

07.08.2024

Fremtidens strømstøtte

Rapport 16-2024

Rapport nr. 16-2024 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-221-6
Huseierne, NBBL, Norsk
Varmepumpeforening, NHO
Oppdragsgiver: Elektro og Solenergiklyngen

Forsidefoto: Skye Studios
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdistilling: 7. august 2024
Forfattere: Oda Heggedal Longvastøl,
Tyra Merker og Rolf Røtnes
Kvalitetssikrer: Erling Røed Larsen

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord fra oppdragsgiverne

Da strømprisene økte voldsomt høsten og vinteren 2021, kom det raskt på plass en god strømstøtteordning som beskyttet norske husholdninger mot historisk høye strømpriser. Norge var ikke alene, mange andre land etablerte også ordninger for å hjelpe husholdningene med høye strømregninger. Noen gikk for engangsstøtte eller -utbetaling, mens Norge valgte en mer forutsigbar og langsiktig løsning. Felles for alle strømstøtteordningene er at de ble innført raskt som en form for krisepakke, og var ment å ha en begrenset varighet.

Utformingen påvirker lønnsomheten i energiltak

Hvordan selve strømstøtten er bygd opp, vil kunne påvirke lønnsomheten av å investere i energieffektivisering, egenproduksjon og ulike tiltak som hjelper deg å tilpasse forbruket til svingningene i strømprisene. Den siste endringen, da beregningen av strømstøtte ble endret fra månedsgjennomsnitt til det faktiske forbruket time for time, medførte at de som forbruker mer i dyre timer får mer i strømstøtte enn tidligere, mens de som har tilpasset forbruket og utnytter billigere timer får mindre igjen for den innsatsen og investeringen.

Siden færre energiltak i bygg vil kunne føre til en svekket kraftbalanse og redusert etterspørselastisitet, noe som igjen kan føre til vedvarende høye kraftpriser og økt prisvolatilitet, er vi organisasjonene bak opp-tatt av at det skal lønne seg å energieffektivisere hjemme.

Strømstøtten er kommet for å bli

Det er forventet at kraftprisene vil variere betydelig mer framover enn det som historisk sett har vært normalen. Det betyr at strømprisen i perioder fortsatt kan bli svært høy for forbruker hvis strømstøtten forsvinner. Vi legger derfor til grunn at myndighetene fortsatt vil gi forbrukerne trygghet og sikkerhet med tanke på fremtidige strømpriser. Ifølge de politiske signalene som er gitt, vil dagens strømstøtteordning fases ut eller endres i 2025 eller 2026. Organisasjonene bak dette oppdraget, Huseierne, NHO Elektro, Novap, NBBL og Solenergiklyngen, har derfor ønsket å få frem faglig begrunnede og konkrete forslag til hvordan en mer langsiktig strømstøtteordning kan utformes.

Målet vårt er å sikre en strømstøtteordning som beskytter forbrukerne mot uhåndterbare strømpriser og strømregninger, men som samtidig stimulerer til investeringer i energiltak.

En ny forbedret strømstøtteordning må derfor både sikre forbruker mot høye strømpriser, samtidig som det må finnes gode incentiver til energieffektivisering, lokal energiproduksjon og forbrukerfleksibilitet. Strømstøtteordningen må være enkel og gjennomførbar både politisk og praktisk. Å omfordele statens ekstraordinære inntekter fra kraftsalg, er med på å sikre en opplevelse av rettferdig byrdefordeling i det grønne skiftet.

Viktig å få på plass en god modell

Vi tror at hvis vi ikke innfører en bedre og mer balansert modell nå, er det en fare for at strømstøtten forsvinner og den gamle modellen tas opp igjen ved behov. Det gir uforutsigbare rammer for de som skal investere i energiltak fremover. En langsiktig og mer balansert modell vil gi en annet beslutningsgrunnlag, uavhengig av om og når neste prissjokk kommer. En gevinst til de som reduserer forbruket, er derfor et viktig incentiv som bør ivaretas i en langsiktig strømstøtteordning.

Forord fra SØA

SØA har på oppdrag fra Huseierne, NBBL, NHO elektro, Norsk Varmepumpeforening og Solenergiklyngen gjennomført en analyse av hvordan «Fremtidens strømstøtte» kan utformes. Dagens ordning skal videreføres i 2025¹, men det er usikkert hvor lenge husholdningene vil ha en strømstøtteordning, og hvordan den eventuelt vil se ut i fremtiden. I denne analysen gjør vi rede for hvordan en langsiktig ordning; som beskytter forbrukerne mot uhåndterbare strømreregninger og strømpriser, samtidig som den ivaretar incentiver for gjennomføring av tiltak kan innrettes. Med «tiltak» mener vi at ordningen gir incentiver til forbrukerfleksibilitet, energieffektivisering, og lokal energiproduksjon

Takk til oppdragsgiver for et spennende og utfordrende oppdrag. Takk også for konstruktive innspill og diskusjoner underveis i arbeidet. Oppdraget hadde oppstart i april 2024 og ble ferdigstilt i august 2024. SØA står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Oslo, 7. august 2024

Tyra Merker
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

¹ [Vedum lover strømstøtte også i 2025 – Siste nytt – NRK](#)

Sammendrag

Bakgrunn

Gjennom høsten 2021 og store deler 2022 var kraftprisen på nivåer som den, over tid, aldri hadde vært før i Norge. Regjeringen innførte derfor en «strømstøtteordning» i desember 2021 for å hjelpe husholdningene med å håndtere de rekordhøye strømprisene. I skrivende stund har strømstøtteordning til husholdningene eksistert i 2,5 år, men nå tyder politiske signaler på at dagens strømstøtteordning også skal gjelde i 2025. Prognoser, som NVEs nyest langsiktige kraftmarkedsanalyse, anslår at kraftprisen vil kunne bli betydelige høyere i 2030, enn vi historisk har hatt i Norge, med unntak av for årene 2021 og 2022. Dette tyder på at det også i fremtiden vil være behov for en strømstøtteordning for norske husholdninger.

Dagens utforming av strømstøtteordningen har imidlertid møtt omfattende kritikk fra samfunnsøkonomiske fagmiljøer, for at den reduserer husholdningenes insentiver til å gjennomføre tiltak som forbrukerfleksibilitet, energieffektivisering og lokal energiproduksjon. Manglende eller redusert gjennomføring av slike tiltak fra forbrukerne vil innebære høyere etterspørsel etter strøm, noe som også i seg selv vil innebære høyere strømpriser. Det er derfor behov for at en eventuell strømstøtteordning ikke reduserer husholdningers insentiver til å gjennomføre tiltak.

I dette prosjektet har vi undersøkt hvordan man kan innrette «Fremtidens strømstøtte» - en ordning som beskytter husholdningene mot u håndterbare strømpriser og strømreregninger, samtidig som at den ivaretar insentiver for gjennomføring av energitiltak.

Vår anbefaling til strømstøtteordning

Vi anbefaler en strømstøtteordning der husholdningene mottar strømstøtte basert på gjennomsnittlig historisk strømforbruk blant husholdninger som bor i liknende boliger som dem selv. Slik vil hver husholdning motta strømstøtte for et for-

håndsdefinert antall kWh, istedenfor deres faktiske strømforbruk som i dagens ordning.

For å komme frem til vår anbefaling til hvordan en slik gruppeinndeling og strømstøtteordning bør se ut har vi gjennomgått en rekke faktorer som kan påvirke husholdningers strømreregning. Videre har vi diskutert hvilke av disse faktorene det vil være hensiktsmessig å hensynta i utformingen av en ny strømstøtteordning. I denne sammenheng har vi lagt vekt på hvorvidt det å inkludere faktoren vil gjøre strømstøtteordningen mer treffsikker som forsikringsmekanisme, i den forstand at boliger som har større utgifter ved hopp i strømprisen også vil motta mer i strømstøtte. Vi har også vektlagt hvorvidt det å inkludere faktoren kan fordreie husholdningenes insentiver til forbrukerfleksibilitet, energieffektivisering, og egenproduksjon av energi. Hvorvidt det er praktisk gjennomførbart å inkludere faktoren, har også hatt betydning for hvorvidt vi foreslår å benytte faktoren i beregningen.

Vi foreslår at følgende faktorer benyttes i gruppeinndelingen for strømstøtten:

1. **Boligtype** (Leilighet, rekkehus, enebolig, og våningshus)
2. **Boligens alder** (med hensiktsmessige intervaller på byggeår, f.eks. ved å benytte SSBs inndeling «Før 1931, 1931-1954, 1955-1970, 1971-1986, 1987-1996, 1997 og senere»)
3. **Boligstørrelse** (hensiktsmessige intervaller på størrelse, f.eks. «mindre enn 30kvm, 31-45 kvm, 46-60 kvm, ...»)
4. **Fjernvarme** (hvorvidt boligen varmes opp ved hjelp av i) fjern- eller nærvarme eller ii) strøm og andre kilder)
5. **Klimasone**

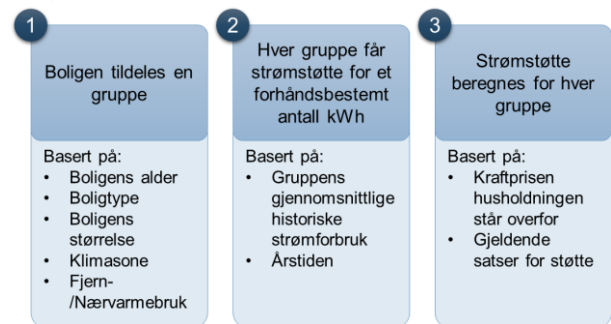
For hver individuelle gruppe beregnes deretter gruppens forhåndsbestemte strømforbruk i perioden (målt i kWh), basert på:

1. **Gjennomsnittlig historisk strømforbruk i gruppen** (målt i kWh)
2. **Årstid** (der kalendermåned kan benyttes som en indikator for årstid)

Følgelig foretas det én gjennomsnittsberegning per gruppe per kalendermåned. Dersom det er ønskelig, kan den det gjennomsnittlige månedlige strømforbruk videre deles inn i daglig strømforbruk eller strømforbruk per time.²

Satsene for strømstøtten kan settes uavhengig av denne gruppeinndelingen. Eksempelvis er det mulig å videreføre satsene for dagens ordning, der 90% av strømprisen over 73 øre/kWh dekkes. Dersom det er ønskelig å justere prosentsatsen, eller terskelen for når strømstøtte skal utbetales, vil det kunne gjøres uavhengig av selve utformingen av ordningen. Gruppeinndelingen, samt det forhåndsbestemte antallet kWh, behøver kun å fastsettes én gang, ved innføringen av ordningen.

Figur 1.1 Forslag til utforming av strømstøtteordningen



Kilde: SØA

Forslagets måloppnåelse, kostnad, og fordelingseffekter

Sammenligner vi vår anbefaling til strømstøtteordning med nullalternativet (null støtte), så er vår

vurdering at vår anbefaling til strømstøtteordning oppfyller målet om å beskytte husholdningen mot uhåndterbare priser og strømregning. Nullalternativet gir ingen slik forsikring. Sammenligner vi vår anbefaling til strømstøtteordning med dagens støtte, så er vår vurdering at den oppfyller målet om å beskytte forbrukerne mot uhåndterbare strømpriser og strømregning. Strømstøtten vi anbefaler bygger på et en sammensetning av faktorer som er viktige for hvor stor husholdningens strømregning blir. Med dagens ordning vil husholdninger som bruker mest strøm også motta mest i strømstøtte, ettersom den er knyttet til husholdningenes faktiske forbruk. Ettersom vårt forslag isteden er knyttet til gruppens historiske strømforbruk, vil den, i gjennomsnitt, treffe like godt som forsikringsordning, men den vil treffe dårligere som forsikring for husholdninger som avviker mye fra gjennomsnittet i egen gruppe.

Merk at hvorvidt husholdningen kommer bedre eller dårligere ut med den foreslåtte strømstøtteordningen (sammenliknet med dagens ordning), avhenger av hvorvidt den bruker mer eller mindre strøm enn gjennomsnittet i sin gruppe. Dersom husholdningen bruker mer strøm enn gjennomsnittet i gruppen sin, vil den få mindre strømstøtte med den nye ordningen, sammenliknet med dagens ordning. Husholdninger som bruker mindre strøm enn snittet i sin gruppe vil derimot motta mer i strømstøtte med den nye ordningen, sammenliknet med dagens strømstøtteordning.

Til tross for at dagens strømstøtte fungerer svært godt som forsikringsmekanisme, gir den svekkede insentiver til å investere i energiltak eller skifte forbruket vekk fra særlig belastede timer i døgnet. Dette vil både kunne føre til flere perioder med

² Dersom man ønsker å utforme strømstøtten slik at den, i likhet med dagens ordning, beregnes per time, er dette fullt mulig. I så fall kan det være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt man ønsker å tildele en høyere andel av det månedlige antallet kWh til timer i døgnet der strøm-

forbruket typisk er høyere. For å sikre en enklere praktisk gjennomføring av ordningen bør det imidlertid vurderes hvorvidt det er mer hensiktsmessig å beregne strømstøtten per måned eller døgnet.

høye strømpriser og generelt høyere strømpriser på sikt. Dette er fordi reduserte insentiver til energitiltak bidrar til større etterspørsel etter strøm, noe som bidrar til høyere strømpriser. Det oppstår dermed en avveining mellom forsikringsbehovet på kort sikt, og insentiver til energitiltak (og lavere strømpriser på lengre sikt). Ved å tildele strømstøtte basert på historisk forbruk i en sammenliknbar gruppe husholdninger, vil strømstøtten fortsatt kunne fungere godt som en forsikringsmekanisme. Gevinsten ved at den «treffer» dårligere for husholdninger som avviker fra snittet i sin gruppe er at insentiver til å skrive forbruk og investere i energitiltak gjenoprettes.

Vårt forslag til utforming innebærer at offentlige myndigheter kan justere satsene for strømstøtte, slik at ordningen ikke vil måtte bety særlige endringer i offentlige utgifter. Man kan argumentere for at vår anbefaling til strømstøtteordning på sikt kan bli billigere enn dagens ordning, til tross for samme pengebruk ved overgang fra dagens ordning. Årsaken til dette er at vår anbefaling til ordning ivaretar insentiver for energitiltak som, gjennom redusert etterspørsel, kan føre til lavere strømpriser på sikt. Ved lavere strømpriser vil husholdningene sjeldnere behøve strømstøtte, samt at de får behov for lavere støttebeløp.

Innhold

Forord fra oppdragsgiverne	III
Forord fra SØA	IV
Sammendrag	V
1 Bakgrunn	10
1.1 Strømstøtten i Norge	10
1.2 Ulike brukere av ordningen	11
1.3 Fremtidige kraftpriser og behov for strømstøtte	13
1.4 Ordninger i utlandet og behov for endring av den norske strømstøtten	13
1.4.1 Tiltak og strømstøtteordninger i utlandet	13
1.4.2 Insentiver til energiltak, norsk strømstøtte og forslag til endring	15
1.4.3 Andre utfordringer med dagens strømstøtteordning og kraftbalansen	16
1.5 Rammene for denne utredningen	17
2 Metode	19
2.1 Dokumentgjennomgang	19
2.2 Økonomisk teori om insentiver	19
2.3 Sammenlikningsgrunnlag: Hva er nullalternativet?	20
2.4 Metodisk rammeverk for å analysere utforming av strømstøtte	20
2.4.1 Relevans	20
2.4.2 Sammenheng med andre virkemidler og mål	21
2.4.3 Måloppnåelse	21
2.4.4 Effektivitet	21
3 Alternativer til utforming	22
3.1 Vurdering av faktorer som påvirker strømforbruk	22
3.1.1 Faktisk strømforbruk	22
3.1.2 Historisk strømforbruk	23
3.1.3 Kraftpris og prisområder	24
3.1.4 Husholdningens størrelse	25
3.1.5 Antall soverom	26
3.1.6 Boligens størrelse	26
3.1.7 Boligtype	27
3.1.8 Boligens alder	28
3.1.9 Utetemperatur	29
3.1.10 Husholdningens inntekt	30
3.1.11 Fjernvarme og nærværme	31
3.2 Forslag til utforming av fremtidens strømstøtte	32
3.2.1 Faktorer som inngår i forslaget til strømstøtte	33
3.2.2 Eksempelberegning for en husholdning	34
3.2.3 Offentlige utgifter og fordelings effekter ved forslaget til ny ordning	35

4	Samlet vurdering av forslaget til utforming	37
4.1	Sammenlikningsgrunnlaget	37
4.2	Utformingens relevans	37
4.3	Måloppnåelse	38
	4.3.1 Strømstøtte som en forsikringsmekanisme for husholdningene	38
	4.3.2 Ivaretagelse av insentiver til energiltak	38
	4.3.3 Avveiningen mellom de to målsettingene	39
4.4	Sammenheng med andre ordninger	39
4.5	Effektivitet	40
5	Referanser	42

1 Bakgrunn

Gjennom høsten 2021 og store deler 2022 var kraftprisen på nivåer som den, over tid, aldri hadde vært før i Norge. Det var flere årsaker til dette, blant annet begynte effekten av Russlands eksportreduksjon av gass til Europa å gi utslag i svært høye kraftpriser fra sommeren 2021. De høye kraftprisene i Europa påvirket igjen kraftprisene i Norge, ettersom de nordiske kraftprisene er tett koblet mot prisnivået på kontinentet gjennom flere mellomlandsforbindelser. I tillegg førte også lite nedbør over lange perioder i sørlige Norge, til en krevende ressursituasjon, lav kraftbalanse og høye kraftpriser.

1.1 Strømstøtten i Norge

Den dominerende energikilden i norske husholdninger (boliger og fritidsboliger) er elektrisitet med om lag 83 prosent i 2023, når vi ser bort fra bensin og diesel til transport. Øvrige energikilder er ved og pellets til boliger og fritidsboliger (13 prosent) og fjernvarme (4 prosent). Drøyt 75 prosent av husholdningenes energibruk går til oppvarming og tappevann (varmtvann).³ Siden elektrisitet er den klart viktigst energibæreren for norske husholdninger, så utgjorde økningen i strømpriser høsten 2021 et solid innhugg i mange privathusholdninger sin økonomi.

Som følge av de høye strømprisene innførte derfor regjeringen i desember 2021 en «strømstøtteordning» for å hjelpe husholdningene i Norge med å håndtere de rekordhøye strømprisene (NVE, 2023). Den første strømstøtteordningen til husholdningene

ble beregnet basert på gjennomsnittlig spotpris per måned for hvert prisområde.

Støtten dekket 55 prosent av prisen over 70 øre per kWh (uten moms). Det var også satt en grense på strømstøtten til et strømforbruk opp til 5000 kWh per måned. Ordningen dekker for øvrig ikke strømforbruk til fritidsboliger, som utgjorde 6 prosent av elforbruket til husholdningene i 2023.

Ordningen har blitt administrert gjennom nettselskapene, og fungerer i praksis slik at husholdninger får deler av sine strømutgifter tilbakebetalt gjennom nettleien.⁴

Siden den første strømstøtteordningen ble lansert har den blitt justert og endret flere ganger. I januar 2022 ble kompensasjonsnivået økt fra 55 prosent til 80 prosent. I 2022 ble strømstøtteordningen forlenget til ut 2023, før den i 2023 ble forlenget til ut 2024. I skrivende stund er status at regjeringen har lovet at strømstøtteordning også skal gjelde i 2025.⁵

Dagens støtte slår inn når prisen i en time er høyere enn 73 øre/kWh⁶. Ordningen baserer seg på strømprisen time for time (spotprisen), istedenfor et månedlig gjennomsnitt. Støttegraden ble økt til 90 prosent fra og med juni 2023.⁷

I tillegg til kraftprisen består strømrregningen til husholdningene av nettleie og avgifter. I 2023 var strømprisen for husholdninger inkludert avgifter og nettleie, men før strømstøtten ble trukket fra, på 160,7 øre/kWh. Med strømstøtten trukket fra, endte

³ [Energibruk i ulike sektorer - ENERGIFAKTANORGE](#)

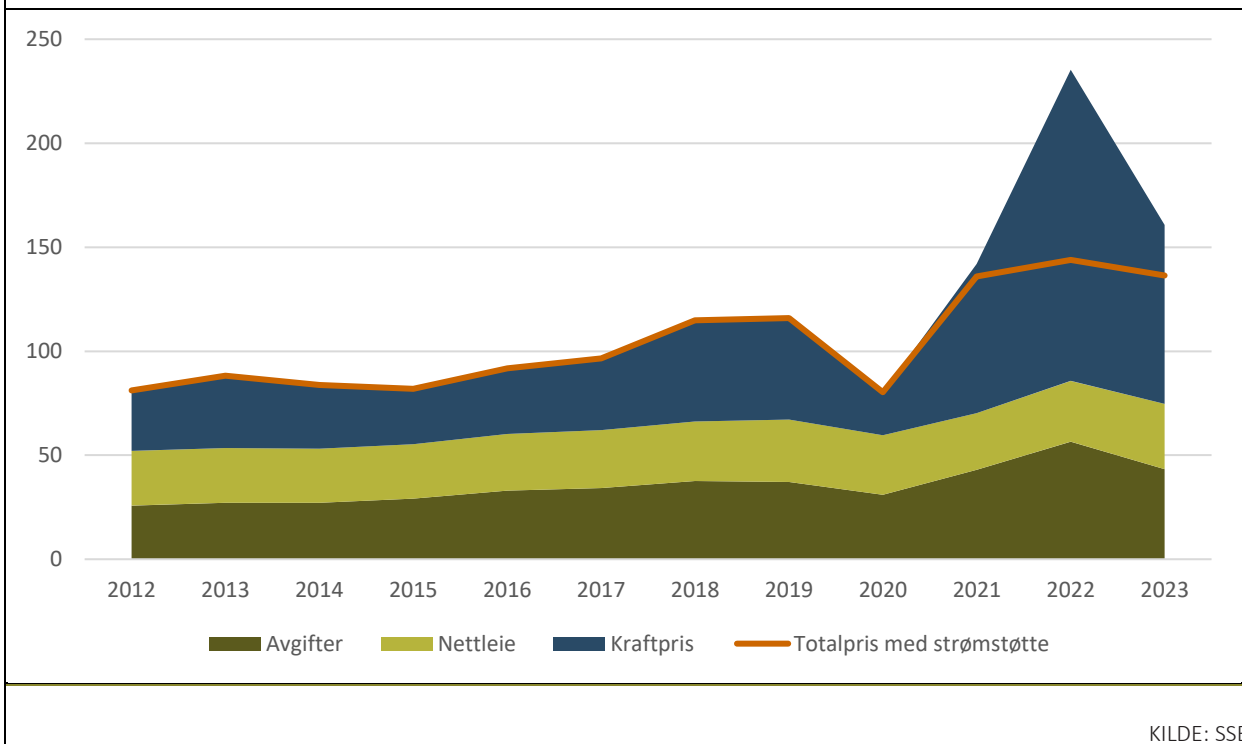
⁴ [Strømstøtten sendt til Stortinget - regjeringen.no](#)

⁵ [Vedum lover strømstøtte også i 2025 – Siste nytt – NRK](#)

⁶ Du får støtte i de timene elspotprisen (spotprisen uten merverdiavgift og påslag) i ditt prisområde er høyere enn 73 øre per kilowatttime (kWh). [Dette er strømstøtteordningen for høye strømpriser - NVE](#)

⁷ [Tidslinje - strømstøtte til husholdningene - regjeringen.no](#)

Figur 1.1 Utvikling i gjennomsnittlig kraftpris med og uten strømstøtte, nettleie og avgifter (øre/kWh) for husholdninger



gjennomsnittlig strømpris for husholdningene på 136,5 øre/kWh, jf. Figur 1.1.

Figuren viser at husholdningene stod overfor potensielt svært høye kostnader i 2022 (den blå kurven). Gjennom strømstøtten (den oransje linjen) ble imidlertid denne toppen dempet betydelig. I stedet for en topp med en gjennomsnittlig totalpris på 235 øre/kWh, ble gjennomsnittlig totalpris med strømstøtten 144 øre/kWh. Dette utgjør en reduksjon i totalprisen på 39%.

1.2 Ulike brukere av ordningen

Strømstøtteordningen for norske husholdninger er regulert gjennom *Midlertidig lov om stønad til husholdninger som følge av ekstraordinære strømutgifter* (strømstøtnadsloven). Strømstøtteordningen gjelder for husholdninger som har egen strømmåler og er registrert hos et nettselskap som husholdningskunde. Strømstøtteordningen gjelder for alle leverandører og avtaletyper,⁸ Strømstøtnadsloven er midlertidig og skal ifølge nåværende lovt tekst oppheves 1. juli 2025. Varigheten for loven kan imidlertid endres av regjeringen, og politiske signaler tyder på at strømstøtten vil forlenges.

⁸ Dette er strømstøtteordningen for høye strømpriser - NVE

Av strømstøtneadsloven § 10 og energiloven §5-5 fremkommer det at husholdninger med fjernvarme også har rett på strømstøtte med tilsvarende vilkår, da prisen for fjernvarme «ikke skal overstige prisen for elektrisk oppvarming i vedkommende forsyningsområde». ⁹ I motsetning til for kraftselskapene betaler ikke staten for støtten til fjernvarmekundene, men den tas fra inntjeningen til fjernvarmeselskapene. ¹⁰ I 2023 ble det levert 1925 GWh fjernvarme til norske husholdninger. Blant husholdninger benyttes fjernvarme vanligvis i flerboliger/boligblokker. ¹¹

Fjernvarme- og nærvarmeanlegg har leveranser av varme til eksterne kunder. Boligblokker og sameier som ikke er tilknyttet fjernvarme- eller nærvarmeanlegg har enten egen oppvarming i den enkelte leilighet eller et felles sentralvarmeanlegg. Det felles sentralvarmeanlegget er da tilkoblet en fellesmåler for borettslaget. Denne fellesmåleren får strømstøtte på tilsvarende måte som forbruk i leiligheter.

I tillegg til fjernvarme er det husholdninger som benytter seg av nærvarme til oppvarming. Nærvarme kan defineres som et fjernvarmeanlegg uten konsesjon. I praksis betyr det at et fjernvarmeanlegg ofte forsyner store områder (bydel eller en hel by), mens et anlegg for nærvarme forsyner et mindre område (for eksempel én borettslag eller yrkesbygg). Fra og med februar 2023 etablerte regjeringen en søknadsbasert strømstøtteordning for husholdningskunder av nærvarmeanlegg som baserer seg på strøm. Dette har gjort at også denne gruppen kan motta støtte til oppvarming. ¹²

Norske husholdninger bor hovedsakelig i boligblokker og småhus. Sistnevnte kategori består av enebolig, to- til firemannsboliger, rekkehus, kjedehus og terrassehus til og med tre etasjer. Av Tabell 1.1 ser vi fordelingen av boliger i Norge (beboede og ubebodde), etter bygningstype i 2024. Det er flest eneboliger med 48 prosent, etterfulgt av boligblokk (blokkleiligheter) 26 prosent, rekkehus o.l. med 12 prosent og tomannsbolig med 9 prosent. De resterende 6 prosentene bor i bygning for bofellesskap eller andre bygningstyper ¹³.

Tabell 1.1 Boliger etter bygningstype, 2024

Boligtype	Antall boliger	Prosentandel
Enebolig	1 299 428	48 %
Tomannsbolig	242 593	9 %
Rekkehus, kjedehus og andre småhus	327 623	12 %
Boligblokk	702 866	26 %
Bygning for bofellesskap	72 572	3 %
Andre bygningstyper	75 800	3 %
Totalt	2 720 882	100 %

Note: Viser både beboede og ubebodde boliger
Kilde: SSB. Tabell 06265

⁹ Midlertidig lov om stønad til husholdninger som følge av ekstraordinære strømavgifter (strømstøtneadsloven) - Lovdata

¹⁰ NVE anbefaler ny prisregulering for fjernvarme - NVE

¹¹ Fjernvarme og fjernkjøling - SSB

¹² Regjeringen vil gi strømstøtte til husholdningskunder av nærvarmeanlegg - regjeringen.no

¹³ Vår forståelse av tallene i «tabell 1.1. boliger etter bygningstype» er at disse i stor grad samsvarer med antall boenheter, i motsetning til antall boligbygg, i Norge. Denne vurderingen er basert på antallet husholdninger i Norge, samt anslag i media på antall ubebodde boliger.

1.3 Fremtidige kraftpriser og behov for strømstøtte

[Langsiktige kraftmarkedsanalyse 2023](#), som er utarbeidet av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), er en analyse av utviklingen av kraftmarkedet i Norden og Europa for øvrig mot 2040. Kraftmarkedsanalysene anslår at kraftprisen¹⁴ i Norge vil ligge på 80 øre/kWh i 2030. Dette er en klart høyere kraftpris enn vi historisk har hatt i Norge, med unntak av for årene 2021 og 2022. Til sammenlikning lå kraftprisen på omkring 40 øre/kWh mellom 2005 og 2020.

Anslaget på en dobling i kraftprisen fra 2005-2020 nivået skyldes i hovedsak en forventning om høyere brensels- og CO₂-priser, samt en lavere kraftbalanse i 2030.

På lengre sikt, mot 2040 antas prisen å synke til i underkant av 50 øre/kWh. Dette skyldes en forventet styrking i kraftbalanse i Norge og mer fornybar energi i Europa. Til tross for at prisnivået antas å synke mellom 2030 og 2040, antas prisvariasjonene å øke mellom ulike værscenarier i den langsiktige kraftmarkedsanalysen.¹⁵

Prognosen fra NVE er et begrunnet anslag (prognose) på hvordan kraftmarkedene blir frem mot 2040, men som det står i rapporten «*Det er en krevende øvelse med mye usikkerhet. I 2020, bare ett år før den historisk sterke økningen i kraftprisene, hadde vi de laveste kraftprisene i Norge på mange år.*»

Prognosen viser at det er grunn til å tro at norske husholdninger vil stå overfor perioder med høye kraftpriser også i fremtiden. Videre viser prognosene at det kan forventes store svingninger i prisen.

Inntektene fra høye kraftpriser tilfaller i hovedsak kraftprodusenter, som i stor grad er offentlig eide. Fordelingspolitiske hensyn kan tale for at de er behov for å dempe husholdningers risiko for store taper ved å omfordele fra kraftprodusenter til husholdninger, slik den blå kurven i Figur 1.1 illustrerer, ved å ha en strømstøtteordning.

1.4 Ordninger i utlandet og behov for endring av den norske strømstøtten

1.4.1 Tiltak og strømstøtteordninger i utlandet

Norge er en del av et felles nordisk kraftmarked sammen med Sverige, Danmark og Finland, som igjen er påkoblet det europeiske kraftmarkedet via flere overføringskabler til Europa.¹⁶ Norge er slik en del av et integrert strømmarked der man handler elektrisitet på tvers av landegrensene. Det betyr at Norge ikke er alene om å ha opplevd usedvanlig høye strømpriser de siste årene. Som følge av de høye prisene ble det også innført midlertidige tiltak i andre europeiske land, for å hjelpe innbyggerne med høye strøm- og oppvarmingsutgifter¹⁷.

Ifølge [faktisk.no](#) var Norge relativt tidlig ute med å innføre strømstøtteordning. I januar 2021, som var første måned med strømstøtte i Norge, var det bare åtte land som hadde lignende tiltak, mens i januar 2023 hadde antallet økt til over 20 land. Eksempler

¹⁴ Uttrykket kraftpris beskriver her simulert, gjennomsnittlig kraftpris over et år basert på 30 ulike værscenarier.

¹⁵ [Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2023](#)

¹⁶ <https://energifaktanorge.no/norsk-energiforsyning/kraftmarkedet/>

¹⁷ Flere av ordningene i Europa var ikke bare for strøm, men også gass og fjernvarme.

på andre land som har hatt midlertidige strømstøtteordninger er blant annet Nederland og Sverige.

I 2023 ble det i Nederland satt et pristak eller øvre grense på strømpris på forbruk opptil et gjennomsnittlig forbruksnivå av elektrisitet per husholdning. Maksprisen på strøm ble satt til 0,4 euro per kWh, og maksprisen gjaldt for forbruk opptil 2900 kWh. Det betydde at så lenge husholdningen ikke brukte mer strøm enn 2900 kWh i 2023, så var det satt en øvre grense for hvor høy strømprisen kunne bli. De husholdningene som ev. brukte mer enn 2900 kWh i året, fikk ikke støtte for strømforbruket over dette nivået. Dette ga igjen husholdningene et økonomisk insentiv til å *ikke* bruke mer strøm enn 2900 kWh.¹⁸ Det er verdt å merke seg at denne ordningen også hadde egne pristak for fjernvarme og gass, og at gass er hovedkilden for energi i Nederland.¹⁹

I Sverige ble det innført to runder med strømstøtte til husholdningene. Runde nr. 1 gjaldt for strømutgifter fra oktober 2021 til og med september 2022, etterfulgt av runde nr. 2 som gjaldt for november og desember 2022. I runde nummer 2 utgjorde strømstøtten 10 milliarder svenske kroner og gikk til cirka 5 millioner husholdninger. I november og desember 2022 var 80 prosent av strømforbruket til husholdningskundene støtteberettiget, og støtten varierte avhengig av hvilket strømprisområde husholdningene tilhørte.²⁰ Bakgrunnen for den geografiske differensieringen var at det var store prisforskjeller i ulike deler av landet, på samme måte som i Norge. Strømstøtten i Sverige ble finansiert av flaskehals-

inntekter²¹ som det Svenska Kraftnät tilbakebetalte til husholdningene.²²

I Danmark ble det gjort flere tiltak for å hjelpe deler av befolkningen som har slitt ekstra på grunn av høye strøm- og varmeutgifter. For eksempel ble det gitt en «varmecheck» som var et engangstilskudd på 6000 danske kroner til husholdninger med lav inntekt, og med naturgass, dyr fjernvarme eller strøm som varmekilde i fyringssesongen (vinteren) 2021-2022. I Danmark var det, i motsetning til den norske og svenske strømstøtten, bare de med lav inntekt som hadde rett til varmechecken, samt at det var en engangsutbetaling.

Et annet eksempel på et dansk tiltak er at man kunne utsette eller fryse «energiregningen» sin på strøm, gass og fjernvarme, når den gikk over et pristak. For strøm var pristaket på 80 øre/kWh før avgifter, og gjaldt fra 1. november 2022 til 1. november 2023. Ordningen tillater at husholdningene kan få et avdragsfritt år, og deretter bruke opptil 4 år på å betale den «fryste strømregningen» til strømselskapet sitt.²³

Tiltakene i Danmark var ikke på samme måte som i Norge, Sverige og Nederland en strømstøtteordning, da tiltakene ikke subsidierte strømforbruket. Vi har likevel inkludert disse danske eksemplene for å vise at det er flere måter man kan gjøre tiltak for hjelpe husholdninger med høye energiregninger.

Gjennomgangen over er ikke en fullstendig oversikt over strømstøtteordninger som har vært og/eller er i Europa i dag, men viser eksempler på ulike tiltak,

¹⁸ [Price cap for gas, electricity and district heating | Energy crisis | Government.nl](#)

¹⁹ [The Netherlands introduces an electricity and gas price cap for 2023 | Enerdata](#)

²⁰ [Strømstøtte til privatpersoner over hele landet - Försäkringskassan \(försakringskassan.se\)](#)

²¹ Flaskehalsinntekter oppstår når kraft overføres mellom områder med forskjellig kraftpris.

²² <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/energikrisen/elstod-hus-hall/>

²³ [Få økonomisk støtte | Energistyrelsen \(spareenergi.dk\)](#)

og mulige utforminger, som er innført i et utvalg av land.

1.4.2 Insentiver til energiltak, norsk strømstøtte og forslag til endring

I løpet av strømstøtteordningens levetid i Norge har det i som nevnt tidligere blitt gjort flere endringer i strømstøtten underveis. Blant annet ble strømstøtteordningen endret fra å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig månedlig spotpris i husholdningenes prisområde, til at strømstøtten baserer seg på strømprisen time for time. Denne endringen ble gjeldene fra september 2023.

Før endringen ble gjennomført ble forslaget sendt på høring. Både i [høringsnotatet](#) fra Energidepartementet og i flere høringsbrev, for eksempel fra [NVE](#), ble endringen til stønad basert på prisen i hver enkelt time problematisert. Det ble påpekt at en endring til timesbasert beregning av strømstøtte vil svekke insentivene til forbrukerfleksibilitet²⁴. Årsaken er at ved å gå fra gjennomsnittlig månedlig spotpris til timesbasert beregning får husholdningen redusert insentiv til å flytte forbruket fra høypristimer til lavpristimer, fordi de får dekket en større andel av prisene i høypristimene.²⁵

Om man burde ha en strømstøtteordning i Norge og hvordan den eventuelt burde utformes, er noe som har blitt diskutert og skrevet mye om. Flere økonomiprofessorer argumenterer for flat strømstøtte, som betyr at husholdningene får likt støttebeløp uansett forbruk. Dette gjelder blant annet Anders Skonhoft i tidsskriftet [Samfunnsøkonomen](#), samt Didrik Lund og Knut Einar Rosendahl i [Dagens Næ-](#)

[ringsliv](#). Lund og Rosendahl ønsker en strømstøtte som er uavhengig av forbruk, men avhenger av strømprisen. Forslaget er at støtten som utbetales for hver time, avhenger av strømprisen den timen, men ikke av den enkelte sitt strømforbruk.

Dagens ordning er utformet slik at støtten er høyest for de som bruker mye strøm, og dette er i gjennomsnitt husholdninger med høy inntekt (Dalen & Halvorsen, 2022). Dersom man ønsker at strømstøtteordningen skal være omfordelende, så vil flat strømstøtte være fordelaktig for husholdninger med lav inntekt og et lavere forbruk enn gjennomsnittet.²⁶

Husholdninger som står overfor høye strømpriser, vil ønske å spare strøm. Dersom husholdningene får et likt støttebeløp som er uavhengig av forbruket vil det gi bedre insentiv til å spare strøm (for eksempel etterisolere) og lokal energiproduksjon (for eksempel solceller). At dagens strømstøtte subsidierer forbruket og holder etterspørselen (og slik prisen) kunstig høy, er noe Bård Harstad, professor i økonomi ved UiO, påpeker i kronikken [«Støtt energisparing, ikke strømforbruk»](#). Ifølge Harstad vil imidlertid en makspris på strøm kunne være enda verre ordning, da etterspørselen vil holdes strengt høyere enn tilbudet.

Økonomiprofessor ved UiO, Nils-Henrik von der Fehr, har også påpekt at makspris på strøm vil motvirke strømsparing. Ifølge von der Fehr finnes det måter å gi strømstøtte på som gjør det mer lønnsomt å spare strømmen:

²⁴ Forbrukerfleksibilitet i kraftmarkedet er forbrukerens evne til å påvirke strømforbruket ut fra situasjonen i nettet.

²⁵ [høringsnotat-forslag-til-endringer-i-midlertidig-lov-om-stonad-til-husholdninger-som-følge-av-ekstraordinare-stromutgifter-med-forskrifter.pdf \(regjeringen.no\)](#)

²⁶ [Flat strømstøtte er best! | Samfunnsøkonomen \(samfunnsokonomien.no\)](#)

- Alle får utbetalt det samme beløpet i kompensasjon og alle betaler markedspris for strømmen
- Alle får kompensasjon etter inntekt eller hvor de bor, og så betaler de det strømmen faktisk koster²⁷

Mange økonomer trekker frem ulemper ved å subsidiere strømprisene, da det kan fordreie husholdningenes etterspørsel etter strøm. Økonomiprofessorene Espen Rasmus Moen og Christian Riis ved BI, trekker imidlertid frem at det er en fordel at subsidierte strømpriser treffsikkert forsikrer husholdningene mot høye strømpriser. Det kan ifølge økonomiprofessorene være gode argumenter for en stat å forsikre innbyggerne mot store, uventede sjokk, men *ikke* å subsidiere strøm i en normalsituasjon. Det betyr ifølge professorene at når «strømprisene går tilbake til normalen, eller om vi nå er på den nye normalen, bør strømsubsidiene etter hvert fases ut.»²⁸

1.4.3 Andre utfordringer med dagens strømstøtteordning og kraftbalansen

Dagens strømstøtteordning for husholdninger er koblet opp mot husholdningers strømforbruk. Ordningen er innrettet slik at så lenge timesprisen er høyere enn 73 øre/kWh, så får husholdningene mer strømstøtte til mer strøm de bruker, så lenge strømforbruket ikke overstiger 5000 kWh per måned. Å koble strømstøtten til forbruk svekker insentivene for å kutte strømforbruket og dette har blitt kritisert av flere. Vi oppsummerer denne kritikken i kapittel 1.4.

Strømstøtteordningen gjelder for alle strømvtales, også de som har fastpris. Ved fastprisavtale for strøm så betaler forbrukere en fast pris uavhengig av hva spotprisen for strøm er, og fungerer som en forsikring mot svingninger og fremtidige pristopper for husholdninger.²⁹ Dersom man har fastpris i dag, så får man strømstøtte så lenge fastprisavtalen er på over 73 øre per kWh. Dette gir fastpris kunder særlig dårlige insentiver til å spare strøm med dagens ordning,

For at strømmen skal bli billigere og behovet for strømstøtte skal bli mindre på sikt må man både legge til rette for mer produksjon av strøm (øke tilbudet), men også å kutte i strømforbruket (minske etterspørselen).

Kraftbalansen til et land viser forholdet mellom kraftsystemets samlede produksjonsevne og forbruk av elektrisk energi. Positiv kraftbalanse (større produksjon enn forbruk) åpner for muligheten til å eksportere til andre land, mens med negativ kraftbalanse (større forbruk enn produksjon) er landet avhengig av import.³⁰

NVE (2023b) har [analysert kraftbalansen frem mot 2028](#). Direktoratet forventer kraftoverskudd fremover, men kraftbalansen i Norge vil også bli svakere. Dette skyldes betydelig vekst i kraftforbruket, samtidig som NVE forventer lite nye kraftproduksjon fram mot 2028. En svakere kraftbalanse betyr at Norge har færre timer med krafteksport i løpet av året og flere timer med import av kraft. Dette betyr igjen at kraftprisen i Norge blir enda mer påvirket av utviklingen kraftprisen i landene som vi er koblet sammen med.

²⁷ [Strømstøtten har økt forbruket. Mener det finnes bedre løsninger. – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#)

²⁸ [Husholdningene bør få strømstøtte | BI](#)

²⁹ [Støtteordningen for høye strømpriser - Kundeforhold | Lyse](#)

³⁰ [kraftbalanse – Store norske leksikon \(snl.no\)](#)

NVE (2023a) har videre analysert sammenhengen mellom [kraftbalanse og kraftpris](#). Analysen viser at det er en klar sammenheng mellom kraftbalansen og kraftprisen i Sør-Norge, og sammenhengen er størst i situasjoner med høye priser og store prisvariasjon i Europa. Analysen viser også at en sterk kraftbalanse i Norge bidrar til å redusere kraftprisene i Norge i perioder med høye priser i Europa.

De ovennevnte analysene viser at hvilke veivalg vi gjør for den nasjonale kraftbalansen de kommende årene har stor betydning for fremtidens kraftpris. Fremtidens strømstøtteordning bør derfor gi insentiv til tiltak som styrker kraftbalansen. Energiltak kan styrke kraftbalansen, for eksempel ved å installere solcelleanlegg og minske strømforbruket ved å etterisolere boligen.

Det er også langsiktige prognoser som viser at kraftbalansen vil bli svakere fremover og at den norske strømprisen henger sammen med den norske kraftbalansen. Det betyr at en strømstøtteordning som bidrar til økt etterspørsel etter strøm på sikt vil forsterke disse utfordringene og i seg selv kunne bidra til høyere strømpriser.

1.5 Rammene for denne utredningen

Oppdragets problemstilling er:

Hvordan utforme en strømstøtteordning som beskytter forbrukerne mot uhåndterbare strømpriser og strømgregninger, samtidig som den ivaretar insentiver for gjennomføring av tiltak?

Med «gjennomføring av tiltak» mener vi at ordningen gir insentiver til forbrukerfleksibilitet, energieffektivisering, og lokal energiproduksjon. Forbrukerfleksibilitet er forbrukerens evne til å påvirke strømforbruket ut ifra situasjonen i nettet³¹, dvs. å skifte forbruk til timer der strømmettet er mindre belastet. Dette kan eksempelvis være å lade el-bilen når strømprisen er lavest.

Energieffektivisering for husholdninger kan for eksempel være å etterisolere eller skifte vinduer slik at varmen ikke lekker ut. Slike tiltak sparer strøm og er viktig fordi de kan bidra til at man ikke trenger å bygge ut dyr og potensielt unødvendig infrastruktur.

I tillegg til tiltak som sparer strøm så er det viktig at insentivene for lokal energiproduksjon av strøm blir ivarettatt. Lokal energiproduksjon av strøm for norske husholdninger vil i stor grad handle om å installere solceller for egen bruk, samtidig som husholdningene kan selge eventuell overproduksjonen. Et forslag til strømstøtteordning for husholdningene bør følgelig ivareta insentiver til både kortsiktige og langsiktige energiltak. Når vi videre i rapporten henviser til energiltak og insentiver til gjennomføring av slike tiltak, så inkluderer dette forbrukerfleksibilitet, energieffektivisering og lokal energiproduksjon.

Vi vil i vårt forslag ha fokus på utforming av strømstøtteordningen. Med utforming mener vi hvilke faktorer som skal inngå i strømstøtte og som er samsvarende med utredningens mandat.

Hva som er «uhåndterbare strømpriser og strømgregninger», drøfter vi ikke i denne rapporten. Det betyr at vi ikke tar stilling til hva som skal være nivået på satsene eller tallfeste nivået på forbruk som

³¹ [forbrukerfleksibilitet – kraftmarked – Store norske leksikon \(snl.no\)](#)

det skal gis støtte til. Tallfesting av nivåene/satsene er derfor ikke inkludert i denne utredningen.

I kapittel 2 gjør vi rede for metode, herunder metodisk rammeverk for å analysere fremtidens strømstøtte. I kapittel 3 bruker vi denne metoden for å se på ulike alternativer til utforming, vi analyserer ulike faktorer som kan inngå i strømstøtteordningen og kommer med vårt forslag til utforming av fremtidens strømstøtte. Avslutningsvis i kapittel 4 frem legger vi frem vår samlede vurdering av forslaget til utforming.

2 Metode

I det følgende gjør vi rede for metoder vi har tatt i bruk for å utarbeide et forslag til fremtidig strømstøtte. Vi har gjennomgått dokumenter som belyser problemstillingen. Videre i kapitlet gjør vi rede for økonomisk teori knyttet til subsidier. Vi har også tatt utgangspunkt i OECDs metodikk for evalueringer for å vurdere utformingen av fremtidens strømstøtteordning.

2.1 Dokumentgjennomgang

Vi har gått gjennom en rekke offentlige rapporter, analyser og kronikker fra fagpersoner på temaer relevant for strømstøtteordningen. Disse har vi benyttet til å identifisere viktige faktorer som bør inkluderes i en fremtidig innretning av strømstøtten.

Eksempler på relevante dokumenter er:

- [Rapport fra strømprisutvalget](#) (12.10.2023)
- [Utredning av utvalgte tiltak i det norske kraftmarkedet.](#) (11.2022)
- [Økonomiske konsekvenser av høye kraftpriser og strømstønad.](#) SSB (15.9.2022)
- [Langsiktige kraftmarkedsanalyse 2023.](#) NVE.
- Forskningsartikler (se referanseliste) om hva som påvirker husholdningers strømforbruk
- Diverse [kronikker](#) fra blant annet Bård Harstad og Nils-Henrik M. Von der Fehr, som er professorer ved økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo.

2.2 Økonomisk teori om insentiver

I det følgende gjør vi kort rede for økonomisk teori knyttet til hvordan subsidier påvirker tilbud og etterspørsel etter kraft og slik kraftprisen. Dagens strøm-

støtteordning er utformet som en subsidiering av sluttbrukerprisen, og det er staten (dvs. skattebetalerne) som finansierer gapet mellom prisen produsentene får betalt og prisen husholdningene betaler. Dette gapet utgjør strømstøtten.

Dersom støtten ikke er påvirket av størrelsen på den enkeltes strømforbruk, virker ordningen som en overføring fra dem som betaler mye skatt til dem som betaler lite. Dersom støtten er avhengig av hvor mye strøm mottakere benytter, virker ordningen som en overføring fra dem som bruker lite strøm til dem som bruker mye. Dagens ordning har elementer av begge deler ved at den er knyttet til hvor mye strøm husholdningen benytter, men med en øvre grense.

Innføringen av strømstøtteordningen i 2021 skjedde som en konsekvens av historisk høye strømpriser, som igjen var forårsaket av at tilbudet av kraft var relativt lite i forhold til etterspørselen (se kapittel 1 for mer informasjon). For å utarbeide en strømstøtteordning som gir ønskede resultater og effekter, så er det viktig å være klar over hvordan strømstøtten påvirker tilbudet og etterspørselen etter kraft og slik prisen. Dette innebærer for eksempel hvorvidt tilbudet og etterspørselen etter strøm er prissensitiv (hvordan endrer tilbud og etterspørsel seg av at kraftprisen endres) samt forskjellen på hvordan husholdninger med lav og høy inntekt endrer etterspørsel sin som følge av en prisøkning. Dette er igjen relevant opp mot hvordan utarbeide en strømstøtteordning gir ønskede fordelings effekter.

Det er velkjent i økonomisk teori at subsidier kan forandre forbrukeres etterspørsel. Når strømprisen subsidieres, og strømmen blir billigere for forbrukerne, vil de trolig bruke mer strøm enn de ville gjort dersom de stod overfor lavere strømpriser. Dette er en virkning som typisk oppstår på kort sikt, og kan påvirke husholdningers daglige valg av både tidspunkt og mengden strøm de bruker.

Økonomisk teori sier også noe om hvordan subsidier kan påvirke de langsiktige valgene til forbrukere. Dersom husholdninger forventer at de vil motta subsidier i fremtiden, vil det være mindre lønnsomt for dem å investere i energisparingstiltak i dag. Dersom man for eksempel vet at strømprisen man betaler, uansett er lav i fremtiden (grunnet subsidier), er det liten grunn til å betale et større beløp for å etterisolere huset sitt i dag, eller installere solceller og/eller en varmepumpe.

I utformingen av en strømstøtteordning er det derfor viktig å analysere både kortsiktige og langsiktige konsekvenser for husholdningenes energiforbruk. Videre vil vi, ved hjelp av økonomisk teori, kunne si noe om fordelingseffektene til en ny utforming av strømstøtten.

2.3 Sammenlikningsgrunnlag: Hva er nullalternativet?

Når vi skal gjøre rede for hva som er fremtidens strømstøtteordning og hvordan den kan fungere «best mulig», så må vi se på hvilke faktorer som skal inngå i ordningen. Vi ønsker da ha et «nullalternativ» som vi sammenligner potensielle innretninger av strømstøtten opp mot. Her er nullalternativet ingen strømstøtte, da strømstøtten per i dag skal oppheves fra 1. juli 2025. Selv om det er gitt signaler om videreføring av ordningen i 2025, er det ikke bestemt at strømstøtteordningen vil videreføres etter den tid. I tillegg til å sammenligne mulig innretning med nullalternativet (null støtte), så er det også hensiktsmessig å si noe om hvordan potensi-

elle innretninger er, til sammenligning med dagens strømstøtte (nåværende situasjon)

2.4 Metodisk rammeverk for å analysere utforming av strømstøtte

Vi trenger et analytisk rammeverk for å identifisere og vurdere mulige virkninger av forslag til ny utforming av strømstøtten. Vi har gjort selvstendige vurderinger av faktorene som kan inngå i en strømstøtteordning basert på OECDs evalueringsrammeverk.³² Dette rammeverket stiller opp følgende kriterier:

- Relevans
- Sammenheng
- Måloppnåelse
- Effektivitet

I det følgende beskrives mer i detalj hvordan vi vil benytte kriteriene til å vurdere hvilke faktorer som skal inngå i forslaget til ny strømstøtteutforming. Å bruke OECDs evalueringskriterier som rettesnor bidrar til en grundig metodisk og etterprøvbart tilnærming til utformingen av ny strømstøtte.

2.4.1 Relevans

For hver faktor som vi skal vurdere om skal inngå i vårt forslag til strømstøtteordning, så vil vi drøfte hvorvidt faktoren har relevans. Med det mener vi om tiltaket er relevant for utfordringen den skal løse? Sagt med andre ord, om faktoren har en sammenheng med strømregningen. Et eksempel vil være at vi tilføyer «faktoren boligtype» i vårt forslag til strømstøtteordning. For å finne ut om boligtype har relevans, så må vi spørre oss om husholdningens

³² [Klikk her](#) for å lese om kriteriene i OECDs evalueringsrammeverk.

strømregning blir påvirket av hvilken boligtype det er.

2.4.2 Sammenheng med andre virkemidler og mål

Når vi skal vurdere utformingen av strømstøtteordningen, så er det også viktig å se på hvor godt den virker sammen med andre tiltak og gjeldende politikk. Dersom man for eksempel inkluderer boligtype i utformingen av strømstøtten; hvordan vil dette påvirke insentiver som for eksempel Enova har for energieffektivisering? Dette er spørsmål vi vil stille for å vurdere hvordan denne innføringen fungerer i sammenheng med andre virkemidler.

2.4.3 Måloppnåelse

Når vi ser på forslag til innordning og vurderer hvilke faktorer som skal inngå i forslaget til ny strømstøtteutforming, så er det også viktig å se på hvorvidt faktoren bidrar til måloppnåelse for ordningen. Sagt med andre ord - vil det å inkludere faktoren gi ønskede resultater og effekter? Målene som er satt for fremtidens strømstøtteordning, er å forhindre store strømsjokk for husholdningene, samtidig som insentivene for forbrukerfleksibilitet, investering i energisparing og lokal energiproduksjon blir ivare tatt. Ved vurdering av en faktor (for eksempel boligtype) må man derfor spørre seg hvordan disse målene blir påvirket av å inkludere den aktuelle faktoren.

2.4.4 Effektivitet

Det siste punktet i OECDs evalueringsrammeverk er effektivitet. Her ser vi på hvordan fordelingen påvirkes av forslaget til utforming. Med fordeling mener vi her å objektivt forklare hvem som blir positivt eller negativt påvirket av en eventuell innføring av forslaget. Det er også viktig å spørre seg om tiltaket som foreslås er praktisk gjennomførbart? Finnes det for eksempel tilgjengelig data, og hvem skal gjøre jobben med å utbetale støtten. I tillegg til om ordningen er praktisk gjennomførbart, så er det også

viktig å tenke over hva foreslått innretning vil bety kostnadmessig. Ved dagens ordning betaler nettselskapene ut støtten til husholdningene. Merkostnadene som oppstår for nettselskapene, vil komme inn i selskapenes inntektsrammeregulering i senere år. Det er derfor hensiktsmessig å vurdere hvorvidt den foreslåtte ordningen vil innebære store omstillings- eller driftskostnader for nettselskapene.

3 Alternativer til utforming

I dette kapittelet gjør vi først rede for potensielle faktorer som kan inngå i vår anbefaling til strømstøtteordning. Faktorene som vi vil drøfte om skal inngå i vår anbefaling til strømstøtte er:

- Faktisk strømforbruk
- Historisk strømforbruk
- Strømpris
- Husholdningens størrelse
- Antall soverom
- Boligens størrelse
- Boligtype
- Boligens alder
- Utetemperatur
- Husholdningens inntekt
- Fjernvarme og nærvarme

For hver av faktorene vil vi gjøre rede for hvordan den enkelte faktor påvirker strømforbruket til husholdningene (relevans), hvordan treffer faktoren når det gjelder å oppnå formålet med strømstøtten (måloppnåelse) og hvorvidt er det praktisk mulig å inkludere faktoren i strømstøtteordningen (effektivitet).

Ved vurdering av måloppnåelse, så ser vi på hvordan inkludering av faktoren fungerer sammenlignet med nullalternativet (null støtte), men også dagens strømstøtte, jf. rapportens kapittel 2.3.

Basert på faktorene vi har kommet frem til at burde inngå i strømstøtteordningen, så anbefaler vi i kapittel 3.2 å dele husholdningene inn i ulike grupper med sammenliknbare boligkarakteristikker. Ved å dele husholdningene inn i grupper og gi husholdningene støtte basert på hva som er historisk gjennomsnittlig strømforbruk for gruppen, så unngår man ulempene som oppstår når man kobler strømstøtten til faktisk forbruk. I tillegg blir ordningen målrettet ved at husholdningene får støtte basert på faktorer som gjelder dem, og har betydning for størrelsen på strømregningen til husholdningen. Slik vil forslaget til strømstøtte ivareta insentiver til å gjen-

nomføre energiltak, samtidig som husholdningers får en forsikring mot uhåndterlige strømregninger.

3.1 Vurdering av faktorer som påvirker strømforbruk

En strømstøtteordning innebærer at det oppstår fordelings effekter. Dersom for eksempel husholdninger med høyere inntekt har et høyere strømforbruk, så vil en ordning basert på strømforbruk innebære at de rikeste husholdningene mottar de største støttebeløpene. Hvilke fordelings effekter en ordning har, er imidlertid ikke alltid opplagt. Det er nødvendig å ta hensyn til en rekke faktorer, for eksempel husholdningenes størrelse, inntekt, bosted og boligtype. I utarbeidelsen av alternativer til strømstøtteordning vil vi vurdere en rekke slike faktorer, som kan inngå i en ny utforming av ordningen.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i faktorer som påvirker strømforbruket til en husholdning. Dersom strømstøtten skal nå husholdningene som har behov for den, kan det være hensiktsmessig å hensynta disse faktorene i utformingen av strømstøtten. Faktorene vi har identifisert under har blitt trukket frem i eksisterende litteratur, rapporter og artikler.

3.1.1 Faktisk strømforbruk

Faktisk strømforbruk er en relevant faktor for størrelsen på strømregningen; til mer strøm man bruker til dyrere blir strømregningen. Å knytte strømstøtten til faktisk strømforbruk, slik at støtten øker med for-

bruket, betyr at de som bruker mest strøm, og derfor har høyest strømregning, får mest i støtte.³³

Dersom husholdningenes strømstøtte avhenger av faktisk strømforbruk, så vil dette beskytte forbrukerne mot store hopp i strømregningen. Å inkludere faktisk strømforbruk som en faktor, vil slik fungere bra som en forsikring mot strømprishopp. Man kan også argumentere for at ved å innrette strømstøtten etter faktisk forbruk, så får de som trenger det mest fordi de bruker mest strøm størst forsikring.

Men å innrette strømstøtten etter faktisk strømforbruk kan også gi noen uheldige insentiver med tanke på å få ned strømforbruk og slik strømprisen. Dette skyldes at ved å ha en strømstøtte som er basert på faktisk strømforbruk, så subsidierer man husholdningers strømforbruk, noe som gjør det mindre attraktivt å gjøre tiltak for å spare eller produsere egen strøm. Dette er en svært uheldig effekt av å ha faktisk strømforbruk som en faktor i strømstøtteordningen, da økningen i strømpriser skyldes at det er et misforhold mellom etterspørselen og tilbudet etter strøm. Sagt på en annen måte, jo mer staten dekker av regningen, desto mer elektrisitet ønsker kundene å kjøpe. Å ha en strømstøttordning som gjør at etterspørselen etter strøm blir subsidiert, men ikke gir insentiv til å spare eller produsere egen strøm, er derfor uheldig.

Sammenlignet med nullalternativet (ingen strømstøtte), så styrkes målet om å forsikre forbrukerne mot høye strømpriser, mens insentivene for forbrukerflexibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon av strøm blir svekket. Sam-

menligner vi med dagens strømstøtte, så blir begge målene uendret.

Å inkludere faktisk forbruk som en faktor i strømstøtten er fullt mulig. Dagens ordning er basert på prisen time for time og 90 prosent av kostnadene blir dekket når strømprisen er over 73 øre/kWh (spotprisen uten merverdiavgift og påslag), så lenge man er innenfor 5000 kWh per måned.³⁴ Det betyr at så lenge vilkårene over er innfridd, så får man mer i støtte til høyere prisen er og til mer strøm man bruker. Det er i dag nettselskapet til forbrukeren som håndterer og utbetaler støtten hver måned. Dagens ordning viser at det er praktisk gjennomførbart med ens strømstøtte ordning som tar utgangspunkt i faktisk strømforbruk.

Vår anbefaling er likevel å ikke ha en strømstøtteordning der faktisk forbruk er en faktor, da dette påvirker insentiver til forbrukeflexibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon av strøm negativt. Å koble strømstøtten til faktisk forbruk bidrar også til økt strømforbruk og høyere kraftpriser på sikt, som redegjort for i kapittel 1.4.3.

3.1.2 Historisk strømforbruk

Et alternativ til å knytte strømstøtten til faktisk eller løpende strømforbruk er å bruke historisk strømforbruk. Dette har Rolf Golombek og Michael Hoel³⁵ argumentert for i kronikken [Strømstøtten bør knyttes til historisk strømforbruk](#). Ved å knytte strømstøtten til historiske, fremfor løpende, strømpriser, så blir det mer lønnsomt å spare på strømmen. Dette

³³ ³³ Merk at det teoretisk/matematisk sett er mulig å utforme en strømstøtte som gir en stor fast overføring for alle husholdninger, men det støtten reduseres jo høyere strømforbruk husholdningen her. For alle praktiske formål er imidlertid en slik utforming utenkelig, ettersom den ville hatt motsatt effekt av en forsikring, der husholdningene med størst strømregning (og behov for forsikring) ville mottatt minst i støtte.

³⁴ [Slik fungerer strømstøtten i 2024, og så mye får du \(hvakosterstrømmen.no\)](#)

³⁵ Golombek er seniorforsker og senterleder ved CREE, hos Frischsenteret, mens Hoel er professor i samfunnsøkonomi ved UiO og partner i Vista Analyse.

er fordi man får støtte basert på et tidligere forbruk og ikke dagens. Dette gir insentiv til å spare strøm og et viktig poeng i kronikken til Golombek er at strømsparing er viktig for at strømprisene ikke skal fortsette å stige fremover. Til mer strøm og til tomme vannmagasinene våre blir, til dyrere vil strømmen bli fremover.

Sammenlignet med nullalternativet (ingen strømstøtte), så styrkes målet om å forsikre forbrukerne mot høye strømpriser, mens insentivene for forbrukerfleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon også blir ivaretatt. Sammenligner vi med dagens strømstøtte så blir forsikringshensynet noe svekket, da dagens ordning er basert på faktisk forbruk, mens insentiver til forbrukefleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon blir styrket.

En utfordring med å gi strømstøtte basert på et tidligere år, for eksempel å gi strømstøtte i 2025 basert på forbruk i 2024, er at det kan være noen abonnenter som har svært ulikt forbruk mellom disse årene (blant annet pga. nye abonnenter).³⁶

Det blir også praktisk spørsmål om historisk forbruk følger boligen eller husholdningen. Hele husholdninger eller husholdningsmedlemmer kan flytte, og flyttingen kan gjøre at historisk forbruk ikke lenger gir et riktig bilde av strømkostnadene. Vi ønsker derfor *ikke* å knytte historisk forbruk til hver enkelt husholdning, men **vi foreslår å knytte historisk forbruk til en større gruppe basert på boligens karakteristikk**. I det videre vil vi følgelig diskutere faktorene i lys av en slik gruppeinndeling.

3.1.3 Kraftpris og prisområder

Dagens strømstøtte er basert på kraftprisen, og støtte slår inn når prisen i en time er høyere enn 73 øre/kWh i ditt prisområde.

Å koble strømstøtten til kraftprisen er relevant, da kraftprisen absolutt betyr noe for størrelsen på strømregningen til forbrukerne. I tillegg vet vi at kraftprisen kan variere mye mellom prisområder i Norge, noe som igjen betyr at det for eksempel kan være prishopp i sørvest (NO2) uten at det er det i Nord-Norge (NO4). Ved å koble strømstøtten til prisområde sikrer vi at husholdningene får «riktig» støtte avhengig av behov og prisen i deres område. Å inkludere kraftpris som en faktor beskytter husholdningene mot store hopp i strømregningen. Så lenge prisen er frakoblet faktisk forbruk, så vil dette ikke påvirke insentivene til energitiltak.

Det betyr at sammenlignet med nullalternativet (ingen strømstøtte), så styrkes målet om å forsikre forbrukerne mot høye strømpriser, mens insentivene for forbrukerfleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon også blir ivaretatt. Sammenligner vi med dagens strømstøtte så blir forsikringshensynet relativt likt/uendret, mens insentiver til forbrukefleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon blir styrket.

Å koble strømstøtten til kraftpris er gjennomførbart, og er noe man gjør med dagens ordning. I statsbudsjettet for 2024 endret regjeringen terskelverdien fra 70 til 73 øre/kWh. Mens i 2023 endret man fra gjennomsnittlig spotpris for måneden til prisen time for time. Hvilken kraftpris som støtten skal knyttes til og hvordan den skal beregnes tar vi ikke stilling til. **For at ordningen skal treffe best mulig, anbefaler vi**

³⁶ [Strømstøtten bør knyttes til historisk strømforbruk \(aftenposten.no\)](https://aftenposten.no)

å hensynta kraftprisen i utformingen av strøms-tøtten. Vi kommer tilbake til praktisk implementering av strømprisen i forslaget til ny utforming i kapittel 3.2.

3.1.4 Husholdningens størrelse

Størrelsen på husholdningen har betydning for størrelsen på strømforbruket. En masteroppgave fra Økonomisk Institutt ved Universitetet i Oslo (Isdahl, 2011) fant følgende tall for energiforbruk:³⁷

Husholdningstørrelse	Gjennomsnittlig strømforbruk	Strømforbruk per person
1 medlem	15 000 kWh	15 000 kWh
2 medlemmer	22 800 kWh	11 000 kWh
4 medlemmer	28 500 kWh	7 100 kWh

Kilde: (Isdahl, 2011)

Det er ikke overraskende at større familier har et høyere strømforbruk enn mindre familier. Oversikten viser imidlertid at det ikke er et én-til-én-forhold mellom strømforbruk og antall medlemmer i husholdningen. Når ett ekstra familiemedlem legges til, er mange «faste» strømkrevende aktiviteter allerede gjennomført. Eksempelvis vil én person allerede bruke strøm til å varme opp boligen. Dersom det legges til én ekstra person kreves det derfor i liten grad enda mer strøm til oppvarming.³⁸ Den ekstra personen vil imidlertid også bruke noe strøm til oppvarming av varmtvann og bruk av hvitevarer (for eksempel ved at vaskemaskin og oppvaskmaskin setter på oftere).

Å inkludere husholdningens størrelse som en faktor for gruppeinndelingen, innebærer at de som er flere i husholdningen vil motta mer i strømstøtte. Som gjort rede for over, bruker større husholdninger noe mer i strøm enn små husholdninger, men det er ikke et én-til-én-forhold mellom strømforbruk og antall medlemmer i husholdningen. Det er derfor grunn til å tro at for eksempel boligareal (hvor stort område) eller antall rom en husholdning må varme opp, kan ha mer å si for strømreregningen enn hvor mange man er.

Om vi sammenligner med nullalternativet (ingen strømstøtte), så styrkes målet om å forsikre forbrukerne mot høye strømpriser, mens insentivene for forbrukerfleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon også blir ivaretatt. Sammenligner vi med dagens strømstøtte så blir forsikringshensynet noe svekket, da dagens ordning er basert på faktisk forbruk, men det å inkludere husholdningens størrelse i utformingen, vil føre til at større husholdninger, som for eksempel barnefamilier og studentkollektiv, får mer i støtte.³⁹ Samtidig vil husholdningene ha større insentiver til å skifte forbruk, og investere i energieffektivisering enn med dagens ordning, da de får støttebeløp uavhengig av eget forbruk.

Hvor mange som bor i en husholdning fremgår av folkeregisteret, og dette er personopplysninger som ikke er offentlig tilgjengelige. Størrelsen på en husholdning kan endre seg ved at folk flytter, og det er Skatteetaten som er ansvarlig for å oppdatere registeret.⁴⁰ At størrelsen på husholdninger er personopplysninger, og at størrelsen på husholdninger kan

³⁷ SSB-tabellen som masteroppgaven viser til, er ikke lenger tilgjengelig.

³⁸ Merk at større husholdninger i snitt også bor i større boliger. En større bolig krever mer strøm til oppvarming. Selv om beskrivelsen her er en forenkling, så vil det kreves mindre strøm per person til oppvarming, jo flere personer som bor i boligen. Dette viser også tabellen, der vi kan se at det

gjennomsnittlige strømforbruket per person er lavere, desto flere medlemmer det er i husholdningen.

³⁹ Dette stemmer, selv om vi over har påpekt at det kan være andre faktorer som er bedre for dette.

⁴⁰ [Finne personer og adresser - Skatteetaten](#)

endre seg relativt ofte, kan gjøre husholdningens størrelse til en mer krevende faktor å ta i bruk enn offentlig tilgjengelig data. **Disse punktene, sammen med at vi vurderer det som at kan være andre faktorer som er mer treffsikre, gjør at vi ikke anbefaler å bruke husholdningens størrelse som en faktor i utformingen av fremtidens strømstøtte.**

3.1.5 Antall soverom

Hvor mange soverom det er i en bolig vil ofte henge tette sammen med hvor stor boligen er og hvor mange som bor i boligen. McLoughlin (2012) har sett på hvordan ulike faktorer påvirker i husholdningers strømforbruk. De har blant annet brukt antall soverom som en indikator for boligens størrelse, og finner at husholdningens strømforbruk er sterkt påvirket av antall soverom. Dette indikerer at antall soverom er en relevant faktor for husholdningers strømforbruk og slik strømregning. Samtidig kan man argumentere for at antall soverom er en mer permanent faktor enn husholdningsstørrelse, som endrer seg både ved at hele husholdninger flytter eller at ett medlem, for eksempel en 18-åring flytter hjemmefra.

Sammenligner vi å inkludere antall soverom i strømstøtten med nullalternativet (ingen strømstøtte), så styrkes målet om å forsikre forbrukerne mot høye strømpriser, mens insentivene for forbrukerfleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon også blir ivaretatt.

Sammenligner vi med dagens strømstøtte så blir forsikringshensynet noe svekket, da dagens ordning er basert på faktisk forbruk, men inkludering av

antall soverom gjøre at de som typisk bruker mer strøm får mer i støtte. Insentivet til å skifte forbruk og investere i energieffektivisering vil bli bedre enn med dagens ordning, da man får et fast beløp basert på hvilken gruppe man tilhører og dette er uavhengig av den enkelte husholdning sitt forbruk.

Matrikkelen er Norges offisielle eiendomsregister, og inneholder oversikt over eiendommer, eiendomsgrenser, adresser og bygninger. Paragraf 3 i forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften) opplyser om hvilke opplysninger matrikkelen skal inneholde, og «antall soverom» inngår *ikke* i oversikten over hva som skal inngå matrikkelen.

En annen praktisk utfordring med å bruke antall soverom som en faktor er at det ikke er uvanlig at rom får andre bruksområder, dette må i noen tilfeller søkes om, mens i andre tilfeller ikke. For eksempel må du søke om du gjør en bod (tilleggsdel) til en stue (hoveddel), men du må ikke søke dersom du gjør et soverom til en stue, så lenge den «nye bruken ikke utløser nye tekniske krav til for eksempel dagslys eller rømning».⁴¹

Vår vurdering er derfor at antall soverom er en faktor som vil gi en rekke praktiske utfordringer, samt at det kan være andre faktorer som er lettere å ta bruk, og kan være vel så treffsikre.⁴² **Vår anbefaling er derfor å ikke innarbeide antall soverom som en faktor i strømstøtten.**

3.1.6 Boligens størrelse

Videre vet vi at **størrelsen på boligen** også påvirker strømforbruket til en husholdning. Jo større boligen er, desto større strømforbruk krever boligen. At størrelse på boligen er blant de mest betydnings-

⁴¹ [Hva er en bruksendring? - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

⁴² Merk at McLoughlin (2012) benytter antall soverom som en indikator for størrelse. Dersom data på boligens størrelse er tilgjengelig, vil det trolig

være mer hensiktsmessig å benytte boligens størrelse, fremfor antall soverom, i gruppeinndelingen.

fulle faktorene for strømforbruket til husholdninger fremkommer blant annet i forskningsartikkelen «*Determinants of household electricity consumption in Greece: a statistical analysis*» Kotsila (2021).

Men også Gram-Hanssen (2011) finner at boligens størrelse har en positiv effekt på strømforbruk, og slik på husholdningers strømregning.

Ved å inkludere boligens størrelse som faktor for gruppeinndelingen, vil forbrukere motta strømstøtte basert på hvilken boligstørrelse de har. Det betyr at de som er i større boliger, og forventelig har et større strømforbruk, vil motta mer i strømstøtte enn dem i mindre boliger og med mindre strømforbruk. Sammenligner vi med nullalternativet (null støtte), så vil det å inkludere boligstørrelse beskytte husholdningene mot store hopp i strømregningen, i motsetning til nullalternativet. Samtidig bevares insentiver for energieffektivisering, lokal energiproduksjon og forbrukerfleksibilitet.

Sammenligner med dagens strømstøtte er det vår vurdering at forsikringshensynet til forbrukerne blir tilstrekkelig ivaretatt, selv om det blir noe svekket. Samtidig får forbrukerne nå større insentiv til å gjennomføre energieffektivisering, lokal energiproduksjon og forbrukerfleksibilitet, sammenliknet med dagens ordning. Årsaken er at forbrukerne mottar strømstøtte basert på strømpris og hvilken gruppe man tilhører, men ikke basert på faktisk forbruk.

Bruksareal til en bygning og bruksenheter i en bygning skal fremgå av matrikkelen, jf. matrikkelforskriften § 3, bokstav b og c. Det er derfor praktisk gjennomførbart å inkludere boligtype i gruppeinnde-

lingen. **Vår anbefaling er derfor at boligstørrelse skal inngå som en faktor i strømstøtten.**

3.1.7 Boligtype

Videre har også **typen bolig** betydning for strømforbruket. For eksempel vil en leilighet i en blokk ha færre yttervegger, og følgelig også ha mindre varmetap, enn en enebolig. Husholdninger i enebolig vil derfor ha større energiforbruk per kvadratmeter, enn husholdninger som bor i leilighet. Tabellen under viser samlet energiforbruk per boligtype og per kvadratmeter i 2012.⁴³

Tabellen viser at boligtype har betydning, også utover boligens størrelse, da for eksempel enebolig har høyere energiforbruk (kWh per m² boligareal) enn boligblokk og rekkehus. Det er derfor **relevant** å inkludere boligtype som en faktor i gruppeinndelingen.

Hvilken type bolig man har avhenger ofte av økonomi og livssituasjon, og store boliger er ofte dyrere både å kjøpe, men også å vedlikeholde og bo i. Sistnevnte skyldes blant annet på grunn av høyere strømforbruk og strømregning enn mindre boliger.

Sammenligner vi å inkludere boligtype i strømstøtteordningen med nullalternativet (null støtte) så vil forsikringshensynet bli styrket og insentiver til forbrukefleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon ivaretatt.

⁴³ Merk at tabellen viser *samlet* energiforbruk. For utformingen av strømstøtteordningen vil det trolig være mer hensiktsmessig å benytte strømforbruket, fremfor samlet energiforbruk.

	Totalt energiforbruk (kWh)	Spesifikt energiforbruk (kWh per m ² boligareal)
Alle bygningstyper	20 230	185
Våningshus	30 997	229
Enebolig	25 776	198
Rekkehus, kjedehus, andre småhus	17 090	180
Boligblokk	10 899	156

Kilde: SSB-tabell 10573: Gjennomsnittlig energiforbruk per husholdning, etter bygningstype, statistikkvariabel og år

Sammenligner vi med dagens ordning, så vil det å inkludere boligtype som en faktor i gruppeinndelingen føre til at forbrukere i «dyrere» boliger motta mer i strømstøtte. Samtidig er dette også de husholdningene som er mer utsatt for høye strømregninger. Vi vurderer det derfor slik at forsikrings hensynet til husholdningene blir tilstrekkelig ivaretatt, selv om det blir noe svekket sammenliknet med dagens ordning. Uavhengig av hvilken boligtype du bor i, så vil husholdningene ha større insentiv til skifte forbruk, samt investere i energieffektivisering enn med dagens ordning, da støtten gis uavhengig av forbruk.

Hvilken boligtype en bygning er skal fremgå av matrikkelen, jf. matrikkelforskriften § 3. Det er derfor praktisk gjennomførbart å inkludere boligtype i gruppeinndelingen. **Vår anbefaling er derfor at boligtype inngår som en faktor i strømstøtten.**

3.1.8 Boligens alder

Hvor gammel boligen er kan også påvirke strømforbruk. Dette er oppsummert i tabellen under. Eldre boliger er i snitt dårligere isolerte, og husholdninger i slike boliger vil følgelig rammes hardere av perio-

der med høye strømpriser. Det kan følgelig være aktuelt å inkludere boligens alder i beregningen av strømstøtte.

Merk at et alternativ til å inkludere boligens alder kunne vært å inkludere boligens energimerking. Å inkludere energimerking i gruppeinndelingen vil innebære å gi lavere strømstøtte til mer energieffektive boliger. Ved å oppgradere boligen vil man derfor miste strømstøtte, dersom oppgraderingen innebærer at man får høyere energimerking. I motsetning til å inkludere boligens alder, vil dette følgelig redusere husholdningers insentiver til å gjennomføre tiltak.

	Energiforbruk per person	Boligareal (m ²)	Personer per husholdning
Før 1931	12831	123	2,1
1931-1954	12330	112	2,1
1955-1970	11224	107	2,1
1971-1986	11733	121	2,2
1987-1996	10830	120	2,3
1997 og senere	8939	109	2,4

Kilde: SSB-tabell 10579: Husholdningenes energibruk, etter byggeår, statistikkvariabel og år

Sammenligner vi med nullalternativet (ingen støtte), så vil det å inkludere boligens alder som en faktor, beskytte husholdningene mot store hopp i strømregningen. Å inkludere boligens alder i gruppeinndelingen vil imidlertid ikke påvirke insentivene til å investere i energitiltak negativt, så lenge ordningen ikke er knyttet opp mot løpende forbruk. Husholdninger som bor i dårlig isolerte boliger vil fortsatt ha store insentiver til å investere i energieffektivisering, som for eksempel isolering.

Det å inkludere boligens alder, vil gi ekstra beskyttelse til husholdninger i eldre boliger. Man kan argumentere for at dette er en ekstra forsikring for en gruppe som i snitt rammes hardere av høye strømpriser enn de som bor i nyere boliger. Sammenligner vi med dagens ordning, vurderer vi det derfor slik at forslaget ivaretar forsikringsbehovet til forbrukerne, selv om dette blir noe svekket. Imidlertid vil forslaget, i motsetning til dagens ordning, ivareta insentiver til å investere i energiltak.

Ifølge matrikkelforskriften § 3, bokstav b skal «bygningensstatus og bygningshistoriske opplysninger» fremgå av matrikkelen. Det betyr at man kan innhente opplysninger om boligens alder.

På bakgrunn av det ovennevnte anbefaler vi å inkludere boligens alder i utformingen av strømstøtten.

3.1.9 Utetemperatur

Energiforbruket i norske husholdninger henger sammen med **utetemperaturene**. Dette er illustrert i Figur 3.1 og Figur 3.2. Behovet for oppvarming – og følgelig strømforbruket (i svart) - er høyt i perioder temperaturen (i grønt) er lav. For eksempel kan vi se at strømforbruket (øverste figur) er høyt på vinteren, mens det faller på sommeren. Ettersom oppvarming på kalde dager kan ha betydning for liv og helse, kan det argumenteres for at strømstøtte på kalde dager er spesielt viktig. Det bør derfor vurderes hvorvidt utetemperaturer bør inkluderes i utformingen av en strømstøtteordning.

Figur 3.1 Daglig strømforbruk i husholdningene (2023)



Kilde: Elhub.no

Figur 3.2 Daglig middeltemperatur, Blindern (2023)



Kilde: Norsk klimaservicesenter

I Norge bruker husholdninger mer strøm om vinteren på grunn av lavere temperaturer. Høyere etterspørsel etter strøm fører til høyere strømpriser alt annet likt. Å ha en strømstøtteordning som innebærer at man får mer i strømstøtte når det er vinter vs. sommer kan gi mening - både fordi det kan være

høyere strømpriser om vinteren, men også fordi strøm til oppvarming i enda større grad er et nødvendighetsgode om vinteren.

Sammenligner vi å inkludere utetemperatur som faktor i strømstøtteordningen med nullalternativet (null støtte), så vil det å inkludere utetemperatur styrke forsikringshensynet og ivareta insentiver til forbrukefleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon.

Ved å kontrollere for utetemperatur som en faktor i utformingen av strømstøtten, vil forbrukere få støtte for et større energibeløp på tidspunkter der behovet for oppvarming er særlig høyt. Sammenligner vi med dagens ordning er det derfor vår vurdering at forsikringshensynet i tilstrekkelig grad blir ivarettatt, selv om det blir noe svekket. Insentiver til forbrukefleksibilitet, investering i energisparingstiltak og lokal energiproduksjon er også ivarettatt, i motsetning til dagens ordning som svekker disse insentivene.

Å ha utetemperatur som en faktor i strømstøtteordningen og fortløpende innhente gjennomsnittstemperaturer for ulike områder kan trolig ikke gjennomføres. Men av praktiske og ressursbesparende hensyn kan det være mer hensiktsmessig å gjøre dette ved å innordne strømstøtten etter årstider (kalendermåned) og klimasoner, og at gruppeinndelingen er basert på dette. Det vil bety at hva strømstøtten til en husholdning skal være avhenger av hvilken klimasone man tilhører. I beregningen av gjennomsnittlig strømforbruk i gruppen, vil man da kunne foreta én beregning per kalendermåned.⁴⁴ Köppens klimaklassifisering deler Norge inn i varmetemperert klima, kald-temperert og polarklima, og er

basert på normalperioden 1991-2020. For eksempel vil Oslo som har kald-temperert klima være i en annen gruppeinndeling om vinteren enn Kristiansand som har varmetemperert klima. Ved å inkludere kalendermåned vil husholdningene få støtte for flere kWh i måneder der strømforbruket er høyere. Ved å inkludere klimasonene i gruppeinndelingen hensyntar ordningen at husholdningers behov for strøm, eksempelvis til oppvarming, vil være ulik gjennom hele året i forskjellige klimasoner.

Vår anbefaling er derfor å inkludere utetemperatur og med det mener vi kalendermåned og klimasone i utformingen av fremtidens strømstøtte.

3.1.10 Husholdningens inntekt

Dagens ordning er utformet slik at støtten er høyest for de som bruker mye strøm. Som beskrevet tidligere, er det i gjennomsnitt husholdninger med høy inntekt som mottar mest i strømstøtte (Dalen & Halvorsen , 2022). Følgelig vil en strømstøtteordning som utbetaler samme støttebeløp til alle husholdninger virke omfordelende.⁴⁵

Et sentralt spørsmål for hvorvidt husholdningenes inntekt bør inngå som en faktor i strømstøtteordningen er hvorvidt inntekt har betydning for størrelsen på husholdningens strømregning. Tall fra Norge viser at strømstøtten mottatt med dagens strømstøtte (og følgelig sannsynligvis også strømforbruket) i snitt er større for grupper med høyere inntekt (Dalen & Halvorsen , 2022). Den samme studien viser imidlertid også at det er stor variasjon i strømforbruket til husholdninger i samme inntektsgruppe.

⁴⁴ Merk at et alternativ ville vært å benytte avvik fra disse historiske temperaturene i utformingen av strømstøtteordningen. Dette vil imidlertid også innebære at man fortløpende innhenter temperaturer i ulike områder. Som

beskrevet over, vil dette være ressurskrevende og praktisk krevende for nettselskapene.

⁴⁵ [Flat strømstøtte er best! | Samfunnsøkonomen \(samfunnsokonomien.no\)](https://www.samfunnsokonomien.no/flat-strømstøtte-er-best/)

Dette indikerer at inntekt ikke i seg selv er et godt mål på individuelle husholdningers strømforbruk.

Ettersom boligens størrelse har betydning for husholdningens strømforbruk, kan det være mulig at sammenhengen mellom inntekt og strømforbruk kan forklares ved at husholdninger med høyere inntekt i gjennomsnitt bor i større boliger enn lavinntektshusholdninger. Ettersom vi allerede har inkludert boligstørrelse som en faktor i forslaget til strømstøtteordning, er det høyst uklart hvorvidt det å inkludere inntekt i tillegg er relevant.⁴⁶

Dersom inntekt i seg selv har betydning for strømforbruk – selv etter å ha kontrollert for andre relevante faktorer som boligstørrelse – vil det å inkludere inntekt i gruppeinndelingen innebære at man gir mer i støtte til rike. Hvis inntekt i seg selv forklarer høyere strømforbruk, innebærer dette at husholdninger som har høyere inntekt bruker mer strøm, uten at det forklares av strukturelle faktorer som hvor stor bolig eller hva slags type bolig de bor. Å gi økt strømstøtte til grupper i befolkningen som har et høyt strømforbruk uten at det kan forklares av strukturelle faktorer er trolig lite ønskelig, ettersom det belønner unødvendig høyt strømforbruk.

Som et alternativ til å inkludere inntekt fordi det forklarer høyere strømforbruk, kan man tenke seg at man vil betinge strømstøtten på inntekt. Slik kan man utforme strømstøtten slik at husholdninger med høy inntekt får mindre i strømstøtte enn husholdninger med lav inntekt, til tross for at de bor i liknende boliger. Dette vil i så fall være ren fordelingspolitikk, som trolig kan gjennomføres minst like effektivt gjennom andre offentlige virkemidler. Vi har

ikke vurdert utforminger med rent fordelingspolitiske målsettinger i dette forslaget til utformingen av strømstøtteordningen.

Ettersom inntekt i seg selv i liten grad kan forutsi husholdningers strømforbruk, **anbefaler vi ikke å inkludere husholdningens inntekt som en faktor i utformingen av strømstøtteordningen.**

3.1.11 Fjernvarme og nærvarme

Boliger som bruker fjernvarme eller nærvarme som en energikilde, typisk til oppvarming og varmtvann, vil naturlig nok bruke mindre strøm, og slik ha en lavere strømregning enn husholdninger som ikke har en alternativ energikilde. Videre vil husholdninger med svært lavt strømforbruk få en høyere total strømpris (inkludert nettleie, avgifter, og kraft). Det betyr at husholdningers bruk av fjern- eller nærvarme har betydning (relevans) for husholdningens strømregning.

Ved å inkludere fjernvarme og nærvarme som en faktor i strømstøtteordningen, så tar man høyde for at noen husholdninger har en annen energikilde og derfor bruker mindre elektrisitet. Dersom man ikke inkluderer denne faktoren i gruppeinndelingen, vil man undervurdere strømbehovet for oppvarming i boliger uten fjernvarme, og overvurdere strømbehovet i boliger med fjernvarme.

Samtidig er også elektrisitet på tredjeplass over de mest brukte energikildene til fjernvarmeanlegg i 2023. De øvrige to foran på liste var «avfall» og «bark, flis og tre». Disse var brensel til bruttoproduksjon av fjernvarme, for alle typer forbrukere (industri, bygg og anlegg etc.) og ikke spesifikt for hus-

⁴⁶ Relevant, i denne sammenheng, menes i den forstand at faktoren har betydning for husholdningens strømforbruk, og følgelig for husholdningens behov for forsikring mot hopp i strømprisen.

holdninger.⁴⁷ Men det sier noe om at elektrisitet også er viktig energikilde for fjernvarmeanlegg og at fjernvarmepriser også kan bli påvirket av høye strømpriser.

I dagens ordning får fjernvarmekundene støtte tilsvarende den strømkunder får, jf. strømsøknadsloven § 10. Det finnes også en søknadsbasert strømsøtteordning for husholdningskunder av nærvarmeanlegg som baserer seg på strøm.

Dersom forbrukere av fjernvarme og nærvarme skal være en faktor i vårt forslag til utforming, og de skal få mindre støtte gjennom den «vanlig ordningen», fordi de bruker mindre elektrisitet til oppvarming og varmtvann, så kan det være hensiktsmessig at også liknede regler som i dag videreføres eller ved at man også får en «kvote» med fjernvarme eller nærvarme som man kan få støtte for. Dette vil sikre at også fjernvarme- og nærvarmeforbrukerne beskyttes mot uholdbare strømpriser og strømreregninger.

Når det kommer til data om fjernvarme, så har SSB statistikk på fjernvarme levert til husholdninger. Denne statistikken rapporteres inn til SSB av fjernvarmeselskapene. Fra og med februar 2023 etablerte regjeringen en søknadsbasert strømsøtteordning for husholdningskunder av nærvarmeanlegg som baserer seg på strøm.

Statistikk på fjernvarme som leveres til SSB rapporteres på aggregert nivå. Ettersom statistikken eksisterer på aggregert nivå, legger vi til grunn at rådataene kan rapporteres i sammenheng med en beregning av gjennomsnittlig forbruk per gruppe. Videre legger vi til grunn at data fra søknader om strøm-

støtteordning for husholdningskunder av nærvarmeanlegg kan benyttes til å identifisere disse husholdningene og deres forbruk i forbindelse med gruppeinndeling og beregning av gjennomsnittlig forbruk.

For at beregningen av gjennomsnittlig strømforbruk ikke skal undervurdere energibehovet for oppvarming er det **vår anbefaling at hvorvidt boligen har fjern- eller nærvarme inkluderes som en faktor i gruppeinndelingen. Videre anbefaler vi at gruppene, på samme måte som for strøm, får støtte for gjennomsnittlig fjernvarmebruk for sin gruppe.**

3.2 Forslag til utforming av fremtidens strømsøtte

Basert på gjennomgangen av faktorene som påvirker strømforbruket, foreslår vi at en ny strømsøtteordning som innebærer å dele inn boliger i grupper. Disse faktorene oppsummeres i noe mer detalj i kapittel 0. Hver gruppe vil dermed bestå av boliger som likner på hverandre med tanke på boligens alder, boligens type, boligens størrelse, hvorvidt boligen er tilknyttet fjern- eller nærvarme, hvilken klimasone boligen befinner seg i, samt hvilket strømprisområde boligen tilhører.

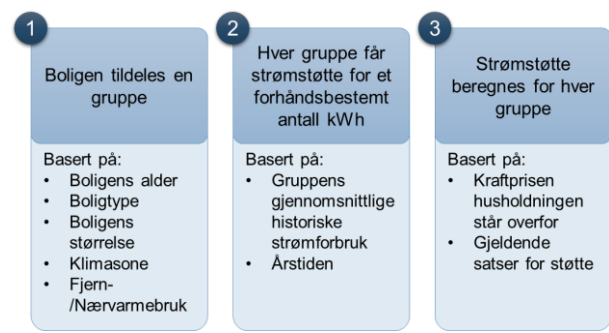
Hver gruppe vil få strømsøtte for et forhåndsbestemt antall kWh. Hvor mange kWh boligene i gruppen vil kunne få beregnes ut fra gruppens gjennomsnittlige historiske strømforbruk.⁴⁸

⁴⁷ [04730: Forbruk av brensel til bruttoproduksjon av fjernvarme \(GWh\), etter energitype, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

⁴⁸ Merk at det i beregningen av gjennomsnittlig historisk forbruk vil være viktig å inkludere boligens andel av felles strømforbruk, målt over felles-

målere. Uten å inkludere andelen av fellesforbruket, vil gjennomsnittsberegningen underestimere reelt strømforbruk for gruppen.

Figur 3.3 Forslag til utforming av strømstøtteordningen



Kilde: SØA

I en slik beregning vil det være mulig å gi hver gruppe et ulikt antall kWh ved ulike årstider. Eksempelvis vil det kunne være hensiktsmessig at boligene trenger et større strømforbruk i kalde måneder, når det er stort behov for strøm til oppvarming av boligen. Til sammenlikning med dagens ordning, vil dette innebære at en husholdning ikke lenger får støtte for strømmen de bruker, men støtte for gjennomsnittlig strømforbruk til alle husholdninger som bor i liknende boliger.

Deretter kan nettselskapene beregne strømstøtte på tilsvarende måte som i dag. Den eneste forskjellen i beregningen blir at de benytter det forhåndsbestemte antallet kWh for gruppen, istedenfor å benytte faktisk strømforbruk. For nettselskapene innebærer dette en forenklet beregning, ettersom de ikke lenger behøver å beregne støttebeløpet for hver enkelt husholdning, men isteden bare behøver å beregne støtten per husholdningsgruppe. Satsene for strømstøtten kan settes uavhengig av denne gruppeinndelingen. Eksempelvis er det mulig å videreføre satsene for dagens ordning, der 90% av strømprisen over 73 øre/kWh dekkes. Dersom det er ønskelig å justere prosentsatsen, eller terskelen for når strømstøtte skal utbetales, vil det kunne gjøres uavhengig av selve utformingen av ordningen. Gruppeinndelingen, samt det forhåndsbestemte antallet kWh, behøver kun å fastsettes én gang, ved innføringen av ordningen.

3.2.1 Faktorer som inngår i forslaget til strømstøtte

I kapittel 0 har vi gjennomgått en rekke faktorer som kan påvirke husholdningers strømregning. Videre har vi diskutert hvilke av disse faktorene det vil være hensiktsmessig å hensynte i utformingen av en ny strømstøtteordning.

I denne sammenheng har vi lagt vekt på hvorvidt det å inkludere faktoren vil gjøre strømstøtteordningen mer treffsikker som forsikringsmekanisme, i den forstand at boliger som har større utgifter ved hopp i strømprisen også vil motta mer i strømstøtte.

Videre har vi vektlagt hvorvidt det å inkludere faktoren kan fordreie husholdningenes incentiver til forbrukerfleksibilitet, energieffektivisering, og lokal energiproduksjon. Hvorvidt det er praktisk gjennomførbart å inkludere faktoren, har også hatt betydning for hvorvidt vi foreslår å benytte faktoren i beregningen.

Vi foreslår at følgende faktorer benyttes i **gruppeinndelingen for strømstøtten**:

1. **Boligtype** (Leilighet, rekkehus, enebolig, og våningshus)
2. **Boligens alder** (med hensiktsmessige intervaller på byggeår, f.eks. ved å benytte SSBs inndeling «Før 1931, 1931-1954, 1955-1970, 1971-1986, 1987-1996, 1997 og senere»)
3. **Boligstørrelse** (hensiktsmessige intervaller på størrelse, f.eks. «mindre enn 30kvm, 31-45 kvm, 46-60 kvm, ...»)
4. **Fjernvarme** (hvorvidt boligen varmes opp ved hjelp av i) fjern- eller nærvarme eller ii) strøm og andre kilder)
5. **Klimasone**

For hver individuelle gruppe beregnes deretter gruppens forhåndsbestemte strømforbruk i perioden (målt i kWh), basert på:

1. **Gjennomsnittlig historisk strømforbruk i gruppen** (målt i kWh)
2. **Årstid** (der kalendermåned kan benyttes som en indikator for årstid)

Følgelig foretas det én gjennomsnittsberegning per gruppe per kalendermåned. Dersom det er ønskelig, kan den det gjennomsnittlige månedlige strømforbruk videre deles inn i daglig strømforbruk eller strømforbruk per time.⁴⁹

3.2.2 Eksempelberegning for en husholdning

Figur 3.4 illustrerer hvordan forslaget til strømstøtteordning kan se ut for en husholdning.⁵⁰ Beregningene tar utgangspunkt i at ny strømstøtte, i likhet med dagens strømstøtte beregnes per time. Som diskutert over, kan det imidlertid være hensiktsmessig å foreta beregningen per dag eller måned istedenfor. Figuren antar også at satsen for strømstøtte forblir uendret fra dagens ordning, slik at 90% av prisen over 73 øre/kWh betales tilbake i strømstøtte.

Første rad (til høyre) i figuren viser hvordan strømregningen til husholdningen beregnes for én bestemt time. Strømforbruket den aktuelle timen ganges med kraftprisen den samme timen. Dersom kraftprisen eksempelvis er 150 øre/kWh, og husholdningen har brukt 4 kWh med strøm, ville husholdningen måttet betale 600 øre, eller 60 kroner, for strømmen denne timen. Dersom husholdningen

isteden hadde brukt 4,4 kWh, ville den måttet betale 660 øre.

Ettersom kraftprisen på 150 øre/kWh overstiger terskelen for strømstøtte, vil husholdningen få tilbake 90% av prisen over 73 øre/kWh. Det betyr at husholdningen, med dagens ordning, får tilbake 69 øre/kWh den har brukt. Dette er illustrert i den andre raden (til høyre i figuren). Dersom husholdningen har brukt 4 kWh, betyr det at den ville fått 277 øre i strømstøtte for den aktuelle timen. I praksis har dette nesten ført til en halvering av strømregningen til husholdningen. Dersom husholdningen isteden hadde brukt 4,4 kWh den aktuelle timen, ville den mottatt mer i strømstøtte, nemlig 305 øre.

Nederste rad (til høyre) i figuren viser hvordan strømstøtteberegningen ville sette ut med den foreslåtte ordningen. Anta at husholdningens gruppe i den aktuelle timen kan få støtte for 4,2 kWh med strøm. Dette tallet er oppgitt i grønn farge i figuren, og er noe husholdningen ikke har innflytelse over. Med de samme satsene som dagens ordning ville husholdningen dermed fått strømstøtte på 291 øre.

Merk at hvorvidt husholdningen kommer bedre eller dårligere ut med den foreslåtte strømstøtteordningen (sammenliknet med dagens ordning), avhenger av hvorvidt den bruker mer eller mindre strøm enn gjennomsnittet i sin gruppe.⁵¹ Dersom husholdningen bruker mer strøm enn gjennomsnittet i gruppen sin, vil den få mindre strømstøtte med den nye ordningen, sammenliknet med dagens ord-

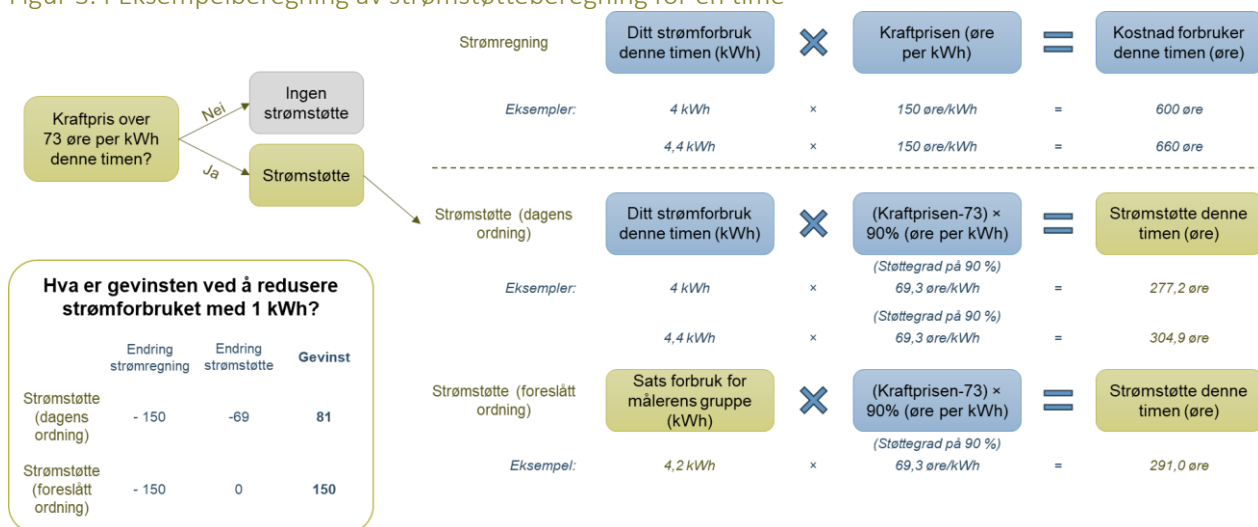
⁴⁹ Dersom man ønsker å utforme strømstøtten slik at den, i likhet med dagens ordning, beregnes per time, er dette fullt mulig. I så fall kan det være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt man ønsker å tildele en høyere andel av det månedlige antallet kWh til timer i døgnet der strømforbruket typisk er høyere. For å sikre en enklere praktisk gjennomføring av ordningen bør det imidlertid vurderes hvorvidt det er mer hensiktsmessig å beregne strømstøtten per måned eller døgn.

⁵⁰ Merk at beregningen i realiteten inkluderer en faktor på 1,25, slik at regnestykket for dagens strømstøtte blir:

(Elspot-prisen i ditt område – 73) × 0,9 × 1,25, dersom kraftprisen overskrider 73 øre/kWh. For enkelhetens skyld utelater vi denne faktoren i regneeksemplet. Å inkludere faktoren vil endre tallverdiene, men ikke konklusjonene i dette avsnittet.

⁵¹ Ettersom strømforbruket husholdningen får støtte for med den foreslåtte ordningen (4,2 kWh i eksempelet) er det historiske gjennomsnittsforbruket i gruppen som husholdningen tilhører. Dette tallet kan derfor tolkes, noe forenklet, tolkes som gjennomsnittsforbruket i gruppen.

Figur 3.4 Eksempelberegning av strømstøtteberegning for én time



Kilde: SØA

ning. Husholdninger som bruker mindre strøm enn snittet i sin gruppe vil derimot motta mer i strømstøtte med den nye ordningen, sammenliknet med dagens strømstøtteordning.

Videre illustrerer eksempelet hvilke insentiver husholdningene har til å redusere sitt strømforbruk. Dersom husholdningen i den aktuelle timen reduserer sitt strømforbruk med 1 kWh, reduseres strømregningen med 150 øre. Med den foreslåtte ordningen ville hele dette beløpet tilfalt husholdningen, ettersom den får strømstøtte for det forhåndsdefinerte antallet kWh. Husholdningen vil dermed ikke få en reduksjon i strømstøtten. Med dagens ordning, kuttes derimot støtten med 69 øre. Totalt sett reduseres dermed husholdningens gevinst ved reduksjonen i strømforbruket fra 150 øre til 81 øre. Utformingen av dagens strømstøtte reduserer dermed insentivene til strømsparing med 46% prosent i dette eksempelet.

3.2.3 Offentlige utgifter og fordelingseffekter ved forslaget til ny ordning

Ettersom forslaget til ny utforming av strømstøtte tar utgangspunktet i gjennomsnittlig strømforbruk i hver gruppe, vil ordningen ikke måtte innebære særlige endringer i offentlige utgifter. Figur 3.5 illustrerer dette i et tenkt eksempel der en gruppe består av kun tre husholdninger. Stolpediagrammet viser hver

husholdnings strømforbruk, mens den horisontale linjen viser det gjennomsnittlige strømforbruket i gruppen. I eksempelet er det én husholdning (husholdningen lengst til venstre) som har et lavere strømforbruk enn gjennomsnittet i gruppen sin. Husholdningen lengst til høyre har et høyere strømforbruk enn snittet i sin gruppe. Husholdningen i midten har brukt akkurat like mye strøm som gruppens gjennomsnitt.

Med dagens strømstøtteordning vil følgelig husholdningen til venstre få relativt lite i strømstøtte, mens husholdningen i midten får mer og husholdningen lengst til høyre mottar mest. Merk at ettersom husholdningene tilhører samme gruppe, så bor de i samme type bolig, boligene deres har liknende størrelse, og befinner seg i samme klimasone og strømområde (samtlige faktorer som benyttes til gruppeinndelingen er beskrevet i kapittel 0).

Det nye forslaget til utforming innebærer at alle tre husholdningene i stedet mottar det samme beløpet i støtte – basert på gjennomsnittlig strømforbruk i

gruppen.⁵² I gjennomsnitt dekker det offentlige dermed et like stort beløp per husholdning, og offentlige utgifter er uendret. For husholdningene som har et strømforbruk som avviker fra snittet i gruppen, vil det derimot ha oppstått en endring: Husholdninger med lavere forbruk enn snittet i sin gruppe, mottar nå mer i strømstøtte, mens husholdninger med høyere strømforbruk enn snittet i sin gruppe mottar mindre enn snittet i sin gruppe.

Merk at dette resonnetet forutsetter at satsen og innslagspunktet for strømstøtten videreføres fra dagens ordning. Det vil imidlertid være fullt mulig for offentlige myndigheter å justere innslagspunktet (som i dag er på 73 øre/kWh) eller prosentsatsen for støtte (som i dag er på 90% av kraftprisen over innslagspunktet). Disse satsene kan slik anses som uavhengige av selve utformingen av ordningen og gruppeinndelingen, og vil være like enkel å justere som med dagens ordning.

Figur 3.5 Eksempel på fordeling og offentlige utgifter med tre husholdninger



Kilde: SØA

⁵² Ettersom husholdningene i eksempelet befinner seg i samme strømområde, vil de også stå overfor samme strømpris.

4 Samlet vurdering av forslaget til utforming

I kapittel 3 har vi diskutert om ulike faktorer kan inngå i vår anbefaling til strømstøtteordning hver for seg. Her kommer en samlet vurdering av hele utformingen og hvorvidt vår anbefaling til utforming innfrir kriteriene for relevans, sammenheng med andre ordninger, måloppnåelse og effektivitet.

Vår anbefaling til strømstøtteordningen innebærer å inkludere følgende faktorer i ordningen; strømpris, historisk strømforbruk, boligtype, boligstørrelse, boligens alder, utetemperatur, samt fjern- og nærvarme.

4.1 Sammenlikningsgrunnlaget

Vi vil starte med å sammenligne vår anbefaling til innretning med nullalternativet (ingen støtte), og deretter med dagens støtteordning. Det er disse to alternativene vi sammenligner med når vi vurderer måloppnåelsen av vår anbefaling til strømstøtteordning.

Figur 4.1 illustrerer denne sammenlikningen. Kolonnene representerer de ulike alternativene:

- I. Ingen støtte
- II. Dagens støtte
- III. Gruppeinndeling med fast overføring (forhåndsdefinert antall kWh)

I kolonnen lengst til høyre har vi også inkludert et forslag som ofte har blitt trukket frem som en alternativ utforming

- IV. Fast overføring til alle husholdninger

Som beskrevet i kapittel 1 innebærer dette forslaget en fastsatt overføring som er lik for samtlige husholdninger, uavhengig av boligen de bor i (type, størrelse, alder, m.m.).

4.2 Utformingens relevans

Vi vil også gjøre rede for hvorvidt vår anbefaling til strømstøtteordning har relevans. Med det mener vi om den samlede ordningen, herunder de foreslåtte faktorene, er relevant for utfordringen den skal løse?

I vår anbefaling til strømstøtteordning har vi inkludert følgende faktorer som vi mener har relevans. Disse er; strømpris, historisk strømforbruk på gruppenivå, boligtype, boligens alder, boligstørrelse, utetemperatur, samt om du er fjern- eller nærvarme kunde. Årsaken er at faktorene har en sammenheng med hvor høy strømregningen til husholdninger blir (strømpris, boligtype, boligstørrelse, utetemperatur og nærvarme eller fjernvarme kunde) eller kan forventes å bli (historisk strømforbruk på gruppenivå).

Vi vet at boligen størrelse, samt boligtype påvirker strømregningene til husholdningene. Vi vet også at lavere utetemperaturer fører til større behov for oppvarming som igjen påvirker etterspørsel og strømpris. Vi har også inkludert fjern- og nærvarme som en faktor, på grunn av at får du bolig og vann oppvarmet av fjern- eller nærvarme, så vil dette påvirke strømforbruket ditt.

Vi anbefaler også å inkludere historisk strømforbruk (på gruppenivå) fremfor faktisk strømforbruk per husholdning, selv om sistnevnte har noe større relevans for husholdningens strømregning. Årsaken er at å koble strømstøtten til faktisk forbruk har en negativ påvirkning på insentiver for energiltak. Dette går vi nærmere inn på i kapittel 4.3.

4.3 Måloppnåelse

Målene som er satt for fremtidens strømstøtteordning er å forhindre store strømsjokk for husholdningene, samtidig som insentivene for tiltak, herunder forbrukerfleksibilitet, investering i energisparing og lokal energiproduksjon, blir ivaretatt.

Som beskrevet i kapittel 1.4.2, er det ønskelig å redusere strømforbruk av flere grunner. I tillegg til behovet for å gjennomføre et grønt skifte, vi redusert strømforbruk på sikt kunne bidra til en forbedret kraftbalanse, færre prishopp, mer fleksibilitet i kraftsystemer og et lavere nivå på strømpriser. Det er derfor viktig å ivareta husholdningenes insentiver til å gjennomføre tiltak.

Vi vil her vurdere hvorvidt vår anbefaling til en strømstøtteordning oppnår de ovennevnte to målene. Sammenlikningen mellom ordningene på måloppnåelse er illustrert i de første tre radene i Figur 4.1.

I kapittel 3 har vi sett på om dette blir oppnådd for hver enkelt faktor. Vi vil her se på om dette gjelder for vår samlede anbefaling til strømstøtteordning.

4.3.1 Strømstøtte som en forsikringsmekanisme for husholdningene

Sammenligner vi vår anbefaling til strømstøtteordning med nullalternativet (null støtte), så er vår vurdering at vår anbefaling til strømstøtteordning oppfyller målet om å beskytte husholdningen mot uhåndterbare priser og strømregning. Nullalternativet gir ingen slik forsikring.

Sammenligner vi vår anbefaling til strømstøtteordning med dagens støtte, så er vår vurdering at den oppfyller målet om å beskytte forbrukerne mot uhåndterbare strømpriser og strømregning. Strømstøtten vi anbefaler bygger på et en sammensetning av faktorer som er viktige for hvor stor husholdningens strømregning blir. Med dagens ordning vil husholdninger som bruker mest strøm også motta mest i strømstøtte, ettersom den er knyttet til husholdningenes faktiske forbruk. Ettersom vårt forslag isteden er knyttet til gruppens historiske strømforbruk, vil den, i gjennomsnitt, treffe like godt som forsikringsordning, men den vil treffe dårligere som forsikring for husholdninger som avviker mye fra gjennomsnittet i egen gruppe.

4.3.2 Ivaretagelse av insentiver til energitiltak

Sammenlikner vi vår anbefaling til strømstøtteordning med nullalternativet (null støtte) ivaretar ordningen insentiver til gjennomføring av energitiltak.

Figur 4.1 Sammenlikning av måloppnåelse og effektivitet ved ulike utforminger av strømstøtte

	I. Ingen støtte	II. Dagens støtte	III. Gruppeinndeling m/fast overføring	IV. Fast overføring til alle husholdninger
Måloppnåelse	Forsikring for forbrukere	Red	Green	Yellow
	Insentiver til å skifte forbruk ila dagen	Red	Green	Yellow
	Insentiver til langsiktige energitiltak	Green	Red	Yellow
Effektivitet	Praktisk gjennomførbarhet	Yellow	Green	Dark Green
	Kostnad ved ordningen	Yellow	Red	Red

Kilde: SØA

Null støtte vil derimot ikke forsikre husholdningene mot høye strømpriser, men insentiver for å gjennomføre energiltak vil være ivaretatt.

Den viktigste forskjellen med vår anbefaling til strømstøtteordning sammenlignet med dagens strømstøtte, er at vi foreslår å koble støtten til historisk forbruk på gruppenivå, og ikke til den enkelt husholdning sitt forbruk, som i dagens ordning.

Å koble støtten til faktisk forbruk gir husholdningene en god forsikring mot høye strømpriser, men er uheldig med tanke på å stimulere til energiltak. Dersom man som husholdning får støtte når strømprisen er over et terskelnivå, så vil insentivene til å gjøre grep for å få ned eller flytte strømforbruket være svekket så lenge vilkåret for å få støtte er oppfylt. Når støtten er uavhengig av faktisk forbruk (som i vår anbefaling), så får husholdningene insentiv til å gjøre energiltak fordi man kan tjene på å gjennomføre tiltakene.

4.3.3 Avveiningen mellom de to målsettingene

Som diskusjonen over viser, er fungerer dagens strømstøtteordning godt som forsikringsmekanisme for husholdningene. Dette er fordi støtte gis proporsjonalt til den individuelle husholdningens faktiske strømforbruk. Med andre ord, så mottar husholdningene som bruker mest strøm, og dermed opplever det største kostnadssjokket ved et hopp i strømprisen, også mest i strømstøtte. Imidlertid gir dagens strømstøtte svekkede insentiver til å investere i energiltak eller skifte forbruket vekk fra særlig belastede timer i døgnet. Som diskutert tidligere vil dette på sikt både kunne føre til flere perioder med høye strømpriser og generelt høyere strømpriser på sikt. Dette er fordi reduserte insentiver til energiltak

bidrar til større etterspørsel etter strøm, noe som bidrar til høyere strømpriser.

Diskusjonen over illustrerer at det oppstår en avveining mellom forsikringsbehovet på kort sikt, og insentiver til energiltak (og lavere strømpriser på lengre sikt). Ved å tildele strømstøtte basert på historisk forbruk i en sammenliknbar gruppe husholdninger, vil strømstøtten fortsatt kunne fungere godt som en forsikringsmekanisme. Gevinsten ved at den «treffer» dårligere for husholdninger som avviker fra snittet i sin gruppe er at insentiver til å skrive forbruk og investere i energiltak gjenopprettes.

4.4 Sammenheng med andre ordninger

I en helhetsvurdering av forslaget er det hensiktsmessig å vurdere hvorvidt det oppstår interaksjoner med andre offentlige virkemidler. Dersom vår anbefaling endrer insentiver for energieffektivisering, så er det relevant å se på dette i sammenheng med ordninger for energiltak som allerede eksisterer i dag.

Ser vi på vår anbefaling til strømstøtteordning i sammenheng med andre ordninger, så er det kanskje mest nærliggende å se til Enova og ulike støtteordninger for energiltak til private. For eksempel gir Enova støtte til at husholdninger kan produsere elektrisitet ved å installere solcelleanlegg, vindmøller eller vannkraftverk (energiproduksjon). Et annet eksempel på energiltak som Enova gir støtte til er «smart varmtvannsbereder», som passer på at oppvarmingen av vann skjer i perioder av døgnet der strømmen er lavest (forbrukerfleksibilitet).⁵³

⁵³ [Oversiktsside for privatpersoner | Enova](#)

Ulike ordninger rettet mot samme gruppe kan påvirke hverandre, og vi har derfor vært opptatt av at vår anbefaling til strømstøtteordning skal ivareta husholdninger sine insentiver til å søke på ordninger for klima og energitiltak.

Ettersom forslaget til utforming er frakoblet faktisk strømforbruk, bevares husholdningenes insentiver til å foreta energitiltak. Dette innebærer at forslaget, i likhet med nullalternativet (ingen støtte) ikke vil påvirke andre ordninger verken positivt eller negativt. Dette er i motsetning til dagens ordning, som svekker husholdningenes insentiver til å gjennomføre energitiltak. Merk at dagens ordning innebærer at, alt annet likt, det er behov for større økonomisk støtte for energitiltak for å oppnå like stor grad av gjennomføring blant husholdningene.

4.5 Effektivitet

I kapittel 3 har vi også sett på om det i praksis er mulig å gjennomføre vårt forslag til strømstøtteordning for hver enkelt faktor. Her ser vi på «effektivitet» for vårt samlede forslag til strømstøtteordning. Med effektivitet mener vi:

- Kan ordningen gjennomføres i praksis?
- Er data tilgjengelig?
- Kan ordningen implementeres?
- Hvordan er kostnadseffektivitet sammenliknet med dagens ordning?
- Hvordan blir fordelingen med vårt forslag til ordning (hvem taper, og hvem vinner)?

Sammenlikningen av gjennomførbarhet og kostnadsnivået er illustrert i de siste to radene i Figur 4.1.

Historisk strømforbruk og strømpris for husholdningens strømprisområde er data som nettselskapene har tilgjengelig. Boligens størrelse, boligtype og

boligens alder skal fremgå av matrikkelen, jf. matrikkelforskriften.

Når det gjelder utetemperatur foreslår vi å forenkle dette ved å ta høyde for årstider/måneder og klimasoner. Både klimasoner og måneder er offentlig tilgjengelig informasjon som vi anser som lett tilgjengelig og kan knyttes til strømstøtten.

Når det kommer til data om fjernvarme, så har SSB statistikk på fjernvarme levert til husholdninger. Denne statistikken rapporteres inn til SSB av fjernvarmeselskapene. Fra og med februar 2023 etablerte regjeringen en søknadsbasert strømstøtteordning for husholdningskunder av nærvarmeanlegg som baserer seg på strøm. Som diskutert i kapittel 3.1.11, legger vi derfor til grunn at disse dataene også vil være tilgjengelige for bruk i gruppeinndelingen, samt beregning av gjennomsnittlig bruk av fjernvarme i de relevante gruppene.

For å oppsummere så finnes tilgjengelige data for faktorene som vi ønsker å innarbeide i vårt forslag til strømstøtteordning.

Vårt forslag er at nettselskapene fortsatt skal administrere og beregne strømstøtten for kunder i sitt konsesjonsområde. (se kapittel 3.2 for nærmere forklaring). Den eneste forskjellen i beregningen blir at nettselskapet benytter det forhåndsbestemte antallet kWh for målerens gruppe, istedenfor å benytte faktisk strømforbruk. For nettselskapene vil dette kunne være en forenklet beregning, ettersom de ikke lenger behøver å beregne støttebeløpet for hver enkelt husholdning, men isteden bare behøver å beregne støtten per gruppe.

Vår vurdering er at det som regel alltid vil være noen kostnader knyttet til å gjøre endringer med en ordning, men at vår anbefaling til innretning på sikt kan være en forenkling for nettselskapene. For hushold-

ningene blir det fremdeles nettselskapene som betaler ut strømstøtten ved at den trekkes fra nettleien.

Hvor mye ordningen skal koste, vil i stor grad avhenge av satser og nivåer for støtte,⁵⁴ som gjort rede for tidligere så tar vi ikke stilling til nivået på disse satsene. Men ordningen har en utforming som innebærer at den ikke trenger å koste mer enn i dag, og at man kan sette en makspris for totalsummen til ordningen.

Man kan argumentere for at vår anbefaling til strømstøtteordning på sikt kan bli billigere enn dagens ordning, til tross for samme pengebruk ved overgang fra dagens ordning. Årsaker til dette er at vår anbefaling til ordning ivaretar insentiver for energitiltak som igjen tilfører mer fleksibilitet i kraftsystemet. Dette er positivt for kraftbalansen, som igjen minsker sjansen for prissjokk og behov for støtte i fremtiden. I tillegg foreslår vi å frakoble ordningen til faktisk forbruk, slik at husholdningene sitter igjen med hele gevinsten ved å kutte i eget forbruk. Dette gir husholdningene insentiv til kutte i strømforbruket generelt, og særlig når strømprisen er høy.

Vårt forslag baserer seg på historisk forbruk og støtbeløp per gruppe som *ikke* avhenger av faktisk forbruk. Hver gruppe vil få strømstøtte for et forhåndsbestemt antall kWh. Hvor mange kWh boligene i gruppen vil kunne få beregnes ut fra gruppens gjennomsnittlige historiske strømforbruk.

Med vår anbefaling til strømstøtteordning, så er det noen som vi får mer i støtte og noen som vil få mindre i støtte om vi sammenligner med dagens strømstøtte. Grunnet at husholdningene vil motta støttet basert på historisk gjennomsnittsforbruk i

egen gruppe, vil husholdninger som bruker mindre strøm enn sammenliknbare husholdninger/boliger motta mer i strømstøtte enn med dagens holdning. Husholdninger som bruker mer strøm enn husholdninger i sammenliknbare boliger vil med dette forslaget motta mindre i strømstøtte enn med dagens ordning. Samtlige husholdninger vil motta mer i støtte enn i nullalternativet, ettersom dette innebærer at ingen husholdninger mottar strømstøtte.

⁵⁴ I dagens ordning er terskelverdien 73 øre/kWh, og kunden får støtte for 90 prosent av beløpet over denne terskelen.

5 Referanser

- Dalen, H. M., & Halvorsen, B. (2022). *Økonomiske konsekvenser av høye kraftpriser og strømstønad*. Oslo: SSB.
- Gram-Hanssen, K. (2011). *Households' energy use - which is the more important: efficient technologies or user practices?* Proceedings of the World Renewable Energy Congress 2011 (WREC 2011).
- Isdahl, H. (2011). *Norske husholdningers energiforbruk*. UiO.
- Kotsila, D., & Polychronidou, P. (2021). *Determinants of household electricity consumption in Greece: a statistical analysis*. Journal of Innovation and Entrepreneurship.
- McLoughlin, F., Duffy, A., & Conlon, M. (2012). *Characterising domestic electricity consumption patterns by dwelling and occupant socio-economic variables: An Irish case study*. *Energy and Buildings*, 48, ss. 240-248.
- NVE. (2023). *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2023*. Oslo: NVE.
- NVE. (2023a). *Sammenhengen mellom kraftbalanse og kraftpris*.
- NVE. (2023b). *NVEs forventninger om utvikling av kraftbalansen til 2028*.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE