



Innst. S. nr. 135

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument nr. 8:40 (2002-2003)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Inger S. Enger, Odd Roger Enoksen, Ingvild Vaggen Malvik og Inge Ryan om innføring av to-prissystem på strøm gjennom differensiert elavgift

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

"Stortinget ber Regjeringen om å legge fram en modell for differensiert forbruksavgift på elektrisitet for husholdningene. En slik modell må inneholde incitament for strømsparing ved premiering av lavt forbruk, og økt byrde ved høyere forbruk."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sylvia Brustad, Rolf Terje Klungland og Synnøve Konglevoll, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland og Ingvild Vaggen Malvik, og fra Senterpartiet, Inger S. Enger, mener det er behov for å utrede ulike modeller for to-prissystem på strøm eller differensiert elavgift. Et differensiert system kan bidra til å dempe forbruket blant de med høyest forbruk og vil være et mer rettferdig system. Disse medlemmer mener at flere ulike modeller bør vurderes og at ny teknologi, som toveiskommunikasjon også gjør flere modeller mulig. Disse medlemmer mener derfor Regjeringen må utrede ulike modeller for et to-prissystem på strøm eller differensiert elavgift, og foreslå en modell i Revidert nasjonalbudsjett for 2003. Følgende modeller må vurderes:

- Differensiert avgift med en lavere avgift for lavt forbruk og høyere avgift for høyere forbruk.
- Et fritak i elavgift, eller bunnfradrag for et fast antall kilowattimer.

- Ulik avgift for boliger og fritidshus og hytter.
- Differensiert pris til ulike tider av døgnet ved innføring av toveiskommunikasjon.
- Eventuelt andre modeller.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen utrede ulike modeller for differensierte avgifter på strøm og legge frem eventuelle forslag om dette i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2003."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Øyvind Halleraker, Siri A. Meling og Leif Frode Onarheim, og fra Kristelig Folkeparti, Ingmar Ljones og lederen Bror Yngve Rahm, viser til Dokument nr. 8:40 (2002-2003) fra stortingsrepresentantene Inger S. Enger, Odd Roger Enoksen, Ingvild Vaggen Malvik og Inge Ryan om innføring av et to-prissystem på strøm gjennom differensiert elavgift.

Disse medlemmer viser til brev (vedlagt) fra statsråd Einar Steensnæs, datert 4. februar 2003, hvor det fremkommer at dette spørsmålet har vært tatt opp og vurdert ved en rekke anledninger de senere årene, blant annet av regjeringen Jagland i 1996 og av daværende statsråd Marit Arnstad, i samarbeid med daværende finansminister Gudmund Restad, i regjeringen Bondevik I i 1999. Konklusjonen fra dette arbeidet har vist at de ordninger som hittil har vært utredet har liten treffsikkerhet i forhold til inntektsfordeling og i forhold til å dempe forbruket av elektrisitet.

Disse medlemmer er enig med statsråd Steensnæs i at de utredninger som tidligere er foretatt gir et godt bilde av konsekvensene av å innføre et progressivt avgiftssystem på elektrisk strøm.

Disse medlemmer kan ikke se at det har dukket opp vesentlige nye momenter som endrer de konklusjoner som hittil har vært trukket om dette spørsmålet.

Disse medlemmer viser til at et progressivt avgiftssystem vil medføre store administrative kostnader knyttet til avgrensning av hvem som skal omfattes, og kriterier for når den progressive avgiften skal gjelde. I tillegg vil kontrollkostnadene være høye fordi det må påregnes stor aktivitet fra forbrukerne for å unngå det progressive leddet, for eksempel gjennom å splitte opp strømforbruket på flere målere. Når det gjelder fordelingsvirkninger, viser disse medlemmer til at en progressiv elavgift vil kunne gi utilsiktede fordelingsvirkninger. Eksempelvis er elforbruket gjennomsnittlig høyere i familier med flere barn, i husholdninger bosatt i hus med stort oppvarmingsbehov, for eksempel i våningshus, og forbruket er også høyere i spredtbygde strøk enn i byene. Forslaget vil derfor kunne ramme småbarnsfamilier og befolkningen i distriktene i form av økte elavgifter.

Generelt viser disse medlemmer til at det er vanskelig å beregne fordelingsvirkningene av en avgift, både på forhånd og å kartlegge dem i ettertid. Dette skyldes at en avgift på et gode påvirker alle konsumenter. Fordelingsvirkningene må derfor vurderes opp mot kostnadene ved å innføre differensieringen. Disse medlemmer viser til at differensierte priser generelt er en lite treffsikker måte å oppnå en ønsket inntektsfordeling i samfunnet på.

Disse medlemmer viser til brev fra olje- og energiministeren, datert 4. februar 2003, hvor han signaliserer at han vil gjennomgå saken om et to-prissystem for strøm til husholdninger på ny, og på egnet måte orientere Stortinget som disse vurderingene.

Disse medlemmer foreslår derfor at Dokument nr. 8:40 (2002-2003) vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, viser til at Olje- og energidepartementet har vurdert to-prissystem på strøm ved flere anledninger. Utredninger har vist at differensiert avgift har liten treffsikkerhet på inntektsfordelingen, og har stor usikkerhet vedrørende kraftforbruket. Det er mange praktiske vanskeligheter med en slik differensiering, noe som også kom frem i komitéhøringen.

Disse medlemmer vil hevde at innføringen av to-prissystem med differensiert avgift er administrativt komplisert, og gir incentiver til kreative tiltak for å unngå det progressive leddet. Dette kan eksempelvis være å installere flere strømmålere, dele opp husstanden etc. Ordningen tar ikke hensyn til kraftbehovet i husholdningene, og kan derfor slå uheldig ut mht. store familier. Mange har i dag ikke alternativer til elektrisk oppvarming, og heller ikke muligheter for å installere dette.

Disse medlemmer vil arbeide for å redusere/fjerne elavgiften generelt, og viser til Fremskrittspartiets alternative statsbudsjett hvor avgiften ble mer enn halvert. Som strakstiltak foreslo Fremskrittspartiet i nysalderingen av statsbudsjettet å gi Regjeringen full-

makt til å tilbakeføre ekstrainntektene i form av økt moms, ved å redusere/fjerne elavgift og moms i seks måneder.

I tillegg vil disse medlemmer vise til Dokument nr. 8:51 (2002-2003) om elavgift og moms fritak som ble nektet behandling av Stortingets flertall.

Disse medlemmer vil likevel ikke motsette seg en ytterligere utredning av et to-prissystem, dersom det her legges vekt på å få frem løsninger på de svakheter som er nevnt ovenfor.

UTTALELSE FRA FINANSKOMITEEN

Utkast til innstilling har vært forelagt finanskomiteen som i brev 20. februar 2003 uttaler følgende:

"Vedrørende Dokument nr. 8:40 (2002-2003) forslag fra stortingsrepresentantene Inger S. Enger, Odd Roger Enoksen, Ingvild Vaggen Malvik og Inge Ryan om innføring av to-prissystem på strøm gjennom differensiert el-avgift.

Det vises til brev av 19. februar 2003 vedlagt utkast til innstilling til ovenfor nevnte dokument.

Finanskomiteen behandlet saken i møte 20. februar 2003. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kystpartiet viser til sine respektive fraksjoners merknader i utkastet.

Komiteens medlem fra Kystpartiet hadde følgende merknad:

Komiteens medlem fra Kystpartiet viser til Dokument nr. 8:40 (2002-2003) om innføring av et to-prissystem på strøm gjennom differensiert elavgift og til det komiteflertallet i Energi- og miljøkomiteen uttaler om dette forslag.

Dette medlem gir sin støtte til det komiteflertallet uttaler i utkastet til innstilling. Dette medlem støtter også det forslag, som komiteflertallet i Energi- og miljøkomiteen fremmer i utkastet til innstilling, om å be Regjeringen utrede og fremme forslag om ulike modeller for differensierte avgifter på strøm, og at dette legges frem i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2003."

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Dokument nr. 8:40 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Inger S. Enger, Odd Roger Enoksen, Ingvild Vaggen Malvik og Inge Ryan om innføring av to-prissystem på strøm gjennom differensiert elavgift - vedlegges protokollen.

II

Stortinget ber Regjeringen utrede ulike modeller for differensierte avgifter på strøm og legge frem eventuelle forslag om dette i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2003.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 20. februar 2003

Bror Yngve Rahm
leder

Sylvia Brustad
ordfører

Øyvind Vaksdal
sekretær

Vedlegg

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 4. februar 2003

Dokument nr. 8:40 om innføring av toprissystem på strøm gjennom differensiert el-avgift

Innledning

Jeg viser til Energi- og miljøkomiteens oversendelse av Dokument nr. 8:40 (2002-2003) forslag fra stortingsrepresentantene Inger S. Enger, Odd Roger Enoksen, Ingvild Vaggen Malvik og Inge Ryan om innføring av toprissystem på strøm gjennom differensiert el-avgift. Representantene fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å legge fram en modell for differensiert forbruksavgift på elektrisitet for husholdningene. En slik modell må innehold incitament for strømsparing ved premiering av lavt forbruk, og øke byrdene ved høyere forbruk."

Politisk behandling av toprissystem for strøm

Spørsmålet om differensiert el-avgift, er blitt tatt opp og vurdert ved flere anledninger de senere årene.

På bakgrunn av den anstrengte situasjonen i kraftmarkedet i 1996, med lite tilsig til vannkraftverkene og høye kraftpriser, svarte statsråd Faremo på en interpellasjon vedrørende toprissystem for strøm fra representanten Frøiland i november 1996.

Videre ble problemstillingen drøftet i St.meld. nr. 29 (1998-99), energimeldingen, som ble lagt fram av daværende statsråd Arnstad. Olje- og energidepartementet, i samarbeid med Finansdepartementet, vurderte muligheten for en flerleddet el-avgift. Konklusjonen i energimeldingen var at regjeringens foreslåtte energipakke ville ivareta fordelingshensyn ved økt el-avgift på en bedre måte enn en differensiert avgift.

I innstillingen til energimeldingen, Innst. S. nr. 122 (1999-2000), ble det vist til at flertallet i Finanskomiteen i Budsjett-innst. S. nr. 1 (1999-2000) ba regjeringen om at det "... i samband med auken i elavgifta bør alternativ som kan betre fordelingsverknadene og fremme energiøkonomisering og bruk av nye fornybare energikjelder utgreiast. Ei slik utgreiing bør òg omfatte alternative tiltak i omsetningsleddet". Energi- og miljøkomiteen viste også til forslaget i energimeldingen om å overføre det administrative ansvaret for el-avgiften fra kraftleverandør til nettselskap. Komiteen støttet dette forslaget.

Flertallet i Finanskomiteens merknad i Budsjett-innst. S. nr. 1 (1999-2000) ble fulgt opp av en interdepartemental arbeidsgruppe som utarbeidet en rapport, "Vurdering av en progressiv el-avgift". I rapporten, som ble avgitt Finansdepartementet i juni 2000, ble det konkludert med at det ikke bør innføres en differensiert el-avgift. Finansdepartementet sluttet seg til gruppens vurderinger.

Hovedpunkter i rapporten ble redegjort for i Statsbudsjettet for 2001 i St.prp. nr. 1 (2000-2001). En samlet finanskomité tok i Budsjett-innst. S. nr. 1 (2000-01) redegjørelsen om en progressiv el-avgift til orientering.

På bakgrunn av Energi- og miljøkomiteens støtte til forslaget om å flytte det administrative ansvaret for el-avgiften fra kraftleverandør til nettselskap, ba Finansdepartementet i 2002 Toll- og avgiftsdirektoratet om å vurdere de administrative, økonomiske og kontrollmessige konsekvensene av en omlegging av innkrevningen av el-avgiften. Toll- og avgiftsdirektoratet etablerte på denne bakgrunn en arbeidsgruppe, hvor også bransjen har vært representert.

Arbeidsgruppen har i sin rapport anbefalt en omlegging. Toll- og avgiftsdirektoratet sluttet seg til arbeidsgruppens vurderinger og har lagt fram konkrete forslag til regelverksendringer til Finansdepartementet. Finansdepartementet gjennomgår nå direktoratets forslag og tar sikte på å sende et forslag på høring i løpet av første halvår 2003.

Vurdering av toprissystem for strøm

Det er flere mulige utforminger av en ordning som innebærer differensiering av el-avgiften. En modell for dette kan være at el-avgiften først slår inn på et visst forbruksnivå, eller at den øker på et visst nivå. Andre måter å differensiere strømprisen på, kan være å innføre en progressiv (flerleddet) avgift som øker med økt forbruk.

Bakgrunnen for å vurdere differensiert el-avgift kan være knyttet til ulike målsettinger. Mulige målsettinger med et slikt system kan være å redusere samlet kraftforbruk og å gi insentiver til omlegging av energibruken. En annen målsetting kan være å sikre forutsigbare strømavgifter for sluttbrukere med et relativt lavt strømforbruk.

Disse målsettingene kan stå i motsetning til hverandre, avhengig av hvordan systemet utformes. En vurdering må drøfte om de eventuelle målsettingene kan oppfylles på en hensiktsmessig måte.

Et progressivt avgiftssystem vil medføre store administrative kostnader knyttet til avgrensning av hvem som skal omfattes, og kriterier for når den progressive avgiften skal gjelde. I tillegg vil kontrollkostnadene være høye fordi det må påregnes stor aktivitet fra forbrukerne for å unngå det progressive leddet, for eksempel gjennom å splitte opp strømforbruket på flere målere.

Når det gjelder fordelingsvirkninger viser utredningene at en progressiv el-avgift vil kunne gi utslåtte fordelingsvirkninger. Eksempelvis er el-forbruket gjennomsnittlig høyere i familier med flere barn, i husholdninger bosatt i hus med stort oppvarmingsbehov, for eksempel i våningshus, og forbruket er også høyere i spredtbygde områder enn i byene.

Generelt er det vanskelig å beregne fordelingsvirkningene av en avgift, både på forhånd og å kartlegge dem i ettertid. Dette skyldes at en avgift på et gode påvirker forbruket til alle konsumenter. Fordelingsvirkningene må derfor vurderes opp mot kostnadene ved å innføre differensieringen.

Konklusjon

På bakgrunn av de erfaringene vil gjør oss i vinter, vil det være viktig med en bred, faglig evaluering og drøfting av situasjonen i kraftmarkedet. Olje- og energidepartementet har i denne forbindelse igangsatt et utredningsarbeid for å belyse de spørsmålene som blir debattert.

Spørsmålet om et toprissystem for strøm har imidlertid vært vurdert en rekke ganger. Konklusjonene fra dette arbeidet har vist at de ordninger som hittil har

vært utredet, har liten treffsikkerhet i forhold til inntektsfordeling og i forhold til å dempe forbruket av elektrisitet. Min vurdering er at de utredninger som tidligere er foretatt, gir et godt bilde av konsekvensene av å innføre et progressivt avgiftssystem.

Jeg vil likevel, på bakgrunn av den senere tids oppmerksomhet knyttet til et toprissystem for strøm til husholdninger, gjennomgå saken på ny. Regjeringen vil deretter, på egnet måte, orientere Stortinget om vurderingene.