

Høringsnotat

Forslag til endringer i forskrift om kraftomsetning og netjtjenester (prising av leveringspliktig strøm)

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Bakgrunn.....	2
2.1 Bakgrunnen for forslaget	2
2.2 Om leveringspliktig kraftleveranse.....	3
3. Gjeldende rett.....	4
4. RMEs vurdering.....	4
5. Departementets vurdering	6
6. Forholdet til annet regelverk	7
7. Økonomiske og administrative konsekvenser	7
7.1 Virkning for kunder på leveringsplikt.....	7
7.2 Virkning for netteierne	8
7.3 Virkning for kraftleverandørene	8
8. Merknader til forslaget.....	8
9. Forslag til forskriftsendringer	9
Forskrift om endring i forskrift om kraftomsetning og netjtjenester	9

1. Innledning

Energidepartementet (departementet) foreslår i dette høringsnotatet endringer i forskrift 11. mars 1999 nr. 301 om måling, avregning, fakturering av netttjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv. (forskrift om kraftomsetning og netttjenester).

Formålet er å erstatte de midlertidige reglene for prising av nettselskapenes strømleveranser til kunder som ikke har ordinær kraftleverandør med en permanent ordning. Dette gjelder kunder som ikke har tegnet en strømvtale med en kraftleverandør, og som derfor mottar strøm direkte fra nettselskapet.

Forskrift om kraftomsetning og netttjenester § 2-1a regulerer prisen på leveringspliktige kraftleveranser. Av paragrafens annet ledd følger det at frem til 1. juli 2024 skal prisen på kraftleveranse som skjer i henhold til nettselskapets leveringsplikt settes lik spotprisen i området, pluss maksimalt 5 øre per kWh i påslag, eksklusive avgifter. Påslaget skal være likt i hele perioden kunden er på leveringsplikt.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en endring i § 2-1a i forskrift om kraftomsetning og netttjenester. Forslaget innebærer:

- Et påslag på 5 øre per kWh ekskl. mva. på områdepris de første 6 ukene av leveringspliktig kraftleveranse fra nettselskapene.
- Etter de første 6 ukene, settes påslaget på områdepris til 8 øre per kWh ekskl. mva. så lenge kunden mottar leveringspliktig strøm.

Den foreslåtte reguleringen tar sikte på å ivareta hensynet til kunder på leveringspliktig kraftleveranse og bidra til at disse kundene ikke får høyere regninger enn nødvendig.

2. Bakgrunn

2.1 Bakgrunnen for forslaget

Regulering av leveringspliktig kraftleveranse ble tatt inn i forskrift om kraftomsetning og netttjenester i 2007. Regelverket ble utformet på en måte som ga eieren av nettet, nettselskapet, frihet til å bestemme prisen på leveringspliktig kraftleveranse etter seks innledende uker. Bakgrunnen for dette var at en høyere pris skulle stimulere forbrukerne til å ta en mer aktiv del i det som den gang var et forholdsvis nytt, norsk sluttbrukermarked.

I perioden 2021-2023 var kraftprisene unormalt høye. Dette medførte bekymring hos en rekke forbrukere. På den bakgrunn rådet Reguleringsmyndigheten for energi (RME) til at forskrift om kraftomsetning og netttjenester § 2-1a ble supplert med en midlertidig regulering som ble inntatt i annet ledd. Endringen sikret at nettselskapet måtte begrense påslaget også i perioden etter de første seks ukene. Endringen ble inntatt 1. desember 2022 og regulerte prisingen av kraftleveranse i perioden frem til 1. juli 2023.

Fra 1. juli 2023 ble perioden utvidet til 1. januar 2024. I påvente av en permanent regulering av leveringspliktig kraft har den midlertidige reguleringen blitt forlenget til 1. juli 2024. Samtidig med innføring av den midlertidige ordningen opplyste departementet at det var satt i gang et arbeid med å evaluere ordningen med leveringspliktig kraftleveranse og vurdere ny innretning på ordningen.

For å kunne vurdere en ny innretning på ordningen ba departementet i august 2022 RME om å vurdere og belyse ulike modeller for håndtering av strømleveranser til kunder uten ordinær strømleverandør. Rapporten ble oversendt til departementet 15. februar 2023.

Departementet mottok ytterligere informasjon fra RME 10. januar 2024, hvor RME presiserte noen elementer i forslaget til regulering.

2.2 Om leveringspliktig kraftleveranse

Utgangspunktet i det norske markedet er at kunden selv tegner en avtale med en kraftleverandør. Noen kunder mangler imidlertid avtale med kraftleverandør av ulike årsaker, og må dermed få kraft levert direkte fra nettselskapet gjennom såkalt leveringspliktig kraftleveranse.

Det følger av energiloven § 3-3 at det nettselskapet som er tildelt områdekonsesjon etter energiloven, skal levere elektrisk energi til alle kunder innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for. Nettselskapene har monopol på overføring av elektrisk energi. Leveringsplikten innebærer at nettselskapet er pålagt å la sluttbrukere, både forbrukerne og næringskunder, innenfor sitt konsesjonsområde bli tilknyttet nettet og har en plikt til å levere elektrisk energi til disse kundene. Leveringsplikten er ytterligere regulert i forskrifter under energiloven, nærmere beskrevet under punkt 3.

Andelen kunder på leveringspliktig kraftleveranse har ifølge RME siden 2020 vært relativt stabil på 2,3-2,6 % av kundemassen i sluttbrukermarkedet for strøm. Hvorfor noen kunder får leveringspliktig kraftleveranse varierer. RME har pekt på følgende situasjoner som mulig forklaring:

- Kunden flytter til et nytt sted, uten å på forhånd/umiddelbart å ha tegnet en ny strømavtale.
- Kunden er ubevisst – mangler kunnskap, tid eller lyst til å velge kraftleverandør.
- Kraftleverandøren innstiller sin virksomhet, for eksempel ved konkurs eller opphør av levering av strøm.
- Kunden mangler betalingsevne eller -vilje, og kunden får ikke inngå avtale med kraftleverandør.

Alle disse situasjonene medfører at kunden havner på leveringsplikt hos nettselskapet.

RME har samlet inn data fra Elhub, eRapp og samtlige nettselskaper for å se om det er noe sammenheng mellom størrelsen på påslaget og relativ andel kunder på leveringsplikt. Resultatene viste at dersom nettselskapet øker prispåslaget, vil andelen kunder på leveringsplikt reduseres noe, men sammenhengen er svak. Sammenhengen var noe større

for næringskunder enn for husholdninger. Det vil si at næringskunder i større grad enn husholdninger velger seg en kraftleverandør når påslaget øker. Videre ble det i rapporten til RME vist at dersom store nettselskap økte prispåslaget, vil andelen kunder på leveringsplikt minske mer enn om et lite nettselskap gjør tilsvarende. En mulig forklaring er ifølge RME at større nettselskap har mer ressurser til å informere om at kunden mottar leveringspliktig kraftleveranse og følge opp kundene.

3. Gjeldende rett

Nettselskapets leveringsplikt følger av energiloven § 3-3, og er ytterligere regulert i forskrift om nettregulering og energimarkedet (NEM) § 3-1. Utgangspunktet er at nettselskapet skal levere elektrisk energi til alle kunder innenfor sitt konsesjonsområde. Leveringsplikt innebærer at nettselskapet må levere kraft til de kundene som ikke har avtale med en kraftleverandør. Leveringsplikten gjelder uavhengig av årsaken til manglende avtale mellom forbruker og kraftleverandør.

Omfanget av leveringsplikten er presisert i forskrift om kraftomsetning og nettjenester § 2-1a første ledd. Bestemmelsen innebærer at kunden, de første seks ukene, betaler områdeprisen på NordPool pluss et påslag på maksimalt 5 øre per kWh eksklusive avgifter. Frem til 1. desember 2022 sto nettselskapene fritt til å sette prisen høyere etter de første seks ukene. Forskriften slår fast at prisen skal utformes slik at sluttbrukeren gis insentiv til å skaffe seg en ordinær kraftleveringsavtale.

Fra 1. desember 2022 ble forskriftens § 2-1a supplert med en midlertidig regulering som ble inntatt i § 2-1a annet ledd. Endringen begrenser nettselskapets anledning til å selv bestemme påslaget i perioden etter kundens innledende seks uker på leveringsplikt. Den midlertidige bestemmelsen slår fast at prisen på leveringspliktig kraftleveranse skal settes lik som områdepris på Nord Pool Spot pluss maksimalt 5 øre per kWh i påslag eksklusive avgifter også i perioden etter de første seks ukene. Den midlertidige reguleringen gjelder frem til 1. juli 2024.

4. RMEs vurdering

RME har i sin rapport fremhevet at kunder på leveringsplikt er en sammensatt gruppe. Det er sentralt at reguleringen av leveringspliktig kraftleveranse tar hensyn til at noen kunder på leveringsplikt har mulighet til å velge sin egen strømleverandør mens andre ikke har et annet valg enn å være på leveringsplikt, eksempelvis på grunn av manglende betalingsevne. Et prispåslag må følgelig reflektere at kundegruppen på leveringsplikt er sammensatt.

RME vurderte både den nåværende reguleringen av leveringspliktig kraftleveranse, og andre mulige reguleringer. Ved sine vurderinger har RME lagt til grunn følgende føringer:

- Leveringsplikten skal være nøytral – den skal ikke gi de leveringspliktige markedsfordeler.

- Leveringsplikten skal gjelde likt for alle forbrukere, uavhengig av tilhørighet til nettselskap, og uavhengig av årsak (flytting, ubevissthet, manglende betalingssevne og -vilje, samt konkurs av kraftleverandør).
- Leveringspliktig aktør skal ikke kunne si opp kundene på leveringsplikt.
- Leveringsplikten skal være robust, transparent og kostnadseffektiv.
- Pris på leveringspliktig strøm skal ikke avvike vesentlig fra prisene til forbrukere i sluttbrukermarkedet.

Målet er å sikre både forbrukeren og markedsmessige hensyn. Regulering av leveringspliktig kraftleveranse må avveie disse hensynene på en forholdsmessig måte. Samtidig må reguleringen reflektere at nettselskapene gjennom leveringsplikten har en rolle i sluttbrukermarkedet som ikke er en del av kjernevirksomheten til nettselskapene. Det er derfor hensiktsmessig av både samfunnsøkonomiske hensyn og best for forbrukeren at kraftleveransen foretas av en kraftleverandør.

RME vurderte den nåværende midlertidige norske løsningen opp mot regulering av leveringsplikt i Sverige og Danmark. Den svenske løsningen er en utpekingsmodell som innebærer at dersom en kunde ikke har valgt seg en kraftleverandør, er nettselskapet pliktig til å tildele kunden en kraftleverandør som nettselskapet har valgt. Kraftleverandøren setter kunden på en «anvisad strømvaktal». Den svenske Energimarknadsinspektionen har konkludert at anvisningsprosessen gir et konkurransefortrinn for de kraftleverandørene som utpekes av nettselskapene.

Den danske modellen innebærer at en kunde aldri kan stå uten avtale med en ordinær kraftleverandør. Dersom kunden ikke tegner en kraftavtale vil kunden automatisk bli knyttet til den kraftleverandøren som tidligere leverte strøm til målepunktet.

RME konkluderer at verken den svenske eller danske løsningen er ønskelig, da de medfører et konkurransefortrinn for de utpekte kraftleverandørene. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

RME har fremhevet at en auksjonsmodell ved bruk av Elhub kan være en alternativ modell. Auksjonsmodellen innebærer at det gjennomføres en synkron landsdekkende auksjon hvor kraftleverandører kan gi bud på leveringspliktig kraftleveranse. Ved bruk av Elhub vil det sikres at prisen vil fastsettes i en åpen og reell konkurranse. Auksjonsmodellen vil kreve en regelendring. Auksjonsmodellen vil også kreve en endring av praksis rundt stenging av strøm, da auksjonsmodellen innebærer at kraftleverandøren må anmode nettleier om stenging. I dag er det nettselskap som stenger strømtilførsel dersom nettleie eller leveringspliktig kraftleveranse ikke blir betalt. RME påpeker at en tilpasning av nytt regelverk og prosesser for stenging antas å være krevende.

På bakgrunn av at en auksjonsmodell vil kreve omfattende regelendringer og endring av prosedyrer anser RME det som mer hensiktsmessig at den nåværende norske modellen videreføres. Departementet merker seg imidlertid at RME anbefaler at dersom man på et senere tidspunkt ser at den anbefalte reguleringen ikke fungerer som ønsket, bør det vurderes å gjennomføre et pilotprosjekt for en auksjonsmodell.

5. Departementets vurdering

Departementet foreslår at det videreføres at leveringspliktig kraftleveranse har et regulert påslag, både de første seks ukene og i perioden deretter.

Departementet foreslår, i tråd med RMEs anbefaling, at påslaget settes til et fast påslag på 5 øre per kWh ekskl. mva de første seks ukene på leveringsplikt, for deretter å øke til 8 øre per kWh ekskl. mva etter de første seks ukene (som tilsvarer 10 øre per kWh inkl mva). Det er ønskelig at vilkårene for leveringsplikt er like for alle kunder uavhengig av tilhørighet til nettselskap. Påslaget skal derfor være likt i alle nettområder. Forslaget sikrer at påslaget ikke avviker vesentlig fra prisene i det norske sluttbrukermarkedet for alle kunder på leveringsplikt. Kunder som ikke har annet valg enn å være på leveringsplikt vil dermed beskyttes mot urimelig høye priser.

Ved vurderingen av påslagets størrelse har departementet lagt til grunn at det vil være uheldig for markedet hvis den langsiktige prisen på leveringsplikt er konkurransedyktig med påslaget i markedet. Prisutviklingen i markedet er derfor særlig relevant. Etter at RME leverte rapporten 15. februar 2023 har det vært en markedsutvikling som blant annet har resultert i et høyere gjennomsnittlig påslag blant kraftleverandørene i sluttbrukermarkedet for strøm. I rapporten viste RME til at gjennomsnittlig påslag for de 20 billigste strømvitalene var på 2,6 øre per kWh inkl. mva¹. Departementet mottok oppdatert informasjon fra RME 10. januar 2024 som viser at gjennomsnittlig påslag for de 20 billigste strømvitalene er på 3,84 øre per kWh inkl. mva. Gjennomsnittlig påslag for alle avtaler er på 8,59 øre per kWh inkl. mva. Gitt de foreslåtte endringene vil påslaget på leveringsplikt være høyere enn gjennomsnittlig påslag i strømmarkedet, og påslaget vil trolig ikke påvirke konkurransen med kraftleverandørene. Kundene vil fortsatt ha et insentiv til å tegne en avtale med en kraftleverandør.

Departementet legger opp til at reguleringen av prisen på leveringspliktig kraftleveranse vurderes og eventuelt revideres med jevne mellomrom. På den måten vil påslaget i større grad kunne ta hensyn til endringer i markedet som over tid påvirker kraftleverandørenes underliggende kostnader og dermed nivået på påslaget i kraftmarkedet. Departementet ønsker særlig innspill på om påslagets størrelse gir rom for å dekke inn nettselskapenes kostnader for håndtering av kunder på leveringsplikt. Departementet ønsker også innspill på hvor ofte størrelsen på påslaget bør vurderes.

Departementet ønsker samtidig å vise til RMEs funn, som viser at kunder som tilhører de store nettselskapene i større grad finner seg en kraftleverandør. Dette kan trolig henge sammen med nettselskapenes mulighet til å informere og følge opp kundene på leveringsplikt. Det er derfor naturlig å også se på informasjonen som blir gitt til kundene på leveringspliktig kraftleveranse. Departementet vil i dialog med RME se på muligheten for å forbedre informasjonen nettselskapene gir til sine kunder, herunder gjennomgå og oppdatere brevmalene som nettselskapene er pålagt å bruke for å informere sine kunder. Ordningen bør ikke være unødvendig komplisert å håndtere for nettselskapene. Like regler for samtlige kunder vil bidra til at reguleringen er mer oversiktlig. Departementet anser det

¹ Effektivt påslag for årsforbruk på 16 000 kWh.

hensiktsmessig at reglene for leveringsplikt bør være like for næringskunder og forbrukere. Fordelene ved like regler anses som større enn ulempene. Departementet imøteser høringsinstansenes innspill på dette punktet.

6. Forholdet til annet regelverk

RME vurderte hvorvidt en videreføring av den midlertidige reguleringen vil være i strid med gjeldende EØS-regelverk. RME og departementet mener at en videreføring av dagens regelverk ikke er i konflikt med EØS-rettslige regler om kraftmarkedet som er innført i Norge.

RME ble i tillegg bedt om å vurdere hvorvidt reguleringen er i strid med annet EU-relevant regelverk som ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/944 av 5. juni 2019 om felles regler for det indre marked for elektrisitet og endring av direktiv 2012/27/EU25 (revidert elmarkedsdirektiv) artikkel 5 nr. 1 inneholder et krav om at kraftleverandører selv skal kunne fastsette prisen de tilbyr til sine kunder.

Formålet med retten til å fastsette markedsbaserte priser, uten regulering fra myndighetene, er å sikre enkel tilgang til det indre kraftmarkedet, rettferdig konkurranse for kraftleverandørene og skape et marked som tilbyr gode produkter til kundene.

Den foreslåtte ordningen med et fast påslag på henholdsvis 5 og 8 øre per kWh ekskl. mva vil fortsatt bruke områdepris som grunnlaget for å fastsette prisen kunden betaler for leveringspliktig kraftleveranse. Nettselskapene deltar heller ikke i sluttbrukermarkedet, og har ikke insentiver eller mulighet til ubegrenset å profitere på leveringspliktig kraftleveranse.

RME har vurdert at ovennevnte forhold innebærer at spotmarkedet ikke blir berørt, og at løsningen ikke undergraver effektiv konkurranse mellom leverandørene i sluttbrukermarkedet. Etter RME og departementets oppfatning vil derfor den foreslåtte reguleringen ikke være i strid med bestemmelsene i revidert elmarkedsdirektiv artikkel 5.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Virkning for kunder på leveringsplikt

De foreslåtte endringene vil ta hensyn til utsatte strømkunder. Før den midlertidige endringen i § 2-1a annet ledd trådte i kraft var gjennomsnittlig påslag på leveringspliktig strøm for de ti største nettselskapene på 17 øre per kWh inkl mva². Ved å regulere påslaget til 10 øre per kWh inkl mva (8 øre per kWh ekskl. mva) vil kundene på leveringspliktig kraftleveranse i gjennomsnitt få om lag 1120 kroner i reduserte strømuttergifter. Dersom dette legges til grunn for et regnestykke på 60 000 kunder på leveringsplikt, ville det tilsvare en omfordeling på om lag 70 mill. kroner per år.

² Tall fra RMEs rapport av 15. februar 2023.

7.2 Virkning for netteierne

Forslaget bygger på samme modell som ligger i dagens hovedregel der påslaget endres etter 6 uker, og forslaget vil derfor ikke påvirke nettselskapenes administrative løsninger. Nettselskapene er underlagt inntektsregulering, som begrenser nettselskapenes inntekt. Et eventuelt overskudd eller underskudd ved salg av leveringspliktig kraftleveranse vil påvirke nettselskapenes øvrige kunder i form av en marginal endring i nettleien. Et overskudd (høyt påslag) vil kunne gi redusert marginal nettleie, mens et underskudd (lavt påslag) vil kunne gi marginalt økt nettleie. En reduksjon i påslaget vil dermed kunne medføre en marginal økning i nettleien.

Nettselskapene har i utgangspunktet et insentiv til å gjennomføre avregning, fakturering og kundefølgning på en effektiv måte, siden effektive nettselskap får en relativt større inntektsramme enn de mindre effektive selskapene. Dersom forslaget medfører en vesentlig økning i antall kunder på leveringsplikt vil nettselskapenes kostnader kunne øke, som følge av økte kostnader knyttet til kundefølgning. Dette kan påvirke nettselskapets økonomiske resultat negativt ved at de får en mindre inntektsramme.

På den andre siden vil et lavere påslag kunne gjøre at flere av kundene på leveringsplikt klarer å betjene regningene sine. Et lavere påslag vil kunne føre til reduserte kostnader til purring, innfordring og stenging. Dette kan påvirke nettselskapets økonomiske resultat positivt ved at de får en større inntektsramme. Hvordan nettselskapenes økonomiske resultat totalt sett påvirkes er usikkert, og vil blant annet avhenge av antall kunder og hvor effektivt nettselskapene klarer å håndtere kundene sine.

7.3 Virkning for kraftleverandørene

De foreslåtte endringene vil ikke påvirke prisdannelsen i spotmarkedet, men påslaget på 10 øre per kWh inkl avgifter vil kunne ses på som et makstak og påvirke nivået på påslaget kraftleverandørene kan sette for å være i konkurranse om sluttbrukerne. Dersom kraftleverandørene setter et påslag høyere enn 10 øre per kWh inkl avgifter vil de risikere å miste kunder til nettselskapet. Samtidig tilbys det avtaler i kraftmarkedet som er billigere enn dette. RMEs beregninger indikerer at gjennomsnittlig påslag for de 20 billigste strømvitalene er på 3,84 øre per kWh inkl. avgifter og gjennomsnittlig påslag for alle avtaler er på 8,59 øre per kWh inkl. avgifter. Påslaget på leveringsplikt er høyere enn gjennomsnittlig påslag i strømmarkedet, og vil trolig ikke påvirke konkurransen med kraftleverandørene. Ved å gi RME myndighet til å justere påslaget ved behov, vil man sikre at påslaget på leveringsplikt ikke er konkurransedyktig med påslaget i markedet.

8. Merknader til forslaget

Den foreslåtte endringen vil innebære at den midlertidige reguleringen inntatt i § 2-1a annet ledd fjernes. Det foreslås endringer i § 2-1a første ledd. Endringen innebærer at prisen de første seks ukene skal være områdepris på NordPool pluss 5 øre per kWh eksklusive avgifter. Endringen medfører at påslaget er et fast påslag, ikke et maksimaltak.

Etter seks uker skal påslaget være 8 øre per kWh eksklusiv avgifter. Formålet med et påslag på 8 øre per kWh eksklusiv avgifter er å sikre at kunder på leveringspliktig kraftleveranse

ikke betaler uforholdsmessig mye i påslag. Bestemmelsen endres slik at påslaget skal være det samme i alle nettområder i hele perioden med leveringspliktig kraftleveranse.

9. Forslag til forskriftsendringer

Forskrift om endring i forskrift om kraftomsetning og netttjenester

Hjemmel: Fastsatt av Energidepartementet xx.xx.2024 med hjemmel i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 3-3.

I

I forskrift 11. mars 1999 nr. 301 om måling, avregning, fakturering av netttjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv. gjøres følgende endring:

§ 2-1a skal lyde:

§ 2-1a *Prising av leveringspliktige kraftleveranser*

I de tilfeller der kraftleveranse til sluttbruker skjer i henhold til nettselskapets leveringsplikt, jf. energiloven § 3-3, skal prisen de første seks ukene settes lik områdepris på Nord Pool Spot *pluss 5 øre per kWh i påslag eksklusive avgifter. Etter de første seks ukene skal prisen settes lik områdepris på Nord Pool Spot pluss 8 øre per kWh i påslag eksklusive avgifter.*

II

Forskriften gjelder fra (...)