for seriøse og solide aktører som også er skikket til å ivareta forbrukernes interesser i strømbransjen. Det er viktig å merke seg at å basere seg kun på tilbaketrekning av konsesjon som følge av Forbrukertilsynets vedtak vil forutsette at Forbrukertilsynet fører et aktivt tilsyn med markedet. Dette er ressurskrevende og vil avhenge av de til enhver tid føringer og tildelinger fra vårt departement.

Forbrukertilsynet stiller seg til disposisjon for RME dersom det er behov for avklaringer eller annet i denne forbindelse.

Med hilsen

Trond Rønningen
direktør

Bente Øverli
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur