

Norges vassdrags- og energidirektorat

Saksbehandler:

Fredrik Färber

Epost:

fredrik.farber@forbrukerradet.no

Vår dato:

31.08.2022

Vår referanse:

22/274 - 2

Deres dato:

Deres referanse:

Høringssvar fra Forbrukerrådet

Referansenummer: 202211479

Det norske kraftsystemet er solid, og sannsynligheten for rasjonering er lav. Energisituasjonen i Europa og utsiktene til en mer anstrengt kraftbalanse i Norge, gjør likevel spørsmål rundt kraftrasjonering mer relevant enn tidligere.

Forbrukerrådet skal ivareta forbrukernes rettigheter og perspektiv. Selv om kraftrasjonering vil påvirke hele samfunnet, fokuserer vi kun på effektene for forbrukerne.

Forbrukernes rett til tilgang til viktige varer og tjenester er prioritert høyt av FN, som den første av elleve forbrukerrettigheter, vedtatt i [resolusjon 70/186 av 22. desember 2015](#).

Rasjonering av kraft er sterkt inngripende i forbrukernes hverdag, og er egnet til å påvirke tilliten til det norske kraftsystemet i betydelig grad. Forbrukerrådet mener forbrukere i størst mulig grad bør skjermes fra rasjonering.

Til revideringen av veilederen har vi følgende innspill:

- NVE bør som rasjoneringsmyndighet utvise stor åpenhet om faren for rasjonering og gi informasjon tidlig slik at forbrukere kan ta eventuelle nødvendige forholdsregler.
- NVE bør i samarbeid med lokale nettselskap gjøre det kjent for forbrukerne hvordan rasjonering gjennomføres, og bidra til å sikre gode og velfungerende kommunikasjonslinjer mellom nettselskapene og forbrukerne.

Under følger utdyping av Forbrukerrådets innspill.



Åpenhet gir tillit

Forbrukere har i utgangspunktet liten grunn til å frykte eller forberede seg på tilstander med strømrasjonering. Samtidig påvirker den europeiske kraftsituasjonen Norge sammen med lav magasinfylling og manglende kraft- og effektutbygging, slik at strømrasjonering og utfall har blitt en mer aktuell problemstilling.

Dersom det oppstår en rasjonerings situasjon, vil det i stor grad påvirke tilliten til kraftsystemet og energimyndighetene. Forbrukerrådet vurderer at en rasjonering av kraft i lang tid vil påvirke tilliten mellom energimyndighetene og forbrukerne.

Forbrukere er helt avhengig av strøm. Det er vanskelig å se for seg hvordan en forbruker skal kunne gjennomføre helt nødvendige huslige oppgaver uten tilgang på strøm. Det norske klimaet krever oppvarming i store deler av året. Husholdningene har over tiår basert dette behovet på tilgang på stabil og forutsigbart priset strøm. Norske husholdninger har derfor et høyt strømforbruk sammenlignet med andre land i Europa. Forbrukerrådet mener forbrukerne derfor i størst mulig grad bør skjermes for rasjonering.

Den jevne forbruker har liten innsikt i den norske kraft- og effektbalansen. Den historisk høye forsyningssikkerheten har ikke gjort det naturlig for forbrukerne å forholde seg til faren for rasjonering av strøm.

Det er Forbrukerrådets vurdering at jo tidligere NVE som rasjoneringsmyndighet kan være åpen om farene for rasjonering og hvordan kraftrasjonering gjennomføres, jo sterkere vil kraftsystemet stå under en rasjonerings situasjon. Åpenhet om svakheter og hvordan de håndteres legger grunnlag for tillit.

Forbrukerrådet har registrert stor medieoppmerksomhet rundt faren for rasjonering i vintersesongen 2023. Det har også kommet flere ulike scenarier for hvordan forbrukere eventuelt kan rammes under en rasjonering også om forbrukere overhodet vil omfavnes av rasjonering.

Det er viktig at det informeres om bakgrunnen for og årsakene til rasjonering på et tidlig tidspunkt og i god tid før faren for rasjonering inntreffer. Både for å skape forståelse, men også for å forberede forbrukerne på effektene av en eventuell rasjonering.

Vi er kjent med hvordan NVE allerede informerer overordnet på egne nettsider om faren for rasjonering¹, og mener denne blant annet kunne vært utvidet til å gå nærmere gjennom hvordan rasjonering gjennomføres. Vi har underveis i arbeidet med høringsvaret registrert at det på NVEs nettsider er publisert nye spørsmål og svar om rasjonering. I den offentlige debatten omkring rasjoneringsfaren er det imidlertid fra offentlige aktører blitt presentert ulike scenarier for hvordan rasjonering gjennomføres. For forbrukere kan det være forvirrende.

Forbrukerrådet ser at det kan være en avveining mellom å skape unødig frykt og å informere tidlig om en eventuell fare for rasjonering. Vi mener hensynet til forbrukernes legitime behov for informasjon i alle tilfeller må veie tyngst.

¹ [Spørsmål og svar om strømprisen - NVE](#)



Selv om det er lav sannsynlighet for at rasjonering kan bli nødvendig, er det ikke et argument for å unnta forbrukere fra relevant informasjon. Også selv om det vurderes som lite sannsynlig at rasjonering blir nødvendig bør det informeres bredt om hvordan rasjonering eventuelt vil gjennomføres.

Kraftrasjoneringsforskriftens §4, andre ledd angir at rasjoneringsmyndigheten i samråd med departementet skal gi slik informasjon når «allmenne hensyn tilsier det». Forbrukerrådet mener at det i vurderingen av allmenne hensyn legges betydelig vekt på forbrukers legitime interesse og behov for informasjon.

Gjennomføring av rasjonering

Selv om veilederen ikke er ment for forbrukere, setter den krav og forventninger til hvordan forbrukere som sluttkunder skal informeres og involveres.

Om forbrukere kommer i en rasjonerings situasjon, er det dramatisk og vil påvirke dagliglivet sterkt. Forbrukerrådet ser at det under debatten om kraftrasjonering i mediene har vært ulike vurderinger av om forbrukere overhodet skal rammes av rasjonering.

Vi oppfatter det slik at veilederen ikke setter opp noen skanser for om forbrukere skal rammes under en rasjonering ut over tersklene som kommer frem av kraftrasjoneringsforskriften.

Både kvoterasjonering og roterende utkobling vil påvirke forbruket av strøm og tvinge forbrukere til å endre sine livsvaner i stor grad. For noen forbrukere kan dette være en krevende, men håndterbar utfordring og et ansvar den enkelte påtar seg når grunnleggende infrastruktur svikter. Samtidig vil det sette andre forbrukere på en umulig prøve. Manglende erfaring med rasjonering gjør det vanskelig å vurdere hvordan forbrukere vil opptre under en rasjonerings situasjon.

Selv om det i kraftrasjoneringsforskriften er fastsatt at forbruk knyttet til liv og helse skal gå foran, kan det være vanskelig å forstå hvor grensen trekkes ved eventuell rasjonering. En familie som ikke kan varme vann, mat eller bruke lys vil rammes hardt. En lengre utkobling vil klart kunne påvirke helsen. Forbrukerrådet mener det i størst mulig grad bør gjøres kjent for forbrukerne hva de kan forvente seg i en rasjonerings situasjon. Ut over NVEs generelle informasjonssider er det lite tilgjengelig informasjon om dette fra energimyndighetene.

Kvoterasjonering

Kvoterasjonering er et sterkt inngrep i forbrukeres hverdag. Få forbrukere har innsikt i strømforbruket i sanntid og vil under kvoterasjonering kunne oppleve et betydelig stressmoment for å unngå å bruke strøm over fastsatt kvote.

Forbrukerrådet ser det som sannsynlig at mange forbrukere vil rammes av rasjoneringstariff fordi de ikke klarer å følge med på forbruket og derfor går over fastsatt kvote. Dette vil svekke funksjonen av kvoterasjoneringen og ramme forbrukere økonomisk.

Det kan være vanskelig å beregne det løpende strømforbruket. Dersom en forbruker blir kjent med at kvoten er brukt opp eller nær, vil de i praksis stå overfor valget mellom å koble ut hovedsikringen eller betale



rasjoneringsstariff. Siden strøm er helt nødvendig i den kalde årstiden vil mange forbrukere ikke ha et reelt valg, og slik måtte bruke strøm over tildelt kvote.

Forbrukere med lav inntekt og eller dårlig økonomi vil bli særlig presset under kvoterasjonering. Frykten for å overgå kvoten vil for disse være høyere og effekten av å bli ilagt rasjoneringsstariff vil være verre. Dette kan skape sosiale utfordringer.

Samlet fremstår forbrukerutfordringene knyttet til kvoterasjonering som omfattende. Det må påligge energimyndighetene et særskilt informasjonsansvar om gjennomføringen.

Selv om veilederen pålegger nettselskapene å informere kunder som har brukt opp kvoten før den aktuelle perioden er utløpt, vil det oppstå tilfeller der det er registrert feil eller manglende telefonnummer/e-postadresse slik at melding om dette ikke kommer frem. Det vurderes ikke som et fungerende alternativ å varsle om oppbrukt kvote via post. I praksis vil et slik varsel kunne bruke flere dager på å komme frem til sluttbruker.

Veilederen bør slik pålegge nettselskapene om å ajourføre kunderegisteret og i god tid før en eventuell rasjonerings situasjon oppstår informere kunder om hvordan en kvoterasjonering vil gjennomføres og at det er viktig å ha korrekt adresse registrert hos nettselskapet. Det bør også vurderes andre varslingsrutiner for å nå forbrukerne på en rask og effektiv måte.

Det vil være store forskjeller i effekten av kvoterasjonering for forbrukerne etter deres boforhold. Enkelte vil ha tilgang på alternative oppvarmingskilder og kan slik ha lettere for å redusere forbruket, mens andre er helt avhengige av strøm for å sikre oppvarming og unngå skade og helsefare. Dette forsterker behovet for tidlig informasjon slik at forbrukere har mulighet til å klage på tildelt kvote.

Selv om det er den konkrete situasjonen i energisystemet som vil definere behovet for kvoterasjonering, er det hensiktsmessig å eksemplifisere og så langt det er mulig skissere hvordan kvoterasjonering vil gjennomføres

Forbrukerrådet mener det er hensiktsmessig at veilederen fastsetter krav til tidlig informasjon til forbrukere om hvordan kvoterasjonering fungerer, og at NVE og eller nettselskapene har ansvar for å gi praktiske råd for hvordan forbrukere kan redusere forbruket etter eksempelkvoter. Det er i veilederen ikke eksemplifisert hvor mye en forbruker kan pålegges å redusere forbruket eller varighet på en rasjoneringskvote, men det blir angitt at husholdninger med et høyere forbruk kan illegges en lavere kvote enn gjennomsnittet.

Selv om den konkrete situasjonen i kraftsystemet vil definere behovet for rasjonerering, mener vi det er hensiktsmessig at det lages eksempler på hvordan forbrukere kan oppnå innsparinger for å nå det som kan anses som eksempler på realistiske forbrukskvoter. Dette bør presiseres i veilederen eller inngå som en del av den.

Eksempelvis bør det lages regnestykker og fremstillinger av hvordan en husholdning med et årsforbruk på 25.000 kWh/år kan redusere strømforbruket tilsvarende det som kan være realistiske rasjoneringskvoter.

Forbrukerrådet ser at nettselskapene i veilederen blir pålagt å ha en plan som beskriver «hvordan man skal kunne redusere forbruket med henholdsvis 30, 50 og 70% i samlet overføring til alle sine sluttbrukere i forhold til referanseforbruket.» Dersom dette skal tas flatt ut hos forbrukere bør det også i god tid i forkant



av en eventuell rasjonerings situasjon lages veiledning for forbrukere om hvordan de skal redusere forbruket med 30, 50 og 70 prosent. Forbrukerrådet bemerker at kvoter på størrelser ned mot 30 prosent av tidligere års forbruk fremstår som urealistiske.

Størrelsen eller et intervall for rasjeringstariffen bør også gjøre kjent i veilederen.

Forbrukerrådet forstår resonnetet bak at tariffen må settes så høyt at forbrukskvoten overholdes, samtidig må det tas høyde for at mange forbrukere trolig vil overskride kvoten som beskrevet tidligere. Dette kan føre til svært uheldige situasjoner med store sosiale omkostninger.

Som mulige avdempende tiltak bør det vurderes om rasjeringstariffen kan graderes slik at et mindre overforbruk illegges lavere tariff per kWt enn større overforbruk. Det bør også inntas klageadgang på ilagt tariff.

Vi legger til at vi samlet sett er sterkt tvilende til om kvoterasjonering er et gjennomførbart rasjeringstiltak overfor forbrukere.

Utkobling

Utkobling er et svært inngripende tiltak i forbrukernes hverdag, selv om den er sonevis roterende. Uten tilgang på strøm vil hverdagslivet påvirkes betydelig. Avhengig av lengden på utkoblingen vil det raskt kunne oppstå omfattende velferdstap. Utkobling av strøm er slik å anse som en samfunnsmessig unntakstilstand.

Mange norske boliger har strøm som eneste oppvarmingskilde. For disse vil utkobling på kalde dager være spesielt problematisk, og innebære konkret fare om varigheten blir lang.

Forbrukerrådet ser det som avgjørende at forbrukere selv ved svært lav risiko for utkobling varsles tidlig og i god tid før en slik fare eventuelt kan oppstå.

Før en rasjeringssituasjon må det uansett pålegges rasjeringmyndigheten et særlig ansvar for å forklare bakgrunnen for at utkobling er et nødvendig virkemiddel.

Det bør også settes opp konkrete og detaljerte veiledere for forbrukerne hvordan de bør opptre under utkobling for å best ivareta egen sikkerhet og velferd.

Veilederen angir at det anbefales at utkoblingssykluserne bør være i «noe tid». Det bør tilstrebes å på forhånd fastsette varigheten eller et intervall på slike sykluser, slik at forbrukere i god tid kan innrette seg og planlegge for dette. Vi ser at det i ulike medieutspill fra nettselskap og andre er skissert varigheten av utkoblinger og at varigheten som har vært skissert spriker. Dette kan forvirre forbrukere og er klart uheldig. Det er stor forskjell for forbrukerne om en utkobling varer i én, fem eller ti timer. Veilederen gir i dag ingen indikasjoner på hvilken lengde NVE anbefaler eller legger opp til.

Den roterende utkoblingen bør også forskyves i tid, slik at ikke det samme området kobles ut til samme tidspunkt flere ganger. Dette kan være med på å fordele byrden jevnere. Utkobling på morgen og ettermiddag fremstår som en større byrde enn på dagtid eller natt.

Det må forventes at forbrukere vil utvise stor oppfinnsomhet for å sikre seg strøm og tilgang på varme. Dette kan påvirke sikkerheten til forbrukerne og øvrige samfunnshensyn, samt kunne komme i konflikt med lokale forskrifter mv. Det er blant annet naturlig å anta utstrakt bruk av aggregat, gassovn, matlaging på vedfyrt ovn, utendørs matlaging mv.



Lokale nettselskap bør derfor i veilederen pålegges å være tilgjengelig for å gi forbrukerne råd, tips og advarsler og samarbeide med øvrige beredskapssetater og myndigheter for å ivareta forbrukernes grunnleggende interesser.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Fredrik Färber
Avdelingsleder

Andreas Strandskog
Seniorrådgiver

Kopi til
Fredrik Färber

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.