

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i prisopplysningsforskriften og forskrift om kraftomsetning og netttjenester**

Ansvarlig: **Barne- og familiedepartementet og Olje- og energidepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Barne- og familiedepartementet og Olje- og energidepartementet

Deres ref.:

22/1175

Vår ref.:

22/00089

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

25.05.2022

Uttalelse

Om: **Endringer i prisopplysningsforskriften og forskrift om kraftomsetning og netjtjenester**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Departementene har sendt et forslag på høring hvor høringsnotatet til en viss grad svarer ut de seks spørsmålene utredningsinstruksen stiller. Regelrådet mener at høringsnotatet gjennomgående drøfter husholdningskundene, og vi mener utredningen burde hatt en grundigere beskrivelse på hvordan norsk næringsliv og da særlig de små bedriftene blir berørt av forslagene.

Høringsnotatet tar for seg flere viktige elementer som drøftes på en tilfredsstillende måte, men Regelrådet savner en grundigere utredning av nytte- og kostnadsvirkninger. Høringsnotatet definerer målene som tiltakene søker å oppnå veldig generelt, men det kan bli vanskelig å fastslå om målene er nådd. Vi savner også en utredning av nullalternativet for å gi oss et sammenligningsgrunnlag og bedre mulighet til å forstå nytte- og kostnadsvirkninger som følge av forslagene.

Regelrådet anbefaler også departementene å legge opp til en evaluering av regelverket for å forsikre seg om at det ikke står i veien for innovasjon og at regelverket henger med i utviklingen i kraftbransjen.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

I mai 2021 fattet Stortinget tre anmodningsvedtak:

1. Stortinget ber regjeringen innføre en ny obligatorisk prisinformasjon/ enhetspris på strøm, slik at forbruker enkelt kan sammenligne priser på tvers av alle avtale typer, og dermed sikre at forbrukerne kan ta informerte valg.
2. Stortinget ber regjeringen innføre krav om at strømselskapene, ved endring av avtale, skal opplyse strømkundene i god tid og gjennom tydelig merket informasjon.
3. Stortinget ber regjeringen innføre obligatorisk informasjon om hvor lenge prisen på en strømvtales minimum varer. Denne prisinformasjonen skal opplyses om på strømreregningen og ved alt salg og all markedsføring av strøm.

Høringsnotatet som nå er på høring svarer ut anmodningsvedtak 2 og 3, mens anmodningsvedtak 1 vil bli utredet senere. Barne- og familiedepartementet (BFD) og Olje- og energidepartementet (OED) sender med dette på høring forslag til endringer i prisopplysningsforskriften og endringer i forskrift om kraftomsetning og nettjenester. Forslagene i høringsnotatet skjerper kravene til hvilken informasjon kunden skal få både i forbindelse med markedsføring og på fakturaen. Det foreslås også å ta inn en bestemmelse som stiller særlige krav til prislister for kraftleverandøren.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Et velfungerende kraftmarked er viktig for norsk næringsliv. Tradisjonelt har krafttilgangen vært et konkurransefortrinn for norsk industri og det er fortsatt mye potensiale i norsk kraftproduksjon. For at kraftmarkedet skal fungere optimalt er det viktig å finne en balanse i reguleringen som blant annet gjør at den ikke står i veien for innovasjon og ny teknologi i bransjen. Kraftmarkedet i Norge er allerede strengt regulert sammenlignet med andre markeder, ytterligere reguleringer burde derfor være godt begrunnet slik at det ikke medfører unødvendige byrder for næringslivet. På bakgrunn av dette har Regelrådet valgt å gi uttalelse til saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Departementene beskriver problemet som skal løses på en tilfredsstillende måte.

Departementene har beskrevet den underliggende problemstillingen, nemlig informasjonsskjevheten mellom kraftleverandør og forbruker i kraftmarkedet.

Målet som skal nås med de foreslåtte endringene er noe mer uklart for Regelrådet. Generelt sett skriver departementene at de skal sikre bedre informerte forbrukere og et mer velfungerende strømmarked. Med et så generelt mål kan det bli vanskelig å vurdere om tiltakene får noen effekt. Klare og etterprøvbare mål er viktige både for å kunne evaluere tiltak i etterkant og for å utlede relevante tiltak. Regelrådet mener her at departementene for eksempel kunne satt som mål at antall klagesaker som omhandler feil med faktura eller informasjon om endret avtale skal reduseres. På denne måten hadde målet blitt kvantifisert og blitt lettere å kontrollere i ettertid.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Veileder til utredningsinstruksen er klar på at utredningsinstruksen også gjelder ved anmodningsvedtak. Det heter i veilederen at departementet må være klar over den plikten statsråden og regjeringen har til å meddele Stortinget alle de opplysningene som er nødvendig for behandling av sakene de fremlegger. Regelrådet mener at departementene burde utredet nullalternativet, det vil si hva som ville skjedd hvis vi hadde fortsatt som før uten regelendringer. Vi mener ikke at dette nødvendig vis hadde vært et reelt alternativ til det som foreslås, men nullalternativet gir et godt grunnlag for å identifisere problemet som skal løses, målet som skal nås og hvilke effekter de foreslåtte tiltakene vil medføre. Med et nullalternativ kunne departementene vurdert effektene av forslagene for sluttbrukere, næringsaktører og staten på en oversiktlig måte. Sammen med en klarere målsetning kunne en utredning av nullalternativet også gitt et godt grunnlag for en fremtidig evaluering av om tiltakene virket.

Regelrådet har ved flere anledninger påpekt at anmodningsvedtak som angir hvilket tiltak som skal innføres begrenser utredningen av alternative måter å oppnå målene på. Dette kan i verste fall gjøre at vi overser løsninger som er mer samfunnsøkonomisk lønnsomme og/eller legger bedre til rette for ny teknologi. Det er en fordel om anmodningsvedtak ber om løsning på et problem i stedet for å be om et konkret tiltak.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementene har identifisert berørt næringsliv til en viss grad i høringsnotatet. Det er gitt at kraftleverandørene er næringsliv, men næringsaktørene i denne bransjen er ikke beskrevet. I kraftmarkedet kan næringslivet være både selger og kjøper av kraft. En slik beskrivelse kunne omfatte antallet aktører i bransjen, om aktørene er store eller små, hvor mye det omsettes for og hvor mange som sysselsettes. For næringslivet som sluttbruker av kraft kunne man gitt en beskrivelse av de vanligste kraftavtalene som forskjellige næringer opererer med. Slik Regelrådet leser høringsnotatet er det usikkert om endringene også vil gjelde for næringsliv som sluttbruker, eller om det bare vil gjelde personer som sluttbruker. Hvordan reglene vil slå ut for enkeltpersonforetak er også usikkert. Dette burde departementene avklart i høringsnotatet.

Beskrivelsen av hvordan de ulike næringsaktørene opererer i markedet er viktig for forståelse av hvordan tiltakene vil virke. For å kunne vurdere nytte, kostnader og konkurranse i de ulike delene av berørt næringsliv er en beskrivelse helt nødvendig. Regelrådet mener at utredning av berørte parter har svakheter.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Departementene går gjennom hvilke kostnader de ulike endringene vil ha for kraftleverandørene. Dette mener Regelrådet at departementene gjør på en tilfredsstillende måte. Det påpekes at kostnadene i stor grad vil være en engangskostnad som går på system- og rutineendringer, og at kostnaden relativt sett vil være liten. Departementene har ikke gjort forsøk på å tallfeste kostnaden.

Regelrådet mener at vurderingen av om kostnaden er liten må ses opp mot den nytten sluttbrukerne og samfunnet ellers oppnår av tiltakene. Slik utredningen står seg nå kan det stilles spørsmål ved om tiltakene i det hele tatt løser problemet som er skildret. Kostnaden som påføres kraftleverandørene kan dermed vise seg å være unødvendig. På grunn av ovennevnte mener Regelrådet at utredningen av virkninger for næringslivet er mangelfull.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementene har sendt forslagene på høring 08.04.2022 med høringsfrist 30.05.2022. Dette er en kort høringsperiode, og den korte perioden er ikke begrunnet. Dette gir berørte parter kort tid til å komme med høringssvar og Regelrådet mener dette kan være uheldig. Utredningsinstruksen sier at høringsperioden normalt skal være på tre måneder. Regelrådet kan ikke se hvorfor departementene i denne saken har valgt å gå bort fra normalfristen.

Det foreslås også at endringene skal tre i kraft 01.09.22. Departementene har vurdert at kraftleverandørene vil trenge 6 måneder til å tilpasse seg endringene i forskrift om kraftomsetning og nettjenester. Regelrådet kan ikke se at det er gitt 6 måneder til å tilpasse seg nytt regelverk med ikrafttredelse 01.09.22. Regelrådet konkluderer derfor med at utredningsinstruksens spørsmål 6 om forutsetninger for en vellykket gjennomføring ikke er tilstrekkelig besvart.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Det er ikke foretatt noen særskilt vurdering av om små virksomheter kommer bedre eller dårligere ut enn de største aktørene i høringsnotatet. Regelrådet mener utredningen kunne vært styrket om dette temaet var vurdert.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

I beskrivelsen av bakgrunnen for forskriftsforslagene vises det til en ekstern rapport som ble utarbeidet i 2021. I denne rapporten er det foretatt intervjuer av berørt næringsliv og problemstillinger rundt kraftmarkedet er drøftet. Slik Regelrådet forstår det, bygger dette høringsnotatet til dels på analysene som ble gjort i rapporten fra 2021. I så måte er berørt næringsliv involvert i en tidlig fase av utredningsarbeidet, men Regelrådet mener at det burde vært flere referanser til involveringen av berørt næringsliv i saken.

4.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at det er lagt opp til en evaluering av regelverket i høringsnotatet. Departementene legger med de foreslåtte forskriftsendringene opp til at et grunnleggende problem i kraftmarkedet skal bedres. Selve målet med reguleringen og nytteverdien av endringene er beskrevet på en generell måte. For å sikre at endringene faktisk gir økt nytte anbefaler Regelrådet at regelverket evalueres innen noe tid.

Kraftmarkedene har fått økt oppmerksomhet fra både private og offentlige som følge av de økte kraftprisene vi har sett i starten av 2022. Teknologi, forbrukermønstre og tilgang på elektrisk kraft kan utvikle seg mye og det er derfor viktig at regelverket ikke står i veien for innovasjon og nytenkning. Dette er også en god grunn til å evaluere tiltakene, mener Regelrådet.

4.4 Andre kommentarer til utredningen

Forslagene som er utredet i dette høringsnotatet tar for seg 2 av 3 anmodningsvedtak som ble fattet av Stortinget i mai 2021. Det siste anmodningsvedtaket skal utredes i nær fremtid, og departementene ber høringsinstansene om innspill til hvordan forslaget om obligatorisk enhetspris på strøm skal utformes. I den forbindelse vil Regelrådet spille inn at departementene i større grad kan utrede konsekvenser for næringslivet i den kommende utredningen.

Videre anbefaler Regelrådet det å beskrive næringsliv som påvirkes av forslagene og å beskrive både kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter for berørte parter. På denne måten kan nytten og kostnaden ses i sammenheng og det er enklere å motvirke at næringslivet potensielt påføres unødvendige kostnader.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Departementene understreker at det vil være relativt små kostnader for kraftleverandørene som følger av de nye endringene. Men det er ikke klart for Regelrådet i hvor stor grad de foreslåtte tiltakene løser problemet som blir beskrevet. Det er heller ikke satt opp målbare mål for reguleringen, slik Regelrådet ser det. Det er derfor usikkert på om tiltakene vil ha noen nytteeffekt. På bakgrunn av dette kan ikke Regelrådet konkludere med at målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.