

Finansdepartementet
Postboks 8008, dep.
0030 OSLO

50

FINANSDEPARTEMENTET	
20. JUN. 2004	
Saksnr.	20031 2732-24
Arkivnr.	

Enova SF
Abels gate 5
NO-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:
21.06.2004

Vår ref:
04/240-2/HSO

Deres ref:
03/2732-SØ

Arkivkode:
N1-AN, N2-AARADG, N3-
HUSH3

Høring - NOU 204:8 Differensiert el-avgift for husholdninger

I brev mottatt 05.04.2004 bes Enova om en høringsuttalelse til NOU 2004:8 Differensiert el-avgift for husholdninger.

Utvalgets mandat var å utrede modeller for differensiert el-avgift for husholdningene innenfor en provenynøytral ramme hvor konsekvensene for fordeling, bruk av elektrisitet og andre energikilder og forhold knyttet til innkreving av avgiften skulle vurderes. Utvalget konkluderer med at en differensiering av el-avgiften ikke anbefales. Analysene som utvalget har gjennomført antyder at en proporsjonal avgift kombinert med direkte fordelingspolitiske virkemidler er mer effektivt både med hensyn til å redusere elektrisitetsforbruket og håndtere fordelingsmessige utfordringer. I tillegg karakteriseres effekten av en differensiert avgift på bruk av andre energikilder som liten.

Enovas vurdering

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var et ønske om å differensiere el-avgiften som i hovedsak er begrunnet med at forbruksreduksjoner hos husholdninger med høyt forbruk kan oppnås ved at forbruk over et visst nivå ilegges en høyere avgift, og hvor uønskede fordelingsvirkninger ved en proporsjonal avgift unngås ved å benytte en lavere avgiftssats for husholdninger med et lavt totalforbruk. Enova deler i utgangspunktet utvalgets oppfatning av at en proporsjonal avgift supplert med direkte fordelingspolitiske virkemidler er bedre enn en differensiert el-avgift når en tar hensyn til fordelingsmessige konsekvenser i tillegg til de miljø- og energipolitiske.

Enova gir sin tilslutning til utvalgets konklusjoner på bakgrunn av at en proporsjonal økning i el-avgiften vil gi størst reduksjon i el-forbruket, og at en differensiert el-avgift vil medføre at:

- ulike husholdningene vil stå overfor forskjellige incentiver for å iverksette tiltak for å redusere sitt forbruk av elektrisitet. Dette vil medføre at virkningen av tiltak rettet mot en forbruksreduksjon i husholdningene ikke vil være kostnadseffektiv. Det samme skjer dersom grunnlaget for en differensiering av el-avgiften er bruken av elektrisitet, f.eks. i hytter og

fritidsboliger eller om elektrisiteten brukes til oppvarming eller til andre formål,

- uheldige fordelingsvirkninger kan oppstå ved at husholdninger med lav inntekt og mange personer i husholdningen rammes særlig hardt. Dette kan motvirkes ved at differensieringen tar hensyn til antall personer i husholdningen, men kostnaden knyttet til administrasjon og kontroll av ordningen vil sannsynligvis ikke kunne forsvares sett i forhold til gevinsten. En differensiering av el-avgiften er med andre ord ikke velegnet til å korrigere for fordelingsvirkninger,
- husholdninger med høyt forbruk av elektrisitet vil motiveres til å øke sitt forbruk av fossile brenslers, men også til å forbruke mer energi basert på fornybare kilder. I tillegg vil husholdninger med lavt elektrisitetsforbruk sannsynligvis øke sitt forbruk av elektrisitet. Konklusjonen er at en differensiering er et virkemiddel som vil ha høyst usikker effekt på bruken av både fornybare og fossile brenslers.

El-avgifter og fornybar energi

Ulike utforminger av el-avgiften kan i ulik grad føre til økt energieffektivitet som vil bidra til å avhjelpe situasjonen for den norske kraftbalansen og stabilisere prisen på elektrisitet. Fra Enovas synspunkt er det imidlertid viktig å understreke at et fokus på kraftmarkedet generelt vil føre til mer helhetlige og effektive løsninger. Ved å inkludere andre virkemidler i vurderingen av avgiftsregimet for elektrisitet vil en i tillegg til at kraftmarkedets robusthet forbedres være i stand til å øke graden av fleksibilitet i energimarkedet og derigjennom stabilisere prisene ved at forbrukerne står overfor alternativer til elektrisitet som energikilde. Ved å ta i bruk andre virkemidler i kombinasjon med el-avgifter kan man i større grad styre substitusjon fra elektrisitet over til andre fornybare alternativer.


Analysene som utvalget har gjennomført gir som resultat at verken en proporsjonal eller differensiert avgift på elektrisitet påvirker forbruket av alternative energikilder i vesentlig grad. Den bakenforliggende årsaken er at egenpriselastisiteten i elektrisitetsforbruket på lang sikt kun er marginalt mer elastisk enn på kort sikt (Halvorsen og Larsen 1999). En viktig faktor bak dette er at tilbudet av alternative energikilder har vært svært begrenset, dvs. at mulighetene for substitusjon har vært svært begrenset. Enova ønsker derfor å understreke at en differensiert el-avgift dermed vil virke mest effektivt dersom det eksisterer konkurransedyktige alternativer til el, med andre ord at det er etablert velfungerende markeder for ulike energibærere slik at substitusjon mellom dem kan skje. Enova ønsker å poengtere dette ikke bare med hensyn til en mulig reduksjon i el-forbruket, men også en mulighet for større grad av fleksibilitet når det gjelder produksjon og bruk av energi.

Dersom målet er å redusere forbruket av elektrisitet bør den proporsjonale avgiftsøkningen være betydelig, alternativt kan avgiften være progressiv, noe en differensiert avgift er et eksempel på (Halvorsen og Nesbakken 2002). To implikasjoner følger av dette. En progressiv avgift fører for det første til at husholdningene står overfor ulike marginale kostnader som leder til at reduksjonen i el-forbruket som eventuelt vil følge ikke vil være kostnadseffektiv. For det andre vil en avgift være mer effektiv desto flere muligheter husholdningene har for substitusjon til en alternativ energikilde ved at avgiftsøkningen fører til både sparetiltak og konvertering til en annen energikilde. I tillegg vil fordelingsvirkningene av ulike avgiftsregimer kunne utjevnes dersom mulighetene for å skifte energikilde økes. Ergo, eksistensen av velfungerende markeder for ulike energibærere tillater en større fokusering på utforminger av avgiftsregimer med mål om redusert elektrisitetsforbruk.

I hvilken grad en differensiering av avgiften på elektrisitet påvirker etterspørselen etter andre energikilder bestemmes av endringen i relative priser. For å kunne si noe om virkningene på lang sikt må en derfor kjenne til prisutviklingen og teknologendringer for de alternative energikildene. Konklusjonen må derfor bli at avgiftsregimet for elektrisitet i større grad må ses i sammenheng med nåværende og fremtidig situasjon for alternative energikilder, i tillegg til målene som er satt for Norges energipolitikk.

Med vennlig hilsen
Enova SF


Trond F. Mellingsæter
Direktør


Håvard Solem
Rådgiver

Referanser

Halvorsen, B. og Larsen, B.M.. (1999): Changes in the pattern of household electricity demand over time, Discussion Papers No. 255, June 1999, Statistics Norway, Research Department.

Halvorsen, B. og Nesbakken, R. (2002): A conflict of interests in electricity taxation? A micro econometric analysis of household behaviour, Discussion Papers No. 338, December 2002, Statistics Norway, Research Department.