

Kontraktsunntak i grunnrenteskatten knyttet til fastprisavtaler for strøm

Høring av 30. juni 2022, Finansdepartementet – Energi Norges høringssvar

Våre hovedinnspill

- Energi Norge støtter Regjeringens initiativ om å utvide kontraktsunntaket i grunnrenteskatten og utvikle et marked for standardiserte fastprisavtaler.
- Et bredt tilbud av fastprisavtaler vil gi mer forutsigbarhet og mindre variasjon i kostnadene for norske strømkunder. Fastprisavtaler vil derimot ikke løse situasjonen med høye gasspriser, knapphet på kraftressurser og høye strømpriser i Europa. De høye energiprisene i Europa må uansett møtes med mer energiproduksjon, mer energieffektivisering og et tillitsbasert energisamarbeid.
- Vi forstår Finansdepartementets behov for å fjerne alle muligheter for skattetilpasning og unødvendige avanser. For at ordningen skal gi ønsket resultat i form av et større tilbud av fastprisavtaler og mer forutsigbare strømpriser for husholdninger og næringsliv, må denne være attraktiv for både kraftprodusenter, strømlleverandører og kunder.
- Vi foreslår dermed en variant av departementets modell, som vi mener oppfyller behovet for å unngå skattetilpasninger og som vil gi strømkundene et bedre tilbud av fastprisavtaler, uten fordyrende administrasjon og regulert påslag.
- Vedlegg A skisserer overordnet hvordan det i praksis kan legges til rette for en varig styrking av markedet for fastprisprodukt for kunder i alminnelig forsyning, og hvordan kontraktene kan utformes og omsettes slik at de blir mest mulig attraktive for sluttkundene. For å ivareta hensynet til pristransparens og konkurranse, og for å holde administrasjonskostnadene nede, er det hensiktsmessig å etablere en egen markeds plass for fastprisproduktet.
- Et utvidet og nytt kontraktsunntak bør gjøres permanent og ikke tidsavgrenset til 2022, 2023 og 2024.
- Det er flere aspekter som tyder på at lengden på avtalene ikke bør være så lange som syv år. Energi Norge foreslår heller 3, 4 og 5 år, men med fullstendige bruddgebyr.

www.energinorge.no

Postboks
7184 Majorstuen, 0307 Oslo

Besøksadresse
Middelthuns gate 27, 0307 Oslo

Telefon
(+47) 23 08 89 00

E-post
post@energinorge.no

Innledning

Energi Norge vil takke for muligheten for å komme med innspill på Finansdepartementets høring om kontraktsunntak i grunnrenteskatten knyttet til fastprisavtaler for strøm. Det er gledelig at Regjeringen åpner opp for å utvide kontraktsunntaket i grunnrenteskatten, standardisering av fastprisavtaler og tilrettelegging for mer forutsigbarhet for norske strømkunder – både husholdninger og bedrifter.

Strømpriskrisen i 2021 og 2022 har skapt alvorlige utfordringer for norske strømkunder. Regjeringen kom opp med en treffsikker strømsøtteordning for norske husholdninger på slutten av 2021, samt en rekke andre tiltak; redusert elavgift, økt bostøtte m.m. På sensommeren 2022 jobbes det med en strømsøtteordning for de mest sårbare bedriftene. Strømpriskrisen traff både norske husholdninger og bedrifter hardt. Det skyldes at en stor andel av vårt energiforbruk er basert på strøm, men også at norske husholdninger og deler av næringslivet i liten grad har inngått fastprisavtaler. Energi Norge ser det som svært viktig at flere strømkunder vurderer fastprisavtaler i fremtiden. Fastprisavtaler inneholder en verdi som ikke spotprisavtaler inneholder, nemlig forutsigbarhet og økonomisk trygghet. Sett i retrospekt, har både myndigheter, Forbrukerrådet, kundene og deler av bransjen undervurdert verdien av denne «forsikringen» når man har sammenlignet strømaptaler.

Regjeringens foreslåtte modell

Overordnet og maksimalt prispåslag

Regjeringen vurderer å innføre et nytt kontraktsunntak til nærmere bestemte fastprisavtaler i grunnlaget for grunnrenteskatt. Strømlleverandørene skal kunne tilby standardiserte fastprisavtaler til sluttbrukerne med et maksimalt prispåslag på den fastprisen leverandørene betaler til kraftprodusentene, og at det skal tilbys priser for perioder på henholdsvis 3, 5 og 7 år i hvert prisområde. Det maksimale prispåslaget skal motvirke skattemessige tilpasninger ved interessefelleskap mellom kraftprodusent og strømlleverandør, men også hindre strømlleverandører å ta unødvendig høye avanser. Videre må hensynet til lavest mulig priser for sluttbrukerne veies opp mot hensynet til kostnadsdekning for strømlleverandørene, slik at fastprisavtaler under ordningen blir tilbudt i markedet. Departementet legger opp til at det maksimale prispåslaget settes til 0,5 øre/kWh.

Energi Norge er positive til et utvidet kontraktsunntak i grunnrenteskatten for fastprisavtaler for husholdninger og bedrifter. Vi mener prinsipielt at et regulert prispåslag vil være uheldig for både ordningen, markedsaktørene og kundene. Hvis prispåslaget settes for lavt, så vil ikke markedsaktørene finne det økonomiske fornuftig å tilby slike avtaler. Det vil ramme kundene da tilbudet av fastprisavtaler blir fraværende eller lavere enn optimalt. Hvis prispåslaget settes for høyt, så vil slike fastprisavtaler bli unødvendig dyr for kundene. Et prispåslag blir samfunnsøkonomisk optimalt gjennom fri konkurranse, der aktørene selv priser sine kostnader og risikoelementer og konkurrerer i markedet.

Energi Norge forstår at Finansdepartementet ser et behov for å lukke alle muligheter for uønsket skattetilpasning. Vi foreslår dermed av hensyn til tilstrekkelig pristransparens og konkurranse, å etablere en markeds plass og at grunnrenteskatten beregnes på basis av den avtalte fastprisen på samme måte som det gjelder for dagens industrikontrakter (se vedlegg A).

Det kan ta tid å etablere en markeds plass for fastpriskontrakter. For å komme raskt i gang, mener Energi Norge at Regjeringen kan åpne for bilaterale fastpriskontrakter til husholdninger og næringsvirksomhet også omfattes av kontraktsunntaket i grunnrenteskatten, som beskrevet i høringsnotatet, men med enkelte justeringer. Vi erkjenner Regjeringens behov for å regulere prispåslaget i slike bilaterale avtaler og støtter ordningen med maksimale prispåslag for alle fastpriskontrakter som ikke er inngått via en markeds plass. Det er nødvendig at en markeds plass kommer raskt på plass for å skape en enklere og mer transparent ordning. Energi Norge deler departementets vurdering om at hensynet til lavest mulig priser for sluttbrukerne må veies opp

mot hensynet til kostnadsdekning for strømleverandørene, slik at fastprisavtaler under ordningen blir tilbudt i markedet. Det maksimale prispåslaget på 0,5 øre/kWh er langt under kostnadsdekningen for strømleverandørene. Energi Norge mener det er sannsynlig at ingen strømleverandører kommer til å tilby fastprisavtaler til sluttbrukere hvis det maksimale påslaget settes for lavt. Vi anbefaler derfor at det tillatte maksimalpåslaget settes betydelig høyere enn 0,5 øre/kWh.

Krav til avtalesamsvar og dokumentasjon

Regjeringens forslag innebærer at det skal være samsvar mellom avtalene som inngås i de to avtaleleddene (dvs. mellom hhv. kraftprodusent og strømleverandør og mellom strømleverandør og sluttbruker), når det gjelder varigheten, mengde kraft som leveres og tiden for levering. Kravet til samsvar i volum per time i de to avtaleleddene er nødvendig for å sikre at tiltaket målrettes mot nærmere definerte, standardiserte fastprisavtaler til sluttbrukere. I forbindelse med de gjeldende kontraktsunntakene (konsesjonskraft, industriavtaler) kan det legges til grunn at leveransene er fordelt jevnt over alle timer i året, dersom den skattepliktige ikke kan dokumentere uttaksprofilen. En slik regel kan ikke innføres for et kontraktsunntak knyttet til sluttbrukere generelt, fordi forbruket for slike kunder vil variere mye, blant annet med årstidene og med tiden på døgnet. Samlet kan derfor en overføring av de gjeldende ordningene for langsiktige kontrakter eller konsesjonskraft til et nytt kontraktsunntak, gitt en utilsiktet uthuling av grunnrenteskatten med tilhørende provenytap, skriver Finansdepartementet i høringsnotatet.

Energi Norge forstår og støtter Finansdepartementets mål om at verdien av kontraktsunntaket skal tilfalle sluttbrukerne og at ikke grunnrenteskatten uthules. Samtidig bør også dette kontraktsunntaket, på lik linje med konsesjonskraft og industriavtaler, kunne gjøre forenklinger om forbrukets profil for å unngå en unødvendig stor administrasjonskostnad. Dette er en av begrunnelsene for at vedlagt skisse til modell (jmf. vedlegg A) har lagt til grunn et fast volum med en fast månedsprofil for fastprisproduktet, og kraftprodusentene legger dette avtalte volumet til grunn i sin grunnrenteskatt – ikke faktisk strømforbruk. Da vil det enklere kunne oppnås samsvar mellom de to avtaleleddene uten kostnadsdrivende dokumentasjon og kontrollfunksjoner. Det er også slik at det per i dag ikke finnes systemstøtte hos produsentene til å håndtere timesverdier på målepunktsnivå. Industrikontraktene håndteres i dag i praksis manuelt, noe som ikke vil være praktisk gjennomførbart for et stort antall privatkunder. Et dokumentasjonskrav på målepunktsnivå vil derfor sannsynligvis forsinke oppstart for ordningen og redusere gevinsten for kundene.

Variabelt eller avtalt volum

Kontraktene som inngås mellom kraftprodusenter og strømleverandører vil være rammeavtaler som innebærer at strømleverandørene inngår avtaler med kraftprodusentene etter hvert som strømleverandørene inngår fastprisavtaler med sluttbrukere. Avtalene kan inneholde bestemmelser om et variabelt volum, det vil si at prisen er gitt, mens forbruket kan variere. Alternativt kan avtalene inneholde bestemmelser om et avtalt volum per tidsenhet, slik at det gjennomføres jevnlig oppgjør ved over- og underforbruk til spotmarkedspris, skriver Finansdepartementet.

Energi Norge støtter prinsippet om at kundene selv skal kunne avgjøre om de ønsker en fastprisavtale med variabelt eller avtalt volum. Fastprisavtaler med et avtalt volum gir lavere volumrisiko for kraftprodusentene og strømleverandøren. Avtaler med fast volum vil også utsette kundene for et visst prissignal, noe som er viktig for effektiviteten til kraftsystemet og incentivene til kundene for å investere i strømbesparende tiltak. Vedlegg A skisserer én mulig modell med fastprisavtaler med fast volum, men det kan være andre måter å organisere et slikt marked på.

Tilleggstjenester og skjulte påslag

Et større prispåslag skal ikke kunne bygges inn i tilleggstjenester som tilbys sluttbrukere. Mulighet til å tilby tilleggstjenester bør etter departementets oppfatning ikke inngå i de standardiserte fastprisavtalene som skal ligge til grunn for et kontraktsunntak, mener Finansdepartementet i høringsnotatet.

Energi Norge forstår behovet om transparens og å unngå skjulte påslag, men samtidig må det være mulighet for en kunde å både inngå en slik fastprisavtale og skaffe seg hendige tilleggstjenester som apper, ladetjenester, tjenester rundt forbrukerfleksibilitet, opprinnelsesgarantier eller lignende. Det skal ikke være mulig å skjule påslag eller flytte påslag mellom tjenester, og sunne forretningsprinsipper om god transparens må gjelde for alle tjenester i strømbørsen. Den nylige reviderte prisopplysningsforskriften¹ vil langt på vei gjøre dette enklere og tydeligere for kundene.

Måling og lagring

Fastpriskontraktene mellom kraftprodusenter og strømleverandører må inneholde en uttrykkelig bestemmelse om at strømleverandøren skal måle volumet som leveres til sluttbrukere under hver enkelt avtaletype og lagre opplysninger om dette i sju år. En avtaletype gjelder en bestemt kraftprodusent i et gitt prisområde, en gitt varighet og en gitt pris som er inngått i løpet av en gitt rammeavtale. Strømleverandøren må også lagre opplysninger som viser at kravet om maksimalt påslag er oppfylt, skriver Finansdepartementet.

Det kan bli utfordrende at regelverket er utformet slik at det er kraftprodusenten som holdes ansvarlig dersom strømleverandøren ikke lagrer og oppbevarer riktig data på riktig måte. Kraftprodusentene har heller ikke per i dag systemer som er rigget for å motta den informasjonsmengden det her er snakk om.

Standardavtaler

Arbeidet med å utvikle standardavtaler er ikke sluttført, men det legges til grunn at slike standardavtaler foreligger både for forbrukere og næringskunder før en proposisjon om innføring av et mulig, nytt kontraktsunntak fremmes, vurderer Finansdepartementet.

Energi Norge ønsker å bidra inn i dette arbeidet, men det er krevende å utvikle slike standardavtaler og -vilkår uten å ha en endelig modell å forholde seg til. Vi tenker det også er viktig at Forbrukertilsynet har en tydelig rolle i dette arbeidet.

Bruddgebyr

Bindingstid på 3, 5 eller 7 år i kombinasjon med dagens praksis for erstatning/bruddgebyr, kan være et urimelig avtalevilkår. Dersom man skal tilby kontrakter med så lang bindingstid til forbrukere, kan det derfor være nødvendig å tilby rimeligere oppsigelsesvilkår enn etter dagens praksis, skriver departementet i høringsnotatet.

Energi Norge er enige i at et bruddgebyr på en lang avtale kan være vanskelig å håndtere for kunder, men samtidig blir det et ubalansert marked hvis strømleverandørene kun kan kreve ufullstendige bruddgebyr, dvs. ikke for hele avtaleperioden. Risikoen for strømleverandørene blir rett og slett for stor. Det kan også gi kundene et skjevt incentiv hvis for eksempel kontraktene på syv år har et ufullstendig bruddgebyr, mens kontraktene på fem år har et fullstendig bruddgebyr. Samlet sett så kan det bety at lengden på avtalene ikke bør være så lange som syv år. Energi Norge foreslår heller 3, 4 og 5 år, men med fullstendige bruddgebyr.

Tidsavgrenset unntak

Unntaket vil i første omgang være tidsavgrenset. Det skal gjelde for kontrakter mellom kraftprodusent og strømleverandør som inngås i løpet av 2022, 2023 og 2024, skriver Finansdepartementet.

Energi Norge mener dette er uheldig og skaper usikkerhet rundt ordningen og for aktørene. For det første så kan det redusere incentivene til kraftprodusentene og strømleverandørene for å investere i nødvendige systemer for å kunne tilby slike avtaler. For det andre, men kanskje aller viktigst, så vil det være lite fornuftig å bygge opp en markeds plass for en så kort periode.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing2/id2908276/>

Markeds plass

Departementets forslag til forskrift kan tolkes dithen at den åpner for bruk av en regulert markeds plass. Høringsnotatet omtaler imidlertid ikke en markeds plass, og Energi Norge foreslår derfor at departementets forslag til forskrift bør presisere at en markeds plass kan tre inn som part i fastprisavtalen med strømlleverandøren. Energi Norge vurderer at hvor vidt markeds plassen skal være regulert eller ikke, bør utredes nærmere.

Avsluttende kommentarer

Energi Norge støtter Regjeringens initiativ om å utvide kontraktsunntaket i grunnrenteskatten og utvikle et marked for standardiserte fastprisavtaler. Et bredt tilbud av fastprisavtaler vil gi mer forutsigbarhet for norske strømkunder.

Markedsaktører må kunne fastsette sine priser, i dette tilfelle prispåslag og bruddgebyr, ut fra sine egne kostnader og risikovurderinger. Fri konkurranse på en transparent markeds plass vil presse prisen og avansen ned mot kostnadene til de mest effektive i markedet.

Energi Norge har skissert opp et forslag til en løsning som vi mener gir god sikring for kunden uten å være for dyr i forhold til spotpriskontrakt. Det fordrer at risiko og administrative kostnader reduseres gjennom alle ledd og at kostnadsbesparelsene kommer sluttbrukerne til gode. Samtidig må det være regningssvarende for både produsenter og strømlleverandører å tilby produktet.

Ta kontakt med oss hvis det er spørsmål eller uklarheter i vårt høringssvar.

Vedlegg A: Skisse til et standardisert fastprisprodukt



Vennlig hilsen
Energi Norge

Toini Løvseth
Direktør, Energi Norge

Vedlegg A: Skisse til et standardisert fastprisprodukt

Dette notatet skisserer hvordan det i praksis kan legges til rette for en varig styrking av markedet for fastprisprodukt for kunder i alminnelig forsyning, og hvordan kontraktene kan utformes og omsettes slik at de blir mest mulig attraktive for sluttkundene.

Forslaget tar utgangspunkt i fastprisavtalemodellen Finansdepartementet foreslår i sitt høringsnotat av 30.6.2022 om kontraktsunntak i grunnrenteskatten knyttet til fastprisavtaler til strøm. Den skisserte modellen tar utgangspunkt i at produsentenes grunnrenteskatt beregnes på basis av den avtalte uttaksprofilen på samme måte som det som gjelder for dagens industrikontrakter (jfr. skattelovens §18-3). Notatet skisserer én mulig modell, og det kan være andre måter å organisere et slikt marked på.

Bakgrunn

For at sluttbrukerne skal kal være interessert i å kjøpe fastpriskontrakt, må de ha tillit til at kontrakten gir god sikring og den må ikke være for dyr i forhold til spotpriskontrakt. Det fordrer at risiko og administrative kostnader reduseres gjennom alle ledd og at kostnadsbesparelsene kommer sluttbrukerne til gode. Samtidig må det være regningssvarende for både produsenter og strømleverandører å tilby produktet.

Skissen bygger på en antagelse om at det er et udekket behov for fastpriskontrakter i markedet i dag, og at en viktig grunn til dette er at fastpriskontraktene blir for dyre pga. risikoen de innebærer for produsenter og strømleverandører med dagens rammebetingelser.

I dagens modeller for leveranse av fastpris er det en rekke risikofaktorer som strømleverandør må hensynta ved fastsettelse av pris til sluttbruker. Volumrisiko (hvor mye en kunde vil forbruke) og profilrisiko (når på året/døgnet forbruket skjer) henger sterkt sammen med skiftende værforhold, og usikkerhet må prises inn. Videre er det slik at tilgjengelige sikringsmuligheter ikke fungerer med store prisområdeforskjeller. Sikring mot systempris er tilgjengelig via NASDAQ, men strømleverandør må oftest håndtere EPAD-risiko (områdeprisisiko) med risikopåslag. Slik markedet har utviklet seg, er det svært høy risikoeksponering som følge av avvik mellom systempris og områdepris i NO1, NO2 og NO5.

Dette notatet oppsummerer hovedelementene i et fastprisregime som kan redusere risiko-elementene og dermed gi grunnlag for tilbud av rimeligere fastpriskontrakter. Modellen tar også hensyn til behovet for transparent prisdannelse og for å unngå incentiver til skattetilpasning. Det legges videre til grunn at det legges til rette for en varig ordning for å bedre markedet for fastpriskontrakter.

Elementene i fastpriskontrakten

- Fastpriskontrakten spesifiserer en fast pris for et fast volum.
- Volumet i kontrakten refereres til det området kunden befinner seg i.
- Kontrakten beskriver en timeoppløst standardprofil for forbruket. Det etableres et fåtall enkle standardprofiler for ulike kundetyper, f.eks. en fast månedesprofil (januar: 2000 kWh, februar: 1800 kWh og så videre) over året hvor månedsvolumet er fordelt med flat timeprofil.
- Avvik fra avtalt volum gjøres opp mot spotpris time for time.

- Samlet årsvolum på fastpriskontrakten kan ikke overstige kundens normale forbruk, f.eks. basert på gjennomsnitt de siste tre årene, slik at det ikke blir mulig å spekulere i produktet, og kraften brukes i kundens virksomhet (næringskunder).
- Det bør være mulig å inngå fastpris for en andel av normalt forbruk.

En egen markeds plass for fastpriskontrakter

For å ivareta hensynet til pristransparens og konkurranse, og for å holde administrasjonskostnadene nede, er det hensiktsmessig å etablere en egen markeds løsning for fastprisproduktet.

Noen sentrale egenskaper ved en slik markeds løsning bør være:

1. Produsentene legger ut tilbud som angir et volum og en pris for en gitt type fastpriskontrakt (volum, standardprofil, varighet og prisområde). Tilbudet står ved lag i en nærmere angitt vedståelsesperiode eller inntil volumet er fulltegnet. Volumet kan bare kjøpes av strømleverandører, og strømleverandørene kan bare videreselge volumet som tilsvarende fastpriskontrakter til sluttkundene. Vedståelsesfristen for produsentene bør ikke være lenger enn det som er nødvendig for strømleverandørene, for å effektivt markedsføre ordningen.
2. Strømleverandørene tilbyr fastpriskontrakter i sluttkundemarkedet basert på tilbudene produsentene har lagt ut. Etter hvert som sluttkundene tegner seg, melder leverandørene volumene inn i markeds løsningen. Dette sikrer konkurranse på like vilkår mellom strømleverandørene. Strømleverandørene konkurrerer kun på margin. Det settes krav til markedsføringen og faktura slik at det blir tydelig hva som er kraftpris og hva som er påslag.
3. Det tegnes bilaterale kontrakter mellom produsentene og leverandørene tilsvarende det aggregerte volumet og den profilen leverandørene har solgt på fastpris til sluttkundene.²

En regulert markeds plass gjør det lett å registrere hvilke kontrakter unntaket gjelder for og gir grunnlag for konkurranse og transparent prissettingen, slik at det ikke blir mulighet for skatte-tilpasning gjennom internprising i konsern. En regulert markeds plass vil forenkle den administrative driften, samtidig som en ikke-regulert markeds plass vil kunne komme raskere på plass. Energi Norge vurderer at hvor vidt markeds plassen skal være regulert eller ikke, bør utredes nærmere.

² Overtegning kan løses gjennom et (kortvarig) forbehold til sluttkunde om at tilbudet ikke er fulltegnet, at produsentene er (litt) fleksible på volum, en tegnings-fee el.lign.