

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Enova SF
Abels gate 5
7030 Trondheim

www.enova.no
tel 73 19 04 30
fax 73 19 04 31
post@enova.no

org.nr. 983609155
bank 4200 20 86187

Dato: 15.01.2004

Vår ref:

Deres ref:
03/2267 FR

Arkivkode:
SID: 03/941

Angående høring – avgift på elektrisk kraft – mulig endring fra 1. juli

Innledning

Det vises til høringsbrev av 19.12.2003. Bakgrunnen for saken er at Regjeringen vil innføre et nytt avgiftssystem som avgiftsbelegger deler av el-forbruket til næringsvirksomhet, som beskrevet i St.prp. nr. 1 (2003-2004). Enova ser positivt på at arbeidet med omleggingen av elavgiften blir gjort gjenstand for en åpen høring.

Vedlagt til høringsbrevet fra finansdepartementet er et høringsnotat som skisserer to ulike modeller for endringer i elavgiften med virkning fra 1.juli 2004. Modellene betegnes i notatet som hhv "svensk" og "dansk" modell. Disse to betegnelsene vil også bli brukt i denne høringsuttalelsen for å skille mellom de to modellene. Det understrekes fra Enovas side at begge modellene som er beskrevet i høringsnotatet avviker noe fra de modellene for elavgift som innføres og er innført i Sverige og Danmark. Det kan dermed diskuteres om det er riktig å bruke disse begrepene. Det som ville være mer riktig er å kalle modellene "variant av svensk modell" og "variant av dansk modell". Noen av de sentrale avvikene diskuteres nærmere i denne høringsuttalelsen.

Bakgrunn og Enovas rolle

Gjennom vedtaket i Ot.prp. 35 (2000-2001) har Regjeringen gått inn for satsing på nye fornybare energikilder og på tiltak som begrenser energibruken. Målene for energiomleggingen er:

- å begrense energiforbruket vesentlig mer enn om utviklingen blir overlatt til seg selv,
- å bruke 4 TWh mer vannbåren varme basert på nye fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen 2010,
- å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer 3 TWh innen 2010



Enova er ansvarlig for å forvalte Energifondet som er Regjeringens viktigste virkemiddel for å nå disse målene. Det er et grunnleggende prinsipp at tildeling av støtte fra Energifondet skal skje på grunnlag av konkurranse mellom alternative løsninger. Dette er med på å sikre at de mest kostnadseffektive løsningene prioriteres.

Enova er fornøyd med at Finansdepartementet i sitt høringsnotat bekrefter at hovedformålet med omleggingen av elavgiften er som gitt i St.prp. nr. 1 (2003-2004): *"Å dempe økningen i el-forbruket og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder og vannbåren varme, vil Regjeringen innføre et nytt avgiftssystem som avgiftsbelegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet."*

Omleggingen av elavgiften skal dermed være et virkemiddel som først og fremst har en energi- og miljømessig begrunnelse. Dette betyr at en innføring av et nytt system for el-avgift fra 1.juli 2004, i hovedsak skal gjøres med tanke på å best mulig kunne nå de nasjonale målene for energiomleggingen som er beskrevet ovenfor.

Etter den anstrengte situasjonen i det nordiske elektrisitetsmarkedet vinteren 2002-2003 har Regjeringen lagt fram stortingsmeldingen "Om forsyningssikkerheten for strøm mv." (St.meld. nr. 18 (2003-2004)). I meldingen blir det skissert tiltak for en mer robust kraftforsyning. Et av hovedtiltakene som nevnes er å styrke omlegging av energibruk og energiproduksjon. Sett i lys av konklusjonene i denne stortingsmeldingen er dermed omleggingen av elavgiften fra 1.juli 2004 blitt desto viktigere, og forsyningssikkerhet gir en ny dimensjon til formålet med en slik omlegging.

Relatert til næringsvirksomhet har Enova aktiviteter og programmer som har som målsetning å avgrense energiforbruket og å øke bruken av vannbåren varme basert på fornybare energikilder. Disse aktivitetene er beskrevet på Enovas hjemmesider www.enova.no under overskriften "programmer".

Enovas målsetning er å avgrense veksten i energiforbruket i næringsbygg betraktelig og å øke tilgangen av varmeenergi i næringsbygg i perioden fra og med 2004 til 2010 med mer enn 3 TWh.

Enova regner med å kunne oppnå disse målsetningene dersom det velges en hensiktsmessig avgiftsmodell som trer i kraft 1.juli 2004, og som har minimum samme nivå og omfang som regimet som gjaldt i 2003. En utsettelse eller svekkelse av nivå og omfang vil kunne få betydelige konsekvenser for energiomleggingen og for energiomleggingen i Norge.

Gjennomgang og kommentarer til "svensk" og "dansk modell"

Modellene er beskrevet i høringsnotatet. "Svensk modell" tar utgangspunkt i den modellen som Sverige har foreslått å innføre fra 1.juli 2004. "Dansk modell" tar utgangspunkt i det danske avgiftssystemet som avgiftsbelegger elektrisk kraft til bestemte formål.

Signalene som kom om omleggingen av det norske regimet for elavgift i 2003, har spredd stor usikkerhet relatert til investeringsbeslutninger i den norske varmebransjen. Det er avgjørende at man får opprettet ny tillit til at de nasjonale målsetningene for økt utbygging av varme fortsatt står ved lag, og har høy prioritet hos norske myndigheter. Det kan enklest gjøres ved å så raskt som mulig signalisere og innføre en ordning som opprettholder incentivene for den nasjonale varmesatsningen. Det vil derfor være viktig å velge en modell som virkelig kan gjennomføres uten for store barrierer relatert til ESA-notifisering og/eller administrasjon. Den usikkerheten som allerede er skapt relatert til valg av modell vil uansett ha påvirket aktørenes syn på risiko i forhold til investeringer på dette området, og det vil kunne ta tid å få aktiviteten opp på samme nivå som før dette skjedde. En videre utsettelse utover det som er skissert i høringsnotatet er dermed ikke akseptabelt.

Når det gjelder energieffektivisering for næringsbygg er det tvilsomt om usikkerheten omkring omleggingen av elavgiften har skapt store kortsiktige konsekvenser. Endringene her vil antagelig komme mer gradvis. Store investeringer i energieffektivisering er ofte drevet av regler og forskrifter, mens de programmene som myndighetene har på området for øyeblikket retter seg mer mot drift av næringsbygg. Enova vil dermed tro at usikkerheten ved omleggingen foreløpig ikke har skapt en tilsvarende investeringsvegring på dette området som for varmebransjen. Enova mener likevel at det er avgjørende også på dette området å få innført en ny modell for elavgift på samme nivå som høsten 2003 innen 1.juli 2004, for å unngå mer langsiktige skadevirkninger for prosjekter innen energieffektivisering for næringsbygg.

Enovas videre kommentarer baserer seg derfor på følgende forutsetninger:

- Det nye avgiftregimet blir innført med virkning fra 1.juli 2004. Enova mener at utsettelser utover dette vil kunne være til stor skade for hovedformålet med omleggingen av elavgiften som jo sammenfaller med hovedmålsetningene innen energiomleggingen, og dermed ikke er akseptabelt.
- Nivået på avgiften for næringsvirksomhet må bli på minst samme nivå som høsten 2003 (for de formålene som er angitt i hhv "dansk" og "svensk" modell).
- Mulighetene for fritak for elavgift for næringsvirksomhet og administrasjonsbygg må klargjøres og begrenses mest mulig.
- Valg av modell må være i tråd med EUs regelverk, slik det tolkes av ESA, slik at avklaringer med ESA kan skje raskt.

Kommentarer til hovedpunkter i det som høringsnotatet kaller "Svensk modell"¹:

- All elektrisitet belegges med ordinær sats på 9,67 øre per kWh. Enova synes det er positivt og nødvendig for energiomleggingen at nivået på elavgiften som foreslås fra 1.juli 2004 holdes på samme nivå som høsten 2003.
- Redusert sats på 0,45 øre per kWh for de som i dag er fritatt². Enova synes det er akseptabelt med redusert sats for de som i dag er fritatt, forutsatt at

¹ I Vedlegg I til denne høringsuttalelsen er det gitt kommentarer til Vedlegg I og II til høringsbrevet.

² I tråd med EUs energiskattedirektiv.

fritaket som foreslås for elektrisitet som brukes i bestemte prosesser kan gjennomføres. Den reduserte satsen er også i tråd med EUs energiskattedirektiv, som vil kunne bli adaptert av Norge gjennom EØS-avtalen.

- Dagens norske ordning (jf høsten 2003), hvor kraft brukt i administrasjonsbygg avgiftbelegges med normal sats, foreslås opphevet i høringsnotatet. Enova bemerker at dette ikke er i tråd med modellen for elavgift som skal gjennomføres i Sverige. Enova bemerker også at dette ikke er i tråd med hovedformålet for omleggingen av elavgiften, slik den er gitt i Finansdepartementets høringsnotat. Dersom "svensk modell" velges ønsker Enova at dette punktet endres, slik at "svensk modell" skal være i tråd med formålet med omleggingen, og at administrasjonsbygg i industrien fortsatt avgiftbelegges med normal sats.
- Når det gjelder ESA og statsstøtte mener Enova at det er viktig med en rask og sikker avklaring og notifikasjon i forkant av innføringen av en ny modell. Her er det viktig å følge med i eventuelle avklaringer relatert til den svenske notifikasjonsprosessen overfor EU.
- Modellen åpner for å kunne inngå miljøavtaler for å oppnå fritak for elavgift utover elektrisitet som brukes i de prosessene som omtales i høringsnotatet.. Enova bemerker at det er positivt at det eksisterer en mulighet for fritak, dersom det gjennomføres miljøtiltak ved for eksempel å effektivisere energibruken. Enova ønsker å bli hørt dersom det utarbeides forskrifter eller retningslinjer for et slikt fritak.

Kommentarer til hovedpunkter i det som høringsnotatet kaller "Dansk modell":

- Modellen avgrenser avgiftsgrunnlaget til å omfatte all bruk av elektrisitet i husholdningene og i foretak for belysning, oppvarming og nedkjøling. Enova mener at en slik formålsfordeling vanskeliggjør måling. Den enkleste formålsfordelingen som vil være å kun avgiftbelegge oppvarming. Den noe mer omfattende formålsfordeling vil dermed kunne vanskeliggjøre en notifikasjon av ordningen hos ESA.
- Enova mener i at "dansk modell" som skissert i høringsnotatet skiller seg vesentlig fra modellen i Danmark. Avgiftsområdet er ulikt siden det kun gjelder elavgift og modellen vil også medføre økt bruk av sjablonmessig måling.
- Enova mener at "dansk modell" i større grad enn det som er vektlagt i høringsnotatet vil kunne møte motbør hos ESA. Den foreslåtte "danske" modellen er heller ikke i tråd med EUs energiskattedirektiv. En innføring av en ny modell bør ta opp i seg de regelendringene som det er forventet at Norge uansett bør tilpasse seg gjennom EØS-avtalen. Enova kan ikke se at "Dansk modell" med sikkerhet vil tilfredsstille det mulige ønsket om framtidig tilpassing til EUs energiskattedirektivet.

I høringsnotatet er det vektlagt fem hensyn ved vurdering av de to modellene opp mot hverandre. Disse hensynene er gitt i kapittel 4.3 i høringsnotatet:

1. Energieffektivisering
2. Fjernvarme mv
3. Konkurransesevne
4. Administrasjonskostnader
5. EØS-reglene

Enova har i tabell 1 kommentert prioriterte incentivvirkninger i forhold til hovedformålene med omleggingen (gitt ved punkt en og to i listen ovenfor). I tillegg er forholdet til EØS-reglene spesielt kommentert, siden en notifikasjon av preferert modell er avgjørende for å kunne innføre en modell innen den spesifiserte tidsfristen. Tidsaspektet i forhold til omleggingen av elavgiftsmodellen anses da også som avgjørende for energiomleggingen.

Tabell 1. Kommentarer og prioriterte incentivvirkninger for Enovas arbeid.

Virkning relatert til:	Konsekvenser	Prioritert modell
Energieffektivisering	- Pris på el er en viktig faktor for å gjennomføre prosjekter relatert til energieffektivisering i næringslivet. - Barrierene for denne typen aktiviteter ville bli svært høy ved bortfall av elavgift for næringsvirksomhet.	- "Dansk" og "svensk modell" kommer relativt likt ut, forutsatt at måling av energiforbruk etter formål kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte. - Fritak for elavgift for administrasjonsbygg i industrien for "svensk modell" er ikke hensiktsmessig i forhold til virkning på energieffektivitet.
Fjernvarme mv.	- Siden prisen på fjernvarme reguleres i forhold til prisen på alternativet (el eller olje), vil et bortfall av elavgift være avgjørende for lønnsomheten til fjernvarmeprosjekter.	- "Dansk modell" vil kunne være noe mer hensiktsmessig enn "svensk modell" siden dansk modell inkluderer administrasjonsbygg i industrien. - Fritak for elavgift for administrasjonsbygg i industrien for "svensk modell" er ikke hensiktsmessig i forhold til virkning for fjernvarme mv.
EØS-regler	- Modellen som velges må kunne notiseres av ESA.	- "Dansk modell" vil i utgangspunktet ikke betraktes som statsstøtte, men Enova ser mulige utfordringer i en notiseringsprosess. - "Svensk modell" vil antagelig kunne notiseres i hht høringsnotat.

Oppsummering og konklusjoner

- Hovedformålet med omleggingen av elavgiften er å opprettholde incentivene til energiomlegging. Enova er fornøyd med at Regjeringen vil innføre et system for elavgift som har dette som hovedformål.
- Slik modellene framstår i høringsbrevet dekker begge modellene behovet med å omlag opprettholde incentivene til energieffektivisering og å sikre fjernvarmens konkurransekraft vs. alternative energibærere. Den "svenske" modellen må utvides til også å inkludere administrasjonbygg for industri, på samme måte som den svenske modellen faktisk skal implementeres i Sverige.
- Det klart mest uheldige ville være en ytterligere utsettelse av en omlegging til ny modell utover 1.juli 2004. Enova har allerede sett tydelige effekter av den usikkerheten som er skapt i etterkant av signalene om fjerning av elavgiften. Enova anser det derfor som svært viktig å velge en modell som sikkert og raskt kan notifiseres innenfor rammene av ESAs regler for miljøstøtte og EUs energiskattedirektiv. Enova mener at "dansk modell" kan ha noen svakheter og uklarheter i forhold til dette kravet.
- Enova vil fremheve at nivå og omfang på avgiften minimum må opprettholdes på nivået som gjaldt i 2003.
- Enova vil på dette grunnlag fremheve "svensk modell" i høringsnotatet som den mest hensiktsmessige av de to modellene som er skissert i høringsnotatet, gitt at administrasjonsbygg i industrien også pålegges elavgift.

Med hilsen
Enova SF

Eli Arnstad
Adm. dir, Enova SF

Ingunn Ettestøl
Seniorrådgiver

Vedlegg I

Kommentarer til de skisserte utkastene til stortingsvedtak (Vedlegg I og Vedlegg II)

Til høringsbrevet og notatet er det vedlagt to utkast til mulige stortingsvedtak. Vedlegg I er en skisse for mulig vedtak dersom "svensk modell" blir valgt og vedlegg II skisserer mulig vedtak dersom "dansk modell" blir valgt. Hvert av utkastene inneholder seks mulige paragrafer, hvorav Enova ser det som mest sentralt å kommentere innholdet i § 1 og § 2. § 1 beskriver tidspunkt, størrelse og omfang av avgiften, mens § 2 beskriver mulige fritak.

Til vedlegg I har Enova følgende kommentarer:

For §1:

1. Tidspunkt for gjennomføring som er satt til 1.juli 2004 er akseptabel. Innføringen må ikke bli utsatt lengre enn dette.
2. Nivået på avgiften på 9,67 øre per kWh er akseptabel.
3. Nivået på avgiften for industri, bergverk, arbeidsmarkedsbedrifter som utøver industriproduksjon og veksthusnæringen er akseptabel, forutsatt at dette er et nivå som kan aksepteres både av ESA og EUs energiskattedirektiv.
4. Det tas til etterretning at departementet kan komme med egne forskrifter om avgrensningen av avgiftsplikten. Enova ønsker å bli hørt ved en utarbeidelse av en slik forskrift.

For §2:

1. Alle fritakene fra a) til g) er akseptable bortsett fra fritak for administrasjonsbygg i industrien. Enova ønsker å bli hørt igjen dersom fritakslisten utvides utover dette.

Til vedlegg II har Enova følgende kommentarer:

For §1:

1. Samme kommentar som til vedlegg 1.
2. Samme kommentar som til vedlegg 1.
3. Akseptabelt at avgiften gjelder husholdninger.
4. Kompliserende at avgiften gjelder formålene: Belysning, oppvarming og nedkjøling for foretak.
5. Det tas til etterretning at departementet kan komme med egne forskrifter om avgrensningen av avgiftsplikten. Enova ønsker å bli hørt ved en utarbeidelse av en slik forskrift.

For §2:

2. Alle fritakene fra a) til g) er akseptable. Enova ønsker å bli hørt igjen dersom fritakslisten utvides utover dette.