



Mottaker
Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2023/0457-2

Saksbehandler: Rudi Wiers
Saksansvarlig: Marita M. Skjæveland

Dato: 15.12.2023

Høringsuttalelse - Strømprisutvalgets rapport

1 Om høringen

Det regjeringsoppnevnte Strømprisutvalget avga sin rapport, "Balansekunst", til Olje- og energidepartementet 12. oktober 2023. Rapporten er sendt på offentlig høring og høringsfristen er 15. desember 2023.

Strømprisutvalgets mandat har vært å utrede og drøfte ulike modeller som kan bidra til mer stabile, forutsigbare og konkurransedyktige priser til husholdninger, industri og næringsliv, samt sikre investeringer i fornybar energi. Kraftmarkedets grunnleggende funksjon er å sikre trygg tilgang på kraft til forbrukere og ulike samfunnsfunksjoner til lavest mulig kostnad, på kort og lang sikt. Modellene som utvalget vurderer skal kunne sikre den norske forsyningssikkerheten på kort og lang sikt, og gi nødvendige insentiver til produksjon, magasindisponering, kraftutveksling og forbruksadferd som er i tråd med dette.

I rapportens første del er det en omfattende beskrivelse av engrosmarkedet og sluttbrukermarkedet, slik de ser ut i dag. I andre del beskriver utvalget sentrale utviklingstrekk i Norge og i våre naboland, med vekt på det som er av betydning for strømprisene i Norge i årene som ligger foran oss. I del tre vurderer utvalget en rekke tiltak, blant annet alternative markedsmodeller for engrosmarkedet, ulike informasjons- og regulerings tiltak i engros- og sluttbrukermarkedet og alternative tiltak for omfordeling ved høye strømpriser. Tiltakene er vurdert basert på kriteriene som fremkommer av utvalgets mandat.

Utvalget presiserer i rapporten at det ikke gir anbefalinger om hva som bør eller ikke bør gjennomføres av tiltakene som er vurdert, men at man ønsker å gi beslutningstakere og andre et grunnlag for å gjøre egne beslutninger basert på tiltakenes virkning.

Departementet ber i høringsbrevet om innspill til Strømprisutvalgets vurderinger og forslag.

2 Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynets samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv ressursbruk ved å fremme konkurranse som er til fordel for næringsliv og forbrukere i Norge. Tilsynet vil derfor i høringssvaret legge vekt på overordnede prinsipper som er viktige for å legge til rette for velfungerende konkurranse og effektiv ressursbruk. Utvalgets rapport er omfattende og vurderer en rekke tiltak. Tilsynet legger til grunn at det vil være egne høringsprosesser knyttet til eventuelle konkrete forslag om tiltak eller reguleringer som utvalget har vurdert. Etter Konkurransetilsynets oppfatning gir Strømprisutvalgets rapport faglige og helhetlige vurderinger av over 50 mulige tiltak i kraftmarkedene, i lys av forventede endringer fremover.

Tilsynet mener det er positivt at utvalgets analyser av tiltakenes virkninger er gjort langs flere ulike dimensjoner, blant annet prisvirkninger, påvirkning på atferden til aktørene i verdikjeden, konsekvenser for kraftsystemet og samfunnet for øvrig. Det er også positivt at utvalget peker på ulike barrierer og problemstillinger for å kunne gjennomføre tiltakene.

Konkurransetilsynet ser at et sentralt bakteppe for utvalgets rapport er kraftprissjokket i Europa de to siste årene. Tilsynet er enig med utvalgets vurdering om at de høye kraftprisene først og fremst er et fordelingsproblem, utløst av en uventet situasjon med energiknapphet i Europa. Høye og uforutsigbare priser kan skape store utfordringer både for forbrukere og næringsliv, men det betyr ikke nødvendigvis at markedet ikke fungerer.

Konkurransetilsynet er enig med utvalget i at en sterk norsk kraftbalanse vil være den viktigste faktoren for å oppnå konkurransedyktige priser i Norge fremover. Tilsynet viser videre til at det da er desto viktigere med effektive prissignaler som gir riktige insentiver til å gjøre tilstrekkelige investeringer, både på produksjons- og forbrukssiden, til en lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad.

Konkurransetilsynet er også enig med utvalget i at energiomstillingen kan føre til et høyere prisnivå og større svingninger i engrosprisene enn det har vært historisk. Et godt tilbud av prissikring og tilrettelegging for investeringer i forbrukerfleksibilitet vil derfor ha stor betydning for hvor godt markedet vil lykkes fremover. I tillegg er tilsynet enig med utvalget i at beredskap for omfordeling er viktig for å unngå uheldige fordelingsvirkninger. Med de strukturelle endringene som skjer i markedet fremover, blant annet med økt andel ikke-regulerbar kraftproduksjon, blir den regulerbare vannkraften i Norge enda viktigere enn den har vært før. Det blir derfor enda viktigere å legge til rette for velfungerende konkurranse om produksjon og salg av kraft. Velfungerende konkurranse er en forutsetning for at kraftprodusentene disponerer vannet på en måte som er mest mulig gunstig for samfunnet.

2.1 Et markedsbasert system for omsetning av kraft

Konkurransetilsynet er enig med utvalget i at det markedsbaserte, desentraliserte engrosmarkedet for kraft bør bestå. Som utvalget mener tilsynet at dagens system basert på marginalprising i engrosmarkedet fremstår som det beste alternativet når markedet skal håndtere energiomleggingen og fornybarandelen øker.

Konkurransetilsynet deler utvalgets vurdering av alternative markedsmodeller og er enig i konklusjonen om at alternativer til dagens markedsbaserte modell ikke ser ut til å gi bedre ressursutnyttelse eller større samfunnsøkonomisk overskudd. Tilsynet viser til at med en markedsbasert løsning har strømprisene stort sett holdt seg lave i Norge siden dereguleringen av kraftmarkedet på 1990-tallet, sammenlignet med andre land. Samtidig har utenlandshandel ført til økt forsyningssikkerhet. Dette er særlig viktig i Norge siden vi har et vannkraftbasert system hvor tilsiget av vann varierer betydelig. Muligheten for import sikrer kraftforsyningen også i tørrår, fordi man da kan importere fra utlandet. Dagens system gjør videre at det settes en felles pris for all strømproduksjon, uavhengig av om kraften er produsert ved teknologier med ulik produksjonskostnad. Denne prisen reflekterer den totale ressurstilgangen og den samlede etterspørselen. Systemet kombinerer dermed hensynet til forsyningssikkerhet med god ressursutnyttelse og bidrar til at totalkostnadene ved kraftforsyningen blir lavere enn de ville vært med alternative løsninger.

2.2 Tiltak i engrosmarkedet

Konkurransetilsynet mener overordnet at utvalgets analyser synliggjør at det er svært krevende å oppnå ulike og kryssende hensyn ved å regulere markedet. Dersom målet er lave,

forutsigbare og konkurransedyktige priser, kan en makspris for strøm virke fornuftig. Erfaring viser imidlertid at en makspris ofte blir gjeldende pris. I så fall vil man ikke kunne nyte godt av lave priser når markedsforholdene ligger til rette for det. En makspris vil dessuten ramme forsynings sikkerheten, både på kort og lang sikt. Makspris gir ikke forbrukerne incentiver til å spare på strøm og produsentene mister incentivet til å spare på vannet i magasinene. Da kan det i verste fall bli nødvendig med rasjonering. På lengre sikt vil det også kunne forhindre at det bygges ny og sårt tiltrengt kraftproduksjon. For å unngå risiko for rasjonering må man da øke maksprisen for å få nok produksjon.

For flere av tiltakene som utvalget vurderer, for eksempel reduksjon i bruken av utvekslingskapasitet med utlandet eller tiltak som griper inn i vannmagasindisponeringen, er i tillegg den kortsiktige effekten på pris usikker. Reduksjon av utvekslingskapasitet med utlandet vil ha negativ effekt på forsynings sikkerheten siden Norge vil være avhengig av import i tørrår. På tilsvarende måte vil begrensninger på eksport redusere vannverdiene til kraftprodusentene, slik at det blir mindre lønnsomt å produsere kraft i Norge. Dette kan dermed redusere samlet samfunnsøkonomisk overskudd. Utvekslingskapasiteten har videre bidratt til å utvide markedet og reduserer dermed kraftprodusentenes muligheter til å utøve markedsmakt.

Konkurransetilsynet deler utvalgets vurdering om at engrosmarkedet skal gjennom en omstillingsperiode og at dette trolig kan føre til et høyere gjennomsnittlig prisnivå og større variasjon i prisene. Med den eksisterende modellen for prissetting vil inntektene til kraftprodusenter med lave produksjonskostnader øke, samtidig som forbrukerne står overfor høyere strømkostnader og større prisvariasjon. Tilsynet er videre enig i at tilgang på muligheter til prissikring for sluttbrukere derfor vil bli viktigere framover. Et mer velfungerende sluttbrukermarked for fastprisavtaler er avhengig av at det er gode muligheter for prissikring i engrosmarkedet.¹

Konkurransetilsynet er enig med utvalget i at god likviditet i terminmarkedet kan bidra til et mer et velfungerende marked for fastprisavtaler i sluttbrukermarkedet. Markedsaktørens incentiver til å tilby fastprisavtaler er nært knyttet til mulighetene for å kunne prissikre volumer av kraft fremover i tid. Økt likviditet kan derfor bidra til å styrke konkurransen om å tilby fastprisavtaler, både til husholdninger og næringskunder. Det er derfor positivt at Reguleringsmyndigheten for energi (RME) nå er i gang med å kartlegge aktørenes muligheter for prissikring i norske budområder.² I den sammenheng deler tilsynet utvalgets oppfatning om at det vil være fornuftig av RME å trekke erfaringer fra et pilotprosjekt i Sverige, der nettoperatøren Svenska Kraftnät deltar aktivt i dette markedet, der de gjennom en auksjon tilbyr seg å være motpart for EPAD-kontrakter.³

Konkurransetilsynet er også enig med utvalget i at det midlertidige kontraktsunntaket for grunnrenteskatten kan bidra til å øke tilbudet av fastprisavtaler til næringslivet. Samtidig er det noen negative konsekvenser som bør inkluderes i en vurdering om å videreføre ordningen. Tilsynet har tidligere uttalt at de standardiserte fastprisavtalene som reguleringen definerer, innebærer betydelige begrensninger i strømleverandørenes tilpasningsmuligheter.⁴ Dersom det regulerte maksplaset er satt for lavt, vil strømleverandørene ikke ha incentiv til å tilby

¹ Rapporten side 229-230.

² Se pressemelding fra RME 18. september 2023: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nytt-fra-rme/nyheter-reguleringsmyndigheten-for-energi/undersokelse-om-prissikringsmuligheter-i-norske-budomraader/>

³ <https://www.svk.se/utveckling-av-kraftsystemet/systemansvar--elmarknad/pilotprojekt-stod-for-prissakring-pa-den-svenska-elmarknaden/>

⁴ Se Konkurransetilsynets høringsuttalelse 31. august 2023 – Kontraktsunntak i grunnrenteskatten knyttet til fastprisavtaler for strøm, side 3.

disse avtalene. Som nevnt over viser erfaring at makspris ofte blir gjeldende pris. Dersom det regulerte makspåslaget er satt for høyt, kan det derfor medføre at man ender opp med dyrere fastprisavtaler enn det som kunne vært tilfellet dersom konkurransen fikk fungere uten maksprisen som referanse. Kravet om regulert makspåslag kan også begrense strømleverandørenes muligheter til å tilby sluttbrukerne tilleggstjenester, som blant annet kan bidra til å redusere energibehovet eller optimalisere forbruket. Konsekvensene kan derfor være mindre innovasjon og produktutvikling, til skade for kundene.

Ordningen med kontraktsunntak for grunnrenteskatt er i dag basert på bilaterale avtaler mellom kraftprodusenter og strømleverandører. Det er ikke gitt at alle strømleverandørene får tilbud om slike bilaterale avtaler. Videre kan denne ordningen i seg selv bidra til at terminmarkedet blir mindre likvid. Samlet kan dette føre til reduserte muligheter for prissikring for strømleverandører som ikke får tilgang til disse bilaterale avtalene. Det kan igjen medføre en konkurranseulempe for strømleverandører, som i verste fall kan bidra til å redusere konkurransen også i sluttbrukermarkedet. Konkurransetilsynet anbefaler på denne bakgrunn at det gjøres en grundig og helhetlig vurdering av virkningene av unntaket fra grunnrenteskatten før det besluttes om denne reguleringen skal videreføres.

2.3 Tiltak i sluttbrukermarkedet

I sluttbrukermarkedet for kraft har utvalget vurdert tiltak om mer informasjon til kundene, endringer i rammebetingelsene for markedet og økt regulering av markedet.

Konkurransetilsynet deler utvalgets vurdering om at det er utfordringer i sluttbrukermarkedet knyttet til informasjonsasymmetri mellom tilbuds- og etterspørselssiden, som gjør det utfordrende for forbrukere å orientere seg i markedet. Dette kan ha bidratt til å passivere forbrukerne og det bidrar igjen til at selskapene konkurrerer mindre hardt. Tilsynet er derfor enig med utvalget i at forbrukere trenger mer og bedre informasjon for å kunne ta gode valg. Dette vil legge til rette for mer aktive kunder og derigjennom mer velfungerende konkurranse. På denne bakgrunn mener Konkurransetilsynet det er positivt at det allerede er innført en rekke nye krav til strømleverandørenes informasjon,⁵ i tillegg til at det er foreslått ytterligere krav som nå er på høring.⁶ I det videre er det også viktig med effektiv håndheving av disse reguleringene, slik at man oppnår ønsket effekt.

Konkurransetilsynet anbefaler på denne bakgrunn at man ikke innfører mer inngripende tiltak som ikke er rettet mot å gi forbrukerne bedre informasjon. Det er tilsynets oppfatning at de nye reguleringene som er innført må få virke, slik at det er grunnlag for å vurdere hvilken effekt de har. Mer inngripende regulering, som for eksempel regulering av pris eller tilbud, vil på sikt kunne hindre innovasjon og/eller øke etableringsbarrierene i markedet. Slik regulering vil kunne hindre utviklingen mot et mer effektivt sluttbrukermarked for strøm. I fremtidens sluttbrukermarked er det spesielt viktig med effektiv konkurranse. Dette er også viktig fordi det kan bidra til mer forbrukerfleksibilitet ved at kundene, så langt som mulig, kan legge forbruket sitt til tider med lavere pris.

2.4 Tiltak for omfordeling og beredskap (strømstøtte)

Utvalget har også vurdert en rekke ulike forslag til tiltak for å beskytte forbrukere i perioder der strømprisene blir så høye at omfordelingsvirkningene blir sosialt uakseptable.

⁵ Se Konkurransetilsynets høringsuttalelse 30. mai 2022 - Forslag til endringer i prisopplysningsforskriften og forskrift om kraftomsetning og netjtjenester, punkt 2.

⁶ Høringsbrev fra Olje- og energidepartementet og Barne- og familiedepartementet 3. november 2023, Høring – Tiltak for et mer forbrukervennlig strømmarked – forslag til endringer i energiloven og ulike forskrifter.

Konkurransetilsynet er enig i at beredskap for mulig omfordeling er et nødvendig tiltak for å kunne håndtere uønskede fordelingsvirkninger av ekstreme hendelser, slik som energikrisen i Europa og det påfølgende kraftprissjokket. Tilsynet er derimot skeptisk til politisk bestemte tak eller rabatter på sluttbrukerprisen som griper inn i en sentral konkurranseparameter, da dette bryter med dagens markedsmodell og svekker betydningen av prissignalene fra engrosmarkedet både for forbruk og nyetableringer. Det samme gjelder, om enn i mindre grad, for støtte som tildeles over strømregningen. På bakgrunn av dette er det tilsynets oppfatning at tiltak for omfordeling gjennom kontantoverføringer til forbrukere, vil være mest effektivt som omfordelingstiltak fordi det ikke forstyrrer prissignalene og heller ikke gir høyest støtte til kundene med høyest forbruk.

Med hilsen

Marita Skjæveland
nestleder

Mottaker
Olje- og energidepartementet

Postadresse
Postboks 8148 Dep

Poststed
0033 OSLO
Norge

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

Kopi til:

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO
Norge

postmottak@nfd.dep.no