

<i>Til:</i>	Energi Norge ved Lars Ragnar Solberg
<i>Fra:</i>	THEMA ved Berit Tennbakk og Lars Berg Byenstuen
<i>Dato:</i>	8.12.-21
<i>Referanse:</i>	Vurdering av midlertidige kompensasjonsordninger for høye strømpriser

Modeller for kompensasjon for høye strømpriser

Innledning

Strømprisene har vært svært høye og stigende gjennom høsten 2021. Det har ført til en diskusjon om kompensasjon til forbrukere som rammes hardt av prisøkningen. En rekke forslag til kompenserende tiltak blitt fremmet av ulike aktører. Hovedsakelig dreier forslagene seg om reduksjon i avgifter, dvs. elavgift og mva., økt og forbedret bostøtteordning og kontantoverføringer til husholdningene. I den forbindelse har Energi Norge bedt THEMA om å "hurtigutrede" mulige kompensasjonstiltak for strømkundene.

Hovedvekten i analysen er lagt på utforming av engangsoverføringer og vi drøfter derfor slike ordninger først. Deretter drøfter vi kort og overordnet noen av de andre forslagene som har kommet: redusert elavgift, redusert mva., maksimalpris og toprisordning.

Notatet tar for seg hovedlinjene i de foreslåtte ordningene, hvordan ordningene kan utformes og organiseres, og fordeler og ulemper ved dem.

Vi tar som utgangspunkt at formålet med kompensasjonen er å dekke deler av det inntektsbortfallet som de høyere strømprisene representerer for strømkundene. Videre er det ønskelig at kompensasjonen har en sosial profil, dvs. treffer best i lave inntektsgrupper, og spesielt lavinntektsgrupper med høyt strømforbruk.

Notatet er skrevet i løpet av en kort periode. Hvor hensiktsmessige enkelte av ordningene som drøftes, er, avhenger av hvilke data som finnes. Vi har ikke hatt mulighet til å se nærmere på data eller undersøke hvilke data som finnes innenfor tidsrammen av prosjektet. Det har heller ikke vært mulig å gjøre en dyptpløyende analyse av de ulike forslagene og hvordan de eventuelt kan kombineres, for å gi et best mulig resultat i forhold til målsettingen.

Kriterier for vurderingen

Vi vurderer ulike utforminger av ordningene ut fra kriteriene fordelingsvirkninger, effektivitet og enkelhet:

Det *viktigste* formålet med en kompensasjonsordning i dagens situasjon er å bøte på de uheldige fordelingsvirkningene av høye strømpriser. Siden kostnadsøkningen svir nå, er det også viktig å få fram kompensasjonen *raskt*, og da må ordningen være ubyråkratisk og enkel å sette ut i livet. Samtidig bør vi passe på at kompensasjonen ikke samtidig bidrar til at strømforbruket *øker* i en situasjon der tilbudet er knapt og prisene høye. Det vil i neste omgang føre til større knapphet og enda høyere priser.

Fordelingsvirkninger

Når strømprisen er høy, treffer det alle strømkunder, men i varierende grad. Overordnet ønsker man at en kompensasjonsordning i størst mulig grad skal treffe de som virkelig trenger det, eller de som trenger det mest. I tillegg bør kompensasjonen monne, slik at den faktisk avhjelper problemet. Det betyr at man ønsker at ordningen i størst mulig grad skal treffe husholdninger med lav inntekt og høye strømkostnader. Samtidig ønsker man å unngå at store deler av kompensasjonen går til husholdninger som har en økonomi som tåler det.

Enkelhet

Enkelhet dreier seg altså om hvor enkelt det er å gjennomføre kompensasjonsordningen og kan knyttes til administrasjonskostnader og hvorvidt det er enkelt å finne ut hvem som skal ha kompensasjon og eventuelt hvor mye. De to ytterlighetene er å betale ut det samme beløpet til alle innbyggerne, og å differensiere ordningen etter behov. Den første mekanismen er veldig enkel å gjennomføre, mens den siste typisk vil måtte tildeles etter søknad. Det krever i sin tur at det utformes kriterier og en saksbehandling som nødvendigvis tar tid.

Effektivitet

Markedsprisene for strøm reflekterer markedssituasjonen og kommer av en kombinasjon av at lav vindkraftproduksjon i Europa, høye gasspriser og kvotepriser og en tørr sommer og tidlig høst (fram til slutten av september) som har gitt lavere enn normale tilsig av vann til de norske vannmagasinene. Disse sammenhengene er godt beskrevet i media i høst.

Fra et litt mer overordnet og langsiktig perspektiv er utfordringen for det norske kraftsystemet – uavhengig av hva som skjer i Europa – at vannet som kommer inn i magasinene, tilsiget, er uforutsigbart og varierer mye over tid. Utviklingen de siste to årene er en god illustrasjon: Gjennom 2020 og 2021 har vi gått fra en situasjon med et stort overskuddstilsig i 2020 til et stort underskuddstilsig i 2021. I 2020 førte overskuddet førte både til at vann måtte slippes forbi turbinene og at vi hadde høy eksport til landene rundt oss. Og vi gikk inn i 2021 med mer vann i magasinene enn det som er normalt i januar. I løpet av 2021 har altså situasjonen snudd diametralt, og magasinutfyllingen i Sør-Norge har til tider ligget på eller under historisk minstenivå.

Med slike variasjoner, er det viktig at vi utnytter fleksibiliteten i kraftsystemet, også på forbrukssiden. I den forbindelse er prissignalene viktige. På kort sikt er det ikke alle som har like stor fleksibilitet, men noen har fleksibilitet i form av alternative oppvarmløsningsalternativer og andre sparemuligheter. Særlig er grunn til å tro at husholdninger med god økonomi kan spare mer på kort sikt enn husholdninger med stram økonomi som allerede sparer der de kan. Men prissignalene er også viktige for å bidra til at husholdningene gjør tilpasninger som reduserer forbruket på lang sikt. Vi ser f.eks. at det nå er økt etterspørsel etter solpaneler og varmepumper. Flere solpaneler og varmepumper demper veksten i etterspørselen framover og bidrar til at det kan bygges ut mindre ny produksjon eller at vi blir avhengig av å importere strøm i flere år.

De høye prisene stimulerer både til kortsiktig sparing og til investeringer som til sammen gir lavere priser og lavere kostnader både på kort og lang sikt. Derfor er det viktig at kompensasjonsordningen fortsatt stimulerer til at sparepotensialene utnyttes og at lønnsomme investeringer i energisparing gjennomføres. Sånn sett går det et klart skille mellom ordninger som kompenserer for inntektsbortfallet som økt strømkostnad innebærer for husholdningen, og ordninger som reduserer prisen som husholdningene betaler.

Kontantoverføringer øker inntekten til husholdningene. Avhengig av beløpets størrelse, husholdningens økonomi og hvor stort energiforbruket er, vil hele eller deler av kontantoverføringen bli brukt til økt strømforbruk. Men uavhengig av kontantoverføringen, sparer man like mye i kroner og øre på å redusere forbruket. Redusert strømpris gir også rom for økt forbruk, men da sparer man relativt mindre på å redusere strømforbruket.

Engangs kontantoverføring

Med utgangspunkt i kriteriene over, drøfter vi her ulike måter å innrette en kontantoverføring på. Vi antar da at det er snakk om en utbetaling som er uavhengig av (løpende) strømforbruk. Vi drøfter med andre ord ordninger som ikke reduserer motivasjonen for å redusere energiforbruket. Først drøfter vi modeller som innebærer samme utbetaling til alle. Deretter drøfter vi modeller der utbetalingen differensieres i henhold til forskjellige kriterier.

Vi har også sett på utforminger av engangsoverføringer som er brukt i andre land.

Samme utbetaling til alle

Skal man gå for en ordning der det utbetales samme beløp til alle, må det defineres nærmere hvem «alle» er. Det kan f.eks. være alle individer, alle strømkunder eller alle husholdninger.

Alle strømkunder (målepunkt)

Det er flere utfordringer med å bruke målepunkt som grunnlag. I utgangspunktet skal hver strømkunde ha sitt eget målepunkt, det gjelder også for utleieboliger. Men noen kan ha flere målepunkter i boligen, mens andre har flere målepunkter fordi de har en eller flere fritidseiendommer. Det kan også finnes tilfeller der flere husholdninger deler målepunkt. Slik sett kan en utbetaling pr. målepunkt slå tilfeldig ut. Fordelingsmessig er det trolig en positiv sammenheng mellom antall målepunkter og inntekt. I så fall vil ordningen tendere til å gi høyere kompensasjon for de relativt rike. For å bøte på dette, kan man eventuelt si at man kun gir kompensasjon for ett målepunkt pr. kunde. (Men dersom strømvartalen til boligen er registrert på kona og strømvartalen på hytta registrert på mannen, vil en husholdning likevel kunne få «dobbel» kompensasjon.) Det er også mulig å begrense kompensasjonen ved å unnta fritidseiendommer/sekundærboliger. Dette er det trolig relativt enkelt å finne data for. Teoretisk er en fordel med å bruke målepunkt er at man da treffer strømkundene, men siden det trolig er forsvinnende få husholdninger som ikke er strømkunder, er det ikke et tungtveiende argument – her veier ulempene mer enn fordelene i så måte.

Samme utbetaling pr. målepunkt påvirker ikke incentivet til å spare strøm og bør være enkelt å administrere. Beløpet kan utbetales via strømleverandørene som uansett fakturerer kundene pr. målepunkt, dvs. trekkes fra på strømregningen. Ordningen blir mer komplisert dersom det skal gjelde ett målepunkt pr. kunde fordi kunder med flere målepunkt kan ha strømvtaler med ulike selskaper, men i prinsippet bør Elhub ha data som trengs.

Alle husholdninger

En utbetaling med samme kronebeløp pr. husholdning vil i utgangspunktet gi *relativt* større støttebeløp for husholdninger med lave inntekter. Men en slik fordelingsnøkkel kan oppfattes som urettferdig fordi husholdninger er av ulik størrelse og størrelsen på husholdningen påvirker strømforbruket. Husholdninger med lav inntekt vil få en høyere relativ kompensasjon, men små husholdninger vil få en relativt større kompensasjon enn større husholdninger. Det er grunn til å tro at store husholdninger har et større energibehov – og større strømutfgifter – enn små husholdninger. En barnefamilie vil f.eks. få samme støtte som en person som bor alene.

Ordningen ødelegger ikke incentivene til å spare strøm. Den bør også være enkel å administrere via folkeregisteret/skatteetaten. I prinsippet kan støtten utbetales som en direkte overføring til hver enkelt husstand direkte fra skatteetaten eller utbetales via strømleverandøren.

Alle personer (pr. hode)

En utbetaling til alle individer, uavhengig av om de er strømkunder eller hvilken type husholdning de tilhører, er mer nøytral. En slik ordning unngår problemene knyttet til både målepunkt og husholdningsstørrelse. En familie på fire får fire ganger mer enn en bestemor som bor alene, og man får ikke mer om man har hytte på fjellet og ved fjorden. Imidlertid er ikke strømforbruket likt uavhengig av hvordan man bor, bestemor sine strømutfgifter er neppe bare en fjerdedel av firebarnsfamilien sine.¹

Denne ordningen ødelegger heller ikke incentivene til å spare strøm siden strømprisen ikke påvirkes, og den bør også være enkel å administrere via folkeregisteret/skatteetaten.

¹ Det kommer selvsagt også an på hvordan de bor – en bestemor i en liten leilighet med vannbåren varme har trolig strømutfgifter som er flere ganger lavere enn en barnefamilie som bor i enebolig fra 80-tallet. Motsatt kan bestemor ha mye større utfgifter dersom hun bor i sitt gamle hus og barnefamilien bor i en moderne leilighet i byen.

Mulige måter å differensiere kompensasjonen på

For at en kompensasjonsordning skal bli bredt akseptert i befolkningen, må den «monne» for dem som trenger det mest (lav inntekt og høyt forbruk). En utfordring med modeller med lik betaling til alle er imidlertid at et beløp som monner for de mest trengende, kan bety at andre vil få unødvendig høy kompensasjon. Det er derfor aktuelt å vurdere om man kan differensiere ordningen slik at den treffer bedre. Tenker man seg at man har en bestemt pott til rådighet, er en tilleggsbegrunnelse for differensiering at de som trenger det mest, kan få mer enn de ville fått med en flat utbetaling.

Her vil vi drøfte nærmere hvordan det kan slå ut om ordningen differensieres på ulike måter. Man kan differensiere etter inntekt, mellom ulike husholdninger og mellom områder med ulik strømpris på ulike måter. Ulike differensieringsmodeller kan også kombineres.

Støtte opp til en maksimal husholdningsinntekt

Den enkleste varianten av differensiering er å sette en maksimal inntektsgrense for å motta støttebeløpet. Høyre, Venstre og KrF har f.eks. foreslått å avgrense støtten til husholdninger med en årsinntekt på maksimalt 1.2 millioner (om lag 2 ganger gjennomsnittlig årslønn). En utfordring med ordningen kan være at man må legge fjorårets årslønn til grunn, og for noen kan lønnen svinge mye fra år til år (f.eks. pga. koronarestriksjoner). Ellers er det utfordrende med terskelverdier at det kan oppleves tilfeldig akkurat hvor grensen går. Men ved å sette grensen tilstrekkelig høyt, vil man treffe de fleste lav- og mellominntektsfamilier i Norge. Hvis en høy maksinntekt fører til at støtten smøres tynt utover befolkningen, risikerer man imidlertid at kompensasjonen ikke står i forhold til kostnadsøkningen (som med reduksjonen i elavgiften), særlig for dem som trenger det mest (fattige barnefamilier med relativt store boliger).

Overføringen som del av skattbar inntekt

Hvis det er ønsket med en mer finmasket fordeling, kan man i prinsippet inkludere støttebeløpet i skattbar inntekt, slik det bl.a. har vært foreslått å gjøre med barnetrygden.² Siden vi har et progressivt skattesystem, vil beskatning sørge for at de som har lavest inntekt betaler lavest marginalsatt. Dermed vil nettobeløpet som hver enkelt støttemottaker sitter igjen med, avta med økende inntekt slik at de med lavest skattbar inntekt får mest netto støtte. Et spørsmål blir i så fall om skatten skal trekkes fra ved utbetaling eller ved beregning av inntektsskatt til neste år. Risikoen med en slik ordning er at den kan bli oppfattet dithen at «staten gir med den ene hånden og tar med den andre». Skattesystemet er heller ikke perfekt, slik at det nok vil forekomme eksempler på at også en slik differensieringsmekanisme vil slå skjevt ut.

Behovsprøving

For å ytterligere målrette en kompensasjonsordning mot lavinntektsfamilier/-husholdninger, kan man tenke seg en behovsprøving basert på inntekt og/eller strømkostnader. Et eksempel på behovsprøving er bostøtte som betales ut til husholdninger som har inntekter under et visst nivå. For at kompensasjonen skal nå alle som «rettmessig» trenger det, må den trolig nå ut til flere enn de som har rett på bostøtte i dag. Da blir det igjen et spørsmål hvor behovsgrensen skal gå. En slik ordning måtte dessuten trolig være søknadsbasert, noe som vil øke administrasjonskostnadene og trolig forsinke utbetalingen. Om ordningen også knyttes til strømkostnadene, vil den i prinsippet kunne påvirke spareincentivene. Effekten er imidlertid trolig liten så lengde det dreier seg om en engangsutbetaling. På samme måte som for bostøtten, kan kompensasjonsbeløpet differensieres etter husholdningsstørrelse.

Differensiere mellom boligtype

Merkostnaden husholdninger opplever pga. økte strømpriser avhenger av hvilken boligtype de bor i og hvor stort boligareal de har. Gjennomsnittsforkonsumet for en leilighet er f.eks. 10 000 kWh, for et rekkehus 17 000 kWh og for en enebolig 25 000 kWh. Det kan tale for å differensiere

² Et hovedargument mot skattlegging av barnetrygden er at det vil påvirke arbeidstilbudet. Det samme er neppe tilfelle med skattlegging av en kompensasjon som betales ut som et engangsbeløp.

kompensasjonen mellom boligtyper. Siden det trolig er en viss positiv korrelasjon mellom boligtype og inntekt, kan en slik differensiering oppfattes som usosial. Relativt fattige familier i små leiligheter vil da få mindre enn relativt rike enslige som bor i eneboliger. Samtidig vil fattige familier med enebolig og høyt energiforbruk få mer enn fattige familier i leilighet med lavere energiforbruk. Imidlertid er ikke sammenfallet mellom boligtype og inntekt er ikke nødvendigvis veldig sterk, landet sett under ett. Vi vet heller ikke i hvilken grad det vil være administrativt enkelt å innhente data for boligtype.

Differensiere basert på husholdningsstørrelse

Høyre, Venstre og KrF har også foreslått å utbetale et fast støttebeløp pr person, slik at en familie på fire får fire ganger mer støtte enn en enpersonshusholdning. Dette kan imidlertid oppleves om urettferdig fordi to personer i én husholdning neppe bruker dobbelt så mye strøm som en enslig person. Det taler for å differensiere mellom husholdningsstørrelser, f.eks. slik man gjør i den franske energistøtteordningen og den canadiske karbonstøtteordningen (se eget avsnitt under). Modellen innebærer at man får støtte pr. person, men støtten differensieres mellom personer avhengig av antall medlemmer i husholdningen.

Unnta boliger med fjernvarme og/eller varmepumper, solpaneler osv.

Siden det er strømprisene som er høye, kan noen argumentere for at husholdninger som har lavere strømforbruk fordi de har fjernvarme eller varmepumper eller solpanel, skal unntas eller motta et lavere kompensasjonsbeløp enn andre. Prisen for fjernvarme for kunder med tilknytningsplikt følger imidlertid strømprisen, så når strømprisen er høy, øker også deres oppvarmingsutgifter. Et unntak for kunder med varmepumper og solpanel vil fort kunne oppleves som en «straff» for at man har gjennomført investeringer som sparer strøm. Det kan også redusere incentivene til å investere i energieffektiviseringstiltak, inkludert varmepumper og solpanel, men det avhenger av om husholdningene oppfatter støtten som en engangsforeteelse eller ikke. Dersom støtten oppfattes som en engangsutbetaling som ikke er knyttet til strømforbruket og ikke påvirker prisen som husholdningen betaler, bør heller ikke incentivene påvirkes. Vi har ikke oversikt over om det foreligger tilstrekkelig datagrunnlag for enkelt å gjennomføre en slik differensiering.

Differensiering basert på strømforbruk

I prinsippet kan kompensasjonen baseres på historisk strømforbruk. Siden det dreier seg om en engangsutbetaling, vil det ikke ødelegge de kortsiktige incentivene til å spare strøm. En slik differensiering kan imidlertid bli oppfattet som en premiering av husholdninger som bruker mye strøm. En slik støtteordning vil ha dårlig fordelingsmessig treffsikkerhet fordi det er en viss sammenheng mellom høyt strømforbruk, stor bolig og tilsvarende høy inntekt, selv om det ikke gjelder alle (jfr. diskusjonen av differensiering mellom boligtyper). En slik ordning vil dessuten redusere kompensasjonen til husholdninger med alternative oppvarmingskilder som fjernvarme eller har installert varmepumpe (se forrige avsnitt).

Differensiere mellom prisområder

Prisnivået har vært svært forskjellig i Sør-Norge og Nord-Norge. Gjennomsnittlig markedspris fra september til november var f.eks. 38,8 øre/kWh i Midt- og Nord-Norge, og hele 103,6 øre/kWh i Sør-Norge (Nord Pool Spot). Det kan tale for at man skal differensiere kompensasjonen i forhold til strømprisen. Hva den faktiske merkostnaden gjennom vinteren blir og om prisforskjellene vedvarer, er imidlertid usikkert. I utgangspunktet kan det imidlertid være grunn til å differensiere kompensasjonen med utgangspunkt i områdeprisene hvis de er så ulike. Merk likevel at støtten uansett ikke bør utbetales som en støtte pr. kWh fordi det vil motvirke energispareincentivene.

Eksempler fra andre land

Vi har sett nærmere på hvordan kontantutbetalinger er utformet i noen andre land. Kontantutbetalinger for å hjelpe lavinntektsfamilier er f.eks. utbredt i flere utviklingsland. Eksempler fra industriland inkluderer Frankrike, der man har en ordning med en årlig energisjekk til såkalte energifattige husholdninger, og Canada, der man betaler tilbake inntektene fra CO₂-avgifter som en årlig kontantstøtte for å kompensere for den kostnadsøkningen avgiftene representerer. Begge

disse ordningene er varige ordninger, så de er ikke helt sammenlignbare med en engangsutbetaling som vi drøfter her. Begge ordningene er imidlertid differensierte.

Canada: Climate Action Incentive Payments³

- Dette er en kompensasjonsordning for økte kostnader som følge av CO₂-avgifter.
- Bakgrunnen er innføring av et *carbon polluting pricing system*, som er et avgiftssystem lagt på ulike utslippskilder (for eksempel 40 canadiske dollar per tonn i 2021, som tilsvarer 0,0619 dollar/liter propan).
- Inntektene fra dette systemet betales tilbake til innbyggerne i Canada. Inntektene utbetales tilbake til provinsene avgiften er innbetalt fra. Provinsene deler så ut omkring 90 prosent av inntektene til innbyggerne i provinsen – resten går til ulike klimatiltak. (Ikke alle provinsene har innført systemet).
- Beløpet utbetales som en engangssum over skatteseddelen hvert år. (Satsene fastsettes for ett år om gangen).
- Total utbetaling pr. husstand er differensiert ved at første voksne får full kompensasjon (100 prosent), andre voksne 50 prosent og hvert barn under 18 år, 25 prosent. Utbetalingen er helt uavhengig av inntekt

Frankrike: Energifakturabonus

- Myndighetene gir en årlig *energy cheque* til energifattige husholdninger.⁴
- En energifattig husholdning defineres som en husholdning som bruker mer enn 10 prosent av inntekten på energi. Ordningen omfatter 5,8 millioner husholdninger i 2021.
- I 2020 var gjennomsnittsutbetalingen 200 euro
- Utbetalingen for hver husholdning tar utgangspunkt i en beregning av Consumption Units (CU):
 - Første person i husholdningen teller som 1 CU
 - Person nummer to teller 0,5 CU
 - Alle personer etter dette teller 0,3 CU
- For å kunne motta støtte må *annual income tax reference* (skattbar inntekt) for husholdningen være lavere enn 10 700 euro per CU. (Inntektsgrensen for en husholdning med to voksne og et barn blir da $(1+0,5+0,3) * 10\ 700 = 19\ 260$ euro.)
- Størrelsen på støtten varierte i 2020 mellom 48 og 277 euro, avhengig av antall CU og skattbar inntekt (se tabell i lenke i fotnoten).
- I 2021 er det foreslått å legge til ytterligere 100 euro i støttebeløpet på grunn av unormalt høye energipriser. Reglene for utbetaling ser ellers like ut.⁵

Andre kompensasjonsmodeller

Det er foreslått – og til dels gjennomført – en rekke andre kompensasjonsmodeller. Noen av forslagene gjelder midlertidige ordninger, mens andre gjelder mer langsiktige eller permanente ordninger. Under drøfter vi kort spørsmål som må avklares mht. redusert elavgift og mva., maksimalpris og/eller toprisordning.

Reduserte avgifter inkludert mva.

Reduserte avgifter har den ulempen at de påvirker prisen og dermed motivasjonen til å spare strøm, jfr. innledningen om effektivitet. På kort sikt er det heller ikke opplagt at hele avgiftsreduksjonen vil komme strømkundene til gode: En avgiftsending trekker i retning av økt etterspørsel, noe som øker

³ <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2020/12/government-announces-climate-action-incentive-payments-for-2021.html>

⁴ <https://en.selectra.info/energy-france/guides/tips/energy-cheque>

⁵ <https://www.connexionfrance.com/French-news/Nearly-6-million-households-in-France-to-get-100-energy-bill-bonus>

markedsprisene. I en situasjon med høye priser pga. knapt tilbud (lite vann og vind), vil en generell kompensasjon via avgiftslettelser trolig være lite fordelingsmessig effektiv.

Både redusert mva. og redusert elavgift har også en fordelingsmessig ulempe: Det premierer husholdninger/personer med høyt strømforbruk. I tillegg må man utforme regler for hvilken periode mva-reduksjonen og/eller redusert elavgift skal gjelde for. Siden mva.-beløpet beregnes på basis av fakturabeløpet, vil kompensasjon via redusert mva. justeres i forhold til strømprisen, slik at strømregningen reduseres mest når strømprisen er høy. Elavgiften følger ikke strømprisen.

Husholdninger i Finnmark og Nord-Troms har fritak fra elavgift og husholdninger i Nord-Norge betaler heller ikke mva. De vil derfor heller ikke nyte godt av en slik ordning, noe som kan oppleves som urettferdig hvis de opplever en like stor *økning* i strømregningen som i andre deler av landet.

Langvarig reduksjon i mva-sats eller elavgift vil isolert sett dempe incentivene til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak. Når det gjelder elavgiften kan man imidlertid argumentere for at den har uheldige samfunnsøkonomiske virkninger fordi den gir et *for sterkt* energieffektiviseringssignal når vi samtidig har strømpriser som reflekterer klimaeffektene gjennom prisene på utslippskvoter. (Disse påvirker også prisenivået i Norge siden vi er knyttet sammen med det europeiske kraftsystemet.) Men en slik begrunnelse for en avgiftsreduksjon er ikke knyttet til høye strømpriser som sådan.

Maksimalpris

Et annet forslag som er oppe i debatten, er å sette en maksimalpris på strøm. En slik ordning redusere incentivene til å spare strøm både på kort og lang sikt, og de husholdningene som har høyest forbruk, vil ha størst nytte av ordningen, uavhengig av inntekt.

I motsetning til avgiftsreduksjon, som delvis vil spises opp av økte engrospriser, vil en maksimalpris imidlertid være uavhengig av hvordan strømprisen utvikler seg. Engrosprisen vil øke som følge av økt forbruk, men maksimalprisen vil fortsatt være den samme.

En langsiktig maksimalpris på strøm vil fungere som en forsikringsordning, der forbrukerne beskyttes mot ekstreme prisutslag, dvs. de store variasjonene i strømprisen. I prinsippet kan forbrukerne oppnå en tilsvarende forsikring ved å tegne en fastprisavtale eller en avtale med makspris med sin strømleverandør.⁶ Med en slik avtale, er det imidlertid forbrukeren selv som betaler merkostnaden (for forsikringen), mens de med en regulert makspris får forsikringen gratis.

Spørsmålet blir da hvordan en slik ordning skal finansieres og hvilke konsekvenser det vil ha i markedet og for både kortsiktig og langsiktig effektivitet. Det må i så fall utredes nærmere. Tre mulige varianter kan være

- Staten dekker forskjellen på markedsprisen (innkjøpsprisen for leverandørene) og maksimumsprisen. En slik subsidieordning må i så fall finansieres over offentlige budsjetter eller selvfinansieres gjennom øremerking av f.eks. midler fra elavgiften som da presumptivt blir høyere enn den ellers ville vært. Det siste innebærer i prinsippet en obligatorisk forsikringsordning for alle strømforbrukere.
- Det innføres en maksimalpris for engrosprisen (markedsprisen). Det representerer et direkte inngrep i markedsmekanismen, og det er vanskelig å se at dette lar seg gjøre innenfor gjeldende europeisk markedsregelverk. Lavere engrospriser i det norske markedet kan føre til økt eksport og vil være negativt for forsyningssikkerheten. Generelt er det vist i mange sammenhenger at slike reguleringer er uheldig for konkurransen og prisdannelsen i

⁶ Sluttbrukermarkedet kritiseres for å være lite oversiktlig og sentrale aktører, som f.eks. Forbrukerrådet, fraråder forbrukerne å inngå fastpriskontrakter. En grunn til det er, så vidt vi forstår, at kontraktene ofte har klausuler som innebærer at leverandørene kan justere prisene dersom markedsprisen blir høy. Dermed får ikke forbrukerne den forsikringen de betaler for. Det er åpenbart svært uheldig. Dersom man ikke får ryddet opp i slike private avtaler, styrkes argumentet for at det offentlige skal ta ansvar for at det blir mulig å forsikre seg mot store svingninger i sluttbrukerprisene.

markedene. Det gjør at konsekvensene er vanskelige å overskue. Maksimalpris reduserer også incentivene til å investere i ny kraftproduksjon.

- Maksimalpris kombineres med en minimumspris slik at overskuddet fra perioder der markedsprisen er lavere enn minimumsprisen finansierer underskuddet i perioder der markedsprisen overskrider maksimalprisen. Relevante spørsmål er hvordan en slik ordning skal administreres og om og eventuelt hvordan man skal sikre at ordningen går tilnærmet i null over tid.

Topprisordning

Det er også foreslått å innføre en topprisordning der forbrukerne betaler en lavere pris for et basisforbruk. Det tilsvarer et kompensasjonsbeløp lik dette grunnforbruket multiplisert med differansen mellom markedsprisen og denne lavere basisprisen.

Et annet spørsmål er om tillatt basisforbruk skal differensieres i forhold til husholdningsstørrelse og boligtype og om den skal gjelde pr. målepunkt, pr. person osv. Tidligere utredninger har vist til at innføring av en varig topprisordning basert på målepunkt kan f.eks. føre til at større forbrukere installerer flere målere. Det er mulig slike tilpasninger er lettere å identifisere og luke ut på grunnlag av AMS-data nå enn det som var mulig tidligere, men slike tilpasningsmuligheter må vurderes nærmere. Det blir også et spørsmål hvordan et slikt subsidiert basisforbruk skal finansieres, jfr. diskusjonen knyttet til makspris over.

Konklusjoner og anbefalinger

Over har vi gått gjennom og kommentert ulike måter å utbetale kompensasjon for økte strømkostnader til husholdningene. Modellene som er skissert, er ikke gjensidig utelukkende, man kan f.eks. både sette en øvre inntektsramme for kompensasjon og differensiere kompensasjonen i forhold til både husholdningsstørrelse og boligtype.

Med utgangspunkt målsettingen for ordningen og kriteriene vi har satt opp for vurderingen, anbefaler vi en form for kontantutbetaling som ikke er direkte knyttet til strømforbruket, i stedet for avgiftsreduksjoner. Hovedbegrunnelse for det, er å unngå å svekke spareincentivene, noe som igjen vil trekke i retning av høyere priser som i sin tur spiser opp kompensasjonsbeløpet.

En kontantutbetaling kan med fordel differensieres ut fra husholdningsstørrelse. En utbetaling pr. person med redusert sats for husholdninger med flere medlemmer virker fornuftig og enkel å gjennomføre. Dette kan kombineres med en øvre grense for husholdningens inntekt for å unngå å betale støtte til husholdninger som har økonomi til å tåle det. Men det er vanskelig på faglig grunnlag å fastsette hvor grensen skal gå. I en situasjon med svært ulike områdepriser, virker det også fornuftig å differensiere mellom prisområdene.

Som hovedregel bør differensieringen gjøres der det finnes data som gjør at differensieringen kan automatiseres, og den bør gjøres i henhold til kjennetegn ved husholdningen som det er vanskelig å manipulere for å øke støttebeløpet. Ingen av ordningene er perfekte – det er alltid en risiko for at noen får støtte som de ikke burde hatt og at noen som burde hatt støtte faller utenfor. Hensynene til enkelhet og treffsikkerhet må i noen grad veies opp mot hverandre.

Tilleggsspørsmål som bør avklares, er hvordan kompensasjonen skal beregnes og hvordan den skal betales ut. En utfordring er for eksempel at man ikke vet nå hvor store merkostnadene kan bli i løpet av vinteren, dvs. verken hvor høyt prisene kan komme og hvor lenge de vil være unormalt høye. En kompensasjon som virker rimelig nå, kan vise seg å være langt fra tilstrekkelig når man i ettertid ser vinteren under ett. For å ta høyde for dette, kan det være en mulighet å betale ut støtten månedsvis basert på hvor høy prisen har vært i måneden som har gått, i det aktuelle prisområdet. En ulempe med å innrette ordningen slik, er at staten ikke vil vite hvor mye samlet kompensasjon blir. Men en fordel er at kompensasjonen kan tilpasses den belastningen strømkundene påføres.