



NVE

Reguleringsmyndigheten
for energi – RME

Sanksjonsmuligheter overfor kraftleverandører

Saksnummer: 202303219



Innhold

Sanksjonsmuligheter overfor kraftleverandører	1
1. Introduksjon	4
1.1 Oppdraget fra Olje- og energidepartementet	4
1.2 RMEs dialog med Forbrukertilsynet	4
1.3 Avgrensninger	4
2. Oppsummering	5
3. Dagens regelverk for omsetningskonsesjon	7
3.1 Uten konsesjon kan ingen andre enn staten selge strøm	7
3.2 Vilkår i konsesjonen	7
3.3 Relevant energiregelverk	7
3.3.1 Rapporteringskrav for kraftleverandører	8
3.4 Behandlingen av konsesjonssøknader	8
3.5 Aktørens kjennskap til regelverket	9
3.6 Brudd på regelverket	9
3.6.1 Brudd på regelverket som RME fører tilsyn med	9
3.6.2 Brudd på regelverket som Forbrukertilsynet fører tilsyn med	10
4. RMEs virkemidler og mulig behov for utvidelse	11
4.1 RME kan stille vilkår i konsesjonen	11
4.1.1 Adgang til å omgjøre eller stille nye konsesjonsvilkår i gjeldende konsesjonsperiode	11
4.1.2 Adgang til å stille nye vilkår i konsesjoner fra neste konsesjonsperiode	12
4.2 Adgang til å skjerpe kravene for å få konsesjon	13
4.3 Reaksjons- og sanksjonsmuligheter	14
4.3.1 Vedtak om retting	14
4.3.2 Tvangsmulkt	14
4.3.3 Straff	15
4.3.4 Overtredelsesgebyr	15
4.3.5 Administrativ inndragning av utbytte	15
4.3.6 RME kan ikke ilegge overtredelsesgebyr for medvirkere	16
4.4 Adgang til å trekke tilbake konsesjon	16
4.5 Omsetningsforbud	17
4.5.1 RME kan delvis trekke konsesjonen tilbake	18
4.6 Oppsummering dagens virkemidler og mulig behov for lov- og forskriftsendring	18
5. Vurdering av nye tiltak som er egnet til å skape et mer velfungerende og effektivt sluttbrukermarked	20



5.1	Konsekvenser av innføringen av nye tiltak.....	20
5.2	Krav om kunnskap ved salg av avtaler som innebærer prissikring og egnethet hos ledelse og selskap.....	21
5.2.1	Krav til kjennskap om finansiell risiko.....	22
5.2.2	Egnethetskrav for styret, sentrale personer i daglig ledelse og selskapet.....	22
5.2.3	Forbrukertilsynets vurdering av egnethet	25
5.2.4	Krav til rutiner som viser evne til å etterleve forbrukerregelverket	25
5.3	Tilbaketrekking av konsesjon på bakgrunn av annet relevant regelverk	26
5.3.1	Behov for å trekke tilbake konsesjon som følge av brudd på annet relevant regelverk	26
5.3.2	Konsekvenser av en tilbaketrekking av konsesjon	26
5.3.3	Innspill fra Forbrukertilsynet	27
5.3.4	Nødvendig å foreta en konkret vurdering av forbudet mot dobbel straffeforfølgning	28
5.3.5	RMEs vurdering	28
5.4	Individuelt tilpassede vilkår til konsesjonærer	30
5.4.1	Pålegg om å dokumentere ønsket atferd over en gitt tidsperiode	30
5.5	Forbud mot å inngå nye avtaler med sluttbrukere	31
5.6	Nytt vilkårssett for omsetter med salg til sluttbruker	32
5.7	Prikkbelastning for tap av konsesjon.....	33
5.7.1	Objektive kriterier og varighet.....	33
5.7.2	Sektordekkende ordning.....	33
5.7.3	Personlige prikker	33
5.7.4	Forbrukertilsynets vurdering.....	33
5.7.5	RMEs vurdering	34
5.8	Utvide rettighetene til små næringskunder i dagens regelverk	34
5.8.1	Rettigheter og plikter forbrukere har, som næringskunder ikke har	35
5.8.2	Det er et behov for å verne om små og mellomstore bedrifter	35



1. Introduksjon

1.1 Oppdraget fra Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet sendte 27. januar 2023 et supplerende tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektoratet for 2023 - Reguleringsmyndigheten for energi (RME). I brevet bes det om at RME skal *«vurdere behovet for nye sanksjonsmuligheter, herunder tilbaketreking av omsetningskonsesjon (konsesjon), for å sikre et mer velfungerende og effektivt sluttbrukermarked og eventuelt fremme forslag til regelverksendringer. Dette arbeidet skal skje i samråd med Forbrukertilsynet.»*

Departementet ber om at denne vurderingen omfatter:

- Adgang til å trekke tilbake konsesjon gitt etter energiloven ved brudd på annet sektorregelverk, bl.a. forbrukervernregelverket.
- Adgang til å innføre omsetningsforbud.
- Behov for andre sterkere sanksjonsmuligheter.

Departementet ber også RME vurdere om kriteriene for tildeling av konsesjon bør skjerpes. Dette må sees i sammenheng med vurderingene av behov for nye sanksjonsmuligheter. Etter avtale med departementet, sendes svar på bestilling 9. juni 2023.

1.2 RMEs dialog med Forbrukertilsynet

I bestillingen fra OED vises det til at arbeidet skal gjøres i samråd med Forbrukertilsynet. RME sendte den 27. mars 2023 et brev til Forbrukertilsynet hvor vi ba om informasjon om deres praksis, sanksjonsmuligheter og vurdering av hvordan kravet til forbrukerregelverket kan innføres i konsesjonsordningen. Informasjonen er vedlagt dette til svaret på bestilling (se vedlegg 1). Flere av Forbrukertilsynets vurderinger er også inkludert i delkapitlene under. Vi ønsker å gjøre oppmerksomme på at vi ikke har svart ut alle anførsler og vurderinger fra Forbrukertilsynet i vårt svar på bestillingen, men dette er tatt i betraktning i våre vurderinger.

1.3 Avgrensninger

Dagens sluttbrukermarked består av flere aktører som står for salg av kraft, produksjon av kraft og netjtjenester. I denne vurderingen har vi kun vurdert selskap som selger tjenester direkte til sluttbrukere og hovedfokuset er salg av elektrisk energi til forbrukere. Vi har avslutningsvis vurdert om deler av regelverket bør utvides til å gjelde mindre næringskunder, herunder om små bedrifter bør bli omfattet av dagens regelverk for forbrukere.

På bakgrunn av bestillingen har RME vurdert handlingsrommet for å gjøre endringer i dagens konsesjonsregelverk. Noen av vurderingene vil kreve en ytterlig utredning for å få en helhetlig forståelse av konsekvensene og virkningene på dagens sluttbrukermarked. Vi anbefaler tiltak, hvor noen kan gjennomføres uten nærmere utredninger mens andre vil kreve dette. Det er naturlig at ane slik utredning skjer i sammenheng med en eventuell



innføring av tiltakene. Til slutt gir vi en forklaring av tiltak som vi har vurdert, men som vi mener ikke bør gjennomføres.

2. Oppsummering

RME har gjennomgått hvilke reaksjons- og sanksjonsmidler vi har overfor omsetningskonsesjonærer og nye tiltak som kan være egnet for å oppnå det overordnede målet om et trygt marked hvor sluttbrukere har tillitt til konsesjonærene. Vi vurderer at det mest effektive tiltaket er at RME har adgang og tilstrekkelige ressurser til å føre tilsyn med at konsesjonærer overholder regelverket.

Det kan være behov for å utvide dagens reaksjons- og sanksjonsmuligheter for en mer helhetlig regulering og skjerpe reaksjonene ved overtredelser. Vi vurderer videre at ved å stille strengere krav til å få konsesjon, vil det være en mulighet til å forebygge brudd på energiloven og tilhørende forskrifter. Disse nye kravene vil også gi RME en videre adgang til å føre tilsyn med konsesjonærer.

Vi har derfor vurdert seks tiltak som vi anser som egnede for å kunne styrke gjeldende regulering av konsesjonærer som har kraftsalg til sluttbrukere, RMEs kompetanse til å føre tilsyn og gjeldende reaksjons- og sanksjonsmuligheter.

1. Nye sanksjonsmuligheter ved brudd på energiregelverket

RME vurderer at en utvidelse av dagens reaksjonsmuligheter til å inkludere muligheten for administrativ inndragning av utbytte for flere overtredelser vil være en effektiv reaksjon som sikrer at foretaket ikke tjener på handlingen. Dersom dette skal innføres vil det kreve endringer i relevante forskrifter. Dette tiltaket er forklart nærmere i [kapittel 4.3.5](#).

RME anbefaler OED å vurdere om det er behov for å utvide RMEs kompetanse til å ilegge den som medvirker til brudd på energiloven og tilhørende forskrifter overtredelsesgebyr, se [kapittel 4.3.6](#).

2. Krav om kunnskap ved salg av avtaler som innebærer prissikring og egnethet hos ledelse og selskap

RME vurderer at dagens krav i omsetningskonsesjon bør skjerpes ved å kreve at konsesjonærer avgir en egenerklæring om at de er kjent med risikoen ved å tilby avtaler som forutsetter en prissikring, og kan håndtere risikoen knyttet til avtalene de tilbyr. Kravet er nærmere beskrevet i [kapittel 5.2.1](#).

RME vurderer også at et krav om egnethet som stilles overfor styret, daglig ledelse og selskapet kan bidra til å øke tilliten hos forbrukere og sikre at ledelsen er egnet til å drive virksomhet i sluttbrukermarkedet. Kravet vil kreve en endring av forskrift og er beskrevet nærmere i [kapittel 5.2.2](#).

3. Tilbaketrekking av konsesjon på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk

RME har hjemmel til å trekke tilbake en konsesjon på bakgrunn av brudd på energiloven og tilhørende forskrifter.



Konsesjonærer som har salg til sluttbrukere, har plikter etter et bredt regelverk. Vår vurdering er derfor at RME bør ha hjemmel til å tilbaketrekke en konsesjon også på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk. Dette vil gi oss et større handlingsrom for å kunne trekke tilbake konsesjon fra aktører som har gjentatte eller grove brudd på annet relevant regelverk. En utvidelse av dagens hjemmel krever endring av energiloven. Vi beskriver dette nærmere i [kapittel 5.3](#).

4. Individuelle vilkår til konsesjonær

I dag får konsesjonærer med samme virksomhetsområde en konsesjon med like vilkår, ofte referert til som ordinære vilkår. RME vurderer at en økt bruk av særskilt tilpassede vilkår til konsesjonærer som har begått brudd vil forhindre gjentagelse av bruddet og bidra til en skjerpende effekt. Formålet med en slik endring vil være å ha en tettere oppfølging av aktører. Dette vil ikke kreve en endring av regelverk, men vil være en praksisendring for RME. Dette er beskrevet i [kapittel 5.4](#).

5. Forbud mot å inngå nye avtaler med sluttbrukere

I de tilfeller hvor konsesjonærer opptrer på en slik måte at det er til skade for sluttbrukere eller tilliten til sluttbrukermarkedet, vurderer RME at det kan stilles et forbud mot at konsesjonærer kan inngå nye avtaler med sluttbrukere. Et slik forbud vil ha til formål om å få aktørene til å rette praksis, og sikre at dette ikke påvirker nye kunder eller at konsesjonæren kan utnytte bruddet til å anskaffe kunder. Samtidig vil eksisterende kundeforhold bli ivaretatt. En slik endring vil kreve en forskriftsendring og er nærmere beskrevet i [kapittel 5.5](#).

6. Ny konsesjon for kraftleverandører

RME mener at det bør utformes egne vilkårssett til konsesjonærer som driver med salg til sluttbrukere. Dette kan bidra til mer tilpassede vilkår for kraftleverandører. Dette vil skille konsesjonen gitt til produsenter og andre som har virksomhet i markedet fra konsesjoner for salg til sluttbrukere. Dette er nærmere beskrevet i [kapittel 5.6](#).



3. Dagens regelverk for omsetningskonsesjon

Konsesjonærer har plikter etter energiloven, tilhørende forskrifter og konsesjonsvilkår. RME fører tilsyn med alle disse. I tillegg til nevnte regelverk, har konsesjonærene forpliktelser til å etterleve krav i en rekke andre regelverk. I dette kapitlet beskriver vi kort regelverket RME forvalter overfor konsesjonærer. Vi beskriver også noen brudd på RMEs og regelverket Forbrukertilsynet fører tilsyn med.

3.1 Uten konsesjon kan ingen andre enn staten selge strøm

For å kunne selge strøm i sluttbrukermarkedet, må en aktør ha konsesjon fra RME. Energiloven slår fast at «uten en konsesjon fra reguleringsmyndigheten, kan ingen andre enn staten stå for omsetning av elektrisk energi»¹. Bestemmelsen ble etablert i sammenheng med innføringen av dagens energilov.

Dagens konsesjon har flere funksjoner. De viktigste funksjonene er å gi en tillatelse til å kunne omsette elektrisitet, samt plikt til å levere inn økonomisk og teknisk rapportering til RME.

3.2 Vilkår i konsesjonen

Konsesjonær er regulert gjennom energiloven og tilhørende forskrifter. I konsesjonen stilles det krav om at:

«Konsesjonæren plikter å overholde de til enhver tid gjeldende regler gitt i eller i medhold av energiloven (...).»

I stor grad er plikter på kraftleverandører regulert direkte i forskrift om måling og avregning.

For konsesjonærer som har vilkårssett «omsetningsvirksomhet» (kraftleverandører) stilles det krav til informasjonsplikt, tilknytning til bransjenemd, krav til nøytralitet, overtredelse av konsesjonen eller konsesjonsvilkår og tilbaketrekking av konsesjon².

3.3 Relevant energiregelverk

Konsesjonærens plikter fremkommer både av konsesjonsvilkårene beskrevet i 3.2 og energiloven og tilhørende forskrifter.

Det relevante regelverket under energiloven er:

- [Forskrift om måling, avregning, fakturering av nettjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv \(Forskrift om kraftomsetning og nettjenester\)](#)
- [Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler](#)
- [Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer \(Forskrift om kontroll av nettvirksomhet\)](#)

¹ Energiloven § 4-1 første ledd sier at Reguleringsmyndigheten avgjør i tvisttilfelle om konsesjonsplikt foreligger. RME kan etter NEM § 4-2 fjerde ledd unnta konsesjonsplikt.

²² For mer detaljert om vilkår i konsesjonen, se eksempel [her](#).



- [Forskrift om elsertifikater](#)

Konsesjonærer har ingen særskilte begrensninger i retten til å drive annen næringsvirksomhet i det foretaket som har konsesjon.

3.3.1 Rapporteringskrav for kraftleverandører

Alle kraftleverandører er etter forskrift om nettregulering og energimarkedet § 4-4 pålagt å rapportere inn økonomiske- og tekniske data til RME. Dette er en årlig rapportering hvor konsesjonærer skal skille mellom virksomhetsområder i selskapet. For virksomhetsområdene kraftomsetning, kraftproduksjon, transmisjonsnett, regionalnett og distribusjonsnett er det krav til separate internregnskaper. Konsesjonærene må i tillegg levere inn årsregnskap. Foretak med revisor må også innlevere en separat revisorgodkjenning i eRapp. Rapportering for kraftleverandører skal blant annet inkludere:

- Detaljert rapportering av inntekter og energivolum i MWh per kundegruppe.
- Rapportering av salg av opprinnelsesgarantier som del av kraftleveringsavtaler og som eget produkt.
- Pliktige kjøp av elsertifikater ved salg av kraft til sluttbrukere.

3.4 Behandlingen av konsesjonssøknader

For å kunne drive omsetningspliktig virksomhet etter energilovens bestemmelser må foretaket søke RME om konsesjon. Det er kun foretak som kan søke om konsesjon og dette gjøres gjennom Altinn. Hvis gjennomgangen av søknadsskjema i Altinn ikke leder frem til automatisk godkjenning, overføres søknaden til manuell behandling i RME. Ved manuell behandling, er behandlingstiden på to til fire uker.

Dagens ordning er lite ressurskrevende når det gjelder behandling av nye konsesjonssøknader eller endringer i konsesjoner i inneværende konsesjonsperiode. Nåværende konsesjoner har fire års varighet, men RME kan gi konsesjoner med en varighet på inntil 10 år. Ved fornyelse av alle eksisterende konsesjoner er det lagt opp til automatiserte rutiner for en mest mulig effektiv prosess. Fornyelsesprosessen for ny konsesjonsperiode vil fortsatt kreve mer ressurser fra RME, enn i et normalår, siden det ofte vil være søknader som vil kreve manuell behandling. Det er cirka 497 foretak med vilkårssett omsetningsvirksomhet i Norge.³ Nåværende konsesjonsperiode løper frem til 1. januar 2025.

I søknadsprosessen er det angitt hvilken type konsesjonspliktig virksomhet selskapet skal ha konsesjon for. For kraftleverandører skal det angis om foretaket skal drive kraftomsetning til sluttbrukere og/eller engroskunder, og/eller videresalg av konsesjonskraft til energiverk der kommunen eller fylkeskommunen ikke har eierandeler.

³ Per 8. juni 2023 var det 156 selskap som var registrert med vilkårssett «omsetningsvirksomhet» og med omsetning til sluttbrukere.



3.5 Aktørenes kjennskap til regelverket

Gjennom søknadsordningen for konsesjon kommer RME i kontakt med flere aktører, blant annet kraftleverandører som ønsker å søke om konsesjon. På generelt grunnlag er flertallet av aktørene kjent med søknadsordningen og krav til nye aktører. Vi ser også at det er nye aktører som kommer inn i markedet som trenger mer bistand og veiledning om regelverket.

RME har gjennom saksbehandling erfart at konsesjonærer ikke er tilstrekkelig kjent med regelverket. Aktørene forstår ikke at egen praksis bryter med lovgivningen. Det er derfor behov for å gjøre aktører som allerede har konsesjon, og de som ønsker å få det, bedre kjent med regelverket de er omfattet av, samt hva det innebærer å ha en konsesjon.

I tillegg til energiloven og tilhørende forskrifter, påpeker Forbrukertilsynet at konsesjonærer som selger til forbrukere må ha kjennskap til markedsføringsloven og angrerettloven. Supplert med forbrukerkjøpsloven, er disse grunnleggende forbrukervernregelverk.

Forbrukertilsynet viser i sitt innspill til at brudd på forbrukervernregelverk, som er til for å beskytte forbrukerne, i hovedsak skyldes at strømleverandørene ikke har satt seg godt nok inn i regelverket. Disse vurderingene er basert på erfaringene Forbrukertilsynet har gjort seg gjennom dialog med bransjeorganisasjoner, veiledningsmøter med strømleverandører og gjennom saker RME har hatt dialog med Forbrukertilsynet om.⁴

3.6 Brudd på regelverket

For å kunne redegjøre for hvilke tiltak vi mener er egnet til å bidra til et mer velfungerende og effektivt sluttbrukermarked, er det nyttig å ha en oversikt over hvilke bestemmelser som RME og Forbrukertilsynet oftest opplever at strømleverandører ikke overholder.

3.6.1 Brudd på regelverket som RME fører tilsyn med

RME har gjennom tilsyn sett brudd på følgende bestemmelser:

- Brudd på bestemmelse om fakturering basert på faktisk forbruk. (Forskrift om kraftomsetning og netjtjenester §§ 7-1a og 7-1b)
- Brudd på bestemmelse om fastsettelsen av pris og forbruk ved forskuddsfakturering. (Forskrift om kraftomsetning og netjtjenester § 7-1b)
- Brudd på regelverket for utforming av faktura. (Kapittel 7 i Forskrift om kraftomsetning og netjtjenester)
- Manglende, mangelfull og feil rapportering fra kraftleverandører av teknisk- og økonomisk rapportering til RME. (Kapittel 2 og 3 i Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomhet m.v.)

⁴ Se kapittel 2.2 i Forbrukertilsynets innspill



- Manglende eller mangelfull rapportering til Forbrukerrådets prisportal av avtaler, ofte knyttet til feil priselementer som påslag eller fastkostnad. (Forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler §§ 4 og 5)

3.6.2 Brudd på regelverket som Forbrukertilsynet fører tilsyn med

Forbrukertilsynet viser til disse hovedutfordringene:⁵

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

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

Forbrukertilsynet har også sett tilfeller med overfakturering av forbrukere sammenholdt med avtalt pris og manglende sluttoppgjør med tilbakebetaling ved avslutning av avtaler med forskuddsfakturering. I enkeltstående tilfeller har aktører også endret fra etterskuddsvis fakturering til forhåndsfakturering.

Videre er det eksempler på aktører som krever uforholdsmessig store bruddgebyr i avtaler med bindingstid. Forbrukertilsynet har mottatt få klager, men for den enkelte som rammes av uforholdsmessige store bruddgebyr er det et vesentlig problem.

⁵ Se kapittel 2.1 i innspill fra Forbrukertilsynet



4. RMEs virkemidler og mulig behov for utvidelse

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke virkemidler RME har til å sikre at strømleverandørene følger regelverket, opptrer på en måte som er egnet til å sikre et velfungerende og effektivt kraftmarked, og reagere ved brudd på regelverket. Dette omfatter vår adgang til å:

- a) Stille vilkår i konsesjonen (kapittel 4.1)
- b) Skjerpe kravene for å få konsesjon (kapittel 4.2)
- c) Reaksjons- og sanksjonsmuligheter (kapittel 4.3)
- d) Omsetningsforbud (kapittel 4.4)
- e) Trekke konsesjon (kapittel 4.5)
- f) Nye konsesjoner for kraftleverandører (kapittel 4.6)

4.1 RME kan stille vilkår i konsesjonen

RME kan stille vilkår i konsesjonen. Dette følger av energiloven § 4-1 tredje ledd og NEM 4-7 sjette ledd.⁶

Det følger videre av den alminnelige vilkårs læren at et forvaltningsorgan har kompetanse til å stille vilkår ved tildeling av tillatelser, når avgjørelsen ligger til forvaltningens skjønn. Disse vilkårene må ha *saklig sammenheng* med avgjørelsen vilkåret knytter seg til og ikke være *uforholdsmessig tyngende*.⁷ Det er videre et krav om at vilkåret ikke er i strid med lov eller forskrift.

Konsesjonsvilkår viser til konsesjonærens plikter etter forskrifter, men supplerer også disse. Dersom konsesjonsvilkårene gjengir plikter de allerede er underlagt å følge, vil ikke konsesjonærens rettstilstand endres ved at de også stilles som vilkår i konsesjonen. Det er derfor adgang til å stille konsesjonsvilkårene som supplerer eller utfyller eksisterende plikter etter energiloven og tilhørende forskrifter, som det er særlig relevant å vurdere videre i dette kapitlet. I kapittel 4.1.1 vurderer vi RMEs adgang til å omgjøre eller stille nye konsesjonsvilkår i gjeldende konsesjonsperiode, mens vi i kapittel 4.1.2 ser på adgangen til å stille nye vilkår i neste konsesjonsperiode.

4.1.1 Adgang til å omgjøre eller stille nye konsesjonsvilkår i gjeldende konsesjonsperiode

RME har etter energiloven § 10-4 adgang til å omgjøre vilkår i konsesjon som er gitt i medhold av energiloven § 4-1. Dette kan kun gjøres i «*særlige tilfelle[r]*» når det er av hensyn til «*allmenne interesser*».⁸ I vurderingen av om RME skal omgjøre vilkårene følger det av bestemmelsen at RME skal ta hensyn til fordeler og ulemper ved endringen, samt eventuelle kostnader slike endringer vil påføre konsesjonæren. I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at konsesjonærens innrettelsesbehov tilsier at endringer

⁶ Se [kapittel 4.1.2](#) for nærmere vurdering av dette

⁷ Se [NOU 2019:5 Ny forvaltningslov](#), s.545

⁸ jf. energiloven § 10-4



kun bør foretas når det foreligger et kvalifisert behov. Det er også presisert i forarbeidene at bestemmelsens formål var å gi rom for å endre konsesjonsvilkår når de er «*utilstrekkelige eller mindre hensiktsmessige*».⁹ Forvaltningslovens alminnelige omgjøringsregler vil supplere bestemmelsen.

Omgjøringsadgangen er gjengitt og presisert i konsesjonens punkt 5. Fastsatte vilkår kan endres:

5.1 I særlige tilfeller kan de fastsatte vilkår endres av hensyn til allmenne interesser.

5.2 Ved sammenslåinger, kjøp/oppkjøp, annen ervervelse eller etablering hvor både nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet er involvert, kan konsesjonæren pålegges ytterligere vilkår om virksomhetens organisasjon.

5.3 Det kan stilles ytterligere vilkår om virksomhetens organisasjon når dette skulle bli påkrevd av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser.

RMEs adgang til å endre eksisterende vilkår, eller stille ytterligere vilkår, er begrenset til der det er tale om «*særlige tilfeller*» og til når det er av «*hensyn til allmenne interesser*». Hva som omfattes av «*allmenne interesser*» må tolkes i lys av formålet med energiloven. Det følger av energilovens formål at omsetning av energi skal foregå på en «*samfunnsmessig rasjonell måte*» og hensynta «*allmenne og private interesser*». Omsetning av energi skal utføres på en måte som bidrar til effektiv konkurranse, samtidig som det ivaretar hensynet til sluttbrukerne.¹⁰ Disse hensynene og interessene vil veie tungt i vurderingen av om RME har adgang til å omgjøre vilkår eller stille nye vilkår.

Dersom en skal vurdere en omgjøring av gjeldende vilkår i konsesjonen, må RME også ta hensyn til forhold på konsesjonærens side, både konsesjonærens innrettelse og kostnader knyttet til endrede eller nye vilkår i inneværende konsesjonsperiode.

4.1.2 Adgang til å stille nye vilkår i konsesjoner fra neste konsesjonsperiode

Etter energiloven § 4-1 andre og tredje ledd kan RME fastsette vilkår ved tildeling av konsesjon:

«For konsesjoner etter første ledd kan reguleringsmyndigheten fastsette vilkår om:

- 1. den interne organisering og regnskapsførsel hos konsesjonæren.*
- 2. markedsadgang for alle som etterspør netjtjenester ved å tilby ikke-diskriminerende og objektive punkttariffer og vilkår.*

⁹ [Ot.prp. nr. 43 \(1989-1990\)](#) s. 97-98

¹⁰ Som bl.a. er gjengitt i regulators oppgaver som er, etter [elmarkedsdirektivet \(EC 2009/72\)](#) artikkel 37 nr. 1 (j), å overvåke gjennomføringen av *effektiv markedsadgang og konkurranseforholdene* på engros- og sluttbrukernivå, artikkel nr. 1 (n) bidra til å sikre at reglene om forbrukerbeskyttelse håndheves og artikkel 37 nr. 1 (p) sikre at kundene har lett forståelig tilgang til sine egne *forbruksdata*. Disse interessene er ivaretatt i energiloven, jf. [Prop. 5 L \(2017-2018\)](#) kap. 3.2.5.5 som presiserer at RMEs tilsynskompetanse knytter seg til regulatoroppgavene etter elmarkedsdirektivet artikkel 37



3. *nøytral opptreden av netteier.*
4. *fastsettelse og beregning av tariffer og inntekter ved salg av netttjenester.*
5. *informasjon til kunder tilknyttet konsesjonærens nett.*
6. *annen virksomhet i forbindelse med utbygging og utnyttelse av felles infrastruktur.*
7. *samordning av nett og netttjenester.*
8. *tilslutning til klageorgan godkjent etter godkjenningsloven. Et slikt vilkår kan også stilles overfor selskaper som tidligere er gitt konsesjon.*
9. *oppbevaring av relevante opplysninger fra transaksjoner vedrørende leveranse av elektrisk energi som inngås med engroskunder og systemansvarlig. Et slikt vilkår kan også stilles overfor selskaper som tidligere er gitt konsesjon.*

Reguleringsmyndigheten kan fastsette ytterligere vilkår dersom det finnes påkrevet av hensyn til allmenne interesser.»

Det følger også av NEM § 4-7 siste ledd at RME kan fastsette vilkår ved tildeling av konsesjoner:

«Reguleringsmyndigheten for energi kan fastsette ytterligere vilkår etter energiloven § 4-1 tredje ledd dersom det finnes påkrevet av hensyn til allmenne interesser, og i særlige tilfeller gi dispensasjon fra vilkår i omsetningskonsesjoner.»

RMEs adgang til å stille vilkår utover de spesifikke forholdene som er listet opp i energiloven § 4-1 andre ledd, følger av de likelydende bestemmelsene i energiloven § 4-1 tredje ledd og NEM § 4-7 sjette ledd, når «*hensynet til allmenne interesser*» tilsier det. Hva som omfattes av «*allmenne interesser*» må tolkes i lys av energilovens formål.¹¹ Samtidig vil den alminnelige vilkårslæren sette rammer for vilkårskompetansen.

RME må derfor vurdere konkret om vi har kompetanse til å stille hvert konsesjonsvilkår. Dette er relevant for tiltakene som blir vurdert i kapittel [5.2.2](#) og [5.3](#).

4.2 Adgang til å skjerpe kravene for å få konsesjon

Vi har vurdert om vi har adgang til å stille strengere krav til søkere av konsesjon innenfor gjeldende rett, som må holdes adskilt fra RMEs kompetanse til å stille vilkår i konsesjonen. I forlengelsen av dette, må også rekkevidden av hvilke vilkår vi kan stille for å søke om konsesjon vurderes.

RMEs adgang til å stille strengere krav for å være kvalifisert til å få konsesjon må følge av lov, forskrift eller gjennom adgang til å stille ulovfestede vilkår med hjemmel i den alminnelige vilkårslæren¹². Det er ingen uttrykkelige bestemmelser som gir RME en

¹¹ Se vurdering av hensynet «*til allmenne interesser*» i [kapittel 4.1.1](#)

¹² Se [kapittel 4.1](#) om kort redegjørelse av den alminnelige vilkårslæren



kompetanse til å stille krav til søkere for å få konsesjon. Siden vurderingen av om konsesjon skal innvilges ligger til RMEs forvaltningsskjønn¹³, kan en hevde at dette må innebære at vi kan stille vilkår for å få en slik konsesjon etter den ulovfestede vilkårlæren.

Etter vår oppfatning vil en slik adgang til å stille krav til søkere av konsesjon bli vanskelig å gjennomføre i praksis. I NEM § 4-3 stilles det krav til at søknader om konsesjon skal inneholde:

Søknader om konsesjon for omsetning av elektrisk energi skal sendes Reguleringsmyndigheten for energi og gi dokumenterte opplysninger om

- a. *søkerens navn og virksomhet*
- b. *søkerens organisasjon og eierforhold*
- c. *siste års regnskap og årsberetning, eller for nye selskaper vedtekter, åpningsbalanse og budsjett, i samsvar med regnskapsloven og god regnskapsskikk.*

Ordlyden i NEM § 4-3 er utformet som en spesifikk og uttømmende liste over hvilken informasjon RME kan kreve av søkere for å få konsesjon. Punktene i NEM § 4-3 overlater ikke skjønn knyttet til hva RME kan kreve informasjon om. Selv om en i utgangspunktet kunne tenkes at en kunne oppstilt ytterligere krav for å få konsesjon basert på den alminnelige vilkårlæren, oppfatter vi at det ikke vil være adgang til å understøtte slike krav med mer dokumentasjon. Vi oppfatter at det dermed i praksis er vanskelig å stille ytterligere krav for å få konsesjon. Vår vurdering er at NEM bør endres dersom RME skal ha et klart grunnlag for å stille skjerpede krav til søkere av konsesjon.

4.3 Reaksjons- og sanksjonsmuligheter

RME har i dag adgang til å anvende ulike reaksjons- og sanksjonsmidler overfor konsesjonærer som bryter regelverket RME håndhever.

4.3.1 Vedtak om retting

RME kan fatte vedtak om retting ved brudd på energiloven, NEM, forskrift om rapporteringsplikt og forskrift om kraftomsetning og netjtjenester.¹⁴ RME vil da pålegge en konsesjonær om å rette bruddet innen en viss tid. Et slikt vedtak blir som regel kombinert med et varsel om vedtak om tvangsmulkt dersom bruddet ikke er rettet innen tidsfristen.

Vedtak om retting er et hyppig brukt virkemiddel i forbindelse med RMEs tilsynsvirksomhet.

4.3.2 Tvangsmulkt

Adgangen til å reagere med tvangsmulkt på manglende etterlevelse av RMEs pålegg er regulert i energiloven § 10-3, NEM § 8-2 jf. 4-8 og forskrift om rapporteringsplikt for

¹³ Jf. energiloven § 4-1

¹⁴ Se energiloven § 10-2, NEM, forskrift om rapporteringsplikt § 7 og forskrift om kraftomsetning og netjtjenester § 9-1 andre ledd.



kraftleveringsavtaler § 8. Der det er nødvendig varsler RME om tvangsmulkt samtidig med vedtak om retting mot selskapet. Vi opplever at aktørene som regel retter seg etter varsel om tvangsmulkt og at dette er et effektivt virkemiddel mot uønsket atferd.

4.3.3 *Straff*

RME kan anmelde forsettlige og uaktsomme brudd på bestemmelser nevnt i energiloven § 10-7 andre ledd nr. 1 til 3 jf. § 10-5 første ledd.

RME har i nyere tid kun anmeldt ett forhold for brudd på regelverket.

4.3.4 *Overtredelsesgebyr*

RME har i dag adgang til å ilegge overtredelsesgebyr etter energiloven § 10-7 andre ledd nr. 3. Der fremgår det at RME kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på konsesjon eller konsesjonsvilkår gitt i medhold av energiloven § 4-1 andre og tredje ledd. Etter bestemmelsens andre ledd nr. 4 vil også brudd på regler i forskrift kunne straffes med overtredelsesgebyr når det er særskilt bestemt i forskriften.

De relevante momentene for ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr til foretak følger av energiloven § 10-7 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 44 tredje ledd jf. forvaltningsloven § 46 andre ledd.

RME skal ha kompetanse til å fastsette overtredelsesgebyr som er effektive, står i et rimelig forhold til overtredelsen og har avskrekkende virkning.¹⁵ Dette er førende for RME ved ilegging av overtredelsesgebyr.

RME har ikke i nyere tid ilagt overtredelsesgebyr for brudd på konsesjon eller konsesjonsvilkår.

4.3.5 *Administrativ inndragning av utbytte*

RME kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i energiloven § 10-7 andre ledd jf. § 10-8 første ledd tredje punktum. RME kan fatte vedtak om administrativ inndragning for brudd som er spesifisert i energiloven. Det følger av energiloven § 10-8 første ledd tredje punktum at RME også har kompetanse til å fatte vedtak om inndragning av utbytte for brudd på forskriftsbestemmelser, når det er bestemt i forskrift. Siden det ikke er bestemt i forskrift om kraftomsetning og netjtjenester, forskrift om rapporteringsplikt og NEM at RME har denne kompetansen til å, kan ikke RME ilegge en slik reaksjon på brudd på nevnte forskrifter.

Vi oppfatter at inndragning kan være et effektivt reaksjonsmiddel mot konsesjonærer som har brutt regelverket. Pliktene som følger av forskriftene kan etter RMEs syn likevel gis som vilkår i konsesjonen, slik at brudd på konsesjonsvilkårene kan bli møtt med reaksjonsmidlene etter energiloven, inkludert administrativ inndragning av utbytte. Dette fremstår imidlertid som en lite hensiktsmessig løsning.

¹⁵ [Elmarkedsdirektivet \(EU 2019/944\) artikkel 35 nr. 4](#)



Vi anbefaler at hjemmel til inndragning av utbytte bør forskriftsfestes i nevnte forskrifter. Dette vil gi et klart grunnlag i tråd med god forvaltningsskikk, gi en bedre retts teknisk løsning og bidra til et mer oversiktlig og forutberegnelig regelverk.

RME har så langt ikke brukt dette reaksjonsmiddelet overfor konsesjonærer.

RME anser inndragning som en effektiv sanksjon mot konsesjonærer i situasjoner hvor konsesjonæren har hatt et uberettiget utbytte, uavhengig av skyld. Som følge av at inndragning ikke har et skyldkrav, er det et effektivt reaksjonsmiddel der hvor overtredelsesgebyr ikke kan ilegges. I et scenario hvor det ulovlige utbyttet er stort, men utvist skyld er lavt, vil utmålingen av overtredelsesgebyret ikke reflektere utbyttets størrelse. I disse tilfellene, vil det være særlig aktuelt å kombinere administrativ inndragning av utbytte med overtredelsesgebyr.¹⁶

RME anbefaler å endre forskrift om kraftomsetning og nettjenester, NEM og forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler slik at brudd på bestemmelser her kan bli sanksjonert med administrativ inndragning av utbytte.

4.3.6 RME kan ikke ilegge overtredelsesgebyr for medvirkere

RME har ikke hjemmel i energiloven til å ilegge overtredelsesgebyr for medvirkere, dette ble fjernet ved lovendring i 2021.¹⁷

RME mener OED bør vurdere om det likevel kan være hensiktsmessig å kunne ilegge overtredelsesgebyr til den som medvirker til brudd på energiloven og tilhørende forskrifter. Medvirkningsansvar for overtredelsesgebyr vil medføre at ledelsen i selskapet kan bli sanksjonert i de tilfeller hvor de aktivt har bidratt til en overtredelse. Et slik krav vil også kunne være fornuftig da det skal stilles krav til egnethet hos dagens ledelse.

Da tidligere hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for medvirkning ble fjernet, ble det vist til bekymringen knyttet til at et generelt medvirkeransvar kan bli for vidtgående, gjennomføringen av et medvirkeransvar vil være komplisert og usikkerheten knyttet til behovet for en slik hjemmel.¹⁸ Når det gjelder behovet for en slik hjemmel, så vurderer RME at adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for den som medvirker til lovbrudd etter energiloven og tilhørende forskrifter vil være et effektivt virkemiddel for å forhindre nye brudd og sikre et velfungerende sluttbrukermarked hvor aktører innretter seg etter regelverket.

4.4 Adgang til å trekke tilbake konsesjon

RME har etter dagens konsesjonsordning mulighet til å trekke tilbake konsesjon på grunn av brudd på energiregelverket. RME har ikke trukket tilbake en konsesjon på grunn av brudd på energiregelverket gjennom de siste to konsesjonsperiodene.

¹⁶ Siden administrativ inndragning ikke har som formål å straffe, vil ikke kombinerings av administrativ inndragning og overtredelsesgebyr aktualisere forbudet mot dobbel straffeforfølgning. [Prop. 100 L \(2019-2020\) kapittel 5.1](#)

¹⁷ [Prop. 100 L \(2019-2020\) kapittel 4.4](#)

¹⁸ [Prop. 100 L \(2019-2020\) kapittel 4.4](#)



RMEs adgang til å trekke tilbake en konsesjon følger av energiloven § 10-2 første ledd:

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

Videre er det stilt vilkår i samtlige konsesjoner om at:

Konsesjonen kan trekkes tilbake dersom den er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller dersom konsesjonæren overtrer energiloven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven.

Ordlyden i bestemmelsen definerer uttømmende når det er adgang til å trekke en konsesjon tilbake.

Det følger av forarbeidene at «Formålet er å sikre at konsesjon eller annen tillatelse innehas av aktører som er egnet til å drive forsvarlig. [...] Etter ordlyden kan grovt eller gjentakende brudd på loven eller vedtak i medhold av loven bidra til at vedkommende ikke lenger vurderes å inneha den tilstrekkelige grad av tillit for å kunne drive videre.»¹⁹

RMEs kompetanse til å trekke tilbake en konsesjon er dermed begrenset til når det foreligger feilinformasjon av vesentlig betydning for vedtaket eller når det er grove eller gjentatte brudd på energiloven og tilhørende forskrifter og konsesjonæren ikke lenger er skikket til å utøve virksomheten. I vurdering av skikkethet er det relevant å se på om konsesjonæren, inkludert personer i kraftselskapet, har tilstrekkelig grad av tillit til å selge strøm i sluttbrukermarkedet som følge av brudd på energiloven og tilhørende forskrifter. Energiloven gir etter vår oppfatning ikke et klart grunnlag til å trekke konsesjon på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk enn energilovgivningen.

4.5 Omsetningsforbud

RME har kompetanse til å trekke konsesjonen og kan på den måten nekte konsesjonærer å omsette energi gjennom salg i sluttbrukermarkedet.²⁰ RMEs kompetanse til å trekke tilbake konsesjon er behandlet i [kapittel 4.4](#).

RME vurderer også om vi har hjemmel til å stille vilkår om et begrenset omsetningsforbud i form av forbud mot å inngå nye avtaler med kunder ved brudd på energiloven og tilhørende forskrifter.

¹⁹ [Prop. 100 L \(2019-2020\)](#) s. 53

²⁰ [Energiloven. § 4.1 første ledd](#) krever omsetningskonsesjon for å selge strøm, og når omsetningskonsesjonen blir tilbaketrasket etter energiloven. § 10-2, mister konsesjonæren rett til å selge strøm.



4.5.1 RME kan delvis trekke konsesjonen tilbake

RME har kompetanse til å trekke tilbake hele konsesjonen, jf. energiloven § 10-2. Følgende av å trekke hele konsesjonen er store, og det er ikke alltid ønskelig å gjennomføre dette reaksjonsmiddelet.

Spørsmålet er om RME har kompetanse til å ilegge et begrenset omsetningsforbud ved å trekke tilbake deler av rettighetene som følger av konsesjonen, slik som det å inngå nye kundeforhold. RMEs adgang til å innføre et begrenset omsetningsforbud, følger ikke av ordlyden i energiloven eller underliggende forskrifter. RMEs kompetanse til å trekke tilbake omsetningskonsesjonen, gir RME et skjønn til å vurdere om tilbaketrekking av konsesjon skal skje.²¹ Det er ikke presisert i ordlyden om dette også omfatter delvis tilbaketrekking av omsetningskonsesjonen. Siden en delvis tilbaketrekking av konsesjonen vil verne om de samme formålene som en tilbaketrekking av hele konsesjonen og det ikke er mer inngripende enn tilbaketrekking av hele konsesjonen, så er det adgang til å innfortolke at RME også har kompetanse til å delvis trekke en konsesjon tilbake.

4.6 Oppsummering dagens virkemidler og mulig behov for lov- og forskriftsendring

RME har etter vår vurdering mange virkemidler som kan brukes i arbeidet for et trygt sluttbrukermarked for strøm. RME kan omgjøre gitte konsesjonsvilkår eller stille nye konsesjonsvilkår. Disse virkemidlene krever ingen lov- eller forskriftsendring.²² RME kan også sikre et trygt sluttbrukermarked for salg av strøm ved å føre tilsyn og ta i bruk reaksjons- og sanksjonsmidler, inkludert å trekke konsesjonen ved brudd på energiloven og tilhørende forskrifter.²³

RMEs kompetanse i dag gir likevel ikke tilstrekkelig med virkemidler for å få et trygt sluttbrukermarked for salg av strøm.

- RME har vurdert at det er nødvendig med forskriftsendring for å få kompetanse til å stille nye vilkår for behandling av søknad om konsesjon.²⁴
- RME har vurdert at det er bør vurderes en lovendring for å få kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr til den som medvirker til brudd på energiloven og tilhørende forskrifter.²⁵
- RME har vurdert at det er nødvendig med forskriftsendring for å få kompetanse til å gjennomføre administrativ inndragning av utbytte for brudd på forskriftsbestemmelser.²⁶

²¹ Se [kapittel 4.4](#)

²² Se [kapittel 4.1](#)

²³ Se kapittel [4.3](#) og [4.4](#)

²⁴ Se kapittel [4.2](#) og [5.3](#)

²⁵ Se [kapittel 5.2.1](#)

²⁶ Se kapittel [4.3.5](#) og [5.2.2](#)



- RME har vurdert at det er nødvendig med lovendring for at RME skal ha kompetanse til å trekke tilbake konsesjon på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk enn det som følger av energiloven.²⁷
- RME har vurdert at det er nødvendig med lovendring for at RME skal ha kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr medvirkere til brudd på energiloven.²⁸

Vi mener derfor at det er nødvendig å utvide RMEs kompetanse for å kunne ha virkemidler som gir adgang til å reagere på brudd på alt regelverk RME forvalter.

²⁷ Se kapittel [4.4](#) og [5.3](#)

²⁸ Se [kapittel 4.3.6](#)



5. Vurdering av nye tiltak som er egnet til å skape et mer velfungerende og effektivt sluttbrukermarked

RME har i [kapittel 4](#) over vurdert hvilke virkemidler vi har for å følge opp sluttbrukermarkedet i dag og hvilke nye virkemidler som kan styrke vår oppfølging. I dette kapitlet vurderer vi ulike nye tiltak som kan innføres for å skape et mer effektivt og velfungerende sluttbrukermarked.

Som en del av tiltakene vurderer vi om kriteriene for tildeling av omsetningskonsesjon bør skjerpes gjennom et krav til kjennskap om finansiell risiko og et egnethetskrav ved søknad om konsesjon og gjennom konsesjonsperioden. (Se kapittel 5.2) Videre har vi vurdert adgang til å trekke tilbake konsesjon ved brudd på annet relevant regelverk. (Se kapittel 5.3)

I de tilfeller hvor konsesjonæren har begått et alvorlig brudd, men det ikke er hensiktsmessig å trekke tilbake konsesjon har vi vurdert muligheten for å gi individuelt tilpassede vilkår til konsesjonæren (se kapittel 5.4). Vi har også vurdert muligheten til å gi et begrenset omsetningsforbud til konsesjonærer i form av et forbud mot å inngå nye avtaler med sluttbrukere (se kapittel 5.5).

I tillegg har vi vurdert innføringen av et nytt vilkårssett for konsesjonærer med omsetning til sluttbrukere, dette vil da bli en egen type konsesjon for kraftleverandører (se kapittel 5.6).

Avslutningsvis har vi vurdert at det ikke er hensiktsmessig med et prikkbelastningssystem for tap av konsesjon (se kapittel 5.7), men at det kan være hensiktsmessig å inkludere små næringskunder i bestemmelsene i tilhørende forskrifter som verner om forbrukere (se kapittel 5.8).

5.1 Konsekvenser av innføringen av nye tiltak

Flere av tiltakene vi beskriver vil medføre økt ressursbruk fra RME. Dette gjelder særlig for tiltakene som forutsetter bruk av skjønn ved tildeling av konsesjoner, veiledning av konsesjonærer og vesentlig mer omfattende oppfølging av saker knyttet til mulig brudd på nye konsesjonsvilkår. Samtidig er det viktig at RME gjennomfører andre kjerneoppgaver på en tilfredsstillende måte. For å kunne gjennomføre de nye tiltakene, vil det være behov for økte ressurser slik at RME ikke må nedprioritere andre viktige oppgaver.

En eventuell innføring av nye tiltak vil føre til økt ressursbehov blant annet ved at strengere krav ved behandling av en konsesjonssøknad vil medføre at flere søknader må behandles manuelt av en saksbehandler, og ikke maskinelt slik som i dag.²⁹ Dette vil gi et økt ressursbehov ved nye konsesjoner og endringer i en konsesjonsperiode. Videre vil tiltaket om tilbaketrekking på bakgrunn av annet relevant regelverk kreve at RME må koordinere med andre tilsynsmyndigheter om brudd på deres regelverk. Tiltaket om strengere krav for å få konsesjon innebærer økt kontroll av aktørene på et tidlig stadium.

²⁹ [Behandling av søknader om omsetningskonsesjon er nærmere beskrevet i kap. 3.4.](#)



Dette vil isolert sett kreve økt ressursinnsats, men vil antakelig redusere behovet for tiltak på et senere stadium noe. Sistnevnte vil redusere behovet for økte ressurser noe.

5.2 **Krav om kunnskap ved salg av avtaler som innebærer prissikring og egnethet hos ledelse og selskap**

RME vurderer at det bør stilles strengere krav til å få konsesjon. Dette bør gjøres gjennom et strengere krav til kjennskap om finansiell risiko ved salg av spesifikke avtaler og et krav til at selskapets styre, daglig ledelse og selskapet er egnet.

I dagens konsesjonsordning stilles det ikke omfattende krav til søkeren. Kravene er i all hovedsak knyttet til å informere om generell selskapsinformasjon, virksomhetsområde og eierskapsforhold. RME foretar ingen skjønnsmessig vurdering av om konsesjon skal gis, eller ikke. Konsesjon innvilges når søknad er levert inn med det som kreves av informasjon.

For å sikre at konsesjonærer som ønsker å omsette til sluttbrukere er godt nok informert og egnet til å drive en slik virksomhet, vurderer vi at det bør stilles strengere krav til konsesjonærenes kunnskap og historikk i søknaden om konsesjon. I tillegg vurderer vi at det bør innføres et krav om egnethet som gir RME adgang til å vurdere om konsesjon skal innvilges eller ikke. Vi mener det vil være mest hensiktsmessig å innføre disse kravene før selskapet kan starte virksomhet i sluttbrukermarkedet. Dette er et virkemiddel som ikke rammer kunder eller griper inn i etablert næringsvirksomhet. Formålet er å sikre at konsesjonærer er kjent med regelverket de er omfattet av og den finansielle risikoen de må påta seg ved visse avtaletyper, samt å begrense tilgangen til markedet for foretak eller personer som tidligere har brutt relevant regelverk. Kravene bør også bli gjeldende for konsesjonær gjennom hele perioden ved at selskapet får et vilkår om å sikre at styret og daglig leder til enhver tid er egnet til å kunne drive virksomheten og er kjent med den finansielle risikoen.

I vurderingen har vi lagt vekt på at kravene i minst mulig grad skal svekke sunn konkurranse ved å være en hindring for at nye seriøse aktører skal etablere seg, men at kravet skal bidra til at aktører som ikke er egnet mister sin adgang til markedet. Flertallet av selskapene som søker konsesjon, søker fornyelse gjennom fornyelsesprosessen før en ny konsesjonsperiode. Dersom en slik fornyelsesprosess starter i god tid før oppstart av ny konsesjonsperiode vil en lengre saksbehandling ikke medføre store konsekvenser for disse selskapene. Siden prosessen vil kunne ta lengre tid, er det viktig at fornyelse av konsesjoner starter i god tid før ny konsesjonsperiode.

En skjerping av kravene for konsesjon vil også gi RME en større mulighet til å vurdere om et selskap oppfyller de krav som forventes av selskap som skal stå for omsetning av elektrisk energi. Kravene vil gi et større handlingsrom for å kreve bedre rutiner og avslå søknader fra selskap som ikke oppfyller kravene. I praksis vil dette ikke medføre negative endringer for aktører som forholder seg til gjeldende krav, og heller ikke kunder. Vi oppfatter at dette tiltaket først og fremst vil ramme aktører og enkeltpersoner som tidligere har brutt relevant regelverk. Vår vurdering er derfor at dette er endringer som er egnet til å bidra til et mer effektivt og velfungerende strømmarked, og dermed en mer samfunnsmessig rasjonell kraftomsetning. I det følgende vurderer vi ulike tiltak som vi anbefaler å innføre.



5.2.1 Krav til kjennskap om finansiell risiko

Vi vurderer at det bør stilles et krav til selskaper som ønsker å tilby avtaler som kan kreve prissikring³⁰, om å gi en egenerklæring som viser at selskapet er kjent med risikoen ved å tilby slike avtaler. Ved salg av avtaler som forutsetter at konsesjonæren prissikrer seg, vil det ofte være behov i markedet for å stille en finansiell garanti eller andre garantier, som vil kreve økte finansielle forpliktelser for konsesjonæren i forhold til det som kreves ved salg av spotbaserte avtaler. Kravet har til hensikt å bidra til å gjøre selskapet kjent med at det er en utvidet risiko for slike avtaler, og dermed øker kunnskapsnivået hos konsesjonæren.

Det er viktig å understreke at risikovurderingen fortsatt skal være foretakets eget ansvar. Vårt forslag innebærer ikke at RME skal vurdere om foretaket har gjort en tilstrekkelig vurdering av risiko forbundet med salg av fastprisavtaler før konsesjon tildeles. Det tror vi tvert imot vil kunne ført til en uheldig ansvarspulverisering. Forslaget om en egenerklæring bør heller være en tydelig forventning om at foretaket må kunne håndtere egen risiko. Tydeligere forventninger kan også gjøre det enklere for RME å føre tilsyn med konsesjonærer, dersom det skulle bli behov for det i enkelte tilfeller.

Ettersom kraftmarkedet kan endre seg betydelig underveis i en konsesjonsperiode, bør det også stilles krav til at konsesjonæren er kjent med at det foreligger en risiko og at denne kan endres fortløpende.

RME har hjemmel til å stille ytterligere vilkår i konsesjonen enn de som følger av energiloven. § 4-1 andre ledd og NEM § 4-7, jf. energiloven. § 4-1 tredje ledd og NEM § 4-7 sjette ledd, se [kapittel 4.1](#). Et slikt vilkår om kjennskap til finansiell risiko for visse avtaletyper, vil ha nær saklig sammenheng med konsesjonen. Videre blir det stilt kun overfor aktører som tilbyr visse avtaler og innebærer ikke noe mer enn det som må være naturlig å forvente av aktører som driver virksomhet i et marked som kraftmarkedet. Det er derfor heller ikke uproporsjonalt. Vilkåret er videre ikke i strid med lov eller forskrift. RME har dermed kompetanse til å stille vilkår i konsesjonen om at konsesjonæren har kjennskap til finansiell risiko når de tilbyr prissikringsavtaler.

5.2.2 Egnethetskrav for styret, sentrale personer i daglig ledelse og selskapet

For å sikre at selskap har nødvendig og dekkende kompetanse innenfor relevant regelverk bør det stilles et krav til egnethet. Formålet med egnethetskravet er blant annet at styret og sentrale personer i selskapets daglige ledelse³¹ skal sikre at selskapet drives på en forsvarlig måte. Vi mener det også vil være et behov for å stille et egnethetskrav til konsesjonæren fordi de er ansvarlig for økonomiske krav overfor sluttbruker, samt personopplysninger og andre kundeopplysninger.

RME vurderer at et egnethetskrav må medføre nye plikter på søknadstidspunktet og i konsesjonsperioden. På søknadstidspunktet vil egnethetskravet kreve dokumentasjon fra

³⁰ Dette er for eksempel fastprisavtaler.

³¹ Her kan det være aktuelt å se til hvem Finanstilsynet stiller egnethetskravet til, se for eksempel [verdipapirhandelloven § 9-10](#).



konsesjonæren slik at RME kan vurdere egnetheten, mens det i konsesjonsperioden vil medføre en plikt til å overholde egnethetskravet.

Det finnes allerede krav om egnethet for å få tillatelser fra andre konsesjonsmyndigheter. Et slikt krav eksisterer blant annet for selskaper som søker konsesjon fra Finanstilsynet for å tilby investeringstjenester og investeringsvirksomhet³² og kjernen i egnethetskravet er at:

«vedkommende skal ha den nødvendige kompetansen til å utøve stillingen eller vervet og at vedkommende ikke er dømt for et straffbart forhold eller har utvist en atferd som gir grunn til å anta at stillingen eller vervet ikke vil bli ivaretatt på en forsvarlig måte»³³

RME vurderer at flere av kravene som inngår i egnethetskravet Finanstilsynet har, bør gjelde for søkere av konsesjon til å selge strøm til sluttbrukere. RME har vurdert at det er relevant å få informasjon om:

- Vandel for styret og sentrale personer i selskapets daglige ledelse
- Klart definerte roller for selskapets ledelse, og for andre med stillinger med nøkkelfunksjoner i selskapet
- Informasjon om tidligere brudd på energiregelverket RME forvalter og annet relevant regelverk som har medført overtredelsesgebyr

Videre mener vi det er relevant å stille krav om:

- Personlig egnethet og at selskapet er egnet til å ivareta sluttbrukernes interesser ved salg av strøm

Det som vil være særlig relevant for vurderingen av egnethet er økonomisk kriminalitet, alvorlige brudd på regelverk om personvern, alvorlige brudd på forbrukerregelverket eller energiregelverket og brudd på annet relevant regelverk som er egnet til å svekke konsesjonærens tillit i sluttbrukermarkedet for strøm. Dersom en slik egnethetsvurdering innføres, er det viktig å klargjøre hva som blir vektlagt i vurderingen.

Dersom selskap ikke oppfyller kravet før søknaden innvilges, bør det gis mulighet til å gjøre endringer i styret og sentrale personer i selskapets daglige ledelse og sende en ny søknad om konsesjon. Dette kravet bør også gjelde så lenge et selskap har en gyldig konsesjon, slik at selskapet må sende inn endringer som må bli godkjent før konsesjonen kan videreføres. Dersom selskapet har gjort endringer før dette har blitt godkjent av RME, kan det ilegges et pålegg om retting og samtidig varsles om at konsesjonen vil bli tilbaketrukket.

Forbrukertilsynet har også i sitt innspill vist til at det kan være aktuelt med et krav om egnethet hos en konsesjonær. Dersom det skal oppstilles krav om at ledelsen må anses skikket, bør det også være et krav om at RME skal varsles ved endring i styrets sammensetning og ved skifte av daglig leder eller andre som deltar i den faktiske ledelsen.

³² Se [verdipapirhandelloven § 9-10](#)

³³ [Vurdering av egnethetskrav – Finanstilsynet.no](#)



RME har ikke hjemmel etter NEM § 4-3 til å be om informasjonen som er nødvendig for å vurdere konsesjonærens ledelse sin egnethet og selskapets egnethet til å ivareta sluttbrukeres interesser ved salg av strøm. RME kan derfor i praksis ikke oppstille et slikt vilkår på ulovfestet grunnlag etter den alminnelige vilkårs læren.³⁴

Det er videre ikke et generelt egnethetskrav som stilles ved behandling av konsesjonen etter energiloven eller NEM.

Det følger av energiloven § 10-2 første ledd at det er adgang til å trekke tilbake konsesjonen dersom konsesjonæren ikke er ansett skikket, slik vi beskriver i [kapittel 4.4](#). Det er dermed en hjemmel til å vurdere konsesjonærens egnethet i dag, men kun *etter* at bruddene har skjedd. Det er mulig å vektlegge styret og sentrale personer i selskapets daglige ledelse i vurderingen av om konsesjonær er skikket eller ikke, men hele virksomheten må likevel vurderes til å ikke være skikket før en gjeldende konsesjon kan trekkes tilbake. Videre er det brudd i energiloven og tilhørende forskrifter som står sentralt, ikke andre lover og regler som styret og sentrale personer i selskapets daglige ledelse kan ha brutt. Dermed vil ikke dagens hjemmel fullt ut dekke behovet for å stille krav om egnethet hos ledelsen.

RME vurderer at det ikke er adgang til å trekke konsesjonen på bakgrunn av manglende egnethet hos ledelsen som følge av andre forhold enn brudd på energiloven og tilhørende forskrifter.

For at RME skal ha kompetanse til å stille et egnethetskrav som anbefalt i dette kapittelet må følgende endringer gjøres:

- Energiloven § 10-2 må endres:

Energiloven må endres til å inkludere brudd på energiloven og tilhørende forskrifter og annet relevant regelverk av egnethetskravets personkrets, kan medføre tilbaketrekking.

- NEM § 4-3 må endres:

NEM § 4-3 må endres til å inkludere krav om informasjon som må legges ved søknad om konsesjon.

- NEM må få ny bestemmelse om et egnethetskrav:

NEM må få en ny bestemmelse om et egnethetskrav som vil gjelde som en plikt for selskapets ledelse å oppfylle på søknadstidspunktet og gjennom hele konsesjonsperioden. Bestemmelsen bør omfatte en plikt for selskapet til å melde fra om endringer i ledelsen, slik at de også må gjennomgå en egnethetsvurdering. Dette kan gjøres ved en ny bestemmelse i NEM kapittel 4.

³⁴ Se [kapittel 4.2](#)



5.2.3 Forbrukertilsynets vurdering av egnethet

Forbrukertilsynets vurdering er at det kan være aktuelt med et krav til egnethet hos en konsesjonær. Forbrukertilsynet viser til at det bør stilles krav til at noen i styret har visse kvalifikasjoner innenfor forbrukervernlovgivningen og de rammene markedsføringsloven og angrerettloven setter, samt at selskapet har utarbeidet rutiner som viser at man vil være i stand til å følge forbrukervernreglene. Dersom det skal oppstilles krav om at ledelsen må anses skikket, bør det også være et krav om at man varsler endring i styrets sammensetning og ved skifte av daglig leder eller andre som deltar i den faktiske ledelsen. Det bør vurderes om det skal stilles som vilkår i konsesjonen at styrets ledelse til enhver tid oppfyller lovens vilkår, herunder at manglende oppfyllelse kan medføre tilbaketrekning av konsesjon.

Etter Forbrukertilsynets syn bør det som nevnt eventuelt også stilles som krav for konsesjon at selskapet har tilstrekkelige rutiner som viser evne til å etterleve forbrukervernregelverket, eksempelvis når det gjelder fastsettelse av avtalevilkår, krav til markedsføring, endringer i avtaleforhold osv. Dersom slike krav stilles, kan det være nødvendig med et samarbeid mellom RME og Forbrukertilsynet for å sikre at rutinene innholdsmessig er gode nok basert på forbrukervernregelverket. Dersom et slikt krav skal stilles, bør dermed de ressursmessige og økonomiske konsekvensene av dette utredes tilstrekkelig godt.

5.2.4 Krav til rutiner som viser evne til å etterleve forbrukervernregelverket

I Forbrukertilsynets innspill til RME vises det til at det bør stilles krav i konsesjonen om at selskap har rutiner som viser evne til å etterleve forbrukervernregelverket.³⁵

Formålet med et slik vilkår er å sikre at konsesjonærer er innforstått med kravene som følger av annet relevant regelverk og at konsesjonen kan trekkes tilbake ved brudd på dette regelverket. Dette kravet kan gjennomføres ved at aktørene får godkjent dokumentasjon på at det foreligger rutiner fra Forbrukertilsynet og andre myndigheter som forvalter relevant regelverk. Kravet kan alternativt gjennomføres ved at aktørene avgir en egenerklæring i søknaden om at de har slik kunnskap og rutiner for etterlevelse. Et eksempel på dette er at aktørene må lese en veileder og gi en erklæring på at dette er gjort.

På bakgrunn av informasjon fra Forbrukertilsynet og aktører i markedet, samt erfaringer gjennom behandling av saker vurderer RME at aktørene må bli bedre kjent med regelverket. Vi vurderer at det ikke vil være hensiktsmessig å pålegge aktører å erklære at de er kjent med regelverket, men at det bør stilles en forventning om at de gjør seg kjent med og setter seg inn i regelverket og veiledere fra myndighetene. Siden RME ikke har forutsetninger for å vurdere hva som er tilstrekkelig rutiner som viser evne til å etterleve regelverket andre myndigheter har ansvaret for å følge opp, vil det ikke stilles krav om å ha slike rutiner. Dette kan likevel bli gitt informasjon om i veiledere som RME publiserer sammen med andre myndigheter. RME vurderer videre at tilbaketrekking av konsesjon bør være på grunnlag av alvorlige brudd på annet relevant regelverk og energiloven og ikke

³⁵ Se kapittel 3.2.6 i Forbrukertilsynets innspill



konsesjonæren sine manglende eller sviktende rutiner eller kunnskap om regelverket. Dersom det skal innføres et krav om at aktørene skal ha en viss kjennskap til annet relevant regelverk eller krav til rutiner for etterlevelse av annet relevant regelverk, bør dette reguleres i relevant regelverk, slik at relevante myndighetene kan reagere på manglende kjennskap og/eller rutiner.

Vår vurdering er derfor at RME sammen med andre myndigheter kan lage en søknadsveileder som inneholder oversikt over regelverk det er spesielt viktig at kraftleverandørene er kjent med, og hvor det fremkommer at det forventes at de har gode rutiner som sikrer etterlevelse. Veilederne bør inngå i informasjonsmateriale i en konsesjonssøknad, men vi vurderer at det ikke vil være hensiktsmessig å få en bekreftelse i form av dokumentasjon eller egenerklæring siden konsesjonærene er pliktige til å følge til enhver tid gjeldende lover og forskrifter. Etter vår vurdering vil en veiledning sammen med egnethetskrav og adgangen til å trekke tilbake konsesjon på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk være tilstrekkelig og bidra til at søkere setter seg inn i regelverket i større grad enn det som gjøres i dag.

5.3 Tilbaketrekking av konsesjon på bakgrunn av annet relevant regelverk

RME vurderer at vi bør ha kompetanse til å trekke tilbake konsesjon på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk.

5.3.1 Behov for å trekke tilbake konsesjon som følge av brudd på annet relevant regelverk

Vi vurderer at det bør åpnes for en større adgang til å trekke tilbake konsesjon, slik at overtredelser av annet relevant regelverk kan vektlegges som medfører at konsesjonæren ikke lenger er skikket til å utøve virksomheten kan vektlegges i vurderingen. På denne måten vil brudd på annet relevant regelverk som går imot samfunnsmessig rasjonell kraftomsetning kunne medføre til tilbaketrekking av konsesjonen.

Dagens konsesjonærer er omfattet av flere regelverk, på samme måte som andre bedrifter i Norge. Noe av dette regelverket pålegger konsesjonærene en rekke plikter som særlig søker å fremme formål energiloven og tilhørende forskrifter også søker å fremme. Som nevnt, så gjelder dette gode konkurranseforhold, vern av forbrukere og vern av informasjon konsesjonær mottar. Når det foreligger brudd på annet relevant regelverk som gir grunn til å vurdere at konsesjonæren ikke lenger er skikket til å ivareta sine plikter etter energiloven og tilhørende forskrifter, mener vi det er hensiktsmessig at RME kan vektlegge disse forholdene i vurderingen av om konsesjonen bør tilbaketrekkes.

5.3.2 Konsekvenser av en tilbaketrekking av konsesjon

Uten en konsesjon fra RME har ingen andre enn staten lov til å omsette elektrisk energi. I praksis innebærer tilbaketrekking av konsesjon for eksempel at selskapet ikke har lov til å handle på markeds plassene, ikke får tilgang til kunders data i Elhub eller adgang til å fakturere av strøm. En tilbaketrekking av konsesjon er derfor en reaksjon som har store konsekvenser for et selskaps virksomhet og vil medføre at selskapets kraftsalg til kunder opphører. Vi vurderer derfor at dette er et tiltak som kun skal benyttes i sjeldne tilfeller



hvor andre sanksjonsmidler er utilstrekkelige og særlig der det er et behov for at aktøren ikke lenger skal få drive sin virksomhet i sluttbrukerdelen av kraftmarkedet.

I de tilfeller der konsesjonen blir trukket kan konsesjonæren selge kundeporteføljen videre til andre aktører dersom dette er avtalt gjennom avtalevilkår med forbruker. Kunder kan da fortsette leveranse gjennom en annen leverandør, men fortsatt beholde tidligere inngåtte avtaler. En konsekvens kan være at det opprettes nye selskap som tar over kundene, men med samme ledelse som mistet konsesjonen. RME viser derfor til at det er viktig at en tilbaketrekking av konsesjon sees i sammenheng med kravene som stilles ved tildeling av konsesjonen.

I de tilfeller hvor kundeporteføljen ikke blir videresolgt til en annen aktør vil kunder som mister kraftleverandøren bli overført til nettselskapet som har leveringsplikt inntil kunden har funnet ny leverandør. Kunder vil da få beskjed om å inngå ny kraftleveringsavtale. En nordisk undersøkelse viser at flere kunder er inaktive.³⁶ Dette er også et problem dersom kunder ikke har god nok kreditt til å bli godkjent hos en ny leverandør. Det er dermed grunn til å forvente at med en tilbaketrekking av konsesjon hvor konsesjonæren ikke hadde avtalt rett til å selge kundeporteføljen, vil det bli flere kunder som forsynes av strøm gjennom leveringspliktordningen. Avhengig av konsesjonærens størrelse, kan dette potensielt medføre større utfordringer for nettselskapene.

Redegjørelsen overfor viser at tilbaketrekking av konsesjoner kan ha store konsekvenser. Derfor er det viktig at virkemiddelet kun blir brukt dersom det ansees som nødvendig etter en helhetlig vurdering.

5.3.3 *Innspill fra Forbrukertilsynet*

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

Forbrukertilsynet viser til alternative muligheter for å samarbeide om tilbaketrekking av konsesjon. I innspillet peker de på at det er to mulige alternativ for tilbaketrekking basert på forbrukervernregelverket. I det første alternativet vises det til at RME kan basere seg på varsel om vedtak fra Forbrukertilsynet til konsesjonær. Alternativet krever at RME må gjøre en vurdering av et brudd på et regelverk som vi ikke forvalter, men fordelene er at dette vil kunne medføre kortere saksbehandlingstid før tilbaketrekking gjennomføres. I det andre alternativet, som Forbrukertilsynet peker på som det mest hensiktsmessige, vil vurdering av tilbaketrekking basere seg på et endelig vedtak fra Forbrukertilsynet. Ulempen er tidsbruken, siden det etter Forbrukertilsynets erfaring kan ta typisk mellom ett og to år fra et lovbrudd avdekkes av Forbrukertilsynet til endelig vedtak i saken foreligger.³⁷

³⁶ [Nordic Customer Survey 2022](#)

³⁷ Se kapittel 3 i Forbrukertilsynets innspill



5.3.4 Nødvendig å foreta en konkret vurdering av forbudet mot dobbel straffeforfølgning

Når det skal vurderes om det er adgang til å sanksjonere på brudd på annet relevant regelverk ved å tilbakekalle konsesjonen, er det nødvendig å vurdere om det er adgang til å gjøre dette uten å komme i strid med forbudet mot dobbel straffeforfølgning.³⁸

Dette er først aktuelt dersom annen myndighet har reagert på lovbruddet med noe som utgjør en administrativ sanksjon etter fvl. § 43 annet ledd. Det avgjørende er om vedtaket er å regne som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Dersom det er tilfellet, så må det videre vurderes om tilbakekall av konsesjon på bakgrunn av annet relevant regelverk for det samme forholdet vil være i strid med forbudet mot dobbel straffeforfølgning.

En tilbaketrekking av tillatelser som baserer seg på en vurdering av om rettighetshaver er skikket, omfattes ikke nødvendigvis av EMKs dobbelt straffeforbud.³⁹ Det er likevel relevant å vurdere om tilbakekallet utgjør en straff i EMKs forstand, dersom rettighetshaver ikke er skikket som følge av et lovbrudd og det er en nær kobling mellom det tidligere lovbruddet og tilbaketrekningen. Dersom det tidligere lovbruddet er avgjørende for vurderingen av om rettigheten skal tilbakekalles, og det tidligere lovbruddet er møtt med en sanksjon som regnes som straff etter EMK, er det nødvendig å foreta en konkret vurdering av om tilbakekallet bryter med forbudet mot dobbel straffeforfølgning.⁴⁰ RME må derfor foreta en konkret vurdering av disse forholdene.

5.3.5 RMEs vurdering

Vår vurdering er at det bør gis større adgang til å trekke tilbake konsesjon på bakgrunn av brudd i annet relevant regelverk. Det er usikkert om en utvidelse av muligheten for å trekke tilbake konsesjonen vil ha en stor virkning og om dette vil føre til at konsesjoner trekkes oftere tilbake enn det som har vært praksis til nå. En økt mulighet for å trekke konsesjon må derfor sees i sammenheng med økt tilsyn og sanksjonering, som kan begrense de grove bruddene før det blir aktuelt å trekke konsesjon. RME sin vurdering er at det er nødvendig at det kun er endelig vedtak fra relevante myndigheter som kan vektlegges, for å ivareta konsesjonærens rettssikkerhet. Siden det på varslingsstadiet vil være for tidlig å vite hva vedtakets vurdering vil basere seg på og når klageadgangen ikke er utløpt, er det en reell risiko for at andre myndigheters klagenemnder kommer til et annet resultat. Forbrukertilsynet støtter også en slik vurdering.⁴¹

Etter gjeldende regelverk kan ikke RME trekke tilbake en konsesjon på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk. Dersom det skal åpnes for en slik mulighet vil dette kreve en endring av energiloven § 10-2.⁴²

³⁸ [EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4e](#)

³⁹ EMDs avgjørelse i Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige avsnitt 46. [Case of Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden Application nr. 10973/84](#)

⁴⁰ Se [Prop. 62 L \(2015-2016\)](#) kapittel 4.3, 4.5, 14 og 32

⁴¹ Se kapittel 3.2.2 i innspill fra Forbrukertilsynets

⁴² Se [kapittel 4.4](#)



Ved vurdering om konsesjon skal trekkes tilbake må det gjøres en individuell vurdering av om bruddet er av slik karakter at konsesjonæren ikke bør kunne drive sin virksomhet i markedet. RME understreker at dersom overtredelse kan forhindres ved å pålegge aktør andre krav, er det viktig at dette blir vurdert for å hindre at kunder blir berørt av tilbaketrekkingen.

RME har tatt utgangspunkt i tidspunktene når myndighet varsler brudd, fatter vedtak om brudd og klagefristen ikke er utløpt og når endelig avgjørelse foreligger som følge av at alle klagefrister er utløpt, i vurderingen av når brudd på annet relevant regelverk skal kunne vektlegges ved en tilbaketrekking.

Dersom RME vektlegger brudd på regelverk som kun er varslet av annen myndighet, vil RME ha adgang til å reagere raskt. Imidlertid, vil ikke konsesjonæren ha hatt mulighet til å ivareta sin kontradiksjonsrett ved å gi kommentarer til varselet, eller ha mulighet til å rette forholdet dersom det er mulig. I tillegg vil skaden av en tilbaketrukket konsesjon ha materialisert seg, slik at det vil være vanskelig å gjenopprette konsesjonærens posisjon i kraftmarkedet uten skade, dersom varselet ikke fører til et vedtak om brudd. Vi mener derfor at det ikke er hensiktsmessig at en konsesjon trekkes tilbake allerede på dette tidspunktet.

Dersom RME trekker konsesjonen tilbake på det tidspunktet når det foreligger vedtak, men klagefristen ikke er utløpt, vil konsesjonæren fortsatt ha mulighet til å påklage vedtaket. Dersom klagen tas til følge, er det fare for at konsesjonærens markedsposisjon er utfordret som følge av det kan være utfordrende å reetablere seg i markedet på nytt etter en feilaktig tilbaketrekking. Selv om konsesjonæren vil ha hatt mulighet til å gi kommentarer til varselet og RMEs mulighet til å reagere raskt taler for, har RME vurdert at dette heller ikke vil være et tidspunkt i hendelsesforløpet som kan vektlegges for en så alvorlig sanksjon som tilbaketrekking av konsesjon.

Det er først når alle klagemuligheter og en endelig avgjørelse foreligger, at det bør være adgang til å vektlegge bruddet i vurderingen av om konsesjonen skal tilbaketrekkes. Se for øvrig Forbrukertilsynets vurdering av hvilket tidspunkt som bør vektlegges i vurderingen av tilbakekall av konsesjon på bakgrunn av brudd på annet relevant regelverk.⁴³

For at RME skal få kompetanse til å trekke tilbake en konsesjon på bakgrunn av annet relevant regelverk, må energiloven § 10-2 første ledd endres. Det er for RME viktig å påpeke at det i en endret hjemmel fortsatt vil være opp til RMEs vurdering om og når en konsesjon skal tilbaketrekkes. Videre bør det følge av hjemmelen at brudd på annet relevant regelverk skal ha som følge at konsesjonæren ikke lenger er skikket til å drive virksomhet i kraftmarkedet.

I innspill fra Forbrukertilsynet foreslås det følgende lovtekst – endring av energiloven § 10-2 første ledd:

[Departementet eller reguleringsmyndigheten] kan trekke tilbake en konsesjon eller annen tillatelse dersom rettighetshaveren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Det samme gjelder dersom rettighetshaveren én

⁴³ Innspill fra Forbrukertilsynet kapittel 3.2.2



eller flere ganger overtrer en eller flere bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, som hver for seg eller samlet er alvorlige og gir rimelig grunn til å frykte at fortsettelse av virksomheten kan skade rettighetshavers kunder eller tilliten til strømmarkedet eller aktørene som virker i strømmarkedet.

RME støtter forslaget om å inkludere en slik endring av energiloven, en slik formulering vil også kunne gi et handlingsrom til RME for å vurdere tilbaketrekking.

Vi foreslår derfor at det gis mulighet for å trekke konsesjon på bakgrunn av annet relevant regelverk gjennom en endring av energiloven.

5.4 Individuelt tilpassede vilkår til konsesjonærer

RME vurderer at vi bør kunne bruke individuelt tilpassede vilkår til konsesjonærer som har brutt regelverket, som et virkemiddel for å sikre etterlevelse.

Vanligvis utformer RME vilkårssett for ulike typer konsesjonærer, for eksempel et sett for nettselskap, og ett for kraftleverandører. Vilårssettet for konsesjonærer er likt for alle foretakene som faller i denne gruppen. Vi vil imidlertid vurdere å utvide bruken av vilkår som er tilpasset en enkelt konsesjonær. På den måten kan RME stille særvilkår som kan sikre at konsesjonærer som har brutt regler etter energiloven og tilhørende forskrifter ikke gjentar bruddene.

RME kan fastsette og endre vilkår i konsesjonen og fatte vedtak om pålegg for å gjennomføre bestemmelser i energiloven og tilhørende forskrifter, se [kapittel 4.1](#).

Følgende foreslås et konkret eksempel på hvordan et særvilkår kan stilles, i form av pålegg om å dokumentere adferd over en gitt periode.

5.4.1 Pålegg om å dokumentere ønsket atferd over en gitt tidsperiode

Ved grove brudd eller gjentatte brudd, kan det være et effektivt virkemiddel å pålegge konsesjonæren et krav om å dokumentere og rapportere om arbeidet for å forhindre fremtidige brudd over en viss tidsperiode, eks. rapportering om oppfølging av arbeidet for hvert kvartal. Dette kan ha en oppdragende effekt, samtidig som konsesjonæren kan fortsette sin ordinære drift tilnærmet normalt. I tillegg, vil ikke et slikt pålegg skille seg i særlig grad fra retten RME har til å føre kontroll med konsesjonærer etter energiloven § 10-1 og NEM § 8-1. Et slikt pålegg vil være steget før konsesjonen trekkes, da det kan sammenlignes med at konsesjonæren får en ny mulighet til å unngå fremtidige brudd.

RME har hjemmel til å stille ytterligere vilkår i konsesjonen enn de som følger av energiloven. § 4-1 andre ledd og NEM § 4-7, jf. energiloven. § 4-1 tredje ledd og NEM § 4-7 sjette ledd, se [kapittel 4.1](#). Et slikt pålegg, som for eksempel en plikt til å rapportere informasjon til RME, vil ha nær saklig sammenheng med konsesjonen og vil i sitt innhold kun omfatte å dokumentere og rapportere i en tidsbegrenset periode om pliktene de må overholde som følge av å være konsesjonær. Siden et slikt pålegg kun vil bli gitt for konsesjonærer som har begått et grovt brudd eller gjentatte brudd, vil pålegget kun bli gitt til dem RME ønsker å føre nærmere tilsyn med. Dette kan derfor ikke anses å være uproporsjonalt. Videre er ikke et slikt vilkår i strid med lov eller forskrift. RME har dermed



kompetanse til å pålegge konsesjonær å dokumentere og rapportere om arbeid med overholdelse av sine plikter etter energiloven, tilhørende forskrifter og konsesjonen.

5.5 Forbud mot å inngå nye avtaler med sluttbrukere

RME vurderer at vi bør ha kompetanse til å kunne ilegge et delvis omsetningsforbud ved å forby konsesjonæren å inngå nye avtaler med sluttbrukere.

RME har kompetanse til å delvis trekke tilbake konsesjonen, se [kapittel 4.5.1](#).

Vi har vurdert at det vil være et effektivt virkemiddel å kombinere pålegg om retting av brudd med et forbud mot å inngå nye kraftleveringsavtaler med sluttbrukere. Dette vil være aktuelt der hvor bruddet angår nye kundeforhold og det ikke er ønskelig å trekke konsesjonen i sin helhet. På denne måten vil RME begrense konsesjonærens mulighet til å inngå nye kundeforhold, før bruddet er rettet opp. Samtidig, vil eksisterende kunder kunne beholde sitt kundeforhold til kraftleverandøren. Tiltaket vil være inngripende og vi forutsetter at tiltaket vil insentivere til korrigerende avbrudd. Ved gjennomføring av et begrenset omsetningsforbud, vil formålet være å begrense skadevirkningen av bruddet, ikke å straffe konsesjonæren. Dette er viktig for å ha mulighet supplere med å sanksjonere bruddet med overtredelsesgebyr.⁴⁴

RME har ikke fattet slike vedtak hvor vedtak om retting, kombineres med et begrenset omsetningsforbud i kraft av å delvis trekke tilbake konsesjonen. Siden RME har hjemmel til dette, krever ikke tiltaket annet enn en praksisendring hos RME.⁴⁵

Dersom tiltaket skal gjennomføres, er det behov for å sikre at Elhub har de tekniske løsningene som sperrer konsesjonærens adgang til å registrere nye kunder, samtidig som de skal ha tilgang til eksisterende kundeinformasjon.

Et supplerende tiltak for å begrense adgangen til å inngå nye kundeforhold, kan være å nekte konsesjonærer fra å bli listet opp på Strømpris.no. Dette vil være en endring fra dagens praksis for portalen, men kan begrense muligheten til å markedsføre avtaler til nye kunder. RME vurderer at det kan være hensiktsmessig, men at dette ikke vil ha en stor effekt da det ikke er en begrensning av andre former for markedsføring. Dette vil også kreve at Forbrukerrådet i større grad må involveres og utføre oppgaver knyttet til vedtak fattet av RME.⁴⁶

⁴⁴ Se vurderingen av dobbel straff i [kapittel 5.4.4](#)

⁴⁵ Det anbefales likevel at det blir presisert ved en lovendring av energiloven. § 10-2, at RME har kompetanse til å «helt eller delvis» trekke en konsesjon tilbake, slik som det er gjort iblant annet [verdipapirhandelloven § 9-7 første ledd](#).

⁴⁶ Merk at dette tiltaket er lovlig etter [EC 2009/72](#), men må vurderes opp mot [EU 2019/944 artikkel 14](#) ved en eventuell gjennomføring av denne rettsakten.



5.6 Nytt vilkårssett for omsetter med salg til sluttbruker

RME vurderer at det er hensiktsmessig å utvikle et eget vilkårssett for konsesjonærer som selger til sluttbrukere.

Dagens konsesjoner er tildelt med ulike vilkårssett avhengig av virksomhetsområdet til konsesjonæren. I dagens ordning er kraftleverandører og produsenter omfattet av det samme vilkårssettet, som gjelder for omsetningsvirksomhet.

For å kunne ha en tettere oppfølging av kraftleverandører vurderer RME at det er hensiktsmessig å utvikle et eget vilkårssett for konsesjonærer som selger til sluttbrukere. Et eget vilkårssett vil gjøre det mulig for RME å stille krav tilpasset til disse kraftleverandørene.

Innføringen vil ikke kreve endringer i dagens regelverk og kan innføres ved oppstart av ny konsesjonsperiode. En inndeling av vilkårssettene gir RME en større fleksibilitet for å kunne stille tilpassede vilkår til konsesjonærene. RME vil ved dette kunne stille økte krav til konsesjonærer som har omsetning til sluttbrukere uten at dette omfatter produsenter og andre omsetningsvirksomheter som ikke har salg rettet mot sluttbrukere.

Forbrukertilsynet har i innspill til RME gitt uttrykk for at det bør vurderes om det skal skilles mellom konsesjon for næringsdrivende og forbruker. Formålet med dette er å kunne stille andre og strengere vilkår for salg til forbrukere. Dette vil også kunne medføre at aktører som mister muligheten for salg til forbrukere kan selge til næringsvirksomhet.⁴⁷

RME har vurdert at det ikke vil være hensiktsmessig med to ulike konsesjoner som skiller mellom vilkårene rettet mot forbrukere og næringsvirksomhet. Det er mulig å stille vilkår i samme konsesjon, men utforme dem slik at de kun gjelder enten ved salg til forbrukere eller ved salg til næringsvirksomhet. Konsesjonæren slipper da å søke om to konsesjoner, og RME slipper å behandle søknader fra samme konsesjonær to ganger. I tillegg er det også uheldig dersom en konsesjonær kan fortsette sin virksomhet til en sluttbrukergruppe ved et tilfelle av tilbaketrekking som følge av brudd på konsesjonsvilkår for den andre sluttbrukergruppen. Dersom aktøren har en overtredelse som er så alvorlig at konsesjonen trekkes tilbake, mener RME at dette bør omfatte alt salg av elektrisitet i sluttbrukermarkedet.

RME vil derfor innføre et nytt vilkårssett ved neste konsesjonsperiode for konsesjonærer som har omsetning rettet mot sluttbrukere. Konsesjonen vil omfatte salg til næringskunder og forbrukere. Siden dette ikke krever endringer i dagens regelverk, vil RME sin endelige utforming av konsesjonsvilkårene bli ferdigstilt til fornyelsesperioden av dagens konsesjoner.

⁴⁷ Se innspill fra Forbrukertilsynet



5.7 Prikkbelastning for tap av konsesjon

RME har vurdert at det ikke er hensiktsmessig å innføre et system om prikkbelastning som kan føre til tap av konsesjon.

I innspill fra Forbrukertilsynet og Samfunnsbedriftene Energi er det vist til et system med anmerkninger/prikker som kan innføres for å ramme konsesjonærer ved gjentatte brudd på regelverket. Et system for anmerkning kan fungere slik som det gjør i vegtrafikkloven. Dersom det fattes et enkeltvedtak om en overtredelse, vil det i vedtaket bli gitt anmerkninger eller prikker for bruddet. Dersom aktøren får et gitt antall prikker vil dette resultere i enten en midlertidig eller endelig utestengelse fra markedet.

Et slik system kan bidra til å redusere sannsynligheten for at aktører fortsetter å bryte reglene og vil medføre en skjerpene effekt etter hvert brudd. Dette vil også kunne gjøre det enklere å synliggjøre hvilke aktører som er gjengangere, som derfor ikke bør operere i markedet ved vurderingen av om selskapet skal få konsesjon.

5.7.1 Objektive kriterier og varighet

Dersom prikker skal benyttes bør det innføres en standard for hva som skal kunne medføre dette. Det bør også være en standardisert betydning av en prikk, slik at mindre brudd medfører en anmerkning, mens grovere overtredelser medfører flere anmerkninger. Prikker bør være forhåndsstandardisert med en bestemt varighet for prikker basert på alvorlighetsgraden av bruddet.

5.7.2 Sektordekkende ordning

Dersom prikker skal være sektordekkende må det gjøres en mer omfattende vurdering av hvordan brudd skal sammenlignes på tvers av forskjellig regelverk. Det er også en utfordring knyttet til dobbelt straff ved at aktører kan få sanksjoner, men også prikker som medfører videre straff for et brudd. Videre krever det endring i lov dersom RME skal vektlegge brudd på annet relevant regelverk i vurderingen av om konsesjon skal bli trukket tilbake, se [kapittel 5.3](#).

5.7.3 Personlige prikker

Det bør vurderes om anmerkninger skal være tilknyttet både selskap, men også ledelsen i selskapet. Dersom anmerkninger blir tilknyttet ledelsen vil det også være naturlig å inkludere i vurderingen om egnethet ved søknad og fornyelse av konsesjon. En utfordring er likevel at ledelsen ikke direkte er ansvarlige for alle typer brudd, det bør derfor gjøres individuelle vurderinger om ledelse sin delaktighet ved tildeling av anmerkninger.

5.7.4 Forbrukertilsynets vurdering

I innspill fra Forbrukertilsynet er det sett på muligheten for å innføre et prikkbelastningssystem for tap av konsesjon. Forbrukertilsynet mener at et prikkssystem som grunnlag for tap av konsesjon er lite hensiktsmessig for strømbransjen. Dette skyldes blant annet at lovbruddenes karakter er svært ulike, både avhengig av hvilken bestemmelse som er overtrådt og de faktiske omstendighetene i den enkelte sak. Ved tildeling av prikker vil man kunne få en vurdering av lovbruddets karakter som setter



brudd på forbrukervernlovgivningen i et slags rangert, skjematisk system, som de mener det ikke vil være grunnlag for og som etter Forbrukertilsynets vurdering ikke er ønskelig. Forbrukertilsynet har derfor ikke drøftet dette videre i sitt innspill.

5.7.5 RMEs vurdering

RME vurderer at en innføring av et system for prikker som kan medføre tap av konsesjon ikke er hensiktsmessig i dagens sluttbrukermarked. Konsesjonærer er omfattet av et omfattende regelverk som medfører at både vurdering av nye og eksisterende prikker vil være usikker og uklar. Vår vurdering er derfor at det må foreligge klare begrensninger dersom et slik system skal innføres, som vil gjøre systemet mindre dekkende og derfor ikke hensiktsmessig.

Et prikkesystem for brudd på regelverket RME forvalter, krever antakelig ingen endring siden det vil være en praksisendring av hvordan vi trekker konsesjonen tilbake, se [kapittel 4.4](#). Dersom prikkesystemet skal inkludere brudd på regelverket må energiloven endres, se RMEs vurdering i kapittel [4.4](#) og [5.3](#).

5.8 Utvide rettighetene til små næringskunder i dagens regelverk

RME har vurdert at det kan være behov for å utvide rettighetene til små næringskunder i dagens regelverk.

I denne bestillingen har RME også gjort en vurdering av muligheten for å utvide rettighetene til mindre næringskunder i dagens regelverk. Formålet med en slik inkludering er at RME har erfart at enkelte konsesjonærer ofte retter problematisk markedsføring mot disse kundene, som har et svakere rettsvern enn forbrukere. Vi har fått flere henvendelser som kan tyde på brudd på regelverket fra strømleverandører overfor små næringskunder, slik som ideelle organisasjoner og enkeltmannsforetak.

Sluttbrukere er definert som kjøper av elektrisk energi som ikke selger denne videre, og gjelder både næringskunder og forbrukere. Forskrift om kraftomsetning og netjtjenester kapittel 7 omhandler fakturering av forbrukere, her er sluttbrukere ikke dekket. Forskriften definerer forbrukere som fysisk person som får levert elektrisk energi og netjtjeneste til målepunkt registrert kun på vedkommende, og som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet.

Næringskunder har i dag ikke de samme rettighetene som forbrukere som kjøper strøm, og eventuelle uenigheter må løses i rettssystemet. Næringskunder har i tillegg ikke de samme mulighetene til å få uenigheter med kraftleverandørene løst gjennom utenomrettslig tvisteløsningsorgan og må gå gjennom rettssystemet, som kan oppleves som vanskelig og kostbart.

Ved å gi mindre næringskunder samme rettigheter som forbrukere, og få mange av de samme rettighetene som i dag kun gis forbrukere.



5.8.1 Rettigheter og plikter forbrukere har, som næringskunder ikke har

Kraftleverandører må følge fakturareglene som følger av forskrift om kraftomsetning og netjtjenester kapittel 7 for å fakturere forbrukere. Disse kravene har til formål å styrke informasjonsgrunnlaget til forbrukere slik at det vil være enklere å blant annet etterprøve det som kommer frem av fakturaen.

Kraftleverandører skal også rapportere inn alle kraftleveringsavtaler som forbrukere får tilbudt etter forskrift om rapporteringsplikt for kraftleveringsavtaler § 4. På denne måten har forbrukere en rett til en prissammenligningstjeneste av alle kraftleveringsavtaler på markedet, se [Forbrukerrådets strømprisportal](#).

Forbrukere har også rett til å få avgjort tvister med deres kraftleverandør igjennom tvisteløsningsorganet, Elklagenemnda.

5.8.2 Det er et behov for å verne om små og mellomstore bedrifter

RME vurderer at det er hensiktsmessig å utvide rettighetene og pliktene som er nevnt i [kapittel 3.2](#) fordi det kan bidra til et mer velfungerende sluttbrukermarked. Små organisasjoner som drives av frivillige, enkeltmannsforetak eller mindre bedrifter har det samme behovet som forbrukere til å være omfattet av forbrukerregelverket som kraftleverandører er pliktige til å følge. På bakgrunn av dette, mener vi det er hensiktsmessig i større grad å verne om mindre næringskunder.⁴⁸

⁴⁸ Vi viser også til Svar på Bestilling – Elmarkedsdirektiv 2019/944 og næringskunder, RMEs saksnummer 202012314-2