



Til Olje- og energidepartementet

Deres ref:

Vår ref: 118417- 192

Oslo, 1. desember 2023

## Høringsuttalelse på Strømprisutvalgets rapport «Balansekunst»

Strømprisutvalget overleverte 12.oktober rapporten «Balansekunst» til olje- og energiministeren. Utvalget har hatt som mandat å vurdere dagens system for fastsettelse av strømprisen og hvilke tiltak som kan sikre norske forbrukere lavere og mer forutsigbare kraftpriser.

Det er satt høringsfrist på rapporten til 15. desember 2023.

Nedenfor følger LVKs høringsuttalelse.

### 1 Hovedtrekkene i rapporten.

Utvalget legger til grunn at det vil bli en betydelig økning i kraftforbruket i Norge i årene som kommer. Dette sammen med at vi er på vei mot et lavutslippssamfunn der fossil energi skal erstattes med fornybar energi, innebærer at det vil bli nødvendig med en omfattende utbygging av mer fornybar energi.

Utvalget peker i rapporten på at reguleringen av kraftmarkedet alltid vil være en balansekunst mellom hensynet til konkurransedyktige kraftpriser, behovet for forsyningssikkerhet og hensynet til natur og miljø. De drastiske økninger i kraftprisene i 2021 og 2022 forklarer utvalget med et uheldig sammenfall i tid av en krigsdrevet energiknapphet pga invasjonen i Ukraina, en klimamotivert energiomlegging i Europa og spesielt ugunstige nedbørforhold i Norge.

Utvalget viser til at det vil være mulig også i fremtiden å ha lavere kraftpriser i Norge enn i landene rundt oss, men at det først og fremst krever tilstrekkelig tilgang på kraft. Også dette innebærer en markant økning i utbygging av fornybar energi, slik Energikommisjonen anbefaler i NOU 2023:3. Det fremholdes at kraftsituasjonen etter prissjokket i 2021 og 2022 synes å være på vei mot en normalisering med lavere priser, men at det trolig går mot en stabilisering av prisene både i Norge og i Europa på et høyere nivå enn tidligere «normal» og med større og hyppigere variasjoner.

Det er utvalgets syn at dagens markedsbaserte kraftomsetning gir de beste forutsetninger for å sikre akseptable priser, god forsyningssikkerhet og effektiv ressursutnyttelse. Skulle politisk uakseptable kraftpriser av ulike grunner oppstå i fremtiden, mener utvalget at slike utfordringer heller bør løses gjennom fordelingsmekanismer enn gjennom fundamentale inngrep i markedsmekanismene. Nødvendige omfordelinger bør derfor etter utvalgets syn skje i sluttbrukermarkedet og ikke i engrosmarkedet, slik også dagens strømsøtteordning gjør.

2023-12-01 LVK høringsuttalelse Strømprisutvalget

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgata 30 | NO-0158 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00

Org.nr.: 975 625 117 | Bankgiro: 5024.05.37500 | [www.lvk.no](http://www.lvk.no)

Utvalget anbefaler at det utvikles bedre ordninger for fastprisavtaler til sluttbrukere og mener alle kunder bør få like muligheter til å velge graden av prissikring eller stabilisering av egne energikostnader på et informert grunnlag.

Om kraftutvekslingen med Europa uttaler utvalget at slik kraftutveksling har foregått gjennom flere tiår, men at volumet har økt med flere utenlandskabler. Det er utvalgets syn at redusert kraftutveksling kan redusere samlet norsk verdiskaping og øke vår sårbarhet for variasjoner i tilsiget til vannkraftverkene, men tidvis føre til lavere kraftpriser i Norge.

Utvalget understreker at dersom norske forbrukere skal sikres konkurransedyktige kraftpriser, er *«en politikk for å sikre et varig kraftoverskudd det viktigste tiltaket.»*

Det er LVKs syn at Strømprisutvalget har levert en grundig og innsiktsfull rapport om kraftmarkedet, markedets oppgaver og funksjoner. De færreste jobber med kraftmarkedet til daglig, og både begrepsapparatet, forholdet mellom marked og regulering og kompleksiteten i kraftmarkedet er krevende for andre å tilegne seg en tilfredsstillende forståelse av. LVK vil gi utvalget honnør for å ha levert et solid oppslagsverk med gjennomgang av en rekke alternativ til dagens reguleringsregime, som forhåpentligvis vil bidra til at formingen av morgendagens kraftregime og grunnlaget for prisdannelsen vil bygge på en mer opplyst debatt.

## **2 Nærmere om enkelte forslag fra utvalget.**

Vi vil i det følgende gi kommentarer til utvalgte temaer, som det er nærliggende for LVK å gi synspunkter på. Fra enkelte hold er det hevdet at det først og fremst er vår tilknytning til det europeiske kraftmarkedet som er årsaken til den priseksplosjon som fant sted i 2021 og 2022. Det europeiske kraftmarkedet er en viktig del av EØS-avtalen, og som interesseorganisasjon for 160 kommuner ligger det utenfor LVKs ansvarsområde å ha noen oppfatning om Norges forhold til det europeiske kraftmarkedet.

### **2.1 Preiseksplosjonen i 2021-2022 skyldtes særlige forhold, men kan skje igjen.**

Utvalgets hovedoppgave har vært å utrede *«(..)ulike modeller som kan bidra til mer stabile, forutsigbare og konkurransedyktige priser til husholdninger, industri og næringsliv, samt sikrer investeringer i fornybar energi.»* Et viktig bakteppe for denne vurderingen er det prissjokk både norske og europeiske forbrukere opplevde i 2021-2022, og spørsmålet om slike priseksplosjoner kan ventes i fremtiden.

LVK slutter seg til utvalgets analyse om at den nevnte priseksplosjonen *«(..)først og fremst ble utløst av en krigsdrevet energiknapphet.»* (kap. 2.2.) Men det er også riktig at spesielle værforhold både i Europa og i Norge bidro til redusert produksjon både i regulerbare og i ikke- regulerbare energikilder. Kanskje enda viktigere for fremtiden er imidlertid det forhold at vi både i Norge og i Europa er på full fart inn i en storstilt klimamotivert energiomstilling hvor fossil energi som kull og gass skal erstattes med fornybare energikilder som vind, vann og solenergi. Det sier seg selv at det er krevende å forskuttere virkningene av denne omstillingen. Særlig gjelder det fordi omstillingen ikke bare gjelder til nye energikilder, men til energikilder hvor produksjon er væravhengig og som i alle fall inntil videre ikke på samme måte som vannkraften kan lagres.

Det er en riktig observasjon når utvalget legger til grunn at vi «(..) står foran store utfordringer når det gjelder å tilpasse markedssystemet for kraft til den nye energipolitiske virkeligheten.» Eller sagt med andre ord: markeds mekanismer alene vil ikke være tilstrekkelig til å løse de samfunnsmessige utfordringer vi vil møte ved nye ekstreme prisøkninger på elektrisk kraft.

## 2.2 Kraftmarkedet er ikke som andre markeder.

Kraftmarkedet og elektrisk kraft som vare skiller seg fundamentalt fra andre markeder og deres vareomsetning. Stikkordsmessig kan nevnes:

- Produksjon av fornybar energi tar i bruk natur som innsatsfaktor ved siden av arbeid og kapital. Fornybarproduksjon medfører omfattende inngrep i natur, som krever aktiv offentlig regulering av produksjonsanleggene og driften.
- Kraftmarkedet er underlagt fysikkens lover, hvor det hvert sekund må produseres og forbrukes like mye strøm.
- Kraftproduksjonen avhenger ikke bare av produsentens ønsker, men også av naturgitte forutsetninger som nedbør, temperatur, solforhold og vind.
- Politiske rammebetingelser kan være vel så styrende for investeringer og produksjon som markeds mekanismer.
- Fordi elektrisk kraft er et nødvendighetsgode, stilles det særlige krav til forsyningssikkerhet og til at kraft kan leveres til sosialt akseptable priser.
- I motsetning til mange andre varer, kan ikke den enkelte kilowatttime merkes eller følges fra produksjon til marked.

## 2.3 Er energiloven fra 1990 det mest hensiktsmessige grunnlag for organiseringen av fremtidens kraftmarked?

Med bakgrunn i oppdraget om å vurdere hva som vil sikre konkurransedyktige, forutsigbare priser og nødvendig forsyningssikkerhet i fremtiden, drøfter utvalget om gjeldende energilov fra 1990 vil være det mest treffsikre virkemiddelet. Etter en omfattende gjennomgang av ulike alternativ, konkluderer utvalget i kap. 2.7.1:

*«Utvalgets vurdering er at det markedsbaserte, desentraliserte energimarkedet for kraft bør bestå. Vindkraft og solenergi benytter innsatsfaktorer som ikke har noen alternativ verdi. I et kraftsystem der uregulerbar kraft erstatter regulerbare kraftverk basert på gass eller andre brensler, blir det i større grad forbruket som må tilpasses produksjonen. Med dagens markedssystem får forbrukerne signaler om dette gjennom prisene (..) Med fremtidig klimaomstilling og et mer komplekst kraftsystem, vurderer utvalget at dagens modell gir de beste forutsetningene for å sikre god forsyningssikkerhet og priser som reflekterer energitilgangen. Denne konklusjonen medfører imidlertid, sammen med usikkerhet om tiltak i sluttbrukermarkedene i andre land, nye utfordringer for strømkundene og aktualiserer behov for*

*omfordelende tiltak. Utvalgets vurdering er at omfordeling håndteres bedre i sluttbrukermarkedet enn via omsetningsformen i engrosmarkedet.»*

LVKs syn er:

Overgangen fra en gjennomregulert kraftforsyning til en markedsbasert kraftomsetning med energiloven i 1990, har i hovedsak og over tid vist seg vellykket. De fleste europeiske land har i årene etter foretatt samme omstillingen. Kraftmarkedet og den markedsbaserte kraftomsetningen er likevel underlagt omfattende offentlige reguleringer, både ut fra hensynet natur og miljø, som verktøy for markedsmekanismene og av hensyn til husholdninger og næringsliv. I tillegg kommer en lang politisk tradisjon om at våre naturbaserte energiresurser og verdiskapingen fra dem tilhører fellesskapet, slik det blant annet kommer til uttrykk i vannfallrettighetsloven §1:

*«Landets vannkraftressurser tilhører og skal forvaltes til beste for allmennheten.»*

De senere års hendelser hvor både kraftprisene har eksplodert til hittil ukjente nivåer og det er reist spørsmål om vår forsyningssikkerhet er tilfredsstillende ivaretatt, har vist at det er behov for strengere offentlige reguleringer av kraftmarkedet og kraftforsyningen. Den samlede utfordringen er å finne det optimale balansepunktet mellom fordelene med en markedsbasert prisdannelse, sikre sosialt akseptable priser, ivareta behovet for forsyningssikkerhet og at inngrepene i natur og miljø ikke blir større enn strengt nødvendig.

Utvalget besvarer bekreftende på mandatets utfordring om «(..) å bevare og videreutvikle det komparative fortrinn som Norge har på kraftområdet».

LVK støtter utvalgets vurdering om det vil være mulig også i fremtiden å ha lavere kraftpriser i Norge enn i landene rundt oss. Det er verd å gjengi hva utvalget som utredet erfaringene med EØS-avtalen uttalte i NOU 2012:2 om «EU/EØS og den norske kraftsektoren»:

*«Den norske kraftsektoren er unik i europeisk sammenheng. 99 prosent av all elektrisitetsproduksjon i Norge kommer fra vannkraft- en fornybar, pålitelig, fleksibel og relativt billig energikilde. Norges vannkraftressurser står for nesten halvdelen av den totale magasinkapasiteten i Europa. Mulighetene for oppmagasinering av kraft og vår integrasjon i et norske kraftmarked stiller Norge i en gunstig situasjon hvor vi kan importere og eksportere kraft basert på kraftpriser og magasinenes fyllingsgrad.»*

LVK vil også legge til at det er politisk ønskelig med konkurransedyktige norske kraftpriser, ut fra noen betraktninger som ikke er særlig fremhevet i rapporten:

*For det første har Norge noen naturgitte fortrinn i den omstillingen mot lavutslippssamfunnet som alle land står overfor. Vi har gjennom vannkraften en vesentlig større andel fornybar energi, og våre reguleringsmagasiner vil være særdeles verdifulle i en fremtid med en stor andel uregulerbar fornybarproduksjon. Dersom disse naturgitte fortrinn «nulles ut» i et felles europeisk energimarked, vil Norge i sum komme negativt ut, i den forstand at vi har tatt store deler av våre mest verdifulle naturressurser- i et naturmangfoldperspektiv- i bruk til kraftproduksjon, uten at det da motsvares av noen nasjonale fordeler. Det er verken rimelig eller rettferdig.*

*For det andre* vil et fremtidig europeisk energimarked hvor alle betaler samme pris for en kilowatttime fornybar energi, føre til at norske forbrukere har vesentlig høyere kostnader til sitt kraftforbruk enn forbrukere i andre land. Norske forbrukere har eksempelvis betydelig høyere forbruk enn danske forbrukere og også betydelig høyere forbruk enn svenske forbrukere, til sammenligning. Det er viktig å understreke at den andel høyere forbruk som skyldes sløsing eller mangel på omlegging til mer klimavennlig forbruk ikke er noen beskyttelsesverdig interesse, men det gjenstår det faktum at vårt høyere forbruk også kan tilbakeføres til et kaldere klima. Slike «naturgitte ulemper» er tidligere kompensert med lavere kraftpriser.

*For det tredje* kan store deler av norsk industrihistorie tilbakeføres til våre vannkraftressurser. Vannkraften har ikke bare ført til oppbygging av en omfattende kraftintensiv industri, men også at denne industrien hovedsakelig er etablert nær kraftkilden og i mange av LVKs medlemskommuner. En videreføring og styrking av denne industrien har ikke bare en egenverdi, men er også en viktig del av norsk distriktpolitikk. I mange velfungerende lokalsamfunn over hele landet i dag, er store industriforetak fremtidens bærebjelke.

## **2.4 Tiltak for å sikre konkurransedyktige priser og forsyningssikkerhet.**

Utvalget understreker flere steder i rapporten, blant annet i kap. 2.7.2, at: *«For å sikre lave og konkurransedyktige priser på sikt, og også skjerme norske forbrukere fra de største prissvingningene, er politikk for å sikre et varig kraftoverskudd det viktigste tiltaket.»*

LVK er enig i det. Vi vil likevel peke på at med Norges deltakelse i det europeiske kraftmarkedet, vil det ikke av et nasjonalt kraftoverskudd i seg selv automatisk følge at kraftprisene i Norge vil være konkurransedyktige sammenlignet med andre lands kraftpriser. Vi forstår utvalget også slik, når det uttaler:

*«Handlingsrommet til å omfordele inntekter fra kraftproduksjon til strømkunder er innrammet av felleseuropeiske markeds- og støtteregele. (...) Norske myndigheter og aktører bør vurdere hvordan de kan arbeide for utvikling av felles europeiske løsninger som kan ivareta Norges forsyningssikkerhet og konkurransedyktighet.»*

LVK støtter denne anbefalingen og vil understreke hvor viktig den er. De særlige forhold som både historisk, politisk, juridisk og økonomisk er knyttet til vår vannkraftshistorie vil ikke uten videre bli videreført innenfor det utvalget kaller «felleseuropeiske markeds- og støtteregele.» Det mulige nasjonale handlingsrommet bør undergis grundigere vurderinger enn det som hittil er gjort.

Når det gjelder behovet for å sikre forsyningssikkerheten, viser LVK til den nye styringsmekanismen regjeringen innførte i 2023 for å styrke kontrollen med forsyningssikkerheten. Regjeringens tiltak er positivt, men LVK er overrasket over at det ikke i større grad er vist til at hensynet til forsyningssikkerhet har preget våre største vannkraftanlegg i mange tiår. Forsyningssikkerhet har helt fra 1980-tallet gjennom etablering av flerårsmagasiner vært et viktig element i vår konsesjonspraksis, nettopp for å sikre nok vannkraft i såkalte tørrår. Det er grunn til å reise spørsmål om den tørrårssikringen som flerårsmagasinerne skulle utgjøre, er blitt fortrent av produsentenes markedsageringer.- LVK mener det er behov for å undersøke driften av flerårsmagasinerne grundigere, for å ta vare på det forsyningssikkerhetsaspektet de var ment å være for å ivareta for norske forbrukere.

## 2.5 Strømstøtteordningen.

Utvalget har en omfattende gjennomgang av de strømstøtteordninger som er innført for husholdninger og næringsliv, og foreliggende alternativ til dagens ordninger.

LVK støtter utvalgets syn om at strømstøtteordninger bør etableres i sluttbrukermarkedet og ikke i engrosmarkedet. Det er en løsning som på den ene siden beskytter kraftmarkedet og den markedsmessige prisdannelsen, men som på den annen side beskytter forbrukere og næringsliv mot uforutsette og uakseptable prisøkninger som kan tilbakeføres til upåregnelige hendelser, som krig, naturkatastrofer, samfunnsomveltninger mv. Med den mangel på stabilitet i kraftmarkedet som er ventet fremover, er det overordentlig viktig at myndighetene driver en aktiv omfordelingspolitikk slik at det nødvendighetsgode strøm er, blir tilgjengelig for alle over hele landet. I denne sammenheng vil LVK presisere at forsyningssikkerhetsbegrepet ikke bare gjelder den fysiske tilgangen på kraft, men også den økonomiske tilgjengeligheten. Dersom vanlige forbrukere over tid stilles overfor uakseptabelt høye kraftpriser, vil det undergrave legitimiteten til den felleseuropeiske markedsbaserte prisdannelsen, som kraftmarkedet er helt avhengig av.

Det ligger utenfor LVKs virksomhetsområde å ta stilling til ulike alternative støtteordninger, men vi slutter oss til de vurderinger utvalget foretar i kap. 17.

## 2.6 Prisutjevning mellom budområder (prisområder).

Det har over tid vært store prisforskjeller i ulike budområder i Norge, og hvor prisområde NO2 (Sørlandet) har vært vesentlig høyere i pris enn i resten av landet. Utvalget drøfter spørsmålet om prisutjevning mellom budområder i kap. 17.5.2.3.

Det er LVKs syn at de spesielt høyere prisene i NO2 innebærer uakseptable prisforskjeller i Norge. LVK har forståelse for de reaksjoner som er kommet fra den berørte regionens myndigheter og næringsliv, og det er vårt syn at disse ulikheter ikke kan vedvare i påvente av bedre kraftutveksling mellom de ulike budområder.

Et viktig argument for å foreta prisutjevninger ved så store prisavvik som har vært gjeldende, vil være at det ved videre vann- og vindkraftutbygging vil kunne oppstå regionale konkurranser med krav om at ny kraft skal forbeholdes forbruk i vedkommende region og at nye kraftledninger må prioriteres i noen bestemte områder ut fra regionale hensyn.

Selv om inndelingen av kraftforsyningen i fem ulike budområder har gode grunner for seg, er det etter LVKs syn grenser for hvilke prisforskjeller som bør belastes den enkelte region. De kraftpriser som forbrukere i NO2 over noen tid har måttet tåle, er etter LVKs syn langt over det som bør aksepteres.

## 2.7 Økt krafttilgang.

Av særlig interesse for LVKs 160 medlemskommuner er utvalgets syn på vertskommunenes betydning for å lykkes med økt krafttilgang, og utfordringen med fravær av lokal aksept, jf kap 12.4.8 hvor det heter:

*«Et bredt samarbeid mellom lokale og nasjonale myndigheter blant annet gjennom tidligere involvering,(..) synes å være en viktig nøkkel for å hindre framtidige og tidkrevende konflikter. Om mulige motsetningsforhold kan tas hensyn til, og kanskje løses tidlig i prosessen, vil det opplagt påvirke tidsbruken for konsesjonsprosessen. Det kan også hende at de aktuelle utbyggingskommunene har små ressurser til å håndtere en konsesjonsprosess, og at dette kan forvanske og forsinke prosessen. Ved søknad om vassdragsregulering etter vassdragsreguleringsloven har den aktuelle utbyggingskommunen krav på å få dekket kostnader til ekstra planressurs for å ivareta kommunenes interesser i konsesjonsprosessen. Dette kan også innebære nødvendig samordning med kommunale planprosesser. Et mulig tiltak å vurdere for å lette konsesjonsprosessene kan være å sikre de lokale utbyggingskommunene slike ressurser i alle større konsesjonsprosesser for utbygging av produksjon eller større nett, ikke bare vassdragsreguleringer.»*

Det er LVKs syn at utvalget anbefaler en konstruktiv og enkel løsning på et fundamentalt problem ved dagens fornybarsatsing: mangelen på lokal tilslutning til større energitiltak. Både Nettutvalget- NOU 2022:6, Energikommisjonen- NOU 2023:3, Generalistkommuneutvalget, NOU 2023:9 og nå Strømprisutvalget påpeker at berørte kommuner regelmessig mangler den nødvendige kapasitet og kompetanse i større arealsaker, at det fører til fravær av lokal involvering og som i sin tur kan øke konfliktgraden ved en utbygging.


LVK har i sine høringsuttalelser til disse offentlige utredninger gjentatt den samme løsningen som Strømprisutvalget nå peker på, sist med denne kommentaren til Generalistkommuneutvalget:

*«I større vannkraftsaker kommer vassdragsreguleringsloven til anvendelse, og i § 13 er inntatt følgende bestemmelser om «Utgifter til nødvendig bistand»: «Søkeren skal i rimelig utstrekning erstatte utgifter som (..) kommuner og andre interesserte har hatt til nødvendig juridisk og annen sakkyndig hjelp(..) Nødvendige utgifter til kommunal planlegger kan kreves erstattet av søkeren (..)» Disse bestemmelsene er nettopp ment å gi den berørte kommune både den relevante kompetanse og den nødvendige kapasitet til å ivareta sine interesser, og til å etterleve de oppgaver lovverket har pålagt kommunen i slike saker. Det er LVKs og LNVKs syn at slike bestemmelser bør gjøres universelle ved større utbyggingsplaner og ikke bare begrenset til vannkraftanlegg. Dermed vil berørte kommuner tilføres nødvendig kompetanse og nødvendig kapasitet- og uten at det vil belaste staten økonomisk.»*

Både Energikommisjonen og Strømprisutvalget peker på det åpenbare behovet for mer fornybar energi. Arbeidet med å sikre fremtidsrettede rammebetingelser rundt fremtidens vann- og vindkraftanlegg bør prioriteres, og i den sammenheng bør overnevnte innspill om lokal involvering gjennomføres.

Med vennlig hilsen

**Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar**



Jon Rolf Næss  
Leder



Stein Erik Stinessen  
Sekretariat