

Sammendrag av klage til EFTAs overvåkingsorgan (ESA): Ulovlig statsstøtte gjennom innføring av Norgespris for strøm

Dette er en av to klager som er sendt til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) på vegne av 26 aktører. I denne delen av klagen argumenterer avsenderne med at innføringen av Norgespris for strøm kan innebære ulovlig statsstøtte.

1. Norgespris er en frivillig fastprisordning

Norgespris er en fastprisordning for strøm til husholdninger og fritidsboliger, med en fastpris på 40 øre per kWh eks mva. Ordningen er frivillig og planlegges innført 1. oktober 2025 som et alternativ til dagens strømstøtteordning. Det er også foreslått en tilsvarende ordning for fjernvarme, noe som reflekterer at ulike oppvarmingsteknologier konkurrerer i markedet.

2. Mulig ulovlig statsstøtte på to hovedområder

Ordningen gir økonomiske fordeler som kan være i strid med EØS-avtalen og statsstøtteregelverket:

- Støtte til strømpoppvarming, på bekostning av alternative oppvarmingskilder som ved og omgivelsesvarme gjennom varmepumper.
- Støtte til produsenter og forhandlere av elektriske varmeovner, på bekostning av produsenter og selgere av vedovner og varmepumper.

Aktørene peker på at dette kan forstyrre kraftmarkedene i Norge og våre naboland, og føre til en skjevfordeling mellom teknologier som er viktige for et velfungerende energisystem. Aktørene ber ESA prioritere saken og vurdere midlertidig suspensjon av ordningen, da konsekvensene ikke er tilstrekkelig utredet og alternative tiltak for å redusere strømrégningen ikke er vurdert.

3. Bakgrunn

- Norske husholdninger bruker mer strøm, men betaler mindre sammenlignet med husholdninger i andre nordiske land.
- I 2024 sto husholdningene for om lag en tredjedel av det totale strømforbruket (39 TWh). Omtrent to tredjedeler av strømforbruket går til oppvarming.
- Spotpriskontrakter dominerer i Norge (94,9 % i tredje kvartal 2024). Dette innebærer at husholdninger normalt tilpasser forbruket ved høye priser. Med Norgespris vil store deler av forbruket skjermes fra prissignaler, noe som kan redusere insentivene til energieffektivisering.
- Elektrisitet er den klart dominerende energikilden (ca. 80 %), supplert av ved (ca. 15 %) og fjernvarme. Til sammenligning er strømvhengigheten til husholdninger i EU betydelig lavere, rundt 25 %.
- Tradisjonelle elektriske varmeovner har lave investeringskostnader. Varmepumper som gir to til fem ganger mer varme per kWh, har en høyere investeringskostnad.

- Det er en tydelig sammenheng mellom strømpris og valg av oppvarmingskilder. Høyere strømpriser stimulerer til bruk av alternative løsninger og investering i energieffektive teknologier.

4. Negative effekter ved innføring av Norgespris

Analysen og høringsinnspillene peker på flere negative konsekvenser av Norgespris.

- 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 % i 2030. Det er også ventet høyere og mer ustabile priser i Sverige, Finland og Danmark.
- Ordningen svekker incentivene til energieffektivisering og lokal kraftproduksjon, som varmepumper, solceller, smarte styringssystemer og batterilagring. 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.

5. Juridisk analyse

- Norgespris vurderes å oppfylle vilkårene for statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61(1). Selv om støtten gis direkte til husholdninger, kan den gi en indirekte økonomisk fordel til foretak. Etter rettspraksis er det de forutsigbare virkningene som er avgjørende, ikke ordningens formål.
- **Mediaset-dommen:** EU-domstolen har fastslått at et tiltak utgjør indirekte statsstøtte dersom det gir en fordel til enkelte foretak sammenlignet med andre. Subsidiering av kjøp av et produkt som brukes til en tjeneste, mens et tilsvarende produkt ikke subsidieres, anses som en fordel.
- **Pellets-saken (ESA 329/09/COL):** Støtte til forbrukere for å bytte til miljøvennlige oppvarmingsløsninger (pelletskaminer, varmepumper) ble ansett som indirekte statsstøtte til produsentene, da ordningen økte salget av deres produkter på bekostning av andre. Ordningen ble godkjent av ESA, siden tiltaket fremmet norske klimamål.
- **Momsfritak for elbiler:** ESA vurderte fritaket som indirekte støtte til elbilprodusenter og forhandlere, fordi det stimulerte etterspørselen etter deres produkter. Ordningen ble godkjent av ESA, siden tiltaket fremmet norske klimamål.
- Støtteordningen er selektiv dersom den favoriserer enkelte energiteknologier eller sektorer. Norgespris gjør nettopp dette: den stimulerer strømforbruk og elektrisk oppvarming, og svekker konkurransen for alternative løsninger som vedovner og varmepumper, som er substitutter.

- Kostnadsanslaget for Norgespris er ca. 7 mrd. NOK i 2026 – langt høyere enn tidligere ordninger som har blitt vurdert som indirekte statsstøtte (for eksempel Pellets-saken på 150 mill. NOK). Dette understreker at ordningen kan ha betydelige konkurransevridende effekter utover de direkte mottakerne.

6. Norgespris kan være i strid med EØS-avtalen

Ordningen oppfyller ikke vilkårene for unntak etter EØS-avtalens artikkel 61:

- **Artikkel 61(2)(a)** – Støtte av sosial karakter: Dette unntaket gjelder kun tiltak som er målrettet mot enkeltpersoner eller grupper med dokumentert behov. Norgespris er derimot tilgjengelig for alle husholdninger, uavhengig av økonomisk situasjon, og har derfor ikke en ren sosial karakter.
- **Artikkel 61(3)(c)** – Støtte som fremmer økonomisk utvikling: For at dette unntaket skal kunne anvendes, må støtten være hensiktsmessig, nødvendig og proporsjonal. Gitt at det finnes alternative og mer målrettede virkemidler for å redusere strømregninger for sårbare kunder, kan Norgespris verken anses som hensiktsmessig eller proporsjonal.

7. Norgespris gir størst gevinst til ressurssterke husholdninger

En ordning som Norgespris, som krever et aktivt valg og søknad fra enkeltpersoner, vil favorisere de som er ressurssterke, har høyere inntekt og utdanning. Dette skyldes at disse gruppene ofte har bedre oversikt, større digital kompetanse, og mer tid og ressurser til å sette seg inn i vilkår og prosedyrer. Konsekvensen er at de som kanskje trenger ordningen mest – for eksempel de med svakest økonomi – i mindre grad vil benytte seg av den. Regjeringen antar selv at 30-40 prosent av kundene i Sør-Norge ikke vil velge Norgespris, selv om det ville vært økonomisk rasjonelt. Det anslås også at 80 prosent av fritidsboligene i Sør-Norge vil velge Norgespris, sammenlignet med 60 prosent av husholdningene, noe som forsterker den sosiale skjevfordelingen.