

NOTAT

Til	Norsk Varmepumpeforening og NHO Elektro
Fra	Clemens Kerle og Maria Stokseth Hurlen
Dato	7. april 2025
Emne	Norgespris i lys av EØS-avtalen

1. INNLEDNING

Regjeringen har foreslått å innføre en fastprisordning for kraft på 40 øre per kWh (**Norgespris**) fra 1. oktober 2025. Den foreslåtte ordningen skal være et frivillig alternativ til strømstøtten som alle husholdninger og fritidsboliger vil få tilbud om. Forslaget ble sendt på høring 10. mars 2025. Videre foreslo regjeringen 31. mars også å innføre Norgespris for husholdninger som bruker fjernvarme.

CMS Kluge Advokatfirma AS (**CMS Kluge**) har av Norsk Varmepumpeforening og NHO Elektro blitt bedt om å vurdere om Norgespris kan være i strid med EØS-avtalen.

I punkt 2 i notatet gir vi en oppsummering av vurderingen. Punkt 3 forklarer den foreslåtte ordningen, og påpeker noen mulige virkninger. Punkt 4 vurderer Norgespris opp mot EU-regelverket for kraftmarkeder, især elektrisitetsdirektiv 2009/72. Til sist belyser punkt 5 Norgespris' forhold til statsstøtteregelverket.

2. OPPSUMMERING

Norgespris vil kunne gjelde for alle husholdninger og fritidsboliger – med volumbegrensninger som i praksis vil ha svært lite praktisk effekt. Det fremstår som sannsynlig at Norgespris vil medføre blant annet økt strømforbruk, høyere strømmarkedspriser i perioder med ellers høye priser, økte priser for næringslivet og nabolandene, merinntekter for vannkraftprodusenter og svekkete insentiver til strømsparing og forbrukerfleksibilitet. Med andre ord innebærer Norgespris et betydelig inngrep i det liberaliserte kraftmarkedet, hvor **pris ifølge EØS-avtalen skal dannes av etterspørsel og tilbud**.

Under EØS-avtalen kan slike **statlige inngrip i kraftmarkeds prisdannelsesfunksjon kun rettfærdiggjøres dersom de er nødvendig for å oppnå et legitimt formål, er forholdsmessige og ikke-diskriminerende**. Etter vårt syn er ikke disse forutsetningene til stede for Norgespris:

- Det er ikke sikkert om en ordning som kommer tilnærmet alle husholdninger til gode kan anses for å forfølge et **legitimt formål**, siden den ikke bare beskytter sårbare kunder;
- Det er usannsynlig at ordningen kan anses for å være **forholdsmessig**, gitt at det finnes alternativer som ikke vil ha slike innvirkninger på kraftmarkedet;
- Norgespris **diskriminerer** også mellom produksjon av ulike former av fornybar energi, ulike energi- og oppvarmingskilder og energieffektiviseringstiltak.

Vi mener derfor at det er sannsynlig at Norgespris er i strid med EØS-avtalen, og især **elektrisitetsdirektiv 2009/72**.

Videre mener vi at Norgespris kan anses for å utgjøre indirekte statsstøtte til (vann)kraftprodusenter, og også være **i strid med EØS-avtalen** av den grunn.

3. BAKGRUNN

I en pressemelding 31. januar 2025 foreslo regjeringen flere grep for å sikre lavere strømregninger. Blant disse forslagene er et forslag om å innføre en ordning med fastpris for strøm på 40 øre per kWh fra 1. oktober 2025,¹ Norgespris. Forslaget ble sendt på høring 10. mars 2025.² Videre foreslo regjeringen 31. mars også å innføre Norgespris for husholdninger som bruker fjernvarme.³

Norgespris skal være en frivilling ordning som alle husholdninger og fritidsboliger vil få tilbud om, slik at det er opp til hver enkelt kraftkunde selv å velge om den ønsker å bruke Norgespris eller å beholde strømstøtten. Prisen er fastsatt basert på historiske gjennomsnittspriser og forventede priser.

Det skal innføres et forbrukstak på Norgespris. I høringen ber regjeringen om å få innspill til om forbrukstaket bør settes til 3 000, 4 000 eller 5 000 kWh per måned for boliger og 500, 1 000 eller 1 500 kWh per måned for fritidsboliger.

Siden fremtidig markedspris for strøm er vanskelig å forutse, er det ikke rett frem å fastslå hvilke konsekvenser den vil ha. Det må likevel kunne legges til grunn at ordningen vil være såpass fordelaktig, særlig for sluttbrukere i Sør-Norge,⁴ at det for et stort antall kunder vil være rasjonelt å velge Norgespris, og at ordningen vil også derfor ha betydelige virkninger.

Regjeringen selv mener at virkningene på engrosprisene vil være begrenset, gitt at det er stor fleksibilitet i det øvrige kraftmarkedet og at prisen avhenger av en rekke faktorer innad i Norge og i landene rundt oss. Derimot påpeker regjeringen også at Norgespris vil svekke insentivene til strømsparing, energieffektivisering og flytting av forbruk til timer med lavere pris, og insentivene til å investere i oppvarmingsløsninger som er basert på alternativer til strøm, herunder varmpumper, vedfyring, flis og pellets, sammenlignet med dagens strømstøtneordning.

Virkningene av Norgespris har blitt mye diskutert. Blant annet har THEMA Consulting (**THEMA**) gjennomført to analyser av Norgespris' virkninger.⁵ THEMA mener blant annet at Norgespris vil føre til

- økt strømforbruk i hus og hytter;
- økte priser for næringsliv og industri i Norge, og for Sverige, Finland og Danmark;
- høyere markedspriser i perioder med høye priser, og dermed økte inntekter til (vann)kraftprodusenter, mens vind- og solkraftprodusenter vil kunne ha reduserte inntekter;
- svekkete insentiver til strømsparing og forbrukerfleksibilitet (det foreslåtte forbrukstaket vil kun påvirke et fåtall av forbrukerne).

¹ Regjeringen (2025) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-grep-for-lavere-stromregninger-og-kontroll-over-kraftressursene/id3085960/>.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-ny-lov-om-norgespris-og-stromstoad-til-husholdninger/id3090841/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norgespris-og-stromstoad-til-husholdninger-som-bruker-fjernvarme/id3094397/>

⁴ E24 (2025) Regjeringens «norgespris» på strøm skiller landet ved Dovre – E24.

⁵ <https://zero.no/wp-content/uploads/2025/02/Virkninger-av-Norgespris.-Utvidet-rapport-250224.pdf>; <https://zero.no/ny-analyse-publisert-virkningene-av-norgespris/>

Det ligger utenfor vår kompetanse å vurdere hvor stor disse virkningene vil være. Det fremstår derimot sannsynlig for oss at virkningene som er skissert i det forgående vil inntreffe i noen grad, og vi legger det til grunn i det følgende.

4. NORGESPRIS ER SANNSYNLIGVIS I STRID MED DIREKTIV 2009/72/EF (TREDJE ELEKTRISITETSDIREKTIV)

Kraftmarkedet, og da særlig salg av kraft, ble liberalisert i EU gjennom en serie av lovgivningspakker kjent som energimarkedspakkene. Den første energimarkedspakken, vedtatt i 1996, introduserte grunnleggende prinsipper for konkurranse i kraftmarkedet. Den andre energimarkedspakken kom i 2003, og styrket konkurransen ytterligere: Kraftsalg skulle skje i et liberalisert marked gjennom konkurranse mellom ulike aktører.

Den tredje energimarkedspakken, vedtatt i 2009, er den siste «pakken» som er innlemmet i EØS-avtalen og gjelder for Norge, deriblant **direktiv 2009/72** (tredje elektrisitetsdirektiv). Dette direktivet inneholder de mest sentrale EØS-rettslige bestemmelsene om reguleringen av kraftmarkedet.

Dette regelverket tar utgangspunkt i at overføring og distribusjon av energi er naturlige monopoler, ettersom det ikke er økonomisk gjennomførbart å bygge konkurrerende nettverk for å betjene de samme kundene. For å sikre markedsåpning innen produksjon og forsyning, inneholder regelverket spesifikke regler om tredjepartsadgang, tariffsettelse og adskillelse av nettverksoperatører, som har blitt strammet inn over tid. Spesielt er nettverkstariffer, som utgjør en del av sluttbrukerprisen, underlagt forhåndsregulering.

I motsetning til hva som gjelder for nettverkstariffer, inneholder ikke regelverket eksplisitte bestemmelser om regulering av sluttbrukerpriser. Dette er ikke overraskende ettersom markedet for energiforsyning (og -produksjon) ikke er et naturlig monopol. Tvert imot kan det i prinsippet innføres konkurranse i dette markedet uten særskilt statlig inngripen, forutsatt at de tilstøtende monopolmarkedene for energioverføring og energidistribusjon er tilstrekkelig regulert. Basert på dette fastslo EU-domstolen i *Federutility* at hovedpresumsjonen i reglene om det indre energimarkedet er utvikling og opprettholdelse av kraftmarkeder basert på fri konkurranse, og priser som er et resultat av konkurranse: «*Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av denne bestemmelse – eller i øvrigt av direktivets andre bestemmelser – at prisen [...]alene skal fastsettes af forholdet mellem udbud og efterspørgsel, fremgår dette krav af selve formålet med og den almindelige opbygning af direktivet.*»⁶

Dette grunnprinsippet kommer også frem i fortalen til det tredje elektrisitetsdirektivet, som understreker viktigheten av at markedet for kraftsalg er konkurransebasert. Ifølge fortalepunkt 51 bør forbrukervern sikre at «*alle forbrukere innenfor Fellesskapet i vid forstand nyter godt av et konkurransebasert marked*». Videre følger det av fortalepunkt 51 at «*[f]remming av rettferdig konkurranse og lett tilgang for ulike leverandører samt kapasitet for ny elektrisitetsproduksjon bør være av største betydning for medlemsstatene, for at forbrukerne skal kunne dra full nytte av mulighetene ved et liberalisert indre marked for elektrisk kraft*». Det følger også av direktivet at medlemsstatene skal iverksette passende tiltak for å beskytte sårbare kunder.⁷

Rettspraksis har siden *Federutility* i større grad klargjort hva prinsippet om at prisdannelse skal skje basert på tilbud og etterspørsel innebærer for prisregulering, og andre statlige inngrep i kraftmarkedet.

⁶ Sak C-265/08 avsnitt 18–19.

⁷ Tredje elektrisitetsdirektiv artikkel 3 syvende avsnitt.

Eksempelvis har EU-domstolen i en nylig sak som gjaldt regulerte priser for sårbare forbrukere i Spania holdt fast at

«På dette grundlag fremgår det af Domstolens faste praksis, at selv om et statsligt indgreb i fastsettelsen af elektricitetsprisen udgør en hindring for at etablere et konkurrencebaseret marked for naturgas, kan et sådant indgreb dog tillades inden for rammerne af direktiv 2009/72, såfremt tre betingelser er opfyldt.

For det første, at det nævnte indgreb forfølger en almindelig økonomisk interesse, for det andet, at det overholder proportionalitetsprincippet, og for det tredje, at de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat deri, er klart definerte, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare og sikrer elektricitetsvirksomhedene like adgang til forbrugerne»⁸(vår uthevelse).

Rettspraksis som vi har vist til knytter seg i hovedsak til prisregulering for sluttkunder i kraft- og gassmarkedet, men det har blitt klargjort at EU-domstolen at prinsippene for prisregulering også gjelder andre typer statlig inngrep som påvirker fri prisdannelse i markedet basert på etterspørsel og tilbud.⁹

Det betyr altså at et inngrep i hvordan prisene i kraftmarkedet formes må være:

- (i) av allmenn økonomisk betydning,
- (ii) forholdsmessig og
- (iii) klart definert og ikke-diskriminerende.

Når det gjelder (i), er formålet med Norgespris å sikre kraft- og fjernvarmekunder lavere regninger. Slik ordningen er skissert, favner den imidlertid svært vidt og gjelder for alle husholdninger og fritidsboliger – med volumbegrensninger som vil ha svært lite praktisk effekt. Det innebærer at Norgespris treffer både de mest ressurssterke og de mest sårbare kundene på (tilnærmet) samme måte, slik at den vanskelig kan kategoriseres som «passende» for å beskytte sårbare kunder. Dermed er det ikke gitt at Norgespris kan anses for å oppfylle vilkår (i).

Etter vårt syn er det langt på vei av de samme grunner enda mer tvilsomt om Norgespris kan anses for å være forholdsmessig, jf. vilkår (ii). I dette ligger blant annet at tiltaket må være nødvendig for å oppnå hensynet bak, i den forstand at det ikke finnes mindre inngripende tiltak som kunne ha tjent til å oppnå formålet på en tilstrekkelig god måte. Norgespris vil uten tvil ha en rekke negative effekter, især også at andre land og norske forbrukere som ikke er omfattet av ordningen vil være utsatt for høyere priser.

⁸ Sak C-683/19, avsnitt 44.

⁹ Sak T-596/22, avsnitt 79-80: «For det andet skal det bemærkes, at såvel artikel 3, litra a) og b), i forordning 2019/943 som artikel 5, stk. 1, i direktiv 2019/944 fremmer den frie dannelse af elpriserne på grundlag af udbud og efterspørgsel. Det præciseres i nævnte artikler, er »prisdannelsen baseres på efterspørgsel og udbud«, »markedsregler tilskynder til fri prisdannelse og undgår tiltag, der hindrer prisdannelse baseret på efterspørgsel og udbud«, »[l]everandørerne skal frit kunne fastsætte den pris, til hvilken de leverer elektricitet til kunderne«, og »[m]edlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at sikre en effektiv konkurrence mellem leverandørerne. Det skal fastslås, at den anmeldte foranstaltning, for så vidt som de nationale myndigheders direkte indgreb herved begrænses til prisdannelsen på engrosmarkedet og ikke udvider dette til detailmarkedet, undtaget for så vidt angår lovregulerte kontrakter, i videst muligt omfang opretholder det princip om den frie dannelse af elpriserne på grundlag af udbud og efterspørgsel, som fremgår af forordning 2019/943 og direktiv 2019/944». Saken omhandler riktignok direktiv 2019/944 (fjerde elektrisitetsdirektivet). Vi ser derimot ingen grunn til å anta at andre tiltak som påvirker prisdannelsen i kraftmarkedet ikke skulle være anses som inngrep i markedet som må overholde de nevnte tre vilkår for å være forenlig med direktiv 2009/72.

Andre tiltak, eksempelvis å gi energistøtte som ikke er avhengig av strøm- eller fjernvarmeforbruk, vil ikke ha slike effekter. Det medfører etter vårt syn at ordningen bør anses for ikke å være forholdsmessig.

Angående vilkår (iii), kan det muligens også hevdes at Norgespris vil være diskriminerende, i den forstand at alternative energi- og oppvarmingskilder, og energieffektiviseringstiltak, ikke nyter av ordningen, og at den er isolert sett positiv for vannkraftprodusenter, men ikke sol- og vindkraft.

Samlet sett anser vi det som sannsynlig at Norgespris vil være i strid med direktiv 2009/72, og innføringen av ordningen vil derfor være i strid med EØS-avtalen. Siden ordningen vil ha grenseoverskridende effekter, og rammer nabolandene til Norge, anser vi det isolert sett mer vanskelig å rettferdiggjøre ordningen under EØS-avtalen, og mer sannsynlig at EFTA overvåkningsorganet ESA vil gripe inn.

5. NORGESPRIS KAN ANSES FOR Å STRIDE MED STATSSTØTTEREGELVERKET

EØS-avtalen artikkel 61(1) oppstiller et (prinsipielt) forbud mot tildeling av statsstøtte til et foretak eller til produksjon av enkelte varer. Som offentlig støtte i artikkel 61(1) forstand regnes tiltak som oppfyller følgende vilkår:

1. det må innebære en form for fordel for mottakeren (fordelskriteriet);
2. det må være gitt av staten eller av statsmidler (statsmidlerkriteriet);
3. mottaker må være å anse som et foretak (foretaks-kriteriet);
4. det må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet);
5. det må være egnet til å vri konkurransen (konkurransesvridningskriteriet); og
6. det må påvirke samhandelen innenfor EØS-området (samhandelskriteriet).

Samtlige av de ovennevnte vilkårene må være oppfylt for at forbudet skal komme til anvendelse. Vilkaarene er i praksis tolket vidt, og dersom et offentlig tiltak først innebærer en økonomisk fordel til et foretak, skal det generelt lite til for at de øvrige vilkårene er oppfylt. Brudd på statsstøtteregelverket, dvs. iverksettelse av støtte uten forhåndsgodkjennelse fra ESA, kan i ytterste konsekvens medføre at støttemottakeren må tilbakebetale støtte til støttegiveren. Dette gjelder både fra de direkte støttemottakerne og eventuelle indirekte støttemottakere.

I statsstøtteretten skiller man mellom såkalt direkte og indirekte statsstøtte. Når det etableres en støtteordning vil mottakerne av direkte statsstøtte være de aktørene som får utbetalt støtte under støtteordningen, forutsatt at samtlige vilkår i artikkel 61(1) er oppfylt. Det vil ikke være tilfelle for Norgespris, siden ordningen gjelder kun husholdninger, som ikke kan anses for å være foretak.

Derimot kan det være tale om indirekte støtte dersom ordningen vil gi fordeler også til andre enn de som *direkte* mottar støtte. ESA har for eksempel kommet til at en Enova-ordning, som ga støtte til forbrukere som byttet ut forurensende oppvarmingskilder med mer miljøvennlige alternativer, innebar *indirekte støtte* til produsenter av varmepumper og pelletsovnner fordi disse som en konsekvens av ordningen, ville

øke salget av sine produkter (pellets-saken).¹⁰ Videre har ESA kommet til at skattefritak for forbrukere ved kjøp av elbil innebærer en form for indirekte støtte til elbilprodusentene¹¹.

I foreliggende sak kan det være tale om indirekte støtte til især kraft-, og muligens også fjernvarmeprodusenter av to ulike årsaker.

For det første vil Norgespris sannsynligvis innebære høyere inntekter for vannkraftprodusenter, siden kraftprisen vil stige ytterligere når forbruket/prisen uansett er høyt. Derimot vil produsenter av kraft som ikke er regulerbar, som sol- og vindkraft, ikke tjene (i like høy grad) på Norgespris. Tvert imot vil deres inntekter kunne reduseres, nemlig dersom forbrukerne reduserer sitt forbruk når markedspris er under Norgespris. Det kan altså hevdes at Norgespris medfører en indirekte støtte til vannkraftprodusenter.

For den andre innebærer Norgespris at kun kraft- og fjernvarmekonsum støttes, men ikke andre energi- og oppvarmingskilder, som for eksempel biogass- og olje, vedfyring, flis og pellets, som i utgangspunktet synes å være i konkurranse med kraft. Videre vil ordningen gå på bekostning av energieffektiviseringsløsninger som varmepumper og isolering.

Denne differensieringen vil etter vårt syn kunne innebære statsstøtte til kraftbransjen (og muligens også til fjernvarmebransjen), på samme måte som støtte for elbiler, men ikke bensin- og diesalbiler, er å anse som statsstøtte til elbilbransjen.

Forgående kan også illustreres med EU-Kommisjonens meddelelse «*Tackling rising energy prices: a toolbox for action and support*»¹², som var en del av Kommisjonens respons til energikrisen. I meddelelsen gjøres det rede for ulike tiltak som medlemstatene kan iverksette for å redusere sluttbrukernes energikostnader. Det er påfallende at alle tiltak er rettet mot *energi*-, og ikke kun elektrisitetskostnader,¹³ antakeligvis også for å unngå at slike tiltak kommer i konflikt med statsstøttereguleringen. Under punkt 3.1.3, som gjelder statsstøtte, klargjør Kommisjonen for eksempel at “[m]easures of a general nature, equally helping all **energy consumers**, do not constitute State aid”. (vår utheving)

I likhet med våre vurderinger knyttet til Norgespris forhold til direktiv 2009/72, vil alternative tiltak, blant annet de som var anbefalt av EU-kommisjonen i meddelelsen, ikke medføre de statsstøtterettslige utfordringene som er omtalt i det forgående. Å gi for eksempel energistøtte som ikke er avhengig av strøm- eller fjernvarmeforbruk vil ikke medføre (indirekte) statsstøtte.

¹⁰ ESAs sak 329/09/COL. Tilskudd utbetalt til forbrukerne under støtteordningen var ikke ansett som statsstøtte, fordi forbrukere ikke kan anses som foretak i statsstøtterettslig forstand.

¹¹ Sak 150/15/COL.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A660%3AFIN&qid=1634215984101>

¹³ Se også punkt 3.1.1: «*Member States could: -Provide time limited compensation measures and direct support to energy-poor end-users including groups at risk, e.g. through vouchers or by covering parts of the energy bill, financed inter alia from the ETS revenues.*»