



NVE

Reguleringsmyndigheten
for energi – RME

RME EKSTERN RAPPORT

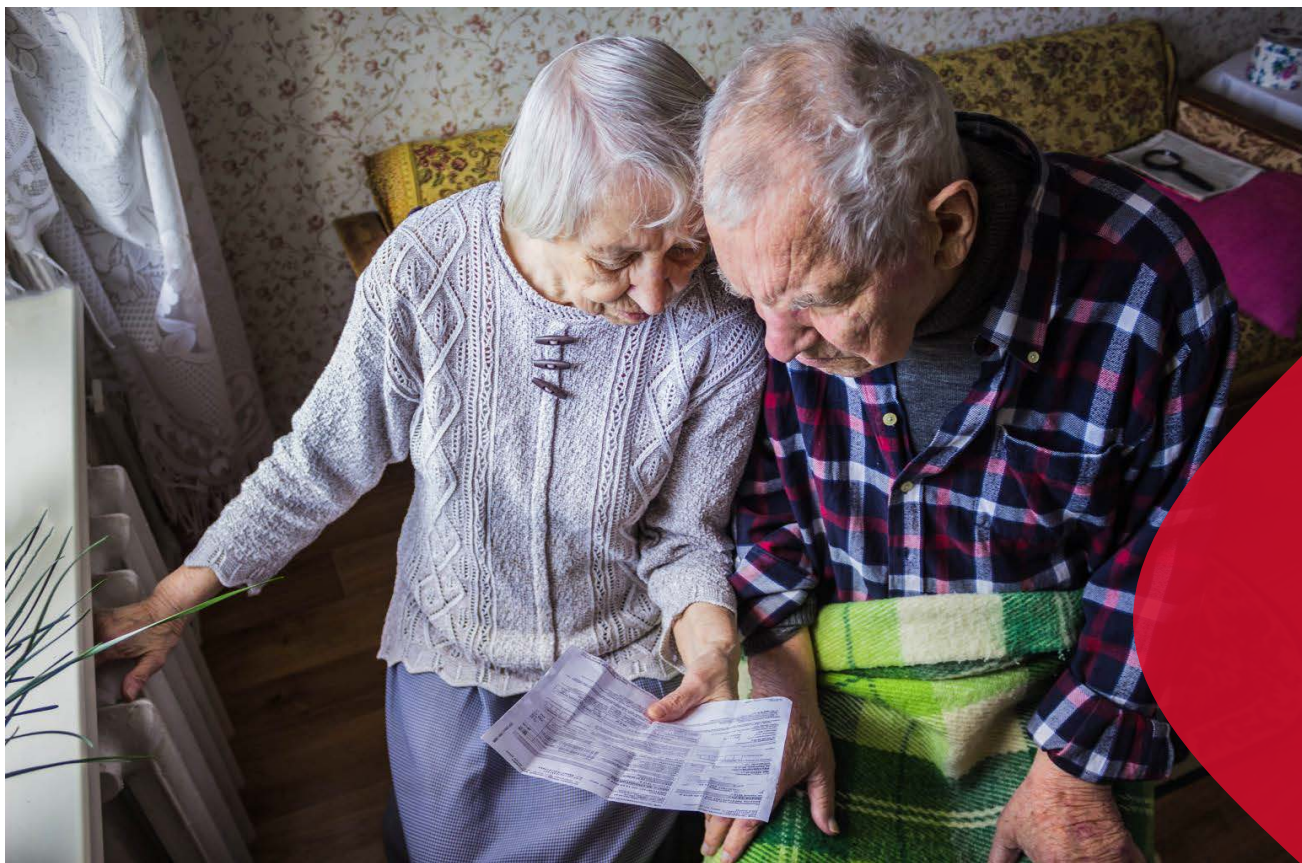
Nr. 5/2021

.....

Tiltak for et effektivt sluttbrukermarked for strøm

.....

Oslo Economics



RME Ekstern rapport nr. 5/2021

Tiltak for et effektivt sluttbrukermarked for strøm

Utgitt av: Reguleringsmyndigheten for energi

Redaktør: Nikolai Grønland

Forfatter: Oslo Economics

Forsidefoto: Oslo Economics

ISBN: 978-82-410-2099-5

ISSN: 2535-8243

Sammendrag: På oppdrag fra reguleringsmyndigheten for energi presenterer Oslo Economics en rapport som tar for seg utfordringer i sluttbrukermarkedet for strøm og ulike tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked.

Emneord: Regulering, strømvifte, kraftleverandør, sluttbruker, strøm, gjennomfakturering, faktura, markedsføring, felles fakturering, strømprisportal

Reguleringsmyndigheten for energi
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95
E-post: rme@nve.no
Internett: www.reguleringsmyndigheten.no

februar, 2021

Forord

Reguleringsmyndigheten for energi i NVE har som oppgave å bidra til et effektivt sluttbrukermarked til det beste for forbrukerne. Denne rapporten tar for seg utfordringer som sluttbrukere står overfor ved valg av strømvare og ser på mulige tiltak som kan bedre deres situasjon i markedet. Reguleringen av sluttbrukermarkedet er delt mellom flere myndigheter og ulikt regelverk. Derfor gjør rapporten en helhetlig vurdering av relevant regelverk på tvers av myndighetsområder.

Oslo Economics har utarbeidet en rapport om utfordringer og tiltak som kan føre til et mer effektivt sluttbrukermarked. Rapporten er basert på intervju med relevante myndigheter, interesseorganisasjoner og et utvalg av aktører i strømbransjen. Oslo Economics har vurdert utfordringene fremmet av intervjuobjektene og vurdert tiltak som kan bedre situasjonen i sluttbrukermarkedet.

Kunnskap fra denne rapporten vil bli brukt som underlag for fremtidige beslutninger om videre utvikling av regulering av sluttbrukermarkedet. Vurderingene i rapportene står for konsulentens regning.



Vassdrags- og energidirektør



Direktør,
Reguleringsmyndigheten for energi



Tiltak for et effektivt sluttbrukermarked for strøm

OE-rapport nr. 70-2020

*Utarbeidet på oppdrag for Reguleringsmyndigheten
for energi i NVE (RME)*

Om Oslo Economics

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

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

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Tiltak for et effektivt sluttbrukermarked for strøm/nummer 2020-70

© Oslo Economics, 8. januar 2021

Kontaktperson:

Jostein Skaar / Partner

jsk@osloeconomics.no, Tel. +47 959 33 827

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1.1 Bakgrunn for utredningen	5
1.2 Hovedutfordringer for kundene i dagens sluttbrukermarked for strøm	6
1.3 Hvilken betydning har informasjonsproblemet for konkurransen?	6
1.4 Kan utfordringene løses innenfor gjeldende regelverk?	8
1.5 Behovet for tiltak	8
1.6 Anbefalte tiltak som kan bidra til et mer effektivt marked	9
1.7 Tilleggsoppdrag om virkningene av ordningen med gjennomfakturering	10
2. Innledning	11
2.1 Bakgrunn for utredningsprosjektet	11
2.2 Mandat	11
2.3 Informasjonskilder	11
2.4 Avgrensninger og forutsetninger	12
2.5 Rapportens innhold	12
3. Rammene for konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm	14
3.1 Organiseringen av kraftmarkedene	14
3.2 Nærmere om sluttbrukermarkedet	14
3.3 Relevante myndigheter, aktører og reguleringer	16
3.4 Andre strømprisportaler	23
4. Utfordringer kundene står overfor ved valg av kraftleveringsavtale	24
4.1 Begrenset kunnskap og interesse om produkt og pris	25
4.2 Vanskelig å orientere seg blant mange aktører og ulike avtaletyper	26
4.3 Vanskelig å sammenlikne priser og avtalevilkår	28
4.4 Vanskelig å forutse priser og vilkår på lenger sikt	29
4.5 Vanskelig å få med seg endringer i vilkår	32
4.6 Salgskanaler som gir kunden begrenset informasjon og dokumentasjon	34
4.7 Prissammenlikningstjeneste som ikke har fungert effektivt	35
4.8 Samlet vurdering av hovedutfordringer	36
5. Hvordan asymmetrisk informasjon påvirker konkurransen i markedet	38
5.1 Ligger det til rette for velfungerende konkurranse?	38
5.2 Informasjonsproblemet øker kundenes søke- og byttekostnader	40
5.3 Konkurransedynamikk når kundene står overfor søke- og byttekostnader	41
5.4 Sannsynlige virkninger av asymmetrisk informasjon	42
5.5 Analyse av konkurransen basert på markedsindikatorer	43
6. Vurdering av dagens regelverk og behovet for tiltak	48
6.1 Regulering som påvirker kunnskap og interesse om produkt og pris	49

6.2	Regulering som påvirker muligheten til å orientere seg i markedet	50
6.3	Regulering som påvirker muligheten til å sammenlikne priser og avtalevilkår	50
6.4	Regulering som påvirker muligheten til å forutse priser og vilkår på sikt	52
6.5	Regulering som påvirker muligheten til å få med seg endringer i vilkår	53
6.6	Regulering av salgskanaler som gir kunden begrenset informasjon	54
6.7	Utforming av prissammenlikningstjenester	55
6.8	Samlet vurdering av regelverkets tilstrekkelighet	56
7.	Utgangspunkt for vurdering av tiltak for et mer effektivt marked	57
7.1	Kriterier for vurdering av tiltak	57
7.2	I hvilken grad bør markedet reguleres?	58
7.3	Relevante tiltak i andre bransjer	59
8.	Vurdering av mulige tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked for strøm	62
8.1	Presisering og ved behov detaljering av dagens regelverk	62
8.2	Styrket håndheving og sanksjonering	66
8.3	Krav til standardisert prisopplysning (effektivt påslag)	67
8.4	Krav om prisliste på aktørens nettsider	69
8.5	Justeringer av prisportalen	69
8.6	Separat fakturering av nett og kraft	70
8.7	Forbud mot winback	72
8.8	Utvidet rapporteringsplikt til RME	74
8.9	Forbud mot enkelte typer avtaler	75
8.10	Påbud om avtaler som kraftleverandørene må tilby	76
8.11	Samlet anbefaling om tiltak	77
Vedlegg A	Virkninger av gjennomfakturerings på konkurransen i markedet	79
A.1	Om tilleggsoppdraget	79
A.2	Ordningen med gjennomfakturerings	79
A.3	Virkninger av ulike modeller for gjennomfakturerings	81
Vedlegg B	Regulering i andre markeder	85
B.1	Telemarkedet	85
B.2	Finansmarkeder	87
9.	Referanser	90

Sammendrag og konklusjoner

Levering av fysisk strøm er en naturlig monopolvirksomhet som utføres av regulerte nettselskap. I sluttbrukermarkedet for strøm har kundene derfor ikke mulighet til å velge hvem som skal levere den fysiske strømmen. Det kundene kan velge, er hvilken aktør som skal kjøpe strøm fra kraftprodusenter på deres vegne, fakturere dem for det og levere tilleggstjenester. Disse aktørene kalles kraftleverandører.

Kundene i sluttbrukermarkedet for strøm står overfor flere utfordringer når de skal orientere seg i markedet og velge kraftleveringsavtale. Dette er forhold som til sammen gjør det vanskelig for forbruker å skaffe seg et tilstrekkelig godt informasjonsgrunnlag til å kunne sammenlikne produkter og gjøre gode valg. Informasjonsproblemet er relatert til grunnleggende egenskaper ved markedet og produktet, men også aktørenes handelspraksis, utforming av avtalevilkår og generell tilpasning til dagens rammer for konkurransen i markedet.

De ulike utfordringene vi identifiserer i sluttbrukermarkedet for strøm er ikke unike – en viss grad av informasjonsasymmetri vil være til stede i de fleste markeder, uten at det nødvendigvis er et problem for konkurransen. Samlet sett fremstår likevel informasjonsproblemet i sluttbrukermarkedet for strøm å være relativt fremtredende. Våre analyser av markedsindikatorer indikerer også at priskonkurransen i markedet er mindre hard enn en del karakteristika ved markedet skulle tilsi. Dette tyder på at informasjonsproblemet som kundene står overfor bidrar til å svekke priskonkurransen og fører til at kundene betaler mer for strømmen enn nødvendig.

Gjeldende regulering og virkemidler, som setter rammer for konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm, imøtekommer til en viss grad de ulike utfordringene, men synes ikke å løse informasjonsproblemet kunden står overfor i tilstrekkelig grad. Vi foreslår derfor flere tiltak som myndighetene kan gjennomføre for å bidra til et mer effektivt marked og til at kundene kan fatte beslutninger på et bedre informasjonsgrunnlag.

Anbefalte tiltak omfatter både presisering av dagens regelverk og styrket håndheving og sanksjonering ved brudd, men også innføring av nye reguleringer og tiltak som skal bidra til å redusere informasjonsproblemene i markedet. Vi anbefaler innføring av krav til standardisert prisopplysning i markedsføring og på faktura, krav om enkelt tilgjengelige prislister på aktørenes nettsider og justering av prisportalen. Krav om separat fakturering av nettleie og strøm kan også bidra til å gi forbrukerne bedre informasjon og styrke konkurransen, men vi har ikke vurdert de samlede virkningene av et slikt tiltak.

1.1 Bakgrunn for utredningen

Velfungerende markeder med virksom konkurranse sikrer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Når kriteriene for velfungerende konkurranse er oppfylt fører konkurransen også til velferd for forbrukerne. En forutsetning for velfungerende konkurranse er at forbrukerne har tilstrekkelig informasjon til å ta rasjonelle og aktive valg. Et sentralt spørsmål er om forbrukerne i sluttbrukermarkedet for strøm har nødvendig informasjonstilgang og er tilstrekkelig aktive til at konkurransen kan fungere effektivt.

Vi har på oppdrag for Reguleringsmyndigheten for Energi i NVE (RME) gjennomført (i) en kartlegging av hovedutfordringer som kundene står overfor i dagens sluttbrukermarked for strøm, (ii) en vurdering av i

hvilken grad utfordringene kan løses innenfor gjeldende regelverk og (iii) gitt forslag til tiltak for et mer effektivt marked. Målet har vært å vurdere hvordan reguleringer og andre tiltak sammen kan bidra til et mer velfungerende sluttbrukermarked, og hvordan myndighetene kan bidra til at forbrukerne velger strømvarebasert på et bedre informasjonsgrunnlag.

Som et tilleggsoppdrag har vi også vurdert hvordan dagens ordning med frivillig gjennomfakturering påvirker konkurransen og forbrukernes informasjonsgrunnlag, og hvordan endringer i ordningen vil kunne påvirke disse hensynene positivt eller negativt.

1.2 Hovedutfordringer for kundene i dagens sluttbrukermarked for strøm

Vi har sett på hvilke utfordringer forbrukerne står overfor når de skal velge eller bytte kraftleveringsavtale, og orientere seg i sluttbrukermarkedet for strøm. Vi finner at det er flere forhold ved markedet som kan gjøre det vanskelig for kundene å skaffe et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne sammenlikne tilbud og gjøre rasjonelle valg av avtaler. Årsakene til disse utfordringene er knyttet til grunnleggende egenskaper ved produktet og markedet, men også til aktørers markedsføring, utforming av avtaler og generelle tilpasning til dagens rammer for konkurransen i markedet:

1. Kunden har i utgangspunktet *begrenset interesse og bevissthet om produktet og prisen*. Årsaker til det er at fakturering av strøm er et homogent abonnementsprodukt, at underliggende engrospris varierer betydelig og at kunden kan ha lite kunnskap om eget strømforbruk og skillet mellom netttjenester og strømløst. Kvaliteten på strømmen (herunder fravær av avbrudd) er noe de fleste kunder er meget opptatt av, men dette ansvaret ligger hos nettselskapet, ikke kraftleverandøren.
2. Videre kan det være *vanskelig for kunden å orientere seg blant mange kraftleverandører og avtaletyper*. Standardbegreper som benyttes for å skille avtaletyper kan være ukjente for kunden, og brukes ikke nødvendigvis enhetlig i markedsføring.
3. Det er også *utfordrende for kundene å sammenlikne priser og avtalevilkår*, selv innenfor en avtaletype. Avtalene kan ha flere ulike prislelementer, tilleggstenester og -produkter, samt andre typer avtalevilkår. Ulike kraftleveringsavtaler kan også markedsføres under nær liklydende navn.
4. Det er *vanskelig for kunden å forutse priser og vilkår på lenger sikt*, og dermed utfordrende å finne en avtale som er god over tid, for kunder som ønsker det. Dette følger av utstrakt bruk av kampanjetilbud, og at avtaler og avtalevilkår kan endres kort tid etter avtaleinngåelse. På kjøpstidspunktet er det ikke alltid opplagt for kunden om det er inngått en avtale med kort eller lang varighet.
5. Det kan også være *vanskelig å få med seg endringer i avtalevilkår*, noe som forsterker utfordringen over. Årsaken til dette er særlig dagens praksis for varsling av endringer i vilkår.
6. Det er også *utstrakt bruk av salgskanaler som gir kunden begrenset informasjon og dokumentasjon på kjøpstidspunktet*, som telefonsalg, salg på stands, mersalg ved kjøp av andre produkter og salg ved boligovertagelse.
7. Til slutt har den offentlige *prissammenlikningstjenesten ikke fungert optimalt*. I et marked med mange avtaler og avtaletyper kan en slik tjeneste spille en viktig rolle ved å tilby kunden sammenliknbar prisinformasjon. Utformingen av strømprisportalen har imidlertid også bidratt til fremvekst av mange kortsiktige avtaler og at kunder har fått dårlige råd.

Utfordringene som omtales her er sett fra et kundeperspektiv, og det vil variere i hvilken grad disse gjør seg gjeldene for ulike kundegrupper. Denne type forhold vil også i større eller mindre grad være tilstede i andre markeder uten at det nødvendigvis er til skade for konkurransen og behov for å regulere. Det er ikke uvanlig at kunden mangler informasjon om pris eller kvalitet på produktet hun kjøper. Likevel fremstår det samlede informasjonsproblemet i sluttbrukermarkedet for strøm å være relativt fremtredende. Spesielt når det gjelder omfang av endringer i avtalevilkår og praksis for varsling av disse, synes sluttbrukermarkedet for strøm å skille seg negativt ut fra andre abonnementsmarkeder.

1.3 Hvilken betydning har informasjonsproblemet for konkurransen?

Et sentralt spørsmål er hvilken betydning informasjonsproblemet i sluttbrukermarkedet har for konkurransen, og til slutt for priser og vilkår for kundene. For å belyse dette, har vi gjennomført en prinsipiell vurdering

basert på økonomisk teori, og en forenklet kvantitativ analyse av markedsindikatorer som kan gi oss indikasjoner på konkurranseintensiteten i dagens marked.

Prinsipiell vurdering

Vi har sett at sluttbrukermarkedet for strøm er preget av asymmetrisk informasjon som gjør det krevende for forbruker å orientere seg i markedet og sammenlikne aktuelle tilbydere og kontrakter. All tidsbruk knyttet til slike aktiviteter kan betegnes som *søkekostnader*. Informasjonsproblemet bidrar altså til å øke kundenes *søkekostnader*.

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. 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 markedsrett er, og dermed hvor mye leverandøren kan heve prisene uten å miste kunder, avhenger av størrelsen på søke- og byttekostnadene.

Vissheten om at det er mulig å høste profitt fra eksisterende kunder vil som regel motsvares av sterk konkurranse om kundene. I et marked med byttekostnader vil man derfor typisk se prising under marginalkostnad i tidlige perioder, og priser over marginalkostnad i senere perioder. I strømmarkedet kan vi se dette uttrykt ved at nye kunder gjerne får rabatt (subsidi) ved tegning av abonnement, men betaler en premie i (alle) senere perioder. Dette er ikke nødvendigvis et tegn på at markedet ikke fungerer – men en naturlig konkurranseform der det er byttekostnader. Gitt god konkurranse om kundene, kan kunder i teorien kapre inntil hele den forventede profitten ved tegning av abonnement.

Vissheten om at hver kunde er lønnsom vil imidlertid ikke bare gi incentiver til å redusere pris for å vinne disse, men også til å øke investeringer i markedsføring og salg for å få kundene til å bytte leverandør. I sluttbrukermarkedet for strøm, hvor det har vært få parametere å differensiere seg på, og hvor markedsstørrelsen i liten grad kan øke i volum, er det sannsynlig at slike aktiviteter ikke kommer forbrukerne til gode slik redusert pris ville gjort. Dette kan dermed gi et netto samfunnsøkonomisk effektivitetstap fordi aktørene i markedet pådrar seg unødige høye kostnader knyttet til å «bytte» kunder, uten at det øker verdien av produktet nevneverdig for kunden.

I tillegg vil denne konkurranseformen, som innebærer prisdiskriminering mellom nye kunder og eksisterende kundebase, gi større omfordelingseffekter mellom aktive og inaktive kunder sammenliknet med et marked uten byttekostnader. Mens aktive kunder som bytter jevnlig ofte kan høste gevinsten av en rabatt, vil inaktive kunder sjelden få denne gevinsten, og heller utsettes for høyere priser hos sin eksisterende kraftleverandør i lang tid.

Analyse av markedsindikatorer

Et gjenstående spørsmål er hvordan konkurransen i sluttbrukermarkedet fungerer og hvilke virkninger utfordringene med asymmetrisk informasjon, og dermed de økte søke- og byttekostnadene, har i praksis. Det er utfordrende å vurdere dette, men vi har gjennomført en overordnet analyse av enkelte markedsindikatorer som kan gi en indikasjon på konkurranseintensitet i markedet. Analysen er basert på innrapporterte data fra kraftleverandørene til energimyndighetene gjennom e-rapp for perioden 2013 til 2019.

Vi har sett at sluttbrukermarkedet for strøm har en rekke kjennetegn som legger til rette for hard pris-konkurranse; homogene produkter, mange tilbydere og lave etableringsbarrierer. Videre er de monetære byttekostnadene tilnærmet ikke-eksisterende for forbrukere. Økonomisk teori predikerer da at prisene til de ulike tilbyderne vil konvergere til priser som dekker faste kostnader for de mest effektive aktørene. Imidlertid eksisterer det naturlig byttekostnader i markedet siden strøm er et abonnementsprodukt og kundene i utgangspunktet har liten interesse av å bytte leverandør. I tillegg har vi altså identifisert flere kilder til asymmetrisk informasjon som gjør det vanskelig og tidkrevende for kunden å orientere seg i markedet og finne frem til gode avtaler. Dette er forhold som kan dempe priskonkurransen.

Vi har sett på indikatorene inntekt per kWh og avanse per kWh for de 40 største aktørene med omsetning til sluttbrukere. Vi finner at inntekter og avanse per kWh varierer forholdsvis mye mellom tilbydere, noe som indikerer at konkurransen ikke er så hard at den tvinger frem like priser og lav avanse for samtlige tilbydere. Vi ser videre at avansen øker når prisen i engrosmarkedet reduseres. Dette indikerer at aktørenes mulighet til å ta ut avanse påvirkes av prisen i engrosmarkedet. Redusert avanse ved høyere kostnader forventes primært dersom tilbyder har markedsrett. Dette fordi aktører med markedsrett avveier volum mot margin, og derfor vanligvis ikke viderefører hele kostnadsøkningen for å opprettholde volum.

Nå vi isolerer aktørene med sterkest vekst ser vi at avansen for denne gruppen er marginalt lavere enn for de 40 største, og at avansen i de to gruppene utvikler seg ganske likt. Dermed synes det som om det er mulig å oppnå vekst uten å konkurrere svært hardt på pris. Et noenlunde likt bilde får man dersom man sammenligner vektet påslag for de ti største aktørene mot gruppen med de nest største aktørene. I alle år utenom 2019 har de største aktørene hatt høyere avanse enn de nest største.

Samlet sett fremstår det derfor som rimelig å konkludere med at priskonkurransen ikke er så hard som en del markedstrekk isolert sett legger til rette for at den kunne vært. Det fremstår heller ikke som om konkurransen er tiltakende. Indikatorene gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med om konkurransen er litt eller veldig svak. Det er også forhold som indikerer at konkurransen til en viss grad tar andre former enn priskonkurranse – eksempelvis gjennom kostbare markedsføringsaktiviteter. Konkurransen i markedet kan dermed være hardere enn det som kommer til uttrykk gjennom tradisjonell priskonkurranse.

1.4 Kan utfordringene løses innenfor gjeldende regelverk?

Vår gjennomgang av dagens regulering viser at det eksisterer regelverk eller praksisdokumenter som i ulik grad imøtekommer alle de identifiserte utfordringene som kundene står overfor. Det er altså ikke noen åpenbare hull i regelverket, eller helt uregulerte områder. Imidlertid ser vi at regelverket på en del områder er uklart og lite detaljert, at det er utdatert og at det ikke håndheves i tilstrekkelig grad.

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. Manglende håndheving av dagens regelverk fremstår imidlertid som en betydelig utfordring. På flere områder synes det å være usikkerhet og et visst tolkningsrom om hvilken handelspraksis som er innenfor og utenfor regelverket.

I praksis er det kun et fåtall av sakene som klages inn til Forbrukertilsynet som behandles, og det er sjelden at sakene ender med at aktører ilegges økonomiske sanksjoner. Når dette først skjer, er sanksjonene små. Små sanksjoner har sannsynligvis 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.

Noe av dagens regelverk og eksisterende virkemidler kan også ha hatt utilsiktede virkninger. Prisportalen strømpris.no hjelper forbruker å sammenlikne avtaler, men kan også ha gjort markedet mer uoversiktlig ved å øke aktørenes insentiver til å utforme kortsiktige avtaler eller avtaler med skjulte priselementer. Ordningen med gjennomfakturerings reduserer antall fakturaer, men kan også ha bidratt til å redusere kundens bevissthet om strømprisen og hvilket priselement på fakturaen som kan påvirkes ved valg av kraftleverandør.

1.5 Behovet for tiltak

Utfordringene vi har identifisert i sluttbrukermarkedet for strøm dreier seg i all hovedsak om ulike former for, og kilder til, asymmetrisk informasjon. Dagens regelverk og håndheving synes ikke tilstrekkelig til å løse utfordringene, som sannsynligvis har ført til redusert priskonkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm. Tiltak som kan redusere problemet med asymmetrisk informasjon vil kunne bidra til å oppfylle målsetningene om (i) et mer velfungerende sluttbrukermarked for strøm og (ii) at kundene velger strømvare på et bedre informasjonsgrunnlag.

Målet om et velfungerende sluttbrukermarked for strøm rommer både et mål om velfungerende konkurranse på kort sikt (ressurseffektivitet) og velfungerende konkurranse på lang sikt (innovasjon). I utgangspunktet ønsker man altså å innføre tiltak som bidrar til begge disse delmålene. Når det kommer til praktisk utforming av tiltak kan det imidlertid oppstå behov for å avveie disse hensynene. Enkelte tiltak som

regulerer aktørenes atferd, vil kunne virke positivt på kortsiktig konkurranse og effektivitet, men redusere innovasjon og dermed konkurranse og effektivitet på lang sikt.

For eksempel er det i prinsippet mulig å fjerne problemet med asymmetrisk informasjon gjennom å regulere markedet svært strengt. Dette kunne gi et oversiktlig og effektivt marked på kort sikt, og sikret inaktive kunder bedre vilkår enn i dag. Samtidig ville det fjernet insentiver og muligheter for innovasjon, og sannsynligvis ført til at kunden fikk et dårligere tilbud på sikt.

Et betimelig spørsmål er likevel i hvilken grad innovasjon i sluttbrukermarkedet for strøm har vært til kundens fordel hvis vi ser på dagens marked. Det har vokst frem en rekke avtaler med ulike prismodeller, avtalevilkår og tilleggsprodukter uten at det er opplagt hvordan dette er nyttig for forbrukerne. På den annen side er innovasjonsrommet, som frem til i dag har vært relativt smalt, i ferd med å utvides. Dersom man ønsker at innovasjoner i for eksempel tjenester knyttet til strømstyring skal foregå i sluttbrukermarkedet, vil det være uheldig å gå for langt i å begrense aktørenes atferd eller pålegge kostbare krav som gjør det vanskeligere å etablere seg i markedet. Dersom man på den annen side har størst fokus på å beskytte forbrukere som synes det er vanskelig å orientere seg i markedet, kan det være grunn til å gå lenger i å regulere, kanskje da på bekostning av effektiviteten i markedet. Det at strøm er et nødvendighetsprodukt, og at alle husholdninger må forholde seg til dette markedet, kan bidra til å legitimere en slik tilnærming.

Det må likevel presiseres at for at et marked skal fungere er det nødvendig å overlate kjøpsbeslutningen til den enkelte kunde. En regulering som i for stor grad beskytter kundene fra konsekvensene av egne valg vil undergrave markedet ved at kunden ikke får insentiver til å gjøre seg informert og ta aktive rasjonelle valg. Samtidig er det da avgjørende at kunden har tilgang på relevant og riktig informasjon. I et marked der det i utgangspunktet er en informasjonsskjevheter mellom kunde og leverandør bør ikke leverandørene gis anledning til å bruke sin informasjonsfordel til å utnytte kundene. Dersom ulike former for villedende handelspraksis er lovlig, eller ikke slås ned på, vil det være rasjonelt for leverandørene å utnytte de åpningene som finnes, i konkurransen om kundene.

En effektiv regulering av sluttbrukermarkedet vil altså innebære en balansegang mellom å regulere nok til å sikre kundene tilstrekkelig informasjon slik at de kan opptre rasjonelt, og forhindre villedende praksis, men samtidig ikke så mye at det går på bekostning av effektivitet, etablering og innovasjon i markedet. De tiltakene som vil være mest effektive for å ivareta begge formål er tiltak som går direkte på problemet med asymmetrisk informasjon, og i minst mulig grad har utilsiktede virkninger ved at det reduserer mulighet for etablering og innovasjon.

1.6 Anbefalte tiltak som kan bidra til et mer effektivt marked

Vi anbefaler at myndighetene gjennomfører en kombinasjon av ulike tiltak for å bidra til et mer velfungerende sluttbrukermarked for strøm der forbrukerne kan fatte beslutninger på et bedre informasjonsgrunnlag.

Presisering av dagens regelverk for å redusere usikkerhet og tolkningsrom

Som et viktig utgangspunkt anbefaler vi en presisering av gjeldende regelverk for å redusere dagens tolkningsrom og bidra til en mer enhetlig handelspraksis på flere ulike områder. Dette gjelder blant annet bruk av standardbegreper i markedsføring, krav til opplysning om alle priselementer, krav om tydelig forskjellige avtalenavn, krav til merking av kampanjetilbud og krav til varsling av pris- og vilkårsendringer.

I tillegg til at presisering av dagens regelverk kan skje gjennom behandling av enkeltsaker, bør myndighetene utgi veiledere som sammenstiller og tolker relevant regelverk og oppstiller rammer og anbefalinger til aktørenes handelspraksis og avtalevilkår. Der dagens regelverk ikke kan benyttes til å klargjøre de overnevnte forholdene bør energimyndighetene også vurdere å supplere reguleringen med noe mer detaljerte krav. Sluttbrukermarkedet for strøm synes å skille seg negativt ut fra andre markeder for abonnementstjenester ved at det er vanskelig for kundene å få med seg vilkårsendringer. I lys av dette mener vi at krav til varsling bør detaljeres og sannsynligvis forskriftsfestes.

Styrket håndheving og sanksjonering for å redusere aktørenes insentiver til ulovlig handelspraksis

Vi anbefaler videre en styrket håndheving av dagens regelverk og større sanksjoner ved brudd. Gjennom å håndheve regelverket og ta stilling til enkeltsaker kan tilsynsmyndigheten fastslå lovligheten av ulike handelspraksiser og gi grunnlag for en sunnere konkurranse basert på pris og kvalitet. En tydeligere forvaltningspraksis vil også legge til rette for mer effektivt tilsyn og håndheving av regelverket på sikt.

Strengere sanksjoner som virker preventivt vil redusere aktørenes incentiver til å ta i bruk villedende handelspraksis for å vinne kunder. Håndheving og sanksjonering bør styrkes til et nivå der aktørene får incentiver til å drive internkontroll og sikre at det ikke begås brudd på regelverket. Det fremstår opplagt at dagens håndheving og sanksjonering ikke er tilstrekkelig til å sikre dette.

Tiltak som kan bidra til å gi kundene et bedre informasjonsgrunnlag

Selv med en presisering av dagen regelverk, og styrket håndheving og sanksjonering, er det usikkert om markedet vil klare å frembringe tilstrekkelig og relevant informasjon til kundene. Vi anbefaler derfor at myndighetene gjennomfører ulike tiltak som direkte kan bedre informasjonen i markedet.

To av tiltakene innebærer å regulere hvilken informasjon markedsaktørene skal formidle til kunden. Dette omfatter krav til standardisert prisopplysning i all markedsføring og på faktura (effektivt påslag), samt krav om enkelt tilgjengelige prislister som inneholder alle aktive avtaler på aktørenes nettsider. Videre bør også prisportalen justeres for å gi best mulig offentlige råd, og slik at de tre tiltakene ses i sammenheng. Disse tiltakene må detaljeres nærmere, for å komme frem til en innretning som sikrer at kundene gis mest mulig relevant informasjon, og for å redusere mulige utilsiktede virkninger.

Et annet tiltak som også kan bedre kundenes informasjonsgrunnlag, og virke i retning av økt konkurranse, er å pålegge separat fakturering av strøm og nettleie. Separat fakturering av strøm vil, sammenliknet med felles fakturering, redusere kompleksiteten i produktet og bidra til å synliggjøre det relevante prissignalet fra kraftleverandøren. Dette vil også reduserer etableringsbarrierer i markedet. Det må imidlertid gjøres en helhetsvurdering av virkningene av et slik tiltak, og spesielt nytten av å kunne tilby felles faktura til kundene, opp mot kostnader og andre ulemper ved ordningen.

Mulige tilleggstiltak, om overnevnte tiltak ikke er tilstrekkelige

Dersom informasjonstiltakene ikke vurderes å være tilstrekkelige, bør et forbud mot winback også utredes nærmere. Reguleringen går ikke direkte på problemet med asymmetrisk informasjon, men kan bidra til å bedre konkurransen i et marked som er preget av asymmetrisk informasjon ved at priskonkurransen i større grad rettes mot alle kunder, fremfor kun de kundene som er opplyste og bytter. Tiltaket må vurderes opp mot ulempene som et slikt forbud har på konkurransen om aktive kunder, og det må vurderes hvordan tiltaket skal innrettes for å virke effektivt og unngå utilsiktede virkninger.

For å få mer innsikt i kundenes faktiske betingelser, og omfanget av kunder som har særlig dårlige vilkår, kan RME vurdere å pålegge aktørene en utvidet rapporteringsplikt. Dette kan disiplinere aktørene, redusere antall kontrakter med særlig dårlige vilkår, og potensielt legge til rette for økt tilsyn og håndheving. Nyten av et slikt krav må avveies mot kostnadene dette påfører markedsaktører og tilsynsmyndigheter.

Dersom andre tiltak ikke har ønsket effekt, kan energimyndighetene vurdere å forby enkelte avtaletyper som typisk er lite transparente og særlig ugunstige for kunden. Dette kan bidra til bedre betingelser for kunder som er på denne type kontakter, gitt at disse flyttes over på bedre kontrakter. Det er imidlertid en risiko for utilsiktede virkninger ved at det introduseres andre avtaler med ugunstige, og lite transparente vilkår.

En annen innfallsvinkel er å innføre et påbud om å tilby spesifikke avtaler, eksempelvis en standardisert spotprisavtale. Vår vurdering er at en slik regulering sannsynligvis må være relativt detaljert og inneholde en form for prisregulering for å få effekt. Når slike detaljer skal fastsettes er det krevende å lage en treffsikker regulering og det er risiko for utilsiktede virkninger. Det er også et spørsmål om en prisregulering vil være i tråd med bestemmelser i fjerde elmarkedsdirektiv. Vi mener også at summen av andre foreslåtte tiltak vil være mer effektive og kan oppfylle det samme behovet, som er å gi kunden tilgang på en enkel, transparent og godt priset spotprisavtale.

1.7 Tilleggsoppdrag om virkningene av ordningen med gjennomfakturering

Vi har i forbindelse med utredningen også vurdert hvordan ordningen med gjennomfakturering påvirker kundenes informasjonsgrunnlag og konkurransen i markedet, og hvordan endringer i ordningen kan påvirke de samme hensynene. Vår vurdering er at ordninger som innebærer at kraftleverandør må eller kan tilby gjennomfakturering av nettleie trekker i retning av redusert konkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm sammenliknet med et marked der strøm og nettleie faktureres separat. Vi har ikke grunnlag for å si noe om størrelsen på denne effekten.

2. Innledning

2.1 Bakgrunn for utredningsprosjektet

Strøm omtales gjerne som et lavinteresseprodukt, men er også et nødvendighetsprodukt. Det betyr at alle forbrukere må forholde seg til sluttbrukermarkedet for strøm, selv om de ikke nødvendigvis har kunnskap til å ta gode valg. Samtidig er opplyste og aktive kunder som gjør rasjonelle valg viktige forutsetninger for et effektivt marked.

Det er flere myndigheter og regelverk som legger rammer for hvordan sluttbrukermarkedet skal fungere. Reguleringsmyndigheten for energi i NVE (RME) jobber for et velfungerende og effektivt marked som skal være enkelt å forholde seg til for sluttbrukerne. Forbrukertilsynet fører tilsyn med at markedsføring gir riktig informasjon og at avtalevilkår følges. Konkurransetilsynet bidrar til å sikre velfungerende markeder og fører tilsyn med at aktørene etterlever konkurransereglene. Forbrukerrådets strømprisportal er en prissammenlikningstjeneste som skal bidra til at sluttbrukerne skal ta godt informerte valg.

Avtalefrihet er et viktig utgangspunkt for at kraftleverandører kan utvikle og tilby de avtalene forbrukerne ønsker, samtidig som det kan bidra til at sluttbrukermarkedet blir vanskelig å orientere seg i. Asymmetrisk informasjon mellom kunde og kraftleverandør bidrar til at kundene ikke nødvendigvis har noen god forståelse av den avtalen de inngår. Utfordringene i sluttbrukermarkedet kan føre til at konkurransen ikke fungerer optimalt, og at mange strømkunder betaler mer enn nødvendig.

2.2 Mandat

RME har gitt Oslo Economics i oppdrag å vurdere hvordan reguleringer og andre tiltak sammen kan bidra til et mer velfungerende sluttbrukermarked, og hvordan myndighetene kan bidra til at forbrukerne velger strømvtale basert på et bedre informasjonsgrunnlag. Konkret ønsket RME følgende vurderinger:

1. En kartlegging av hovedutfordringene i dagens sluttbrukermarked
2. En vurdering av i hvilken grad utfordringene fra punkt 1 kan løses innenfor gjeldende regelverk
3. Forslag til tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked for strøm

Som et tilleggsoppdrag til denne utredningen har RME også bedt Oslo Economics om å vurdere hvordan dagens ordning med frivillig gjennomfakturering påvirker konkurransen og forbrukernes informasjonsgrunnlag, og hvordan endringer i ordningen vil påvirke disse hensynene positivt eller negativt. De to alternative modellene som skal vurderes er (i) en ordning der alle nettselskap og kraftleverandører fakturerer strøm og nettleie separat, og (ii) en ordning der alle nettselskaper og kraftleverandører må tilbys felles fakturering av strøm og nettleie (obligatorisk gjennomfakturering).

Tilleggsoppdraget behandles helhetlig i Vedlegg A. Tilleggsoppdraget er også belyst i hovedrapporten, både i kartleggingen av utfordringer, vurderingen av dagens regelverk samt i vurderingen av mulige tiltak.

Prosjektet er gjennomført av Oslo Economics i tidsrommet august til desember 2020.

2.3 Informasjonskilder

Utredningen er utarbeidet på bakgrunn av informasjon fra intervjuer med et utvalg markeds- og myndighetsaktører i energibransjen, eksisterende rapporter, dokumenter og andre skriftlige kilder, innspill fra sluttbrukermarkedsseksjonen i RME og våre egne vurderinger.

2.3.1 Intervjuer

Den viktigste kilden til informasjon i prosjektet har vært intervjuer med ulike markeds- og myndighetsaktører innenfor energibransjen.

I utvalget av markedsaktører har vi inkludert store og små kraftleverandører (både frittstående og tidligere integrerte), enkelte oppstartsselskaper, ett stort og ett lite nettselskap. Vi har også intervjuet kraftleverandørenes bransjeorganisasjon Energi Norge, og den privateide strømprisportalen elskling.no. Utvalget har utviklet seg etter hvert som vi har fått innspill fra andre intervjuobjekter om hvem det kan være relevant å snakke med om denne tematikken.

Vi har også intervjuet myndighetsaktører som har et konkret ansvarsområde eller en tilknytning til sluttbrukermarkedet. Forbrukerrådet ble også intervjuet ettersom de drifter sin egen strømprisportal. Vi har underveis i prosjektet hatt dialog med flere av markedsaktørene utover intervjuene som ble gjennomført. Vi har også hatt jevnlig kontakt med de mest sentrale offentlige myndighetene og aktørene.

Vi utarbeidet en generell intervjuguide som aktørene fikk tilsendt i forkant av samtalen. Aktørene ble blant annet spurt om synspunkt på konkurransen i sluttbrukermarkedet og deres vurdering av utfordringer i markedet, relevant regelverk og deres synspunkt på dette regelverket og håndhevingen samt forslag til tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked.

Vi har gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Kraftleverandører
 - Fjordkraft
 - GNP Energy
 - Stange Energi
 - Oppstartsselskap
- Nettselskap
 - Elvia
 - Kvam Energi Nett
- Myndighetsaktører ol.
 - Elklagenemnda
 - Forbrukertilsynet
 - Forbrukerrådet
 - Konkurransetilsynet
- Andre aktører
 - Energi Norge
 - Elskling.no
 - Oppstartsselskap

2.3.2 Skriftlige kilder

I utredningen har vi utnyttet ulike skriftlige kilder og dokumentasjon. Dette inkluderer også interne og upubliserte dokumenter og vurderinger fra ulike myndighetsaktører. I vurderingen av tilleggsoppdraget har vi også kunnet benytte informasjon innhentet i forbindelse med en tidligere utredning om innovative aktører i en ny markedsmodell for sluttbrukermarkedet, der konsekvenser av ulike innretninger av ordningen med gjennomfakturering var et sentralt tema (Oslo Economics, 2018).

I tillegg har vi benyttet relevante lover og forskrifter, foreliggende utredninger, høringsinnspill, markedsundersøkelser og presentasjoner som bakgrunn for utredningsarbeidet. For fullstendig oversikt over skriftlige kilder viser vi til referanselisten i kapittel 9.

2.3.3 Innspill fra RME

Seksjon for sluttbrukermarkedet i RME har satt rammen for oppdraget og bidratt med innspill og kommentarer til utredningen i oppstartsmøte i midten av august, i midtveismøte i begynnelsen av oktober, i avsluttende møte i desember samt underveis i prosjektperioden.

2.3.4 Egne vurderinger

Opplysningene vi har fått gjennom intervjuene, fra skriftlige kilder og fra RME inngår som bakgrunnsinformasjon i utredningen.

Alle vurderinger og konklusjoner i analysen er våre egne. Vi vil gjerne takke intervjuobjektene, representantene i RME, samt andre involverte for deres bidrag til utredningen.

2.4 Avgrensninger og forutsetninger

Utredningen gjelder forbrukskunder i sluttbrukermarkedet for strøm og er dermed avgrenset mot problemstillinger om næringskunder. Disse er heller ikke er omfattet av bestemmelser i markedsføringsloven, angrerettloven eller forbrukerkjøpsloven, og rammene for konkurransen om disse skiller seg derfor fra konkurransen om forbrukskunder i sluttbrukermarkedet for strøm.

2.5 Rapportens innhold

Rapporten er inndelt i syv kapitler og inneholder to vedlegg.

I kapittel 3 beskriver vi rammene for konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm. Her inngår en beskrivelse av hvordan kraftmarkedene er organisert og hva som kjennetegner sluttbrukermarkedet. Kapitlet inneholder også en oversikt over hvilke myndigheter, aktører og reguleringer som er relevante for sluttbrukermarkedet.

I kapittel 4 tar vi for oss kundenes hovedutfordringer ved valg av kraftleveringsavtale. Vi har identifisert syv ulike hovedutfordringer som vi mener kundene møter i sluttbrukermarkedet. I kapitlet beskriver vi disse utfordringene, samt gir en samlet vurdering av kundenes utfordringer.

I kapittel 5 beskriver vi hvordan asymmetrisk informasjon påvirker konkurransen i sluttbrukermarkedet, med utgangspunkt i utfordringene som ble identifisert i kapittel 3. Vi beskriver mulige virkninger med utgangspunkt i standard økonomisk teori. Vi beskriver kriterier for velfungerende konkurranse og i hvilken grad disse er oppfylt i sluttbrukermarkedet for strøm.

I kapittel 6 gjennomfører vi en vurdering av dagens regelverk, og identifiserer behovet for tiltak i sluttbrukermarkedet. Vurderingene tar utgangspunkt i de identifiserte utfordringene i kapittel 4, og tar for seg i hvilken grad det eksisterer regelverk eller andre løsninger som er egnet til å møte utfordringene, samt i hvilken grad det eksisterende regelverket blir håndhevet.

I kapittel 7 beskriver vi utgangspunktet for vurdering av tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked for strøm. I dette inngår kriterier for vurdering av tiltak, en drøfting rundt hvor strengt markedet bør reguleres samt en gjennomgang av relevante tiltak fra andre bransjer.

I kapittel 8 vurderer vi mulige tiltak som kan bidra til å oppnå målet om et mer effektivt sluttbrukermarked for strøm. Vi drøfter en rekke ulike tiltak, og kommer avslutningsvis med en anbefaling om forslag til tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked.

I Vedlegg A drøfter vi virkningene av ulike modeller for gjennomfakturering på konkurransen i

sluttbrukermarkedet. Vedlegget svarer ut tilleggsspørsmålet som ble lagt til oppdraget. I vedlegget redegjør vi for bakgrunnen for tilleggsspørsmålet, gir en gjennomgang av ordningen for gjennomfakturering samt vurderer virkningene på konkurransen, og på kundenes informasjonsgrunnlag, av ulike modeller for gjennomfakturering.

I Vedlegg B beskrives reguleringer i andre markeder som er sammenliknbare med sluttbrukermarkedet for strøm. En oppsummering av vedlegget gis i kapittel 7.3, der det også vurderes om noen av tiltakene kan være overførbare til sluttbrukermarkedet for strøm. Markedene som beskrives i vedlegget er telemarkedet og finansmarkeder.

3. Rammene for konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm

I dette kapittelet beskriver vi rammene for konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm. Dette omfatter en beskrivelse av hvordan markedet er organisert og rollene til de ulike aktørene i markedet. Videre gis en beskrivelse av myndigheter og offentlige aktører som har ansvar for regulering, tilsyn og opplysning av markedsaktørene, samt relevante reguleringer og praksis.

3.1 Organiseringen av kraftmarkedene

Denne utredningen handler om sluttbrukermarkedet for strøm. Sluttbrukermarkedet er det markedet der privatkunder og næringskunder handler strøm til eget forbruk via en kraftleverandør eller gjennom en megler (NVEa, 2018). Aktører som selger strøm i sluttbrukermarkedet må handle dette i engros-markedet, noe som også innebærer et balanseansvar.

3.1.1 Engrosmarkedet

I engrosmarkedet handles store kraftvolum og her deltar kraftprodusenter, store industrikunder, kraftleverandører og meglere. Engrosmarkedet består av flere organiserte markeder hvor aktørene legger inn bud og hvor priser fastsettes:

- Day-aheadmarkedet (Elspot) der det handles fysiske kraftkontrakter for den enkelte time neste døgn.
- Kontinuerlig intradagmarked (Elbas) der timekontrakter handles kontinuerlig hele døgnet inntil en time før driftstimen for å justere ubalanser.
- Balansemarkedet som opereres av Statnett for å opprettholde momentan balanse i driftstimen.

De ulike markedene bidrar til å sikre balanse mellom samlet produksjon og forbruk av strøm. Day-ahead-markedet skaper balanse mellom avtalt forbruk eller produksjon av strøm hver time neste døgn, mens intradagmarkedet gir mulighet for markedsaktørene til å justere sine handelsbalanser inntil en time før driftstimen.¹ Differansen som oppstår mellom planlagt og virkelig produksjon og

forbruk i driftstimen dekkes av regulerkraft.²

Gjennom handel i balansemarkedene kan Statnett regulere forbruk eller produksjon opp eller ned for å sikre momentan balanse.

3.1.2 Balanseansvaret

For å ha adgang til å handle i engrosmarkedene, må man ha rolle som balanseansvarlig. Balanseansvarlig må ha en gyldig avregningsavtale, en kontrakt for finansiell sikkerhet og balanseansvar med Statnett for et balanseområde. Balanseansvarlig kan være en produsent, sluttbruker eller kraftleverandør som forvalter balanseansvaret på egne vegne, eller på vegne av andre.

Gjennom balanseavregningen, som skjer i etterkant av driftstimen, gis en sentral sammenstilling av planlagt og virkelig forbruk og produksjon av kraft for alle selskap som handler i engrosmarkedet i Norge. De balanseansvarlige har økonomisk ansvar for å bevare balansen mellom forbruk og produksjon når det brukes mer eller mindre enn det de inngåtte kontraktene dekker. Gjennom balanseavregningen får de dermed et oppgjør i ettertid, avhengig av størrelsen på deres ubalanser.

3.2 Nærmere om sluttbrukermarkedet

3.2.1 Kraftleverandørens rolle

En kraftleverandør er en aktør som selger strøm til sluttbrukere eller handler i engrosmarkedet til eget forbruk.³ Alle kraftleverandører, og andre som handler med elektrisk kraft, må ha omsetningskonsesjon fra RME.⁴ Strømsalg til sluttbruker er dermed det som definerer en kraftleverandør, samtidig som de kan ha ulike roller og oppgaver utover dette.

De fleste av dagens kraftleverandører handler strøm i engrosmarkedet på vegne av sine kunder. Dette innebærer at de må være balanseansvarlig, eller ha en avtale med en balanseansvarlig som håndterer ubalanser mot avregningsansvarlig, jf. 3.1.2. De kan også kjøpe kraften fra en annen kraftleverandør, grossist eller megler som handler i

¹ Handelen skjer i hovedsak på kraftbørsen Nord Pool Spot. Aktørene kan også inngå bilaterale kontrakter om kjøp og salg av kraft til avtalt pris, volum og tidsperiode for levering.

² Det kan oppstå ubalanser på grunn av driftsforstyrrelser eller dersom faktisk forbruk blir større eller mindre enn det sluttbruker og kraftleverandører har antatt på forhånd.

³ Kraftleverandør er definert i forskrift om kraftomsetning og netjenester § 1-3: «omsetningskonsesjonær som selger

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

⁴ Dette er regulert i forskrift om netregulering og energimarkedet (NEM-forskriften). Søknad om omsetningskonsesjon sendes NVE gjennom søknadsskjema i Altinn, og det er tilrettelagt for at det skal være en enkel og lite tidkrevende prosess.

engrosmarkedet på deres vegne, og slik unngå det direkte balanseansvaret.

I tillegg til balanseansvaret inkluderer virksomheten til kraftleverandørene oppgaver som markedsføring, salg, kundeservice, avregning, fakturering og innfordring. Det er imidlertid varierende hvordan kraftleverandørene har organisert seg og i hvilken grad de gjennomfører alle disse oppgavene selv.

Salg, markedsføring og kundekommunikasjon er som regel regnet som en del av kjernevirksomheten til kraftleverandørene. Kundeservice, avregning, fakturering og innfordring er også oppgaver kraftleverandører har ansvar for, men som noen setter ut til tredjeparter. Kraftleverandørene kan kjøpe slike tjenester av andre kraftleverandører eller av aktører som har spesialisert seg på disse oppgavene.

En del kraftleverandører tilbyr også tilleggsprodukter som selges sammen med strømvitalene. Disse omtales nærmere i kapittel 4.3. Enkelte aktører opererer også i andre markeder, som telemarkedet.

Kraftleverandørene 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 kraftleverandør, må sluttbrukeren altså 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 (kraftleverandøren).

3.2.2 Nærmere om kundene i sluttbrukermarkedet

Kundene i sluttbrukermarkedet er privatkunder (husholdninger) og næringskunder som kjøper kraft fra kraftleverandører 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 er 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 forbrukerrettigheter⁵. I noen tilfeller er det ikke et tydelig skille mellom privat- og næringskunder – eksempelvis når det gjelder enkeltmannsforetak som drives fra hjemmet.⁶

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 strømforbruk. Ved leveringsplikt er prisene regulert i avregningsforskriften § 2-1 a. Prisene er satt med hensikt å gi insentiver til å velge kraftleverandør.

3.2.3 Sluttbrukerens totale strømrregning

Sluttbrukerens totale strømrregning er satt sammen av strømprisen, nettleien, forbruksavgift (elavgift) og påslag for betaling for lovpålagte elsertifikater⁷ og avsetning til Energifondet (Enova), samt merverdiavgift.

Strømprisen til sluttbruker avhenger av prisnivået strømlleverandøren kan kjøpe inn strøm for i engrosmarkedet (områdeprisen eller bilateral avtalt pris), og hvilken type strømvitalen kunden har hos sin kraftleverandør. Det er i hovedsak tre typer kraftavtaler: fastprisavtaler, kontrakter med standard variabel pris eller spotprisavtale, dvs. en kontrakt basert på markedspris med påslag. Sistnevnte er den mest vanlige kontraktstypen i dag. Ulike kontraktstyper og kjennetegn ved disse omtales nærmere i kapittel 4.2.

Nettleie som betales til det lokale nettselskapet er betaling for å være tilknyttet strømmettet og for transport av strøm til eget forbruk. Nettleien består av en fast pris og en variabel pris som avhenger av forbruket. I NVEs regulering av nettvirksomheten er det fastsatt generelle prinsipper for tariffing og RME fastsetter årlig inntektsrammer for det enkelte selskap (tillatt inntekt) som angir et tak for hva selskapet kan ta inn i tariffen fra sine kunder.

3.2.4 Felles fakturering av strøm og nettleie

Selv om det er ulike aktører som leverer nettjenester (nettselskapet) og som handler strøm

⁵ Deriblant markedsføringsloven, forbrukerkjøpsloven og angrerettloven

⁶ I slike tilfeller kan forbrukeren, som også er eier av enkeltmannsforetaket, inngå enten en strømvitalen for husholdninger eller en bedriftsavtale.

⁷ Ihht. Forskrift om elsertifikater § 23 skal kostnader som følger av elsertifikatplikten inngå i prisen ved fastpris kontrakter og variable kontrakter, og inngå i påslaget ved spotpris kontrakter

for kunden (kraftleverandøren), er det mange sluttbrukere som får en felles faktura for strøm og nettleie.

Tidligere var det bare kunder som hadde valgt kraftleverandører som var integrert med det lokale nettselskapet som fikk tilbud om en felles faktura (samfakturerings). I disse tilfellene var det da nettselskapet som fellesfakturerte strøm og nettleie. Siden 2016 har det også vært på plass en ordning med frivillig gjennomfakturerings, der alle nettselskap som fellesfakturerer med en kraftleverandør må tilby gjennomfakturerings til alle kraftleverandører. Ordningen med gjennomfakturerings er beskrevet nærmere i Vedlegg A. I praksis betyr dette at også frittstående kraftleverandører kan tilby en felles faktura for strøm og nettleie til sine kunder. De fleste kunder mottar i dag en felles regning for strøm og nettleie.

3.3 Relevante myndigheter, aktører og reguleringer

Det er flere myndigheter som har en rolle i regulering og tilsyn av sluttbrukermarkedet. I det videre vil vi beskrive disse og relevante reguleringer som de forvalter. I tillegg vil vi beskrive Forbrukerrådets rolle som ansvarlig for den offentlige strømprisportalen og som offentlig interesseorganisasjon for forbrukere.

3.3.1 RME og relevant sektorregelverk

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 oppgaver følger av energiloven og underliggende forskrifter, samt Eldirektiv III og tilhørende forordninger (RME, 2020). Regelverk som i denne sammenheng er relevant å trekke frem er:

- Energiloven
- Avregningsforskriften⁸
- Forskrift om nettregulering og energimarkedet
- Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler
- EUs fjerde energimarkedspakke (ikke innført)

⁸ Forskrift om måling, avregning, fakturerings av netjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv.

⁹ §§ 4-6. og 4-7.

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 utgjør ikke en betydelig barriere for å etablere seg som kraftleverandør i Norge.

Energiloven stiller også krav om selskapsmessig og funksjonelt skille for vertikalt integrerte virksomheter som er tillagt systemansvar⁹ eller som har over 100 000 nettkunder¹⁰. Krav om selskapsmessig skille innebærer at nettvirksomhet skal skilles fra virksomhet innen produksjon eller omsetning av elektrisk energi, og at virksomhetene skal være organisert i selvstendige juridiske enheter. Krav om funksjonelt skille innebærer at personer i ledelsen i nettvirksomheten ikke kan delta i ledelsen i virksomhet som forestår konkurranseutsatt virksomhet innenfor den vertikalt integrerte virksomheten. I praksis skal det altså være et skille mellom nettselskap og kraftleverandør.

Avregningsforskriften

Avregningsforskriften skal blant annet sikre at kraftleverandører gis tilgang til overføringsnettet, og legge til rette for at sluttbrukere på en enkel måte kan bytte kraftleverandør. Sluttbruker er sikret kraftleveranse uten kraftleveringsavtale gjennom nettselskapenes leveringsplikt.

I henhold til § 2-2 har sluttbruker rett til å bytte kraftleverandør. Ved bytte av kraftleverandør skal det foreligge en skriftlig kraftleveringsavtale mellom kraftleverandør og sluttbruker.

Kraftleverandør som skal starte leveransen skal, i henhold til § 2-4., sende melding om leveringsstart til avregningsansvarlig i Elhub. Meldingen skal inneholde informasjon om målepunkt-ID, dato for leveringsstart, noe informasjon om sluttbruker samt balanseansvarlig på målepunktet.

Krav til informasjon i kraftleveringsavtale omtales i forskriftens § 2-3. Her fremkommer det at en kraftleveringsavtale som minimum skal inneholde informasjon om målepunkt-ID, sluttbrukers fødselsnummer eller organisasjonsnummer, sluttbrukers

¹⁰ Størrelsesgrensen på 100 000 nettkunder er opphevet ved lovendring i 2016, som trer i kraft 1. januar 2021. Fra da gjelder kravet om selskapsmessig og funksjonelt skille i utgangspunktet for alle nettforetak.

navn eller firmanavn, hvilket produkt avtalen gjelder og sluttbrukers samtykke.

Kapittel 7 i avregningsforskriften tar for seg krav til fakturering av forbrukere. Her fremgår at kraftleverandør kan fakturere forbruker både etterskudds- og forskuddsvis for elektrisk energi. Forskuddsvis fakturering er begrenset til maksimalt 10 uker mellom fakturaforfall og tidspunkt for levering, og forskriften angir krav til beregningsgrunnlaget. Det er også spesifisert krav til utforming av faktura til forbrukere, for eksempel at fakturaen skal inneholde informasjon om priser, kraftvolum og hvorvidt forbrukeren mottar leveringspliktig kraftleveranse.

Siden 1. september 2016 har regler knyttet til gjennomfaktureringsværet en del av innholdet i avregningsforskriftens kapittel 7. Gjennomfaktureringsværet innebærer at kraftleverandør fakturerer sluttbruker for nettenes tjenester og elektrisk energi felles ved at faktura for nettenes tjenester sendes fra nettselskapet til sluttbrukerens kraftleverandør, som betaler på vegne av sluttbruker. Det er valgfritt for kraftleverandør om de ønsker gjennomfaktureringsværet eller ikke. Om kraftleverandør ønsker gjennomfaktureringsværet er det et krav om gjennomfaktureringsværet som faktureringsmetode for alle forbrukskunders målepunkt tilknyttet nettselskapet. Kraftleverandør må inngå avtaler om gjennomfaktureringsværet med det enkelte nettselskap, og nettselskap skal tilby samme avtale til alle kraftleverandører. Avtalen skal blant annet regulere følgende forhold:

- Nettselskap kan kreve bankgaranti som sikkerhetsstillelse for nettleien av kraftleverandør.
- Kraftleverandør skal betale nettleien innen forfall til nettselskap.
- Forbrukerens betaling til kraftleverandør skal ha befriende virkning overfor nettselskap.
- Kraftleverandør skal betale nettleie på vegne av forbruker, uavhengig av om det foregår en innbetaling fra forbruker til kraftleverandør.

1. januar 2021 endres § 8-1 i avregningsforskriften slik at nettselskap ikke kan ha felles kunde- eller måleverdidatabaser med kraftleverandører.

Forskrift om nettregulering og energimarkedet (NEM-forskriften)

NEM-forskriften har som formål å legge til rette for et effektivt energimarked, der omsetning av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, og sikre en effektiv markedsobservasjon. Forskriften omtaler blant annet områdekonsesjonærens leveringsplikt til alle kunder i det geografiske

området konsesjonen gjelder for, samt krav til kraftleverandører med omsetningskonsesjon.

Den 1. januar 2021 trer det i kraft en rekke endringer i NEM-forskriften som er knyttet til kravet om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettselskap og kraftleverandør. I § 4-18 fremgår det blant annet at nettselskap i sin markedsføring og kommunikasjon skal skille seg klart fra enhver kraftleverandør og fra foretak i det integrerte foretaket som nettselskapet er en del av.

Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler

Formålet med forskrift om rapporteringsplikt for kraftleverandører er å bidra til god og oversiktlig informasjon om priser og vilkår i kraftleveringsavtaler til forbruker, og til at slik informasjon blir offentlig tilgjengelig. Forskriften sier at informasjon om enhver kraftleveringsavtale som tilbys til eller er inngått med forbruker er rapporteringspliktig. Informasjonen som innrapporteres blir presentert på Forbrukerrådets prisportal strømpris.no. Rapporteringen skal inneholde pris per kWh, herunder eventuelle påslag, samt eventuelle fastbeløp knyttet til kraftleveringsavtalen. Alle relevante avtalevilkår eller begrensninger i kraftleveringsavtalen skal også spesifiseres. Rapporteringen skal skje elektronisk og fortløpende til Forbrukerrådets strømprisportal, slik at informasjonen til enhver tid er oppdatert.

EUs fjerde energimarkedspakke (Ren energi-pakker)

EU har tidligere vedtatt tre energimarkedspakker. EUs tredje energimarkedspakke ble gjennomført i norsk rett 1. november 2019, og der er det stilt krav om at RME skal være uavhengig av politiske myndigheter i enkeltsaker. Energimarkedspakken innebar også en rekke endringer i eksisterende forskrifter til energiloven.

Fjerde energimarkedspakke er vedtatt i EU og er per september 2020 under behandling i Norge. Energimarkedspakken består av fire rettsakter, og det er særlig det reviderte elmarkedsdirektivet som har relevans for sluttbrukermarkedet. Direktivets artikkel 10 inneholder blant annet et krav om at forbrukskunder skal varsles om endringer i avtalevilkår eller pris senest en måned før endringen trer i kraft. Videre skal forbrukerne stå

fritt til å avslutte avtalen dersom de ikke aksepterer de nye avtalevilkårene eller prisen.¹¹

Direktivets artikkel 12 sier at forbrukskunder og små bedriftskunder ikke kan belastes noen kostnader for å bytte kraftleveringsavtale. Det er imidlertid en unntaksbestemmelse som gir landene mulighet for å tillate bruddgebyr på fastprisavtaler.

Direktivets artikkel 14 sier at forbrukskunder skal ha gratis tilgang til minst en prissammenligningstjeneste for kraftleveringsavtaler. Det settes en rekke krav til verktøyet, og det skal eksistere minst ett verktøy som dekker hele markedet. Prissammenligningstjenestene kan driftes av private aktører, så lenge de oppfyller de fastsatte kravene.

Direktivets artikkel 18 omfatter krav til fakturering og faktureringsinformasjon.

RMEs tilsynsvirksomhet og eksempler på praksis

RMEs tilsyn med sluttbrukermarkedet omfatter konkret kontroll med regelverket og reaksjoner ved avvik fra regelverket. Enkeltvedtak fattet av RME kan påklages til Energiklagenemnda som er et uavhengig organ oppnevnt av Olje- og energidepartementet.

Ved brudd på regelverk kan RME fatte pålegg om retting¹², eventuelt sammen med vedtak om tvangsmulkt som innebærer at virksomheten pålegges å betale et beløp per dag inntil lovlig tilstand er (gjen)opprettet (NVE, 2008).

Av nyere vedtak som RME har fattet er blant annet et pålegg til kraftleverandører om å avvikle en rekke avtaler som bryter med avregningsforskriften. Avtalene som skal avvikles er avtaler som innebærer at forbrukeren betaler et likt kronebeløp for strøm og nettleie hver måned, altså at strømgjengen ikke samsvarer med kundens løpende forbruk. RME har kommet til at alle de berørte strømvilkårene bryter reglene som krever at strømfakturaen skal være basert på regelmessig avlesning av forbrukernes strømmåler, og at de fleste avtalene i tillegg innebærer forskuddsfakturering av strøm som går ut over dagens grense

på maksimalt 10 uker frem i tid (RMEb, 2020). Enkelte av vedtakene er påklaget til Energiklagenemnda (Energi Norge, 2020).

Ved grovere brudd der det vurderes å være behov for å sanksjonere kan RME også ilegge overtredelsesgebyr. Dette gjøres i praksis relativt sjelden overfor aktører i sluttbrukermarkedet. NVE har imidlertid ilagt overtredelsesgebyr til to nettselskap for brudd på nøytralitetsregelverket i 2013¹³ og 2018¹⁴. I begge tilfeller handlet det om at nettselskapene lenket til sin integrerte kraftleverandør i kommunikasjon mot sine kunder.

RME har også mulighet til å tilbakekalle omsetningskonsesjonen til kraftleverandører (NVE, 2008). Det er imidlertid ingen kraftleverandører som er blitt fratatt omsetningskonsesjonen. I ett tilfelle har NVE gitt en midlertidig omsetningskonsesjon som ikke ble forlenget etter gjentatte brudd på faktureringsbestemmelsene.¹⁵

RME kan også benytte andre forvaltningsmessige virkemidler som forhåndsvarsel om vedtak og veiledning av aktører (NVE, 2008).

3.3.2 Forbrukertilsynet og relevante reguleringer om vern av forbrukere

Forbrukertilsynet (tidligere Forbrukerombudet) er en offentlig tilsynsmyndighet som jobber for å gjøre markedene enklere og tryggere for forbrukerne. 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 til markedsføringsloven
- Angrerettloven

Markedsføringsloven

Markedsføringsloven regulerer Forbrukertilsynets virksomhet, og er den viktigste loven Forbrukertilsynet håndhever. Forbrukertilsynet har mulighet til å gi økonomiske sanksjoner til aktører som bryter

¹¹ Kapittel 3, artikkel 10: "Suppliers shall notify their final customers, in a transparent and comprehensible manner, directly of any adjustment in the supply price and of the reasons and preconditions for the adjustment and its scope, at an appropriate time no later than two weeks, or no later than one month in the case of household customers, before the adjustment comes into effect. Member States shall ensure that final customers are free to terminate contracts if they do not accept the new contractual conditions or adjustments in the supply price notified to them by their supplier."

¹² Pålegg om retting er et vedtak om at virksomheten må opprette eller gjenopprette lovlig tilstand.

¹³ I 2013 ga NVE ut et overtredelsesgebyr på 400 000 til Øvre Eiker Nett AS for brudd på nettselskapets nøytralitet. Selskapet hadde sendt brev til kunder som ikke hadde samfakturering hvor de sa at kundene kunne velge en ny kraftleverandør som hadde dette. De viste da til en link som gikk til deres integrerte kraftleverandør.

¹⁴ I 2018 ga NVE ut et overtredelsesgebyr på 500 000 til Hålogaland kraft Nett AS for å lenke direkte fra nettsiden til Evenes Kraftforsyning AS sin nettvirksomhet, til nettsiden til kraftleverandøren Hålogaland Kraft Kunde AS.

¹⁵ Dette gjaldt selskapet B2C i 2007

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

Blant bestemmelser i markedsføringsloven med relevans for sluttbrukermarkedet finner vi:

- §§ 6. – 9.: Forbyr handelspraksis som er urimelig, blant annet definert som villedende handlinger, villedende utelatelser og aggressiv handelspraksis.
- § 10.: Krav knyttet til prismerking og informasjonsplikt. Gir hjemmel til prisopplysningsforskriften.
- § 12.: Forbyr telefonmarkedsføring mot forbrukere som har reservert seg.
- § 22.: Forbyr avtalevilkår som finnes urimelige overfor forbrukerne. Dette gjelder ikke for innholdet i prisvilkår.

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 (§§ 19.-22.) omhandler transport og salg av elektrisk kraft. Forskriften stiller krav til opplysninger ved avregninger og krav om forskuddsbetaling fra kraftleverandører, opplysninger i informasjon og markedsføring samt tilbud med variable kraftpriser. Ifølge Forbrukertilsynet er den delen av forskriften som omhandler kraft relativt utdatert, og regelverket blir i liten grad håndhevet.

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 og § 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 tjenesten¹⁶ 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. Typisk skjer dette ved hjelp av SMS.
- § 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 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.

Forbrukertilsynets praksis og håndheving

Tidligere var det vanlig at Forbrukerombudet, i overenskomst med bransjeorganisasjoner eller sentrale tilbydere i et marked, fremforhandlet standardavtaler eller bransjenormer. Dette har også vært tilfelle i kraftmarkedet hvor Energi Norge og Forbrukerombudet har inngått Standard kraftleveringsavtale, som senest ble oppdatert i 2017, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 3.3.3.

Etter at Forbrukerombudet ble omgjort til Forbrukertilsynet i 2018, og fikk økt håndhevsmyndighet, er denne praksisen endret. Forbrukertilsynet deltar ikke lenger som avtalepart i bransjenormer, men kan bidra med veiledning i slike prosesser.

Til erstatning for bransjenormer og standardavtaler har tilsynet i noen tilfeller utgitt sektorspesifikke veiledere som inneholder tolkning og presisering av det generelle regelverket.¹⁷ Forbrukertilsynet jobber for tiden med en veileder om krav til avtalevilkår i kraftleveringsavtaler. Denne vil blant annet berøre vilkår om bindingstid og bruddgebyr,

¹⁶ Samlet kostnad per avregningsperiode for abonnements tjenester, og metode for beregning av prisen dersom de samlede kostnadene ikke kan beregnes

¹⁷ Et eksempel er Forbrukertilsynets veileder om avtalevilkår ved salg av internettilgang som erstatter bransjenorm om markedsføring og standardvilkår for internettaksess til forbruker.

oppsigelsestid og oppsigelsesfrister og prinsipper for varslings.

Forbrukertilsynet kan også utgi veiledere om markedsføringspraksis, og har gjort dette både når det gjelder markedsføring av lån og kreditt, prismarkedsføring og markedsføring av ekom tjenester. Disse veilederne omtales nærmere i Vedlegg B. Det er ingen egen noen veileder om markedsføring av strøm.

Forbrukertilsynet fører tilsyn med at det i markedsføring av strømvikaler gis riktig og fullstendig informasjon, samt at avtalevilkårene som benyttes av kraftleverandørene er rimelig og balanserte.

Forbrukertilsynet har myndighet til å fatte vedtak om forbud eller påbud og eventuelt knytte tvangsmulkt til vedtakene. Tilsynet kan også illegge overtredelsesgebyr til kraftleverandører som bryter markedsføringsloven eller angrerettloven. Enkeltvedtak som fattes av Forbrukertilsynet kan klages inn for Markedsrådet.

De siste fem årene har Forbrukertilsynet fattet vedtak og ilagt kraftleverandører økonomiske sanksjoner i tre saker. Samtlige av disse vedtakene omhandlet saker der kraftleverandører har rettet telefonmarkedsføring mot forbrukere som har reservert seg i Reservasjonsregisteret.¹⁸ Vedtaket som ble fattet mot Hafslund ble senere opphevet av Markedsrådet. Vedtaket omhandlet at Hafslund hadde rettet telefonmarkedsføring mot forbrukere som hadde reservert seg i Reservasjonsregisteret,

men som ble kontaktet fordi de var oppført som kontaktpersoner for foretak. Flere av forbrukerne ble tilbudt kraftleveringsavtaler til privat bruk. Vedtaket ble opphevet blant annet fordi Hafslund hadde endret rutiner for å sikre at markedsføringen var rettet til foretak og ikke private forbrukere.

3.3.3 Energi Norge

Energi Norge er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon som representerer selskapene som produserer, transporterer og leverer fornybar energi i Norge (Energi Norge, 2020). For sluttbrukermarkedet har Energi Norge vært med på å fremforhandle Standard kraftleveringsavtale, og de er i prosessen med å utarbeide en sertifiseringsordning for kraftleverandører.

Standard kraftleveringsavtale

Standardvilkårene for strømvikaler, også kjent som Standard kraftleveringsavtale, er fremforhandlet av Forbrukertilsynet og Energi Norge. Forrige gang standardvilkårene ble oppdatert var i 2017. Det er ikke obligatorisk for kraftleverandørene å benytte denne standardavtalen, men i flere intervjuer ble det påpekt at bruken av denne avtalen er svært utbredt. Ved bruk av standardavtalen har kraftleverandørene mulighet til å legge til særvilkår/tilleggsvilkår, og standardavtalen er gjerne lagt til de øvrige vilkårene som et vedlegg. Eksempler på hvordan standard kraftleveringsavtale presenteres vises i Figur 3-1.

¹⁸ <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/vedtak/fov-2018-226-21-fjordkraft>,
<https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/markedsradets-vedtak/mr-sak-151481-vedtak->

<https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/markedsradets-vedtak/mr-2019-391-hafslund-strom>

Figur 3-1: Eksempel på opplysning av avtalevilkår på kraftleverandørers nettsider

Avtalevilkår mellom kunde og Fjordkraft

27.05.20

Åpne som PDF

1. Generelle vilkår for Fjordkraft

a. Generelt gjelder betingelsene gitt i Energi Norge sin "Standard kraftleveringsavtale", av 01.01.2007, utarbeidet i samarbeid med Forbrukerombudet. I tillegg gjelder følgende særvilkår av 01.01.2017 for avtalen. Særvilkårene vil komme foran vilkårene i "Standard kraftleveringsavtale".

b. Ved bestilling gir kunden Fjordkraft fullmakt til å:

- iverksette og melde inn leverandørbyttet til kraftbransjens felles datasenter Elhub.
- innhente nødvendige opplysninger for å gjennomføre leverandørbyttet.
- melde ut- og innflytting til Elhub ved flytting. Selv om avtalen med nettselskapet inngås av Fjordkraft i samsvar med fullmaktene over, blir kunden fullt ut part i kontraktsforholdet med nettselskapet.
- innhente måleverdier fra Elhub

c. Dersom strømanlegget er profil-avregnet må Fjordkraft ha mottatt målerstand for å kunne starte

Vilkår

Særvilkår NorgesEnergi, 01.01.2020

For denne avtalen gjelder Standard kraftleveringsavtale fremforhandlet av Forbrukerombudet og Energi Norge, med de særvilkår som fremgår av denne avtalen. For fullstendige vilkår, se norgesenergi.no.

1. Leverandørskifte

NorgesEnergi gis i denne avtalen fullmakt til å melde oppsigelse av abonnentens avtale med nåværende leverandør. NorgesEnergi kan innhente nødvendig informasjon vedrørende skiftet fra netteier og nåværende kraftleverandør.

2. Kundeforhold

Som en del av kundeforholdet får alle kunder tilgang på en rekke

Kilde: Skjermutklipp fra nettsidene til Fjordkraft¹⁹ (t.v.) og NorgesEnergi²⁰ (t.h.) 27.10.2020

Blant vilkårene i standard kraftleveringsavtale er at kraftleverandør ved behov kan gjøre endringer i vilkårene i den enkelte kraftleveringsavtale, men at kunden da må varsles direkte. Slike vilkårsendringer omfatter blant annet alle endringer i pris for kundens produkt, med unntak av løpende endringer i markedspris for spotpris-produkter. Slike endringer kan tidligst tre i kraft 14 dager etter at direkte varsel er sendt kunde. Som direkte varsel regnes brev til kunden eller elektronisk melding som e-post eller SMS. Kunden kan også varsles gjennom en «Min side»-funksjon, men da kun hvis de har gjort et aktivt valg om dette. For eksempel, dersom kunde ikke varsles om endringer i påslaget til en spotprisavtale har Forbrukertilsynet hjemmel til å fatte påbud om at kraftleverandøren må endre praksis.

Dersom det gjøres vesentlige endringer i avtalevilkårene kreves det uttrykkelig aksept fra kunden. Dersom kunden ikke gir slik aksept skal avtalen opphøre når de varslede endringene trer i kraft. Dette innebærer at kunden flyttes over på leveringspliktig kraftleveringsavtale fra nettselskap. Vesentlige endringer i vilkår defineres blant annet som endringer i grunnleggende vilkår for avtalen, som produkttype.

I forbindelse med oppdatering av standardvilkårene i 2017 sendte det daværende Forbrukerombudet et orienteringsbrev til alle norske kraftleverandører. Brevet opplyste om særlige viktige endringer i standardvilkårene, deriblant hvordan endringer i pris eller andre vilkårsendringer skal varsles, rammer for beregning av vederlag for kunder som ønsker å si opp en avtale med bindingstid og en påminnelse om at

kunden må få en økonomisk fordel dersom slike vilkår skal benyttes. I brevet ble kraftleverandørene også bedt om å endre praksis og samle alle avtalevilkår i ett vilkårssett, under henvisning til mfl. § 22.

Trygg strømhandel

Energi Norge og Distriktsenergi arbeider i dag med en frivillig sertifiseringsordning for kraftleverandører med navnet «Trygg strømhandel». Ifølge Energi Norge er målet med ordningen å bidra til et enklere og tryggere strømmarked med færre klager og mer fornøyde kunder (Energi Norge, 2020). Ordningen tar sikte på å være en bransjestandard for salg og markedsføring. Selskapet DNV GL er uavhengig tredjepart og vil utføre selve sertifiseringsaktiviteten. I Sverige er det en lignende sertifiseringsordning for sluttbrukermarkedet under navnet «Schysst elhandel».

3.3.4 Forbrukerrådet og strømpris.no

Forbrukerrådet er en uavhengig og statlig finansiert interesseorganisasjon som hjelper forbrukere og påvirker styresmakter og næringsliv i en forbrukervennlig retning.

Forbrukerrådet drifter strømprisportalen «strømpris.no», og kraftleverandører har rapporteringsplikt i henhold til Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler. Det er RME som har det formelle ansvaret for rapporteringsplikten, men kraftleverandørene rapporterer enten direkte til Forbrukerrådet gjennom strømpris.no eller tilrettelegger for at

¹⁹ <https://www.fjordkraft.no/strom/stromavtale/spotpris-strom/avtalevilkar/>

²⁰ <https://norgesenergi.no/kampanje/fa-to-maneder-gratis-strom/?type=5326>

Forbrukerrådet kan hente informasjon gjennom kraftleverandørenes nettsider.

I henhold til forskriften skal i utgangspunktet alle kraftleveringsavtaler meldes inn til strømpris.no. For at avtalene skal legges på strømprisportalen må avtalen være aktiv, det vil si at den selges til kunder i dag, og det må være en lenke til avtalen på kraftleverandørens hjemmeside.²¹ Forbrukerrådet har mulighet til å fjerne avtaler fra portalen, for eksempel dersom de innrapporterte vilkårene ikke stemmer overens med de faktiske vilkårene. Dette er arbeid som Forbrukerrådet gjør kontinuerlig.

I strømprisportalen er det ulike faner for avtaletypene «Spotpris», «Fastpris» og «Andre avtaler». Innenfor hver kategori rangeres avtalene etter forventet månedspris. Imidlertid rangeres avtaler med seks måneders varighet høyere enn avtaler med kortere varighet eller uten garantitid.

Figur 3-2: Skjermtutklipp fra strømpris.no

The left screenshot shows the 'Varige spotprisavtaler' section on strømpris.no. It features a table with columns for 'Strømselskap', 'Du er garantert prisen i...', and 'Forventet månedspris'. The table lists several energy companies and their current spot prices, such as AKRAFT AS at -64,-, Telinet Energi at -64,-, and Agva Kraft at -64,-. Each entry includes a 'Les mer og bestill' link.

The right screenshot shows the 'AKRAFT AS' page on strømpris.no. It displays a calculated electricity cost for the month based on today's price, showing a total of -64,05 kroner. The page also includes a 'Bestill' button and a section for 'Betingelser og andre opplysninger'.

Skjermtutklippet er fra 28.09.2020

T.v.: Oversikt over ulike spotprisavtaler

T.h.: Informasjon som dukker opp hvis man trykker «Les mer og bestill»

3.3.5 Konkurransetilsynet og konkurranseregelverket

Konkurransetilsynet håndhever konkurranse-loven, og jobber med å bidra til effektiv ressursbruk ved å fremme konkurranse til beste for forbrukere og næringsliv. Konkurranseloven peker på tre hovedområder som Konkurransetilsynet jobber med;

Å legge vekt på varighet var en endring Forbrukerrådet gjennomførte etter mange henvendelser fra forbrukere som hadde bestilt kraftleveringsavtale gjennom portalen og opplevde at prisen ble økt etter kort tid. Varighet på avtaler er ikke noe kraftleverandørene er pliktig å innrapportere, men Forbrukerrådet har aktivt tatt kontakt med kraftleverandørene og oppfordret til å dele denne informasjonen.

Utover strømpris.no finnes det flere andre private strømprisportaler. Noen av disse benytter det samme informasjonsgrunnlaget som Forbrukerrådet, andre henter informasjon fra nettsidene til kraftleverandørene og/eller får tilsendt informasjon direkte fra kraftleverandørene. Den private strømprisportalen elskling.no omtales i kapittel 3.4.1.

ulovlig samarbeid (§ 10), misbruk av dominerende stilling (§ 11) og fusjonskontroll (§ 16).

I det daglige er Konkurransetilsynet lite involvert i sluttbrukermarkedet for strøm, men de er for eksempel involvert ved oppkjøp og fusjoner mellom kraftleverandører. Konkurransetilsynet behandlet nylig Fjordkraft sin ervervelse av Innlandskraft AS

²¹ Selv om det skal være en link til kraftleverandørens nettside er det mange av kraftleveringsavtalene på

strømpris.no som man ikke kan finne ved å gå direkte til nettsidene til kraftleverandøren.

(Gudbrandsdal Energi og Eidsiva Marked), og kom frem til at det ikke var behov for inngrep.

3.3.6 Elklagenemnda

Elklagenemnda ble opprettet etter avtale mellom Energi Norge og Forbrukerrådet. Formålet med nemnda er å gi forbrukere tilbud om rimelig, rettferdig og hurtig tvisteløsning i saker som faller inn under nemndas saksområde. Elklagenemnda behandler klager som springer ut fra kontraktsforhold mellom energiselskap²² og forbrukere. I saker med kraftleverandører er utgangspunktet for avgjørelsene som blir tatt av nemnda særlig avtaleverket, herunder Standard kraftleveringsavtale og angrerettloven. Det kan være noe overlappl mellom sakene som behandles av Elklagenemnda og Forbrukertilsynet. Overordnet er det slik at Forbrukertilsynet tar stilling til kraftleverandørenes generelle markedsføring, mens Elklagenemnda behandler konkrete tvister mellom forbruker og kraftleverandør.

Elklagenemnda er et rådgivende organ som behandler konkrete tvister og når de fatter et vedtak har ikke dette nødvendigvis betydning for andre saker. Selskap som har fått et vedtak mot seg retter seg vanligvis etter vedtaket, men andre selskap med lignende praksis behøver ikke å endre denne før de eventuelt også får en klage rettet mot seg.

I 2019 mottok nemnda 842 skriftlige henvendelser, hvorav 305 gjaldt strømvavtaler. Det ble fattet vedtak i 23 av sakene som gjaldt strømvavtaler, og alle vedtak offentliggjøres på Elklagenemndas nettsider. I tilfellene der det ikke fattes vedtak er det som regel fordi selskapet gir et forlikstilbud. Noen saker blir også avvist av nemnda, men da som regel fordi forbruker ikke har sendt klage til kraftleverandøren først.

Temaet i sakene som behandles av Elklagenemnda varierer. Eksempler på temaer som går igjen i sakene er særvilkår som er vagt formulert (for eksempel lite konkrete garantipåstander om at strømvavtalen er blant de ti billigste), strømvavtaler

med like/lignende navn som likevel har ulike egenskaper, at det inngår tilleggsterenester som forsikringstilbud som ikke fremgår klart nok ved avtaleinngåelse og at totalprisen ikke er oppgitt på en tydelig måte.

3.4 Andre strømprisportaler

Det finnes flere andre private strømprisportaler utover Forbrukerrådets strømpris.no. Blant de andre strømprisportalene finner vi elskling.no, bytt.no, strøm.no og forbrukernett.com. Strømprisportalene presenterer noe ulik informasjon og kan basere seg på ulikt informasjonsgrunnlag. Noen baserer seg på den samme innrapporterte informasjonen som benyttes av strømpris.no, andre henter informasjon direkte fra kraftleverandørenes nettsider og noen får tilsendt informasjon direkte fra kraftleverandørenes.

3.4.1 Elskling.no

Elskling ble etablert i Sverige i 2007 og i Norge i 2011, og er i dag eid av Zmarta Group som også tilbyr konsumenttjenester innen bank og finans.

Elskling.no henter informasjon om kraftleveringsavtaler direkte fra nettsidene til kraftleverandørenes. Det er i tillegg noen avtaler som rapporteres direkte til dem. Ifølge elskling.no kan det være noe færre avtaler der enn hos strømpris.no, blant annet fordi de kun viser avtaler der alle prislelementer skal være kjent og er mulige å regne på. Dette innebærer at innkjøpsprisavtaler ikke vises på elskling.no.

Kraftleveringsavtaler kan bestilles direkte på elskling.no, i motsetning til strømpris.no der forbrukerne tas videre til kraftleverandørenes nettside. Elskling.no er også utformet på en annen måte enn strømpris.no. For eksempel kan man velge om avtalene skal rangeres etter pris eller kundetilfredshet, og garantert prisvarighet er ikke et av kriteriene for rangeringen. For avtaler der garantert prisvarighet opplyses på kraftleverandørenes nettsider opplyses dette også på elskling.no.

²² Både nettselskap og kraftleverandør

4. utfordringer kundene står overfor ved valg av kraftleveringsavtale

I dette kapittelet går vi gjennom utfordringer som strømkundene står overfor når de skal orientere seg i sluttbrukermarkedet for strøm og skal velge eller bytte strømvaktale. Vi vil senere, i kapittel 6, gå gjennom regelverk og virkemidler som skal bidra til å løse disse utfordringene, og i hvilken grad dette synes å være tilstrekkelig.

Kartleggingen av utfordringer er basert på informasjon innsamlet gjennom intervjuer med Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet, Elklagenemda og et utvalg markedsaktører. Videre har vi benyttet statistikk og innhold i klager, vedtak fattet av Forbrukertilsynet og Elklagenemda, samt informasjon fra prisportaler, kraftleverandørers nettsider og andre åpne kilder.

Utfordringene vi har identifisert dreier seg i all hovedsak om forhold som kan gjøre det vanskelig for kundene å skaffe et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne sammenlikne tilbud og gjøre gode valg av avtaler. Årsakene til disse utfordringene kan være knyttet til grunnleggende egenskaper ved produktet og markedet, men også til aktørers markedsføring, utforming av avtaler og

generell tilpasning til dagens rammer for konkurransen i markedet.

Det må presiseres at utfordringene som omtales her er sett fra et kundeperspektiv. De fleste av utfordringene vil i større eller mindre grad også være gjeldende i andre markeder og vil ikke nødvendigvis være til skade for konkurransen og effektiviteten i markedet. Det er ikke uvanlig at kunden mangler informasjon om pris eller kvalitet på produktet hun kjøper. Vi vil vurdere hvilken betydning utfordringene har for konkurransen i kapittel 5.

I gjennomgangen har vi strukturert utfordringene i følgende syv kategorier, vist i

Figur 4-1. De ulike utfordringene vil i ulik grad være gjeldende for ulike kundegrupper. Beskrivelsen er ment å være dekkende for de utfordringene noen eller mange kunder opplever i sluttbrukermarkedet for strøm. I det følgende vil vi gi en nærmere beskrivelse av de ulike utfordringene.

Figur 4-1: Oversikt over utfordringene kunden står overfor ved valg av kraftleveringsavtale

- 1 Kundene har begrenset kunnskap og interesse om produkt og pris
- 2 Kunden må orientere seg blant mange aktører og ulike avtaletyper
- 3 Det kan være krevende å sammenlikne priser og avtalevilkår
- 4 Det kan være vanskelig å forutse priser og vilkår på lenger sikt
- 5 Det kan være vanskelig å få med seg endringer i vilkår
- 6 Offentlig prissammenlikningstjeneste som ikke har fungert effektivt
- 7 Salgskanaler som gir begrenset informasjon og dokumentasjon på kjøpstidspunktet

Kilde: Oslo Economics

4.1 Begrenset kunnskap og interesse om produkt og pris

En forutsetning for å kunne gjøre et velinformert valg av kraftleveringsavtale er at kunden forstår hvilket produkt han eller hun kjøper, og prisen på dette. Det er flere grunnleggende forhold ved markedet og produktet som gjør at dette ikke nødvendigvis er tilfellet for en del kunder i sluttbrukermarkedet for strøm.

Grunnleggende egenskaper ved produktet tilsier liten interesse og bevissthet

Valg av kraftleverandør har ikke betydning for kvaliteten på den fysiske strømleveransen, som det er nettselskapene som står for. Dermed vil hovedproduktet som kraftleverandørene formidler – strøm – fremstå for kunden som et homogent gode, uten kvalitetselementer.²³

Det kan være kvalitetsforskjeller mellom leverandører og avtaler, blant annet knyttet til kraftleverandørens kundeservice, tilbud av tilleggstjenester, faktureringsrutiner etc. Likevel vil det at hovedproduktet er homogent, innebære at kunden i utgangspunktet har liten interesse for strømleveransen sammenliknet med produkter og tjenester hvor valg av leverandør også påvirker kvalitet i større grad. Dette trekker normalt i retning av hard priskonkurranse ettersom kunden stort sett vil være interessert i å finne billigste produkt. Det fordrer imidlertid at kunden kan identifisere det billigste produktet.

Strøm er også et abonnementsprodukt der kunden inngår en avtale med en kraftleverandør, og deretter blir fakturert på månedsbasis for sitt forbruk. Det er i utgangspunktet svært enkelt å bytte avtale – kunden kan når som helst inngå avtale med en ny kraftleverandør, som vil ta jobben med å gjennomføre byttet for kunden via Elhub.²⁴ Det at strøm er et abonnementsprodukt bidrar likevel til at kundene sjelden blir tvunget til å involvere seg i markedet og ta aktive valg. Dette i motsetning til eksempelvis dagligvaremarkedet hvor kunden handler jevnlig, og dermed tar aktive valg om butikk og produkter ofte.

Forbrukere vil også få levert strøm selv om de ikke velger en kraftleverandør. Ettersom nettselskapene har leveringsplikt vil kunden få strøm levert så lenge han eller hun betaler regningen.

Mange kunder har også liten kunnskap om eget strømforbruk. Strøm er ikke et synlig produkt hvor kunden kan vite hvor mye han eller hun forbruker, uten å lese av på måleren. I dag har det store flertallet automatisk måleravlesning og blir fakturert på basis av dette, gjerne en gang i måneden enten forskuddsvis eller etterskuddsvis. Kraftleveringsavtalene er også i hovedsak utformet slik at kunden betaler for faktisk forbruk, og ikke må avtale en mengde strømforbruk på forhånd, slik man for eksempel ofte gjør med datamengde i telemarkedet.

Økende utbredelse av avtalegiro innebærer også at strømgningen blir betalt automatisk, kanskje uten at kunden engang merker at det skjer. Noen kraftleverandører krever at kunden aksepterer avtalegiro for å få inngå eller beholde bestemte avtaler, eller for å unngå tilleggsgebyrer. Økende bruk av avtalegiro gjelder ikke spesielt for strømmarkedet, og kan være en praktisk og effektiv løsning for betaling av ulike typer abonnements-tjenester. Likevel bidrar det isolert sett til mindre bevissthet fordi kundene ikke må forholde seg til strømleveransen, herunder både eget strømforbruk og priser og vilkår i kraftleveringsavtalen sin.

Krevende å identifisere og følge med på den relevante prisen

Strømgningen består av flere ulike priselementer, og det er ikke åpenbart for forbruker hvilket produkt og hvilke priselementer som er relatert til valget av kraftleverandør. I utgangspunktet er det kun påslaget²⁵ til kraftleverandør som kunden kan påvirke gjennom valg av avtale.

Påslaget til kraftleverandør kan fremgå som en separat linje på strømgningen, eller det kan være inkludert i strømprisen som også inneholder kraftleverandørens kostnader for kjøp av strøm i engros-markedet. Den underliggende kraftprisen varierer betydelig mellom sesonger, innenfor uker og gjennom døgnet. Dette innebærer at det er vanskelig for kunden å ha en konsistent oppfatning om hva som er en høy eller lav pris og dermed hva man «burde» betale for strømmen til enhver tid. Dersom strømprisen øker kan det være vanskelig å vite om dette skyldes økte kraftpriser i engros-markedet eller økte påslag til kraftleverandøren.

I tillegg til at det kan være krevende å skille påslaget fra engrosprisene, er en annen utfordring at kunder har begrenset kunnskap om skillet mellom

²³ Kunder kan ha ulik kvalitet på sin strømleveranse, noen vil for eksempel kunne oppleve mer spenningsforstyrrelser og avbrudd enn andre. Dette kan være forhold kunden er opptatt av. Ettersom det er nettselskapene som står for den fysiske strømleveransen har kraftleverandørene imidlertid ikke mulighet til å påvirke kvaliteten på strømleveransen.

²⁴ Dersom det er inngått avtale med bindingstid kan et bytte før bindingstidens utløp innebære et bruddgebyr.

²⁵ Med påslag mener vi her alle kostnader som kunden betaler for strømproduktet utover spotprisen. I en fast-prisavtale vil det være differansen mellom fastbeløpet og spotprisen.

nettjenestene, som leveres av nettselskapet, og strømleveransen, som kraftleverandørene står for.

Flere informanter bekrefter at en del kunder ikke er bevisst på skillet mellom de to tjenestene. De viser blant annet til at en andel av kundene som har spørsmål eller klager knyttet til nettjenestene ringer kundeservice hos kraftleverandørene, og motsatt, at kunder som ønsker opplysninger eller har klager på strømleveransen, ringer kundeservice hos nettselskapet. En aktør anslår at dette gjelder ca. 20 prosent av henvendelsene. Flere viser også til utsagn fra kunder om at det ikke er noe poeng å bytte kraftleverandør når nettleien uansett utgjør en stor andel av kostnadene, og oppfatninger blant kundene om at det er økninger i nettleien, eller i avgifter, som fører til at de har fått økt strømmregning.

Mange kunder blir også fakturert for disse tjenestene samlet, som følge av ordningen med gjennomfakturering jf. beskrivelsen i kapittel 3.2.4. Det at kunden får en samlet faktura med både nettleie, avgifter og kostnader for strøm og elsertifikater inngår, kan bidra til at skillet mellom nett og kraft blir mindre tydelig for kunden. Dette kan gi redusert bevissthet knyttet til hvilket prislelement som faktisk er relevant ved valg av kraftleverandør.²⁶ Videre vil prissignalet fra strømpris (og påslag)²⁷ svekkes ved at dette kun inngår som ett (eller to) av flere prislelementer, og

utgjør en mindre andel av den samlede fakturaen som kunden mottar fra kraftleverandør.²⁸ Dette bidrar til at forbrukerne blir mindre oppmerksomme på den delen av fakturaen de faktisk kan påvirke ved å bytte leverandør.²⁹

En tilleggsutfordring som følger av lav kunnskap og interesse, er at det er krevende for forbruker å kontrollere om regningen er riktig og stemmer overens med vilkårene i kontrakten.

4.2 Vanskelig å orientere seg blant mange aktører og ulike avtaletyper

For sluttbrukerne som i utgangspunktet har begrenset interesse og kunnskap om kraftleveransen, kan det være kostbart å orientere seg i et marked med mange kraftleverandører, flere ulike avtaletyper og som forutsetter kjennskap til standardbegreper.

Markedet består av mange kraftleverandører og avtaletyper

Sluttbrukermarkedet består av mer enn 120 kraftleverandører som tilbyr en rekke ulike type avtaler. Som regel omtales spotpris, fastpris og variable kraftprisavtaler som de vanligste typene avtaler. I Tabell 4-1 redegjøres det for kjennetegn ved disse tre kategoriene av avtaler:

²⁶ Enkelte informanter har pekt på at kunder som bytter mellom leverandører som tilbyr gjennomfakturering og leverandører som ikke tilbyr dette ikke nødvendigvis er klar over at reduksjonen i regningen skyldes at nettleien ikke er inkludert.

²⁷ Som beskrevet er det ulik praksis for fakturering av kostnadene til strøm – om påslaget oppgis på en egen fakturalinje eller ikke.

²⁸ Dette er særlig gjeldende når nettleien er betydelig høyere enn selve strømmregningen, noe den ofte er.

²⁹ Ifølge enkelte intervjuobjekter er nettopp det å fokusere på den relative størrelsen av nettleien i forhold til strømprisen, en bevisst strategi ved salg av kraftleveringsavtaler eller mottak av kundeserviser.

Tabell 4-1: Kjennetegn ved de vanligste typene strømvavtaler

Type avtale	Priselementer	Andre kommentarer
Spotprisavtale	• Strømpris – bestemt av prisen på Nord Pool-børsen • Påslag per kWh • Eventuelt fastbeløp (enten istedenfor påslag eller i tillegg)	• <i>Månedsspot</i>: Forbruker avregnes basert på en gjennomsnittlig kraftpris • <i>Timespot</i>: Forbruker avregnes basert på løpende timesforbruk og kraftpris per time. • <i>Innkjøpsprisavtale</i>: Inneholder de samme priselementene som en ordinær spotprisavtale, i tillegg til kostnader for kraftleverandørens innkjøpspriser. Det informeres ikke nødvendigvis om størrelsen på det siste leddet, eller hvordan det beregnes.
Fastprisavtale	• Strømpris – pris per kWh er avtalt mellom forbruker og kraftleverandør og er fast over en gitt periode • Eventuelt fastbeløp	• 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	• Strømpris – prisen er bestemt av kraftleverandør og kan endres hver 14. dag. • Eventuelt fastbeløp	• Ofte kalt «standard variabel pris» • Prisen skal til en viss grad følge spotprisen, men fastsettes av kraftleverandør (gjørne etter ukjent metode). • <i>Forvaltningsavtale</i>: En versjon av variabel pris-avtale, men ofte med et pristak.

Spotprisavtaler har over tid vist seg å være den rimeligste typen kraftleveringsavtale (NVE/RME, 2020). Dette er også den type avtale Forbrukerrådet gjerne anbefaler kundene å inngå, med mindre de trenger forutsigbarhet for strømmregningen. Fastprisavtaler er som regel dyrere enn spotprisavtaler, men har nettopp den fordelene at strømmregningen blir mer forutsigbar. Myndigheter og Forbrukerrådet har generelt advart mot standard variabel-avtaler som de mener ofte har mindre transparente og dårligere vilkår enn spotprisavtaler.

Innenfor hver av de tre avtaletypene er det også ulike underkategorier av avtaler med mer eller mindre transparente vilkår. Et eksempel på avtale som har fått mye oppmerksomhet det siste året er innkjøpsprisavtaler som i en del tilfeller markedsføres som spotprisavtaler, men som ifølge

Forbrukerrådet inneholder et priselement som ikke er kjent, eller mulig å regne seg frem til, for forbrukerne. Forbrukerrådet klaget i oktober 2020 inn 29 selskaper til Forbrukertilsynet for brudd på markedsføringsloven og angrerettloven i forbindelse med salg av denne type innkjøpspris-avtaler (Forbrukerrådet, 2020). Etter å ha vurdert klagen sendte Forbrukertilsynet 11. desember 2020 brev til 17 selskaper med klargjøring om hvordan det må opplyses om det ekstra priselementet i innkjøpsprisavtaler.³⁰ Forbrukertilsynet presiserer at det må opplyses klart og tydelig om dette priselementet både i markedsføringen av strømvavtaler om på bestillingssider på nett. Selv om det ikke er mulig for selskapene å si nøyaktig hvor stort det ekstra priselementet vil bli, må de konkretisere dette så langt som mulig.

³⁰ De 17 selskapene som har mottatt brev fra Forbrukertilsynet er Fosenkraft, MidtEnergi, HallingKraft, Odda, Istad, Varanger Kraft, Stryn, Ustekveikja, Smart Energi, Røyken Energi, Kragerø Energi, Follo Energi, Askøy Energi, Midt-Telemark Energi, Fjordkraft, NorgesEnergi og

SkandiaEnergi. I tillegg har Orkland Energi, NTE Marked, Lyse Energisalg, Ishavskraft og Akraft har bekreftet at de har fjernet det ekstra priselementet fra sine avtaler. Disse sakene ble derfor avsluttet før brev ble sendt.

At sluttbrukermarkedet består av mange kraftleverandører, som tilbyr ulike avtaletyper, bør i utgangspunktet være positivt for forbrukerne da det gir dem mange valgmuligheter når de skal velge kraftleveringsavtale. Alle valgmulighetene bidrar imidlertid også til at sluttbrukermarkedet blir komplisert og uoversiktlig for forbrukerne. Når kundene fra før har liten kunnskap og interesse for kraftleveransen og eget strømforbruk, oppleves det gjerne krevende å skulle sammenlikne tilbud fra mange ulike leverandører, og mellom ulike avtaletyper.

Standardbegreper som er ukjente for kunden eller ikke brukes enhetlig

For å kunne ta et bevisst valg av kraftleveringsavtale er det også en fordel for forbrukeren å være kjent med enkelte standardbegreper, som spot, standard variabel, markedspris ol. Disse begrepene brukes både av leverandører i deres markedsføring og av myndigheter og forbrukerorganisasjoner som gir råd. Flere av markedsaktørene, og Forbrukerrådet har forklaringer på begrepene på egne hjemmesider. Likevel er det sannsynligvis mange forbrukere som ikke er kjent med disse begrepene, noe som reduserer verdien av informasjon både fra markedsaktører, myndigheter og offentlige aktører.

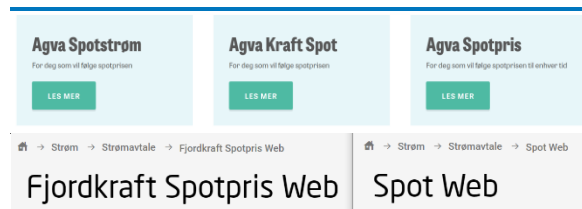
For forbrukere som har gjort seg kjent med standardbegrepene kan det også være forvirrende at disse ikke nødvendigvis brukes på en enhetlig måte av kraftleverandørene. For eksempel kan både en spotprisavtale og en innkjøpsprisavtale markedsføres under begrepene spotpris, innkjøpspris eller markedspris. At standardbegrepene ikke brukes enhetlig gjør det vanskeligere for forbrukerne å forstå egenskapene ved de ulike avtaltypene, og sammenlikne avtaler mellom ulike leverandører.

Ulike avtaler kan ha tilnærmet identiske navn

En del kraftleverandører tilbyr også flere ulike kraftleveringsavtaler med navn som ligner på hverandre (Figur 4-2). Dette kan være avtaler som tilbys samtidig, eller avtaler som ikke lenger tilbys til nye kunder som blir erstattet med nye avtaler med liknende navn. Dette gjør det vanskelig for kunder som har avtaler som ikke lenger tilbys å søke opp informasjon om den avtalen de har. Kunden kan villedes til å tro at han eller hun har de samme betingelsene som den avtalen som fortsatt selges, uten at dette er sikkert. Videre kan kunder

som finner en god avtale på en prisportal, og som ønsker å bestille denne via kraftleverandørens nettside, risikere å bestille en annen og dyrere strømvavtale.

Figur 4-2: Eksempler på kraftleveringsavtaler med liknende navn



Kilde: Skjermutklipp fra Agva³¹ (topp) og Fjordkraft³² (bunn), 20.11.20

4.3 Vanskelig å sammenlikne priser og avtalevilkår

Selv om det finnes tre hovedtyper av avtaler er det vanlig at kraftleverandørene tilbyr flere ulike avtaler innenfor samme kategori.³³ Selv innenfor hver avtaletype er det krevende for forbrukeren å sammenlikne vilkår og vurdere hvilken avtale som er best. Årsaken er at avtalene kan ha flere ulike prislelementer, tilleggstenester og -produkter, samt andre typer avtalevilkår.

Prislelementer

Kraftleveringsavtalene inneholder flere ulike prislelementer, både fastledd og andre prisledd som varierer med strømforbruket. Selv i enkle spotavtaler er det ikke uvanlig at det både er et påslag per kWh og et fastledd.

Fordi noen av prislelementene varierer med strømforbruket, og andre ikke, er forbruker i utgangspunktet nødt til å beregne en forventet totalpris eller samlet pris per kWh på egenhånd.³⁴ Dette innebærer at forbrukerne er nødt til å ha en viss kjennskap til størrelsen på eget strømforbruk for å kunne sammenlikne vilkår i kraftleveringsavtalene. Prisene som oppgis i markedsføringen av en kraftleveringsavtale er dermed som regel ikke nok til å identifisere den relevante prisen for kunden, og sammenlikne med andre avtaler.

Tilleggsprodukter

Mange kraftleverandører tilbyr ulike tilleggstenester og produktpakker i forbindelse med strømsalget. Tilleggstenestene kan markedsføres og selges som en del av strømvavtalen (produktpakke),

³¹ <https://www.agva.no/alle-stromavtaler/>

³² <https://www.fjordkraft.no/strom/stromavtale/spotpris-web/> og

<https://www.fjordkraft.no/strom/stromavtale/strom-innkjopspris/?salgsmetode=prisportal>

³³ Noen få kraftleverandører opererer bare med en type avtale, eller en type avtale innenfor hver kategori.

³⁴ Strømprisportalene hjelper kundene med å beregne totalpris og pris per kWh dersom de kan oppgi eget strømforbruk.

eller velges separat og legges på toppen av strømproduktet (tilleggsprodukt). Noen eksempler på tilleggsprodukter er:

- Forsikringer – for eksempel mot høye strømpriser, arbeidsledighet og sykdom.
- Opprinnelsesgarantier som dokumenterer at det er produsert fornybar strøm tilsvarende deler eller hele forbruket.
- Andre former for «grønt valg», som donasjoner til regnskogfondet eller liknende.
- Produkter, løsninger og applikasjoner for egenproduksjon og strømstyring.

Det finnes også en rekke kraftleveringsavtaler som markedsføres med en rabatt på et produkt hos en annen aktør dersom kunden tegner abonnement. Et vanlig eksempel er et engangsavslag på kjøp hos elektronikkjeder. Kraftleveringsavtalen kan også være knyttet opp mot andre avtaler, som mobilabonnement.

Noen av tilleggsproduktene som selges kan ha nytteverdi for kundene, som eksempelvis opprinnelsesgarantier eller produkter og -tjenester som tilrettelegger for egenproduksjon, strømstyring ol. Samtidig trekker flere informanter trekker frem eksempler der kunder åpenbart er villedet, eller ikke har behov for disse tilleggsproduktene. Eksempler er tilfeller der arbeidsledighetsforsikringer er solgt til pensjonister, og avtaler der pristak mot høye strømpriser er satt urealistisk høyt.

Avtalevilkår

Utover ulike priselementer som kan være både relaterte og urelaterte til strømforbruket finnes det også en rekke avtalevilkår som bidrar til å komplisere sammenlikning av i ulike kontrakter. Blant avtalevilkår som kan variere finner vi:

- Betaling forskuddsvis eller etterskuddsvis
- Bindingstid av ulik lengde og med ulike bruddgebyr³⁵
- Krav om avtalegiro eller gebyrer for andre faktureringsmetoder
- Tak på maksimal strømløseleveranse til gjeldende pris, for eksempel at pris per kWh/t kun gjelder for et årlig forbruk inntil 20 000 kWh
- Tak på maksimum strømpris mot en ekstra betaling per måned.

³⁵ Avtaler med fastpris har naturligvis en form for binding fordi prisen gjelder for en gitt periode, men det finnes også spotavtaler og variable avtaler med bindingstid.

4.4 Vanskelig å forutse priser og vilkår på lenger sikt

For kundene er det svært vanskelig å forutse hvordan vilkårene i kraftleveringsavtalen vil være på lenger sikt, og dermed også å kunne velge en avtale som er god over tid. Dette følger av at det er utstrakt bruk av kampanje- og lokketilbud for å vinne kunder, at avtalevilkår kan endres raskt etter avtaleinngåelse, samt at de nye vilkårene da gjerne er vesentlig dårlige enn de kunden fikk ved avtaleinngåelse.

Utstrakt praksis med kampanje- og lokketilbud

I sluttbrukermarkedet er det utstrakt bruk av kampanje- og lokketilbud. Det er for eksempel ikke uvanlig med kraftleveringsavtaler som har negativt prispåslag i en begrenset periode³⁶, eller avtaler med bindingstid som er gratis i begynnelsen av avtaleperioden.

Kampanjetilbud og lokkepriser er isolert sett et gode for forbrukerne, og behøver ikke å være et problem i seg selv. Imidlertid forutsetter det at forbruker får tilstrekkelig informasjon til å kunne forstå at avtalen som inngås faktisk er et kortvarig tilbud og også har en viss kjennskap til hvordan vilkårene vil være på lenger sikt, etter kampanjeperioden. Dette er ofte ikke tilfelle i sluttbrukermarkedet for strøm.

Avtaler og avtalevilkår kan endres raskt/hyppig

En viktig utfordring er at det ikke fremstår klart for forbrukeren på kjøpstidspunktet om prisene i avtalen de inngår vil gjelde for en begrenset periode, eller hvor lang denne perioden vil vare.

For aktive forbrukere kan det være gunstig å inngå avtaler med gode, men kortvarige vilkår, mens det for mindre aktive kunder vil være ønskelig å inngå en avtale som kan gi rimelige vilkår over tid, uten at kunden må involvere seg ofte i markedet. Når man som forbruker inngår en avtale er det imidlertid lite tilgjengelig informasjon som tilsier om priser og avtalevilkår kun vil gjelde i en kort periode, eller om de vil vare på sikt.

I prinsippet har kraftleverandør rett til å endre priser med to ukers varsel med mindre annet er avtalt. Mens enkelte avtaler endres hyppig, vil andre avtaler sjelden eller aldri endres. Det er krevende for forbruker å skille mellom disse avtalene, da de alle gjerne markedsføres som ordinære kraftleveringsavtaler. Konsekvensen er at kunder kan inngå avtaler i god tro om at det er

³⁶ Per 23.11.2020 var det fem spotprisavtaler på strømpris.no med garantert negativt påslag i seks måneder

varige avtaler, når avtalene i realiteten er kortvarige.

I avtaler som selges med svært gode vilkår, eksempelvis med negativt prispåslag, vil mange kunder forstå at avtalen faktisk er et kampanjetilbud og at vilkårene nødvendigvis må endres på noe sikt. I andre tilfeller vil det ikke være like åpenbart for kunden at han eller hun inngår en avtale som vil endres i løpet av kort tid.

Informanter har trukket frem eksempler der kunder blir varslet om endringer i priser og/eller avtalevilkår svært kort tid etter avtaleinngåelsen, for eksempel innen det har gått to uker. Noen ganger kommer det varsel om endringer samtidig med at kundene inngår avtale. I andre tilfeller står det opplyst i avtalevilkårene at kunden må opprette avtalegiro innen en viss tid for å unngå å overflyttes til en annen avtale (Figur 4-3), eller det tilkommer kostnader for tilleggsprodukter som var gratis i den første perioden (gjørne før avtalegiro er opprettet). Det er ifølge informanter heller ikke er uvanlig at kraftleverandørene gradvis øker prisene på kundenes avtaler, slik at inaktive kunder ender opp med en dyr kraftleveringsavtale.

Figur 4-3: Eksempel på avtale der det er krav om bruk av avtalegiro

En forutsetning for avtalen er at du som kunde oppretter avtalegiro for å holde kostnadene på avtalen lavest mulig.
Etter 6 måneder fortsetter kundeforholdet på [Telinet Spotpris](#).

Kilde: Skjermtutklipp fra
<https://www.telinet.no/stromavtaler/telinet-strompris/>, 23.11.20

Avtalene som er rangert høyest på [strømpris.no](#), har per i dag en garantert prisvarighet på seks måneder. De fleste av disse avtalene har samtidig også en maksimal varighet på seks måneder, slik at man etter denne perioden blir man flyttet over på en annen kraftleveringsavtale.

Forretningspraksisen i markedet synes dermed å innebære at det kan være utfordrende for den jevne forbruker å identifisere gode kraftleveringsavtaler som er rimelige på sikt, dersom dette er kundens ønske. Selv om det finnes slike avtaler i markedet, er det ikke rett frem for forbruker å skille disse fra avtaler som er kortvarige. Det er heller ingen generell norm eller standardisert garantitid for hvor lenge priser og vilkår som er inngått på avtaletidspunktet vil vare. Unntaket er avtalene med garantitid på seks måneder på [strømpris.no](#).³⁷

Dyre avtaler i etterkant av kampanjeperioden

I etterkant av kampanjeperioden får kunden gjerne en vesentlig høyere pris, ved at priselementene i avtalen øker eller at kunden flyttes over på en annen kraftleveringsavtale.

³⁷ Det finnes også enkelte avtaler med en garantert prisvarighet på 12 måneder.

Figur 4-4: Eksempel på vilkår i kampanjetilbud (topp) + etterfølgende avtale (midt), og tilsvarende ordinær spotprisavtale (bunn)

Spotpris med et avslag på 12,98 øre/kWh i 6 måneder!

Gul garantispot

- ☒ Strøm til spotpris
- ☒ Garantert lavt påslag
- ☒ eFaktura og AvtaleGiro
- ☒ Ingen bindingstid

Bestill

Om avtalen Vilkår **Priser**

Med Gul garantispot betaler du spotpris for strømmen du bruker, og 0 kr i månedsbeløp. I tillegg får du et avslag på 12,98 øre/kWh i 6 måneder! Påslaget er på kun 0,99 øre/kWh og inkluderer lovpålagte avgifter, en pris vi garanterer at du beholder i 6 måneder - helt uten bindingstid. Etter 6 måneder får du strømvantalen [Strøm til spotpris](#).

Strøm til spotpris

- ☒ Prismatch – får du tilbud om billigere strøm fra en annen leverandør, matcher vi prisen
- ☒ Vi fikser alt med din tidligere strømleverandør

Bestill

Om avtalen Vilkår **Priser**

Du betaler det samme for strømmen som vi gjør på strømbørsen. Under kan du søke opp siste tilgjengelige strømpris. I tillegg betaler du 47 kr/mnd, og et påslag på 5,99 øre/kWh som inkluderer lovpålagte elsertifikatkostnader.

Velg spotpris med Strøm til lavpris

- ☒ Vår mest populære spotprisavtale
- ☒ Prismatch - vær trygg på at strømmen din alltid er billig
- ☒ Ingen bindingstid

Bestill

Om avtalen **Priser**

Med Strøm til lavpris får du vår mest populære avtale. NorgesEnergi har i tillegg prismatch: får du et bedre tilbud av noen av våre konkurrenter matcher vi prisen. Enkelt og greit. Med strøm til lavpris betaler du det samme for strømmen som vi gjør. I tillegg kommer et månedlig fastbeløp på kun 27 kr, samt 3,49 øre/kWh som inkluderer lovpålagte elsertifikater.

Kilde: Skjermutklipp fra NorgesEnergi³⁸, 19.11.20 Merknad: Kampanjeperiode (topp), avtale etter kampanjeperiode (midt), ordinær spotprisavtale (bunn)

Figur 4-4 viser et eksempel der kunden først inngår en avtale med negativt påslag i en periode på seks måneder. Den etterfølgende avtalen som kunden flyttes over på er en spotprisavtale med betydelig høyere prislelementer enn den ordinære spotprisavtalen som markedsføres av samme selskap. I eksempelet er det ingenting annet som

skiller avtalen man flyttes over på, og kraftleverandørens ordinære spotprisavtale, utenom at prisen i form av både fastbeløpet og påslaget, er høyere for avtalen man flyttes over til. Dersom kunden blir værende lenge på denne avtalen, vil hun altså betale mer for strømmen enn om hun ikke

³⁸ <https://norgesenergi.no/stromavtaler/gul-garantispot/>, <https://norgesenergi.no/stromavtaler/strom-til-spotpris/> og <https://norgesenergi.no/stromavtaler/strom-til-lavpris/>

kjøpte avtalen med kampanjetilbud, men heller inngikk en ordinær avtale (gitt at denne er varig).

Det er også ulik praksis når det gjelder å oppgi informasjon om hva som skjer i etterkant av kampanjeperioden. I noen tilfeller står det oppgitt at man flyttes over på en annen kraftleverings-

avtale når kampanjeperioden er over, i andre tilfeller informeres det kun om at prisene etter kampanjeperioden kan endres med to ukers varsel (se

Figur 4-5).

Figur 4-5: Eksempel på avtale der det ikke informeres om pris i etterkant av kampanjeperiode

GE Spotpris

Pris: **-6.39 øre/kWh** | Fastbeløp: **9.00 kr/mnd**

Dette er en spotprisavtale med et påslag på -8,3 øre/kWh. EI-sertifikater er inkludert.

På dette produktet kjøper vi inn kraften direkte fra den nordiske el-børsen Nord Pool. Denne prisen varierer fra time til time i takt med tilbud og etterspørsel. For timesmålte anlegg fakturerer vi derfor ut i fra timesverdiene, og da benytter vi netteiers JIP (forbruksprofil) til avregning dersom du ikke har et timesmålt anlegg.

Avtalen har et fastbeløp på 9,- mnd. (7,2 i NO4).

Det garanteres at det ikke vil bli noen endring av påslaget de første 6 mnd. Etter dette kan prisjustering av påslag/fastbeløp gjøres med 2 ukers varsel.

“GE Spotpris” faktureres månedlig, etterskuddsvis.

Produktet har ingen bindingstid og kundene blir varslet ved en eventuell endring av påslag.

Kilde: Skjermtutklipp fra <https://www.ge.no/stromavtale/produkt/gespotpris/bestill>, 16.11.2020

Som følge av den utstrakte praksisen med kampanjetilbud (og senere vilkårsendringer), er det en forutsetning at forbrukeren både er velinformert og aktiv dersom han eller hun ønsker en kraftleveringsavtale som er rimelig over lenger tid. Som beskrevet i kapittel 4.1 er det flere årsaker til at kundene i mange tilfeller verken er opplyste eller aktive. Når det heller ikke fremgår klart på kjøpstidspunktet hvilke avtaler som er kortvarige og hvilke som har varige vilkår, er det krevende for forbruker å velge en avtale som passer eget aktivitetsnivå i markedet.³⁹

4.5 Vanskelig å få med seg endringer i vilkår

I tillegg til at kunden ikke nødvendigvis er klar over at han eller hun har inngått en avtale med kort varighet, er det heller ikke opplagt at kunden oppdager at vilkårene i kraftleveringsavtalen endres, eller at de flyttes over på andre avtaler etter en viss tid. Dagens praktisering av varsling

ved endringer, sammen med bruk av avtalegiro er viktige årsaker til dette.

Varierende praksis med varsling om endringer

I dag er det store forskjeller i hvordan kundene informeres om endringer i pris- og avtalevilkår. I utgangspunktet skal kunden varsles direkte om slike endringer, enten via e-post eller SMS.⁴⁰ Varsling via «Min Side» er mulig dersom kunden aktivt har valgt dette, i henhold til Standard kraftleveringsavtale.

I praksis er det ifølge våre informanter ikke uvanlig at kunder varsles om prisendringer på «Min Side» selv om de ikke aktivt har valgt dette. Det er blant annet avtaler som krever at prisendringer varsles på «Min Side» eller på kraftleverandørens hjemmeside (Figur 4-6). For de av kundene som får varsel på e-post finnes det eksempler på at varsel om prisøkninger sendes som en del av et lengre nyhetsbrev, fremfor at informasjon om prisøkningen er hovedbudskapet i varselet som sendes (Figur 4-7). Slike nyhetsbrev kan inneholde både varsler

³⁹ Flere informanter har beskrevet sluttbrukermarkedet som et veddemål mellom kunder og kraftleverandører, der kraftleverandørene vedder på hvor inaktive kundene vil være.

⁴⁰ Kunden skal varsles om alle prisendringer med unntak av endringer i den underliggende spotprisen.

om prisøkninger, eller varsler om overflytting til en annen kraftleveringsavtale.

I mange tilfeller vil kunden heller ikke varsles direkte i forkant av en endring i avtalen, fordi kunden er blitt varselet ved avtaleinngåelse. Et typisk eksempel vil være en del av avtalene som ligger på strompris.no der det fremgår av avtalevilkårene at kunden etter seks måneder vil flyttes over på en annen avtale med andre vilkår. Et annet eksempel er avtaler med vilkår om at kunden må gjøre noe aktivt (for eksempel opprette avtalegiro) for å beholde avtalen, mens han eller hun vil overføres til en annen avtale hvis ikke dette er gjort innen en viss tid. I slike tilfeller er det vanlig at kraftleverandøren gjennomfører slike endringer uten at det blir varslet på nytt.

Det fremstår altså tydelig at det er varierende praksis for varslings av strømkunder ved prisøkninger og endringer av avtalevilkår. Det finnes mange eksempler på at kunder får varsler som er vanskelige å oppdage og lite tilgjengelige, på grunn av utforming eller plattform de sendes på. Konsekvensen er at strømkundene ikke får med seg at prisen eller vilkårene endres, og at de uvitende har en dyrere strømavtale enn den de hadde ved avtaleinngåelse. Dette kan også gjelde relativt aktive kunder som har gjort et informert valg av kraftleveringsavtale, men som ikke har forutsetninger til å vite om denne vil endres, og i tilfelle når den vil endres, og som til slutt ikke får med seg prisøkningene på grunn av utydelig varslings.

Figur 4-6: Avtale med krav om varsel på Min Side eller hjemmeside

4. Betingelser for Forutsigbar

a. Forutsigbar er en "standard variabel strømprisavtale".

b. Prisen på Forutsigbar endres vanligvis med 2 ukers varsel. Prisendringer varsles via Fjordkrafts internettsider eller Min side.

Kilde: Skjermtutklipp fra

<https://www.fjordkraft.no/strom/stromavtale/fastpris-strom-forutsigbar/avtalevilkar/>, 18.11.20

Figur 4-7: Eksempel på varsel av prisendringer



HOS OSS FÅR DU 100% FORNYBAR ENERGI

Agva Kraft selger 100% fornybar energi. Vi kan ikke styre hva som kommer ut av kontakten din, men vi kan styre hvor pengene dine går. Når du kjøper strøm fra kraftleverandører som ikke handler opprinnelsesgarantier går kun 16% av pengene dine til produksjon av fornybar energi. Når du kjøper fra Agva Kraft går 100% av pengene dine til fornybar energi.

Gjennom ordningen med opprinnelsesgarantier, som Statnett kontrollerer i Norge, vil det for hver kWh du bruker bli produsert tilsvarende mengde grønn strøm. Dette betyr at pengene du betaler for strømmen går til produsenter av fornybar energi. Ifølge NVE sin siste varedeklarasjon er andelen fornybar energi i Norge kun 16%. Du som kunde i Agva Kraft har altså gjort et godt valg som sikrer deg 100% fornybar energi.



Vilkår & prisendringer

Sponsingen av din avtale er snart slutt. Ditt produkt går fra 1. januar over til et normalt påslag på 8,9 øre per kWh samt at beregnes på grunnlag av bransjens innkjøpspris. Du finner mer informasjon i [avtalevilkårene dine](#). Har du spørsmål kan du kontakte vår [kundeservice](#).



Strømsparing

Vi har satt opp noen tips og råd du kan følge for å redusere strømforbruket i vårt [blogginnlegg](#). Noen av disse tiltakene gir umiddelbar effekt, mens andre er mer omfattende. Husk at for hver

Kilde: Oversendt fra Forbrukerrådet

Avtalegiro reduserer forbrukernes prisbevissthet

Bruk av e-faktura og Avtalegiro er blitt utbredt i de fleste bransjer, og det er ikke uvanlig at kunden belastes et fakturagebyr dersom fakturaen skal sendes på papir. I sluttbrukermarkedet er det flere kraftleveringsavtaler som krever bruk av Avtalegiro, hvis ikke flyttes kunden over på en annen avtale.

Sammenlignet med papirfaktura bidrar e-faktura og særlig Avtalegiro til at kunden i mindre grad blir gjort oppmerksom på innholdet i selve fakturaen. Når en e-faktura skal betales blir kunden i utgangspunktet kun informert om totalbeløpet, og det er ikke nødvendig å åpne fakturaen før betaling. Med Avtalegiro trekkes det fakturerbare beløpet automatisk uten at kunden blir informert om eller må godkjenne beløpet. Utbredelsen av e-faktura og Avtalegiro kan dermed bidra til at kunder får mindre kjennskap til hva de faktisk betaler for, og dermed blir mindre prisbevisste. Hvis kundene i utgangspunktet har lite kjennskap til eget strømforbruk og strømprisen, og de heller ikke jevnlig ser på innholdet i fakturaen, er det vanskelig å få med seg at prisene til leverandøren blir endret.

4.6 Salgskanaler som gir kunden begrenset informasjon og dokumentasjon

I sluttbrukermarkedet for strøm er det utstrakt bruk av salg- og markedsføringsmetoder som telefonsalg, salg på stands, mersalg ved kjøp av andre produkter⁴¹ og salg ved boligovertakelse. Disse salgskanalerne er ikke nødvendigvis egnet til å gi kunden utfyllende informasjon om avtalevilkår og anledning til å sammenlikne ulike tilbud på kjøpstidspunktet. Videre er det vanskelig å i ettertid dokumentere om det som er blitt sagt samsvarer med betingelsene i produktet kunden kjøper. Utstrakt bruk av disse salgskanalerne kan dermed bidra til å forsterke informasjonsproblemene som allerede eksisterer i markedet.

Salgskanalerne er ikke egnet til å gi tilstrekkelig og god informasjon

Telefonsalg er svært utbredt i sluttbrukermarkedet for strøm. Ved telefonsalg mottar kunden muntlig informasjon om kraftleveringsavtalen fra en ofte pågående selger. Ettersom informasjonen blir gitt muntlig, er det vanskelig å forholde seg til og få med seg den informasjonen som blir gitt. Kunden er også i en situasjon der det er vanskelig å

sammenlikne det mottatte tilbudet med egen kraftleveringsavtale og eventuelt andre avtaler. Flere informanter påpeker at det ikke er uvanlig med telefonselgere som gir uriktige opplysninger om kraftleveringsavtalen.

Klager knyttet til telefonsalg utgjør den største andelen klager som Forbrukertilsynet mottar om kraftleverandører.⁴² Typisk er dette klager fra kunder som er blitt oppringt selv om de er reserverte mot telefonsalg, eller at de er blitt utsatt for villedende markedsføring i telefonsamtalen. Ifølge Forbrukertilsynet fremstår telefonsalg som en utfordring i alle markeder som bruker det hyppig, og det er bransjene som i stor grad benytter seg av telefonsalg som havner på klagetoppen til Forbrukertilsynet.

Mange av utfordringene ved telefonsalg er også gjeldende for salg av kraftleveringsavtaler på stands eller i butikk ved kjøp av en annen vare. Også her mottar kunden informasjon muntlig og har vanskelig for å sammenlikne den mottatte informasjonen med noe annet. På stand eller i butikk kan kunden motta noe informasjon skriftlig, slik at det er lettere å sette seg inn i avtalen. Vi har imidlertid ikke kjennskap til hva slags informasjonsmaterieil kunden typisk kan se skriftlig.

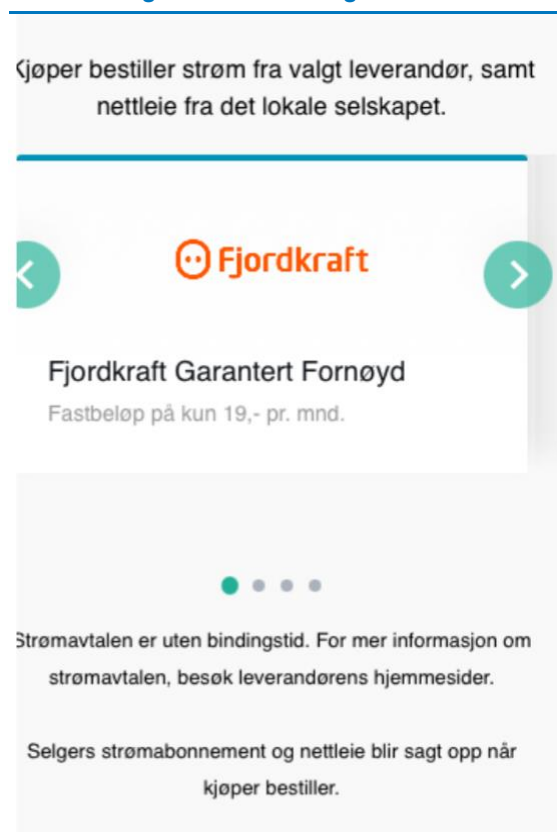
Salg av kraftleveringsavtale ved boligovertakelse er også utbredt i Norge. Ifølge SSB ble det i 2019 omsatt nesten 230 000 eiendommer i Norge (SSB, 2020a) (SSB, 2020b) slik at dette kan utgjøre en betydelig andel av totalt antall bytter av kraftleverandør (600 000, jf. kapittel 5.1). Det er vanlig at eiendomsmeglere betales av en eller flere kraftleverandører for å tilby eller selge en av deres kraftleveringsavtaler ved boligovertakelsen. Denne salgskanalen bærer særlig preg av at kunden gis dårlig informasjon på salgstidspunktet, og at kundene kan oppleve at de presses til et leverandørbytte. Eiendomsmegler har ikke nødvendigvis god kjennskap til kraftleveringsavtalene og egenskapene ved disse. Ved en boligovertakelse der store kjøpesummer er involvert, vil kunden ofte også ha begrenset oppmerksomhet knyttet til vilkår ved en kraftleveringsavtale, som i den sammenheng vil oppfattes å ha liten betydning.

Eiendomsmegler behøver heller ikke å være tilstede ved boligovertakelse, og kjøper og selger går da typisk gjennom overtakelsesprotokollen elektronisk, eksempelvis på mobiltelefonen. I slike tilfeller kan boligkjøper bli tilbudt kraftleveringsavtale som vist i Figur 4-8.

⁴¹ For eksempel rabatt på kraftleveringsavtale ved kjøp elektronikkjeder

⁴² <https://www.forbrukertilsynet.no/dette-fikk-forbrukertilsynet-flest-klager-pa-2019>

Figur 4-8: Eksempel på salg av kraftleveringsavtale ved boligovertakelse



Kilde: Skjerm bilde fra overtakelsesprotokoll i oktober 2020

I dette konkrete eksempelet blir kunden presentert for fire mulige kraftleveringsavtaler å velge mellom uten noe mer informasjon om avtalene enn det som er vist i bildet.⁴³ Vi har kjennskap til at det i situasjoner ved boligovertakelse ofte legges opp til at man må velge en av de tilbudte kraftleveringsavtalene, basert på denne begrensede informasjonen. I noen tilfeller er det ikke mulig å gå videre i overtakelsesprotokollen uten å velge kraftleveringsavtale.

Selger har insentiver til å selge dyre kraftleveringsavtaler

Typisk for salgsmetodene som er nevnt er at selger får provisjon per solgte kraftleveringsavtale. Noen informanter peker på at telefonselgere og selgere på stands i sluttbrukermarkedet ofte har en lønn som i stor grad baserer seg på provisjon. De avtalene som selgerne får høyest provisjon for, er avtalene som gir kraftleverandøren høyest inntekter, og som dermed er dyrest for kunden. Informanter peker også på at det hører til

⁴³ Avtalen som selges i figuren er for øvrig ikke mulig å finne ved å trykke seg gjennom Fjordkraft sine nettsider. Det er mulig å finne avtalen dersom man googler den, og det finnes en lenke til den på strømpris.no.

⁴⁴ Selv om hele telefonsamtalen ikke blir tatt opp er det noen kraftleverandører som ber om tillatelse til å ta opp

sjeldenhetene at rimelige (og langvarige) spotprisavtaler tilbys i slike salgskanaler, ettersom selgerne i liten grad gis anledning eller insentiver til å selge slike.

Det er vanskelig for kundene å klage i ettertid

Felles for flere av de nevnte salgsmetodene er at kunden mottar en del muntlig informasjon om betingelsene i kraftleveringsavtalen. Informasjonen som gis blir i få tilfeller lagret på et varig medium, og er derfor ikke etterprøvable⁴⁴. Kunden kan derfor oppleve at informasjonen som er gitt muntlig ikke stemmer overens med de faktiske betingelsene i kraftleveringsavtalen hun kjøper. Likevel kan terskelen for å klage være høy, fordi kunden ikke har fullstendig oversikt over den informasjonen som ble gitt muntlig. Ettersom det også vil være begrenset dokumentasjon som kan fremlegges for Elklagenemda eller Forbrukertilsynet, vil det også være krevende å få realitetsbehandlet klagen.

4.7 Prissammenlikningstjeneste som ikke har fungert effektivt

Strømprisportaler 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 kan løfte frem rimelige og varige kraftleveringsavtaler. Strømprisportalenes utforming kan ha bidratt til utbredelsen av mange kortsiktige tilbud, og kan også ha ført til at kunder har fått dårlige råd.

Tidligere utforming av strømpris.no bidro til fremvekst av kortsiktige/«useriøse» avtaler

Tidligere ble avtalene på strømpris.no kun rangert etter lavest forventet månedspris. Strømpris.no er en viktig markedsføringskanal for flere kraftleverandører, kanskje særlig mindre kraftleverandører med begrenset markedsføringsbudsjett. Blant disse aktørene, men også blant større og mer etablerte aktører, har det vært hard konkurranse om å ligge på toppen av strømpris.no.

Konkurransen har ført til fremvekst av svært billige kraftleveringsavtaler, blant annet avtaler med betydelige negative påslag. Fordi disse avtalene naturlig nok utgjør en kostnad for kraftleverandørene, har avtalene, i tillegg til å være billige, også vist seg å være svært kortvarige. Som beskrevet i kapittel 4.4 blir det ikke

den avsluttende oppsummeringen av samtalen. Det er ikke sikkert kundene har tilgang til dette lydopptaket, og det er heller ingen garanti for at det som blir sagt i oppsummeringen, eller de betingelsene man senere mottar skriftlig, stemmer overens med det kunden er informert om tidligere i samtalen.

nødvendigvis kommunisert hvor lenge prisen som er gjeldende ved avtaleinngåelse vil vare, og i praksis er dette ofte kun en kort periode. Vi har blitt informert om eksempler der prisen har økt så tidlig som 14 dager etter avtaleinngåelse. Forbrukerrådet har tidligere forsøkt å identifisere kortsiktige avtaler ved at kraftleverandørene skulle rapportere hvorvidt avtalen var en kampanje. Ifølge Forbrukerrådet var det flere selskap som unnlot å opplyse om dette, til tross for at de økte prisene eller flyttet kundene over på dyrere avtaler etter kort tid.

Priskonkurransen har også ført til at kraftleverandører har opprettet avtaler med såkalte «skjulte priselementer». I slike tilfeller har kundene, utover prisen som er lagt til grunn for rangeringen på strømpris.no, blitt belastet ytterligere beløp. Det samme er tilfellet med avtaler der prisen kun gjelder for en viss mengde kraft, eller kunden flyttes over på en annen avtale dersom det ikke inngås avtalegiro. Prisen som har vært utgangspunktet for rangeringen på strømpris.no har dermed ikke vært reell.

Garantert prisvarighet har forbedret portalen

Forbrukerrådet har senere endret utformingen av strømpris.no slik at avtaler som har en garantert varighet på seks måneder eller lengre, rangeres høyere enn avtaler uten garantert prisvarighet. I dag tilbys en rekke avtaler som har gunstige priser i seks måneder. Det er også oppstått noen avtaler som har garantert gunstige priser i 12 måneder og 24 måneder.

Selv om det er liten tvil om at endringen av strømpris.no har vært gunstig for kundene er det fortsatt noen utfordringer. At en avtale har garantert prisvarighet i seks måneder fordrer fortsatt at kunder må være aktive for å sikre seg rimelige avtalevilkår over tid. Selv om endringen har gjort det enkelt å finne avtaler som er gode på kort sikt, er det fortsatt utfordrende å finne gode avtaler som varer utover seks måneder.⁴⁵ På strømpris.no informeres det heller ikke om hva som skjer etter garantitidens utløp.

Strømprisportalene inneholder kun avtaler på leverandørenes nettsider

Avtalene som ligger ute på de ulike strømprisportalene er kun avtaler som det er mulig å inngå i dag, såkalte «aktive avtaler». Et krav for at en kraftleveringsavtale skal ligge på strømpris.no er for eksempel at det skal være mulig å inngå avtalen på kraftleverandørens hjemmeside.

Det er samtidig en rekke avtaler som ikke finnes på noen av strømprisportalene, både aktive avtaler og avtaler som ikke tilbys lenger.

Blant de aktive avtalene som ligger på strømprisportalene finner vi flere avtaler som kraftleverandørene ikke tilbyr på nettsidene sine, men som de selger via andre salgskanaler. Ifølge våre informanter er dette typisk de aller rimeligste og dyreste avtalene til kraftleverandørene. Utover disse aktive avtalene er det en rekke avtaler som ikke lenger tilbys til nye kunder, men som det fortsatt er kunder på.

Det er en avveining som ligger til grunn for at ikke alle kraftleveringsavtaler ligger på strømpris.no. På den ene siden skal strømpris.no være en kanal for å kunne inngå kraftleveringsavtaler, og det er dette som er begrunnelsen for at det kun er avtaler på kraftleverandørenes nettsider som ligger der. På den andre siden medfører dette at kunder som ønsker å finne informasjon om sin eksisterende avtale og sammenlikne den med andre avtaler ikke har mulighet til dette.

4.8 Samlet vurdering av hovedutfordringer

Vi har vist at kundene står overfor flere utfordringer når de skal orientere seg i sluttbrukermarkedet for strøm og velge riktig kraftleveringsavtale. Utfordringene er både knyttet til grunnleggende markedsforhold, og til markedsaktørens handelspraksis og utforming av avtalevilkår, gitt dagens rammer for konkurransen i markedet.

Grunnleggende forhold ved markedet innebærer at kundene ofte har begrenset interesse og kunnskap om produktet, prisen og eget strømforbruk. Kundene kan også være lite bevisst på skillet mellom nett og strøm, og hvilket priselement som kan påvirkes ved valg av kraftleveringsavtale. Ettersom engrosprisen varierer betydelig, har kunden heller ikke noen tydelig oppfatning av hva strømmen bør koste til enhver tid. Utgangspunktet er dermed at det eksisterer en informasjonsskjevhet mellom kundene og leverandørene i markedet.

Med dette utgangspunktet kan det være krevende for kunden å orientere seg i et marked med et stort antall kraftleverandører, avtale typer og avtaler. Avtalene betegnes gjerne med standardbegreper som ikke nødvendigvis er kjent for forbruker eller brukes konsistent i markedsføringen. Når kraftleverandører også tilbyr flere avtaler innenfor

⁴⁵ Det kan være mange kraftleveringsavtaler som tilbys i markedet som har gode vilkår over lengre tid. Men det er ikke åpenbart for kunden hvilke avtaler dette er.

hver avtalestype, noen ganger med nær likelydende navn, men med ulike kombinasjoner av flere priselementer, tilleggsprodukter og særvilkår, er det ikke rett frem for forbrukerne å sammenlikne tilbudene.

Mens en del forbrukerne sannsynligvis lykkes med å identifisere hvilken avtale som er best på kort sikt, er det svært krevende å vurdere hvilken avtale som er mest gunstig på lang sikt. Dette vanskeliggjøres gjennom utstrakt bruk av kampanjetilbud som ikke nødvendigvis er merket i markedsføringen, i kombinasjon med varierende praksis for varslings- og endringer i vilkår. Sammenliknet med andre abonnementsmarkeder synes sluttbrukermarkedet for strøm å være karakterisert av at vilkår endres relativt hyppig og at kunder i mindre grad gjøres oppmerksomme på dette. Det stilles derfor store krav til at forbrukeren er både velinformert og aktiv dersom han eller hun ønsker en kraftleveringsavtale som er rimelig over lenger tid.

Strømprisportaler som strømpris.no har bidratt til å forenkle arbeidet med å sammenlikne priser og vilkår i ulike avtaler, for kunder som kjenner til og bruker disse portalene. Samtidig har utformingen av portalene sannsynligvis også ført til fremvekst av mange kortsiktige avtaler eller også avtaler med skjulte priselementer, og kan slik ha bidratt til å gi kundene dårlige råd. Dagens utforming av strømpris.no er bedre enn tidligere ved at det kreves minimum seks måneders varighet på avtaler som kan rangeres på topp. Det er likevel en viss usikkerhet om prisgarantien overholdes i praksis, og flere informanter har fortalt at dette ikke alltid er tilfelle. Mange kunder har også dårlige forutsetninger for å kunne kontrollere strømreregningen og avdekke eventuelle feil.

Det er også mange kunder som kjøper strøm gjennom andre salgskanaler, som telefon, på stands og ved boligovertakelse. Felles for disse salgs-

kanalene er at de er lite egnet til å gi kunden god og tilstrekkelig informasjon om ulike tilbud og valgmuligheter, og at tilbudet kundene til slutt presenteres skriftlig ikke nødvendigvis er i tråd med det som er blitt sagt muntlig. Ettersom det ofte ikke finnes dokumentasjon på hva som er blitt sagt i telefon eller på stand, er det også vanskelig for kunden å bevise det, dersom det har foregått villedende markedsføring.

Oppsummert ser vi at kundene kan stå overfor mange utfordringer når de skal orientere seg i markedet og sammenlikne ulike tilbud. Utfordringene er både knyttet til grunnleggende forhold ved markedet, og også til aktørenes handelspraksis og utforming av avtalevilkår. Generelt innebærer utfordringene at det oppstår en informasjonsskjevhet i markedet der kunden har mindre informasjon enn kraftleverandørene når de skal inngå en avtale (asymmetrisk informasjon).

Informasjonsproblemet vil i ulik grad være gjeldende for ulike kundegrupper. Mens noen kunder er interessert og relativt godt opplyst, vil andre oppleve at det er vanskelig å skaffe seg et tilstrekkelig godt informasjonsgrunnlag når de skal velge eller bytte kraftleveringsavtale. I praksis kan dette informasjonsproblemet blant annet føre til at

- Kunden ikke finner frem til det beste tilbudet og velger avtaler som innebærer at hun betaler mer for strømmen enn nødvendig.
- Kunden finner frem til et tilbud som er godt på kort sikt, men får ikke med seg at vilkårene endres og blir værende på dyre strømvikavtaler i lang tid.
- Kunden bevisst velger å ikke forholde seg til markedet (være inaktiv) fordi det oppleves tyngende å søke etter bedre avtaler enn den kunden har i dag.

5. Hvordan asymmetrisk informasjon påvirker konkurransen i markedet

I dette kapittelet vil vi vurdere hvordan utfordringene som beskrives i kapittel 4 kan påvirke konkurransen og effektiviteten i sluttbrukermarkedet for strøm, og dermed priser og vilkår for kundene.

Vi vil først beskrive mulige virkninger med utgangspunkt i standard økonomisk teori. Vi beskriver kriterier for velfungerende konkurranse og i hvilken grad disse synes oppfylt i sluttbrukermarkedet for strøm. Videre drøftes hvordan asymmetrisk informasjon kan påvirke konkurransen gjennom å øke byttekostnader som naturlig eksisterer i markedet.

Som beskrevet vil det til en viss grad være utfordringer med asymmetrisk informasjon i de fleste markeder, uten at det nødvendigvis er skadelig for konkurransen og tilbudet til forbrukerne. En utfordring er å vurdere i hvilken grad informasjonsproblemet som er identifisert her er egnet til å påvirke konkurransen negativt. For å belyse dette gjør vi en forenklet undersøkelse av hvordan markedet synes å fungere basert på relevante markedsindikatorer.

5.1 Ligger det til rette for velfungerende konkurranse?

Velfungerende markeder med virksom konkurranse sikrer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Når kriteriene for velfungerende konkurranse er oppfylt fører konkurransen også til velferd for forbrukerne. Denne velferden oppstår fordi høy konkurranse om kundene gir høyere effektivitet⁴⁶ og lavere priser (i dette tilfellet påslag).⁴⁷ I tillegg vil velfungerende konkurranse gi aktørene incentiver til innovasjon, både for å redusere kostnader og øke inntekter. Dette vil gi bedre produkter og tjenester for kundene på lang sikt.

⁴⁶ Konkurranse bidrar til å presse ut ineffektive aktører og sikrer dermed at det er de mest effektive aktørene som løser oppgavene. I sluttbrukermarkedet for strøm er det en fordel for kundene om de mest effektive aktørene står for fakturering (ink. inkasso), kjøp av kraft (balanseansvar), elsertifikater og ev. OGer, kundeservice, markedsføring, samt verdikjende tjenester for strømsparing, komfort og lignende.

⁴⁷ Lav pris (til en gitt kvalitet) er et samfunnsøkonomisk gode bla. fordi det gir riktig (høyere) forbruksmengde og dermed økt forbrukernytte.

Kriterier for velfungerende konkurranse

Fem av de viktigste kriteriene for velfungerende konkurranse, og dermed størst mulig velferd for forbrukerne, er:

- **Lave inngangsbarrierer:** For høye inngangsbarrierer kan redusere antall konkurrenter og dermed konkurransen.
- **Mange selgere og kjøpere** (fravær av markedsrett): Mange selgere gir sterkt incentiv 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 gjør aktive valg:** Til slutt må tilstrekkelig mange aktører, inkludert kunder, ta aktive, nyttemaksimerende valg

Hvis kriteriene for velfungerende konkurranse er tilstede, vil i utgangspunktet konkurransen alene sørge for at markedet fungerer effektivt og sikrer høy forbrukervelferd. Forbrukervelferden vil komme til uttrykk gjennom god tilgjengelighet og kvalitet på produkter og tjenester, til riktige priser, på kort og lang sikt.

Fleire av kriteriene for velfungerende konkurranse er oppfylt

I sluttbrukermarkedet for strøm synes flere av kriteriene for velfungerende konkurranse å være oppfylt. Det er lave inngangsbarrierer i markedet. Nettselskapet står for den fysiske leveransen, mens kraftleverandøren har ansvar for å kjøpe inn og fakturere strøm på vegne av kunden⁴⁸, noe som i langt mindre grad krever investeringer. Noen kraftleverandører tilbyr også andre typer produkter og tilleggstjenester, men dette er ikke en forutsetning for å delta i markedet.⁴⁹ Det er heller ingen

⁴⁸ Dette innebærer også kjøp og fakturering av relaterte produkter som elsertifikater og opprinnelsesgarantier

⁴⁹ Ordningen med gjennomfakturerings innebærer kostnader og administrasjon for kraftleverandørene som velger å tilby kundene felles fakturering av nettleie og strøm. Dette er ikke et krav for å delta i markedet, men vil uansett representere etableringsbarrierer i markedet hvis kundene har preferanser for felles fakturering. Vi drøfter dette nærmere i vedlegg A.2

kostbare krav som må oppfylles for å få omsetningskonsesjon og dermed tillatelse til å selge strøm til kundene.

Det er videre mange selgere i markedet – for tiden mer enn 120 kraftleverandører i Norge.⁵⁰ Selv om noen store aktører har betydelige markedsandeler nasjonalt, og enkelte mindre aktører har store markedsandeler innenfor sine «lokale» nett-områder,⁵¹ er det også en rekke mindre aktører som deltar i konkurransen om kundene.

Som beskrevet i 4.1 kan ikke kraftleverandørene påvirke kvaliteten på strømleveransen, noe som innebærer at hovedproduktet de formidler til kundene er fullstendig homogent. Dette tilsier hard priskonkurranse i markedet, ettersom kundene i utgangspunktet vil ha få andre interesser enn å finne den leverandøren som kan tilby lavest pris. Samtidig gir det aktørene sterke insentiver til å differensiere sin totalleveranse til kunden, ettersom en fullstendig priskonkurranse i utgangspunktet vil innebære at det ikke er mulig å tjene en margin – prisen vil konkurreres ned til marginalkostnad og enhver aktør som setter prisen høyere vil miste alle sine kunder. Dette kan bidra til å forklare det store tilbudet av ulike kontraktstyper og prismodeller for selve strømleveransen, og tilleggstjenester som selges sammen med strømproduktet. Jo mer differensierte kontrakter aktørene tilbyr, jo større rom for har de til å prise over marginalkostnad.

Kriteriet om full informasjon og aktive kunder er i mindre grad oppfylt

Et velfungerende marked forutsetter også at strømkundene har god tilgang på informasjon, og samtidig evne til å bruke informasjonen til å ta rasjonelle valg. Forholdene som er beskrevet i kapittel 4 gir grunn til å stille spørsmål ved om dette er tilfelle i sluttbrukermarkedet for strøm. Gjennomgangen indikerer at kundene står overfor et betydelig informasjonsproblem når de skal orientere seg i markedet og velge eller bytte leverandør og avtale.

For å sikre seg gode betingelser over tid stilles store krav til kundens aktivitet og evne og vilje til å fremskaffe informasjon. Blant norske husholdninger vil det sannsynligvis være stor variasjon når det gjelder nettopp dette. Mens noen kunder sjekker egen strømvatle med jevne mellomrom og bruker tid på å undersøke alternativer, er det antakelig også mange som sjelden eller aldri vurderer egen avtale opp mot alternativer i markedet. Det er

imidlertid vanskelig å si noe sikkert om hvordan kundene i sluttbrukermarkedet fordeler seg mellom disse ytterpunktene og i hvilken grad den jevne forbruker kan sies å være tilstrekkelig opplyst og aktiv til å gjøre rasjonelle valg og bytter av kraftleverandør.

Et mål som kan si noe om kundenes aktivitet i markedet er antall gjennomførte leverandørbytter. I 2019 ble det blant husholdningskunder gjennomført nær 650 000 leverandørbytter, noe som utgjør 24,2 prosent av norske husholdningskunder⁵² (RME, 2020). Dette er en økning fra 2018, hvor det ble registrert i underkant av 580 000 leverandørskifter. Selv om tallene viser at det er en del aktive kunder i sluttbrukermarkedet for strøm, er det en betydelig andel som er inaktive. Det store flertallet byttet ikke strømvatle i 2019 (minimum 75,8 prosent). Hvis vi antar at en del av de aktive kundene bytter flere ganger i året, innebærer det at andelen som ikke har byttet er høyere.

Sannsynligvis er det også en betydelig andel av kundene som svært sjelden, eller aldri, bytter kraftleveringsavtale. Det finnes ikke noen fullstendig oversikt over dette, men det er gjennomført noen spørreundersøkelser som kan gi en indikasjon. I Sentio Research sin markedsundersøkelse fra 2017⁵³ svarer 67 prosent at aldri hadde byttet strømvatle, 18 prosent vet ikke om de har byttet, og kun halvparten svarte at de visste hvordan de kunne finne prisen på avtalen de har. Av de forbrukerne som hadde vurdert å bytte strømleverandør, men ikke gjennomført byttet, svarte 27 prosent at det var vanskelig å forstå forskjellen på tilbudene og 23 prosent at det virket for komplisert å bytte. I Forbrukerrådets spørreundersøkelse fra 2020 svarer 65 prosent at det er ett år eller lenger tid siden de sist byttet kraftleveringsavtale, og blant disse er det 19 prosent som aldri har byttet. 4 prosent svarer at de ikke husker.

Det er også en del av byttene som skjer i forbindelse med boligoverdragelser, og som dermed ikke er initiert av kundene selv. Ifølge SSB ble det i 2019 omsatt nesten 230 000 eiendommer (SSB, 2020a) (SSB, 2020b), så bytter ved boligoverdragelse kan utgjøre en betydelig andel av totalt antall bytter. Dette er en salgskanal hvor kunden kan stå overfor et begrenset utvalg avtaler som de har lite informasjon om, og samtidig kan oppleve at de er presset til leverandørvalg, som beskrevet i 4.6. Videre er oppsøkende salg, på telefon og stands, viktige salgskanal og

⁵⁰ Det er ikke alle som tilbyr leveranser i alle områder.

⁵¹ Dette er gjerne kraftleverandører som har vært integrert med nettselskapet i området.

⁵² Merk at statistikken reflekterer totalt antall bytter, noe som betyr at én kunde kan ha byttet kraftleverandør flere ganger.

⁵³ Sentio Research Norge AS (2018) Forbrukernes tilpasning i strømmarkedet 2017

sannsynligvis også en viktig kilde til leverandørbytter. Ved denne type salg ligger det gjerne ikke til rette for at kunden får et godt nok informasjonsunderlag til å kunne vurdere den tilbudte avtalen opp mot alternativer og finne frem til den kraftleveringsavtalene som passer deres behov best, jf. 4.6.

Ettersom en del av avtalene som inngås i markedet er relativt kortsiktige, og etterfølgende avtale gjerne har dårligere vilkår, vil det også være behov for et betydelig antall bytter dersom kunden skal sikre seg gode vilkår over tid. Sett i lys av dette, samt at 200 000 boliger overdras i året, kan 650 000 bytter fremstå relativt lavt.

Et høyt antall bytter er ikke nødvendigvis noe godt mål på kundenes aktivitet eller konkurransen i markedet. Dersom konkurransen fungerte perfekt, ville kundene fått strøm til nær marginalkostnad uansett hvilken tilbyder de valgte. En aktiv kunde ville enkelt kunne sjekke at kraftleveringsavtalen hun hadde var konkurransedyktig på pris, og ville ikke trenge å bytte leverandør for å oppnå dette. Selv om kunden ikke har noen monetære kostnader ved å bytte, oppstår transaksjonskostnader ved bytte både for kunden og aktørene i markedet, slik at et høyt antall leverandørbytter ikke er noe mål i seg selv. Derimot er det et mål at kunden er tilstrekkelig opplyst til å kunne gjøre aktive, rasjonelle beslutninger, enten det er å bytte avtale eller ikke.

Som vi har sett står imidlertid kundene overfor et informasjonsproblem når de skal orientere seg i markedet, noe som kan ha betydning for deres evne til å være aktive og gjøre rasjonelle valg. I det videre vil vi beskrive hvordan informasjonsproblemet vil kunne påvirke konkurranse-dynamikken i sluttbrukermarkedet i strøm.

5.2 Informasjonsproblemet øker kundenes søke- og byttekostnader

Informasjonsproblemet i sluttbrukermarkedet for strøm gjør at det er tidkrevende for forbrukeren å skaffe seg tilstrekkelig informasjon til å ta rasjonelle (nyttmaksimerende) valg. All tidsbruk knyttet til å orientere seg i markedet, identifisere aktuelle tilbydere og sammenlikne avtaler kan betegnes som *søkekostnader*. Informasjonsproblemet som kundene

står overfor i sluttbrukermarkedet vil altså øke søkekostnadene.

Søkekostnader er kostnader som påløper uavhengig av om kunden velger å bytte leverandør eller ikke. I tillegg vil kundene måtte bære byttekostnader dersom de faktisk velger å foreta bytte av kraftleverandør. Byttekostnader omfatter alle ulemper forbrukeren har ved å bytte leverandør, som kan være økonomiske, praktiske, tidsmessige eller psykologiske kostnader.⁵⁴ Når det gjelder bytte av strømvifte er det på plass detaljert regulering som skal gjøre dette minst mulig krevende for forbruker. Det har blant annet ingen økonomisk kostnad å bytte leverandør (med mindre man har en avtale med bindingstid), og det er ny leverandør som gjennomfører leverandørbyttet for kunden via Elhub. Av svarene i Sentio Research sin forbrukerundersøkelse er det imidlertid en ikke ubetydelig andel som likevel oppfatter at det er tyngende å bytte strømleverandør – altså eksisterer uansett en form for opplevde byttekostnader.

Søke- og byttekostnader eksisterer i ulik grad i de fleste markeder, og spesielt i markeder for abonnementsprodukter.⁵⁵ I slike markeder vil alle kunder som allerede har et abonnement stå overfor en byttekostnad ettersom den enkleste løsningen for forbruker alltid vil være å forbli hos eksisterende leverandør. Alle andre løsninger vil innebære kostnader, ved at forbruker må innhente informasjon om alternativer og ta aktivt stilling til valg av ny leverandør.⁵⁶ Dette vil også gjelde i sluttbrukermarkedet for strøm. Når kjerneproduktet i strømleveransen i tillegg er et homogent produkt, vil kunden i utgangspunktet ha liten interesse for å bytte leverandør med mindre hun forventer å få redusert strømregningen.⁵⁷

Oppsummert vil det naturlig eksistere en form for byttekostnad i sluttbrukermarkedet for strøm, ettersom strøm er et homogent abonnementsprodukt. I markeder med byttekostnader vil det typisk ligge til rette for utnyttelse av eksisterende kunder, som vi beskriver i det videre. Informasjonsproblemet bidrar imidlertid til å øke byttekostnadene ved at det blir vanskeligere og mer tyngende for forbruker å orientere seg i markedet (det tilkommer søkekostnader). Når kunden i utgangspunktet er lite interessert i å bytte leverandør, skal det ikke så høye søkekostnader til for at kunden lar være å innhente informasjon og

⁵⁴ Byttekostnader vil innebære at produkter som er homogene før tegning av abonnement oppfattes som heterogene etterpå. Bakgrunnen er at kunden nå vil ha en transportkostnad for å bytte til en annen leverandør.

⁵⁵ Selv i markeder hvor forbruker gjør aktive valg hver dag, som i dagligvaremarkedet, kan kunden ha byttekostnader ved å gå i en ny butikk eller kjøpe et produkt av annet merke enn vanlig. Byttekostnadene kan bestå i økt tidsbruk i

butikken, redusert bonus i et lojalitetsprogram eller usikkerhet knyttet til å prøve noe nytt.

⁵⁶ I noen markeder vil bytte av leverandør også omfatte økonomiske kostnader, for eksempel i alarmmarkedet hvor kunden må betale for installasjon av et nytt alarmsystem.

⁵⁷ Eller dersom kunden har stor interesse for eventuelle prismodeller eller tilleggsprodukter som kraftleverandøren tilbyr.

sammenlikne tilbud, og heller blir værende på eksisterende kraftleveringsavtale.

5.3 Konkurransedynamikk når kundene står overfor søke- og byttekostnader

Både søke- og byttekostnader påvirker konkurransen ved at det gjør kunden mindre prissensitiv og aktiv. Årsaken er at en rasjonell kunde bare vil være villig til å påta seg søke- og byttekostnadene knyttet til å undersøke alternativer, dersom hun forventer at de kan oppveies av bedre betingelser i den nye strømavtalen. Jo høyere søke- og byttekostnader, desto høyere må også forventet besparelse ved å bytte avtale være. Det spiller heller ingen rolle om søke- og byttekostnadene er reelle – det er kundenes oppfatning av disse som er det avgjørende.

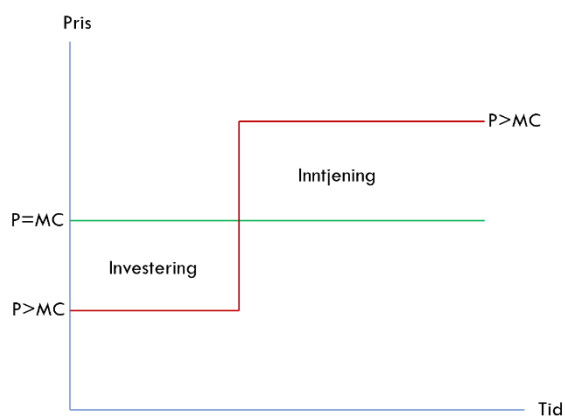
Søke- og byttekostnadene innebærer altså at kunden i mindre grad reagerer på prisendringer, enn i et marked uten slike kostnader. Det betyr også at kunden blir mer tilbøyelig til å forbli hos eksisterende kraftleverandør når prisene øker. Byttekostnadene gir dermed en innlåsingeffekt, der leverandøren får en viss markedsrett som kan brukes til å tjene en margin på sine eksisterende kunder.

Hvor stor markedsmakten er, og dermed hvor mye leverandøren kan heve prisene uten å miste kunder, avhenger av størrelsen på søke- og byttekostnadene. Jo mer tyngende forbruker synes det er å bytte leverandør, desto høyere marginer kan leverandørene tjene på sine eksisterende kunder.

Vissheten om at det er mulig å høste profitt fra eksisterende kunder vil imidlertid som regel motsvares av sterk konkurranse om kundene. Gitt et tilstrekkelig antall tilbydere i markedet, vil disse konkurrere aggressivt om å kapre nye kunder og bygge kundebase, med forventning om profitt i senere perioder. I et marked med byttekostnader vil man derfor typisk se prising under marginalkostnad i tidlige perioder, og priser over marginalkostnad i senere perioder. En slik prising er illustrert med den røde linjen i Figur 5-1.

⁵⁸ Kraftleverandørene kan for eksempel velge å tilby billige avtaler til prisbevisste forbrukere, og samtidig fortsette å selge kraft til en relativt høy pris til den kundegruppen som aldri bytter kraftavtale. Aktører kan også ha som

Figur 5-1: Illustrasjon av typisk prising i marked med byttekostnader



Kilde: Illustrasjon av Oslo Economics

I strømmarkedet kan vi se dette uttrykt ved at nye kunder gjerne får rabatt (subsidie) ved tegning av abonnement, men betaler en premie i (alle) senere perioder.⁵⁸ Dette er ikke nødvendigvis et tegn på at markedet ikke fungerer – men en naturlig konkurranseform der det er byttekostnader. Gitt god konkurranse om kundene, kan kunder i teorien kapre inntil hele den forventede profitten ved tegning av abonnement. Samtidig vil det være mer effektiv konkurranse i et marked uten byttekostnader, alt annet likt:

I prinsippet vil det oppstå et samfunnsøkonomisk effektivitetstap ved at priser i de to periodene avviker fra marginalkostnad. Effektivitetstapet skyldes vridninger i forbruket, der forbruket er høyere enn det som er effektivt i perioden med lav pris, og lavere enn det som er effektivt i perioden med høy pris. Ettersom etterspørselen etter strøm er lite priselastisk (kundene er lite prissensitive), vil denne effekten imidlertid være begrenset i sluttbrukermarkedet for strøm. Kundene vil i stor grad ønske det samme strømforbruket uavhengig av mindre prisendringer.

Mer betydningsfullt er det at kundene sannsynligvis ikke vil kunne vinne tilbake hele den forventede profitten ved tegning av abonnement. Dette vil variere mellom kunder og vil avhenge av hvilken måte de vinnes på. De av kundene som får en rabattert strømpris, eller en kontantoverføring i form av et gavekort eller liknende, vil få en besparelse som kraftleverandørene så forventer å hente inn i løpet av abonnementsperioden. Imidlertid vil kraftleverandøren også ha andre strategier for å vinne kunder, som investeringer i

forretningsmodell å kapre kunder ved lokkepriser/kampanjer, for så å endre vilkårene eller overflytte kunden til annen avtale etter kort tid.

markedsføringsinnsats og bruk av dyre salgskanaler som telefonsalg og stands. Kundene som vinnes gjennom slik innsats vil ikke nødvendigvis få fordel av en gunstig pris i en viss periode.

Vissheten om at hver kunde er lønnsom vil altså ikke bare gi incentiver til å redusere pris for å vinne disse, men også til å øke investeringer i markedsføring og salg for å få kundene til å bytte leverandør – som ikke nødvendigvis kommer forbrukerne til gode slik som redusert pris ville gjort. Den økte markedsførings- og salgsinnsatsen vil i liten grad øke markedsstørrelsen (i volum), ettersom strøm er et nødvendighetsgode. Ettersom kjerneproduktet i leveransen er homogent er det også begrenset hvor mye aktørene kan øke den samlede nytteverdien av strømleveransen for kundene gjennom å bruke ressurser på å differensiere kontrakter, og markedsføre sine produkter.⁵⁹ Resultatet er dermed at det legges stor ressursinnsats i kun å stjele hverandres kunder, noe som reduserer brutto overskudd for produsentene uten å øke nytteverdien for konsumentene i nevneverdig grad. Dermed oppstår et netto samfunnsøkonomisk effektivitetstap fordi aktørene i markedet pådrar seg unødige høye kostnader knyttet til å «bytte» kunder. Dette er kostnader som ikke ville oppstått i et marked der leverandørene ikke forventer å tjene en margin på innelåste kunder.

I tillegg til effektivitetstapet, vil denne konkurranseformen også kunne gi omfordelingseffekter mellom kundegrupper, sammenliknet med et marked uten byttekostnader. Som vi har beskrevet vil leverandørene være villige til å gi nye kunder en rabatt eller en annen fordel i en viss periode, mens det typisk vil være mulig å tjene marginer på eksisterende kundebase. Siden kunden ikke er helt innelåst etter å ha valgt leverandør, vil kunden i teorien bytte leverandør dersom hun forventer at besparelsene ved en ny avtale kan overstige søke- og byttekostnadene hun vil pådra seg i prosessen med å bytte. For kunder som har en preferanse for å følge med i markedet kan dette være tilfelle, mens det vil være en større barriere å overkomme for kunder som ikke har denne preferansen, og som opplever det tyngende og vanskelig å finne nødvendig informasjon.

I praksis kan dette bety at kunder som er relativt informerte og interesserte bytter leverandør ofte,

og dermed ofte kan få gevinsten av en rabatt på strømgjeldingen, uten å ha en lang etterfølgende periode med høyere priser. Mindre opplyste og interesserte kunder vil sjelden få gevinsten ved bytte og utsettes for de høyere prisene hos sin eksisterende kraftleverandør i lang tid. Disse kundene vil også med større sannsynlighet vinnes gjennom aggressiv markedsføring enn gjennom rabatterte priser, slik at de heller ikke har noen gevinst i perioden rett etter bytte.

Dersom kraftleverandørene kunne identifisere hvilke kunder som var aktive og ikke, og hadde mulighet til å perfekt prisdiskriminere, kunne det vært mulig å tilpasse størrelsen på rabattene slik at alle kunder ville komme likt ut. Kunder som forventes å være aktive ville få en mindre rabatt enn kunder som forventes å være inaktive. Til en viss grad vil det være mulig å differensiere mellom kundegrupper i dag – eksempelvis dersom kraftleverandørene har en forventning om at kunder som tegner abonnement på strømpris.no er mer aktive enn kunder som tegner strømabonnement hos elektronikkjeder, kan rabatten som gis til sistnevnte gruppe være større – ettersom forventet levetid, og dermed inntjening på disse kundene er høyere.

Gitt at kraftleverandøren ikke har mulighet til å drive perfekt prisdiskriminering mellom aktive og inaktive kunder, vil produktene i større grad vil være tilpasset gjennomsnittskunden. Det vil i et slikt tilfelle lønne seg å være ny kunde ofte, mens det ikke vil lønne seg å være eksisterende kunde lenge. Altså vil de informerte og aktive kundene kunne komme relativt godt ut, mens de uinformerte og inaktive kundene vil komme dårligere ut enn i et marked uten byttekostnader.

5.4 Sannsynlige virkninger av asymmetrisk informasjon

Vi har beskrevet at asymmetrisk informasjon i sluttbrukermarkedet for strøm øker søke- og byttekostnader, og dermed forsterker alle virkningene som er beskrevet over. Det betyr at muligheten til å tjene profitt på eksisterende (innelåste) kunder øker, noe som motsvares av økt konkurranse om nye kunder. Dette gir seg utslag i større prisdiskriminering mellom kunder som skal vinnes og eksisterende kundebase. Dette øker

⁵⁹ Ressurser benyttet på å differensiere seg og markedsføre sine produkter kan i mange markeder ha stor verdi for kundene. Eksempelvis ved at det utvikles nye produkter som kundene ønsker seg og fordi kundene gjøres kjent med disse gjennom markedsføringsinnsats. I dette markedet har det imidlertid vært få parametere å differensiere seg på, og noen av utslagene har vært differensiering i form av ulike prismodeller, kontraktstyper og tilleggsprodukter som har hatt begrenset verdi for kunden, jf. diskusjon i 4.3, og

markedsføring som til dels har vært egnet til å villedde fremfor å informere. I dag er det i ferd med å åpne seg større muligheter for differensiering som kan dekke faktiske kundebehov eks. i form av energitjenester som kan legge til rette for å optimalisere forbruket med hensyn på pris og etter hvert også for å minimere nettariffr (og nettinvesteringer). I den grad kraftleverandørene tar en rolle i dette kan det øke nytten av å legge innsats i å utvikle nye produkter (differensiering) og markedsføre disse.

effektivitetstapet som oppstår på grunn av unødige kostnader til salg og markedsføring. Videre øker det mulighetene for utnyttelse av inaktive kundegrupper i markedet.

Det er imidlertid viktig å ha med seg at denne konkurransedynamikken uansett til en viss grad vil være tilstede i sluttbrukermarkedet for strøm, der det naturlig er byttekostnader som følge av grunnleggende produkt- og markeds karakteristika (homogent abonnementsprodukt). Det er vanskelig å skille mellom effekten av byttekostnadene som er der naturlig, og virkningene av informasjonsasymmetrien, som forsterker disse.

Det er også vanskelig å vurdere om kunder er inaktive på grunn av informasjonsasymmetrien, eller fordi de bevisst har valgt dette på grunn av lav interesse. Samtidig vil asymmetrisk informasjon nettopp øke barrierene for å være aktiv, og kanskje mest hos de med lavest interesse i utgangspunktet. Det betyr at tiltak som kan redusere asymmetrisk informasjon og dermed byttekostnader, vil kunne føre til at noen av kundene som har vært uinteressert, blir interessert i å følge med på markedet.

5.5 Analyse av konkurransen basert på markedsindikatorer

Vi har til nå gitt en prinsipiell vurdering av hvilke effekter asymmetrisk informasjon vi kunne ha i et marked der det allerede eksisterer byttekostnader, som i sluttbrukermarkedet for strøm. Et gjenstående spørsmål er hvordan konkurransen i sluttbrukermarkedet fungerer og hvilke virkninger utfordringene med asymmetrisk informasjon har i praksis. Det er utfordrende å vurdere dette, men vi kan få en indikasjon basert på en overordnet analyse av enkelte markedsindikatorer. Analysen er basert på innrapporterte data fra kraftleverandørene til energimyndighetene gjennom e-rapp.

Utgangspunkt for analysene

Vi har sett at sluttbrukermarkedet for strøm har en rekke kjennetegn som legger til rette for hard pris konkurranse; homogene produkter, mange tilbydere

og lave etableringsbarrierer. Videre er de monetære byttekostnadene tilnærmet ikke-eksisterende for forbrukere. Økonomisk teori predikerer da at prisene til de ulike tilbyderne vil konvergere til priser som dekker faste kostnader for de mest effektive aktørene.

På den annen side benytter leverandørene kontraktutforming som differensierende element. Videre har vi vist at markedet er preget av asymmetrisk informasjon, fordi det er krevende for forbrukere å sette seg inn i betingelser og sammenlikne tilbud fra konkurrerende leverandører. Et annet forhold er at forbrukerne sjelden tvinges til å foreta et aktivt valg, ettersom det er tale om et abonnementsprodukt. Det eksisterer dermed også forhold som potensielt sett kan dempe konkurransen. I dette punktet vil vi derfor basert på kvantitative data drøfte intensiteten i pris-konkurransen.

Utgangspunktet for analysene er inntekts-, kostnads- og volumdata som tilbyderne har rapportert til energimyndighetene – gjennom Erapp for perioden 2013 til 2019.⁶⁰ Utvalget er begrenset til aktører som er registrert å ha virksomhet innen salg til husholdninger og som hadde virksomhet i 2019. For de inkluderte aktørene omfatter imidlertid de innrapporterte dataene salg både til husholdninger og næringskunder. Dette kan potensielt sett ha betydning for resultatene dersom prisene for husholdninger og næringskunder varierer systematisk og aktørene har ulik fordeling mellom de ulike kundegruppene. Aktører som ikke hadde virksomhet i 2019 er utelatt fra beregninger også før 2019. Dette forventes ikke å ha merkbar effekt for resultatene. Vi fokuserer analysen på forholdvis store aktører, og aktører som har salg kun i deler av analyseperioden er i hovedsak svært små.

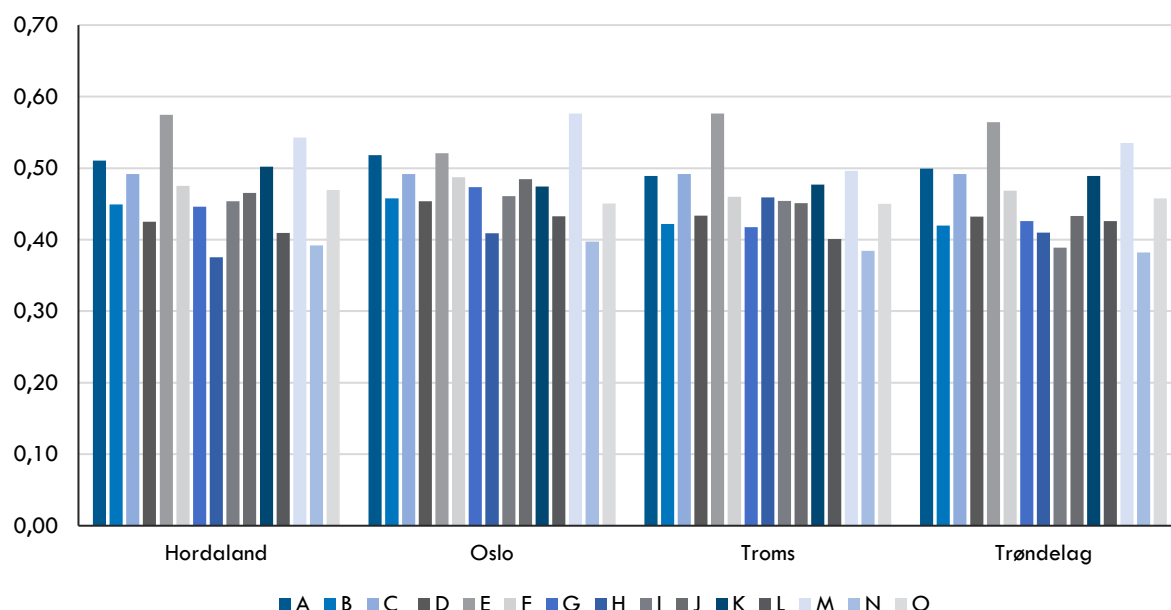
Gjennomsnittlig inntekt per kWh

I Figur 5-2 presenteres gjennomsnittlig inntekt per kWh i 2019 for 15 utvalgte aktører i ulike fylker. Disse er valgt ut basert på at de er de er aktørene med størst volum i Oslo.

⁶⁰ Vi har hatt tilgang til aggregerte data. Vi kjenner ikke til hvor enhetlig aktørene rapporterer, og dermed heller ikke kvaliteten på dataen. Vi legger til grunn at de ulike foretakene rapporterte i henhold til de gjeldende kravene

og at den derfor er forholdvis enhetlig på tvers av foretak. Ettersom vi foretar aggregerte analyser forventer vi at små avvik mellom foretak har begrenset betydning for resultatene.

Figur 5-2: Gjennomsnittlig inntekt per kWh i ulike fylker for 15 utvalgte tilbydere i 2019 (NOK)



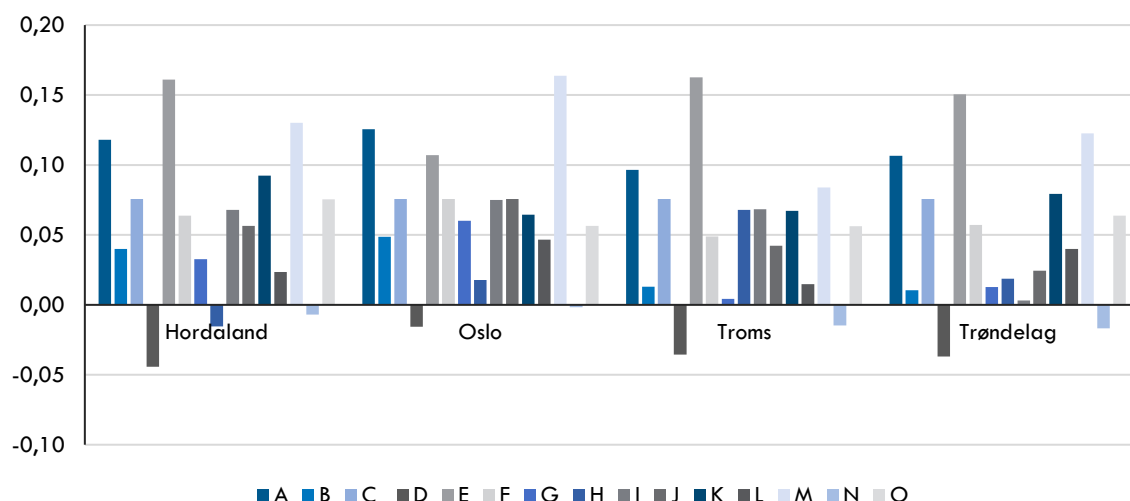
Kilde: Erapp-data, beregninger Oslo Economics

Vi ser av figuren at det er forholdsvis stor forskjell i tilbyderens gjennomsnittlige inntekt per kWh innad i de ulike fylkene. Aktørene som selger de største volumene har heller ikke de laveste inntektene. Videre synes forskjellene mellom aktørene å være forholdsvis systematiske på tvers av fylker. Dette fremstår dermed som rimelig å legge til grunn at konkurransen ikke er så hard at prisene konvergerer. Det synes dermed som om noen aktører er i posisjon til å kunne ta høyere priser enn andre tilbydere uten å miste store volum umiddelbart – altså at de har en viss markedsrett.

Avanse per kWh

En utfordring med gjennomsnittlige priser er at volumet de enkelte leverandørene selger ikke er likt fordelt gjennom året – og kostnadene varierer gjennom året i engrosmarkedet for kraft. Aktørene kan også ha ulike innkjøps-kostnader fordi kundene bruker strøm på ulike tidspunkt. Dette kan påvirke prisene, men er ikke ventet å påvirke avansen dersom konkurransen er svært intensiv. Lav avanse forventes ved hard konkurranse, selv om produktene er differensierte. Vi definerer avansen som alle inntekter fra salg av kraft, fratrasket kostnadene ved kjøp av kraft. I Figur 5-3 vises avansen til de utvalgte leverandørene.

Figur 5-3: Avanse per kWh i ulike fylker for 15 utvalgte tilbydere i 2019 (NOK)



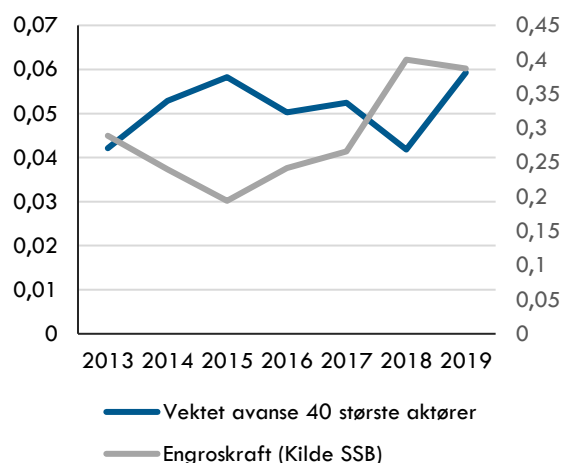
Kilde: Erapp-data, beregninger Oslo Economics

En sammenlikning av avansen viser grovt sett det samme bildet som priser – altså at den varierer mellom tilbydere. Avanse er i likhet med priser ikke et perfekt mål, fordi kostnadene kan påvirkes av hvilke strategier som ligger til grunn for kjøpet av kraften. Samlet indikerer imidlertid forskjeller i priser og avanse at konkurransen ikke er så hard at den tvinger frem like priser og lav avanse for samtlige tilbydere.

Utvikling i avanse

Samlet synes det dermed å eksistere indikasjoner på at priskonkurransen i markedet kunne vært hardere. Et aktuelt spørsmål er dermed om konkurransen synes å være tiltakende eller avtakende. Ettersom prisen på kraft varierer mellom år, kan ikke dette spørsmålet belyses med å studere priser. Tiltakende konkurranse vil imidlertid i de fleste tilfeller slå ut i lavere avanse. I Figur 5-4 presenteres utviklingen i vektet avanse for de 40 største aktørene i markedet (basert på volum i 2019) sammen med utviklingen i gjennomsnittlig engrospris per kWh.

Figur 5-4: Vektet avanse per kWh 40 største aktører (2019) og gjennomsnittlig pris per kWh i engrosmarkedet (NOK)



Kilde: Erapp-data, beregninger Oslo Economics

Merknad: Vektet avanse er venstre, engroskraft er høyre

Vi ser at vektet avanse per kWh har variert mellom 4 og 6 øre per kWh fra 2013 til 2019. Det er ingen tydelig trend mot redusert avanse, selv om det var en viss nedgang i avanse mellom 2015 og 2018. I 2019 økte avansen til det høyeste nivået i den studerte perioden. Når vi ser på utviklingen i avanse er det altså ikke indikasjoner på tiltakende avanse.

Utviklingen i avansen kan også skyldes andre forhold enn endringer i konkurranseintensitet. Vi ser at avansen øker i år der gjennomsnittsprisen i engrosmarkedet reduseres, og motsatt. Dette indikerer at aktørenes mulighet til å ta ut avanse påvirkes av prisen i engrosmarkedet. Hvis konkurransen hadde vært svært hard skulle man

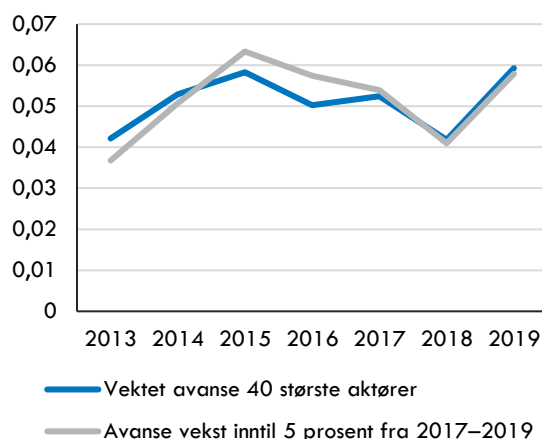
forventet at avansen i liten grad varierte med engrosprisen. Vi ville også forventet at avansen falt med engrosprisen, ettersom lav engrospris trolig samvarierer med et høyt tilbud av kraft – og dermed at aktørene i sluttbrukermarkedet kan spre sine faste kostnader over et større antall kWh.⁶¹

Redusert avanse ved høyere kostnader forventes primært dersom tilbyder har markedsrett. Dette fordi aktører med markedsrett avveier volum mot margin, og derfor vanligvis ikke viderefører hele kostnadsøkningen for å opprettholde volum. Vi ser at fra 2018 til 2019 falt avansen lite, til tross for høyere engrospris. Selv om dette isolert sett kan tas til inntekt for hard konkurranse, gir utviklingen gjennom perioden ikke grunnlag for en slik konklusjon. Dette fordi avansen i 2019 var høyere enn i resten av perioden. Denne avansen synes derfor ikke å være kompatibel med at avansen er konkurrert ned til et nivå der hele kostnadsøkningen må videreføres i form av høyere sluttbrukerpriser.

Avanse hos aktører med vekst

I et velfungerende marked vil man forvente at kundene trekkes mot tilbydere som har lave priser, og at dette gir aktørene incentiver til faktisk å sette lave priser. Ettersom avanse og priser i dette markedet korrelerer nært, er det derfor hensiktsmessig å se hen til avansen for aktører som har vekst. I Figur 5-5 vises vektet avanse til aktørene som hadde høyere vekst enn 5 prosent i volum fra 2017 til 2019. Denne gruppen utgjorde 16 tilbydere.

Figur 5-5: Vektet avanse per kWh, aktører med minst 5 prosent vekst fra 2017 til 2019 og vektet avanse 40 største (NOK)

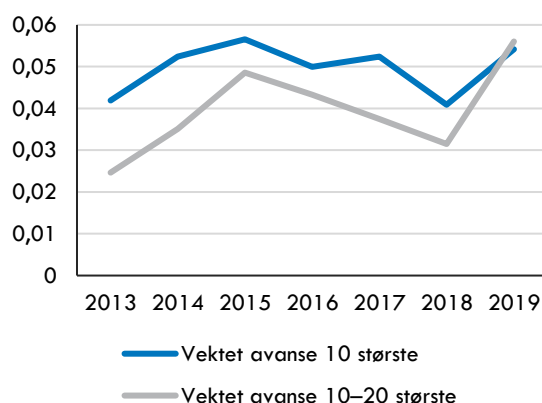


Kilde: Erapp-data, beregninger Oslo Economics

Ettersom veksten er mellom 2017 og 2019, er det disse årene som er mest interessante. Vi ser da at avansen for gruppen med vekst synes å være marginalt lavere enn for de 40 største, og at avansen i de to gruppene utvikler seg ganske likt. Samlet sett synes det som om det er mulig å oppnå vekst uten å konkurrere svært hardt på pris. Også dette fremstår som en indikasjon på at priskonkurransen kunne vært hardere.

Et noenlunde likt bilde får man dersom man sammenligner vektet påslag for de ti største aktørene mot de 10 nest største aktørene. I Figur 5-6 sammenlikner vi de største i 2019 mot de nest største (nr. 11–20):

Figur 5-6: Vektet avanse per kWh, 10 største og 10 nest største aktører i 2019 (NOK)



Kilde: Erapp-data, beregninger Oslo Economics

⁶¹ Vi ser på gjennomsnitt over år, og etterspørselen fra år til år er trolig mer stabilt enn det norske tilbudet. Lave engrospriser over et år forventes derfor i år med et høy

produksjon – slik at prisene blir lave for at markedet skal klarere.

Ettersom volum i 2019 er utgangspunktet for sammenlikningen er det dette året som er mest relevant. Vi ser da at gruppen med de største aktørene har noe lavere avanse enn gruppen med de nest største aktørene dette året. Dette indikerer isolert sett at kundene har valgt seg til aktører med relativt (men marginalt) lavere priser. De som var blant de største i 2019 har imidlertid i stor grad vært store over tid. Bortsett fra 2019 hadde de som var størst i 2019 høyere avanse enn de som var nest størst. Dette indikerer dermed også at priskonkurransen kunne vært mer velfungerende.

Konkurransen kan skje langs andre parametere

Gjennomsnittsinntekter og avanse, som er de to målene vi har brukt til å studere konkurranseintensitet her, kan ikke avdekke konkurranse som skjer på andre parametere enn pris. Som beskrevet i kapittel 5.3 er det naturlig å forvente at aktørene i et marked med byttekostnader også bruker betydelige ressurser på salgs- og markedsføringsaktiviteter for å vinne kunder, og det er heller ikke uvanlig at kunder

rekrutteres ved kontantoverføringer som gavekort ol. Variasjon mellom aktørene når det kommer til slike aktiviteter kommer ikke frem her. Det kan for eksempel være at de største aktørene, eller aktørene med høyest vekst, bruker mer av sin avanse på denne type innsatser enn gjennomsnittet.

Oppsummering

Samlet sett fremstår det derfor som rimelig å konkludere med at priskonkurransen ikke er så hard som en del markedstrekk isolert sett legger til rette for at den kunne vært. Det fremstår heller ikke som om konkurransen er tiltakende. Indikatorene gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med om konkurransen er litt eller veldig svak. Det er også forhold som indikerer at konkurransen til en viss grad tar andre former enn priskonkurranse – eksempelvis gjennom kostbare markedsføringsaktiviteter. Konkurransen i markedet kan dermed være hardere enn det som kommer til uttrykk gjennom tradisjonell priskonkurranse.

6. Vurdering av dagens regelverk og behovet for tiltak

Vi har sett at kunden står overfor flere utfordringer som gjør det krevende å orientere seg i markedet og ta informerte valg om kraftleveringsavtale. Vi har også sett at dette informasjonsproblemet sannsynligvis bidrar til mindre effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm.

I dette kapitlet redegjør vi for hvordan dagens regelverk møter hver av utfordringene som vi identifiserte i kapittel 4, og som har betydning for kundens mulighet til å fremskaffe et tilstrekkelig

informasjonsgrunnlag. Vi finner at det eksisterer lovgivning som i større eller mindre grad møter de ulike utfordringene. Når disse utfordringene likevel er tilstedeværende kan det være fordi regelverket ikke er tilstrekkelig detaljert, eller at regelverket i liten grad blir håndhevet.

Tabell 6-1 gir en oppsummering av utfordringer og relevant regelverk, samt en kortfattet vurdering av mulige mangler i dagens regelverk og håndheving. Dette utdypes i det videre.

Tabell 6-1: Oppsummerende vurdering av dagens regelverk og praktisering

Utfordring	Relevant regelverk/ praksisdokument	Mulig mangel i dagens regelverk og praksis
Begrenset kunnskap og interesse om produkt og pris	Energiloven NEM-forskriften Avregningsforskriften Strømpris.no	- Gjennomfakturering kan redusere forbrukernes bevissthet og oppmerksomhet om prisen - Ikke krav til å skille ut påslag på faktura - Ikke krav til å inkludere avtalenavn på faktura
Vanskelig å orientere seg blant mange aktører og ulike avtaletyper	Prisopplysningsforskriften Standard kraftleveringsavtale Strømpris.no	- Prisopplysningsforskriften fremstår utdatert og håndheves i liten grad - Uklare og manglende definisjoner av standardbegreper som skal brukes i markedsføring
Vanskelig å sammenlikne priser og avtalevilkår	Avregningsforskriften Prisopplysningsforskriften Markedsføringsloven Standard kraftleveringsavtale Strømpris.no	- Avregningsforskriften gir krav til utforming av faktura, og kunne vært mer spesifikk om priselementer - Prisopplysningsforskriften som gir visse krav til standardisert prisopplysning er mangelfull og blir ikke håndhevet - Lovlighet av avtaler med skjulte priselementer er nylig vurdert av Forbrukertilsynet som har kommet til at alle priselementer skal opplyses - Praksis med bruk av særvilkår som avviker fra Standard kraftleveringsavtale
Vanskelig å forutse priser og vilkår på lenger sikt	Standard kraftleveringsavtale Fjerde elmarkedsdirektiv Markedsføringsloven Strømpris.no	- Avtalevilkår kan endres med 14 dagers varsel - Lite informasjon om kampanjetilbud/kortvarige avtaler i markedsføring

		• Krav til varsling om endring av vilkår er mangelfulle og/eller lite håndhevet
Vanskelig å få med seg endringer i vilkår	Standard kraftleveringsavtale Fjerde elmarkedsdirektiv	• Krav til varsling om endring av vilkår er mangelfulle og/eller lite håndhevet
Salgskanaler som gir kunden begrenset informasjon og dokumentasjon på kjøpstidspunktet	Angrerettloven Fjerde elmarkedsdirektiv Strømpris.no	• Angrerettloven inneholder detaljerte krav til informasjon som skal gis forbruker, men det er utfordrende å håndheve regelverket
Prissammenlikningstjeneste som ikke har fungert effektivt	Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler Strømpris.no	• Portalens utforming har gitt opphav til kortvarige avtaler og avtaler med skjulte priselementer • Dagens utforming er bedre, men gir fortsatt ikke råd om gode varige avtaler

6.1 Regulering som påvirker kunnskap og interesse om produkt og pris

Forbrukernes begrensede kunnskap og interesse for strømleveransen henger sammen med grunnleggende egenskaper ved produktet og markedet. Samtidig vil forbrukernes bevissthet også påvirkes av markedets organisering og regulering. Etter vår vurdering kan dagens reguleringer både bidra til å øke og redusere forbrukernes bevissthet, og dermed evne til å ta informerte valg.

Skillet mellom nett og kraft

Som beskrevet i kapittel 4.1 er det ikke alle kunder som er oppmerksomme på skillet mellom nett-virkomhet og kraftleverandører, og dermed hvilke kostnader de kan påvirke gjennom valg av kraftleveringsavtale.

De seneste årene er det gjennomført ulike endringer i reguleringen som har bidratt til å tydeliggjøre dette skillet. Blant annet omfatter det energilovens krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettselskap og kraftleverandør for selskap som har vært integrert. Videre bidrar også nye bestemmelser i NEM-forskriften til å tydelig-

gjøre skillet, blant annet ved at kraftleverandør og nettselskap må ha ulike merkevarenavn.⁶²

Ordningen med gjennomfakturering, som gir mulighet for felles fakturering av nettleie og strøm er på den ene siden forbrukervennlig ved at kundene slipper å motta og betale flere fakturaer enn nødvendig. På den annen side kan gjennomfakturering bidra til at det blir et mindre tydelig skille mellom nettselskapet og kraftleverandøren – i alle fall slik det fremstår for kunden. Når nettleie, avgifter og strømforbruk faktureres på samme regning, kan det bli mindre tydelig for kunden hvilken del av regningen de kan påvirke ved å endre kraftleverandør.⁶³ Felles fakturering vil også føre til at det relevante priselementet, som kunden kan påvirke, blir relativt sett mindre i forhold til andre kostnader på fakturaen og som forbruker ikke kan påvirke.⁶⁴ På den måten kan ordningen med gjennomfakturering bidra til å svekke prissignalet som sendes fra kraftleverandøren.

Krav til fakturauforming

Avregningsforskriften stiller en rekke krav til hvordan fakturaen fra kraftleverandørene skal utformes og hvilken informasjon fakturaen skal inneholde. For eksempel er det krav om at fakturaen skal inneholde informasjon om priser og kraftvolum. Det er imidlertid ikke krav til at

⁶² Endringene i NEM-forskriften trer i kraft 1. januar 2021, men mange aktører har allerede innrettet seg etter forskriften.

⁶³ I henhold til avregningsforskriften § 7-3. skal både nettselskap og kraftleverandør gjøre original nettleiefaktura tilgjengelig for forbruker på sine internettsider. På fakturaen

som kunden mottar er totalkostnaden summen av strømforbruk og nettleie.

⁶⁴ Kunden kan påvirke både nettleie og avgifter gjennom endring i kraftforbruk, men ikke ved å bytte kraftleverandør.

kraftleverandørenes påslag eller fastbeløp ved en spotprisavtale skal inngå som egne linjer på fakturaen. Det er heller ikke krav om å oppgi navn på kraftleveringsavtalen.

Strømpris.no

Strømprisportaler bidrar til å samle og tilgjengeliggjøre informasjon om markedet som det ellers kunne vært vanskelig for forbrukerne å finne. At strømpris.no blant annet inneholder en ordliste som forklarer relevante begreper bidrar til å gjøre det lettere for forbrukerne å orientere seg i markedet.

Nye løsninger for å følge med på strømforbruket

At det er utfordrende å følge med på eget strømforbruk er en av årsakene til at forbrukerne har begrenset bevissthet om produktet de kjøper og prisen de betaler. Installasjon av AMS-målere og tilbud av løsninger som tilrettelegger for å følge med på eget strømforbruk, kan bidra til å øke kunnskapen. Dette i kombinasjon med mulighet for timesspotavtaler kan potensielt bidra til at flere forbrukere tar aktive og bevisste valg knyttet til eget strømforbruk og valg av kraftleveringsavtale. Samtidig har AMS-målere automatisert prosesser som kunden tidligere gjorde manuelt, og kontrakter med timesspot kan gjøre prisinformasjonen enda mer kompleks enn i dag. Dette kan virke i motsatt retning, og gjøre kundene mindre bevisst på eget strømforbruk og regning.

Oppsummering

Grunnleggende egenskaper ved strøm som produkt og markedet det omsettes i, gjør at sluttbruker i utgangspunktet har liten interesse og kunnskap om sin kraftleveringsavtale. Det er en rekke tiltak fra myndighetens side som skal bidra til å opplyse forbrukerne, herunder krav til skille mellom nett og kraft, informasjon på strømpris.no, krav til AMS-måler, krav til fakturautforming ol. som bidrar til å opplyse kunden. På den annen side kan ordningen med gjennomfakturering bidra til å gjøre kunden mindre bevisst på forskjell mellom nettselskap og kraftleverandør, og svekke signalet fra kraftprisen. Det kunne også være tydeligere krav til å opplyse forbrukeren om navn på avtale og om påslag eller kostnader utover spotprisen i fakturaen.

6.2 Regulering som påvirker muligheten til å orientere seg i markedet

Det er utfordrende for kundene å orientere seg i et marked med mange kraftleverandører, mange ulike typer kraftleveringsavtaler og standardbegreper for omtale av produktene som kan være ukjente eller ikke benyttes enhetlig. Det er i utgangspunktet på plass en del regulering som skal gjøre

begrepene enhetlige og forståelige, og løsninger som skal gjøre det lettere å navigere mellom ulike aktører og avtaler. Likevel er noe av regelverket utdatert, lite konkret og håndheves i liten grad.

Eksisterende krav til begrepsbruk

Prisopplysningsforskriften stiller i utgangspunktet krav til at begrepene nettleie, kraftpris og fastbeløp skal benyttes ved omtale av priser. I tillegg inneholder Standard kraftleveringsavtale definisjoner av standardbegreper som markedspris, spotpris, standard variabel og fastpris.

De delene av prisopplysningsforskriften som omhandler kraft fremstår utdatert, og blir i liten grad håndhevet, jf. kapittel 3.3. Noen av kravene til begrepsbruk synes likevel å bli fulgt til en viss grad. Imidlertid er det også en del begreper som gjerne benyttes om hverandre i markedsføring av kraftleveringsavtaler, som ikke er omtalt i prisopplysningsforskriften, og heller ikke i standardavtalen. Dette inkluderer begreper som for eksempel innkjøpspris og forvaltningsavtale. Når det gjelder innkjøpsprisavtaler markedsføres disse gjerne som ordinære spotprisavtaler, selv om de i realiteten er mindre pristrasparente enn rene spotprisavtaler.

Strømprisportaler skal gjøre det lettere å sammenligne og forstå avtaler og begreper

Strømpris.no og andre strømprisportaler samler kraftleveringsavtaler fra en rekke ulike kraftleverandører, og oppgir informasjon om avtalene på en standardisert måte. Disse portalene bidrar dermed i utgangspunktet til at det blir enklere for forbrukerne å få oversikt over aktørene og avtalene som eksisterer i markedet, og kunne sammenlikne disse. Strømprisportalene inneholder også typisk beskrivelser av ulike avtaletyper og viktige begreper.

Oppsummering

Strømprisportalen gjøre det lettere for forbrukerne å få oversikt over kraftleverandører, avtaler og viktige begreper. I Standard kraftleveringsavtale og prisopplysningsforskriften er det visse krav til begrepsbruk, men dekker ikke alle begreper som brukes i markedsføring av avtaler. Prisopplysningsforskriften fremstår utdatert og håndheves i liten grad.

6.3 Regulering som påvirker muligheten til å sammenlikne priser og avtalevilkår

Selv innenfor en avtaletype kan det være vanskelig å sammenlikne priser som følge av ulike

priselementer, særvilkår og tilleggstjenester som selges med avtalene. Det finnes imidlertid noe regelverk som skal gjøre det enklere for forbrukerne å forstå prisene i sluttbrukermarkedet.

Krav om prisopplysning

Avregningsforskriften inneholder krav til utforming av faktura. Disse kravene er relativt overordnede, og kravene om prisopplysning er kun at det må opplyses om «(...) fakturagrunnlaget, herunder priser, kraftvolum (...)». Det er dermed for eksempel ikke krav til at påslag (kostnader over spotpris) må fremgå som et eget priselement på fakturaen.

Prisopplysningsforskriften inneholder også bestemmelser om hvordan enkelte priselementer skal oppgis. I markedsføring av avtaler med fastpriselementer som er uavhengige av forbruket skal det opplyses om gjennomsnittspriser ved et forbruk på 10 000, 20 000 og 30 000 kWh. Forskriften inneholder også krav om at kraftprisen skal opplyses i markedsføring mot forbruker, og krav om å opplyse om hvordan forutsetningene for beregningen i et tilbud med både variable priser og gjennomsnittspris. Ifølge Forbrukertilsynet blir forskriften i liten grad håndhevet, og det fremstår tydelig at dagens markedsføring av kraftleveringsavtaler i liten grad er i henhold til krav i forskriften.

Markedsføringsloven skal beskytte mot urimelig handelspraksis, og i dette inngår villedende informasjon om pris. Det regnes for eksempel som urimelig handelspraksis dersom markedsaktøren utelater eller skjuler vesentlige prisopplysninger som forbrukeren trenger for å kunne ta en informert økonomisk beslutning. De siste fem årene er det ingen kraftleverandører som er blitt ilagt økonomiske sanksjoner på bakgrunn av villedende informasjon om pris. I intervju med Elklagenemnda kom det derimot frem at de mottar en rekke klager fra kunder som opplever at den oppgitte prisen ikke samsvarer med det som ble fakturert. Det er ikke uvanlig at slike saker blir løst mellom kunde og kraftleverandør, uten at Elklagenemnda behøver å fatte et vedtak. Slike løsninger innebærer i realiteten at kraftleverandør kan fortsette med den samme praksisen i andre kundeforhold.

Som beskrevet i kapittel 3.3.2 klaget Forbrukerrådet i oktober inn 29 kraftleverandører til Forbrukertilsynet for urimelig handelspraksis på bakgrunn av villedende informasjon om pris. Saken gjelder innkjøpsprisavtaler som markedsføres som

spotprisavtaler, men med skjulte priselementer. Etter å ha vurdert klagen sendte Forbrukertilsynet 11. desember 2020 brev til 17 selskaper med klargjøring om hvordan det må opplyses om det ekstra priselementet i innkjøpsprisavtaler.⁶⁵ Forbrukertilsynet presiserer der at det må opplyses klart og tydelig om dette priselementet både i markedsføringen av strømavtaler om på bestillings-sider på nett. Selv om det ikke er mulig for selskapene å si nøyaktig hvor stort det ekstra priselementet vil bli, må de ifølge Forbrukertilsynet konkretisere dette så langt som mulig.

Like vilkår gjennom Standard kraftleveringsavtale

Standard kraftleveringsavtale brukes av de fleste kraftleverandørene, og bidrar til at hovedvekten av avtalevilkårene er identiske mellom ulike leverandører og avtaler. Dette gjør det enklere for forbrukerne å navigere blant ulike avtaler, og det fungerer som en sikkerhet for at avtalevilkårene ikke er urimelige for forbrukerne.

Det er ikke uvanlig at kraftleverandørene legger til egne særvilkår som avviker fra Standard kraftleveringsavtale. Ifølge Elklagenemnda er det ikke lovlig å ha særvilkår som er til ugunst for kunden sammenliknet med Standard kraftleveringsavtale. Det er for eksempel ikke lov å avtale en kortere varslingsfrist enn 14 dager. Resultatet av slike særvilkår er dermed at en forbruker likevel vil måtte forholde seg til ulike avtalevilkår ved sammenlikning og valg av avtaler.

Praksisen med at særvilkår og vilkår i standard kraftleveringsavtale opplyses hver for seg kan også være uoversiktlig for kundene. Forbrukertilsynet presiserte i et brev til kraftleverandørene i 2016 at dette kan være i strid med markedsføringsloven § 22 som stiller krav til klare avtalevilkår. I brevet ble kraftleverandørene bedt om å endre praksisen med å dele opp avtalevilkårene. Det er liten tvil om at dette ikke overholdes i dag, da det fortsatt er vanlig at kraftleverandørene separerer særvilkår og standardvilkårene.

Strømprisportaler standardiserer prisopplysning

I salgskanaler som på kraftleverandørenes nettsider, telefonsalg og på stands, kan prisopplysninger og andre kjennetegn ved avtaler som har like egenskaper fremstilles på ulike måter. Strømprisportalene tilbyr en standardisert måte å fremstille informasjon om avtaler fra ulike

⁶⁵ De 17 selskapene som har mottatt brev fra Forbrukertilsynet er Fosenkraft, MidtEnergi, HallingKraft, Odda, Istad, Varanger Kraft, Stryn, Ustkeveikja, Smart Energi, Røyken Energi, Kragerø Energi, Follo Energi, Askøy Energi, Midt-Telemark Energi, Fjordkraft, NorgesEnergi og

SkandiaEnergi. I tillegg har Orkland Energi, NTE Marked, Lyse Energisalg, Ishavskraft og Akraft har bekreftet at de har fjernet det ekstra priselementet fra sine avtaler. Disse sakene ble derfor avsluttet før brev ble sendt.

kraftleverandører på, slik at det blir enklere for forbrukerne å sammenlikne disse.

Oppsummering

Kraftleverandørene har stor frihet til å utforme avtaler med ulike prismodeller, særvilkår og tilleggsprodukter. Prisopplysningsforskriften gir enkelte krav til prisopplysning som skal bidra til sammenlignbarhet, men kravene blir ikke fulgt eller håndhevet. Standardavtalen bidrar også til mer enhetlige avtalevilkår, men utstrakt bruk av særvilkår gjør det likevel vanskelig for kundene å sammenlikne pris og vilkår på tvers av avtaler.

6.4 Regulering som påvirker muligheten til å forutse priser og vilkår på sikt

I sluttbrukermarkedet er det utstrakt bruk av kampanje- og lokketilbud, og avtaler som fremstår som varige kan ha avtalevilkår som endres kort tid etter at avtalen er inngått. Det finnes noe regelverk som skal bidra til at forbrukerne får informasjon om varighet og varsel om endringer i en avtale.

Krav til når endringer kan tre i kraft i Standard kraftleveringsavtale

Standard kraftleveringsavtale inneholder krav om at kunden skal varsles direkte ved endringer i pris og øvrige avtalevilkår. Avtalen sier også at kunden må gi uttrykkelig aksept ved vesentlig endrede avtalevilkår. I henhold til avtalen kan endring i pris og øvrige avtalevilkår tidligst tre i kraft 14 dager etter at direkte varsel er sendt kunde.

Kunden skal altså til en viss grad være beskyttet mot at endringer i pris og avtalevilkår ikke trer i kraft umiddelbart, og at de er opplyst om endringene. Samtidig står kraftleverandører som følger Standard kraftleveringsavtale fritt til å varsle kunden om endrede avtalevilkår når som helst, også i det øyeblikket avtalen er inngått. Når kunden inngår en kraftleveringsavtale er hun altså kun garantert avtalt pris i 14 dager, med mindre en annen garantitid er avtalt med kraftleverandøren.

Fjerde elmarkedsdirektiv inneholder et krav om at endringer tidligst kan tre i kraft 30 dager etter at det er varslet. Det er sannsynlig at kravet også vil tas inn i norsk rett, når relevante deler av fjerde energimarkedspakke gjennomføres. Dette vil innebære en innstramning og forskriftsfesting av varslingsplikten, som i dag altså kun er definert i Standard kraftleveringsavtale.

Urimelig handelspraksis

Markedsføringsloven skal beskytte mot urimelig handelspraksis. Markedsføring av kampanjetilbud uten å oppgi når og hvordan pris vil endres fremover er ikke nødvendigvis et brudd på markedsføringsloven.⁶⁶ Imidlertid kan slik praksis være et brudd på loven dersom en leverandør systematisk markedsfører en avtale som varig, men deretter endrer priser eller vilkår etter kort tid. Dette er forhold som det imidlertid er svært krevende å undersøke og avdekke for Forbrukertilsynet. Dette vil også kreve bedre tilgang på informasjon om vilkår i kraftleveringsavtaler og hvordan disse endrer seg over tid. Selv om kraftleverandørene rapporterer alle aktive avtaler for publisering på strømpris.no, har verken RME eller Forbrukertilsynet oversikt over vilkår i kraftleveringsavtaler som ikke lenger selges til forbrukere. Dette vil sannsynligvis være en forutsetning for å kunne føre tilsyn med overholdelsen av markedsføringsloven på dette punkt. De siste fem årene er det ingen kraftleverandører som er ilagt økonomiske sanksjoner på bakgrunn av dette.

Strømprisportaler opplyser om garantert varighet

Som et resultat av at Forbrukerrådet fikk tilbakemeldinger om at vilkårene i mange av avtalene som ble inngått gjennom strømpris.no ble endret kort tid etter avtaleinngåelse, ble utformingen av strømpris.no endret til å inneholde garantert varighet. I dag har avtalene som rangeres på toppen av strømpris.no en prisgaranti på seks måneder. Denne endringen på strømpris.no har bidratt til å redusere problemet med avtalene med aller kortest varighet.

Det er ikke noe krav til å opplyse om hva som skjer med priser og vilkår etter disse seks månedene, verken på strømpris.no eller på nettsidene til kraftleverandøren. Ifølge flere av våre informanter er det også rapportert om flere tilfeller der prisgarantien som gis på strømpris.no ikke overholdes av kraftleverandøren. Dette er åpenbart lovstridig, men utfordrende å håndheve med mindre kunden oppdager feilen og klager det inn.

Det er også krevende å finne avtaler som har lenger varighet enn seks måneder. Videre gir Strømpris.no ikke informasjon om avtalenes prishistorikk. Avtaler med likelydende eller liknende navn som dem på strømpris.no kan også selges uten garantitid dersom dette skjer utenfor portalen.

⁶⁶ Når Forbrukerrådet rapporterer prisgaranti på strømpris.no er dette på bakgrunn av frivillig innrapportering fra kraftleverandørene. Dette skjedde etter

Forbrukerrådet oppfordret til å rapportere garantert prisvarighet, og at varighet ville være et av kriteriene for å rangere avtalene.

Oppsummering

Det er ingen krav til varighet på kraftleveringsavtaler, utover kravet om fjorten dagers varslingsplikt i Standard kraftleveringsavtale. Med innføring av fjerde elmarkedsdirektiv vil det innføres krav til varslings 30 dager før endring kan tre i kraft. Kraftleverandører som ønsker å sortere i øverste kategori på strømpris.no må tilby minimum seks måneders varighet på sine avtaler.

6.5 Regulering som påvirker muligheten til å få med seg endringer i vilkår

Det kan være vanskelig for forbrukerne å få med seg de løpende endringene som skjer i både pris og øvrige avtalevilkår. Dette skyldes blant annet at kundene i varierende grad blir varslet om endringer på en tilstrekkelig måte, samt at bruk av avtalegiro bidrar til å redusere forbrukernes prisbevissthet. Det eksisterer noe regelverk som skal sørge for at forbrukerne får med seg disse endringene:

Krav om direkte varslings i Standard kraftleveringsavtale

Blant vilkårene i Standard kraftleveringsavtale er at kunde har krav om direkte varslings ved endringer i produktet, herunder endringer i pris. Avtalen påpeker at med direkte varsel menes brev til kunden, eller elektronisk melding som e-post, SMS eller melding gjennom «Min side». Varslings gjennom «Min side» krever at kunde velger dette aktivt. Dette vilkåret ble særlig understreket i et brev fra Forbrukerombudet til alle kraftleverandører før oppdateringen av avtalevilkårene i Standard kraftleveringsavtale i 2017⁶⁷.

Selv om vilkårene om varslings i Standard kraftleveringsavtale er relativt detaljerte så fremstår det i praksis som at flere kraftleverandører forsøker å omgå disse vilkårene. Noen beholder vilkårene som de er skrevet, men legger frem varslings på en måte som kan gjøre det vanskelig for forbrukeren å få med seg at de mottar et varsel. Som beskrevet i kapittel 4.5 finnes det blant annet eksempler på varslers om vilkårsendringer som sendes sammen med øvrig informasjon i en e-post, slik at e-posten fremstår som et nyhetsbrev. Andre avtaler seg vekk fra vilkårene om varslings i kraftleveringsavtalen i egne særvilkår. Dette kan for eksempel innebære at et vilkår i avtalen er at varsel om prisendringer skjer på «Min side» eller på kraftleverandørens hjemmesider (Figur 4-6).

I intervju med Forbrukertilsynet ble det presisert at særvilkår om at varslings som skjer gjennom «Min Side» ikke tilfredsstiller kravene i Standard kraftleveringsavtale om at kunden må velge dette aktivt. Vilkaaret overholdes dersom kunden for eksempel selv krysser av i en boks for å velge at varslings skal foregå på denne måten. Særvilkår som krever at kunden varsles på andre måter enn via brev, SMS eller e-post synes dermed å være i strid med regelverket. Selv om Standard kraftleveringsavtale tilsynelatende virker å ivareta kundenes interesser når det gjelder varslings om vilkårsendringer, er det ikke nødvendigvis slik at dette blir fulgt i praksis.

Krav om aksept ved vesentlige vilkårsendringer

I henhold til Standard kraftleveringsavtale kreves det uttrykkelig aksept fra kunden ved vesentlige endringer i avtalevilkårene. Hvis slik aksept ikke gis opphører avtalen når de varslede endringene trer i kraft. I avtalen presiseres det at en slik endring for eksempel kan være endring av produkttype. Det er derimot noe uklart hvorvidt en stor prisendring kan være å regne som en vesentlig vilkårsendring. Etter dagens praksis har ikke rene prisøkninger blitt regnet som vesentlige vilkårsendringer. Blant de intervjuede aktørene er det derimot noen som mener at en prisendring fra negativt til positivt påslag på spotprisavtaler vil kunne være å regne for vesentlige vilkårsendringer.

Kunde varsles lang tid i forkant av pris-/vilkårsendring

Ved avtaler med en garantert prisvarighet på for eksempel seks måneder eller lenger blir kunder i noen tilfeller informert om de fremtidige prisendringene ved avtaleinngåelse. Ifølge Forbrukertilsynet vil et varsel seks måneder før endringen finner sted være såpass langt frem i tid at kunde sannsynligvis bør varsles på nytt før endringen gjennomføres. Slike varsel blir ikke nødvendigvis gitt i dag, men regelverket fremstår også noe uklart på dette området.

En del avtaler har krav til bruk av avtalegiro, og man flyttes over på en annen avtale dersom avtalegiro ikke er inngått en viss tid, som illustrert i kapittel 4.4. Her der det også et spørsmål om kunden skal varsles (på nytt) dersom hun ikke inngår avtalegiro og dermed flyttes over på en annen avtale. Elklagenmnda har i enkeltsaker tolket regelverket diihen at kunder må få et nytt varsel dersom den nye avtalen innebærer en vesentlig høyere pris (Elklagenemnda, 2016).

⁶⁷ Kravet om varslings omtales også i tredje elmarkedsdirektiv. Varslingsplikten i standard

kraftleveringsavtale som følger av forbrukerregelverket er tilstrekkelig for å overholde dette.

Oppsummering

Standard kraftleveringsavtale inneholder krav til hva som skal varsles, når det skal varsles og på hvilke plattformer. Det er likevel svært varierende praksis for varsling og noe uklart om praksisen er i henhold til gjeldende regelverk. Dette inkluderer varsling som del av nyhetsbrev, særvilkår i avtalene som innebærer at kraftleverandøren ikke må varsle kunden direkte via SMS, e-post eller brev, samt varsling ved avtaleinngåelse uten å gjenta varsel ved faktisk endring av pris eller vilkår. Det kan være at enkelte av disse forholdene vil bli tydeligere regulert ved innføring av fjerde Elmarkedsdirektiv som innebærer skjerpede krav til varsling.

6.6 Regulering av salgskanaler som gir kunden begrenset informasjon

I sluttbrukermarkedet er det utstrakt bruk av salgskanaler som gir forbrukeren begrenset med informasjon på kjøpstidspunktet. Bruken av disse kanalene gjør også at kunden har lite dokumentasjon på den informasjonen de har mottatt, noe som gjør det vanskelig å få medhold i en eventuell klage. Det eksisterer regelverk med hensikt å sørge for at det eksisterer et minstekrav til hva slags opplysninger forbrukeren uansett skal motta.

Angrerettloven skal sikre forbrukers rettigheter ved fjernsalg

Situasjoner med fjernsalg innebærer generelt at forbrukerne presenteres for et begrenset informasjonsgrunnlag. Angrerettloven bidrar til å styrke forbrukernes rettigheter ved fjernsalg, samt bidra til at forbrukerne mottar relevant informasjon i forbindelse med salget.

Angrerettloven sier blant annet at den næringsdrivende har opplysningsplikt overfor forbruker før avtaleinngåelse, og at det for eksempel ved bruk av fjernkommunikasjonsmidler med begrenset plass er et minimum av opplysninger det skal opplyses om. Med begrenset plass eller tid til å vise opplysninger skal det som minimum opplyses om varenes viktigste egenskaper, den næringsdrivendes identitet, den samlede prisen for varen eller tjenesten og eventuelt metode for beregning av prisen hvis de samlede kostnadene ikke kan forhåndsregnes, at det foreligger angrerett, samt avtalens varighet og eventuell minste bindingstid der det er relevant. Ved uanmodet telefonsalg skal den næringsdrivende bekrefte tilbudet skriftlig på et varig medium, og forbrukeren er ikke bundet før tilbudet er akseptert skriftlig. Som et varig medium regnes ikke en lenke til en nettside, men det må være et dokument som ikke kan endres i ettertid av

den næringsdrivende. I utgangspunktet skal altså forbruker ha mulighet til å gjennomgå avtalevilkårene skriftlig før en avtale er inngått.

Angrerettloven virker å dekke områdene som er nødvendige for at en forbruker skal kunne ta avgjørelser basert på et godt informasjonsgrunnlag også i sluttbrukermarkedet for strøm. Forbrukerne blir i tillegg beskyttet mot at informasjonen de mottar er villedende gjennom bestemmelsene om urimelig handelspraksis i markedsføringsloven. Hvorvidt kravene i angrerettloven og markedsføringsloven følges i praksis er derimot utfordrende å si noe generelt om, særlig fordi mye av informasjonen som utveksles ikke lagres på et varig medium. Det kan være vesentlige forskjeller mellom informasjonen som forbruker mottar muntlig og skriftlig, og det kan være vanskelig å dokumentere dersom informasjon som er oppgitt muntlig er villedende. Blant klagenes som Forbrukertilsynet mottar knyttet til sluttbrukermarkedet er det uten tvil vanligst med klager som omhandler telefonsalg, og Forbrukertilsynet har pekt på telefonsalg som en særlig utfordring. Selv om regulering er på plass, er det vanskelig å håndheve.

Uklart skille mellom forbrukere og små bedriftskunder

Det er ikke uvanlig at små bedriftskunder, som selvstendig næringsdrivende, blir solgt bedrifts-avtaler til privat forbruk gjennom fjernsalg. Bedriftskunder er ikke underlagt de samme forbrukervernrettighetene som private strømkunder. Angrerettloven gjelder kun for forbrukskunder. Dette innebærer at bedriftskunder for eksempel ikke 14 dagers angrerett, og avtaler kan ha langvarige oppsigelsestider på for eksempel ett år. Eiere av enkeltmannsforetak kan derfor stå i fare for å ende opp med svært dårlige rettigheter dersom de inngår bedriftsavtaler som i realiteten er til privat forbruk.

Reguleringene definerer ikke direkte at små bedriftskunder kan være forbrukskunder dersom de inngår bedriftsavtaler som i realiteten er til privat forbruk. Elklagenemnda har i sin praksis likevel lagt til grunn at mindre sammenslutninger kan anses som forbrukere så sant hovedformålet er å tjene medlemmenes personlige formål. Konsekvensen er at forbrukere som har inngått bedriftsavtale har samme rettigheter som om det er inngått en privat avtale. I så fall er kundene ikke informert om angrerettloven, og de får dermed en utvidet angrefrist på 12 måneder.

Regelverket fremstår noe uklart sammenliknet med måten regelverket håndheves på. Fjerde elmarkedsdirektiv omtaler konkret rettigheter som gjelder for både forbrukskunder og små bedrifts-

kunder, så det er mulig dette vil innebære en tydeliggjøring i regelverket.

Strømprisportalen tilgjengeliggjør informasjon

Alle kraftleveringsavtaler som tilbys av en kraftleverandør er ikke nødvendigvis tilgjengelig ved å trykke seg gjennom nettsiden til kraftleverandøren. Strømpris.no skal derimot inneholde alle avtaler som tilbys i markedet. En forbruker som mottar et tilbud på en kraftleveringsavtale ved fjernsalg kan dermed benytte strømpris.no for å sammenligne pris og andre kjennetegn på den tilbudte avtalen med andre kraftleveringsavtaler.

Oppsummering

Telefonsalg og direktesalg er i utgangspunktet strengt regulert for å sikre at forbruker både mottar nok og riktig informasjon gjennom salgskanaler som i utgangspunktet gir begrenset informasjon. Basert på blant annet antall klager fra kunder knyttet til telefonsalg av kraftleveringsavtaler, er det sannsynlig at kravene i regelverket i mange tilfeller ikke overholdes. Men ettersom det ikke kan dokumenteres hvilken informasjon som er oppgitt muntlig, er det svært krevende å føre tilsyn med dagens praksis, avdekke eventuelle brudd, og behandle klager.

6.7 Utforming av prissammenlikningstjenester

Den tidligere utformingen av strømpris.no bidro til fremveksten av kortsiktige avtaler, og slike avtaler virker fortsatt å være utbredt. I dag er det avtaler med en garantert prisvarighet på seks måneder som rangeres høyest, men det er fortsatt vanskelig for en forbruker å identifisere avtalene som vil være rimelige over lenger tid. Det finnes ikke regulering som stiller krav til utformingen av strømprisportalen, men det er noe regulering knyttet til hvilke avtaler som rapporteres til portalen.

Alle kraftleverandører skal rapportere avtaler

I henhold til forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler er alle kraftleveringsavtaler som tilbys til eller er inngått med forbruker rapporteringspliktig. Rapporteringen skal skje elektronisk og fortløpende til strømpris.no, og det skal rapporteres om pris per kWh, herunder eventuelle påslag eller fastbeløp. Det skal også rapporteres om alle relevante avtalevilkår som tillegg eller begrensninger i avtalen.

Rent forskriftsmessig er en avtale rapporteringspliktig så lenge det er minst én forbruker som har den avtalen. Rapporteringsplikten har derimot blitt praktisert slik at det er såkalte «aktive avtaler» som

innrapporteres, altså avtaler som i dag tilbys til nye kunder. Bakgrunnen for denne praktiseringen er at strømpris.no er utformet slik at alle avtaler som ligger der må inneholde en lenke til kraftleverandørens nettside for bestilling. Dette innebærer at det kan være mange forbrukere som er på avtaler som ikke tilbys lenger, og som man ikke kan finne prisinformasjon om gjennom offentlige informasjonskilder.

Ingen krav til utforming av portalen

Det er ingen regulering som stiller krav til hvordan strømpris.no skal utformes, så i praksis er det Forbrukerrådet som bestemmer dette. Per oktober 2020 er garantert prisvarighet et av kriteriene som kraftleveringsavtalene rangeres på, og avtalene som rangeres som de billigste har en garantert prisvarighet på seks måneder. Dette er typisk spotprisavtaler med negativt eller svært lavt påslag, som av natur må ha begrenset varighet fordi kraftleverandørene taper penger på kundene som mottar denne prisen. Kraftleverandørene er ikke pliktig å rapportere om avtalenes varighet, men det har i større grad blitt praksis ettersom disse avtalene rangeres høyest. Garantiene om prisvarighet er å anse som juridisk bindene, så innenfor varighetsperioden som oppgis av kraftleverandørene har de ikke mulighet til å øke prisen med 14 dagers varsel. Ved feil innrapporterte opplysninger om minimum varighet rapporterer Forbrukerrådet dette til RME som brudd på rapporteringsplikten.

Noe som ikke fremkommer på strømpris.no er hva som skjer etter at prisgarantien er over. I noen tilfeller er dette oppgitt på kraftleverandørens hjemmesider eller spesifisert i avtalevilkårene. Da står det gjerne hva ny pris vil være, eller hvilken avtale man flyttes over til. I noen tilfeller står det ikke informasjon om pris og vilkår etter garantiperioden på seks måneder. I noen av disse tilfellene vil det også være slik at kunden fortsetter med den samme prisen i etterkant av prisgarantiens utløp.

Oppsummering

Strømpris.no har på den ene siden bidratt til å opplyse kundene, men har ikke alltid gitt gode råd. Portalen har blant annet tidligere bidratt til fremvekst av svært kortvarige avtaler. Forbrukerrådet krever nå minimum seks måneders varighet på avtaler som kan rangeres høyest. Markedsaktørene vil kontinuerlig tilpasse seg portalens utforming, og det er krevende å gi utforme portalen slik at den over tid gir kundene gode råd om varige og rimelige avtaler.

6.8 Samlet vurdering av regelverkets tilstrekkelighet

Vår gjennomgang viser at det eksisterer regelverk eller praksisdokumenter som i ulik grad imøtekommer alle de identifiserte utfordringene som kundene står overfor. Det er altså ikke noen åpenbare hull i regelverket, eller helt uregulerte områder. Imidlertid ser vi at regelverket på en del områder er uklart og lite detaljert, at det utdatert og at det ikke håndheves i tilstrekkelig grad.

På flere områder synes det å være usikkerhet og et visst tolkningsrom om hvilken handelspraksis som er innenfor og utenfor regelverket. Dette gjelder blant annet bruk av standardbegreper i markedsføring, krav til opplysning om alle priselementer, krav om tydelig forskjellige avtalenavn, krav til merking av kampanjetilbud og krav til varsling.

Manglende håndheving med dagens regelverk fremstår som en betydelig utfordring. En årsak kan være at markedet er uoversiktlig også for tilsynsmyndigheten, og at etterforskning av saker er krevende. Et marked med mange kraftleverandører og avtaler, varierende handelspraksis og begrenset dokumentasjon på handelspraksisen som foregår, bidrar til dette. Videre har tilsynsmyndigheten også

begrensede ressurser og er ikke dimensjonert til å forfølge alle saker. I praksis er det kun et fåtall av sakene som klages inn til Forbrukertilsynet som behandles, og det er sjelden at sakene ender med at aktører ilegges økonomiske sanksjoner. Når dette først skjer er sanksjonene relativt små, noe som innebærer at det er liten risiko forbundet med å ta i bruk handelspraksis som er på kant med regelverket. Elklagenemda behandler langt flere saker, men avgjørelsene her er rådgivende og blir ikke til forvaltningspraksis.

Noe regelverk og virkemidler kan også ha hatt utilsiktede virkninger. Prisportalen strømpris.no bidrar til å opplyse forbruker, men kan også ha gjort markedet mer uoversiktlig ved å øke aktørenes insentiver til å utforme kortsiktige avtaler eller avtaler med skjulte priselementer. Ordningen med gjennomfakturerer gir forbruker færre fakturaer å betale, men kan samtidig ha ført til at forbruker blir mindre prissensitiv, ved å gjøre skillet mellom nett og kraft mindre tydelig og svekke prissignalet som sendes fra kraftleverandøren.

Utfordringene er sammensatte, og vår vurdering er at det kan være behov for flere typer tiltak for å løse dem. Vi beskriver og vurderer ulike forslag til tiltak i neste kapittel.

7. Utgangspunkt for vurdering av tiltak for et mer effektivt marked

Vi har sett at forbrukerne i sluttbrukermarkedet for strøm står overfor et informasjonsproblem når de skal orientere seg i markedet og sikre seg gode betingelser både på kort og lang sikt. Videre at informasjonsproblemet fører til at konkurransen er mindre effektiv enn den kunne vært og til at kundene sannsynligvis betaler mer for strømmen enn det som er nødvendig. Videre gir det omfordelings-effekter mellom aktive og inaktive kunder, ved at kraftleverandørene konkurrerer hardt om å vinne nye kunder, men tjener en margin på eksisterende kundebase. Kunder som er lite aktive har potensielt en kraftleveringsavtale med svært dårlige vilkår.

I dette kapittelet vil vi definere et sett med mål og kriterier som kan benyttes til å vurdere aktuelle tiltak som kan gjennomføres for å bidra til et mer effektivt marked. I en del tilfeller vil det være nødvendig å gjøre avveininger mellom ulike hensyn når man beslutter hvordan markedet skal reguleres. Vi vil drøfte noen slike mulige målkonflikter som kan oppstå ved regulering av sluttbrukermarkedet for strøm. Til slutt vil vi inkludere en oppsummering av aktuelle tiltak som er implementert i tele- og finans-markedene, som potensielt kan ha overføringsverdi til sluttbrukermarkedet for strøm. Disse beskrives mer utførlig i Vedlegg B

7.1 Kriterier for vurdering av tiltak

Viktige målsetninger for reguleringen av sluttbrukermarkedet for strøm er at dette skal være et velfungerende og effektivt marked som skal være enkelt å forholde seg til for sluttbrukerne (NVEa, 2018). I tråd med disse målsetningene er mandatet for denne utredningen å vurdere hvordan reguleringer og andre tiltak sammen kan bidra til et mer velfungerende sluttbrukermarked, og hvordan myndighetene kan bidra til at forbrukerne velger strømtavtale på et bedre informasjonsgrunnlag.

Sett i lys av dette, vurderer vi at de overordnede målsetningene som aktuelle tiltak skal bidra til å oppfylle er et sluttbrukermarked med (i) *velfungerende konkurranse* og (ii) *der kundene får et bedre informasjonsgrunnlag*. Målsetningen om å gi kundene et bedre informasjonsgrunnlag vil bygge opp under en målsetning om velfungerende konkurranse i markedet ved at det vil redusere identifiserte utfordringer knyttet til asymmetrisk informasjon.⁶⁸ Begge målene vil også bygge opp

under energilovens formålsparagraf om effektiv ressursutnyttelse.

Målet om et velfungerende sluttbrukermarked for strøm rommer, etter vår forståelse, både et mål om velfungerende konkurranse på kort sikt (ressurs-effektivitet) og velfungerende konkurranse på lang sikt (innovasjon). I utgangspunktet ønsker man altså å innføre tiltak som bidrar til begge disse del-målene. Når det kommer til praktisk utforming av tiltak, kan det imidlertid oppstå behov for å avveie disse hensynene. For eksempel vil enkelte tiltak som regulerer aktørenes atferd, kunne virke positivt på kortsiktig konkurranse og effektivitet, men redusere innovasjon og dermed konkurranse og effektivitet på lang sikt. Det er særlig i vurderinger av hvor strengt man skal regulere at denne avveiningen vil være sentral.

Utfordringene vi har identifisert i sluttbruker-markedet for strøm dreier seg i all hovedsak om ulike former for, og kilder til asymmetrisk informasjon. Målet om at forbrukerne skal ha et bedre informasjonsgrunnlag er derfor svært relevant og svarer direkte på dette problemet. Basert på de konkrete uløste utfordringene vi har identifisert kan vi også utvikle noen mer detaljerte vurderingskriterier. Det vil sikre at vi anbefaler treffsikre tiltak som faktisk kan bidra til å avhjelpe utfordringene som ikke er løst i tilstrekkelig grad gjennom dagens regelverk. I tråd med gjennomgangen av utfordringer i kapittel 4 bør dermed aktuelle tiltak sørge for at kundene blir bedre informert ved å:

- Bidra til økt kunnskap om produktet og prisen
- Gjøre det enklere å orientere seg blant kraftleverandører og avtale typer
- Gjøre det enklere å sammenlikne priser og avtalevilkår
- Gjøre det enklere å forutse priser og vilkår på lenger sikt
- Gjøre det enklere å få med seg vilkårsendringer
- Redusere informasjonsproblemet ved telefonsalg og andre direkte salgskanaler
- Bidra til bedre prissammenlikningstjenester og offentlige råd

⁶⁸ Dette fordrer at kundene også utnytter informasjonen, og at kostnaden ved å tilgjengeliggjøre informasjonen ikke overstiger nytten i form av et mer effektivt marked.

I tillegg til å avhjelpe de identifiserte utfordringene med asymmetrisk informasjon, bør tiltakene også være praktisk gjennomførbare og være kostnadseffektive. Eksempelvis bør kostnaden ved å tilgjengeliggjøre informasjon for kundene ikke overstige nytten det kan ha i form av bedre konkurranse. Dette vil også bygge opp under hovedmålsetningen om et velfungerende og effektivt sluttbrukermarked. Vi må også vurdere om tiltakene vil ha utilsiktede konsekvenser. Særlig aktuelt her er at tiltak som skal avhjelpe en type informasjonsproblem bidrar til å skape ett nytt, eller at tiltak som kan bidra til å gjøre markedet oversiktlig på kort sikt, hindrer mulighet for utvikling og effektivitet på lang sikt.

7.2 I hvilken grad bør markedet reguleres?

Som vi har beskrevet i kapittel 5 vil asymmetrisk informasjon gi opphav til søke- og byttekostnader, noe som svekker effektiviteten i markedet, og fører til omfordelingsvirkninger mellom aktive og inaktive kunder. Tiltak som kan redusere problemet med asymmetrisk informasjon vil i utgangspunktet bidra til å redusere begge disse utfordringene:

Mindre informasjonsasymmetri vil bidra til å øke konkurransen i markedet gjennom at kunden settes bedre i stand til å identifisere og velge leverandørene som kan tilby de beste betingelsene, og også får nok informasjon til å verdsette eventuelle kvalitetsforbedringer av tilbudet som leverandørene kan gi. Dermed gis aktørene insentiver til priskonkurranse og innovasjon for å kunne sikre kostnadseffektivitet og tilby kvalitet over tid.

Redusert informasjonsasymmetri vil også gi økt tillitt mellom kjøpere og selgere og økte insentiver til innovasjon fordi markedsaktørene på en mer troverdig måte kan signalisere kvalitet til sine kunder. Dette bidrar til effektivitet både på kort og lang sikt. Et potensielt problem i dag kan for eksempel være at aktører som faktisk tilbyr en langsiktig og rimelig strømvifte som kundene vil verdsette, ikke når frem med et troverdig budskap til kundene om dette. Når kunden ikke greier å skille denne avtalen fra kortsiktige lokketilbud, vil kunden ikke ha noe grunnlag for å velge avtalen og aktøren heller ikke ha insentiver til å tilby et slikt produkt. Resultatet er underinvestering i slike avtaler og at kunden går glipp av produkter som

gir nytteverdi. Økt tillitt i markedet kan bidra til at slike investeringer realiseres i større grad.

Reduserte søke- og byttekostnader vil også innebære at forbruker har en større tilbøyelighet til å bytte kraftleverandør dersom prisen ikke er konkurransedyktig. Dette gir aktørene mindre mulighet til å tjene marginer på eksisterende kunder, men samtidig mindre intens konkurranse om å vinne nye kunder på grunn av lavere forventet profitt per kunde i fremtiden. Når byttekostnadene reduseres vil det dermed innebære at nye og eksisterende kunder tilbys likere vilkår. Dette reduserer omfordelingseffekter mellom aktive kunder (de som er nye kunder ofte) og inaktive kunder (de som er eksisterende kunder lenge).

Det er i prinsippet mulig å fjerne problemet med asymmetrisk informasjon gjennom å regulere markedet svært strengt.⁶⁹ Et ytterpunkt vil være å gjennomregulere alle avtaler som aktørene får tilby, herunder både struktur og pris. Et slik grep ville sikret like vilkår til alle kunder og dermed fjernet omfordelingseffektene mellom aktive og inaktive kunder. Dette ville samtidig effektivt fjernet alle insentiver og muligheter for innovasjon og utvikling, og ville, dersom man har tro på markedets effektivitet, sannsynligvis ført til at kunden fikk et dårligere tilbud på sikt. Det ville også deaktivert kundene, ettersom det ikke lenger var noen gevinst i å søke aktivt etter beste avtale, og ville dermed fjernet en annen vesentlig forutsetning for velfungerende konkurranse. Dersom det anses nødvendig å innføre streng regulering som hindrer de vanlige markedsmekanismene i å virke, ville det samtidig være naturlig å vurdere om en markedsorganisering i det hele tatt er den mest effektive organiseringen.

Et betimelig spørsmål er likevel i hvilken grad innovasjon i sluttbrukermarkedet for strøm har vært til kundens fordel hvis vi ser på dagens marked. Som beskrevet i kapittel 4 har det vokst frem en rekke avtaler med ulike prismodeller, avtalevilkår og tilleggprodukter uten at det er opplagt hvordan dette er nyttig for en forbruker som i hovedsak er opptatt av å få strøm til lav pris. En del av tilleggproduktene synes også ha begrenset verdi for kundene, jf. 4.3. Samtidig er det sannsynlig at kundene har noe ulike preferanser og dermed kan verdsette ulike egenskaper i en strømkontrakt. For noen kunder kan det for eksempel være nyttig med fastpris for å få en forutsigbar strømgjeldning, mens kunder som er

⁶⁹ Hvorvidt dette er mulig i praksis er et annet spørsmål. Fjerde elmarkedsdirektiv Artikkel 5 nr. 1 sier at kraftleverandørene selv skal sette prisene og at

medlemslandene skal legge til rette for effektiv konkurranse mellom kraftleverandørene.

opptatt av fornybar strøm kan verdsette en avtale med opprinnelsesgarantier.

Det er også mulig at innovasjon og utvikling vil spille en større rolle i fremtidens sluttbrukermarked. I Oslo Economics (2018) – *Innovative aktører i en ny modell for sluttbrukermarkedet for strøm* ble det pekt på flere pågående og mulige utviklingstrender. Herunder digitalisering og effektivisering for å levere strøm til lavest mulig pris, utvikling av energitjenester knyttet til egenproduksjon, lagring og strømstyring (som selges på toppen av strømleveransen eller separat) og tjenesteutvikling i forbindelse med etablering av lokale energisamfunn og smarte hjem. Videre ble det pekt på at utviklingen alltid vil avhenge av kundens behov og herunder relevante rammer og reguleringer som påvirker dette. En innføring av effekttariffer kan for eksempel gi en større etterspørsel etter tjenester knyttet til strømstyring, som kraftleverandørene kan ta en rolle i å tilby. Rapporten pekte imidlertid også på muligheten for konkurranse fra aktører i andre bransjer, avhengig av hvem som er mest kostnadseffektive og hva som er kjerneproduktet i leveransen til kundene.

Det er altså stor usikkerhet om hvordan sluttbrukermarkedet vil se ut og hva slags rolle kraftleverandørene vil ha fremover. Dersom man ønsker at innovasjoner som nevnt over skal foregå i sluttbrukermarkedet, vil det være uheldig å gå for langt i å begrense aktørenes atferd eller pålegge kostbare krav som gjør det vanskeligere å etablere seg i markedet. Dersom man på den annen side har størst fokus på å beskytte forbrukere som synes det er vanskelig å orientere seg i markedet, kan det være grunn til å gå lenger i å regulere, kanskje da på bekostning av effektiviteten i markedet.⁷⁰ Det at strøm er et nødvendighetsprodukt, og at alle husholdninger må forholde seg til dette markedet, kan bidra til å legitimere en slik tilnærming.⁷¹

Det må likevel presiseres at for at et marked skal fungere er det nødvendig å overlate kjøpsbeslutningen til den enkelte kunde. En regulering som i for stor grad beskytter kundene fra konsekvensene av egne valg vil undergrave markedet ved at kunden ikke får incentiver til å gjøre seg informert og ta aktive rasjonelle valg. Samtidig er det da avgjørende at kunden har tilgang på relevant og riktig informasjon. I et marked der det i utgangspunktet er en informasjonsskjevhet mellom kunde og leverandør bør ikke leverandørene gis anledning til å bruke sin

informasjonsfordel til å utnytte kundene. Dersom ulike former for villedende handelspraksis er lovlig, eller ikke slås ned på, vil det være rasjonelt for leverandørene å utnytte de åpningene som finnes, i konkurransen om kundene.

En effektiv regulering av sluttbrukermarkedet vil altså innebære en balansegang mellom å regulere nok til å sikre kundene tilstrekkelig informasjon slik at de kan opptre rasjonelt og forhindre villedende praksis, men samtidig ikke så mye at det går på bekostning av effektivitet, etablering og innovasjon i markedet. De tiltakene som vil være mest effektive for å ivareta begge formål er tiltak som går direkte på problemet med asymmetrisk informasjon, og i minst mulig grad har utilsiktede virkninger ved at det reduserer mulighet for etablering og innovasjon.

7.3 Relevante tiltak i andre bransjer

I Vedlegg B ser vi på reguleringer og praksis i andre bransjer som deler egenskaper med sluttbrukermarkedet for strøm. Hensikten er å undersøke om det i disse markedene eksisterer regelverk og praksis som også kunne vært nyttige i sluttbrukermarkedet for strøm. Vi har valgt å se nærmere på telemarkedet og finansmarkeder. Disse markedene er valgt ut på bakgrunn av at produktene og tjenestene i disse markedene, i likhet med i sluttbrukermarkedet, er:

- Nødvendighetsprodukter/tjenester
- Abonnementstjenester
- Forholdsvis homogene varer/tjenester

Telemarkedet og finansmarkeder skiller seg også fra sluttbrukermarkedet for strøm på noen viktige punkter. I telemarkedet er det for eksempel høyere pristransparens enn i sluttbrukermarkedet for strøm, ettersom total månedlig pris oppgis i markedsføring. Produktene er typisk utviklet slik at man betaler for en gitt mengde som du ikke nødvendigvis bruker opp. Dette kan medføre at en del betaler for et høyere forbruk enn de egentlig har. Slike situasjoner har delvis blitt løst med utbredelsen av data rollover. I finansmarkeder er det betydelig høyere etableringskostnader enn i sluttbrukermarkedet for strøm ettersom virksomheten er kapitalintensiv. Det kan også argumenteres for at både finansmarkeder og telemarkedet har mindre homogene produkter enn sluttbrukermarkedet for strøm. I telemarkedet er kvalitet på produktet i form av dekning og hastighet viktig for

⁷⁰ Som vi vil se i gjennomgangen av tiltak, vil enkelte tiltak kunne bedre betingelsene for kundene som i dag har dårligst vilkår, mens det kan gå på bekostning av konkurransen om kundene, og dermed også forringe betingelsene til kundene som er aktive i markedet.

⁷¹ Samtidig er det viktig å ha med seg at kunder som i stor grad beskyttes mot å ta dårlige valg i enda mindre grad vil velge å bruke tid på å orientere seg og være aktive i markedet. Forbrukervern kan slik virke mot sin hensikt dersom det fører til enda mer inaktivitet.

kunden, og i finansmarkeder er kvalitet i form av kundeservice, nettbank og rådgivning viktig.

I dette kapitlet oppsummerer vi noen av de viktigste funnene fra Vedlegg B som vi mener kan være relevante for sluttbrukermarkedet for strøm.

7.3.1 Telemarkedet

Reguleringen av sluttbrukermarkedet for strøm har flere likhetstrekk med reguleringen av telemarkedet. I ekomloven reguleres for eksempel bindingstid, varsling ved vilkårsendringer og rapporteringsplikt. Innordningen av disse bestemmelsene er selvsagt rettet mot telemarkedet, men utover det er det ikke store forskjeller fra tilsvarende reguleringer i sluttbrukermarkedet for strøm. Det er likevel noen særreguleringer og praksis i telemarkedet som vi ønsker å løfte frem:

Forbud mot winback

I desember 2016 ble det forbudt for telefoni-tilbydere å benytte informasjon i forbindelse med flytting av telefonnummer (portering), til å rette egen markedsføring mot sluttbrukere som har bestemt seg for å bytte tilbyder, jf. Ekomloven §3-6, femte ledd. Forbudet gjelder i porteringsperioden og 14 dager etter at porteringen er gjennomført. Det er altså en «fredningsperiode» på minst 14 dager.

Det overordnede formålet med forbudet var å styrke konkurransen i markedet (Nkom, 2018). Nkom argumenterte med at winback kan føre til diskriminering av sluttbrukere, lav pristransparens, samt favorisering av tilbydere med allerede sterke posisjoner i markedet og et stort salgsapparat. I tillegg kan sluttbruker oppleve henvendelser om å avbryte porteringen, eller om å portere tilbake, som pågående og som et utidig forsøk på innblanding av sluttbrukers frie valg av tilbyder. I en pressemelding fra Regjeringen blir det trukket frem at Telenor og Telia er dominerende aktører i mobilmarkedet og at deres konkurrenter deler på noen få prosent av kundemassen. De mindre mobilselskapene opplevde at 30-40 prosent av deres nysalg ikke ble noe av, og at winback var den viktigste årsaken til dette. Det ble påpekt at forbudet ville styrke konkurransen i mobilmarkedet og bidra til at de tilbudte prisene ble tilgjengelig for alle uten at det var nødvendig å først si opp avtalene for å få tilgang til disse (Regjeringen, 2016).

I etterkant av at forbudet trådte i kraft er Telenor/Talkmore blitt ilagt et overtredelsesgebyr på 7 millioner kroner for brudd på winback-forbudet. Dette overtredelsesgebyret ble ilagt til tross for at Telenor endret sin ulovlige praksis innen fristen som ble satt av Nkom (Finansavisen, 2018).

Veiledning om markedsføring av ekom tjenester

Utover det generelle regelverket som Forbruker-tilsynet fører tilsyn over har de for telemarkedet utarbeidet en veiledning om markedsføring av ekom tjenester. Veilederen gir en helhetlig oversikt over hvilke krav som følger av markedsføringsloven (mfl.) ved markedsføring av ekom tjenester. Den inneholder også en redegjørelse for kravene i angrerettloven om å gi forbrukere opplysninger før og etter de har inngått avtaler på nett eller ved andre fjernkommunikasjonsmidler. Veilederen omfatter altså regelverk som også er gjeldende for sluttbrukermarkedet for strøm, men beskriver hvordan dette skal tolkes for ekom tjenester.

Veilederen spesifiserer blant annet:

- *Krav til prisopplysninger:*
 - Spesifiserer for eksempel krav om dokumentasjon ved påstander om «billigst», «best» og «størst».
 - Krav om angivelse av totalpris hvis tilbudet forutsetter bindingstid. Forbruker skal ikke behøve å foreta regneoperasjoner for å finne den reelle prisen som skal betales for tjenesten.
- *Bransjespesifikke eksempler på krav til markedsføring av ekom tjenester:* krav til når ulike begreper kan benyttes og hva som er lov. For eksempel er begrepet «fri bruk» lov å bruke hvis bruk av data faktisk er ubegrenset, mens det kan brukes når antall ringeminutter er satt så høyt at de fleste forbrukere ikke bruker det opp)
- *Skjerpet krav til informasjon når avtaler inngås elektronisk:* Pris skal oppgis som én samlet pris medregnet alle avgifter. Opplysninger må gis tydelig og i fremhevet form. Der det er relevant skal avtalens varighet og eventuell minste bindingstid, samt vilkårene for å si opp avtalen oppgis.

7.3.2 Finansmarkeder

Med finansmarkeder menes alle markeder der forbrukere inngår avtaler med finansinstitusjoner. Dette kan være avtaler om lån og kreditt, investeringer, fondssparing, forsikringer og pensjonsprodukter. I finansmarkedene er det særlig forbrukervern for å redusere utfordringer knyttet til asymmetrisk informasjon, og det finnes en rekke særregulering som gjelder for ulike deler av finansmarkedene.

Krav til opplysninger ved markedsføring av lån og kreditt

Finansavtaleloven oppstiller egne krav til opplysninger som skal gis ved markedsføring av kredittavtaler, jf. Finansavtaleloven § 46.

Forbrukertilsynet har utarbeidet en egen veiledning knyttet til disse kravene.

Blant kravene finner vi at effektiv rente skal oppgis, med angivelse av kredittbeløp og kredittprofil. Effektiv rente skal beregnes i henhold til forskrift om kredittavtaler mv. §§ 5 og 6. Effektiv rente, og andre opplysninger i § 46, skal «gis på en tydelig måte ved hjelp av et representativt eksempel», og i Forbrukertilsynets veiledning påpekes det hva et slikt eksempel kan være. Opplysning om effektiv rente i all markedsføring skal bidra til å forenkle prisopplysningen slik at kundene har bedre muligheter for å sammenlikne kredittprodukter fra ulike tilbydere.

Forbud mot produktpakker

Det er i utgangspunktet forbudt for finansinstitusjoner å tilby en tjeneste på betingelse

av at du samtidig skaffer deg en annen tjeneste (produktpakker), eller gi særlig gode vilkår på betingelse av at dette gjøres, jf. finansforetaksforskriften § 16-1. Det kan gjøres unntak i særlige tilfeller, for eksempel hvis det er en tilknytning mellom tjenestene slik at en tjeneste forutsetter bruk av en annen tjeneste eller de gunstige vilkårene kan begrunnes med kostnadsbesparelser. Finanstilsynet begrunner forbudet mot produktpakker med at det skal legges forholdene til rette for konkurranse mellom finansinstitusjonene, og at du lettere skal kunne sammenlikne tilbudene i markedet (Finanstilsynet, 2020). Finanstilsynet har utarbeidet et rundskriv om markedsføring og salg av produktpakker.

8. Vurdering av mulige tiltak for et mer effektivt sluttbrukermarked for strøm

I dette kapittelet vil vi komme med anbefalinger til tiltak som kan bidra til å løse de identifiserte utfordringene og gi et mer velfungerende sluttbrukermarked for strøm. Vi beskriver mulige tiltak og vurderer fordeler og ulemper med utgangspunkt i vurderingskriteriene definert i kapittel 7.

Figur 8-1 gir en oversikt over de ulike tiltakene vi har vurdert og som i det videre beskrives nærmere. Som det fremgår av figuren anbefaler vi at myndighetene gjennomfører en kombinasjon av flere tiltak som kan bidra til et mer velfungerende sluttbrukermarked for strøm, og til at kunden kan ta beslutninger om kraftleveringsavtale på et bedre informasjonsgrunnlag.

Figur 8-1: Oversikt over vurderte tiltak

1	Presisering og ved behov detaljering av dagens regelverk	Anbefales
2	Styrket håndheving og sanksjonering	Anbefales
3	Krav til standardisert prisopplysning (effektivt påslag)	Anbefales, innretning utredes nærmere
4	Krav om prisliste på aktørenes nettsider	Anbefales, innretning utredes nærmere
5	Justering av prisportalen	Anbefales, innretning utredes nærmere
6	Separat fakturering av nett og kraft	Bør utredes
7	Forbud mot win-back	Bør utredes
8	Utvidet rapporteringsplikt til RME	Kan vurderes
9	Forbud mot enkelte avtaler	Kan vurderes
10	Påbud om å tilby enkelte avtaler/vilkår	Anbefales ikke

Kilde: Oslo Economics

8.1 Presisering og ved behov detaljering av dagens regelverk

Som vi konkluderer i kapittel 6 er det allerede på plass mye regulering som gir rammer for konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm, og som i større eller mindre grad imøtekommer utfordringene vi ser i dagens marked. Forbrukertilsynet håndhever i stor grad generelt forbrukervernregelverk, det vil si markedsføringsloven og forbrukervernbestemmelser i angrerettloven og andre regelverk. I tillegg er det noe sektorregelverk som RME håndhever, som

avregningsforskriften og andre forskrifter hjemlet i energiloven.

Ved anvendelse av markedsføringsloven og annet forbrukervernregelverk kreves det gjerne en konkret vurdering av enkeltsaker for å vurdere

lovligheten av handelspraksis eller avtalevilkår.⁷² Håndheving av regelverket er tidkrevende og det er lenge mellom hver gang Forbrukertilsynet eller andre tilsynsmyndigheter fatter vedtak eller utgir veiledningsmateriell som bidrar til å klargjøre forholdene.

På en del områder synes det i dag å være et visst tolkningsrom knyttet til hvilken handelspraksis som kan anses å ligge innenfor eller utenfor dagens regelverk. På enkelte områder synes det også å være brudd på regelverk og forvaltningspraksis uten at dette slås ned på. Dette skaper usikkerhet og åpner for at markedsaktørene kan operere i en gråsoner der det å tøye reglene lengst mulig, til ugunst for forbruker, kan være profitabelt.

Etter vår vurdering er det behov for at myndighetene presiserer innholdet i gjeldende regelverk på flere områder. Dette gjelder både bruk av standardbegreper i markedsføring, krav til opplysning om alle priselementer, krav til tydelig forskjellige avtalenavn, merking ved markedsføring av kampanjetilbud, krav til varslingsrutiner og krav til samtykke ved vesentlige vilkårsendringer.

En presisering av regelverket på de nevnte områdene vil redusere usikkerhet og gi tydeligere grenser for hva som er akseptabel praksis og ikke. Dette kan øke transparensen i markedet både for kunder og tilsynsmyndigheter og gjøre det enklere å slå ned på urimelig og villedende handelspraksis i strid med regelverket. Det vil også bidra til å opplyse og veilede markedsaktørene som skal forholde seg til et sammensatt regelverk bestående både av sektorregulering og generelle markedsførings- og avtalerettslige regler.

Presisering av regelverket kan skje gjennom vedtak i enkeltsaker, utarbeidelse av veiledere eller rundskriv til markedsaktører. Dersom dagens generelle regelverk ikke kan benyttes til å få større klarhet i de nevnte forholdene, bør det vurderes om det også er behov for å innføre supplerende sektorregelverk. Det kan for eksempel gjøres ved å spesifisere konkrete krav i energiregelverket som ikke kan tolkes ut fra markedsføringsloven og annet generelt forbrukervernregelverk.

Standardbegreper i markedsføring

Etter vår vurdering bør forutsetningene for å benytte standardbegreper i markedsføring klargjøres. Eksempelvis bør det være tydelig hva

som skal til for å kunne markedsføre noe som en spotavtale eller en avtale til markedspris.

Det kan i denne sammenheng være behov for å presisere definisjonene av enkelte av standardbegrepene. Det er særlig viktig at begrepet spotpris brukes enhetlig, ettersom det er den avtalen myndighetene gjerne henviser til når de gir råd. Etter vår vurdering bør eksempelvis innkjøpsavtaler, som inneholder et priselement som ikke ligger i påslaget, ikke kunne markedsføres som spotprisavtaler.

Krav til å opplyse om alle priselementer

Frem til nylig har det vært uklart om det er lovlig for en kraftleverandør å markedsføre og inngå avtaler med forbrukere der ikke alle priselementer opplyses om eller beregningsmetode er ukjent. Mange kraftleverandører har tilbudt innkjøpsprisavtaler til sine kunder, der et ukjent beløp i form av innkjøpskostnader, kommer i tillegg til de opplyste priselementene i avtalen.

Etter vår vurdering vil bruk av denne type avtaler, der risikoen for innkjøpskostnadene legges over på kjøperen, kunne være relevant ved kjøp av og salg av større kraftvolumer til større næringskunder. Det er imidlertid vanskelig å få øye på nytten av denne type avtaler i forbrukerforhold, utover at det bidrar til å redusere transparens og sammenliknbarhet med andre avtaler. Etter vår vurdering bør forbrukeren få opplyst alle priselementer i sin avtale, og størrelsen på disse, slik at hun har en reell mulighet til å sammenlikne ulike tilbud.

Det ble 11. desember klargjort av Forbrukertilsynet at det må opplyses klart og tydelig om innkjøpskostnadene både i markedsføringen av strømvavtaler og på bestillingssider på nett. Klargjøringen av regelverket kom etter at Forbrukerrådet klaget inn 29 selskaper for brudd på markedsføringsloven og angrerettloven for deres salg av innkjøpsprisavtaler.

Krav om tydelig forskjellige avtalenavn

Det bør vurderes og avklares i hvilken grad det er tillatt å operere med flere avtaler som har svært like navn. Etter vår vurdering er dette en praksis som er egnet til å villede forbruker. Dette kan øke risikoen for at forbruker inngår en annen avtale enn den hun har bestemt seg for⁷³ eller tror hun har andre vilkår enn det hun faktisk har.⁷⁴ Det bør også avklares om navn på avtale må fremgå i kundens

⁷² Prisopplysningsforskriften og standard kraftleveringsavtale oppstiller mer detaljerte og bransjespesifikke krav. Imidlertid er det mulig å avtale seg bort fra vilkårene i standardavtalen, og prisopplysningsforskriften er utdatert og håndheves ikke.

⁷³ Risiko for å velge feil avtale ettersom det kan ligge flere avaler med liknende navn på strømpris.no og på kraftleverandørens hjemmesider, men med ulike vilkår.

⁷⁴ Risiko for å se på feil avtale dersom forbruker forsøker å finne egen avtale på strømpris.no eller på kraftleverandørens hjemmesider

faktura eller på annen måte opplyses til kunden. Dersom dette ikke følger av alminnelig forbrukerregelverk bør RME vurdere å stille krav til at avtalenavn fremgår på kundens faktura.

Krav til merking av kampanjetilbud

I dag fremstår det som vanskelig for forbruker å vurdere på kjøpstidspunktet hvor lenge vilkårene i avtalen hun inngår vil være. Det bør avklares om det er spesielle krav til markedsføring av kortvarige kampanjetilbud. Dette kan være krav til merking av kampanjetilbud, krav til å opplyse om varighet av pris dersom denne er kortvarig, eller krav til å opplyse om når og eventuelt hvordan vilkår vil endres. Etter vår vurdering bør det for forbruker fremstå klart om avtalen er et kortvarig tilbud eller en varig avtale.

Krav til varsling

Standard kraftleveringsavtale⁷⁵ inneholder et krav om at alle endringer i avtalevilkår varsles kunden direkte (ved SMS, e-post, brev) minimum 14 dager før de trer i kraft.⁷⁶ Det er anledning til å avtale seg bort fra kravet om direkte varsling ved aktiv aksept fra kunden. Det er flere forhold knyttet til praksisen for varsling som bør avklares:

- Forutsetninger for å kunne fravike standard-avtalens krav om direkte varsling av kunde ved vilkårsendringer. Dersom det er åpning for å avtale annen form for varsling bør det presiseres hva som menes med en aktiv aksept fra kunden. Særlig bør det vurderes om praksisen med å legge inn et særvilkår i kraftleveringsavtalen om varsling i «Min side» er i tråd med dagens regelverk.
- Hvordan varselet skal fremstå for kunden, herunder om varselet kan gis sammen med annen informasjon eller om det skal sendes separat.
- I hvilke tilfeller det bør sendes et nytt varsel. Spesielt bør det avklares om det er tilstrekkelig å varsle ved avtaleinngåelse eller om det også bør varsles igjen i forkant av at endring trer i kraft.

Uavhengig av resultatene fra gjennomgangen av dagens regelverk, er vår vurdering at kravene til varsling bør være strengere og mer enhetlige enn det som praktiseres av aktører i dag.

Sammenliknet med andre markeder for abonnementstjenester synes sluttbrukermarkedet for strøm å skille seg negativt ut når det gjelder praksis

for varsling av endringer i avtalevilkår. Dårlig varsling synes å ha blitt en konkurranseparameter for markedsaktører, som ledd i en strategi om å flytte kunder ubemerket over på avtaler med dårligere vilkår. Det kan derfor være behov for å forskriftsfeste mer detaljerte regler om varsling.

Vår vurdering er at det ikke bør være tillatt å avtale seg bort fra et krav om direkte varsling på SMS eller e-post, selv om dette kan fjerne innovasjonspotensial. Fremover kan det være at andre kanaler kan fungere vel så godt, men i dagens marked med svært varierende praksis for varsling, mener vi det bør være en prioritert oppgave å sikre at kundene faktisk får med seg varslinger om endringer i avtalevilkår.

Vi mener også det kan stilles tydelige krav til at varsling skal være separate brev/e-poster eller SMS med endringen i avtalevilkår som eneste budskap. Dette bør sannsynligvis også fremgå av overskrift eller emnelinje. Det kan i tillegg vurderes om innholdet i varselet skal detaljeres. En mulighet er å innføre plikt til å opplyse om hva kunden betalte forrige måned for strømmen, og hva som ville vært kostnaden med de nye vilkårene.

Vår vurdering er at det også bør være et krav om å varsle på nytt dersom varsel om endring av avtale kun er gitt gjennom avtalevilkår. I tillegg til å gjøre kunden mer oppmerksom på betingelsene i avtalen hun har inngått, eller flyttes til, vil det redusere incentiver til å utforme kontrakter som innebærer at kunden flyttes over til en ny avtale etter en viss tid.

Hvorvidt slike krav krever endringer i dagens regelverk, eller bare en presisering av det eksisterende, har vi ikke vurdert. Det bør imidlertid vurderes om enkelte av kravene som i dag inngår i Standard kraftleveringsavtale bør forskriftsfestes. Innføring av fjerde elmarkedsdirektiv vil etter vår forståelse uansett innebære en forskriftsfesting av krav til varsling, herunder en varslingsperiode på 30 dager.

En oppdatert Standard kraftleveringsavtale kan også supplere regelverket med mer detaljerte krav.

Vesentlige vilkårsendringer

Det kan med fordel også vurderes og avklares hva som kan være å anse som vesentlig vilkårsendring i en kraftleveringsavtale, og dermed når det er krav til samtykke fra kunden før en endring kan gjennomføres. Spesielt bør det avklares om pris-

⁷⁵ Standard kraftleveringsavtale er ikke obligatorisk å bruke for kraftleverandørene, men et praksisdokument fremforhandlet mellom bransjen og Forbrukerombudet (nå Forbrukertilsynet) for å sikre balanserte vilkår i

kraftleveringsavtaler. Ved å fravike krav i Standardavtalen til ugunst for kunden er det imidlertid en risiko for at dette vil innebære et brudd på lovgivningen.

⁷⁶ Unntaket er løpende endringer i spotpris

endringer kan karakteriseres som vesentlige vilkårsendringer, og hva som skal til for at det kan være tilfelle.

I lys av at kjerneproduktet er homogent, er det få andre kvaliteter enn pris som har betydning for kunden. Slik sett bør pris i utgangspunktet være det mest vesentlige avtalevilkåret. Det kan derfor være gode grunner til leverandørene ikke skal kunne gjennomføre betydelige prisøkninger uten å få et nytt samtykke fra kunden.

Samtidig er de konkurransemessige virkningene av et samtykkekrav ikke opplagte. Dette kan beskytte kundene fra store prisendringer, men vil samtidig svekke aktørenes incentiver til å tilby forbrukerne

avtaler med særlig gunstige vilkår. Det kan føre til at aktørene i mindre grad konkurrerer på pris, og i større grad konkurrerer gjennom kostbare markedsførings- og salgsaktiviteter.

Tabell 8-1 gir en samlet oppstilling av de identifiserte områdene hvor det anses å være behov for klargjøring av dagens regelverk. Av tabellen fremgår også på hvilke områder det etter vårt skjønn i tillegg kan være behov for detaljering av sektorregelverket. Vi tar forbehold om at behovet for mer detaljerte krav i sektorregelverket vil avhenge av tolkningen av markedsføringsloven og andre forbrukervernbestemmelser, slik at fremstillingen her kan endre seg etter at en dette er klarlagt.

Tabell 8-1 Behov for presisering av dagens regler og eventuell detaljering i sektorregelverk

Område	Behov for å presisere gjeldende regelverk	Behov for å detaljere i sektorregelverk
<i>Standardbegreper i markedsføring</i>	Forutsetninger for bruk av standardbegreper som spot og markedspris i markedsføring	Sannsynligvis definisjoner av standardbegreper
<i>Opplysning om priselementer</i>	I hvilken grad kraftleverandør kan inngå avtaler der ikke alle priselementer opplyses, eller der beregningsmetode er ukjent	Sannsynligvis ikke, dagens praksis neppe i tråd med markedsføringsloven, jf. nylig vedtak om innkjøpsprisavtaler
<i>Avtalenavn</i>	I hvilken grad det er tillatt å operere med flere avtaler som har svært like navn	Sannsynligvis ikke, dagens praksis neppe i tråd med markedsføringsloven
<i>Merking av kampanjetilbud</i>	I hvilken grad det er spesielle krav til merking/opplysning om kortvarige kampanjetilbud	Kan vurdere strengere krav dersom mfl. ikke kan sikre at det fremstår klart for kunden om avtalen er et kortvarig tilbud
<i>Krav til varslings</i>	Forutsetninger for å kunne fravike krav om direkte varslings, hva som menes med aktiv aksept fra kunden, om varselet kan gis sammen med annet innhold, i hvilke tilfeller det bør sendes et nytt varsel	Ja, sannsynligvis fornuftig ettersom dårlig varslings fremstår som en stor utfordring. Pålegge direkte varslings, separat fra annet innhold, eventuelle andre formkrav og krav til nytt varsel ved endring, selv om varsel er gitt ved avtaleinngåelse
<i>Vesentlige vilkårsendringer</i>	Hva som kan anses for vesentlig vilkårsendring og dermed når samtykke skal foreligge	Sannsynligvis ikke, med mindre man ønsker å innføre øvre grense for prisendring uten samtykke

Kilde: Oslo Economics

Praktisk gjennomføring av tiltaket

Presisering av gjeldende regelverk kan skje både ved at myndighetene håndhever regelverket ved å

fatte enkeltvedtak i konkrete saker⁷⁷, utarbeider mer generelle veiledere eller sender brev som opplyser om regelverk og praksis til markeds-

⁷⁷ Som vi beskriver i 8.2 anbefaler vi styrket håndheving av regelverket, noe som også vil være et viktig ledd i presisering av regelverket.

aktørene. I dette tilfellet mener vi det vil være særlig hensiktsmessig at myndighetene utgir en eller flere veiledere med sammenstilling og tolkning av relevante bestemmelser. Det viktigste vil være at Forbrukertilsynet utgir en eller flere veiledere som presiserer hvordan markedsføringsloven og annet generelt forbrukervernregelverk kan anvendes på konkrete problemstillinger i sluttbrukermarkedet.

Vi er kjent med at Forbrukertilsynet for tiden jobber med en veileder om krav til vilkår for kraftleveringsavtaler, som vil berøre noen av temaene som er pekt på her. Det kan også være behov for en veileder om markedsføring av kraftleveringsavtaler. Alternativt kunne RME og Forbrukertilsynet også vurdere å utgi en felles veileder som favner alle aktuelle problemstillinger knyttet til reguleringen av sluttbrukermarkedet for strøm. Dette ville sannsynligvis være et brukervennlig tiltak for markedsaktører, og andre som har behov for veiledning om gjeldende regulering og praksis.

På områder der det vurderes at det generelle forbrukervernregelverket er utilstrekkelig for å sikre god handelspraksis, bør energimyndighetene vurdere innføring av mer detaljert sektorregelverk. For eksempel kan det være behov for å forskriftsfeste krav til varslings.

Det bør også vurderes om de mest detaljerte presiseringer og krav er mer egnet for å inngå i en oppdatert Standard kraftleveringsavtale fremfor i en forskrift. Et tilbakevendende spørsmål vil imidlertid være i hvilken grad aktørene har anledning til ikke å bruke standardavtalen, eller erstatte enkeltvilkår i denne med egne særvilkår. Dermed kan det være vel så viktig å vurdere om enkelte deler av dagens standardavtale bør forskriftsfestes, jf. blant annet krav til varslings.

Energi Norge og bransjen er også i ferd med å utvikle standarden Trygg strømhandel der kraftleverandører som skal ha en sertifisering må forplikte seg til og dokumentere at de følger konkrete krav. Mange av kravene i sertifiseringsordningen vil sannsynligvis likne på kravene som er diskutert her.

En sertifiseringsordning vil kunne fungere som et supplement til den generelle reguleringen ved at den kan gi større sikkerhet for at kravene håndheves. Samtidig bør krav som det er ønskelig at gjelder hele markedet fastsettes i regulering. En viktig årsak er at det er usikkert hvilken utbredelse og troverdighet en sertifiseringsordning vil få. Dersom utbredelsen blir stor og innholdet er seriøst, vil det i utgangspunktet være mindre behov for regulering. Samtidig vil en sertifiseringsordning, idet den faktisk blir utbredt, også kunne ha utestengende effekter. Det kan være at nyetablerte

og små selskaper, som i utgangspunktet oppfyller kravene i ordningen, ikke kan påta seg kostnadene knyttet til å bli sertifisert. Dette vil i så fall skape en kunstig konkurransefordel for selskapene som er sertifisert – alle selskapene er i utgangspunktet like trygge å handle med, men bare de sertifiserte selskapene kan formidle dette på en troverdig måte til forbruker.

8.2 Styrket håndheving og sanksjonering

Som det blant annet fremgår av diskusjonen over er det behov for styrket håndheving med dagens regelverk og spesielt med etterlevelse av kravene i markedsføringsloven og andre forbrukervernbestemmelser. For å sikre etterlevelse av regelverket vil det være nødvendig med hyppigere og strengere sanksjoner ved brudd på markedsføringsloven og annet regelverk, slik at markedsaktørene ser seg tjent med å redusere risikoen for regelverksbrudd.

Håndheving av dagens regelverk, for eksempel gjennom å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak, vil være et viktig ledd i arbeidet med å presisere og tolke dagens regelverk. Gjennom å ta stilling til enkeltsaker kan tilsynsmyndigheten redusere dagens tolkningsrom og usikkerhet om hvilken handelspraksis som er innenfor og utenfor regelverket. Dette kan legge til rette for konkurranse basert på parametere som kommer kunden til gode, fremfor konkurranse som kan slå ut til kunders ugunst. En tydeligere forvaltningspraksis vil også legge til rette for mer effektivt tilsyn og håndheving av regelverket på sikt.

En styrket håndheving av regelverket må også følges av strengere sanksjoner. Det fremstår opplagt at dagens håndheving og sanksjonering ikke er tilstrekkelig og at markedsaktører kan se det som en lønnsom strategi å bevisst bryte dagens regelverk og forvaltningspraksis. Med asymmetrisk informasjon i markedet er det lønnsomt å kapre kunder og få dem over på dyre avtaler. Når regelverket er uklart og i liten grad håndheves eller sanksjoneres, vil det gi insentiver til å drive aggressivt telefonsalg, ha skjulte priselementer i avtaler eller unnlate å varsle kunden om endringer på en tilstrekkelig måte. En reell trussel om å ilegges økonomiske sanksjoner av betydning, vil redusere aktørenes insentiver til å benytte seg av handelspraksis som er på kant med regelverket. Dersom sanksjonene er høye nok, og det er en forventning om at brudd slås ned på, kan det også gi markedsaktørene insentiver til å drive internkontroll og sikre at egne ansatte har en lovlig handelspraksis.

Som beskrevet i 6.8 kan manglende håndheving skyldes at markedet er uoversiktlig også for tilsynsmyndigheter, det er varierende handelspraksis og begrenset dokumentasjon på den handelspraksisen som foregår, samt at tilsynsmyndighetene har begrensede ressurser og ikke er dimensjonert til å forfølge alle saker. Noen av tiltakene som foreslås å innføre her kan bidra til å forenkle tilsyn og håndheving av regelverket.

For det første vil presisering av regelverket innebære at det blir enklere å vurdere om det faktisk har blitt begått brudd. Det vil sannsynligvis også være færre aktører som begår brudd, når det er tydeliggjort at en viss handelspraksis er ulovlig. En innsats med å gå opp noen av grenselinjene vil dermed kunne redusere ressursbruken etter hvert. Styrket håndheving og sanksjonering vil også virke disiplinerende som drøftet over. Forslaget om prislister på nettsidene til leverandørene og beregning av et effektivt påslag kan også bidra til å forenkle tilsyn. Disse forslagene omtales nærmere i 8.3 og 8.4.

8.3 Krav til standardisert prisopplysning (effektivt påslag)

En viktig årsak til informasjonsasymmetrien i sluttbrukermarkedet for strøm er at kraftleverandører bruker ulike elementer i sin prising av strømvavtaler. For eksempel er noen strømvavtaler priset med et fast beløp per måned, andre med et påslag på spotpris, og andre med en variabel pris inkludert spot.

For å gi forbrukere og myndigheter sammenlignbar prisinformasjon er et mulig tiltak å innføre et krav til standardisert prisopplysning, i form av et «effektivt påslag», i all markedsføring og på faktura. Det effektive påslaget bør sannsynligvis oppgis i øre per kWh og bør ha til hensikt vise hvor mye kunden betaler til kraftleverandøren utover energiprisen i engrosmarkedet.

Forslaget er direkte inspirert av kravet til opplysning om «effektiv rente» i finansmarkedet, som i sin tid ble innført for å gi sammenlignbar informasjon til lånekunder. Det er flere fordeler ved å gi markedet tilgang på sammenlignbar prisinformasjon:

- Forbrukere kan sammenligne avtaler på en enkel måte.
- Forbrukere kan etterspørre avtalen med lavest bruttopåslag hvis det er deres preferanse.
- Prisopplysningen kan brukes i prissammenligningstjenester.

- Myndigheter kan føre tilsyn med beregningen og vurdere krav til aksept av/opplysning om prisendringer basert på et enhetlig prismål.

For at et slikt tiltak skal være effektivt, må kravet til prisopplysning imidlertid være godt utformet. På samme måte som en offentlig prisportal, vil også krav om å opplyse om effektivt påslag kunne få utilsiktede virkninger dersom markedsaktørene kan tilpasse seg kravet på uhensiktsmessige måter. I slike tilfeller vil et krav til standardisert prisopplysning kunne være villedende fremfor opplysende for kunden.

I det videre omtaler vi identifiserte utfordringer som må håndteres ved utforming av krav til prisopplysning, og prinsipper for hvordan kravene til prisopplysning kan være for å håndtere utfordringene best mulig.

Utfordringer med innføring av krav til prisopplysning

Vi har særlig identifisert tre *utfordringer* knyttet til å innføre krav om prisopplysning i sluttbrukermarkedet for strøm. For det første selges flere avtaler med fast/variabel pris, der spotprisen ikke nødvendigvis vil være en god referansepris for å beregne påslaget. For det andre er det ikke uvanlig med bundling av flere produkter sammen med strømleveransen (produktpakker). Dette gjelder både produkter knyttet til strømkjøp, som opprinnelsesgarantier, energirådgiving, varmepumper og lignende, og produkter/fordeler som ikke er knyttet spesielt til strømkjøp, som gavekort, mobilabonnement og lignende. Videre er det mange avtaler som i dag er kortsiktige kampanjetilbud og hvor vilkårene endres etter kort tid.

Mulige prinsipper for krav til prisopplysning

For å sikre en enhetlig håndtering av de nevnte utfordringene må et krav til standardisert prisopplysning komme sammen med krav til beregningsmetode. Videre må det følge med krav til når og på hvilken måte kraftleverandørene må opplyse om brutto påslag per kilowatttime.

Krav til beregning og bruk av målet bør utformes med hensyn til å gi forbrukere mest mulig sammenlignbar prisinformasjon, og for å motvirke uønsket tilpasning fra markedsaktørene. I det videre følger noen prinsipper som kan legges til grunn:

- Prisopplysningen bør gis i all markedsføring av kraftleveringsavtaler og ved fakturering.
- I markedsføring bør beregningen av effektivt påslag gjøres basert på ett eller flere forhåndsbestemte volum, slik at prisen(e) per

kilowatttime blir sammenlignbar(e) på tvers av avtaler.⁷⁸

- På faktura bør husholdningens faktiske volum i foregående måned legges til grunn i beregningen av effektivt påslag.
- Prisopplysningen bør i utgangspunktet gis for alle strømvavtaler, herunder spotprisavtaler, standard variabel, fastprisavtaler og andre typer avtaler, samt avtaler der strøm selges sammen med andre varer/tjenester.

Det må imidlertid gjøres nærmere vurderinger av hvordan et eventuelt krav om prisopplysning kan utformes for å håndtere standard variable og fastpriskontrakter, produktpakker og kortvarige tilbud. Under peker vi på noen mulige løsninger:

Standard variabel og fastprisavtaler

En utfordring her er at spotpris ikke nødvendigvis er en egnet referansepris ved beregning av et effektivt påslag som skal brukes i markedsføring. En egnet referansepris kan være forwardpris for fysisk strøm. Kilden til forwardpris og perioden som skal brukes for ulike avtaler bør i så fall defineres av RME.⁷⁹ På faktura kan spotpris for gjeldende periode benyttes som referanse ved beregning av effektivt påslag.

Tilleggsprodukter og produktpakker

En mulig uønsket tilpasning til krav om prisopplysning vil være at kostnader legges på tilleggsprodukter, fremfor på strømproduktet. En mulig løsning er å kreve at prisopplysningen inkluderer alle kostnader for produkter og tjenester som markedsføres og kjøpes sammen med strømvavtalen,⁸⁰ med unntak av nettleie og tilhørende avgifter.

En slik løsning vil gi noen beregninger av effektivt påslag som alene ikke vil være representative for verdien av tjenesten/produktet kunden mottar.⁸¹ En mulig virkning er at aktørene tilpasser seg ved å markedsføre og fakturere strøm og andre produkter hver for seg. En slik tilpasning kan være positiv for konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm, ettersom det vil gjøre det enklere for kundene å sammenligne produkter. Samtidig kan det potensielt ha en viss begrensende effekt på innovasjon, dersom det er avgjørende at produktene kan selges sammen. Dette er

vurderinger som må gjøres ved valg av endelig beregningsmodell.

Ved fastsettelse av modell kan det også være behov for å skille mellom bundlede produkter, eller fordeler, som kunden ikke kan velge bort (produktpakker), og tilleggsprodukter som kunden aktivt kan velge å legge på toppen av strømvavtalen. Det kan også være aktuelt å vurdere dette sammen med et forbud mot produktpakker, slik det er gjort i finansmarkedet.

Kortvarige avtaler

Det bør vurderes hvordan kortvarige kampanjetilbud skal håndteres i beregning av effektivt påslag. En mulighet er at påslaget beregnes som et gjennomsnitt over en lenger periode, eksempelvis over ett år. Dersom det i en avtale er oppgitt hvilke vilkår som vil gjelde for kunden etter eksempelvis seks måneder, kan dette hensyntas i beregningen av effektivt påslag. En større utfordring er avtaler hvor det ikke fremgår om den vil endres, og til hvilke vilkår.

Fastsetting av beregningsmetode bør imidlertid ses i lys av eventuelle andre endringer i reguleringen. Dersom det stilles vesentlig strengere krav til varslings, kan det være uproblematisk at det effektive påslaget bare vil gjelde i en kort periode, og deretter erstattes med et nytt. Videre vil effektivt påslag på faktura uansett vise «faktisk» påslag, slik at kunden enklere kan oppdage endringer i vilkår.

Oppsummering

Vi anbefaler at RME vurderer nærmere hvordan et krav om prisopplysning kan utformes. Dette bør sannsynligvis også gjøres i samråd med bransjen og Forbrukerrådet som har erfaring med utforming av prisportalen.

Dersom kravet kan utformes på en hensiktsmessig måte, mener vi det vil gi forbrukere et klart definert virkemiddel til å sammenligne priser og vurdere vilkårsendringer. Virkemiddelet kan også brukes av prissammenligningstjenester og av tilsyn/myndigheter. For at virkemiddelet skal fungere er det imidlertid viktig med en gjennomtenkt utforming, for å unngå uønsket tilpasning eller misvisende informasjon til forbruker.

⁷⁸ For eksempel kan gjennomsnittlig forbruk i kilowattimer (kWh) for norske husholdninger brukes: ca. 16 000 kWh per år (SSB, 2018).

⁷⁹ For eksempel kan RME bestemme at strømleverandørene skal beregne brutto påslag ved å trekke fra tre måneder forward pris fra sin tilbudte pris til sluttbruker (inkludert eventuelle tilleggskostnader)

⁸⁰ Inkludert fast månedsbeløp, variabelt månedsbeløp, fakturagebyr, kostnad til elsertifikater, eventuelle opprinnelsesgarantier, kostnader til tilleggstjenester som markedsføres og faktureres sammen strømmen.

⁸¹ For eksempel vil en eventuell reklameplakat eller faktura for både strøm og mobiltelefoni måtte vise til en fotnote med et meget høyt brutto påslag per kilowatttime for en gjennomsnittshusholdning.

Kravet til prisopplysningen bør i utgangspunktet gis for alle typer kontrakter, både i markedsføring og ved fakturering. Når det gjelder krav om prisopplysning i markedsføring, kan et første steg være å innføre kravet for spotpriskontrakter, dersom dette viser seg å være enklere enn for andre kontrakter. Videre bør det generelt være enklere å innføre kravet på faktura, der faktisk forbruk og faktiske priser i engrosmarkedet er kjent.

8.4 Krav om prisliste på aktørens nettsider

I dag er det mange kraftleveringsavtaler som selges i markedet, som ikke ligger lett tilgjengelig på kraftleverandørenes nettsider. En forbruker som tilbys en avtale på telefon eller stand, eller en forbruker som finner en avtale på strømpris.no, vil ikke nødvendigvis kunne finne frem til avtalen på nettsiden til kraftleverandøren. Hos noen leverandører finner man verken de billigste⁸² eller de dyreste⁸³ avtalene på deres nettsider.

Et tiltak som kan bidra til mer oversikt og transparens er å innføre et krav om at alle aktive avtaler som tilbys til kunder må ligge lett tilgjengelig på aktørenes nettsider. Dette kan ha form som en samlet prisliste⁸⁴, slik det er krav om både i telemarkedet og i finansmarkedet. Et slikt krav vil innebære at det ikke er tillatt å selge avtaler som ikke er tilgjengelig på prislisten. Dette vil gjelde i alle salgskanaler, inkludert strømpris.no og via stands og telefonsalg.

Det vil være flere fordeler med et slikt krav. For det første vil det bli enklere for en forbruker som får et tilbud å kunne sammenlikne vilkår med andre avtaler som leverandøren tilbyr. Når tilsynsmyndigheter får oversikt over alle avtaler som selges vil de også mer effektivt kunne føre tilsyn med avtalevilkår. Det vil også være relativt enkelt å oppdage om det selges avtaler som ikke ligger på prislisten, og fatte vedtak om brudd.

Et krav om en prisliste vil sannsynligvis også virke i retning av færre aktive avtaler, der variasjon i pris må kunne forsvares med andre kvaliteter ved avtalene – det blir vanskeligere å selge avtaler som kun har høyere pris, uten andre fordeler. En reduksjon av antall avtaler kan gjøre markedet mer oversiktlig, men vil samtidig redusere aktørenes

fleksibilitet til å tilby særlig gunstige vilkår til enkelte forbrukere. Et spørsmål som bør vurderes ved utformingen av tiltaket er om prisene på nettsidene skal være faste eller veiledende, i den forstand at kundene skal kunne forhandle seg til bedre vilkår.

Reguleringen kan også ses i sammenheng med andre virkemidler. En mulighet er at strømpris.no henter informasjon om kraftleverandørenes avtaler fra prislistene på deres nettsider. Videre bør prislisten også ha standardisert prisopplysning, i form av effektivt påslag dersom dette innføres. Til slutt kan det vurderes om kraftleverandøren bør ha plikt til å legge ved/vise til prislisten ved salg av avtaler via enkelte salgskanaler, som telefon, stand og boligoverdragelse.

8.5 Justeringer av prisportalen

Prisportaler som strømpris.no har flere positive effekter for konkurransen i sluttbrukermarkedet ved at de bidrar til å opplyse kundene og forenkler jobben med å sammenlikne avtaler. Samtidig har prisportalene sannsynligvis bidratt til fremvekst av kortsiktige avtaler, priser med skjulte priselementer, og også et eget sett av avtaler som kun tilbys på portalene.⁸⁵

Den offentlige portalen strømpris.no har vært gjennom flere forbedringer, noe som har redusert uønsket tilpasning fra markedsaktørene. Likevel er det fortsatt krevende å utforme portalen slik at den fungerer etter formålet, som ifølge Forbrukerrådet er at forbrukerne skal finne gode, varige avtaler. Markedsaktørene vil stadig tilpasse seg til portalens utforming og det vil sannsynligvis være behov for kontinuerlige justeringer av portalen for å gi forbrukerne best mulig råd.

Endringer av prisportalen bør ses i sammenheng med andre tiltak. Det bør vurderes om portalen skal hente alle opplysninger om avtaler fra prislister på kraftleverandørenes nettsider, dersom et slikt krav innføres. Det vil innebære at portalen kun markedsfører avtaler som også kan bestilles på kraftleverandørenes hjemmesider og at det ikke kan utformes et eget sett med avtaler som kun er tilpasset salg på prisportalen.⁸⁶ Det vil i praksis også bety at all rapportering av kraftleveringsavtaler kan opphøre. Prisportalen kan også

⁸² Avtaler som gjerne tilbys via prisportaler

⁸³ Avtaler som gjerne tilbys på telefon eller stands.

⁸⁴ Prislisten bør også inneholde link til fullstendige avtalevilkår for alle avtaler.

⁸⁵ Avtaler som skal ligge på Strømpris.no må ha en link til leverandørenes nettsider for bestilling. Avtalene er imidlertid ikke nødvendigvis tilgjengelige for forbruker dersom hun går

direkte til leverandørenes nettsider. Samme avtale kan også ha seks måneders prisgaranti dersom den selges via prisportalen, mens den er uten garanti hvis kunden finner den direkte på leverandørenes nettsider.

⁸⁶ Det vil fortsatt være mulig for kraftleverandørene å lage avtaler som tilgjengeliggjøres på private prisportaler dersom disse baseres på selvrappotering fra aktørene.

opplyse om effektivt påslag, dersom en slik regulering innføres.

Forbrukerrådet kan vurdere å kreve lenger prisvarighet på avtalene som skal rangeres høyest på prisportalen, eksempelvis en endring fra dagens seks måneder til tolv måneder. Slike avtaler kan være bedre tilpasset den jevne forbruker som ikke bytter avtale så ofte.⁸⁷ Vurderinger av krav til prisvarighet vil implisitt innebære en prioritering av hvilke kundegrupper som bør få mest treffsikre råd. Svært aktive kunder vil tjene på å velge avtaler med kort varighet og gunstige vilkår, og bytte ofte. Mindre aktive kunder kan ønske lengre avtaler med mindre gunstige vilkår, der de slipper å bytte ofte for å unngå dårlige vilkår. En mulig tilnærming kan være å søke å differensiere rådene mellom aktive og inaktive kundegrupper. Konkret kan Forbrukerrådet legge til et spørsmål der kunden svarer på hvor ofte hun ser for seg å vurdere et leverandørbytte. Dette må imidlertid avveies mot ulempene ved økt kompleksitet ved bruk av portalen.

Foreløpig mener vi det er riktig å beholde en offentlig drevet strømprisportal, som ikke er avhengig av inntekter fra markedsaktørene og dermed har andre muligheter til å stille krav til avtalene som skal markedsføres via portalen. Drift av portalen gir også Forbrukerrådet en innsikt som det kan være fordelaktig at forbrukernes interesseorganisasjon har.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at portalens påvirkning på konkurransen i markedet, spesielt gjennom at den gir en form for subsidiert markedsføring av kontraktene som rangeres høyest. Dersom det viser seg vanskelig å utforme portalen på en måte som gir kunden gode råd, vil dette være uheldig for konkurransen.

Det bør med jevne mellomrom vurderes om det er behov for en offentlig prisportalsal eller om prissammenlikningstjenester bør overlates til private aktører, eventuelt med en godkjenningsordning som i telemarkedet. Det finnes i dag flere private prisportaler som for sammenlikning av kraftleveringsavtaler.

8.6 Separat fakturering av nett og kraft

Vi har som et tilleggsoppdrag vurdert hvordan dagens ordning med frivillig gjennomfakturering og

eventuelle endringer i ordningen virker på konkurransen og kundenes informasjonsgrunnlag i sluttbrukermarkedet for strøm. Dette er besvart helhetlig i Vedlegg A.

Etter vår vurdering bidrar dagens ordning med frivillig gjennomfakturering til å øke kompleksiteten i produktet kunden kjøper, det svekker prissignalet som sendes fra kraftleverandøren og det øker etableringsbarrierer i markedet.⁸⁸ Dette trekker i retning av mindre effektiv konkurranse, uten at vi kan vurdere hvor stor betydning dette har. Av hensyn til konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm, og kundenes informasjonsgrunnlag, kan det derfor vurderes å innføre krav om separat fakturering.

I en totalvurdering om endring av ordningen med gjennomfakturering må det også tas hensyn til andre forhold, som kundens nytte av én regning og hvordan gjennomfakturering påvirker totale kostnader i systemet (hos nettselskap, Elhub etc.). Det er ikke vurdert helhetlig i denne utredningen.

Gjennomfakturering svekker bevissthet om strømproduktet og det relevante prissignalet

Gjennomfakturering bidrar til at sluttkunden får bedre oversikt over sin totale strømregning, men samtidig til at skillet mellom nettselskapet og kraftleverandøren blir mindre tydelig. Det å motta nettleie og strøm på samme faktura kan gjøre det vanskeligere for kunden å skille de to tjenestene, og rollene til de ulike aktørene. Gjennomfakturering gjør altså at produktet som kjøpes i sluttbrukermarkedet for strøm fremstår mer komplisert for kundene, og øker på den måten informasjonsproblemet. Felles fakturering kan også svekke det relevante prissignalet, ettersom dette bare utgjør ett av flere priselementer på strømregningen. I mange tilfeller vil betaling for strøm og påslag til kraftleverandør utgjøre en vesentlig mindre andel av fakturaen enn nettleie og avgifter.

Det er vanskelig å vurdere hvor stor betydning informasjon på faktura har for kunden. Spesielt med tanke på den store utbredelsen av e-faktura og avtalegiro. Likevel kan vi ikke se at felles fakturering bidrar til å opplyse kunden om strømpris og betaling for strøm. Derimot er vår vurdering at en kunde sannsynligvis vil ha noe mer kjennskap til strømprisen og hva de betaler til kraftleverandøren dersom betaling for strøm kommer på en separat faktura. For eksempel,

kunden kan ha blitt værende lenge på etterfølgende avtaler med dårlige vilkår.

⁸⁸ Etableringsbarrierene vil være større ved eventuell innføring av en modell med obligatorisk gjennomfakturering, men er også tilstede ved en frivillig ordning.

⁸⁷ Tidligere har portalen sannsynligvis gitt best råd til de kundene som er svært aktive i markedet, og bytter avtaler ofte. For mindre aktive kunder kan portalen ha gitt dårlige råd fordi høyt rangerte avtalene har vært kortvarige og

dersom økte strømpriser innebærer at strømregningen øker med 500 kr, vil forbruker med større sannsynlighet legge merke til en økning fra 200 kr til 700 kr på en måned med en separat strømregning, enn om en samlet faktura for nettleie og strøm øker fra 1 200 kr til 1 700 kr.⁸⁹

Når det gjelder informasjon til kunden kan dagens ordning med frivillig gjennomfakturering bidra til mer forvirring enn løsningen med obligatorisk gjennomfakturering. Når strømkunder bytter mellom kraftleverandør med og uten gjennomfakturering, kan noen kunder med liten bevissthet om skillet mellom de to tjenestene, få feil inntrykk av hvor mye billigere eller dyrere den nye kraftleveringsavtalen er. Vi har kjennskap til eksempler der kunder tror de har fått lavere strømregning fordi de har byttet til en kraftleverandør uten gjennomfakturering, og motsatt.

Økte etableringsbarrierer ved gjennomfakturering

Både dagens ordning med frivillig gjennomfakturering⁹⁰, og en modell med obligatorisk gjennomfakturering skaper etableringsbarrierer som ikke er tilstede i et marked med separat fakturering. I en obligatorisk ordning der alle må gjennomfakturere, vil barrierene imidlertid være større, og potensielt mer begrensende for konkurranse og etablering, enn i en frivillig ordning. I dag kan mindre aktører satse på en forretningsmodell som ikke innebærer gjennomfakturering dersom de ikke har mulighet eller ønske om å påta seg kostnadene det innebærer. Videre kan aktørene velge å satse på gjennomfakturering i områdene hvor de har flest kunder og drive separat fakturering i andre områder. Dette vil naturlig nok ikke være mulig i en modell med obligatorisk gjennomfakturering.

Det er usikkert hvor stor betydning dette har på konkurransen i et marked hvor etableringsbarrierene allerede er lave. Der er i dag svært mange kraftleverandører som leverer strøm til husholdningskunder. Likevel vil altså kostnadene og administrasjonen forbundet med å gjennomfakturere være enklere å påta seg for store aktører enn for små, og dette er også forhold som kan gjøre sluttbrukermarkedet for strøm mindre interessant for enkelte aktører som potensielt kunne etablert seg. Slik sett vil gjennomfakturering virke i

retning av redusert konkurranse, selv om størrelsen på effekten er usikker.

Det er også sannsynlig for at noen av kostnadene og administrasjonen som gjennomfakturering innebærer i dag, vil kunne reduseres dersom ordningen videreføres som frivillig eller obligatorisk ordning. Dette vil også redusere etableringsbarrierene som ordningen representerer. Samtidig er det vanskelig å se for seg at kraftleverandørene skal kunne unngå ekstra kostnader ved gjennomfakturering helt. Dette vil sannsynligvis verken være mulig eller ønskelig fra et regulatorisk ståsted. Vi legger derfor til grunn at ordninger med gjennomfakturering vil innebære noe økte etableringsbarrierer sammenliknet med et marked der felles fakturering ikke er mulig å tilby.

Liten innvirkning på innovasjon i energitjenester

Et spørsmål som har vært reist er om gjennomfakturering kan være viktig for å realisere innovasjon i energitjenester som løsninger for strømstyring, egenproduksjon, lagring mm. Eksempelvis kan en forretningsmodell innebære å tilby styring/optimering av strømforbruk både med hensyn på nettleie og energikostnader, og det kan da fremstå som nødvendig å fakturere disse tjenestene samlet.

Selv om det synes fordelaktig å kunne fakturere strøm og nettleie samlet for en tilbyder av denne type energitjenester, er det ikke opplagt. Slike løsninger fordrer tett og løpende kommunikasjon om strømforbruk, strømpriser og etter hvert nettleie. Det er derfor behov for andre informasjonskanaler som kan gi mer løpende informasjon mellom kunde og kraftleverandør (eller tredjepart), og disse kan utvikles uavhengig av om kraftleverandør har gjennomfakturering eller ikke. Det er også usikkert om fakturaen som sluttbruker mottar månedlig er en viktig informasjonskanal for å illustrere hvor mye strømkunden har spart på strøm og nettleie ved å ta i bruk slike løsninger.

Etter vår vurdering er det mer sannsynlig at en ordning med gjennomfakturering virker i retning av mindre innovasjon, ved at den øker etableringsbarrierer og kan gjøre markedet uinteressant for innovative aktører som heller velger å etablere seg i andre bransjer der det er mindre krav til manuelt arbeid og kapital.

gjennomfakturering som en konkurransefordel. Dette innebærer at gjennomfakturering er noe aktører som vurderer å etablere seg i sluttbrukermarkedet for strøm må forholde seg til, og vurdere om de skal tilby, og for noen kan gjennomfakturering fremstå som viktig for å lykkes i markedet. Spesielt kan det være krevende for aktører som ikke tilbyr gjennomfakturering å vinne kunder som har vært vant til gjennomfakturering hos sin tidligere kraftleverandør.

⁸⁹ Det kan i alle tilfeller stilles spørsmål ved om kunden ville lagt merke til hvor mye av økningen som skyldes påslaget til kraftleverandør og hva som skyldes høyere engrospriser. Vi tror imidlertid sannsynligheten for å oppdage et høyere påslag vil reduseres jo flere prislelementer og kostnader som inkluderes på samme regning.

⁹⁰ Både kraftleverandører vi har intervjuet, og funn fra tidligere utredninger, indikerer at kraftleverandørene ser på

Hvor stor er nytten av én faktura?

Gjennomfakturering kan være et forbrukervennlig tiltak fordi det er behagelig for kunden å motta færre fakturaer som skal betales. I tidligere spørreundersøkelser om gjennomfakturering har det kommet frem at kunden foretrekker å få én faktura i måneden fremfor to (RME, 2020c). Videre anses det å kunne tilby en faktura som en konkurransefordel.

Ved en ordning med separat fakturering av nett og kraft, vil kraftleverandørene ikke lenger kunne tilby en slik løsning til kundene. Det blir dermed ikke lenger konkurranse langs denne parameteren, og kunder som i utgangspunktet ønsker en faktura kan ikke lenger velge dette. Et viktig spørsmål er dermed i hvilken grad dette vil redusere kundenes nytte, og om denne nytten kan forsvare kostnadene gjennomfaktureringsordningen har, og ulempe ordningen medfører for konkurransen.

I dag er efaktura og avtalegiro svært utbredte løsninger. Den personlige kostnaden det har for kunden å betale en faktura manuelt er betydelig større enn å betale den gjennom efaktura eller avtalegiro. Det innebærer altså mindre stress og ekstra arbeid for kunden å motta en ekstra månedlig faktura i dag enn det var tidligere. Samtidig har altså forbrukeren uttrykt ønske om én fremfor to faktura, men da uten å få informasjon om kostnader og ulemper ordningen innebærer.

Oppsummering

Vår vurdering er at ordninger som innebærer at kraftleverandør må eller kan tilby gjennomfakturering trekker i retning av redusert konkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm sammenliknet med et marked der strøm og nettleie faktureres separat.

Gjennomfakturering bidrar til å øke kompleksiteten i strømleveransen og gjør sannsynligvis kunden mindre oppmerksom på hvilket produkt hun kjøper i sluttbrukermarkedet og prisen hun betaler for dette. Ordningen bidrar samtidig til å øke etableringsbarrierer gjennom å påføre kraftleverandørene kostnader og administrasjon, noe som er mer byrdefullt for små enn store aktører. Vi kan heller ikke se at gjennomfakturering er nødvendig for å skape innovasjon i energitjenester som løsninger for strømstyring ol., da dette sannsynligvis vil kreve andre informasjonskanaler mellom kunde og tilbyder.

I et marked der det i utgangspunktet er krevende å orientere seg, og kundene har lite informasjon, kan det være et effektivt informasjonstiltak å redusere kompleksiteten i produktet, slik at det blir så enkelt som mulig for kunden å forstå hva hun kjøper og hvor mye det koster. Basert på denne vurderingen mener vi at innføring av separat fakturering for nett og kraft sannsynligvis vil kunne bedre forbrukerens informasjonsgrunnlag og bevissthet, og virke i retning av økt konkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm. Hvor stor betydning et slikt tiltak vil ha på konkurransen er vanskelig å vurdere.

En modell med separat fakturering av nettleie og kraft vil naturlig fjerne muligheten til å tilby én faktura, slik at dette ikke lenger vil være et konkurranseparameter i markedet. Vår foreløpige vurdering er at verdien av en faktura er begrenset, men dette bør vurderes nærmere.

I en totalvurdering av mulige endringer i ordningen for gjennomfakturering må dette forholdet hensyntas. Det bør gjøres en vurdering av kundenes preferanser for én regning, sett opp mot kostnader og ulemper som ordningen innebærer.

8.7 Forbud mot winback

Tiltakene vi har vurdert til nå er mer eller mindre direkte rettet mot å avhjelpe utfordringene knyttet til informasjonsasymmetri som kunden står overfor i sluttbrukermarkedet for strøm. Vi har imidlertid også påpekt at det eksisterer noen grunnleggende forhold i markedet som gjør kundene lite bevisste og aktive. Dette er forhold som at strøm er et homogent abonnementsprodukt og at det er lite rom for produktdifferensiering i dag. Det er derfor et spørsmål om i hvilken grad kunden vil la seg informere⁹¹, og dermed hvordan de foreslåtte tiltakene vil virke på konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm.

Dersom informasjonsutfordringene vedvarer, fordi grunnleggende egenskaper ved markedet gjør kunden lite interessert og bevisst, kan det vurderes andre typer tiltak mer rettet mot leverandørenes insentiver til å utnytte at kundene er lite aktive. Et slikt tiltak kan være et forbud mot winback, det vil si at leverandøren som mister en kunde til en annen leverandør ikke kan kontakte denne kunden i en viss periode etter byttet.

Vår vurdering er at et forbud mot winback kan bidra til å bedre konkurransen og vilkårene til forbrukerne, ved at priskonkurransen i større grad

⁹¹ Tiltakene vi har foreslått vil kunne bidra til å redusere søkekostnader og gjøre det enklere for kunder å bli informert. Det kan bidra til at kunder som er aktive i dag gjør mer informerte valg, og at kunder som er inaktive fordi

søkekostnadene oppleves uoverstigelige, kan bli villige til å orientere seg i markedet. Det er likevel ikke mulig å tvinge uinteresserte kunder til å ta til seg informasjonen og bli aktive i markedet.

rettes mot alle kunder, fremfor kun de kundene som er opplyste og bytter. Et forbud mot winback vil dermed kunne gi reduserte gjennomsnittspriser, og spesielt bedre betingelser til kunder som kommer dårligst ut i dag. Tiltaket må imidlertid vurderes opp mot ulempene som et slikt forbud har på konkurransen om aktive kunder, og det må vurderes hvordan tiltaket skal innrettes for å virke effektivt og unngå utilsiktede virkninger.

Hensikten med et forbud mot winback

Som nevnt i kapittel 7.3.1 har det eksistert et forbud mot winback i telemarkedet siden 2016. Forbudet ble innført for å styrke konkurransen i telemarkedet. Vi mener det er flere paralleller mellom telemarkedet og sluttbrukermarkedet for strøm som illustrerer hvorfor et forbud mot winback også vil bedre konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm.

Et av formålene med winback-forbudet i telemarkedet var å gi bedre konkurransevilkår til de mindre teleoperatørene. Alle markedsaktører hadde i utgangspunktet mulighet til å drive med winback, men denne muligheten favoriserte de store aktørene. Dette gjennom at disse har egne radionettverk – og dermed svært lave marginalkostnader sammenliknet med små aktører som må kjøpe tilgang til nettverk. Teoretisk sett kunne de store tilby kunder priser som de små ikke lønnsomt kunne matche. I tillegg hadde de store aktørene store salgsapparat som kunne brukes til å ringe opp kunder som byttet til konkurrenter.

Sluttbrukermarkedet for strøm består av mer enn 120 aktører. Blant disse er det noen store aktører og mange små. I likhet med i telemarkedet har de store aktørene i sluttbrukermarkedet for strøm store salgsavdelinger og/eller muligheter for å kjøpe slike tjenester eksternt. Muligheten for winback kan derfor være en konkurransemessig fordel for de store aktørene. En vestlig forskjell fra telemarkedet er imidlertid at marginalkostnadene i sluttbrukermarkedet for strøm i liten grad varierer mellom store og små aktører.

Et forbud mot winback gjør det vanskeligere å vinne tilbake kunder, så kraftleverandørens kostnader ved å miste kunder blir større. Det innebærer at kraftleverandørene har økte insentiver til å sørge for at de eksisterende kundene blir værende, ved å i utgangspunktet tilby mer konkurransedyktige priser.

Utfordrende kraftleverandører vil på sin side kunne få sterkere insentiver til å konkurrere aggressivt –

enten gjennom å sette lave priser eller bruke ressurser på salg. Dette fordi sannsynligheten for å beholde en kunde som i utgangspunktet bytter øker.

Et forbud mot winback vil dermed kunne bidra til økt konkurranse gjennom forsterkede insentiver til å prise slik at kunder ikke forsøker å bytte seg vekk – samtidig som det kan gi utfordre insentiver til å konkurrere mer aggressivt om å vinne kunden. Dette kan potensielt redusere det generelle prisnivået i sluttbrukermarkedet for strøm. Videre kan det bidra til at kundene som i dag kommer dårligst ut, får bedre vilkår.

Samtidig vil et forbud mot winback også redusere konkurransen om de kundene som bytter kraftleveringsavtale – disse får ikke lenger et nytt og enda bedre tilbud av sin forrige leverandør. Kunder som ofte bytter leverandør mister også muligheten til å bruke leverandørbytte som en «forhandling» og kan dermed komme dårligere ut enn i dag. Aktive kunder som utnytter disse mulighetene, vil sannsynligvis komme noe dårligere ut enn tidligere ved et forbud mot winback.

Reduserer byttekostnader og telefonsalg

En naturlig konsekvens av et forbud mot winback er at mengden telefonsalg reduseres fordi leverandøren som mister kunder ikke har lov til å ringe disse opp igjen (i en viss periode). Vi har tidligere drøftet at bruk av fjernsalg utgjør utfordringer for kundene i sluttbrukermarkedet, og et forbud mot winback kan dermed redusere disse.⁹² Ulempen er imidlertid at kundene mister mulighet til å få et enda bedre tilbud over telefon, ref. diskusjonen over.

Lengde på fredningsperiode

I telemarkedet gjelder forbudet mot winback i en «fredningsperiode» på 14 dager etter at porteringen er gjennomført. Vi mener et forbud mot winback i sluttbrukermarkedet for strøm må ha betydelig lenger varighet enn dette dersom forbudet skal ha ønsket virkning. Årsaken er at de reelle byttekostnadene er høyere i telemarkedet enn i sluttbrukermarkedet.

Selv om byttekostnadene i telemarkedet også er relativt lave, heves byttekostnadene gjennom det fysiske elementet av å bytte til nytt SIM-kort. Når kunder i telemarkedet har byttet teleoperatør og byttet til nytt SIM-kort er det en viss terskel for kunde å skulle gjøre dette på nytt etter at det er gått 14 dager. I sluttbrukermarkedet for strøm er de faktiske byttekostnadene svært lave, og

⁹² Disse salgskanaler gir kundene dårlig informasjon, og vi har kjennskap til at kraftleverandørene i stor grad fremmer dårlige og dyre kraftleveringsavtaler gjennom disse salgskanaler. I intervjuer har det blant annet kommet frem

at telefonselgere kun får provisjon for å selge avtaler som er lite gunstige for kundene. Det fremstår altså som at priskonkurransen er svak mot kunder som inngår avtale gjennom disse kanaler.

innebærer ikke manuelt arbeid, noe kunder også vil bli oppmerksomme på etter at de har byttet kraftleverandør. For at et forbud mot winback i sluttbrukermarkedet for strøm skal ha effekt, mener vi det vil være behov for en fredningsperiode som er lenger enn 14 dager.

Oppsummering

Vi mener at et forbud mot winback bør utredes nærmere. En slik regulering vil ikke løse informasjonsproblemene som kundene står overfor, men redusere insentivene til å utnytte at kunder er inaktive og dermed bidra til å bedre konkurransen i et marked som er preget av asymmetrisk informasjon.

I dagens marked kan de etablerte aktørene med store salgsapparater relativt enkelt ta kontakt med tapte kunder og vinne dem tilbake igjen ved å redusere prisene for disse. Dette kan bidra til å gjøre det lønnsomt å ta høye priser for eksisterende kunder – og heller satse på å vinne tilbake de som bytter gjennom målrettede tilbud. Et forbud mot winback vil dermed kunne gi forsterkede insentiver til å holde prisene nede for eksisterende kunder. Samtidig vil det kunne legge til rette for mer aggressive utfordrere i markedet.

Etter vår vurdering vil et forbud mot winback kunne bidra til å styrke priskonkurransen overfor inaktive kunder og redusere det generelle prisnivået. Ulempen med et forbud mot winback er redusert konkurranse om kunder som bytter, og dermed at aktive kunder vil komme noe dårligere ut enn i dag. Dette reduserer også kundens insentiver til å delta aktivt i markedet.

Sammenliknet med telemarkedet gir ikke winback like store fordeler til store aktører i sluttbrukermarkedet for strøm. Et forbud må dermed forventes å ha mindre effekt i sluttbrukermarkedet for strøm enn i telemarkedet. Likevel kan det også i dette markedet ha en positiv effekt på konkurransen. Vår anbefaling er derfor at myndighetene utreder et forbud mot winback nærmere, og da særlig vurderer nytten av tiltaket opp mot ulempene i form av redusert konkurranse om aktive kunder.

Det bør også gjøres nærmere vurderinger av hvordan et tiltak mot winback kan innrettes for å virke effektivt og i størst mulig grad unngå utilsiktede virkninger.

8.8 Utvidet rapporteringsplikt til RME

Som vi beskrev i kapittel 5 er det tydelige indikasjoner på at konkurransen i markedet ikke fungerer så godt som den burde, og at kundene

betaler mer for strømmen enn nødvendig. Videre at uopplyste og inaktive kunder sannsynligvis har de dårligste avtalevilkårene og bærer en relativt større andel av kostnadene enn de aktive kundene. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om hvordan kostnadene fordeler seg mellom kunder, og hvor mange kunder som har avtaler med særlig dårlige vilkår.

Kraftleverandørene rapporterer i dag aktive avtaler til Forbrukerrådets strømprisportal, men rapporterer ikke avtaler som ikke lenger selges til kundene. Tilsynsmyndighetene har derfor ikke oversikt over hvilke avtaler kraftleverandørene har kunder på i dag, eller hvor mange kunder som er på hver avtale.

For å få mer innsikt om de faktiske betingelsene i kundenes avtaler kan RME og/eller Forbruker-tilsynet vurdere å utvide dagens rapporteringsplikt til å gjelde alle avtaler. Dette kan innføres gjennom en strengere tolkning av gjeldende bestemmelse som etter ordlyden dekker alle avtaler med kunder på. For å få økt innsikt i omfanget av problemet med kunder som betaler unødvendig mye eller svært mye for strømmen, vil det også være behov for å utvide rapporteringsplikten til å gjelde kundeantall, omsetning og eventuelt pris/kWh eller evt. beregnet effektivt påslag (hvis det innføres) på de ulike avtalene. Denne type informasjon er forretningssensitiv og skal i så fall kun rapporteres til tilsynsmyndighetene.

Rapportering av alle avtaler og tilhørende nøkkeltall vil innebære økte kostnader for aktørene, spesielt ved innføringen av en slik plikt. Kostnadene vil være størst for kraftleverandører som har et betydelig antall avtaler med ulike vilkår. Forvaltning og bruk av dataene kan også være ressurskrevende for myndighetene. For alt vi vet kan det være et svært stort antall ulike avtaler med kunder på, som har ulike prismodeller, særvilkår og tilleggsprodukter tilknyttet.

Dersom myndighetene evner å bruke dataene, vil det kunne gi en innsikt og oversikt over betingelsene til den jevne forbruker, og omfanget av kunder som er på kontrakter med dårlige vilkår. Innsikten kan brukes til å vurdere både behov for og effekt av tiltak som kan innføres for å redusere utfordringene i markedet. Spesielt kan dette være relevant dersom myndighetene vurderer å innføre tiltak som kan beskytte de inaktive kundene, men som kan gå på bekostning av konkurransen om, og betingelsene til, de aktive kundene. Dataene vil også kunne forenkle tilsyn, blant annet ved mistanke om at aktører systematisk markedsfører avtaler uten å merke dem som kampanjetilbud, men etter kort tid øker prisene, jf. 6.4.

Et krav om rapportering vil også kunne ha en disiplinerende effekt, ved at aktørene vet at tilsynsmyndighetene kan se alle avtalebetingelser og priser på alle avtaler. Dette kan bidra til at de dårligste avtalene legges ned og at aktørene også reduserer antall avtaler. Kundene som har dårligst vilkår i dag vil sannsynligvis komme bedre ut, mens reduksjon av antall avtaler også kan innebære at de mest aktive kundene kan miste muligheten til å skaffe like gunstige vilkår som i dag.

Vår anbefaling er at myndighetene vurderer behovet for en utvidet rapportering. Dette vil innebære en avveining av fordeler og ulemper som nevnt overfor. Spesielt bør myndighetene vurdere om de har kapasitet til å benytte seg av dataene før de pålegger en slik rapportering, men herunder også i hvilken grad rapporteringen kan bidra til å forenkle tilsyn og håndheving av regelverket.

8.9 Forbud mot enkelte typer avtaler

Et forslag som har vært fremmet for å løse problemene i sluttbrukermarkedet for strøm, er å begrense avtalefriheten⁹³, ved å forby enkelte typer avtaler. Spesielt standard variabel kontrakter og innkjøpsprisavtaler har vært pekt på som eksempler på avtaler som burde forbys.⁹⁴

På generelt grunnlag mener vi at forbud mot enkelte avtaletyper sjelden vil være den mest effektive måten å regulere på. En årsak er at markedsaktørene raskt vil kunne tilpasse seg slike forbud og utforme alternative avtaler, med andre navn, som kan være like ugunstige eller mindre transparente for kunden. Videre vil det også være en risiko for å forby avtaler som kundene kan ha nytte av.

Når det gjelder innkjøpsavtaler, og standard variabel-kontrakter spesifikt, er det vanskelig å se at avtalene har den store nytteverdien for forbrukerkunder.⁹⁵ Vi mener derfor at den potensielle nedsiden ved å forby disse er liten, utover en viss risiko for at det dukker opp nye dårlige avtaletyper. På den annen side kan oppsiden være stor, ved at man blir kvitt avtaletyper som er lite transparente og ofte ugunstige for kunden. Spesielt

et forbud mot standard variabel kontrakter kan potensielt innebære en betydelig forbedring av vilkår for relativt store kundegrupper som i dag kommer dårlig ut. Dette fordrer imidlertid at forbudet resulterer i at kundene flyttes over på avtaler som er bedre.

Den mest elegante måten å bli kvitt disse avtalene på ville være om disse, og lignende avtaler med andre navn, etter en vurdering, anses å være i strid med markedsføringsloven eller annet generelt forbrukervernregelverk. Dette kan være fordi de inneholder skjulte priselementer (innkjøpspris) eller fordi de ikke anses som balanserte eller krever ny aksept ved større endring av pris (standard variabel kontrakter der kraftleverandøren fastsetter og endrer pris etter eget skjønn). Dersom avtalene vurderes å være i henhold til generelt forbrukervernregelverk, kan det vurderes å forby disse eksplisitt. Forbrukertilsynet har nylig vurdert at kraftleverandørene må opplyse om innkjøpskostnader i all markedsføring og på faktura. Innkjøpsprisavtaler slik de har vært solgt frem til nylig (uten å opplyse om størrelsen på innkjøpskostnadene) anses dermed ikke å være i henhold til dagens regelverk.

I en eventuell utforming av et eksplisitt forbud mot enkelte avtaler må myndighetene ta hensyn til at markedsaktørene kan tilpasse seg. Et forbud mot standard variabel kan for eksempel forde at det gjøres en vurdering av hvor korte fastprisavtaler det vil være lov å tilby, ettersom en standard variabel kontrakt har mange likhetstrekk med en kortsiktig fastprisavtale. Dette illustrerer også problemet med å forby enkeltavtaler, ettersom det kan gi behov for detaljering av regelverk på flere områder for å unngå uønsket tilpasning. I ytterste konsekvens kan det være behov for å definere alle lovlige avtaler, noe som åpenbart vil være til hinder for innovasjon og utvikling av kontrakter som kan være i kundens interesse.

Oppsummert mener vi at et forbud mot standard variabel-kontrakter og innkjøpsprisavtaler, kan være positivt for kundene, og spesielt de som kommer dårligst ut i dag. Samtidig er vi usikre på om et eksplisitt forbud mot de to kontraktstypene er den mest effektive reguleringen, da det åpner for

⁹³ I mandatet for utredningen er vi bedt eksplisitt om å vurdere om avtalefriheten bør innskrenkes og hvordan dette i så fall kan gjøres. Vi har tolket dette til å være en vurdering av om enkelte avtaletyper eller vilkår bør forbys. Våre forslag til tiltak kan også innebære innskrenking av avtalefriheten på andre områder. Eksempelvis forslaget om å forskriftsfeste og presisere kravene til varsling. Der foreslår vi at det ikke bør være anledning til å avtale seg bort fra kravet om direkte varsling.

⁹⁴ Etter RMEs vurdering begrenser avregningsforskriften allerede i dag avtalefriheten i sluttbrukermarkedet for

strøm. RME har nylig (november 2020) pålagt flere strømlleverandører, deriblant Fjordkraft, å avvikle tjenester som gir kunden mulighet til å betale samme sum for strømgjengen gjennom hele året, som RME mener er i strid med avregningsforskriften.

⁹⁵ Standard variabel kontrakt kan potensielt ha nytte for enkelte kunder, dersom de ønsker å vite hva den koster når de bruker den, men ikke vil bære risikoen med langsiktige fastprisavtaler. Om noen ønsker en slik kontrakt er det sannsynligvis få.

uønsket tilpasning og utvikling av alternative kontraktsformer som ikke nødvendigvis er bedre. En annen tilnærming er å vurdere om vilkårene i disse avtalene er i strid med markedsføringsloven og annet generelt forbrukervernregelverk. Dersom avtalene vurderes å være lovlige etter gjeldende regelverk, bør et eventuelt forbud i størst mulig grad utformes slik at det tar hensyn til mulig tilpasning fra markedsaktørene, og samtidig i minst mulig grad hindrer ønsket innovasjon og utvikling. Dette kan være en krevende balansegang.

8.10 Påbud om avtaler som kraftleverandørene må tilby

Et annet konkret tiltak som vi er bedt om å vurdere er at RME stiller krav om hvilke avtaler kraftleverandørene minimum må tilby, jf. utredningens mandat. Det mest nærliggende alternativet vil være et påbud om at alle kraftleverandører tilbyr en standard spotprisavtale som er tydelig definert.

Vår vurdering er at en slik regulering sannsynligvis må være relativt detaljert for å få effekt. La oss anta at man i første omgang kun regulerer avtalens struktur, eksempelvis at alle kraftleverandører er pliktige til å tilby en avtale som kun inneholder spotpris og et påslag per KWh. I et slikt tilfelle vil aktørene selv kunne bestemme om de ønsker å bruke avtalen i konkurransen om kundene eller ikke. Aktøren kan for eksempel prise ut den regulerte avtalen ved å legge på et høyt påslag, og heller markedsføre andre typer avtaler på samme måte som i dag. Dette er også noe av det som skjer i praksis i markedet i dag. Ifølge informanter selges det blant annet langt mer standard variabel enn spotpris ved telefonsalg og på stands.

For å gi aktørene økte insentiver til å bruke avtalen i konkurransen kunne myndighetene gi råd til kundene om å velge det regulerte abonnementet. Eksempelvis kunne myndighetene bare tillatt at denne avtalen listes på den offentlige strømprisportalen, eller man kunne gå ut med en sterk anbefaling om å holde seg til den regulerte avtalen. Dersom informasjonen når frem, gir det potensielt et sterkt signal om hva slags avtale forbrukere bør velge og dermed insentiver til aktørene om å tilby denne til en lav pris.

På den annen side vil en slik tydelig anbefaling fra myndighetene øke kostnadene ved å markedsføre andre typer avtaler. Kundene kan dermed gå glipp av bedre kontraktstyper fordi de ikke hører om dem, fordi de ikke tør tegne dem, fordi avtalen

ikke blir utviklet eller fordi aktøren som ville utviklet dem ikke entrer markedet.

Uten annen regulering vil det også være risiko for at aktørene kan vinne kunder på avtalen selv om den ikke er prisgunstig, eller at de kan heve prisene en stund etter å ha kapret kunden. Myndighetene kan altså risikere å gi dårlige råd.

For å sikre at avtalen faktisk har gode vilkår, kan myndighetene kombinere reguleringen av avtalestruktur med en maksprisregulering.⁹⁶ Fordelen med en prisregulering er at kunder som tegner denne avtalen ikke vil få dårligere vilkår enn det som er fastsatt. Den viktigste utfordringen med en prisregulering er å treffe rett prisnivå:

Dersom det settes en for høy makspris vil mange av de regulerte avtalene være dårlige enn alternativene og enten ikke få effekt, eller til og med tiltrekke seg flere kunder enn ellers på grunn av et «godkjentstempel» fra myndighetene. Dersom prisen settes for lavt vil det være få eller ingen tilbydere, og de aktørene som er i markedet vil trolig gjøre det de kan for å unngå å få kunder på avtalen. Dersom prisen settes middels høyt, eksempelvis litt over en sannsynlig markedspris ved perfekt konkurranse, vil det også kunne utgjøre et mulig koordineringspunkt, slik at alle tilbyderne velger denne prisen selv om de potensielt kan tilby en lavere pris. Det er imidlertid i utgangspunktet få indikasjoner på at markedsforholdene ligger til rette for koordinering i sluttbrukermarkedet for strøm.

Oppsummert er vår vurdering at en regulering i form av et påbud om å tilby spesifikke avtaler, må være relativt detaljert for å få effekt. Når detaljer som prisnivå skal fastsettes, vil det være krevende å lage en treffende regulering. Dersom reguleringen ikke er treffsikker vil det kunne føre til at kunden går glipp av bedre muligheter.

Vår vurdering er også at summen av andre foreslåtte tiltak vil være mer effektive. Med en presisering av kriterier for å bruke betegnelsen spotprisavtale i markedsføring og eventuelt innføring av standardisert prisopplysning (effektivt påslag) og krav om prislister på kraftleverandørenes hjemmesider, vil man kunne oppfylle mye av den samme hensikten, som er å gi kunden tilgang på en enkel, transparent og godt priset spotprisavtale.

⁹⁶ Det er ikke opplagt at en maksprisregulering vil være i henhold til kravene fjerde elmarkedsdirektiv artikkel 5 nr.1 som sier at kraftleverandørene skal sette sine egne priser.

8.1.1 Samlet anbefaling om tiltak

Vi anbefaler at myndighetene gjennomfører en kombinasjon av ulike tiltak for å bidra til et mer velfungerende sluttbrukermarked for strøm der forbrukerne kan fatte beslutninger på et bedre informasjonsgrunnlag.

Som et viktig utgangspunkt anbefaler vi en presisering av gjeldende regelverk for å redusere dagens tolkningsrom og bidra til en mer enhetlig handelspraksis på flere ulike områder. Dette gjelder blant annet bruk av standardbegreper i markedsføring, krav til opplysning om alle priselementer, krav om tydelig forskjellige avtalenavn, krav til merking av kampanjetilbud og krav til varslings- og vilkårsendringer.

I tillegg til at presisering av dagens regelverk kan skje gjennom behandling av enkeltsaker, bør myndighetene utgi veiledere som sammenstiller og tolker relevant regelverk og oppstiller konkrete krav og anbefalinger til aktørenes handelspraksis og avtalevilkår. Der dagens regelverk ikke kan benyttes til å klargjøre de overnevnte forholdene bør energimyndighetene også vurdere å supplere reguleringen med noe mer detaljerte krav. Sluttbrukermarkedet for strøm synes å skille seg negativt ut fra andre markeder for abonnementstjenester ved at det er vanskelig for kundene å få med seg vilkårsendringer. I lys av dette mener vi at krav til varslings- og detaljerte og sannsynligvis forskriftsfestes.

Vi anbefaler videre en styrket håndheving av dagens regelverk og større sanksjoner ved brudd. Gjennom å håndheve regelverket og ta stilling til enkeltsaker kan tilsynsmyndigheten fastslå lovligheten av ulike handelspraksiser og gi grunnlag for en sunnere konkurranse basert på pris og kvalitet. En tydeligere forvaltningspraksis vil også legge til rette for mer effektivt tilsyn og håndheving av regelverket på sikt. Strengere sanksjoner vil virke preventivt og redusere aktørenes insentiver til å ta i bruk villedende handelspraksis for å vinne kunder. Håndheving og sanksjonering bør styrkes til et nivå der aktørene får insentiver til å drive internkontroll og sikre at det ikke begås brudd på regelverket. Det fremstår opplagt at dagens håndheving og sanksjonering ikke er tilstrekkelig til å sikre dette.

Selv med en presisering av dagens regelverk, og styrket håndheving og sanksjonering, er det usikkert om markedet vil klare å frembringe tilstrekkelig og relevant informasjon til kundene. Vi anbefaler derfor at myndighetene gjennomfører ulike tiltak som direkte kan bedre informasjonen i markedet. To av tiltakene innebærer å regulere hvilken informasjon markedsaktørene skal formidle til

kunden. Dette omfatter krav til standardisert prisopplysning i all markedsføring og på faktura (effektivt påslag) og krav om enkelt tilgjengelige prislister som inneholder alle aktive avtaler på aktørenes nettsider. Videre bør også prisportalen justeres for å gi best mulig offentlige råd, og slik at de tre tiltakene ses i sammenheng. Disse tiltakene må detaljeres nærmere, for å komme frem til en innretning som sikrer at kundene gis mest mulig relevant informasjon og for å redusere mulige utilsiktede virkninger.

Et annet tiltak som kan bedre kundenes informasjonsgrunnlag og virke i retning av økt konkurranse, er å legge ned gjennomfaktureringsordningen som muliggjør felles fakturering av strøm og nettleie. Separat fakturering av strøm vil, sammenliknet med felles fakturering, redusere kompleksiteten i produktet og bidra til å synliggjøre det relevante prissignalet fra kraftleverandøren. Dette vil også redusere etableringsbarrierer i markedet. Det må imidlertid gjøres en helhetsvurdering av virkningene av et slikt tiltak, og spesielt nytten av å kunne tilby felles faktura til kundene, opp mot kostnader og andre ulemper ved ordningen.

Dersom informasjonstiltakene ikke vurderes å være tilstrekkelige, bør et forbud mot winback også utredes nærmere. Reguleringen går ikke direkte på problemet med asymmetrisk informasjon, men kan bidra til å bedre konkurransen i et marked som er preget av asymmetrisk informasjon ved at priskonkurransen i større grad rettes mot alle kunder, fremfor kun de kundene som er opplyste og bytter. Tiltaket må vurderes opp mot ulempene som et slikt forbud har på konkurransen om aktive kunder, og det må vurderes hvordan tiltaket skal innrettes for å virke effektivt og unngå utilsiktede virkninger.

For å få mer innsikt i kundenes faktiske betingelser, og omfanget av kunder som har særlig dårlige vilkår, kan RME vurdere å pålegge aktørene en utvidet rapporteringsplikt. Dette kan disiplinere aktørene, redusere antall kontrakter med særlig dårlige vilkår, og potensielt legge til rette for økt tilsyn og håndheving. Nytt av et slikt krav må avveies mot kostnadene dette påfører markedsaktører og tilsynsmyndigheter.

Dersom andre tiltak ikke har ønsket effekt, kan energimyndighetene vurdere å forby enkelte avtaletyper som typisk er lite transparente og særlig ugunstige for kunden. Dette kan bidra til bedre betingelser for kunder som er på denne type kontakter, gitt at disse flyttes over på bedre kontrakter. Det er imidlertid en risiko for utilsiktede virkninger ved at det introduseres andre avtaler med ugunstige, og lite transparente vilkår.

En annen innfallsvinkel er å innføre et påbud om å tilby spesifikke avtaler, eksempelvis en standardisert spotprisavtale. Vår vurdering er at en slik regulering sannsynligvis må være relativt detaljert og inneholde en form for prisregulering for å få effekt. Når slike detaljer skal fastsettes er

det krevende å lage en treffsikker regulering. Vi mener også at summen av andre foreslåtte tiltak vil være mer effektive og kan oppfylle det samme behovet, som er å gi kunden tilgang på en enkel, transparent og godt priset spotprisavtale.

Vedlegg A Virkninger av gjennomfakturering på konkurransen i markedet

I dette vedlegget vil vi besvare tilleggsoppdraget som vi er blitt bedt om å gjennomføre i forbindelse med denne utredningen.

A.1 Om tilleggsoppdraget

Tilleggsoppdraget innebærer å vurdere hvilken betydning felles fakturering av strøm og nettleie har for et velfungerende sluttbrukermarked. Mer spesifikt skal følgende spørsmål svares ut:

1. Hvordan påvirker dagens ordning med gjennomfakturering konkurransen i sluttbrukermarkedet?
2. Hvordan påvirker felles fakturering av strøm og nettleie forbrukernes mulighet til å ta informerte valg når de skal velge strømvtale?
3. Vil endringer i ordningen med felles fakturering påvirke disse hensynene positivt eller negativt? Det skal vurderes virkninger av:
 - a. En ordning der alle nettselskap og kraftleverandører fakturerer strøm og nettleie separat
 - b. En ordning der alle nettselskaper og kraftleverandører må tilbys felles fakturering av strøm og nettleie

For å belyse disse spørsmålene har vi innhentet informasjon sammen med informasjonsinnhenting til de øvrige delene av prosjektet. I tillegg har vi kunnet benytte informasjon innhentet i forbindelse med en tidligere utredning om innovative aktører i en ny markedsmodell for sluttbrukermarkedet, der konsekvenser av ulike innretninger av ordningen med gjennomfakturering var et sentralt tema (Oslo Economics, 2018)

Deler av tilleggsoppdraget er også belyst i hovedrapporten, både i kartleggingen av utfordringer, vurderingen av dagens regelverk samt i vurderingen av mulige tiltak. Vi vil i dette vedlegget beskrive dagens ordning med gjennomfakturering nærmere, vurdere ordningens betydning på konkurransen mer helhetlig, og også vurdere hvordan alternative utforminger av ordningen kan virke på konkurransen.

A.2 Ordningen med gjennomfakturering

I utgangspunktet blir kundene i sluttbrukermarkedet for strøm fakturert for nettleie av nettselskap og for strøm av kraftleverandør. Kraftleverandøren kan imidlertid tilby sine kunder felles fakturering av strøm og nettleie, gjennom ordningen med gjennomfakturering.

A.2.1 Hva innebærer gjennomfakturering?

Dagens ordning med frivillig gjennomfakturering trådte i kraft i 2016. Før dette var det bare kraftleverandører som var integrert med det lokale nettselskapet som kunne tilby kunden en felles faktura (fellesfakturering). I disse tilfellene var det nettselskapet som fellesfakturerte strøm og nettleie. Med dagens gjennomfaktureringsordning sender nettselskapet faktura for nettleien til kraftleverandøren, som så inkluderer denne i en samlet strømfaktura. Et viktig formål med gjennomfaktureringsordningen var å utjevne konkurransefortrinnet som vertikalt integrerte aktører hadde overfor andre kraftleverandører ved at det kun var de som kunne tilby én samlet faktura.⁹⁷ Overgangen til frivillig gjennomfakturering var i utgangspunktet et ledd på veien mot ny markedsmodell i sluttbrukermarkedet, som blant annet skulle innebære obligatorisk gjennomfakturering.

Det er i dag frivillig for nettselskapene å tilby kraftleverandørene å fakturere nettleien, men dersom nettselskap først tilbyr felles fakturering med en kraftleverandør, må alle kraftleverandører som ønsker det få mulighet til å gjennomfakturere nettleien. Ingen kraftleverandører har plikt til å gjennomfakturere nettleien, men dersom de ønsker å tilby kundene sine strøm og nettleie på felles faktura må dette gjøres for alle kundene i nettselskapets område. I dag tilbys flertallet av norske husholdninger gjennomfakturering.

A.2.2 Dagens regelverk

Ordningen med gjennomfakturering er regulert i avregningsforskriftens kapittel 7. I det videre redegjør vi for noen sentrale bestemmelser og de praktiske konsekvensene av disse.

⁹⁷ NVE argumenterte i 2016 med at «En felles faktura for strøm og nettleie er en forenkling som gir strømkundene større valgfrihet og bedre oversikt over strømkostnadene. Forskriftsendringene bidrar også til bedre konkurranse mellom

kraftleverandørene. Et effektivt kraftmarked er med på å holde strømkundenes kostnader så lave som mulig.» (NVE, 2019).

Innhold i faktura

Ved felles fakturering av nettjenester og elektrisk energi skal faktureringen skje etter de normale bestemmelsene som gjelder for fakturering av nettjenester og for fakturering av elektrisk energi, i henhold til avregningsforskriften § 7-3. Den originale nettleiefakturaen skal gjøres tilgjengelig for forbruker på kraftleverandøren sine internett-sider. Logo og kontaklinformasjon for nettselskap og kraftleverandør skal fremgå sidestilt i fakturaen, øverst på fakturaens første side. Det skal fremgå av fakturaen hvem som er selger av nettjenester og hvem som er selger av elektrisk energi, og nettselskapets kontaklinformasjon skal fremgå tydelig.

Avtale om gjennomfakturering

Nettselskap som tilbyr gjennomfakturering til forbrukere må inngå avtale om gjennomfakturering med kraftleverandør i henhold til avregningsforskriften § 7-4b. Den samme avtalen skal tilbys til alle kraftleverandører. Avregningsforskriften tar for seg hvilke forhold en avtale om gjennomfakturering skal regulere. Energi Norge har utarbeidet en standardkontrakt for avtale, men i praksis kan vilkårene variere betydelig mellom nettselskap (Oslo Economics, 2018). Årsaken er at nettselskapene tar utgangspunkt i standardkontrakten, men har ulike vedlegg i tillegg til dette.

Krav til sikkerhetsstillelse

Et av forholdene som skal reguleres i avtalen om gjennomfakturering er at nettselskap kan kreve sikkerhetsstillelse av kraftleverandør. Kraftleverandør skal stille med en bankgaranti som sikkerhetsstillelse, og nettselskap skal stille krav om et garantibeløp opp mot en øvre grense på 100 prosent av en landsgjennomsnittlig, månedlig nettleie for hvert av sine målepunkt tilknyttet forbrukere som har inngått kraftleveringsavtale med kraftleverandøren.

Betaling av nettleie

I avtalen om gjennomfakturering skal det også reguleres at kraftleverandøren skal betale nettleien innen forfall til nettselskap, og at nettselskapets forfallsdato skal settes til minst 20 kalenderdager etter fakturautsendelse. Kraftleverandøren skal betale nettleien på vegne av forbrukerne, uavhengig av om det faktisk har skjedd en innbetaling fra forbruker til kraftleverandør.

Slik ordningen er organisert i dag har kraftleverandørene heller ikke mulighet til MVA-refusjon og skattefradrag ved tap på nettleiefordring.

A.2.3 Tilbakemeldinger på dagens modell for gjennomfakturering

I dette kapitlet oppsummerer vi de tilbakemeldingene som de intervjuede aktørene har på dagens modell for gjennomfakturering, og eventuelt andre temaer som knytter seg til dette. Innspillene kommer fra både kraftleverandører og nettselskap.

Ikke alle kunder forstår forskjellen på nett og kraft

Et gjennomgående inntrykk var at de intervjuede aktørene opplever at kundene kan være lite oppmerksomme på forskjellen mellom nettselskapet og kraftleverandøren. Det er ikke uvanlig at nettselskap og kraftleverandører mottar henvendelser fra kunder som egentlig gjelder den andre parten. Flere pekte på at gjennomfakturering bidrar til å utydeliggjøre dette skillet og redusere kundens bevissthet om strømprisen, men det var heller ikke alle som var overbevist om at kundene visste mer om hva de betalte for strømmen da de fikk to fakturaer.

Ordningen innebærer økte kostnader og risiko for kraftleverandørene

Flere av de intervjuede kraftleverandørene trakk frem at kravet om sikkerhetsstillelse til nettselskap kunne være utfordrende for dem, og at det bidro til å øke deres kostnader. En kraftleverandør beskrev ordningen som at de må operere som bank for nettselskap, og at sikkerhetsstillelsen stiller store krav til deres likviditet. Det ble også trukket frem at kraftleverandørene må betale nettleien til forfall hos nettselskapet selv om deres kunde enda ikke har betalt sin faktura. Kraftleverandører påtar seg dermed høyere risiko og kostnader, noe kan være særlig utfordrende for mindre og nyetablerte kraftleverandører.

Fra tidligere utredninger om gjennomfaktureringsordningen vet vi også at en del kraftleverandører, og spesielt de små, ser på behovet for å inngå en egen avtale med de ulike nettselskapene som administrativt krevende. Slik ordningen er organisert i dag, har kraftleverandørene heller ikke mulighet til refusjon av skatter og avgifter og skattefradrag ved tap på nettleiefordring.⁹⁸ Dette er også med på å øke risiko og kostnader for

⁹⁸ Ved gjennomfakturering betaler kraftleverandøren nettleie inkludert moms på kundens vegne uavhengig om kunden betaler. Dersom kunden ikke betaler, taper kraftleverandøren en verdi tilsvarende nettleie inkludert moms. Siden kraftleverandøren kun fakturerer på vegne av

nettselskapet, og dermed ikke har eierskap til fordringen, kan ikke kraftleverandøren få fradrag på skatten for den nedskrevne nettleie-fordringen. Kraftleverandøren kan ikke kreve at nettselskapet refunderer dem for nettleie og får heller ikke refundert mva. fra skattemyndighetene.

kraftleverandørene som tilbyr gjennomfakturerings til sine kunder.

A.3 Virkninger av ulike modeller for gjennomfakturerings

I dette kapitlet vurderer vi hvordan ulike modeller for gjennomfakturerings påvirker konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm. Vi vurderer virkningene av dagens modell med frivillig gjennomfakturerings, og sammenlikner virkningene av to andre modeller med dagens modell. Modellene som vurderes er da:

- **Nullalternativet:** Frivillig gjennomfakturerings etter dagens modell
- **Alternativ 1:** Nettselskap og kraftleverandør fakturerer nettleie og strøm separat
- **Alternativ 2:** Krav om felles fakturerings av nettleie og strøm

I vurderingen av frivillig gjennomfakturerings tar vi utgangspunkt i dagens innretning av modellen. I vurderingen av alternativ 2 antar vi også at de konkrete detaljene knyttet til hvordan gjennomfakturerings foregår er de samme som i dagens modell. Vi drøfter likevel hvordan vurderingene påvirkes dersom en ny innretning av gjennomfaktureringsordningen kan redusere kostnader og administrasjon for kraftleverandørene.

Vi har identifisert tre virkninger for hvordan de ulike modellene potensielt kan påvirke konkurransen i sluttbrukermarkedet. Dette er virkninger på:

- Informasjon til kunden
- Etableringsbarrierer
- Innovasjon i energitjenester

I tillegg til å vurdere virkningene som de ulike modellene har på konkurransen i sluttbrukermarkedet inkluderer vi også en kort drøfting knyttet til hvor viktig det er for kundene å motta én faktura heller enn to.

A.3.1 Nullalternativet: Frivillig gjennomfakturerings etter dagens modell

Analysen av dagens modell for frivillig gjennomfakturerings tar utgangspunkt i måten modellen er innrettet på som beskrevet i kapittel A.2. Da modellen ble innført var formålet å fjerne konkurransefordelene som de vertikalt integrerte kraftleverandørene hadde med mulighet for samfakturerings. Dette konkurranseforholdet er ikke lenger relevant i dag, ettersom det nå er krav om selskapsmessig skille for de tidligere vertikalt integrerte aktørene, og samfakturerings er forbudt.

Virkninger på informasjon til kunden

Gjennomfakturerings bidrar til at sluttkunden får samlet kostnader til nettleie, avgifter og strømforbruk og dermed får bedre oversikt over sin totale strømregning. Samtidig kan felles fakturerings gjøre kunden mindre bevisst på skillet mellom tjenestene som leveres av kraftleverandøren og av nettselskapet, og slik bidra til at strømproduktet fremstår mer komplisert for kundene. Når kostnader for strøm bare inngår som ett av flere prislelementer på strømregningen kan det også svekke det relevante prissignalet. I mange tilfeller vil betaling for strøm og påslag til kraftleverandør utgjøre en vesentlig mindre andel av fakturaen enn nettleie og avgifter.

Det er vanskelig å vurdere hvor stor betydning informasjon på faktura har for kunden. Spesielt med tanke på den store utbredelsen av e-faktura og avtalegiro. Vi kan imidlertid ikke se at felles fakturerings på noen måte bidrar til at kunden blir bedre opplyst om strømproduktet og strømprisen som betales til kraftleverandøren. Derimot er vår vurdering er at en kunde sannsynligvis vil ha noe mer kjennskap til strømproduktet og prisen på dette dersom betaling for strøm kommer på en separat faktura. I et eksempel der økte strømpriser fører til at strømregningen øker med 500 kr, tror vi det er mer sannsynlig at forbruker legger merke til økningen dersom hun får en separat strømregning som øker fra 200 kr til 700 kr, enn om en samlet faktura for nettleie og strøm øker fra 1 200 kr til 1 700 kr.

At gjennomfakturerings er en frivillig ordning, kan også bidra til en viss forvirring for enkelte kunder. Når strømkunder bytter mellom kraftleverandør med og uten gjennomfakturerings, kan noen kunder som har liten bevissthet om at de mottar to tjenester, kunne få feil inntrykk av hvor mye billigere/dyrere den nye kraftleveringsavtalen er. Vi har kjennskap til eksempler der kunder tror de har fått lavere strømregning fordi de har byttet til en kraftleverandør uten gjennomfakturerings, og motsatt.

Virkninger på etableringsbarrierer

Dagens ordning innebærer både finansielle og administrative kostnader for kraftleverandørene som velger å tilby sine kunder gjennomfakturerings. Kostnadene er særlig knyttet til krav om sikkerhetsstillelse, som innebærer at kraftleverandørene må stille bankgaranti for inntil en måneds nettleie for sine kunder, og nødvendig administrasjon ved inngåelse av avtaler med ulike nettselskap om gjennomfakturerings. Videre innebærer ordningen at kraftleverandørene må betale nettleie inkludert skatter og avgifter til nettselskapet på kundens

vegne uavhengig om kunden betaler sin fordring. Dette øker også aktørenes risiko, likviditetsbehov og kostnader.

Det er stordriftsfordeler forbundet med noen av oppgavene knyttet til gjennomfakturering, noe som innebærer at gjennomsnittskostnadene faller med økt kundemasse. Selv om kravet til sikkerhetsstillelse er nøytralt, og ikke basert på forretningsmessige prinsipper, vil det likevel være relativt sett billigere for et stort selskap med god kredittverdighet å stille bankgaranti, enn for et lite selskap med begrensede finansielle ressurser. Videre bør inngåelse av avtaler med nettselskaper koste om lag det samme uavhengig av kraftleverandørens kundemasse. Denne type administrasjon kan også være særlig byrdefullt for små aktører med begrenset personell, eller aktører som ønsker å etablere seg med heldigitale løsninger.

I dagens ordning er gjennomfakturering frivillig og kraftleverandørene velger selv om de vil påta seg kostnadene forbundet med dette. I den grad muligheten til å få en faktura anses som viktig for kunden, vil fellesfakturering likevel være noe aktørene i sluttbrukermarkedet for strøm må forholde seg til, og vurdere om de skal tilby. Innspill i intervjuer og funn fra tidligere utredninger indikerer at kraftleverandørene ser på gjennomfakturering som en konkurransefordel, og for noen kan dette fremstå som viktig for å lykkes i markedet.

Gitt at gjennomfakturering er en konkurransefordel, vil kostnadene forbundet med dette utgjøre en form for etableringsbarriere selv om ordningen er frivillig. Det er usikkert hvor stor betydning dette har på konkurransen i et marked hvor etableringsbarrierene allerede er lave. Det er i dag svært mange kraftleverandører som leverer strøm til husholdningskunder. Likevel vil altså kostnadene og administrasjonen forbundet med å gjennomfakturere være enklere å påta seg for store aktører enn for små, og dette er også forhold som kan gjøre sluttbrukermarkedet for strøm mindre interessant for enkelte aktører som potensielt kunne etablert seg. Slik sett vil gjennomfakturering virke i retning av redusert konkurranse, selv om størrelsen på effekten er usikker.

Det er også sannsynlighet for at noen av kostnadene og administrasjonen som gjennomfakturering innebærer i dag, vil kunne reduseres dersom ordningen videreføres. Dette vil også redusere etableringsbarrierene som ordningen representerer. Samtidig er det vanskelig å se for seg at kraftleverandørene helt skal kunne unngå ekstra kostnader ved gjennomfakturering. Dette vil sannsynligvis verken være mulig eller ønskelig fra et

regulatorisk ståsted. Vi legger derfor til grunn at ordningen vil innebære noe økte etableringsbarrierer sammenliknet med et marked der felles fakturering ikke er mulig å tilby.

Virkninger på innovasjon

Et spørsmål som har vært reist er om gjennomfakturering kan være viktig for å realisere innovasjon i energitjenester som løsninger for strømstyring, egenproduksjon, lagring mm. Eksempelvis kan en forretningsmodell innebære å tilby styring/optimering av strømforbruk både med hensyn på nettleie og energikostnader, og det kan da fremstå som nødvendig å fakturere disse tjenestene samlet.

Selv om det synes fordelaktig å kunne fakturere strøm og nettleie samlet for en tilbyder av denne type energitjenester, er det ikke opplagt. Slike løsninger fordrer tett og løpende kommunikasjon om strømforbruk, strømpriser og etter hvert nettleie. Det er derfor behov for andre informasjonskanaler som gir mer løpende informasjon mellom kunde og kraftleverandør (eller tredjepart), og disse kan utvikles uavhengig av om kraftleverandør har gjennomfakturering eller ikke. Det er også usikkert om fakturaen som sluttbruker mottar månedlig er en viktig informasjonskanal for å illustrere hvor mye strømkunden har spart på strøm og nettleie ved å ta i bruk slike løsninger.

På den andre siden er gjennomfakturering sannsynligvis til hinder for denne type innovasjon, ved at den øker etableringsbarrierer og kan gjøre markedet uinteressant for innovative aktører som heller velger å etablere seg i andre bransjer der det er mindre krav til manuelt arbeid og kapital.

Oppsummering: Virkninger på konkurransen

De identifiserte virkningene av dagens ordning med frivillig gjennomfakturering trekker alle i retning av redusert konkurranse og effektivitet i markedet, selv om effekten er svært usikker. Ordningen bidrar sannsynligvis til at kundene blir mindre oppmerksom på produktet som kjøpes i sluttbrukermarkedet, og prisen som betales for dette. Videre virker ordningen i retning av økte etableringsbarrierer i form av finansielle og administrative kostnader som er relativt større for små enn store aktører. Det virker heller ikke som at ordningen har en nødvendig for å skape innovasjon i energitjenester som løsninger for strømstyring ol., da dette sannsynligvis vil kreve andre informasjonskanaler mellom kunde og tilbyder.

A.3.2 Alternativ 1: Nettselskap og kraftleverandør fakturerer nettleie og strøm separat

En ordning der nettselskap og kraftleverandør fakturerer nettleie og strøm separat innebærer at

det ikke er anledning for noen aktører å gjennomfakturere. Denne ordningen er dermed uprøvd, ettersom det før dagens ordning var mulig for vertikalt integrerte aktører å samfakturere.

Virkninger på informasjon til kunden

Innføringen av separat faktura for nettleie og strøm kan bidra til å gjøre forbrukerne mer bevisste på skillet mellom nett og kraft. Ved separate fakturaer vil kundene enklere kunne forstå at nettselskap og kraftleverandør er to adskilte enheter som leverer ulike tjenester, og det vil kunne være enklere å få et bevisst forhold til de produktene de leverer. Å få strømmregningen på en egen faktura kan gjøre kundene mer prisbevisste, ettersom kostnadene knyttet til strømmregningen står for seg selv heller enn å være en mindre del av summen av kostnader for netjtjenester, avgifter og kraft. Det kan altså bli tydeligere hvilke kostnader kunden kan påvirke ved å bytte kraftleverandør.⁹⁹

Virkninger på etableringsbarrierer

Innføring av separat fakturering av nettleie og strøm vil redusere etableringsbarrierene i sluttbrukermarkedet for strøm. En slik løsning bidrar til at det blir mindre særregulering å forholde seg til for aktører som kan være interessert i å etablere seg. Aktørene kan fokusere på sin kjernevirksomhet uten å måtte binde opp kapital til sikkerhetsstillelse eller måtte påta seg økte kostnader for kunder som ikke betaler. Kraftleverandørene vil også slippe det manuelle arbeidet som er forbundet med å inngå avtaler med nettselskap.

Virkninger på innovasjon

Vi vurderer at en ordning med separat fakturering sannsynligvis vil ha liten betydning for innovasjon i energitjenester som løsninger for strømstyring, egenproduksjon eller lagring. Fakturaen fremstår ikke som en egnet, eller tilstrekkelig, informasjonskanal for slike formål, og det vil sannsynligvis være behov for andre kommunikasjonskanaler mellom forbruker og tilbyder av energitjenestene.

En ordning med separat fakturering av nettleie og strøm vil derimot redusere etableringsbarrierene i sluttbrukermarkedet, noe som innebærer at det kan være lettere for nye aktører med gode ideer, men begrenset kapital og detaljkunnskap om særreguleringer i sluttbrukermarkedet, å kunne etablere seg. Separat fakturering virker derfor å i sum ha en positiv innvirkning på innovasjon i sluttbrukermarkedet for strøm.

Oppsummering: Virkninger på konkurransen

Sammenliknet med dagens ordning med frivillig gjennomfakturering virker en ordning med separat fakturering å ha positive virkninger på konkurransen i sluttbrukermarkedet. Separat fakturering reduserer etableringsbarrierene i sluttbrukermarkedet, noe som igjen kan ha en positiv virkning på innovasjon. Ordningen kan bidra til at kundene får en bedre forståelse av markedet, og at flere blir observante på prisen de betaler for strøm.

A.3.3 Alternativ 2: Krav om felles fakturering av nettleie og strøm

Et krav om felles fakturering av nettleie og strøm vil i utgangspunktet ha de samme type virkningene på konkurransen som dagens ordning med frivillig gjennomfakturering, med unntak av de virkningene som oppstår av at ordningen er frivillig. De virkningene som oppstår på grunn av selve gjennomfaktureringen vil derimot være av en økt størrelsesorden ettersom gjennomfaktureringen er pålagt kraftleverandørene.

Virkninger på informasjon til kunden

Virkningene som gjennomfakturering har på informasjon til kunden ble beskrevet i A.3.1, og det er disse virkningene som også vil være tilstede ved en ordning med obligatorisk gjennomfakturering. Det å motta nettleie og strøm på samme faktura vil kunne gjøre det vanskeligere for kunden å skille de to tjenestene, og rollene til de ulike aktørene. Felles fakturering kan også svekke det relevante prissignalet, ettersom dette bare inngår som ett av flere prislelementer på strømmregningen. Til sammenlikning med frivillig gjennomfakturering vil man ved obligatorisk gjennomfakturering slippe de særskilte utfordringene som er knyttet til at kunder flytter mellom to kraftleverandører der den ene har gjennomfakturering og den andre ikke.

Virkninger på etableringsbarrierer

Vi har sett at dagens ordning med frivillig gjennomfakturering skaper etableringsbarrierer som ikke er tilstede i et marked med separat fakturering. I en obligatorisk ordning der alle må gjennomfakturere, vil barrierene imidlertid være større, og potensielt mer begrensende for konkurranse og etablering, enn i en frivillig ordning. I dag kan mindre aktører satse på en forretningsmodell som ikke innebærer gjennomfakturering dersom de ikke har mulighet eller ønske om å påta seg kostnadene det innebærer. Videre kan aktørene velge å satse på gjennomfakturering i områdene hvor de har flest

⁹⁹ Dette fordrer imidlertid også at kunden er bevisst på skillet mellom engrosprisen og påslaget som betales til kraftleverandøren.

kunder og drive separat fakturering i andre områder. Dette vil naturlig nok ikke være mulig i en modell med obligatorisk gjennomfaktureringsordning.

Også ved en eventuell innretning av ordningen der kostnader og administrasjon reduseres betydelig sammenliknet med i dag, legger vi til grunn at det vil være noen gjenstående kostnader, blant annet knyttet til den økte risikoen som oppstår når kraftleverandøren skal fakturere nettleien, og knyttet til utfordringer med håndtering av skatter og avgifter ved tap på fordringer. En obligatorisk ordning vil dermed innebære økte etableringsbarrierer i markedet sammenliknet med både en frivillig ordning og et marked med separat fakturering av nett og kraft.

Oppsummering: Virkninger på konkurransen

En ordning med obligatorisk gjennomfaktureringsordning vil trekke i retning av redusert konkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm. På samme måte som ved frivillig gjennomfaktureringsordning vil skillet mellom nett og kraft, og prissignalet fra kraftleverandøren, bli mindre tydelig. Forskjellen er at dette nå vil omfatte alle kunder, noe som øker omfanget, men samtidig reduserer forvirring knyttet til bytter mellom leverandører som tilbyr og som ikke tilbyr gjennomfaktureringsordning. Modellen medfører økte etableringsbarrierer og høyere kostnader for kraftleverandørene enn dagens modell med frivillig gjennomfaktureringsordning. Det er utfordrende å si noe om størrelsen eller betydningen av disse negative virkningene på konkurransen.

A.3.4 Hvor viktig er det å få en faktura?

Gjennomfaktureringsordning pekes gjerne på som et forbrukervennlig tiltak fordi det er behagelig for kunden å motta færre fakturaer som skal betales. I tidligere spørreundersøkelser om gjennomfaktureringsordning har det kommet frem at kunden foretrekker å få én faktura i måneden fremfor to (RME, 2020c).

I intervjuer med aktører ble det også trukket frem av flere at kundene ønsker gjennomfaktureringsordning og at muligheten til å tilby dette anses som et konkurransefortrinn. Det var samtidig flere som påpekte at det var blitt mindre viktig enn tidligere på grunn av overgang fra papirfaktura til efaktura og avtalegiro.

Selv om forbrukerne har uttrykt ønske om én fremfor to faktura, er det usikkert hvor stor nytten av én faktura er, og om denne kan forsvare

kostnadene ordningen har for kraftleverandørene, og de ulempene ordningen medfører for konkurransen. I dag er efaktura og avtalegiro svært utbredte løsninger. Den personlige kostnaden det har for kunden å betale en faktura manuelt er betydelig større enn å betale den gjennom efaktura eller avtalegiro. Det innebærer altså mindre stress og ekstra arbeid for kunden å motta en ekstra månedlig faktura i dag enn det var tidligere.

A.3.5 Oppsummering

Vår vurdering er at ordninger som innebærer at kraftleverandør må eller kan tilby gjennomfaktureringsordning av nettleie trekker i retning av redusert konkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm sammenliknet med et marked der strøm og nettleie faktureres separat.

Gjennomfaktureringsordning bidrar til at strømlleveransen fremstår mer kompleks, og at kunden blir mindre oppmerksom på hvilket produkt hun kjøper i sluttbrukermarkedet og prisen hun betaler for dette. Ordningen bidrar også til å øke etableringsbarrierer gjennom å pålegge kraftleverandørene kostnader og administrasjon, noe som er mer byrdefullt for små enn store aktører. Etableringsbarrierene vil være størst ved eventuell innføring av en modell med obligatorisk gjennomfaktureringsordning, men er også tilstede ved en frivillig ordning. Vi kan heller ikke se at gjennomfaktureringsordning er nødvendig for å skape innovasjon i energitjenester som løsninger for strømstyring ol., da dette sannsynligvis vil kreve andre informasjonskanaler mellom kunde og tilbyder.

Basert på denne vurderingen mener vi at innføring av separat fakturering for nett og kraft vil kunne bedre forbrukerens informasjonsgrunnlag, og virke i retning av økt konkurranse i sluttbrukermarkedet for strøm. Hvor stor betydning et slikt tiltak vil ha på konkurransen er vanskelig å vurdere.

En modell med separat fakturering av nettleie og kraft vil naturlig fjerne muligheten for å tilby én faktura, slik at dette ikke lenger vil være et konkurranseparameter i markedet. Vår foreløpige vurdering er imidlertid at verdien av én faktura er begrenset.

I en totalvurdering av mulige endringer i ordningen med gjennomfaktureringsordning må også dette forholdet hensyntas. Det bør gjøres en vurdering av kundenes preferanser for én faktura, sett opp mot kostnader og ulemper som ordningen innebærer.

Vedlegg B Regulering i andre markeder

I dette kapitlet ser vi på reguleringer i andre markeder som vi mener er relevante å sammenlikne med sluttbrukermarkedet. Hensikten er å undersøke om det er noe regulering i disse markedene som også kan være aktuelle i sluttbrukermarkedet. Reguleringer som vi mener kan være særlig aktuelle for sluttbrukermarkedet for strøm behandles mer detaljert i kapittel 7.3. Vi har valgt å se nærmere på telemarkedet og finansmarkedene. Begge markedene er valgt ut fordi de deler flere egenskaper med sluttbrukermarkedet for strøm. Produktene/tjenestene i samtlige av disse markedene kjennetegnes ved at de er:

- Nødvendighetsprodukter/tjenester
- Abonnementstjenester
- Forholdsvis homogene varer/tjenester

Telemarkedet og finansmarkeder skiller seg også fra sluttbrukermarkedet for strøm på noen viktige punkter. I telemarkedet er det for eksempel høyere pristransparens enn i sluttbrukermarkedet for strøm, ettersom total månedlig pris oppgis i markedsføring. Produktene er typisk utviklet slik at man betaler for en gitt mengde som du ikke nødvendigvis bruker opp. Dette kan medføre at en del betaler for et høyere forbruk enn de egentlig har. Slike situasjoner har delvis blitt løst med utbredelsen av data rollover. I finansmarkeder er det betydelig høyere etableringskostnader enn i sluttbrukermarkedet for strøm ettersom virksomheten er kapitalintensiv. Det kan også argumenteres for at både finansmarkeder og telemarkedet har mindre homogene produkter enn i sluttbrukermarkedet for strøm. I telemarkedet er kvalitet på produktet i form av dekning og hastighet viktig for kunden, og i finansmarkeder er kvalitet i form av kundeservice, nettbank og rådgivning viktig.

B.1 Telemarkedet

B.1.1 Beskrivelse av markedet

Telemarkedet¹⁰⁰ består i hovedsak av abonnementsprodukter for tale, SMS og mobildata. Telefonabonnementer har i dag som regel en fast månedlig pris. For denne prisen er det inkludert en gitt mengde taletid, SMS og mobildata, og det er gjerne mengden inkludert mobildata som skiller en

operatør sine abonnementer. Det finnes en rekke ulike kontraktstyper og tilleggsprodukter som kan inngå i abonnementet, for eksempel

- Avtaler med bindingstid der man også kjøper en mobiltelefon, og man betaler ned på telefonen sammen med selve telefonabonnementet.
- Avtaler der en strømmetjeneste (for eksempel Spotify) er inkludert.
- Avtaler der streaming av musikk og/eller video er gratis (ubegrenset mengde)
- Familieavtaler der man betaler for flere personer under samme abonnement. Det finnes for eksempel tilfeller der hele familien får en gitt datamengde som man deler.
- «Data rollover», altså at ubrukt mobildata overføres til neste måned.

Tilbud og etterspørsel

Det er tre selskaper som eier og drifter egne nasjonale mobilnett; Telenor, Telia og ICE. Disse selskapene både opererer som, og eier andre mobiloperatører. Andre mobiloperatører må leie tilgang til mobilnettet av en av disse tre selskapene. Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling og er pålagt særskilte forpliktelser i dette markedet.

Til tross for at det finnes en rekke ulike mobiloperatører er Telenor og Telia dominerende aktører. I NKOMs¹⁰¹ ekomstatistikk¹⁰² fremgår det at Telenor og Telia i 2019 hadde henholdsvis 47,5 og 36,1 prosent av alle mobiltelefonabonnementer i Norge.

Teletjenester er nødvendighetsgoder for forbrukere. Tjenestene har visse kvalitetslementer som gjør det til et mer heterogent produkt enn for eksempel strøm. Det er forskjeller i hvor god dekning operatørene har på ulike tjenester og hvilken hastighet som tilbys. Telenor, Telia og ICE konkurrerer for eksempel om utbygging av 5G-nettet, og god dekning er viktig for forbrukerne ved valg av mobilabonnement.¹⁰³ Kvalitet er altså en viktig konkurranseparameter for mobiloperatørene.

¹⁰⁰ Med telemarkedet fokuserer vi på markedet for mobiltelefonitjenester

¹⁰¹ Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet

¹⁰²

<https://ekomstatistikken.nkom.no/#/statistics/details?service>

area=Mobiltjenester&label=Mobiltelefoni%20-%20st%C3%B8rste%20tilbyder%20(abonnement)

¹⁰³

https://www.fjordkraftmobil.no/globalassets/media/mobils_kolen/forbrukerundersokelse-mobilbruk-april_2017.pdf

B.1.2 Myndigheter og regulering

NKOM

NKOM er utøvende tilsyns- og forvaltningsmyndighet for tjenester innen post og elektronisk kommunikasjon i Norge, og er ansvarlig for:

- Ekomloven
- Ekomforskriften
- Nummerforskriften

Med utgangspunkt i dette regelverket har NKOM utarbeidet en veileder for ekomtilbydere, for å gi en oversikt over plikter for tilbydere av ekomtjenester i henhold til gjeldende regelverk. Noen relevante deler av denne reguleringen er:

- **Bindingstid:**¹⁰⁴ Abonnementstjenester kan i utgangspunktet ikke ha en bindingstid på lenger enn tolv måneder, og vilkår om bindingstid forutsetter at tilbyder gir sluttbruker en økonomisk fordel.
- **Varsling ved vilkårsendringer:**¹⁰⁵ Ekomtilbydere skal varsle kunden om alle endringer i avtalen minst én måned før endringer iverksettes. Kravene til varselets form og innhold er ikke konkret spesifisert, men skal variere med hva endringen består i. Varsling kan skje på for eksempel post, e-post, telefon, SMS og informasjon på egne nettsider eller i medier. Generelt er det slik at jo større betydning endringen må antas å ha for kunden, desto større krav stilles til varselets innhold og form.
- **Rapporteringsplikt:**¹⁰⁶ Ekomtilbydere har rapporteringsplikt til NKOM på helårs- og halvårsbasis. Loven spesifiserer at «Myndigheten kan kreve opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av denne lov (...)». Ifølge veilederen innhentes typisk opplysninger om antall abonnement, omsetning og trafikk etc. Dataene brukes i forbindelse med løpende markedstilsyn og regulering av tilbydere i ekommarkedet, og deler av dataene gjøres tilgjengelig i form av statistikk om ekommarkedet. I Nkoms offentlige ekomstatistikk presenteres blant annet antall abonnenter hos de største tilbyderne av mobiltelefoniabonnement og omsetning for mobiltelefoni.
- **Forbud mot winback:**¹⁰⁷ I desember 2016 ble det forbudt for telefonitilbydere å benytte

informasjon i forbindelse med flytting av telefonnummer (portering), til å rette egen markedsføring mot sluttbrukere som har bestemt seg for å bytte tilbyder. Forbudet gjelder i porteringsperioden og 14 dager etter at porteringen er gjennomført. Det er altså en «fredningsperiode» på 14 dager. Det overordnede formålet med forbudet var å styrke konkurransen i markedet.¹⁰⁸

- **Prisregulering**¹⁰⁹: De generelle prisene i telemarkedet reguleres ikke, men i 2019 ble det iverksatt endringer i ekomloven som hindrer teleoperatør å ta ekstra betalt for samtaler til spesialnummer, samt at det ble satt maksimalpriser for internasjonal gjesting
- **Tvangsforpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling**¹¹⁰: Nkom har mulighet til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling særskilte forpliktelser, for eksempel om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste. Telenor er for eksempel blitt utpekt som tilbyder av sterk markedsstilling i markedet for tilgang til og originering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Som en konsekvens av dette er Telenor ilagt forbud mot marginskvis for ulike tilgangsformer, for å sikre at kjøper av regulert tilgang hos Telenor kan oppnå positiv margin (Nkom, 2019). For å sørge for at Telenor imøtekommer disse forpliktelsene gjennomføres det regelmessige marginskvisiteter av Telenors sin produktportefølje. I modellen beregnes marginer for en referanseoperatør ved å sammenholde sluttbrukerinntekter som Telenor oppnår for det representative utvalget av produkter som inngår i marginskvisiteten, med en tilgangskjøpers beregnede kostnader knyttet til å tilby disse produktene, herunder kostnader for kjøp av tilgang.

Utover de nevnte reguleringene har Nkom og Konkurransetilsynet utarbeidet en samarbeidsavtale som gjelder markedsanalyser og vedtak om forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling. Denne avtalen skal sikre en hensiktsmessig, effektiv og betryggende håndtering av saker med kontaktflater mot begge tilsynenes ansvarsområder.¹¹¹

¹⁰⁴ Ekomloven § 2-4, første og fjerde ledd, jf. Ekomforskriften § 1-8, første ledd.

¹⁰⁵ Ekomloven § 2-4, tredje ledd, jf. Ekomforskriften § 1-8 andre ledd.

¹⁰⁶ Ekomloven § 10-3

¹⁰⁷ Ekomforskriften §3-6, femte ledd

¹⁰⁸ Forbudet mot bruk av porteringsinformasjon i egen markedsføring (winback), NKOM 5. juni 2018

¹⁰⁹ Ekomloven § 4-15 og § 7-1

¹¹⁰ Ekomloven kapittel 4

¹¹¹ <https://www.nkom.no/ekom-markedet/om-markedsregulering>

Det finnes ingen offentlig prisportal for mobil-abonnementstjenester, men Nkom har en godkjenningsordning for private prissammenligningstjenester. Per oktober 2020 er det tre godkjente prissammenligningstjenester for mobiltelefoniabonnement. Blant vilkårene i godkjenningsordningen er at:

- Tjenesten må gi forbrukeren nødvendig prisinformasjon til å kunne foreta et velinformert valg av produkt/tjeneste. Detaljert prisinformasjon om hvert enkelt produkt må fremkomme, herunder både informasjon som inngår i grunnlaget for sammenlikningen/rangeringen og annen informasjon av betydning for valget.
- Produktene må rangeres etter ordinære priser (ikke kampanjetilbud).
- Produktutvalget må inkludere et bredt antall tilbydere og produkter som reflekterer valgmulighetene i markedet og gir brukeren et representativt overblikk over markedet.

Brukerklagenemnda

Privatpersoner og småbedrifter kan sende klage til Brukerklagenemnda (BKN) dersom det oppstår en tvist med leverandør av elektroniske kommunikasjonstjenester. Klagen må først rettes til leverandøren av tjenesten. Brukerklagenemnda er en nøytral og uavhengig nemnd som skal sikre en rimelig, rettferdig og hurtig behandling av tvister mellom brukere og leverandører av ekom tjenester. Brukerklagenemnda mottok 152 klager på mobiltelefon tjenester i 2018.¹¹²

Forbrukertilsynet

Av regelverk som er relevant for telemarkedet driver Forbrukertilsynet tilsyn av markedsføringsloven samt sørger for at forbrukervernrettighetene i angrerettloven overholdes. I dette inngår tilsyn av avtalevilkår. Utover det generelle regelverket har Forbrukertilsynet utarbeidet en veiledning om markedsføring av ekom tjenester. Veiledningen gir en helhetlig oversikt over hvilke krav som følger av markedsføringsloven (mfl.) ved markedsføring av ekom tjenester. Den inneholder også en redegjørelse for kravene i angrerettloven om å gi forbrukere opplysninger før og etter de har inngått avtaler på nett eller ved andre fjernkommunikasjonsmidler. Veilederen spesifiserer blant annet:

- **Krav til prisopplysninger:**

- Spesifiserer for eksempel krav om dokumentasjon ved påstander om «billigst», «best» og «størst».
- Krav om angivelse av totalpris hvis tilbudet forutsetter bindingstid. Forbruker skal ikke behøve å foreta regneoperasjoner for å finne den reelle prisen som skal betales for tjenesten.

- **Bransjespesifikke eksempler på krav til markedsføring av ekom tjenester:** krav til når ulike begreper kan benyttes og hva som er lov. For eksempel er begrepet «fri bruk» lov å bruke hvis bruk av data faktisk er ubegrenset, mens det kan brukes når antall ringeminutter er satt så høyt at de fleste forbrukere ikke bruker det opp)
- **Skjerpet krav til informasjon når avtaler inngås elektronisk:**¹¹³ Pris skal oppgis som én samlet pris medregnet alle avgifter. Opplysninger må gis tydelig og i fremhevet form. Der det er relevant skal avtalens varighet og eventuell minste bindingstid, samt vilkårene for å si opp avtalen oppgis.

I november 2017 sendte Forbrukertilsynet ut et opplysningsbrev til mobilbransjen om krav til markedsføring og avtalevilkår ved bestilling av mobilabonnement. Brevet ble sendt ut med bakgrunn i at flertallet av mobilselskapene hadde mangelfull informasjon om priser og vesentlige opplysninger på sine hjemmesider. Tilsynsbrevet ble etterfulgt av en tilsynsauksjon der 14 operatører fikk brev fra tilsynet om å rette opp i brudd på markedsføringsloven.¹¹⁴

Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet fører tilsyn med konkurranseloven. Som nevnt har de samarbeidsavtale med Nkom.

I 2018 ble Telenor ilagt et gebyr på 788 millioner kroner av Konkurransetilsynet for å ha misbrukt sin dominerende stilling i det norske mobilmarkedet. Bakgrunnen for gebyret var at Telenor la hindringer i veien for utbyggingen av et tredje mobilnett i Norge.

B.2 Finansmarkeder

B.2.1 Beskrivelse av markedet

Med finansmarkeder menes alle markeder der forbrukere inngår avtaler med finansinstitusjoner. Dette kan være avtaler om lån og kreditt, investeringer, fondssparing, forsikringer og pensjonsprodukter. I finansmarkedene er det på

¹¹² <https://www.brukerklagenemnda.no/wp-content/uploads/2019/07/%C3%85rsberetning-2018.pdf>

¹¹³ Angrl. § 16 første ledd.

¹¹⁴ <https://www.tek.no/nyheter/nyhet/i/op8L87/14-mobiloperatoerer-maa-endre-markedsfoeringen-dette-er-de-verste>

plass et særlig forbrukervern for å redusere utfordringer knyttet til asymmetrisk informasjon. For eksempel kan forbrukerne ha svake forutsetninger for å vurdere risiko, kostnader og avkastningspotensial for en del finansielle tjenester før avtaler inngås. Avtalene kan også omfatte beslutninger som har stor innvirkning på privatøkonomien, og som tas få ganger i livet.

B.2.2 Myndigheter og regulering

Det eksisterer en rekke lover og forskrifter med formål å regulere finansmarkedene. Noen av disse er:

- Finansavtaleloven
 - Forbrukertilsynet har en veileder for § 46
- Finansforetaksloven
- Finansforetaksforskriften
- Forskrift om kredittavtaler mv.
- Forskrift om markedsføring av kreditt
 - Forbrukertilsynet har en veileder for §§ 4 og 5
- Inkassoloven
- Inkassoforskriften
- Forsikringsavtaleloven
- Forsikringsvirksomhetsloven
- Angrerettloven (egne regler for finansielle tjenester i kapittel 7 og 8)

I det videre beskriver vi noen sentrale tilsynsmyndigheter og andre relevante offentlige aktører i finansmarkedene, samt et utvalg viktige bestemmelser.

Finanstilsynet

Finanstilsynet er i finanstilsynsloven pålagt å se til at alle foretakene som er under deres tilsyn ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter i sin virksomhet. Mange av disse rettighetene er regulert i egne lover, som finansavtaleloven, forsikringsavtaleloven, verdipapirhandelloven, eiendomsmeulingsloven mfl. Finansavtaleloven inneholder detaljerte krav til avtaler om ulike finansielle tjenester som ikke kan fravikes ved avtale til skade for forbrukeren. Blant lovkravene i finansmarkedene under Finanstilsynet sitt område finner vi:

- **Produktpakker:**¹¹⁵ Det er i utgangspunktet forbudt for finansinstitusjoner å tilby en tjeneste på betingelse av at du samtidig skaffer deg en annen tjeneste (produktpakker), eller gi særlig gode vilkår på betingelse av at dette gjøres.

Det kan gjøres unntak i særlige tilfeller, for eksempel hvis det er en tilknytning mellom tjenestene slik at en tjeneste forutsetter bruk av en annen tjeneste eller de gunstige vilkårene kan begrunnes med kostnadsbesparelser. Finanstilsynet begrunner forbudet mot produktpakker med at det skal legges forholdene til rette for konkurranse mellom finansinstitusjonene, og at du lettere skal kunne sammenligne tilbudene i markedet.¹¹⁶ Finanstilsynet har utarbeidet et rundskriv om markedsføring og salg av produktpakker.¹¹⁷

- **Endring av kredittvilkår:**¹¹⁸ Kredittgiver kan ikke forbeholde seg rett til å ensidig endre kredittvilkårene til skade for forbrukeren, med unntak av rentesats, gebyrer og andre kredittkostnader. Forbeholdet skal angi betingelsene for at endring kan foretas. Endring av kredittvilkår kan bare iverksettes etter varsel i samsvar med finansavtaleloven § 50 og dersom endringen er saklig begrunnet. Varsel om endring av kredittvilkår skal skje skriftlig til kredittkunden før endringen trer i kraft. Når kredittkunden er forbruker kan endring av vilkårene tidligst settes i verk seks uker etter at kredittgiveren har sendt skriftlig varsel til forbrukeren. Kortere frist kan benyttes når endring i rentesatsen skjer som en følge av at det er inntruffet en vesentlig endring i pengemarkedsrenten, obligasjonsrenten eller det generelle nivået for institusjonens innlån.

Forbrukslån er et område som har fått særlig oppmerksomhet fra tilsynsmyndigheter de siste årene, og det er gjennomført en rekke tiltak som svar på utfordringer i markedet for forbrukslån.¹¹⁹

- I 2017 kom det nye krav til markedsføring av kreditt og fakturering av kredittkortgjeld. Dette gjør at kundene får riktigere og tydeligere informasjon om gjelden de har eller kan ta opp.
- I 2019 kom gjeldsinformasjonsforetak («gjeldsregistre»). Dette gjør at bankene får opplysninger om lånesøkers eksisterende forbruksgjeld, og gjør det lettere å unngå å gi forbrukslån til personer som har høy gjeld fra før.
- I 2019 ble det også fastsatt forskrift om bankenes utlånspraksis for forbrukslån, med krav til betjeningsevne, gjeld i forhold til inntekt og avdragsbetaling.

¹¹⁵ Finansforetaksforskriften § 16-1

¹¹⁶

<https://www.finanstilsynet.no/forbrukerinformasjon/bank-og-finans/>

¹¹⁷ Rundskriv 25/2011: Markedsføring og salg av produktpakker

¹¹⁸ Finansavtaleloven §§ 49-50

¹¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/finansmarkedene/forbrukervern/id2353828/>

Forbrukertilsynet

Forbrukertilsynet driver normalt tilsyn i henhold til markedsføringsloven, noe som også inkluderer å føre tilsyn med avtalevilkår. Deler av finansavtaleloven tar også for seg markedsføring av kredittavtaler, så dette faller dermed også under Forbrukertilsynet sitt område. Av særlig relevante bestemmelser finner vi:

- **Krav til opplysninger ved markedsføring av lån og kreditt:**¹²⁰ Finansavtaleloven oppstiller krav til opplysninger som skal gis ved markedsføring av kredittavtaler, og Forbrukertilsynet har utarbeidet en veiledning knyttet til disse kravene. Blant informasjonen som skal oppgis er kredittkostnadene, herunder effektiv rente med angivelse av kredittbeløp og kredittprofil. Hvordan effektiv rente skal beregnes er fastsatt i forskrift om kredittavtaler mv. § 5 og 6.¹²¹ Det er også krav om at effektiv rente skal illustreres med et representativt eksempel som angir alle de antakelser som er lagt til grunn for beregningen av prosentsatsen. I Forbrukertilsynet sin veiledning påpekes det hva det innebærer at et eksempel er representativt. For eksempel, ved fastsettelse av lånebeløp bør man benytte det lånebeløp som er vanligst (typetallet) for innvilgede lån hos kredittgiver innenfor den kategori låneprodukter som markedsføres. Det representative eksemplet skal oppgis i all markedsføring, også i medier med begrenset plass. I tillegg til effektiv rente er det pliktig å oppgi lånebeløp og nedbetalingstid, kostnad, totalbeløp og månedsbeløp.

De siste årene har Forbrukertilsynet gjennomført flere større aksjonsrunder i finansmarkedene. For eksempel ble det i 2019 gjennomført en aksjon der Forbrukertilsynet gjennomgikk markedsføringen til aktører som tilbyr forbrukslån og kredittkort. Det

ble avdekket mange lovbrudd, og en rekke aktører ble pålagt å endre markedsføringen sin.¹²²

Aksjonen var en oppfølging etter en tilsynsaksjon fra 2018 der det også ble avdekket mange lovbrudd. Tilsynet gikk i 2019 gjennom markedsføringen til 48 aktører og fant brudd hos 36 av dem. Blant lovbruddene var annonser helt uten prisopplysninger, og annonser med prisopplysninger i så liten skrift at det ikke var mulig å lese.

Forbrukerrådet

Forbrukerrådet driver Finansportalen.no som er en offentlig, internettbasert informasjonsløsning som sammenligner informasjon om finansielle tjenester til forbrukerne. Tjenestens overordnede mål er å gi forbrukerne makt og mulighet til å ta gode valg i markedet for finansielle tjenester. Tjenesten gir en oversikt over bank-, pensjons-, investerings- og forsikringsprodukter. Banker og forsikringsselskaper ha innrapporteringsplikt til finansportalen, med hjemmel i prisopplysningsforskriften og finansforetaksforskriften. Banker har også ansvar for å oppdatere informasjonen som er lagt inn på finansportalen.no slik at den til enhver tid skal samsvare med prisopplysningene som gis til forbrukerne på bankens egen hjemmeside.

Finansklagenemnda

Finansklagenemnda behandler tvister som oppstår mellom finansforetak og deres kunder innenfor tjenesteområdene forsikring, bank, finans og verdipapirfond. Nemnda er et bransjebasert utenomrettslig tvisteløsningsorgan som er opprettet ved avtale mellom Forbrukerrådet, Finans Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Finansieringsselskapenes Forening, Verdipapirfondenes Forening og Virke. I 2019 mottok nemnda mer enn 9000 skriftlige klager, og gav avgjørelser i mer enn 1000 saker. Av klagen som ble tatt til behandling fikk klager medhold i 26 prosent av tilfellene.

¹²⁰ Finansavtaleloven § 46

¹²¹ Forskrift om kredittavtaler mv. definerer effektiv rente som «kredittkostnadene uttrykt i prosent per år av kredittbeløpet, beregnet i samsvar med matematisk formel som

fremgår av § 6, jf. finansavtaleloven § 44a bokstav g, og på grunnlag av forutsetninger som nevnt i § 7.»

¹²² <https://www.forbrukertilsynet.no/mye-ulovleg-kredittmarknadsforing>

9. Referanser

Ei, 2017. *Ny modell för elmarknaden*, Eskilstuna: Energimarknadsinspektionen.

Elklagenemnda, 2016. *Sak: 16-189 Klage vedrørende inngåelse av avtale – Agva Kraft AS*. [Internett]
Available at:
<https://www.elklagenemnda.no/vedtak2/stromavtaler2/2016/sak-16-189-klage-vedrorende-inngaelse-av-avtale--agva-kraft-as/>
[Funnet 21 November 2020].

Energi Norge, 2018. *Forslag til handlingsplan for innføring av EN REGNING I SLUTTBRUKERMARKEDET*. [Internett]
Available at:
<https://www.energinorge.no/contentassets/fa9ca0e9ff0d4b3a97d94dfbf0b8b107/2018-01-17---energi-norge---innspill-til-fasevis-plan-for-innforing-av-enfaktura.pdf>
[Funnet 3 september 2018].

Energi Norge, 2020. *Energi Norge og fornybarnæringen*. [Internett]
Available at: <https://www.energinorge.no/om-oss/energi-norge/>
[Funnet 20 November 2020].

Energi Norge, 2020. *Foreslår sertifisering av strømleverandører*. [Internett]
Available at:
<https://www.energinorge.no/fagomrader/strommarkedsnyheter/2020/foreslar-sertifisering-av-stromleverandorer/>
[Funnet 20 November 2020].

Energi Norge, 2020. *Mener NVE ikke kan stoppe strømvavtaler*. [Internett]
Available at:
<https://www.energinorge.no/fagomrader/strommarkedsnyheter/2020/mener-nve-ikke-kan-stoppe-stromvavtaler/>
[Funnet 17 11 2020].

Finansavisen, 2018. *Telenor bøtelegges syv millioner kroner*. [Internett]
Available at:
<https://finansavisen.no/nyheter/boers-finans/2018/09/telenor-boetelegges>
[Funnet 26 November 2020].

Finanstilsynet, 2020. *Bank og finans*. [Internett]
Available at:
<https://www.finanstilsynet.no/forbrukerinformasjon/bank-og-finans/>
[Funnet 27 November 2020].

Forbrukerrådet, 2020. *Forbrukerrådet klager inn 29 strømselskaper for ulovlige avtaler*. [Internett]
Available at: <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/forbrukerradet-klager-inn-29-stromselskaper-for-ulovlige-avtaler/>
[Funnet 25 November 2020].

Gaia, 2016. *Faktureringsfrister och kreditrisk i olika samfaktureringsmodeller - finansiell analys*, Finland: Gaia Consulting Oy.

Nkom, 2018. *Forbudet mot bruk av porteringsinformasjon i egen markedsføring (winback)*, Oslo: Nkom.

Nkom, 2019. *Prinsipper for marginskvisiteter i marked 15*, Oslo: Nkom.

NVE/RME, 2020. *NVE-RME vil vurdere tiltak for et bedre strømmarked*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nytt-fra-rme/nyheter-reguleringsmyndigheten-for-energi/nve-rme-vil-vurdere-tiltak-for-et-bedre-strommarked/>
[Funnet 16 November 2020].

NVE, 2008. *Styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner*. [Internett]
Available at:
https://publikasjoner.nve.no/dokument/2008/dokument2008_01.pdf
[Funnet 17 11 2020].

NVE, 2019. *Større valgfrihet for strømkundene - én faktura for strøm og nettleie*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nytt-fra-rme/nyheter-reguleringsmyndigheten-for-energi/storre-valgfrihet-for-stromkundene-en-faktura-for-strom-og-nettleie/>
[Funnet 23 November 2020].

NVEa, 2018. *Sluttbrukermarkedet*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten-for-energi-rme-marked-og-monopol/sluttbrukermarkedet/>
[Funnet 12 09 2018].

NVEg, 2018. *Nettselskapets nøytralitet*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten-for-energi-rme-marked-og-monopol/sluttbrukermarkedet/nettselskapets-noytralitet/>
[Funnet 29 09 2018].

Oslo Economics, 2017. *Samfunnsøkonomisk analyse av modeller for leveringsplikt og nettleieavregning*, Oslo: NVE 10-2017.

Oslo Economics, 2018. *Innovative aktører i en ny modell for sluttbrukermarkedet for strøm*, Oslo: Oslo Economics.

Pöyry, 2015. *Finansielle effekter av En regning i sluttbrukermarkedet for elektrisitet*, Oslo: NVE .

Regjeringen, 2016. *Forbud mot "winback" for mobiloperatørene*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forbud-mot-winback-for-mobiloperatorene/id2524029/>
[Funnet 26 November 2020].

RME, 2020c. *Fellesfakturering*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/sluttbrukermarkedet/fellesfakturering/?ref=mainmenu>
[Funnet 18 Desember 2020].

RME, 2020. *Leverandørskifter, markedsandeler og leveringsplikt*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/sluttbrukermarkedet/statistikk/leverandorskifter-markedsandeler-og-leveringsplikt/>
[Funnet 20 11 2020].

RME, 2020. *Reguleringsmyndigheten for energi*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/>
[Funnet 17 11 2020].

RME, 2020. *Totalt byttet norske husholdninger strømleverandør nesten 600 000 ganger i 2019*.

[Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nytt-fra-rme/nyheter-reguleringsmyndigheten-for-energi/totalt-byttet-norske-husholdninger-stromleverandor-nesten-600-000-ganger-i-2019/>
[Funnet 27 November 2020].

RMEb, 2020. *RME pålegger strømleverandører å slutte med avtaler hvor strømregningen ikke samsvarer med kundens løpende forbruk*. [Internett]
Available at:
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nytt-fra-rme/nyheter-reguleringsmyndigheten-for-energi/palegger-stromleverandorer-a-slutte-med-avtaler-hvor-stromregningen-ikke-samsvarer-med-kundens-lopende-forbruk/>
[Funnet 17 11 2020].

SSB, 2018. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/vi-bruker-mindre-strom-hjemme>

SSB, 2020a. 03222: *Omsetning av fast eiendom, etter region, statistikkvariabel og kvartal*. [Internett]
Available at:
[https://www.ssb.no/statbank/table/03222/tableV](https://www.ssb.no/statbank/table/03222/tableViewLayout1/)
[Funnet 27 November 2020].

SSB, 2020b. 11504: *Omsetning av boliger borettslag i fritt salg, etter region, statistikkvariabel og kvartal*. [Internett]
Available at:
[https://www.ssb.no/statbank/table/11504/tableV](https://www.ssb.no/statbank/table/11504/tableViewLayout1/)
[Funnet 27 November 2020].

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562
Vika
0118 Oslo



NVE

Reguleringsmyndigheten
for energi – RME

Reguleringsmyndigheten for energi

.....

MIDDELTHUNS GATE 29
POSTBOKS 5091 MAJORSTUEN
0301 OSLO
TELEFON: (+47) 22 95 95 95

www.reguleringsmyndigheten.no