



Mottaker
Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2022/0415-2

Saksbehandler: Johannes Hjartlie
Saksansvarlig: Hanne Dahl Amundsen

Dato: 31.08.2022

Høringsuttalelse - Kontraktsunntak i grunnrenteskatten knyttet til fastprisavtaler for strøm

Konkurransetilsynet viser til Finansdepartementets høringsnotat publisert på regjeringens nettsider 30. juni 2022 vedrørende forslag om et nytt kontraktsunntak i grunnrenteskatten knyttet til fastprisavtaler for strøm. Høringsfristen er 1. september 2022.

I høringsnotatet belyses egenskaper ved to ulike måter å verdsette vannkraft i grunnlaget for grunnrenteskatt: Gjeldende regler, der hovedregelen er at kraften verdsettes til spotmarkedspris, og en modell der det innføres et nytt unntak fra denne hovedregelen for nærmere spesifiserte fastprisavtaler for strøm. Forslaget skal legge bedre til rette for et tilbud av fastprisavtaler til husholdninger og næringsliv.

Det er bedt om innspill til valg av modell, samt den praktiske gjennomføringen av et nytt kontraktsunntak.

Konkurransetilsynets merknader

Om tidsavgrensningen og forholdet til andre tiltak

Det er lagt opp til at endringene i første omgang skal være tidsavgrenset, og gjelde for kontrakter inngått i perioden 2022-2024. Dette er ikke begrunnet nærmere. Konkurransetilsynet antar at tidsavgrensningen skyldes et ønske om å gjøre tiltak i forbindelse med dagens situasjon med høye strømpriser, samtidig som departementet ser behov for å vurdere ordningen nærmere for den eventuelt gjøres permanent. Etter tilsynets vurdering burde det vært vurdert nærmere hvorvidt endringene er et egnet tiltak for å avhjelpe situasjonen slik at det er fornuftig å iverksette den uten en mer omfattende utredning. Med dagens strømstøtteordning tar staten mye av kostnaden for høye spotpriser for husholdningene. Samtidig vil forbrukere som binder seg til dyre fastprisavtaler risikere å betale mye mer ved et eventuelt fall i spotprisene, slik at de samlet sett har få incentiver til å binde seg i tiden fremover. Dette gjelder uavhengig av om de foreslåtte endringene i skattereglene innføres eller ikke. Produsentene vil uansett ikke tilby fastprisprodukter til en mye lavere pris enn hva de forventer å oppnå i spotmarkedet.

Om behovet for endringer i beregningen av grunnrenteskatten på lengre sikt

Konkurransetilsynet er åpen for at foreslåtte endringer i grunnrenteskatten kan bidra til at produsenter tilbyr større volum av kraft til fastpris og lavere priser knyttet til disse leveransene. Det er imidlertid tilsynets vurdering at høringsnotatet i for liten grad belyser hvorvidt dette vil være tilfellet. Videre er tilsynet bekymret for at foreslåtte krav til fastprisavtalene mellom strømleverandører og sluttbrukere vil kunne virke mot sin hensikt, ved at det kan bli mindre attraktivt for strømleverandørene å tilby slike avtaler.

Konkurransetilsynet savner en vurdering av om de foreslåtte endringene faktisk vil kunne bidra til et bedre tilbud av fastprisavtaler. Departementet viser til at produsenter kan oppnå en sikker inntekt ved en lavere andel prissikring gjennom dagens ordning enn ved den foreslåtte nye modellen, uten å dra noen slutning om hvilken betydning dette har for tilbudet av fastprisavtaler. Forslaget synes å legge til grunn påstander fra markedsaktører om at endringer i verdsettelsen av vannkraft i grunnlaget for grunnrenteskatt vil bidra til et økt tilbud av vannkraft til fastpris. Samtidig er Konkurransetilsynet av den oppfatning at produsentenes tilbud av fastprisprodukter i stor grad vil være basert på forventninger om fremtidig spotpris. Endringer i skattereglene kan påvirke forsikringselementet i fastprisavtalene, men siden usikkerheten om fremtidig prisnivå er stor, er det etter tilsynets oppfatning lite trolig at de foreslåtte endringene i beregning av grunnrenteskatten vil være egnet til å løse dagens situasjon med høye strømpriser. Dessuten påpekes det i høringsnotatet at kontraktsunntaket vil medføre økte administrative kostnader for Skatteetaten.

Høringsnotatet synes å legge til grunn at den lave utbredelsen av fastpriskontrakter skyldes forhold på tilbudssiden. Etter Konkurransetilsynets vurdering burde det ha vært gjort en undersøkelse over lengre tid av hvilket tilbud av fastprisavtaler sluttbrukere har stått overfor og deretter vurdert om endringene ville bidra til at sluttbrukere fikk et bedre (eller dårligere) tilbud. I høringsnotatet er det tatt utgangspunkt i priser og tilbud på en gitt dato i en situasjon der det var stor usikkerhet knyttet til fremtidig prisnivå. Departementet burde etter tilsynets oppfatning i stedet sett på tilbudet av fastprisavtaler over en lengre periode for å danne et representativt bilde av hvordan dette markedet har fungert. I lys av dette burde det vært vurdert hvordan de foreslåtte endringene ville påvirke tilbudet av fastpriskontrakter også i en normalsituasjon. Det burde også blitt undersøkt hvorvidt den lave andelen fastpriskontrakter skyldes forhold på etterspørselssiden. Sammenlignet med eksempelvis Sverige, har det i Norge vært mindre vanlig for forbrukere å velge fastprisprodukter på strømmarkedet, jf. boks 1 i høringsnotatet.

Videre vises det i høringsnotatet til at markedsaktører hevder at det finansielle markedet for sikringsprodukter ikke er likvid nok til å gi tilfredsstillende sikring. Det pågår nå et arbeid med å gjennomgå status for det finansielle markedet i Norden og prissikringsmulighetene til kraftleverandører i Norge. Konkurransetilsynet er positive til at påstandene fra markedsaktørene vurderes nærmere. Konklusjonene fra dette arbeidet burde imidlertid foreligge før de foreslåtte endringene i regelverket trer i kraft. Dette gjelder særlig ettersom det tidligere har vært vist til det finansielle markedet som mulighet for sikring og at reglene dermed ikke har blitt endret.

Det er dessuten Konkurransetilsynets vurdering at de foreslåtte kravene til standardiserte fastprisavtaler mellom strømleverandører og sluttbrukere kan motvirke hensikten ved forslaget. Dette gjennomgås nærmere i det videre.

Om kravene til fastprisavtaler mellom strømleverandører og sluttbrukere

Det legges i forslaget opp til et krav om standardiserte fastprisavtaler mellom strømleverandører og sluttbrukere for at den solgte kraften skal omfattes av

kontraktsunntaket. De foreslåtte standardiserte fastprisavtalene innebærer betydelige begrensninger i strømleverandørenes tilpasningsmuligheter.

Konkurransetilsynet savner en begrunnelse for og vurdering av konsekvensene av de foreslåtte begrensningene, særlig når det gjelder varighet, pris og mulighet for å tilby tilleggstjenester. I tillegg savner tilsynet en vurdering av om det er hensiktsmessig med en handelsplattform for fastprisavtaler mellom kraftprodusenter og strømleverandører, slik det legges opp til i innspillet fra Eidsiva Energi, vedlagt høringsnotatet.

Det legges i forslaget opp til at strømleverandører skal videreselge strøm til sluttbrukere med et maksimalt prispåslag på 0,5 øre på prisen de betaler kraftprodusentene. Konkurransetilsynet savner en redegjørelse for hvordan departementet har kommet frem til dette prispåslaget, samt hvorvidt dette skal reguleres over tid. Som Konkurransetilsynet har fremhevet ved tidligere anledninger, kan makspris ha en rekke uheldige effekter. Dette vil også gjelde for maksimale påslag.

Dersom det maksimale påslaget settes så lavt at det er lite lønnsomt for strømleverandørene å tilby fastprisavtaler, vil det begrense strømleverandørenes insentiv til å selge strøm gjennom fastprisavtaler. Departementet synes i høringsnotatet å legge til grunn at påslaget ikke bør settes høyere enn det som er nødvendig for å dekke kostnadene ved å tilby fastprisavtalen for den mest effektive aktøren. Hvis påslaget legges på det nivået vil ikke andre enn den mest effektive aktøren være interessert i å tilby fastprisavtaler, ettersom de taper penger på det. Det er heller ikke sikkert at den mest effektive aktøren vil tilby dette. Den vil da uansett ha begrensede insentiver til å presse produsentene til å tilby lavere priser og vil heller ønske å få kunder til å inngå andre, mer lønnsomme avtaletyper.

Videre er det slik at en makspris gjerne blir gjeldende pris. Dette innebærer at dersom maksimalt påslag settes for høyt, kan man ende opp med dyrere fastprisavtaler enn det som kunne vært tilfellet dersom konkurransen fikk fungere uten en makspris som referanse.

Kravet om maksimalt påslag vil også kunne begrense strømleverandørenes muligheter til å tilby sluttbrukerne tilleggstjenester. Konsekvensene kan være mindre innovasjon og produktutvikling til skade for kundene. Tilleggstjenester kan blant annet gi sluttbrukerne bedre oversikt over strømforbruket, hvordan dette fordeler seg gjennom døgnet og hvordan det å ta i bruk nye teknologiske løsninger kan bidra til å redusere energibehovet eller optimalisere forbruket. Et eksempel på sistnevnte kan være elbil-lading når spotprisen er lav.

Det legges i forslaget opp til at avtalene mellom strømleverandører og sluttbrukere skal være på 3, 5 eller 7 år. Konkurransetilsynet savner en begrunnelse for dette. Slike begrensninger i strømleverandørenes handlefrihet er uheldig dersom sluttkundene etterspør kortere avtaler.

På bakgrunn av ovennevnte er Konkurransetilsynet bekymret for at de foreslåtte begrensningene i fastprisavtaler mellom strømleverandører og sluttbrukere kan bidra til at tilbudet av fastprisavtaler til sluttbrukere ikke blir så godt som det kunne blitt, og i verste fall at det blir dårligere enn det er under dagens regler.

Det vises i høringsnotatet til at det maksimale prispåslaget skal motvirke skattemessige tilpasninger ved interessefellesskap mellom kraftprodusent og strømleverandør. Etter Konkurransetilsynets vurdering burde det utredes om dette kan oppnås gjennom andre virkemidler. I innspillet fra Eidsiva Energi legges det opp til at avtalene skal inngås gjennom en handelsplattform. Det er tilsynets vurdering at det burde vurderes om en slik plattform kan utformes på en slik måte at dette sikrer handel på armlengdes avstand og markedsmessige priser mellom kraftprodusenter og strømleverandører, samt bidrar til å legge til rette for god konkurranse mellom strømleverandørene. Dersom endringene i beregning av grunnrenteskatt ikke kan gjennomføres uten å innføre et fast påslag, så kan det tenkes at det beste for sluttbrukerne vil være at endringene ikke gjennomføres.

Oppsummering

Det er usikkert om de foreslåtte endringene i skattereglene vil bidra til å avhjelpe dagens situasjon med høye strømpriser. Det bør derfor utredes nærmere om det er sannsynlig at de foreslåtte endringene vil bidra til et bedre tilbud av fastprisavtaler før det tas endelig stilling til om de skal innføres. Dersom endringene i liten grad vil påvirke prisene sluttbrukerne står overfor, tilsier dette at de foreslåtte endringene ikke bør innføres. Videre vil Konkurransetilsynet fraråde endringer i skattereglene dersom dette ikke kan gjennomføres uten å regulere sluttbrukerprisen. Det bør derfor i det videre arbeidet vurderes om det er andre virkemidler enn maksimalt prispåslag som kan hindre skattemessig tilpasning ved interessefellesskap mellom kraftprodusent og strømleverandør.

Formålet med forslaget er å legge til rette for et bedre tilbud av fastprisavtaler for husholdninger og næringsliv. For å oppnå dette må kraftprodusentene ha insentiver til å tilby gunstige fastprisavtaler til strømleverandørene, og strømleverandørene må ha insentiver til å tilby gunstige fastprisavtaler til sluttkundene, herunder å presse kraftprodusentene til å tilby lavere priser.

Konkurransetilsynet er åpen for at foreslåtte endringer i grunnrenteskatten kan bidra til at produsentene tilbyr større volum av kraft til fastpris og lavere priser, men det er uklart hvor stor denne effekten vil være. Videre er tilsynet bekymret for at forslaget vil begrense strømleverandørenes insentiver til å tilby gunstige fastprisavtaler til sluttbrukerne og til å presse kraftprodusentene til å tilby lavere priser.

Det er Konkurransetilsynets syn at eventuelle endringer i beregning av grunnrenteskatt burde baseres på en modell som ikke begrenser strømleverandørenes insentiver til å tilby gunstige fastprisavtaler og til å presse kraftprodusentene til å tilby lavere priser. Videre bør det etter tilsynets syn vurderes nærmere om det er sannsynlig at en slik modell faktisk vil kunne bidra til et bedre tilbud av fastprisavtaler for husholdninger og næringsliv.

Med hilsen

Hanne Dahl Amundsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker
Finansdepartementet

Postadresse
Postboks 8008 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@fin.dep.no