

Sammendrag av klage til EFTAs overvåkinsorgan (ESA): Manglende etterlevelse av EØS-retten gjennom innføring av Norgespris for strøm

Dette er en av to klager som er sendt til EFTAs overvåkinsorgan (ESA) på vegne av 26 aktører. I denne delen av klagen, argumenterer avsenderne for at Norgespris er en ulovlig statlig inngripen i kraftmarkedet som strider mot EØS-retten (elmarkedsdirektivet).

Kort om elmarkedsdirektivet:

Elmarkedsdirektivet (Directive 2009/72/EC) er en del av EØS-avtalen og har som formål å skape et konkurransedyktig og velfungerende indre marked for strøm. De viktigste prinsippene i direktivet er:

- **Markedsbasert prissetting:** Prisene på strøm skal i utgangspunktet settes av markedet. Statlig inngripen, spesielt i prissettingen for forbrukere, er kun tillatt i unntakstilfeller og under strenge vilkår.
- **Selskapsmessig og funksjonelt skille (unbundling):** Det må være et klart skille mellom nettselskapets monopolvirksomhet (distribusjon) og kraftleverandørenes konkurranseutsatte virksomhet (salg). Dette skal forhindre at nettselskapene misbruker sin posisjon til å utkonkurrere strømleverandører.
- **Beskyttelse av sårbare kunder:** Medlemslandene har et ansvar for å definere og beskytte sårbare kunder, men tiltakene skal være målrettede og stå i forhold til problemet.

1. Bakgrunn

Norge er et av verdens mest elektrifiserte land, med et totalt strømforbruk på 117 TWh i 2024. Av dette sto husholdningene alene for 39 TWh, tilsvarende om lag 33 prosent av det samlede forbruket.

Strømhengigheten blant norske husholdninger er betydelig høyere enn i de fleste EU-land. Den viktigste årsaken er at elektrisitet i stor grad benyttes til oppvarming – hele to tredjedeler av husholdningenes strømforbruk går til dette formålet.

Norge har vært en pioner innen liberalisering av kraftmarkedet, og har i dag et marked med rundt 100 strømleverandører. Forbrukerne kan fritt velge leverandør, og systemet er støttet av utbygging av avanserte målesystemer (AMS) med timesmåling, som gir grunnlag for mer aktiv forbrukertilpasning til prisendringer. Innføring av AMS-målere kostet norske strømkunder 10 mrd. kroner.

Nyere forskning viser at husholdninger faktisk reduserer strømforbruket i perioder med høye strømpriser. Dette understøttes av at spotpriskontrakter er dominerende: I tredje kvartal 2024 dekket de 94,9 prosent av husholdningenes strømforbruk. Dette gjør norske husholdninger særlig mottakelige for prissignaler – og understreker betydningen av å bevare slike prissignaler for å fremme velfungerende kraftmarked.

2. Innføring av Norgespris

Den norske regjeringen foreslo 31. januar 2025 å innføre Norgespris – en frivillig fastprisordning for strøm til husholdninger og fritidsboliger. Ordningen setter strømprisen til 40 øre per kWh ekskl. merverdiavgift, og er planlagt iverksatt 1. oktober 2025. En tilsvarende ordning for fjernvarme ble også foreslått og vedtatt. Lovvedtaket ble fattet av Stortinget 20. juni 2025.

Norgespris er et frivillig alternativ til den eksisterende strømstøtteordningen. Prisen er fastsatt med utgangspunkt i historiske og forventede kraftpriser, og antatt å ligge betydelig under markedsprisen i Sør-Norge. Regjeringen anslår at ordningen vil medføre offentlige utgifter på 6,6 milliarder kroner for strøm og 370 millioner kroner for fjernvarme i 2026. Estimater bygger på en forutsetning om at 70 prosent av husholdningene i Sør-Norge vil benytte seg av ordningen, selv om det for de fleste husholdninger vurderes som et økonomisk rasjonelt valg.

Det er de lokale nettselskapene og fjernvarmeselskapene som skal administrere ordningen og være kontraktspartnere overfor kundene. Nettselskapene mottar imidlertid ingen kompensasjon for de ekstra administrative kostnadene. Disse utgiftene må derfor dekkes over nettleien, og vil dermed belastes alle strømkunder – inkludert næringsliv, industri og kommuner som ikke omfattes av ordningen.

Ordningen skal vare til 31. desember 2029. Det er satt månedlige forbrukstak på 5000 kWh for husholdninger og 1000 kWh for fritidsboliger. Analyser viser at bare omtrent fire prosent av husholdningene vil overstige taket, noe som betyr at taket har begrenset praktisk effekt. I realiteten vil altså de fleste husholdninger som velger Norgespris, være skjermet fra prissignaler og markedseksposering.

3. Virkninger av Norgespris

Analyser og høringsinnspill peker på flere negative konsekvenser.

- Strømforbruket i husholdninger kan øke med 2–7 TWh innen 2030 sammenlignet med et scenario uten ordningen. Dette reduserer Norges kraftoverskudd og kan i verste fall gjøre landet til nettoimportør av kraft.
- Økt forbruk vil presse prisene opp for aktører utenfor ordningen (bedrifter, industri og kommuner). Anslag viser en prisøkning på opptil 8,8 prosent i 2030. Det er også ventet høyere og mer variable priser i Sverige, Finland og Danmark.
- Ordningen svekker insentivene til energieffektivisering og lokal kraftproduksjon, som varmepumper, solceller og smarte styringssystemer, eksempelvis smarte varmtvannsberedere. Dette strider mot målet om å redusere strømforbruket i bygg med 10 TWh innen 2030.
- Økt strømforbruk og lavere strømpris for husholdninger vil redusere etterspørselen etter ved og vedovner, med betydelige inntektstap for bransjen. Samtidig vil kraftprodusenter, spesielt de med magasinkapasitet, oppleve høyere inntekter som følge av økte markedspriser.
- Nettselskapene må administrere ordningen uten ekstra kompensasjon, noe som vil føre til høyere nettleie for alle kunder. De påtar seg også kredittrisiko og rettslig risiko.
- Flere sentrale instanser, blant annet NVE, SSB og Konkurransetilsynet, har uttrykt at strømprisene allerede har falt betydelig, og at en så kraftig markedsinngripen som Norgespris fremstår unødvendig.

- Ordningen er frivillig og forutsetter et aktivt valg fra kunden, noe som i praksis kan favorisere ressurssterke husholdninger med høyere inntekt, utdanning og digital kompetanse. Regjeringen har selv anslått at 30–40 prosent av husholdningene i Sør-Norge ikke vil benytte seg av Norgespris i 2026 – til tross for at det for de fleste vil være et økonomisk rasjonelt valg.
- Det anslås at 80 prosent av fritidsboligene i Sør-Norge vil benytte seg av ordningen, sammenlignet med 60 prosent av vanlige husholdninger. Dette viser at de mest velstående gruppene – inkludert eiere av fritidsboliger – i størst grad vil nyte godt av støtten. Klager fremholder at dette reiser alvorlige spørsmål om hvorvidt ordningen faktisk tjener et formål av allmenn interesse, slik EØS-retten krever for å unnta støtte.
- Innføringen av en sterkt subsidiert fastpris vil dessuten fortrenge markedsbaserte fastpriskontrakter og undergrave utviklingen av innovative energitjenester, som smart strømstyring og fleksibilitetsmarkeder. Dermed svekkes både markedets funksjonsevne og insentivene til teknologisk utvikling og energieffektivisering.

4. Juridisk analyse

Avsenderne argumenterer for at Norgespris utgjør en statlig intervensjon i strømmarkedet som bryter med flere bestemmelser i Direktiv 2009/72.

Avsenderne hevder at Norgespris innebærer en direkte statlig påvirkning av strømprisene som forbrukerne betaler, og dermed hindrer markedsbasert prisdannelse. Den avgjørende vurderingen er om tiltaket gir enkelte aktører en fordel fremfor andre, og hvorvidt de forutsigbare effektene av ordningen er konkurransevridende – uavhengig av intensjonen bak tiltaket.

Tre kumulative vilkår for prisregulering i energimarkedet

I henhold til etablert EU-rettspraksis kan prisregulering i energimarkedet kun være forenlig med EØS-retten dersom følgende tre vilkår er oppfylt:

4.1 Formål av allmenn økonomisk interesse

Avsenderne stiller spørsmål ved om Norgespris oppfyller dette vilkåret. Ordningen gjelder alle husholdninger og fritidsboliger, og er dermed ikke målrettet mot sårbare forbrukere. Aktørene viser til at energikrisen er over, og at strømprisene i Norge i stor grad har normalisert seg. Det fremstår derfor som tvilsomt at subsidiering av strømforbruk – inkludert for husholdninger med god økonomi og fritidsboliger – kan anses å tjene et allment økonomisk formål. Videre argumenteres det for at ordningen kan ha negative miljøeffekter ved å svekke insentiver til energieffektivisering og overgang til alternative energikilder, noe som strider mot EØS-avtalens miljømål og mål om reduksjon av klimagassutslipp.

4.2 Proporsjonalitet

Tiltaket må være egnet til å oppnå sitt formål, og ikke gå lenger enn nødvendig – særlig med hensyn til hvem som omfattes. Avsenderne mener at Norgespris ikke oppfyller dette kravet. De foreslår at direkte støtte til sårbare husholdninger, for eksempel 14 000 kr til de 20 prosent med lavest inntekt, ville vært mer målrettet og hatt færre negative effekter på markedet. Det høye forbruket (5000 kWh) svekker insentivene til å redusere strømforbruket, i motsetning til EU-reguleringer under energikriser, som opprettholdt insentiver til sparing ved å dekke kun deler av forbruket. Ordningen antas å ha en regressiv effekt, ved å favorisere husholdninger med høyt forbruk og dermed høyere økonomisk evne til å investere i energieffektivisering.

4. 3 Klarhet, transparens og ikke-diskriminering

Avsenderne hevder at finansieringen av ordningen er diskriminerende. Nettselskapene kompenseres ikke for administrasjonskostnadene, som i stedet dekkes gjennom nettleien for alle strømkunder – også de som ikke nyter godt av Norgespris. Dette bryter med prinsippet om ikke-diskriminering og likeverdig tilgang.

Unbundling og krysssubsidiering (Artikkel 26 og 31 i Direktiv 2009/72)

Direktivet stiller krav om et tydelig skille mellom monopolbasert nettdrift og konkurranseutsatt strømforsyning (unbundling). Avsenderne anfører at nettselskapenes rolle i administrasjonen av Norgespris – en aktivitet som ikke er knyttet til distribusjon – bidrar til å viske ut dette skillet. Dette kan svekke strømlleverandørenes rolle i markedet og åpne for at vertikalt integrerte energiselskaper utnytter sin monopolposisjon til å styrke sin konkurransemessige stilling innen strømforsyning.

Videre påpekes det at kostnadene knyttet til administrasjonen av Norgespris pålegges nettselskapene, og finansieres gjennom nettleien – som er en del av den regulerte distribusjonsvirksomheten. Dette anses som et brudd på forbudet mot krysssubsidiering mellom monopolregulerte og konkurranseutsatte aktiviteter.

Avsenderne konkluderer med at Norgespris utgjør en problematisk statlig intervensjon i det norske kraftmarkedet, og at ordningen kan stride mot EØS-avtalens grunnleggende prinsipper om et velfungerende indre marked.