



# Innst. 250 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:72 S (2010–2011)

### **Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein og Ketil Solvik-Olsen om fleksible avgifter på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer i avgiftslovverket og Stortingets avgiftsvedtak, slik at lovverket åpner for en mulighet til å redusere elektrisitetsavgift og merverdiavgift på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris.»

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Marianne Marthinsen, Torstein Rudihagen, Tor-Arne Strøm og Laila Thorsen, fra Fremskrittspartiet, Oskar J. Grimstad, Henning Skumsvoll og Ketil Solvik-Olsen, fra Høyre, Nikolai Astrup, Bjørn Lødemel og fung. leder Siri A. Møling, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, fra Senterpartiet, Knut Magnus Olsen, og fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, deler forslagsstillernes bekymring for at folk med dårlig råd og høye strømutgifter kan komme til å slite økonomisk i en periode med høye strømpriser.

Komiteen registrerer at forslagsstillernes intensjon er å få ned strømutgiftene til husholdningene i perioder med høy strømpris gjennom å redusere el-avgiften i slike perioder.

Komiteen viser til finansministerens svar i brev til komiteen 11. februar 2011 som er vedlagt, der det heter:

«I perioder med meget høye strømpriser er det små muligheter for å øke strømtilbudet på grunn av begrensninger i overføringsnettet. I slike perioder vil en eventuell avgiftslettelse først og fremst tilfalle produsentene. Husholdninger vil da altså ikke oppleve prisreduksjoner av særlig betydning. Mens de som i dag har avgiftsfritak, industrien og husholdninger i Troms/ Finnmark – vil oppleve prisøkning fordi markedsprisen presses opp.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at prisnedgangen for husholdninger vil være liten og fordelingsvirkningene uklare. I gjennomsnitt bruker husholdninger med høy inntekt mer strøm enn husholdninger med lav inntekt. Dette innebærer at størstedelen av gevinsten som forbrukerne kan oppleve ved et avgiftskutt, vil tilfalle husholdninger med høy inntekt.

Disse medlemmer mener ekstra utbetaling til alle husholdninger som mottar bostøtte, er et langt bedre og mer treffsikkert virkemiddel. Etter regjeringens forslag vil alle husstander få en ekstra utbetaling etter denne vinteren på 2 500 kroner. I tillegg utbetales 100 kroner for hvert ekstra medlem i husstanden.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at finansministeren i sitt svar til komiteen peker på at en avgiftslettelse ikke vil ha noen stor effekt for husholdningene på grunn av begrensninger i overføringsnettet, og

derfor ikke ha særlig fordelingsvirkninger. Avgiftsreduksjonen vil først og fremst tilfalle produsentene.

Disse medlemmer viser videre til behandlingen av statsbudsjettet for 2011 i Innst. 2 S (2010–2011) fra finanskomiteen, der det står følgende:

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at bostøtten er et målrettet tiltak for å hjelpe dem som trenger det mest. Disse medlemmer viser til at strømprisene har svingt kraftig de senere år. Det er derfor viktig at regjeringen følger utviklingen i strømprisene nøye, og bruker bostøtten som virkemiddel for å hjelpe de mest vanskeligstilte dersom vi igjen opplever en unormal sterk vekst i strømprisene.»

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at på denne bakgrunn fremmet Høyres medlemmer den gang følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen følge utviklingen i strømprisen nøye, og dersom en unormal situasjon igjen oppstår på elektrisitetsmarkedet, bes regjeringen vurdere å bruke bostøtte for å avhjelpe situasjonen for de mest vanskeligstilte.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser til at forslagsstillerne i Representantforslag 72 S (2010–2011) hevder at:

«Fra regjeringen er det heller ikke denne vinteren varslet noen tiltak som vil bidra til lavere og mer stabile strømpriser de neste årene.»

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at forslaget i Representantforslag 72 S (2010–2011) virker både uklart, tungvint å håndtere og vil gi økte administrasjonskostnader for nettselskapene, og dermed trolig bidra til økte utgifter for forbrukerne.

Dette flertallet mener på denne bakgrunn at Representantforslag 72 S (2010–2011) fra stortingsrepresentantene Ulf Lerstein og Ketil Solvik-Olsen om fleksible avgifter på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris, bifalles ikke.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at regjeringen har trappet kraftig opp satsingen på fornybar energiproduksjon og energieffektivisering gjennom Enova, Statkrafts investeringsplan og avtalen med Sverige om innføring av grønne sertifikater. I tillegg er det en prioritert oppgave å styrke kraftnettet. Videre framskynder regjeringen innføring av automatisk strømmåling (AMS) i Midt-Norge, der målet er at 80 prosent av forbrukerne i regionen skal ha AMS innen utgangen av 2013. For resten av landet framskyndes utrulling av AMS fra 2018 til innen utgangen av 2016.

Målet er å stimulere til energisparing og øke bevisstheten rundt strømforbruket. Regjeringen har besluttet å øke tilskuddsordningen for husholdninger med 70 mill. kroner i 2011.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at strømprisene har økt betydelig under den rød-grønne regjeringen. Det er ikke overraskende, siden dagens regjering lenge har snakket om at man skal «realisere verdiene» i norsk vannkraft. Eneste måte å gjøre det på er å øke prisene på strøm. I tillegg jobbes det aktivt for å gjøre Norge til «Europas batteri», uten å tenke på strømprisene for norske forbrukere. Disse medlemmer viser til at Sosialistisk Venstreparti sa det svært tydelig i debatten på Bioenergidagene 8. november 2010: Sosialistisk Venstreparti vil ha høyere strømpriser.

Disse medlemmer viser til at staten tjente 38 mrd. kroner på nordmenns strømforbruk i fjor. I år blir det enda høyere pga. skyhøye strømpriser. Disse medlemmer mener folk flest og norsk næringsliv bør ha en fordel av våre vannkraftressurser, fremfor at strøm blir et skatteobjekt for myndighetene.

Disse medlemmer viser til at statsminister Stoltenberg i Stortinget 3. mars 2010 hevdet at kraftmarkedet er det mest gjennomregulerte markedet i Norge. Politikerne bærer derfor en betydelig del av ansvaret for dagens høye strømpriser. Politiske vedtak har stanset en rekke gode kraftprosjekter, som ville sikret bedre kraftbalanse og lavere strømpriser. Folk flest opplever de høye strømprisene som en ekstraskatt. Reduserte avgifter vil være en måte å vise at man ikke ønsker å bruke kraftmarkedet til å skatlegge folk flest.

Disse medlemmer merker seg at stortingsflertallet hevder at en avgiftslettelse bare vil øke markedsprisen på strøm tilsvarende, uten at dette er godt begrunnet. Disse medlemmer viser også til at finansministeren har bekreftet at noen beregning på dette ikke er gjort. Disse medlemmer mener derfor det er «nonchalant» å bruke et slikt argument for å avvise forslaget.

Disse medlemmer mener det er elementær økonomisk teori at etterspørselen etter strøm øker når prisen går ned. Det avgjørende spørsmålet er hvor mye. Disse medlemmer mener det er god grunn til å tro at en avgiftslettelse ikke ville gitt en vesentlig forbruksøkning, og at i det store og hele ville avgiftslettelsen tilfalt forbruker, blant annet fordi:

- Strøm er ikke luksusvare – det er en nødvendighetsvare. Forbruksnivået om vinteren styres mer av utetemperatur enn av pris. Studier viser at forbrukerresponsen på prisendringer er svært lav på kort sikt, med en priselastisitet på lave -0,04.

- Den norske elavgiften dekker bare en liten andel av det nordiske kraftmarkedet, hvor prisnivået på strøm settes. Hvorfor skal en liten endring i det norske skattesystemet medføre en vesentlig endring i prissettingen på strøm i hele Norden?
- De færreste vet nøyaktig hvor mye strømprisen er til enhver tid. Veldig få har timesmålere. Men man har en følelse om prisnivået er høyt, normalt eller lavt. Oppmerksomheten rundt energisparing vil derfor opprettholdes selv om man fjerner elavgiften.

Disse medlemmer viser videre til SSB-rapport «Økonomiske analyser -/2003», som sier at det er størrelsen på boligen samt antall personer i husholdningen som avgjør strømforbruk, ikke inntektsnivå.

Rapporten beskriver det slik:

«Store husholdninger med mange barn og store boliger bruker mest elektrisitet og får dermed størst økning i elektrisitetsutgiftene som følge av høye strømpriser. Disse husholdningene befinner seg i gjennomsnitt i de høyere inntektsgruppene. For høyinntektsgruppene utgjør imidlertid utgiftsøkningen en mindre andel av inntekten enn for lavinntektsgruppene. En ikke ubetydelig del av husholdningene i lavinntektsgruppene har også et høyt strømforbruk. Disse husholdningene får dermed store utgiftsøkninger både målt i kroner og relativt til husholdningens inntekt.»

Disse medlemmer vil understreke at den prosentvise andelen av inntekten som går med til å betale strømforbruket, blir større for de med lav inntekt enn for de med høy når strømprisen stiger, og dermed rammes denne gruppen hardest.

Disse medlemmer har også merket seg at regjeringen hevder at økte strømpriser ikke øker statens inntekter. Disse medlemmer anser det å være lite troverdig. Skattetrykket på strøm er langt høyere enn på de fleste andre varer. Dette innebærer at staten sitter igjen med en større andel av omsetningen når folk må bruke mer penger på strøm fremfor klær og blomster. I tillegg øker trolig de fleste forbrukerne sine totale utgifter noe når strømprisen går opp. De færreste kutter forbruket av varer og tjenester nøyaktig like mye som strømrregningen øker – i stedet går spareraten ned. Disse medlemmer viser til at regjeringens nødvendige ekstrabevilgning til bostøtte egentlig er et bevis på dette. Folk klarer/ønsker ikke å redusere annet forbruk tilsvarende den økte strømrregningen – og dermed får man en netto forbruksøkning. Det gir økte MVA-inntekter. I tillegg kommer betydelig økte inntekter fra kraftselskapene gjennom skatter og utbytter.

Disse medlemmer viser til at flere kommuner allerede har varslet at de vil måtte knipe på andre budsjettposter for å få betalt strømrregningene. Kom-

munene har derfor krøpet til korset og bedt regjeringen om en håndsrekning. Dette er blankt avslått, da regjeringen mener kommunene burde forutsett de forhøyde strømprisene og satt av midler til dette i eget budsjett.

Disse medlemmer mener denne argumentasjonen er for enkel, da ikke engang regjeringen selv har tatt høyde for økte strømpriser i sitt nasjonalbudsjett for 2011. I nasjonalbudsjettet har regjeringen lagt til grunn at strømprisene inkl. avgifter og nettleie ville holde seg omtrent uendret fra 2010 til 2011. Kun en måned etter at budsjettet ble vedtatt i Stortinget, måtte regjeringen foreslå ekstrabevilgninger, både til Enova og til bostøtteordningen, som følge av de forhøyede strømprisene.

Disse medlemmer viser for øvrig til argumentasjonen i Dokument 8:72 S (2010–2011), og tar opp forslaget fremsatt der.

Komiteens medlemmer fra Høyre peker på at i et marked er prismekanismen avgjørende for å formidle signaler om tilbud og etterspørsel etter en vare eller tjeneste. En fri prisdannelse er avgjørende for å balansere tilbud og etterspørsel. Disse medlemmer er skeptisk til politisk inngrepen i prisdannelsen i et ellers fritt marked. Disse medlemmer viser til brevet fra finansministeren, datert 11. februar 2011, der det heter:

«Høye strømpriser er markedets signal om knapphet og motiverer husholdninger og bedrifter til å spare strøm. Om en hadde klart å overprøve disse signalene ved avgiftsendringer kunne knapphet raskt slått over til utkobling av strømmettet.»

Disse medlemmer viser videre til at finansministeren skriver:

«Kuldeperioder vinterstid fører til økt etterspørsel etter kraft. Dette vil lede til økt strømimport, men når overføringskapasiteten er fullt utnyttet, vil det være de lokale tilbuds- og etterspørselsforholdene som er bestemmende for prisdannelsen. For å balansere den høye etterspørselen med det knappe tilbudet er det nødvendig at strømprisen øker. De økte prisene medfører at husholdninger og bedrifter reduserer strømforbruket sitt.»

Disse medlemmer viser til at finansministeren også skriver:

«Et avgiftssystem bør være fornuftig, forutsigbart og administrativt håndterlig. Å endre el-avgiften eller merverdiavgiften på strøm ettersom strømprisene fluktuerer kan svekke kraftmarkedets funksjon, og være svært administrativt kostbart. I tillegg vil det kunne skape presedens for at myndigheter også skal justere andre avgifter i perioder med høye underliggende priser. Det er ingen god eller målrettet politikk å bruke avgiftsendringer som verktøy for å forsøke å styre priser i en 'ønsket' retning.»

Disse medlemmer deler disse vurderingene.

### **Forslag fra mindretall**

#### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

##### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer i avgiftslovverket og Stortingets avgiftsvedtak, slik at lovverket åpner for en mulighet til å redusere elektrisitetsavgift og merverdiavgift på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris.

### **Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:72 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein og Ketil Solvik-Olsen om fleksible avgifter på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris – bifalles ikke.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 15. mars 2011

**Siri A. Meling**

fung. leder

**Snorre Serigstad Valen**

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen,  
datert 11. februar 2011****Representantforslag 72 S (2010-2011) fra  
Leirstein og Solvik-Olsen om fleksible avgifter på  
strøm i perioder med ekstraordinær høy  
strømpris**

Jeg viser til forslaget fra representantene Ulf Leirstein og Kjetil Solvik-Olsen om å gjøre nødvendige lovendringer med hensikt å muliggjøre en reduksjon i avgift på elektrisk kraft (el-avgift) og merverdiavgift på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris.

Representantene viser til at det varsles en ekstrem kuldeperiode utover vinteren, og at mange eldre bekymrer seg over økte strømpriser. Særlig lavinntektsgrupper vil kunne få en betydelig dårligere økonomi som følge av økte priser. Av hensyn til husholdningenes økonomi foreslås det derfor at

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer i avgiftslovverket og Stortingets avgiftsvedtak, slik at lovverket åpner for en mulighet til å redusere elektrisitetsavgift og merverdiavgift på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris".

Jeg har forståelse for at høye strømpriser og høyt strømforbruk i kuldeperioder kan være en belastning for mange husholdninger med presset økonomi. Jeg mener imidlertid at det har uheldige virkninger å endre avgiftene på elektrisk kraft for å stabilisere strømprisene. Prisnedgangen for husholdninger vil være liten og fordelingsvirkningene er uklare. Høye strømpriser er markedets signal om knapphet og motiverer husholdninger og bedrifter til å spare strøm. Om en hadde klart å overprøve disse signalene ved avgiftsendringer kunne knapphet raskt slått over til utkobling av strømmettet.

Lignende forslag og spørsmål er lagt fram før. Se mitt svar på skriftlig spørsmål nr. 446 fra Ketil Solvik-Olsen fra 21. januar 2010, mine vurderinger i forbindelse med representantforslag Dokument 8:44 (2009-2010) fra Svendsen, Leirstein og Solvik-Olsen og min besvarelse på spørsmål 445 fra Leirstein av 10. desember 2010.

***Knapphet på strøm***

Kuldeperioder vinterstid fører til økt etterspørsel etter kraft. Dette vil lede til økt strømimport, men når overføringskapasiteten er fullt utnyttet, vil det være de lokale tilbuds- og etterspørselsforholdene som er bestemmende for prisdannelsen. For å balansere den høye etterspørselen med det knappe tilbudet er det

nødvendig at strømprisen øker. De økte prisene medfører at husholdninger og bedrifter reduserer strømforbruket sitt.

Forslagsstillerne har rett i at dersom etterspørsel etter strøm er lite følsom for prisendringer, vil dette isolert sett innebære at deler av en eventuell avgiftslette overveltes til forbrukere. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor stor denne andelen er. I perioder med meget høye strømpriser er det små muligheter for å øke strømtilbudet på grunn av begrensninger i overføringsnettet. I slike perioder vil en eventuell avgiftslette først og fremst tilfalle produsentene. Husholdninger vil da altså ikke oppleve prisreduksjoner av særlig betydning. Mens de som i dag har avgiftsfritak – industrien og husholdninger i Troms/Finmark – vil oppleve prisøkning fordi markedsprisen presses opp.

***Fordelingshensyn og forutsigbarhet***

Selv om en avgiftslette hadde ført til en prisreduksjon, vil den ha tvilsomme fordelingseffekter. Avgiftsletten kan ikke avgrenses til en bestemt gruppe husholdning som pensjonister eller personer med lavinntekt og er derfor lite målrettet for å hjelpe utsatte grupper. I gjennomsnitt benytter husholdninger med høy inntekt mer strøm enn husholdninger med lav inntekt. Dette innebærer at størstedelen av gevinsten som forbrukerne kan oppleve ved et avgiftskutt, vil tilfalle husholdninger med høy inntekt. Et langt bedre virkemiddel vil være en ekstra utbetaling til alle husholdninger som får bostøtte. Regjeringen fremmet 14. januar forslag om et slikt tiltak for Stortinget. Etter forslaget vil alle husstandene som mottar bostøtte, få en ekstra utbetaling på 2 500 kroner. I tillegg vil det utbetales 100 kroner for hvert ekstra medlem i husstanden. Det er ventet at ekstrautbetalingen kan komme i begynnelsen av mars.

Et avgiftssystem bør være fornuftig, forutsigbart og administrativt håndterlig. Å endre el-avgiften eller merverdiavgiften på strøm ettersom strømprisene fluktuerer kan svekke kraftmarkedets funksjon, og være svært administrativt kostbart. I tillegg vil det kunne skape presedens for at myndigheter også skal justere andre avgifter i perioder med høye underliggende priser. Det er ingen god eller målrettet politikk å bruke avgiftsendringer som verktøy for å forsøke å styre priser i en "ønsket" retning.

Det foreslås å kompensere husholdninger med en avgiftslette i etterkant for å unngå at markedsprisene

påvirkes av løfter om redusert el-avgift. En slik praksis virker uklar og tungvindt å håndtere. Ulike kundegrupper opplever ulike strømpriser, og det vil være vanskelig å avklare en slik gjennomsnittspris på strøm. Dessuten vil det raskt danne forventninger om avgiftslette fram i tid, og husholdninger kan følgelig tilpasse seg en slik ordning som om avgiftsletten skulle komme i forkant på vanlig måte. I tillegg vil det kunne komme tilsvarende forventninger og krav på andre avgiftsområder. Jeg mener myndighetene skal være varsomme med å innføre terskler for når avgifter skal betales og ikke. Slike ordninger vil være administrativt kostbare, skape usikkerhet omkring statens inntekter og høyst sannsynlig føre til krav om avgiftslettelse på andre områder der prisene øker, for eksempel drivstoffavgifter og dokumentavgift. Hvis myndighetene skal motvirke at utsatte grupper kom-

mer ekstra dårlig ut på grunn av en kraftig prisøkning på strøm, bør tiltak rettes direkte mot disse gruppene, jf. den ekstra utbetalingen i bostøtte omtalt ovenfor.

Etter Grunnloven § 75 bokstav a skal skatter og avgifter – herunder satser – vedtas av Stortinget for ett år av gangen. Dette tilsier at man er varsom med å delegere myndighet til fortløpende å justere avgiftsatser til et forvaltningsorgan. En slik delegering ville blant annet innebære at Stortinget ikke lenger har direkte kontroll over statens avgiftsinntekter.

Jeg er på bakgrunn av det ovennevnte grunnleggende uenig med forslagsstillerne i at avgiftsreduksjoner er et godt virkemiddel for å bedre situasjonen for spesielt utsatte grupper i samfunnet. Følgelig anbefaler jeg ikke å åpne for en mulighet til å redusere el-avgiften og merverdiavgift på strøm i perioder med ekstraordinær høy strømpris.



