



Rapport 2023/03 | For Husbanken



Strømstøtte til husholdninger

Kunnskapsgrunnlag om virkemidler mot energifattigdom

Andreas Hoel-Holt, Mina Skille Mariussen, Ingeborg Rasmussen og Orvika Rosnes

Dokumentdetaljer

Tittel	Strømsstøtte til husholdninger: Kunnskapsgrunnlag om virkemidler mot energifattigdom
Rapportnummer	Rapport 2023/03
Forfattere	Andreas Hoel-Holt, Mina Skille Mariussen, Ingeborg Rasmussen og Orvika Rosnes
ISBN	978-82-8126-615-5
Prosjektnummer	22-ORO-20
Prosjektleder	Orvika Rosnes
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Husbanken
Dato for ferdigstilling	30. mars 2023
Kilde forsidefoto	Shutterstock
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Velferd, kraft og energi, samfunnsøkonomisk analyse, statistikk, virkemidler, offentlig økonomi

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Denne rapporten drøfter mulige virkemidler mot høye energipriser for husholdninger, særlig de økonomisk vanskeligstilte husholdningene. Formålet er å gi Husbanken et kunnskapsgrunnlag for å jobbe med støtteordningene

I tillegg til en prinsipiell gjennomgang av virkemidlene og en drøfting av mer konkrete måter å utforme støtteordningen på gir vi også en oversikt over støtteordningene som har blitt innført i utvalgte europeiske land i 2021-22, samt litteraturen om virkemidlene mot energifattigdom.

Prosjektet har blitt gjennomført i perioden november 2022 – mars 2023. Prosjektgruppen har bestått av Andreas Hoel-Holt, Mina Mariussen, Ingeborg Rasmussen og Orvika Rosnes (prosjektleder). Haakon Vennemo har vært kvalitetssikrer.

Kontaktperson hos Husbanken har vært Gry Kongsli. Vi takker henne samt Lene Frosthammer og Hermund Urstad for nyttige og inspirerende diskusjoner.

30. mars 2023

Orvika Rosnes
Partner
Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
1 Innledning	16
1.1 Bakgrunn for oppdraget	16
1.2 Mandat	16
1.3 Rapportens innhold	16
2 Bakgrunn	18
2.1 Elektrisitet er et nødvendighetsgode	18
2.2 Elektrisitet er viktig for oppvarming i Norge	20
2.3 Hva kan husholdninger gjøre for å redusere sine strømmregninger?	20
2.4 Energifattigdom er et resultat av tre årsaker	21
3 Virkemidler mot energifattigdom	25
3.1 Økonomiske virkemidler	26
3.2 Informasjon	36
3.3 Regulering og lovgivning	38
3.4 Nærmere om virkemidler til energieffektivisering	40
4 Tiltak mot energikrisen i andre land	44
4.1 Danmark	44
4.2 Sverige	46
4.3 Finland	47
4.4 Tyskland	48
4.5 Nederland	48
4.6 Storbritannia	49
4.7 Østerrike	50
4.8 Canada	51
4.9 Oppsummering av krisetiltak i andre land	52
5 Litteratur om energifattigdom	53
5.1 Deskriptive oversikter og rådgiving fra EU	54
5.2 Studier av virkninger av tiltak og virkemidler	57
5.3 Måling av og indikatorer for energifattigdom	64
5.4 Kvalitative studier	66
5.5 Begrenset overførbarhet av resultater fra andre land	67
5.6 Oppsummering og kunnskapshull	67
6 Relevans og anbefalinger for Husbanken	69
6.1 Kriterier for en god støtteordning	69
6.2 Husbankens virkemidler relatert til energifattigdom	71
6.3 Anbefalinger	77
6.4 Behov for mer kunnskap	79
Referanser	80

Figurer

Figur S.1	Budsjettandeler til kraft* per husholdning per måler i Sør-Norge etter desil av disponibel inntekt	9
Figur S.2	Årsaker til energifattigdom	9
Figur 2.1	Budsjettandeler til kraft* per husholdning per måler i Sør-Norge etter desil av disponibel inntekt	19
Figur 2.2	Andel av befolkningen over 16 år som svarte «Ikke råd til å holde boligen passe varm», 2021.....	20
Figur 2.3	Andel av befolkningen som sliter med å holde boligen tilstrekkelig varm, 2020	22
Figur 2.4	Årsaker til energifattigdom	23
Figur 3.1	Gjennomsnittlig strømsparing i Sør-Norge, oktober 2021 – mars 2022	29
Figur 3.2	Strømforbruk (kWh) og disponibel husholdningsinntekt (kroner) blant husholdninger i Sør-Norge, 2020.....	31
Figur 3.3	Kraftpriskontrakter i husholdninger, fordelt på kontraktstype, 1998–2022	32
Figur 3.4	Gjennomsnittlig strømforbruk i ulike typer boliger i Sør-Norge, 2020–2021	34
Figur 3.5	Andelen av husholdninger som eier eller leier bolig, 2022	41
Figur 5.1	Primære virkemidler for å beskytte sårbare husholdninger og bekjempe energifattigdom blant EUs medlemsland	55
Figur 5.2	Ulike innfallsvinkler til energifattigdom EUs medlemsland.....	57
Figur 5.3	Predikerte sannsynligheter for energifattigdom i rikere land	59
Figur 5.4	Gjennomsnittlig energifattigdomseffektivitet i perioden 2005–2018	60

Tabeller

Tabell S.1	Oversikt over støtteordninger mot høye energipriser i 2021–2023 i utvalgte land i Europa	12
Tabell 4.1	Oversikt over støtteordninger mot høye energipriser i 2021–2023 i utvalgte land i Europa	44

Tekstbokser

Tekstboks 2.1	Hva er energifattigdom, og hvem er de energifattige?.....	24
Tekstboks 3.1	Sammensetningen av sluttbrukerprisen for kraft	27
Tekstboks 3.2	Støtteordninger mot høye kraftpriser for husholdninger i Norge 2021-23	28
Tekstboks 3.3	Eksempel på regler for stenging av strøm: Hafslund Netts rutiner (2019)	39
Tekstboks 6.1	Eksempel på støtteordning: Lån til å oppgradere bolig	76

Sammendrag og konklusjoner

Det kan være behov for en strømsstøtteordning rettet mot de vanskeligstilte også i framtiden. En slik støtteordning bør være enkel og tilby rask hjelp mot høye og/eller svingende kraftpriser, for å hindre at noen havner i fattigdomsfellen fordi de ikke har økonomisk buffer nok til å håndtere forbigående høye priser. Ordningen kan bygge på eksisterende støtteordninger i Husbanken, slik som bostøtte. Denne har en klart identifisert målgruppe. Den er også utformet som kontantoverføring, som er prinsipielt riktigere enn subsidierte priser.

Bedre informasjon om kraftmarkedet og kraftkontrakter, egen energibruk og mulige energieffektiviseringstiltak i boligen, mm., samt støtteordninger for relativt enkle energieffektiviserings tiltak (såkalte «lavthengende frukt») kan være nyttige virkemidler. Dagens støtteordninger for energieffektivisering støtter kun store og omfattende tiltak, og kommer dermed ikke de vanskeligstilte til gode.

Bakgrunn

Norge har tidligere vært skånet for høye kraftpriser – med unntak av et tørrår i ny og ne har norske forbrukere hatt lavere kraftpriser enn forbrukere i mange andre europeiske land.¹ Dette endret seg høsten 2021. De høye gass- og kraftprisene holdt seg gjennom 2022, og sommeren–høsten 2022 var prisene det mangedobbelte av det historiske nivået. Selv om kraftprisene er noe lavere i skrivende stund enn rekordnivåene i august og september 2022, er de fortsatt en god del høyere enn de historiske nivåene. Vi kan forvente høye priser også framover, i alle fall et par år til. Det er også sannsynlig at kraftprisene vil *vari*ere betydelig mer framover, som følge av et mer væravhengig kraftsystem.

Myndighetene i Norge og i andre land har innført ulike støtteordninger for å avhjelpe situasjonen. Mange av ordningene ble innført ganske fort, med en forventning om at de skulle vare en kort periode. Ordningene har blitt forlenget og revidert flere ganger. Ettersom man forventer at kraftprisene vil holde seg høye og variere mer også i framtiden, kan det være behov for en langvarig ordning. Da er det også viktigere at støtteordningen er godt gjennomtenkt og målrettet, og både tilsiktede og utilsiktede virkninger er kartlagt.

¹ Vi bruker begrepene *kraft*, *strøm* og *elektrisitet* om hverandre i denne rapporten.

Problemstilling

Denne rapporten drøfter hvordan støtteordninger mot høye kraftpriser kan utformes på en god måte. Offentlige ressurser er begrenset, og en god støtteordning må være treffsikker og kostnadseffektiv, uten å føre til utilsiktede negative konsekvenser.

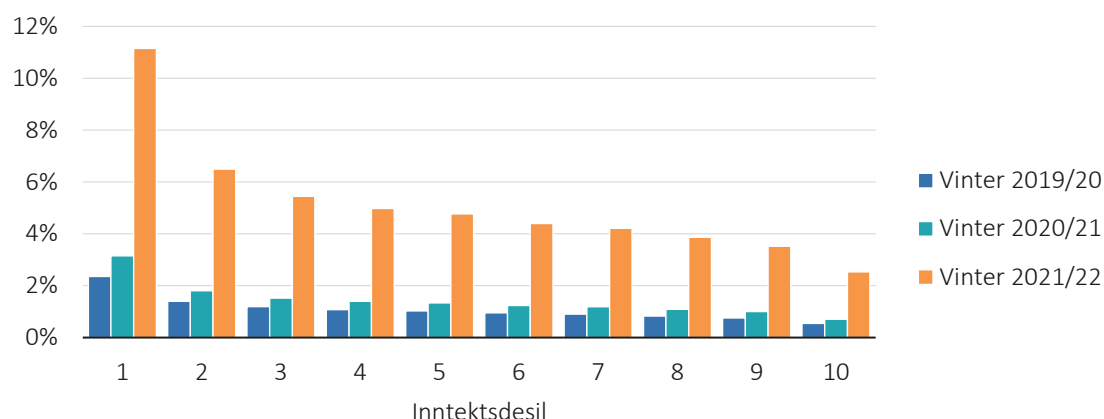
Rapporten gir et kunnskapsgrunnlag for utforming av strømsøtteordninger ved å drøfte de prinsipielle sidene ved mulige støtteordninger og hvordan de kan innrettes slik at de hjelper de vanskeligstilte. Vi gir også en oversikt over støtteordninger som har blitt innført i andre land for å hjelpe husholdninger mot høye energipriser i 2021–23. I tillegg gir vi et overblikk over den internasjonale litteraturen om energifattigdom.

Høye kraftpriser skaper problemer særlig for husholdninger med lav inntekt og lite energieffektiv bolig

Høye kraftpriser er ikke et problem i seg selv – derimot gir de et signal om at elektrisiteten er en knapp og verdifull ressurs. Høye priser skaper problemer først når husholdninger ikke klarer å betale strømsregningen. Elektrisitet er den viktigste oppvarmingskilden for mange norske husholdninger, og høye kraftpriser kan føre til at flere ikke kan holde hjemmet sitt tilstrekkelig varmt. Før kraftkrisen var det ifølge SSB omtrent 1 prosent av husholdninger i Norge som ikke hadde råd til å holde boligen tilstrekkelig varm. Det er en klar sammenheng mellom inntekt og hvorvidt man har råd til å holde boligen varm. De som sliter mest med å holde boligen varm er sosialhjelpsmottakere (6,8 prosent), aleneboende eldre med lav inntekt (3,8 prosent) og mottakere av arbeidsavklaringspenger (3,2 prosent).

Elektrisitet er et *nødvendighetsgode*, dvs. at lavinntektshusholdninger bruker en større del av sitt budsjett på elektrisitet. Høye kraftpriser får dermed større konsekvenser for lommeboka for dem enn for husholdninger med høy inntekt. Dette ble også tydelig når kraftprisene økte vinteren 2021/22: for husholdninger med lavest inntekt økte utgiftene til kraft (utenom nettleie og avgifter) fra omtrent 3 prosent av husholdningsbudsjettet til 11 prosent (se Figur S.1).

Figur S.1 Budsjettandeler til kraft* per husholdning per måler i Sør-Norge etter desil av disponibel inntekt



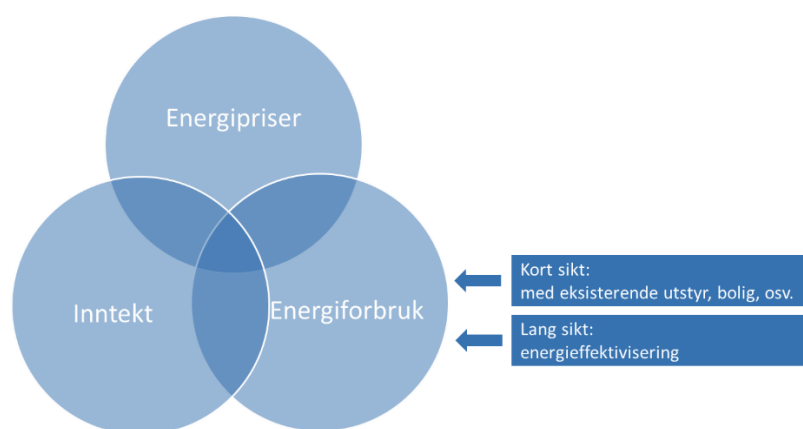
Kilde: Dalen og Halvorsen (2022), figur 5.11.

Merknad: Kostnadene er inkl. kraftpris og merverdiavgift, men ekskl. nettleie, andre avgifter og strømsønad.

Problemet med høye kraftpriser oppstår i sammenheng med lav inntekt og høyt energiforbruk, se Figur S.2. Jo flere av disse inntreffer samtidig, desto større er sannsynligheten for at husholdningen vil få problemer med høye kraftpriser. Det impliserer at en støtteordning bør forsøke å bøte på ett av disse forholdene.

I den internasjonale litteraturen snakker man om *energifattigdom* som et resultat av tre årsaker: lav inntekt, energiutgifter (eller energiregningen) og energieffektiviteten til boligen, se f.eks. Pye mfl. (2015b). Vi synes imidlertid at det er nyttig å skille mellom de to komponentene som utgjør energiutgifter: pris og kvantum (forbruk). Videre mener vi at det nyttig å se på energiforbruket på kort og lang sikt hver for seg. Energieffektiviseringen handler om det langsiktige forbruket. Vi bygger likevel delvis på den internasjonale litteraturen, og bruker begrepet energifattigdom.

Figur S.2 Årsaker til energifattigdom



Kilde: Vista Analyse

Virkemidler

Lav inntekt er den viktigste grunnen til energifattigdom. Derfor vil generelle velferdsordninger, som har som formål å hjelpe husholdninger med lav inntekt, være det viktigste virkemiddelet også mot energifattigdom. Vi går likevel ikke inn på generelle velferdsordninger i rapporten, men ser nærmere på ordninger som forsøker å gjøre noe med de to andre årsakene som er spesifikke for energifattigdom: høye energipriser og høyt energiforbruk.

Overordnet kan virkemidler deles i tre kategorier:

1. Økonomiske virkemidler
2. Informasjon
3. Lover og reguleringer

Alle disse virkemidlene kan innrettes mot de ulike årsakene til energifattigdom. Økonomiske virkemidler kan brukes både mot lav inntekt, mot høye priser og for tiltak som reduserer energibruken, f.eks. forbedre boligstandarden ved å øke energieffektiviteten. Informasjon kan handle om både priser (f.eks. om ulike kontraktsformer) og om tiltak til å redusere energibruken. Lover og forskrifter regulerer bygningsstandarden, leieforhold og vilkår i avtaler mellom forbrukere og kraftleverandørene.

De **økonomiske virkemidlene** kan prinsipielt deles i to typer: subsidierte priser og kontantoverføring. I tillegg gir fastprisavtaler en forsikring mot prisøkninger.

En støtteordning som gis som et **kontantbeløp** er den beste ordningen ut fra incentivhensyn. Priser er «budbringere», og høye priser oppmuntrer husholdninger til å spare energi. Videre kan den enkelte bestemme selv hvordan støtten kommer best til nytte. Kontantoverføring er et treffsikkert virkemiddel, hvis hovedproblemet er høye priser i kombinasjon med lav inntekt, og man kan definere målgruppen presist.

En **subsidiert pris** hjelper mot kortsiktige problemer med høye utgifter, men tar ikke tak i de langsiktige problemene. Subsidierte priser fjerner heller ikke den bakenforliggende årsaken til høye markedspriser, samtidig som de forstyrrer eller fjerner signalet om knapphet. Høye strømpriser i 2021/2022 skyldes at det faktisk var for lite energi tilgjengelig – det var lite vann i magasinene i Norge samtidig som gassprisene i Europa var høye. Denne knappheten forsvinner ikke om man innfører et pristak eller regulerer prisen på en annen måte til enkelte forbrukere – det vil heller forsterke problemet fordi prissignalet ikke når fram til forbrukere. Dermed gir den heller ikke riktige incentiver til tilpasning, verken på kort eller lang sikt.

Begge typer støttestrømningsordningene kan utformes på ulike måter, og det er ofte i detaljene skillet mellom en god og dårlig støttestrømningsordning ligger.

Informasjon er viktig som supplement til de andre virkemidlene, ikke minst for at de andre virkemidlene og støttestrømningsordningene skal ha den ønskede effekten. Det er viktig at den relevante målgruppen er klar over at ordningene finnes, om de kvalifiserer for ordningen og hva ordningene innebærer. Informasjon om eget strømforbruk og kunnskap om hvordan man kan redusere sitt energibruk eller hvilke energieffektiviseringstiltak man kan gjennomføre er viktig for å kunne redusere energiregningen. Kunnskap om ulike strømkontrakter og prissammenligningstjenester (slik som Forbrukerrådets strompris.no), som hjelper forbrukere å sammenligne priser fra ulike tilbydere og finne den gunstigste avtalen, er også viktige for å kunne redusere utgifter (uansett nivået på forbruket).

Strømsøtteordninger i utvalgte land 2021–2022

Vi gir også en oversikt over strømsøtteordninger som har blitt innført i utvalgte europeiske land i 2021–2023. I tillegg gir vi oversikt over støttestrømningsordningene mot energifattigdom i Canada.

Støttestrømningsordninger mot høye kraft- og gasspriser i disse landene viser seg å være en blanding av ulike typer virkemidler, se Tabell S.1. Noen land subsidierer prisene, enten ved å sette et tak på strømprisen til husholdninger eller ved å subsidiere en andel av strømprisen dersom den overstiger et gitt nivå. De fleste land gir en eller annen form for kontantutbetaling direkte, enten over skatteseddelen, gjennom strømselskapet eller som kuponger som kan innløses.

Det varierer hvem støttestrømningsordningen er rettet mot. Noen land gir støtten til alle, og har i tillegg egne behovsprøvde ordninger for lavinntektsfamilier og andre som sliter ekstra med strømregningen, mens andre land kun gir støtte etter behovsprøving. Samtlige land i vår oversikt har egne ordninger til de vanskeligstilte, og flere land har lansert støttestrømningspakker for energieffektiviserende tiltak i hjemmet som på lengre sikt reduserer strømforbruket.

Tabell S.1 Oversikt over støtteordninger mot høye energipriser i 2021–2023 i utvalgte land i Europa

	Reduserte energi-avgifter	Kontant-utbetaling til alle	Kontant-utbetaling til utvalgte grupper	Støtte basert på kraft-forbruk	Pris-regulering	Støtte til energi-effektivisering*
Danmark	✓		✓		✓	✓
Sverige			✓	✓		
Finland	✓		✓	✓		
Tyskland	✓	✓	✓		✓	
Nederland	✓	✓	✓		✓	✓
Storbritannia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Østerrike	✓		✓		✓	

Kilde: Vista Analyse

Merknad: Støtte til energieffektivisering i tabellen inneholder bare virkemidler som har blitt innført i forbindelse med de høye energiprisene i 2021 og 2022 (mao. ikke virkemidler som eksisterte før det).

Noen lærdommer fra litteraturen om energifattigdom

Vi har gjennomgått litteratur om virkemidler mot energifattigdom i Europa og Canada.

En konklusjon fra denne gjennomgangen er at både årsaker til energifattigdom og mange andre forhold (klima, boligmasse, oppvarmingsteknologier, osv.) er ulike i ulike land. Et vellykket tiltak krever at man tar hensyn til lokale forhold. Man må dermed være varsom med å overføre såkalte «best practices» fra et land til et annet. I tillegg er det viktig å være bevisst på hvilke indikatorer som brukes til å måle omfanget av energifattigdom, da disse vil kunne påvirke hvilke tiltak som fremstår som mest gunstige.

Studier som undersøker virkninger av tiltak mot energifattigdom er ofte fra de landene som har de største problemene med energifattigdom – som er land som i liten grad ligner på Norge. I den grad nordiske land inngår i slike studier, er de brukt som eksempler til etterfølgelse for andre land.

Likevel er det lærdommer å hente fra litteraturen. Energieffektiviseringsgapet – at tilsynelatende lønnsomme investeringer i energieffektivitet ikke blir gjennomført – er godt kjent. En tillegg utfordring er at huseiere og utleiere har ulike incentiver til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak. Det finnes noen nye artikler som undersøker ordninger som forsøker å løse markedssvikten for energieffektivisering i leiemarkedet.

Andre studier undersøker hvordan elementer fra adferdsøkonomi, som «dulting» («nudging»), kan brukes til å få folk til å gjennomføre energisparende tiltak. Til tross for at informasjon (f.eks. energimerking av utstyr og boliger) er et mye brukt virkemiddel i energieffektiviseringspolitikken, er virkninger av denne typen tiltak fortsatt relativt lite studert.

Effektive virkemidler bør rettes mot alle tre årsaker til energifattigdom samtidig. Det er sprikende resultater av enkelttiltaks virkninger i litteraturen, men det er bred enighet om at en ensidig innsats mot én av de tre driverne av energifattigdom er mindre effektivt enn å arbeide med alle tre samtidig. Det vises også til at de rikere landene, som har generelle tiltak mot fattigdom, har minst problemer med energifattigdom.

Strømsøtte i framtiden og Husbankens rolle

Kraftprisene er forventet til å være høye en stund framover, og, ikke minst, variere mer enn vi har vært vant til. Det vil sannsynligvis være behov for en støtteordning som hjelper de vanskeligstilte også i framtiden. Husbanken har fungerende virkemidler som er egnet til å motvirke energifattigdom og som kan forebygge at økte energikostnader fører flere inn i en fattigdomsfelle. Bostøtteordningen treffer lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet.

For de vanskeligstilte er det viktig at en støtteordning kommer på plass fort, når behovet oppstår. De vanskeligstilte har ikke en økonomisk buffer, og (plutselig) høye priser, selv om de skulle være forbigående, kan dytte dem i negativ spiral. Målet for en støtteordning bør være å hjelpe de vanskeligstilte «over kneika» og unngå at de havner i fattigdomsfellen.

Dette tilsier at en støtteordning bør være ganske enkel og bygge på eksisterende strukturer. Husbanken har i dag støtteordninger rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi kan dermed gå ut fra at *målgruppen* for en ev. ordning er godt kjent. Den midlertidige økningen av bostøtten og utvidelsen av målgruppen gjennom å øke bruttoinntekten for støtteberettigede er et godt eksempel på en effektiv respons og bruk av en eksisterende ordning.

Støtteordningen bør også være ganske enkel. En kontantutbetaling er prinsipielt en bedre støtteordning enn prisstøtte: markedsbaserte priser gir fortsatt incentiver til å spare strøm, men husholdningen får hjelp til å betale regningen. For at markedet skal fungere effektivt er det viktig at prissignalene når fram til sluttbrukere. Videre kan husholdningen selv bestemme hvordan støtten kommer best til nytte. Bostøtte er nettopp en slik ordning. Vi anbefaler dermed at en framtidig støtteordning bygger på bostøtten.

I tillegg til en støtteordning som skal hjelpe de vanskeligstilte «over kneika» bør man vurdere rådgiving i forkant av krisene. En måte å unngå store prissvingninger på er fastprisavtaler for kraft. Tradisjonelt har fastprisavtaler vært dyrere enn kontrakter knyttet til spotpriser, og slike avtaler har blitt mindre og mindre vanlige i det siste tiåret før kraftkrisen. Men selv om prisen er høyere ved en fastprisavtale, gir den trygghet og sikkerhet mot uforutsette hendelser. For de vanskeligstilte, som ikke har en økonomisk buffer, kan det være riktig valg likevel.

Informasjon og veiledning om de ulike typene kraftkontrakter og hvilke tiltak den enkelte kan gjøre for å spare energi er viktig. Særlig rådgiving om energieffektiviseringstiltak som er tilpasset den enkelte kan vise seg nyttig. Her kunne f.eks. kommunale boligkontorer ha en rolle som rådgivere.

Det mangler i dag støtteordninger som gjør det mulig for ulike grupper vanskeligstilte å gjennomføre enkle og kostnadseffektive energieffektiviserende tiltak. Energieffektivisering er viktig for å redusere strømforbruket og dermed strømrregningen på lengre sikt. Dagens støtteordninger for energieffektivisering støtter store og omfattende tiltak. For de vanskeligstilte vil en støtteordning målrettet mot «lavhengende frukt» være nyttigere. Det kan f.eks. være støtte til energistyringssystemer, varmepumper eller enklere etterisolering. Selv om disse i prinsippet er tiltak som er lønnsomme, og dermed burde gjøres av den enkelte selv, er økonomi, kompetanse og/eller tid og overskudd i hverdagen kjente barrierer. En målrettet støtteordning for de vanskeligstilte vil heller ikke «ødelegge markedet». Med utgangspunkt i kunnskapsgjennomgangen anbefaler vi at det gjøres en grundig vurdering av behov og hvordan et virkemiddel/virkemiddelpakke for å utløse enkle energitiltak blant vanskeligstilte kan utformes.

Behov for mer kunnskap

For å kunne utforme virkemidlene mer treffsikkert, trengs det mer kunnskap og fakta om forholdene til de vanskeligstilte.

Videre er det behov for mer kunnskap om målgruppen for støtteordningen, for å vurdere om dosering er hensiktsmessig, og om målgruppen er «riktig» avgrenset. Dersom målgruppen for strømsøtte utover de generelle støtteordningene settes for smalt, er det en risiko for at gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet øker, og at økte boutgifter fører flere inn i langvarig fattigdomsfelle. Dagens utforming kan være kostnadseffektiv og treffsikker målt i forhold til målgruppen som kvalifiserer til den midlertidige bostøtten i dag, men dette er ikke ensbetydende med at det utløsende problemet for støtte løses.

Vi ser også et behov for mer kunnskap om doseringen, det vil si størrelsen på støtten som gis, og det totale beløpet som er satt av til strømsøtte.

Det største kunnskaps- og utviklingsbehovet er kanskje knyttet til kombinasjonen vanskeligstilte/lavinntektsgrupper og mulighetsrommet ulike grupper innenfor denne kategorien har til å gjennomføre energisparingstiltak på kort og lang sikt.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Norge har tidligere vært skånet for høye energipriser – med unntak av et tørrår i ny og ne har norske forbrukere hatt lavere energipriser (særlig kraftpriser) enn forbrukere i mange andre europeiske land. Dette endret seg høsten 2021, da kraftprisene begynte å øke, og prisene har holdt seg på et historisk høyt nivå gjennom 2022.

Myndighetene i Norge og andre europeiske land har innført ulike støtteordninger for å bøte på de høye kraftprisene. I Norge er det strømsøtte ved kraftpris over 70 øre/kWh, redusert elavgift, økt statlig bostøtte gjennom Husbanken og støtte til energieffektivisering. Ordningene har blitt videreført til vinteren 2022/23. Utsiktene til høye og mer usikre kraftpriser tilsier at det kan være behov for å fortsette med en form for støtte i betydelig tid framover. Støtteordninger kan imidlertid utformes på mange ulike måter, og ulike utforminger vil ha ulike virkninger, både for støttemottakeres økonomi og deres tilpasning, og for offentlige budsjetter.

1.2 Mandat

Husbanken ønsket å få en kunnskapsoversikt over ulike former for strømsøtte til husholdningene, særlig overfor de økonomisk vanskeligstilte. Oppdraget skulle belyse både tiltak rettet mot alle husholdninger og mer målrettede tiltak rettet mot utvalgte husholdninger. Utredningen skulle ta utgangspunkt i eksisterende kunnskap og forskning, både om norske forhold og internasjonalt. Videre skulle utredningen skulle omfatte både tiltak til å redusere belastningen av høye strømpriser for husholdningene og tiltak for energieffektivisering.

1.3 Rapportens innhold

Strømsøtte, slik vi kjenner den nå, er en ny ordning, både i Norge og i andre land. Støtteordninger mot høye energipriser og energifattigdom har imidlertid vært til stedet i flere land i Europa i flere år. Særlig i Storbritannia og Irland har energifattigdom lenge vært en del av den offentlige debatten og forskningen. Vi støtter oss derfor på litteraturen om energifattigdom i drøftingen av støtteordninger. Vi har likevel fokus på kraftpriser, siden elektrisitet er den viktigste oppvarmingskilden i Norge.

Rapporten begynner med et bakgrunnskapittel, som gir oversikt over hvor viktig elektrisitet er for husholdninger i Norge og hva som er årsaker til energifattigdom.

Kapittel 3 gir en oversikt over mulige virkemidler, drøfter virkningen av dem og diskuterer utfordringer med utformingen av virkemidlene.

I kapittel 4 gir vi et overblikk over hvilke virkemidler og støtteordninger utvalgte europeiske land har innført i det siste året for å beskytte husholdninger høye energipriser. I tillegg gir vi også en oversikt over virkemidler mot energifattigdom i Canada. Canada har ikke opplevd energikrisen i 2021–22 på samme måte som europeiske land. Men siden Canada har jobbet lenge med virkemidler mot energifattigdom, og er likere Norge enn landene i Sør-Europa, er det interessant å se på dem også.

Kapittel 5 gir en oversikt over den seneste forskningslitteraturen om energifattigdom og støtteordninger. Også her er hovedfokuset på Europa og Canada; vi ser bort fra litteraturen om energifattigdom i utviklingsland.

Kapittel 6 drøfter kriterier for en god støtteordning og vurderer virkemidler som Husbanken har i dag og opp mot kriteriene, før vi gir våre anbefalinger til hvordan Husbanken kan bidra til støtteordninger til vanskeligstilte i Norge.

2 Bakgrunn

Norge har tidligere vært skånet for høye kraftpriser – med unntak av et tørrår i ny og ne har norske forbrukere hatt relativt lave kraftpriser, og lavere enn forbrukere i mange andre europeiske land. Dette endret seg høsten 2021, da kraftprisene begynte å øke som følge av tørrår, særlig i Sør-Norge. Med krigen i Ukraina og stans i Russlands gassseksport har de høye gassprisene og CO₂-prisene ført til ytterligere økning i kraftprisene, både i Norge og i hele Europa. Gass- og kraftprisene holdt seg høye gjennom våren 2022, og sommeren–høsten 2022 var prisene det mangedobbelte av det historiske nivået.

Selv om prisene er noe lavere i skrivende stund enn rekordnivåene i august og september 2022, er de fortsatt en god del høyere enn de historiske nivåene. Vi kan forvente høye priser også framover, særlig på kort og mellomlang sikt, dvs. et par år framover. Videre er det sannsynlig at kraftprisene vil *varierte* betydelig mer framover, som følge av et mer væravhengig kraftsystem.

2.1 Elektrisitet er et nødvendighetsgode

Elektrisitet er den viktigste kilden til oppvarming i Norge: over 80 prosent av husholdninger har elektrisitet som hovedoppvarmingskilde (Halvorsen, 2012). Høye strømpriser vil følgelig påvirke mange husholdningers økonomi. Lavinntektshusholdninger er imidlertid mer utsatt for økningen i strømpriser enn en gjennomsnittshusholdning.

Elektrisitet er et *nødvendighetsgode*. Definisjonen på et nødvendighetsgode er at utgiftene til godet utgjør en større del av forbruksutgiftene for de med lav inntekt enn for de med høy inntekt. Med andre ord er andelen av husholdningsbudsjettet som går til å kjøpe elektrisitet større, jo lavere inntekten er. Dette ser vi også fra tallene: mens husholdningene med lavest inntekt (den første desilen²) brukte over 6 prosent av sitt budsjett på elektrisitet og brensel, brukte den rikeste tidelen av befolkningen kun noe over 3 prosent på elektrisitet og brensel, ifølge tall fra forbruksundersøkelsen 2012 (SSB Statistikkbanken tabell 10444).³

En økning i kraftprisene påvirker altså lavinntektshusholdninger mer enn de med høy inntekt. Dette kommer også klart fram i tallene fra 2021. Figur 2.1 viser utgifter til kraft i

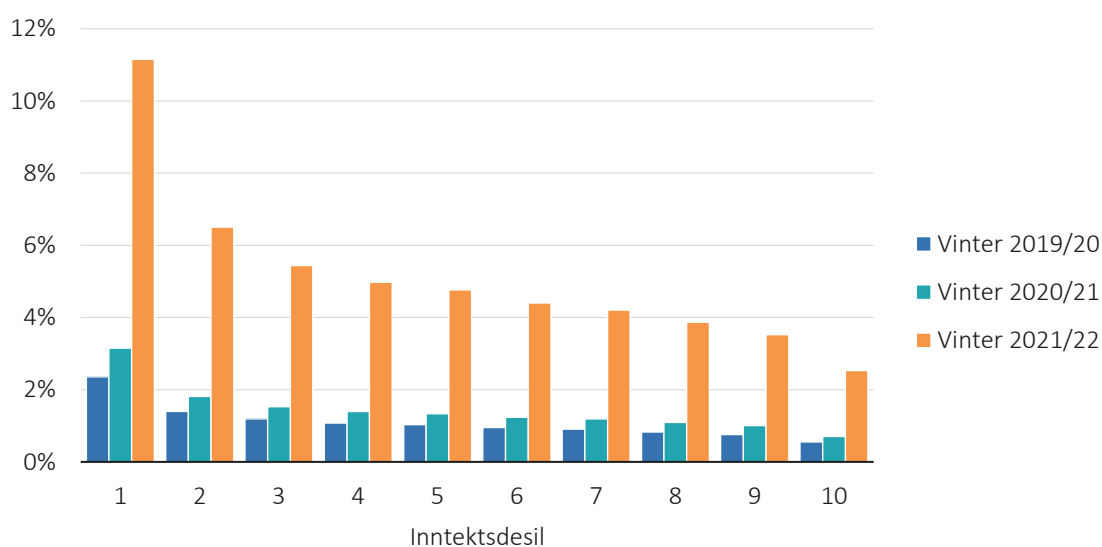
² Hver inntektsdesil inneholder 10 prosent av befolkningen når befolkningen, sortert etter inntekt, er delt i like store grupper. Den første desilen inneholder 10 prosent av befolkningen med lavest inntekt, desil 2 tiendedelen med nest lavest inntekt, osv., den siste desilen inneholder 10 prosent av befolkningen med høyest inntekt.

³ Tallene stammer fra den siste forbruksundersøkelsen, som er fra 2012. Se også Vista Analyse (2022) for en oversikt hvordan de høye strømprisene påvirker ulike typer husholdninger (aleneboende, par med og uten par).

vintersesongene 2019/20, 2020/21 og 2021/22, for ulike inntektsdesiler i Sør-Norge. Figuren viser kun kraftpriskomponenten av sluttbrukerprisen, dvs. nettleie og avgifter kommer i tillegg (se Tekstboks 3.1 for de ulike elementene som utgjør sluttbrukerprisen). Figuren viser at i årene før kraftkrisen brukte de fattigste husholdningene (den første desilen) rundt 2,5–3 prosent av husholdningsbudsjettet på kraft (de blå søylene på figuren). For andre husholdninger var kraftutgiftene under 2 prosent. Dessuten var andelen mindre, jo høyere inntekten var, i tråd med at elektrisitet er en nødvendighetsgode.

Men om vinteren 2021/22 økte utgiftene til kraft dramatisk, og utgjorde 11 prosent av budsjettet til husholdninger i den første desilen (se de oransje søylene på Figur 2.1). Merk at dette er utgifter kun til kraft og merverdiavgift; nettleie og elavgift kommer i tillegg. For de andre husholdningene utgjorde strømutgiftene kun mellom 2 og 6 prosent av budsjettet. Prisøkningen vinteren 2021/22 førte med andre ord til en betydelig økning i budsjettandelen. Etter at man tar med strømsøtten faller budsjettandelen for den første desilen fra 11 til 7,7 prosent (men nettleie og avgifter kommer fortsatt i tillegg), se Dalen og Halvorsen (2022) figur 5.12.

Figur 2.1 Budsjettandeler til kraft* per husholdning per måler i Sør-Norge etter desil av disponibel inntekt



Kilde: Dalen og Halvorsen (2022), figur 5.11

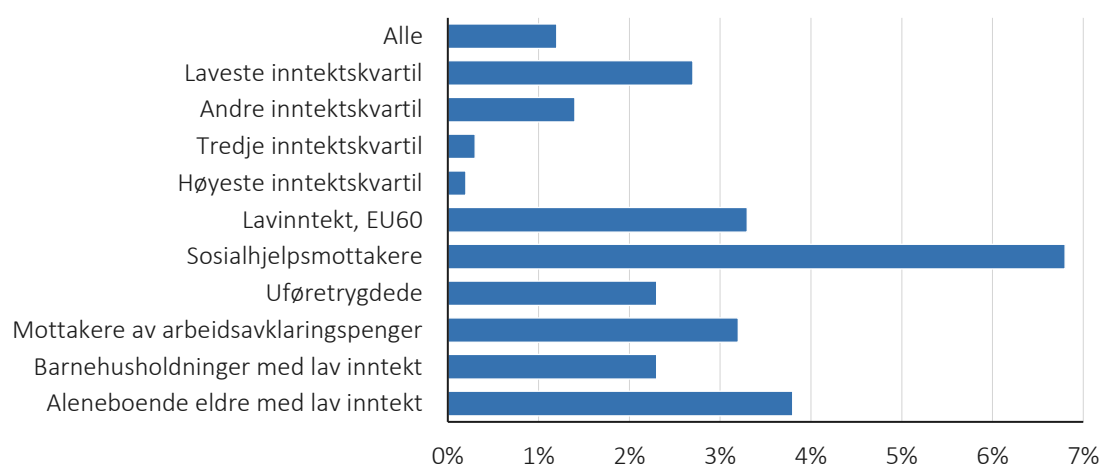
Merknad: Kostnadene er inkl. kraftpris og merverdiavgift, men ekskl. nettleie, andre avgifter og strømsøtnad.

2.2 Elektrisitet er viktig for oppvarming i Norge

I Norge brukes det mye strøm til oppvarming, i motsetning til andre land der andre energibærere er mer utbredt til oppvarming og elektrisiteten brukes til lys og elektrisitetsspesifikt utstyr.

Dette medfører at høye strømpriser kan føre til at folk ikke har råd til tilstrekkelig oppvarming av boligen. I 2021 var det 1,2 prosent av Norges befolkning over 16 år som sa at de ikke har råd til å holde boligen passe varm (SSB Statistikkbanken tabell 12079). Dette tilsvarer 54 000 personer. Andelen er fallende med inntekt (se inntektskvartilene i den øverste delen av Figur 2.2). De som sliter mest med å holde boligen varm er sosialhjelpsmottakere (6,8 prosent), aleneboende eldre med lav inntekt (3,8 prosent) og mottakere av arbeidsavklaringspenger (3,2 prosent), se Figur 2.2.

Figur 2.2 Andel av befolkningen over 16 år som svarte «Ikke råd til å holde boligen passe varm», 2021



Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 12079

2.3 Hva kan husholdninger gjøre for å redusere sine strømreregninger?

Husholdninger kan tilpasse seg til høyere strømpriser, enten ved å redusere strømforbruket eller flytte forbruket til et annet tidspunkt. Statistikken viser også at forbrukere tilpasser seg til høyere strømpriser.

Men tilpasningsmuligheter er forskjellige på kort og lang sikt og mellom sesongene. På kort sikt må tilpasningen skje innenfor de rammene det eksisterende utstyret gir. I Norge går en stor

andel av kraftforbruket til oppvarming, men mange husholdninger har likevel alternative oppvarmingskilder og kan erstatte direkte elektrisk oppvarming med f.eks. vedfyring eller pellets.⁴

På lengre sikt kan man investere i nytt utstyr, f.eks. alternative oppvarmingskilder (f.eks. installere en varmepumpe, som bruker mindre strøm for samme innetemperatur), nye og mer energieffektive elektriske apparater, automatisk styring av lys og varme, osv. Hvor lang tid en slik tilpasning tar varierer – noen investeringer er enkle og kan gjennomføres raskt, mens større investeringer tar tid. Det vil ta tiår å endre bygningsmassen i stor skala.

Siden en stor del av kraftforbruket går til oppvarming i Norge, er det også forskjell mellom tilpasningsmuligheter om sommeren og om vinteren. Om vinteren kan man redusere innetemperaturen litt, fyre med ved, man kan la rom, som ikke brukes daglig, stå kalde eller skru av oppvarmingen i innkjørselen. Om sommeren går en større andel av strømforbruket til elektriske apparater, og det er mer begrenset hva man kan gjøre. Samtidig er kraftforbruket mye lavere om sommeren, så utslaget av høye kraftpriser på husholdningsbudsjettet er mindre.

Til en viss grad er det også mulig å tilpasse forbruket på helt kort sikt, fra en time til en annen eller fra en dag til en annen, såkalt lastflytting. Oppvarming av varmtvann, bruk av vaskemaskin og oppvaskmaskin er eksempler på forbruk som kan flyttes relativt lett, men ikke i det uendelige. På den andre siden kan det gi betydelige utslag på kraftpris av at noen flytter forbruket sitt til et annet tidspunkt.

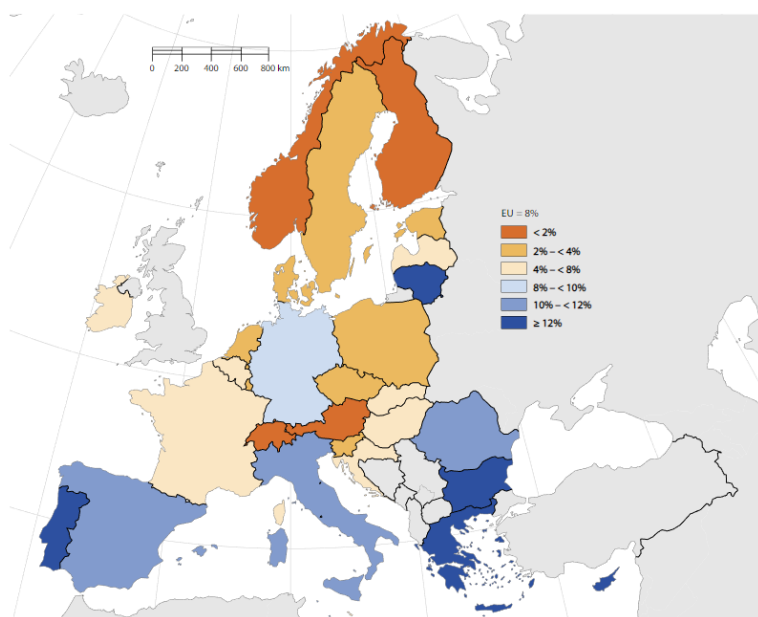
Elastisitet er et mål på hvordan forbruket reagerer på en prisøkning. Vista Analyse (2022) gjennomgår nyere norsk og internasjonal litteratur om kraftpriselasiteter.

2.4 Energifattigdom er et resultat av tre årsaker

Til tross for at rundt 50 000 mennesker ikke har råd til å holde boligen sin passe varm, kommer Norge likevel godt ut av internasjonal sammenligning. Figur 2.3 viser andelen av befolkningen som slet med å holde hjemmet sitt tilstrekkelig varmt i Europa. Figuren viser at det er stor forskjell mellom ulike land. Norge og Sveits har lavest andel av befolkningen som slet med oppvarming i Europa, etterfulgt av Østerrike (1,5 prosent), Finland (1,8 prosent), Tsjekkia (2,2 prosent) og Nederland (2,4 prosent). Bulgaria og Litauen er i den andre enden av skalaen, men over 20 prosent. I gjennomsnitt var det 8 prosent av befolkningen i EU som slet med å holde hjemmet sitt tilstrekkelig varmt i 2020.

⁴ Vedfyring medfører utslipp av svevestøv, noe som kan ha store negative helseeffekter, særlig i tettbygde strøk (Vista Analyse, 2019).

Figur 2.3 Andel av befolkningen som sliter med å holde boligen tilstrekkelig varm, 2020



Kilde: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211105-1>)

At Norge kommer godt ut av internasjonal sammenligning er sannsynligvis en grunn til at man ikke snakker om energifattigdom i Norge. I andre land, i Europa særlig i Storbritannia og Irland, har energifattigdom vært på dagsorden lenge. Det finnes likevel ikke en entydig og allment akseptert definisjon av begrepet «energifattigdom»; se Tekstboks 2.1 for noen definisjoner.

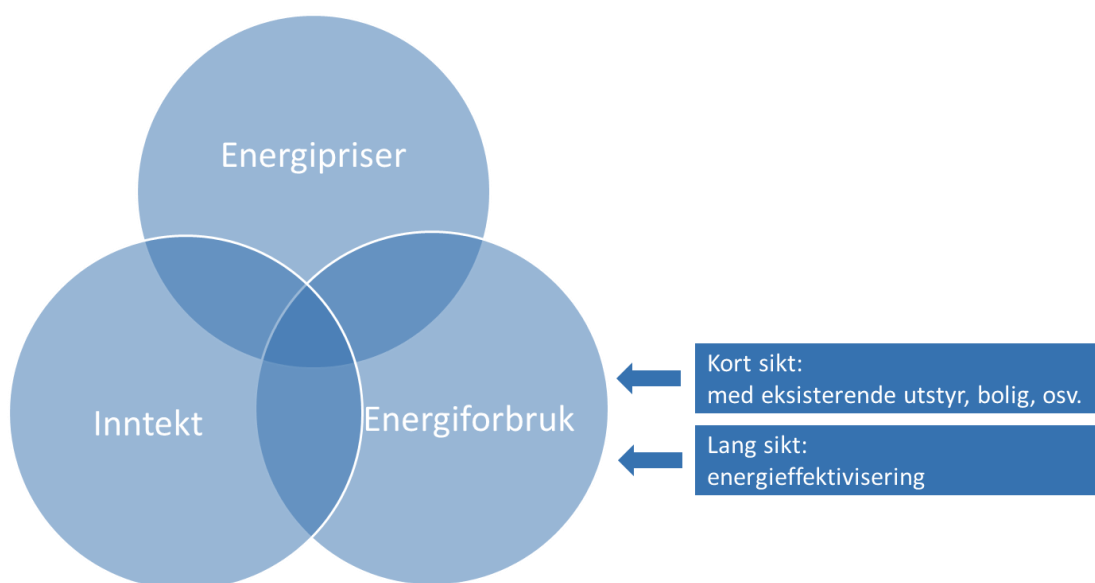
I den internasjonale litteraturen snakker man om energifattigdom som et resultat av tre årsaker: lav inntekt, energiutgifter (eller energiregningen) og energieffektiviteten til boligen, se f.eks. Pye mfl. (2015b).⁵ Høye energiutgifter til en husholdning kan skyldes enten høye priser eller høyt energiforbruk. Forbruksnivået avhenger av mange ting: klima, oppvarmingsmuligheter (teknologi og energibærere), boligens størrelse og energieffektivitet, mm. Et høyt nivå på energiforbruket trenger ikke være et problem i seg selv; det kan også være et tegn på velstand: velstående husholdninger bor i store hus og har råd til å varme opp både huset, trappa og oppkjørsele. Vi skiller derfor mellom de to komponentene som utgjør energiutgifter: pris og kvantum (forbruk).

⁵ Litteraturen nevner at energifattigdom også henger sammen med andre forhold, for eksempel størrelsen på husholdningen, alder, helsetilstand og om husholdningene eier eller leier bolig Thomson mfl. (2017). Kvinner og eldre er overrepresentert blant de som opplever energifattigdom, samt etniske minoriteter. Disse årsakene henger imidlertid ofte sammen med de tre hovedårsakene. De tre hovedårsakene til energifattigdom kan dermed ses på som symptomer på dypere utfordringer i samfunnet Bouzarovski mfl. (2021, s. 3). Vi gir en grundigere oversikt over denne litteraturen i kapittel 5.

Videre mener vi at det nyttig å se på energiforbruket på kort og lang sikt hver for seg. Energieffektiviseringen handler om det langsiktige forbruket. Det er også mulig å endre (reducere) forbruket på kort sikt, som omtalt i kapittel 2.3.

Vi drøfter derfor energifattigdom som et resultat av lav inntekt, høye energipriser og høyt energibruk, se Figur 2.4. Jo flere av disse inntreffer samtidig, desto høyere er sannsynligheten for at husholdningen opplever energifattigdom, og desto høyere er også sannsynligheten for at husholdningen vil få problemer når kraftprisene øker.

Figur 2.4 **Årsaker til energifattigdom**



Kilde: Vista Analyse

De tre årsakene henger tett sammen. Det er særlig de høye prisene som har aktualisert diskusjonen om energitgifter i det siste året. Men mens husholdninger med høy *inntekt* som regel klarer å betale regningen, selv om kraftprisene skulle øke, vil høye priser kunne gjøre store innhogg i husholdningsbudsjettet til de vanskeligstilte (som beskrevet i kapittel 2.1 ovenfor). Videre vil en prisøkning få større konsekvenser på lommeboka hvis energiforbruket er høyt i utgangspunktet.

Nivået på energiforbruket henger til en viss grad sammen med standarden på boligen. Høyt energiforbruk kan være en indikator på velstand, men forbruket kan også være høyt fordi man bor i en dårlig isolert og lite energieffektiv bolig. Lav inntekt gir fare for dårlige boforhold (Normann, 2009b). Videre har husholdninger med lav inntekt mindre ressurser til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak. Lavinntektshusholdninger bor også ofte i leieboliger, noe som begrenser muligheten til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak ytterligere.

2.4.1 Energifattigdom eller bare fattigdom?

Energifattigdom er et større problem sør og øst i Europa (for eksempel Bulgaria, Romania, Hellas og Portugal) enn i nord og vest. Bouzarovski mfl. (2021) peker på at dette er noe av årsaken til at de rikere landene ikke har definert energifattigdom som et eget fenomen, men behandler det som generell lavinntektsfattigdom.

I Norge er det uvanlig å snakke om 'energifattigdom' som en særegen form for fattigdom. Vi snakker heller ikke om 'matfattigdom' eller 'klesfattigdom', selv om mat og klær er viktige varer og nødvendighetsgoder, på lik linje med energi og oppvarming. Hovedgrunnen til at noen husholdninger ikke har råd til å kjøpe nok mat eller klær er først og fremst lav inntekt.⁶ Derfor vil generelle tiltak til å løfte husholdningen ut av fattigdom generelt være viktigst også mot energifattigdom. Også resultatene i forskningslitteraturen bekrefter at generelle velferdspolitiske virkemidler er effektive for å bekjempe energifattigdom, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.

Men siden utgangspunktet for vår problemstilling er hvordan utforme støtteordninger til de vanskeligstilte i møte med høye kraftpriser, vil vi i drøftingen av virkemidlene likevel legge mest vekt på det som er særegent for energifattigdom: energipriser, energiforbruk og energieffektiviteten ved boligen.

Tekstboks 2.1 Hva er energifattigdom, og hvem er de energifattige?

Det finnes flere ulike metoder og indikatorer som brukes for å identifisere husholdninger som opplever energifattigdom. En av de tidligste definisjonene legger til grunn at en husholdning er energifattig dersom den må *bruke mer enn 10 prosent av sin inntekt på energiforbruk* (Boardman, 1991). Som Figur 2.1 viser har denne definisjonen ikke vært særlig relevant i Norge før 2021.

Verdens økonomiske forum har definert energifattigdom som *mangelen på tilgang til bærekraftige, moderne energiprodukter og tjenester* (World Economic Forum, 2010). Ifølge denne definisjonen avhenger energifattigdom ikke av individenes disponible inntekt, men av tilgangen på energi. Dette definisjonen treffer imidlertid best for ekstrem energifattigdom i utviklingsland, og er i mindre grad relevant for norske og nordiske forhold.

I Europa blir energifattigdom vanligvis definert som en *manglende evne eller mulighet til å oppfylle sitt behov for energitjenester* (EPAH, 2022).

Se kapittel 5.3 for en grundig gjennomgang av de ulike av definisjoner og metode til å måle energifattigdom.

⁶ Normann (2009a; 2009b) ser på sammenhengen mellom inntekt og levekårsproblemer, og drøfter ulike måter å måle fattigdom på.

3 Virkemidler mot energifattigdom

Energifattigdom skyldes en kombinasjon av lav inntekt, høye energipriser og høyt forbruk, som igjen kan skyldes lite energieffektiv bolig, som drøftet i kapittel 2.4. Det impliserer at en støtteordning som skal motvirke energifattigdom bør forsøke å bøte på ett av disse forholdene.

Lav inntekt er den viktigste grunnen til fattigdom. Derfor vil generelle velferdsordninger, som har som formål å hjelpe husholdninger med lav inntekt, være det viktigste virkemiddelet også i møte med høye energipriser. Vi går likevel ikke nærmere inn på generelle velferdsordninger her, men ser på virkemidler som forsøker å gjøre noe med de to andre årsakene som er spesifikke for energifattigdom: høye energiutgifter og lite energieffektiv bolig.

Overordnet kan man skille mellom tre typer virkemidler⁷:

1. Økonomiske virkemidler
2. Informasjon
3. Reguleringer og lovgiving (påbud eller forbud)

Alle virkemidlene kan rettes mot alle tre årsakene til energifattigdom som vist på Figur 2.4.

Strømsøtteordningen i Norge i dag retter seg først og fremst mot energipriser, ved å redusere den reelle prisen man betaler, men hvis støtten ble gitt som kontantbeløp, ville det vært rettet mot årsaken 'lav inntekt'. Det kan også tenkes andre utforminger av støtteordningen som retter seg mer mot energieffektiviseringstiltak. På samme måte kan reguleringer brukes mot lav inntekt (f.eks. minstelønn eller minstepensjon), energipriser (f.eks. en regulering av kontraktsbetingelser, slik som maksimalt tillatt påslag på strømprisen) eller energieffektivisering (byggningsstandards slik som TEK).

Det er også nyttig å skille mellom kort og lang sikt. På *kort sikt* er boligen, oppvarmingsmuligheter og annet utstyr gitt. For å redusere energiforbruket på kort sikt må man først og fremst gjøre endringer i adferden: man kan redusere innnetemperaturen, skru av lys, osv. På *lang sikt* kan man gjennomføre ulike tiltak til å forbedre energieffektiviteten ved boligen eller kjøpe mer energieffektivt utstyr. Energieffektiviseringstiltakene vil redusere energiforbruket på sikt.

⁷ I den internasjonale litteraturen nevnes ofte 'økonomisk støtte'/'finansieringsmekanismer' og 'energieffektiviserings-tiltak' som to typer støtteordninger (se f.eks. Pye mfl. (2015a) eller Bouzarovski mfl. (2021)). Men siden både støtte mot høye energiutgifter på kort sikt og støtte til energieffektivisering innebærer økonomisk støtte, velger vi en annen inndeling her.

Vi drøfter de tre typene virkemidler nedenfor i kapittel 3.1–3.3. I kapittel 3.4 går nærmere inn på utfordringer knyttet til støtteordninger til energieffektivisering, som skyldes at incentivene til energieffektivisering er ulike for eiere og leietakere.

3.1 Økonomiske virkemidler

Prinsipielt kan man skille mellom to typer økonomiske virkemidler: prissubsidiering og kontant-overføring. Strømsstøtteordningen i Norge, pristak, sosiale satser (såkalte «social tariffs») og kuponger, som har blitt brukt i andre land i Europa, er alle versjoner av subsidierte priser. Vi drøfter dem nedenfor.

En fastprisavtale er ikke en støtteordning på samme måte som de ovennevnte, men en slags forsikringsordning som reduserer risikoen for høye priser for husholdninger. Vi omtaler fastprisavtaler og andre strømsavtaler i kapittel 3.1.3.

3.1.1 Subsidierte priser

Det som betyr noe for husholdningenes lommebok er sluttbrukerprisen. Sluttbrukerprisen for kraft i Norge består av flere komponenter: selve kraftprisen (f.eks. spotprisen på Nord Pool), nettleien, ettøringen til Enova-fondet, elavgiften og merverdiavgiften (se Tekstboks 3.1 for sammensetningen av sluttbrukerprisen for husholdninger).

Myndighetene kan ikke styre markedsprisen (spotprisen) direkte, men de kan dekke mellomlegget mellom markedsprisen og prisen husholdningen betaler. Dagens strømsstøtteordning er nettopp en variant av en slik ordning, der myndighetene dekker 90 prosent av prisen som er høyere enn et gitt nivå (70 øre/kWh ekskl. merverdiavgift), se Tekstboks 3.2 for detaljer.

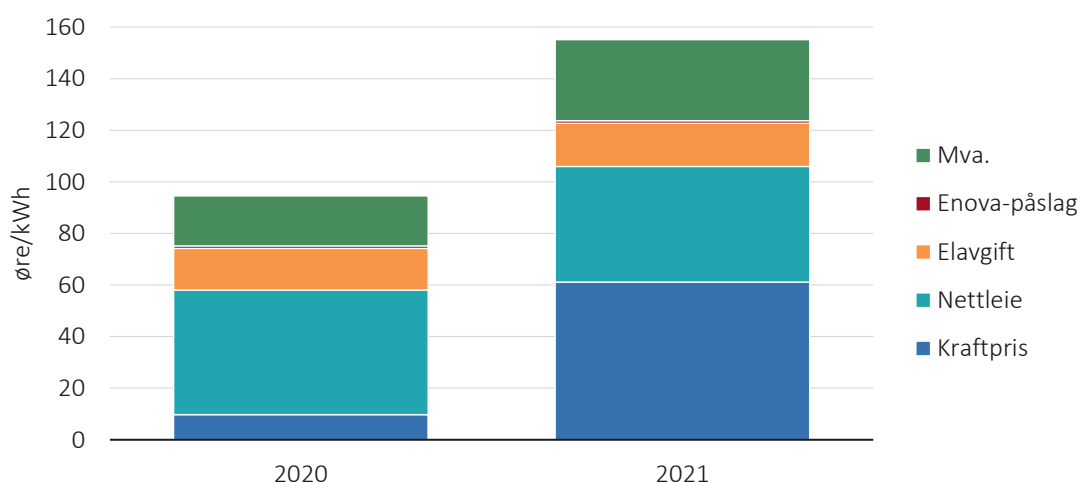
Myndighetene kan også styre sluttbrukerprisen gjennom avgifter. I Norge utgjør avgiftene til staten omtrent en tredjedel av husholdningens kraftpris. Reduserte avgifter (elavgift eller merverdiavgift) vil også redusere sluttbrukerprisen som husholdningen betaler. Dagens strømsstøtteordning inneholder også en slik reduksjon i elavgiften.

Tekstboks 3.1 Sammensetningen av sluttbrukerprisen for kraft

Den samlede strømsregningen, som sluttbrukere betaler, består av flere elementer. I tillegg til markedsprisen kommer nettleie, elavgift, merverdiavgift, et påslag som er øremerket Energifondet (Enova), samt betaling for elsertifikater (som er inkludert i kraftpriser, men uavhengig av spotprisen).

Figuren viser sluttbrukerpriser for elektrisitet, fordelt på de ulike priselementene, for en husholdningskunde, i 2020 og 2021. Figuren illustrerer at det er selve kraftprisen (markedsprisen) som varierer mest, mens nettleie, elavgift og påslag til energifondet har vært ganske uendret mellom årene. Merverdiavgiften beregnes som prosentvis påslag, så den varierer i takt med de andre elementene.

Figuren illustrerer også hvordan sluttbrukerprisen varierer med kraftprisen: markedsprisen for kraft var veldig lav i 2020, men nådde historisk høye nivåer mot slutten av 2021. I 2022 var prisene enda høyere.



Kilde: Vista Analyse basert på data fra NVE, SSB, Finansdepartementet.

Tekstboks 3.2 Støtteordninger mot høye kraftpriser for husholdninger i Norge 2021-23

- **Pristøtte:** I gjeldende ordning betaler staten 90 prosent av kraftprisen dersom gjennomsnittlig markedspris (elspot på Nord Pool) for måneden i det prisområdet husholdningen tilhører overstiger 70 øre/kWh, opptil et forbruk på 5 000 kWh/måned per husholdning. Denne støtten gjelder fra september 2022 til mars 2023; fra april til september 2023 er støtnadsgraden 80 prosent, og fra og med oktober til og med desember 2023 er den 90 prosent igjen. Regjeringen har foreslått å endre ordningen til at støtten baseres på timepriser (istedenfor månedsgjennomsnitt) og at støttenivået holdes på 90 prosent gjennom hele året, ut 2024. Endringene foreslås å gjelde fra og med september 2023.
- Økt bostøtte og ekstra utbetalinger til bostøttemottakere.
- Redusert elavgift.
- Støtte til energieffektivisering gjennom Enova og Husbanken.
- Økt rammetilskudd til kommunene for å dekke økt utbetaling av sosialhjelp.
- Strømsstipend til studenter.
- Nye krav til informasjon og markedsføring i strømmarkedet.

En nærmere beskrivelse av detaljene rundt strømsstøtteordningene finnes på Regjeringens nettsider (<https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/regjeringens-stromtiltak/id2900232/>).

Subsidierte priser forstyrrer prissignalet

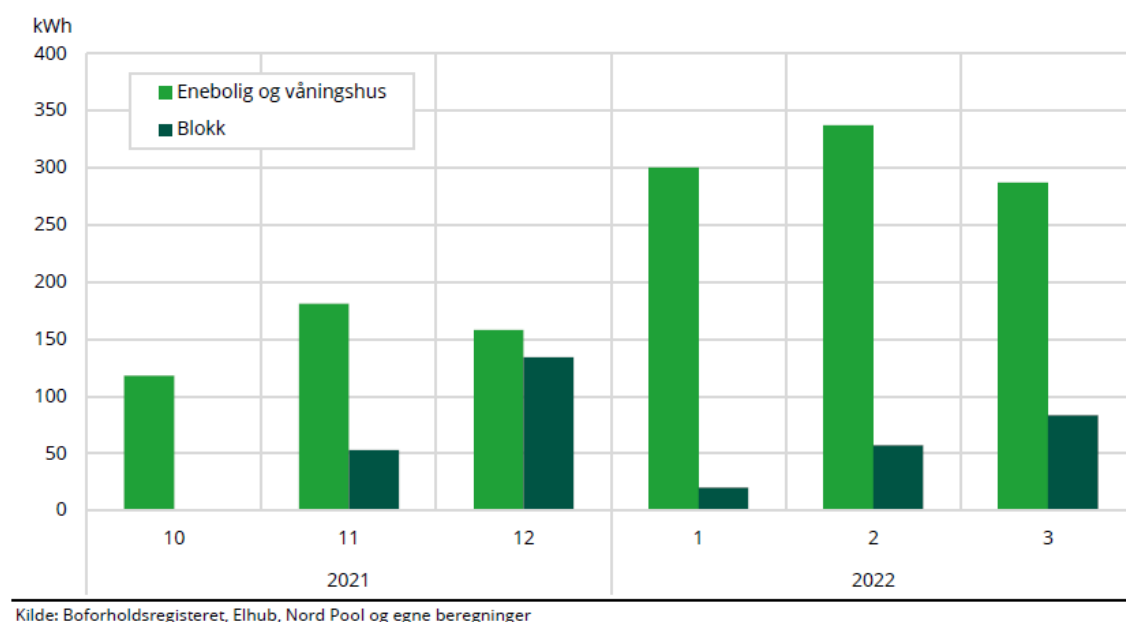
Priser er «budbringere» i markedet. Høye priser skal formidle at det er knapphet på markedet. Problemet med en subsidiert pris er at den ikke fjerner den bakenforliggende årsaken til høye markedspriser, men forstyrrer eller fjerner signalet om knapphet. Høye strømpriser i 2021/2022 skyldes at det faktisk var for lite energi tilgjengelig – det var lite vann i magasinene i Norge samtidig som gassprisene i Europa var høye. Mao. var de høye kraftprisene et signal om at det var en reell knapphet på kraft. Denne knappheten forsvinner ikke om man innfører et pristak eller regulerer prisen på en annen måte til enkelte forbrukere – det vil heller forsterke problemet fordi prissignalet ikke når fram til forbrukere.

Subsidierte priser oppmuntrer ikke til energisparing

Priser er som nevnt budbringere, og høye priser oppmuntrer til energisparing. Husholdninger har muligheter til energisparing, som omtalt i kapittel 2.3. Men mulighetene varierer mellom husholdninger, bl.a. avhengig av boligen. Figur 3.1 illustrerer dette: figuren viser den

gjennomsnittlige strømsparingen hos ulike typer husholdninger i Norge vinteren 2021/2022. Strømsøtteordningen ble annonsert i januar 2022, med tilbakevirkende kraft. Figuren viser at særlig husholdninger som bor i blokk (de mørke søylene) gjennomførte sparetiltak i desember 2021, men sluttet med det straks strømsøtteordningen ble annonsert i januar 2022. Denne tilpasningen tyder på at sparetiltakene «kostet» mye i form av lavere komfort eller lavere nytte. De som bor i eneboliger, derimot, økte sparingen i januar og februar. Det kan tyde på at de har større muligheter for tilpasning (f.eks. vedovn i tillegg til elektrisk oppvarming, rom som ikke er i daglig bruk og som ikke trenger oppvarming, osv.) og at det tok litt tid før man fant ut av alle mulighetene man har for tilpasning. For eksempel tar det litt tid å installere varmepumpe.

Figur 3.1 Gjennomsnittlig strømsparing i Sør-Norge, oktober 2021 – mars 2022



Kilde: Dalen og Halvorsen (2022), figur 6.4

Subsidierte priser gir mindre mulighet til å bestemme den beste tilpasningen selv

Subsidierte priser gir heller ikke husholdningen mulighet til å tilpasse seg optimalt. Noen husholdninger kan bruke ved istedenfor elektrisk oppvarming, noen kan stenge av rom som ikke brukes så ofte, noen kan redusere innetemperaturen litt og heller ta på en ullgenser, noen vil skru av varmekablene på trappen eller i oppkjørselen, andre vil flytte bruken av vaskemaskin og oppvaskmaskin til timer med lavere priser. På sikt kan man noen investere i en varmepumpe. Alle trenger ikke å gjøre alt, men det at noen husholdninger reduserer eller flytter strømforbruket sitt, vil frigjøre kraft til resten av markedet; det vil bidra til å redusere markedsprisen for alle. Det er den enkelte husholdningen selv som vet hvilken tilpasning er best for den – myndighetene vet ikke hvem som kan tilpasse seg lettest.

En støtteordning med regulerte priser kan utformes på ulike måter. Vi kommer tilbake til den konkrete utformingen i kapittel 3.1.4 nedenfor.

Subsidierte priser:

- Fjerner eller forstyrrer prissignalet.
 - Oppmuntrer ikke til energisparing.
 - Gir ikke den enkelte mulighet til å tilpasse seg optimalt.
 - Tar ikke tak i de langsiktige problemene, men hjelper mot kortsiktige problemer med høye utgifter.
-

3.1.2 Kontantoverføring

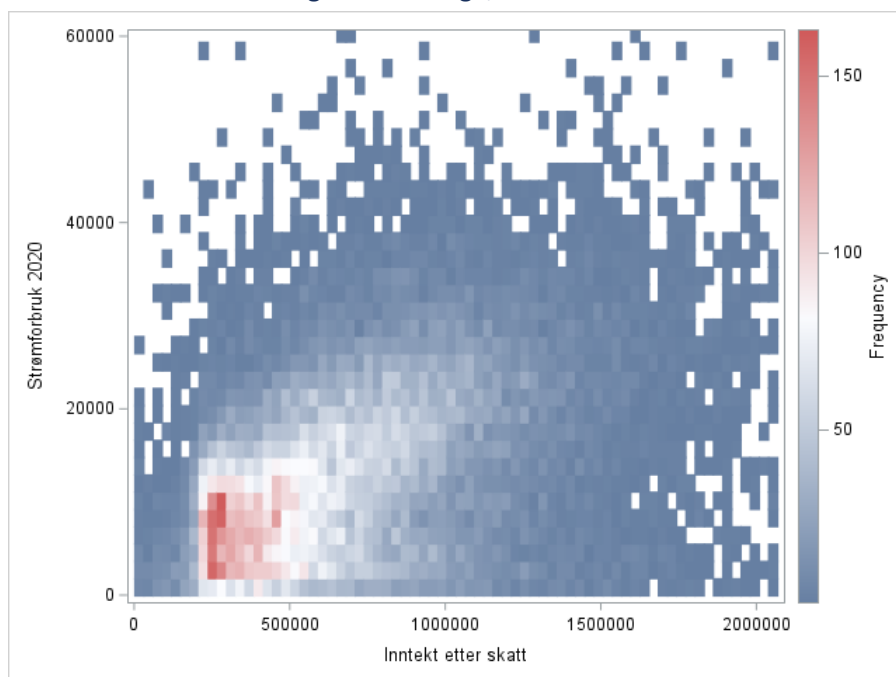
En annen måte å avhjelpe høye energiutgifter på er å gi støtten som et kontantbeløp. Bostøtte er et eksempel på en slik kontantoverføring. Barnetrygd er et annet eksempel.

Kontantoverføring har ikke de ulempene som en subsidiert pris har. En fordel med en slik støtteordning er nettopp at prissignalene ikke blir forstyrret, i motsetning til subsidierte priser, som omtalt kapittel 3.1.1 ovenfor. Høye priser gir husholdninger incentiver til å spare energi på kort sikt, og gir også signaler om at energieffektivisering kan lønne seg på lang sikt. For at markedet skal fungere effektivt, er det viktig at prissignalene når fram til sluttbrukere.

Den andre fordelen er at den enkelte husholdningen selv kan bestemme hvordan støtten kommer best til nytte: er det størst behov for penger til å betale energiregningen eller kan man redusere innetemperaturen litt og heller bruke noe av støttebeløpet på mat eller klær? Sannsynligvis vil en kombinasjon være best for de fleste: man kan redusere energiforbruket noe (f.eks. ved litt lavere innetemperatur), men ikke så mye som uten støtten. Figur 3.1 tyder på det.

Kontantoverføring er det mest effektive virkemiddelet hvis problemet skyldes høye priser og/eller lav inntekt. Støtten fra kontantbeløpet kan også brukes til å øke energieffektiviteten ved boligen, noe som vil redusere utgiftene på lang sikt. Det er imidlertid ikke veldig treffsikkert når problemet er høyt forbruk. Figur 3.2 viser at det er en veldig stor spredning i sammenhengen mellom strømforbruket og størrelsen på husholdningsinntekten i Norge. Figuren viser at selv om det er mange med høy inntekt og høyt strømforbruk, er det også mange med lav inntekt og høyt strømforbruk. Dette kan være eldre som bor i store og/eller gamle hus med stort oppvarmingsbehov eller lavinntektsfamilier som bor i lite energieffektive boliger.

Figur 3.2 Strømforbruk (kWh) og disponibel husholdningsinntekt (kroner) blant husholdninger i Sør-Norge, 2020.



Kilde: *Dalen og Halvorsen (2022), figur 5.7*

Støtteordningen kan utformes på ulike måter: støtten kan være lik for alle husholdninger, eller knyttes til noen egenskaper (inntekt, energiforbruk, størrelsen på boligen, antall personer i husholdningen, mm.). Vi drøfter mulige utforminger mer konkret i kapittel 3.1.4 nedenfor.

Kontantoverføring:

- Oppmuntrer til energisparing ved å sende prissignalet videre til sluttbrukeren.
 - Den enkelte kan selv bestemme hvordan støtten kommer best til nytte.
 - Treffsikkert hvis hovedproblemet er lav inntekt.
 - Støtten kan også brukes til økt energieffektivisering.
-

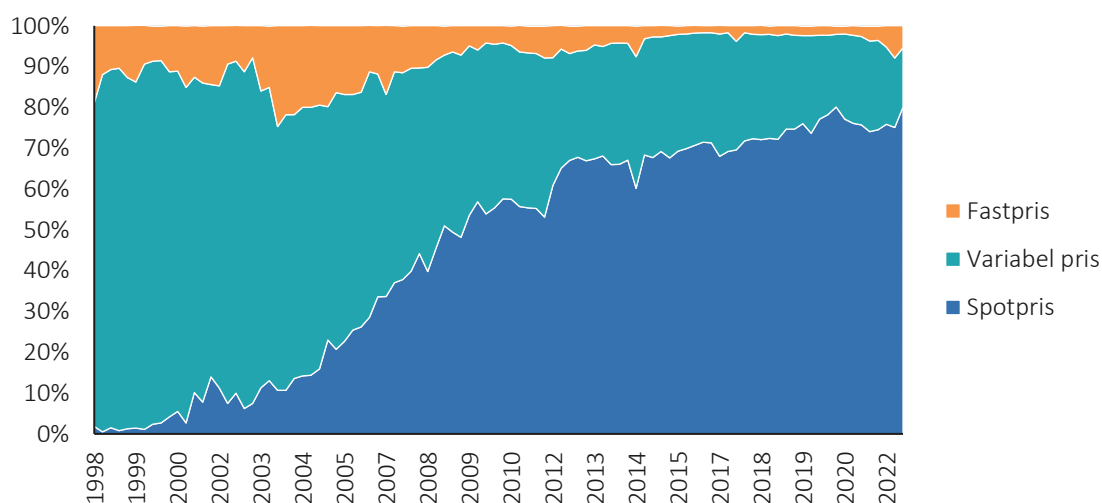
3.1.3 Fastprisavtale som en forsikringsordning

Det finnes tre typer avtaler for kraftpris for husholdninger i Norge: spotpris-, 'variabel pris'- og fastprisavtaler.

- Ved en *spotprisavtale* er prisen som husholdningen betaler knyttet direkte mot spotprisen på Nord Pool. I tillegg kommer det gjerne et påslag til kraftleverandøren; påslaget kan variere fra 1 øre/kWh til 6–7 øre/kWh, og noen ganger kommer et månedlig gebyr i tillegg.
- En avtale med *variabel pris* tar også utgangspunkt i spotprisen, men følger ikke spotprisen like tett. For eksempel kan prisen bli endret en gang i måneden. I praksis har selskapene vært tregere med å sette ned prisen ved prisnedgang og raskere med å sette opp prisen ved prisoppgang på Nord Pool. Også ved variabel pris kommer det som regel et månedlig gebyr i tillegg.
- Ved *fastprisavtale* avtaler man prisen for en viss periode (f.eks. 1 eller 3 år). Da er man skjermet for prisvariasjoner på Nord Pool, men får heller ikke nyte godt av ev. lavere priser. Prisen som tilbys som fastpris tar utgangspunkt i forventet framtidig pris på Nord Pool, men er gjerne litt høyere for å sikre kraftleverandøren mot tap.

Etter dereguleringen av kraftmarkedet på 1990-tallet var variabel pris den vanligste, men i dag er spotprisavtaler mest utbredt (se Figur 3.3). Andelen til fastprisavtaler har falt, og i 2020 (året før kraftkrisen) hadde bare 2 prosent av husholdninger fastprisavtale. Historisk har det lønnet seg med spotprisavtale, og også Forbrukerrådet har anbefalt spotprisavtaler. I andre land har fastprisavtaler vært mye vanligere.

Figur 3.3 Kraftpriskontrakter i husholdninger, fordelt på kontraktstype, 1998–2022



Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 05103 og 09364

En fastprisavtale er ikke en støtteordning på samme måte som regulerte priser og kontantoverføringer omtalt ovenfor, men en slags forsikringsordning som reduserer risikoen som husholdningene står overfor. Da avtaler man prisen for et gitt periode (f.eks. 1 eller 3 år). Som en forsikringspremie betaler man da som regel en høyere pris enn spotprisen på det tidspunktet; til gjengjeld vet man da med sikkerhet hvilken pris man betaler i denne perioden.

Fastprisavtale gir sikkerhet mot prissvingninger og uforutsette utgifter.

3.1.4 Den konkrete utformingen av økonomiske virkemidler

Begge typer støtteordningene kan utformes på ulike måter, og det er ofte i detaljene skillet mellom en god og dårlig støtteordning ligger. Uansett om støtteordningen er i form av subsidierte priser eller kontantoverføring, kan det være utfordrende å identifisere hvem skal ha støtten og hva støtten skal knyttes til, slik at den hjelper dem som trenger støtten mest. Vi drøfter fordeler og ulemper med ulike utforminger nedenfor. Videre drøfter vi fordeler og ulemper ved behovsprøving vs. en allmenn ordning.

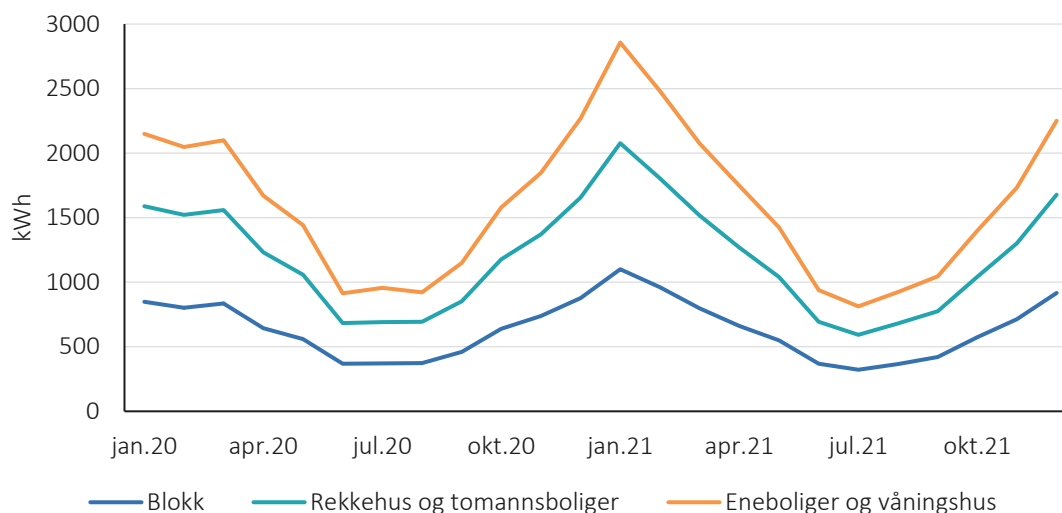
Skal støtten knyttes til faktisk kraftforbruk?

Det enkleste, administrativt sett, er kanskje å subsidiere priser og gi støtte for *faktisk strømforbruk* (målt i kWh). Det er slik dagens strømstøtteordning er utformet (se Tekstboks 3.2 for en detaljert beskrivelse).

En slik støtteordning vil imidlertid i gjennomsnitt innebære mer støtte til husholdninger med høy inntekt, siden disse i gjennomsnitt har høyere forbruk. For å motvirke det, kan man avgrense hvor stort forbruk skal dekkes av støtteordningen. Dagens støtteordning i Norge gir støtte til et forbruk opp til 5 000 kWh i måneden. Det er et ganske høyt forbruksnivå. Ifølge analysen til Dalen og Halvorsen (2022) var gjennomsnittlig kraftforbruk vintermånedene i 2020–2021 i eneboliger og våningshus i Sør-Norge godt under 3 000 kWh per måned (det høyeste var 2 800 kWh i januar 2021), se Figur 3.4. I rekkehus og tomannsboliger var kraftforbruket 1 500–2 000 kWh/måned og i blokkleiligheter rundt 1 000 kWh/måned. Forbruket var noe høyere i Nord-Norge, særlig for blokkleiligheter. Selv om gjennomsnittstall sier ingenting om spredningen av forbruket, og vi vet dermed ikke hvor høyt månedlig kraftforbruk de med høyest

forbruk hadde, virker det ganske sannsynlig at dagens ordning gir strømsøtte til en overveiende del av husholdningene.⁸

Figur 3.4 Gjennomsnittlig strømforbruk i ulike typer boliger i Sør-Norge, 2020–2021



Kilde: Dalen og Halvorsen (2022), figur 5.18

Hvis man går ut fra at de vanskeligstilte i utgangspunktet har lavere strømforbruk enn de mer velstående, kan man begrense forbruket til et lavere nivå enn 5 000 kWh/måned, for eksempel 2 000 kWh/måned. Det sikrer likevel ikke at støtten når til de vanskeligstilte – hvis de bor i eneboliger eller tomannsboliger, har de høyere kraftbehov for oppvarming (se Figur 3.4).

I Tyskland gjelder pristaket for gass (som er vanlig energibærer for oppvarming) for forbruk opp til 80 prosent av det som er estimert som normalt gassforbruk for ulike typer husstander. Tilsvarende i Nederland, der pristaket for kraft og gass gjelder opp til et visst nivå på forbruket; for forbruket over dette nivået betaler husholdningene full pris.

I Sverige er ordningen motsatt: der fikk husholdninger som brukte mer enn 2 000 kWh i måneden kompensasjon (som kontantbeløp). Argumentet der er antakeligvis at husholdninger med så høyt kraftforbruk bruker strøm til oppvarming (det er ikke det vanligste i Sverige), og myndighetene gir støtte for å unngå at folk fryser i vintermånedene.

Ordningene i andre land er nærmere beskrevet i kapittel 4.

⁸ Tallene undervurderer kanskje forbruket i noen husholdninger. Se en drøfting av de metodiske utfordringene av utvalget i Dalen og Halvorsen (2022), s. 18–19 og s. 27–28.

Skal støtten knyttes til historisk kraftforbruk?

Det er også mulig å knytte støtten til *historisk kraftforbruk*, istedenfor løpende forbruk. I så fall og ligner ordningen i praksis er på en kontantoverføring, ved at den oppmuntrer til energisparing nå (siden man får støtte uavhengig av dagens forbruk).

Den svenske strømsøtten, der Svenska Kraftnät betaler ut en del av flaskehalsinntektene, er en slik ordning: alle forbrukere får støtte, avhengig av hvor mye «merutgifter» de hadde i fjor (basert på fjorårets forbruk), men dagens priser oppmuntrer likevel til energisparing i dag. Mer om de svenske ordningene i kapittel 4.2.

Skal støtten knyttes til andre kjennetegn?

Støtteordningen kan også knyttes til *inntekt* (hvis man vil målrette støtten til dem med lavest inntekt), *antall personer i husholdningen* (hvis man vil rette ordningen mot barnefamilier) eller *størrelsen på boligen* (som kan være relevant i Norge, der oppvarming står for en stor del av kraftforbruket i husholdninger).

Spørsmålet er hvem som trenger støtte, og hva som oppleves som rettferdig.

Behovsprøvd eller generell ordning?

En utfordring med å målrette støtteordningen er å identifisere dem som trenger det mest. Som vist ovenfor er det ikke nødvendigvis en klar sammenheng mellom inntekt, bolig og strømforbruk. Istedenfor å forsøke å identifisere de vanskeligstilte kan man ha en generell ordning som omfatter alle. Slike ordninger finnes, f.eks. barnetrygd, der alle barn får samme beløp, uavhengig av foreldrenes inntekt. I flere land i Europa (f.eks. Tyskland og Nederland) har alle husholdninger fått en engangsutbetaling som kompensasjon mot høye energipriser. I de fleste land har lavinntektshusholdninger fått ekstra støtte i tillegg til generelle ordninger.

De direkte utgiftene til myndighetene er naturligvis høyere ved en ordning som omfatter alle, men disse utgiftene må avveies mot høyere samfunnsøkonomiske kostnader ved behovsprøving. Det skaper en administrativ kostnad hos myndighetene, som kanskje må opprette nye saksbehandlerstillinger for å gjennomgå søknadene. Det koster også for søkere å skaffe nødvendig informasjon om ordningen og dokumentasjon for å søke.

Ordningene som gjelder fra en viss grense (f.eks. inntektsgrense) vil kunne oppleves som urettferdige av de som er akkurat over grensen og dermed akkurat ikke støtteberettiget. Tilsvarende kan det oppleves som urettferdig hvis alle får strømsøtten, uavhengig av om de betaler for

strømmen selv eller om den er inkludert i husleien (Rambøll, 2022). Samtidig kan man argumentere for at huseieren vil nok før eller siden sende økte strømutgifter videre til leietakere.

Det er likevel et praktisk spørsmål hvorvidt det er mulig å identifisere dem som trenger støtten mest. Pye mfl. (2015b) finner at mange av landene i EU bruker det ordinære velferdssystemet både for å identifisere de som har et støttebehov og for å utbetale støtten. Husbanken har allerede kjennskap til sin målgruppe gjennom eksisterende ordninger, og kan identifisere de som trenger støtte.

3.2 Informasjon

Informasjonskampanjer har vanligvis vist seg å ha en ganske kortvarig virkning – de øker bevisstheten rundt en problemstilling så lenge kampanjen pågår, men virkningene dapper av ganske fort. Newell og Siikamäki (2014) fremhever også at til tross for at informasjon (f.eks. energimerking av boliger og utstyr) er et mye brukt virkemiddel, er virkninger av denne typer tiltak fortsatt ganske lite studert.⁹

Informasjon kan likevel være et viktig supplement til andre virkemidler, men også en nødvendig betingelse for at de andre virkemidlene skal virke etter hensikten. For at støtteordninger (slik som Husbankens eller Enovas) skal virke, er det viktig at potensielle søkere er klar over at ordningene eksisterer, hva de innebærer, og om de selv kvalifiserer for tiltak. Det å skaffe seg informasjon om ulike tiltak og ordninger er ressurskrevende i seg selv, og kan være «bøynen» for mange.

Også informasjon og kunnskap om hvordan man kan redusere sitt energibruk eller hvilke energieffektiviseringstiltak man kan gjennomføre er viktig. Det finnes mange mer eller mindre gode råd i mediene og på internett om hva som er lurt å gjøre. Det kan være vanskelig å orientere seg blant alle rådene og å vurdere hva som er riktig. Derfor er det behov for at rådene som gis er lettfattelige og til en viss grad tilpasset den enkelte.

Videre bør rådene være kunnskapsbaserte og relevante. Her kan det være vanskelig å finne riktig nivå, særlig for vanskeligstilte. I Norge koster det omtrent 15 000 kroner å få en kvalifisert energirådgiver til å kartlegge og foreslå tiltak for energieffektivisering av boligen.¹⁰ Selv om Enova støtter dette med opptil 5 000 kroner, er det fortsatt en altfor stor utgift for de vanskeligstilte. Pye mfl. (2015b) på sin side nevner et prosjekt der langtidsledige får opplæring i

⁹ Vi nevner noe nyere studier av i litteraturgjennomgangen i kapittel 5.2.2.

¹⁰ Se mer på Enovas hjemmesider: [Hvilke energitiltak bør gjøres under oppussing?](https://www.enova.no/hvilke-energitiltak-bor-gjores-under-oppussing/) (Enova, enova.no)

energieffektiviseringstiltak for å kunne være energirådgivere for lavinntektshusholdninger (se Pye mfl. (2015b), s. 19). Sannsynligvis vil en rådgiving et sted mellom disse to ytterpunktene være nyttigst for de vanskeligstilte. Kommunale boligkontorer kunne vurdert en rådgivingstjeneste rettet særlig mot de vanskeligstilte.

Informasjon og økt bevissthet om eget strømforbruk er viktig for i det hele tatt å bli bevisst på energibruken. Tydelig og detaljert strømregning kan gi et viktig bidrag her. AMS-målere (smart-målere) kan bidra til at forbrukere får bedre oversikt over sitt strømforbruk, ikke minst hvordan forbruket varierer over døgnet, noe som er viktig for utgiftene når prisene varierer fra time til time. Det gir nyttig informasjon om hvorvidt det kan være penger å spare ved å flytte forbruket noe (f.eks. bruk av vaskemaskin eller oppvaskmaskin fra dag til natt).

Prissammenligningstjenester (slik som Forbrukerrådets strompris.no), som hjelper forbrukere å sammenligne avtaler fra ulike tilbydere og finne den laveste prisen, er også viktige for å kunne redusere energiutgifter (uansett nivået på forbruket). Selv hvis forbrukere vet at de kan skifte strømleverandør, kan det være veldig krevende å orientere seg om alle tilbud. I Norge finnes det flere hundre strømselskap, og det ville vært veldig tidskrevende for en husholdning å få oversikt over alles tilbud og vilkår på egen hånd. Vi har også sett at aggressiv markedsføring fra selskaper kan både bidra til lavere priser (hvis de gir et veldig godt tilbud) og til høyere priser (hvis tilbudet er uforståelig og inneholder ufordelaktige betingelser og skjulte bindinger).

Til tross for strompris.no og informasjonstiltak er det rom for bedre informasjon om strømpriser: hvordan prisdannelsen skjer, hva sluttbrukerprisen består av, hvilke komponenter i sluttbrukerprisen man kan påvirke selv, hva skiller de ulike kontraktstypene (spotpris, variabel pris, fastpris) og hva skiller de ulike kontraktene hos ulike selskaper, osv. Bedre informasjon om hvordan kraftmarkedet fungerer og veiledning om ulike priser og avtalebetingelser kan være et nyttig bidrag til de vanskeligstilte. For eksempel er avtaler med variabel pris egentlig nesten de samme som spotprisavtaler, men gir høyere marginer til kraftleverandørene. Det er også rart at det er mulig å ta vidt forskjellige gebyrer for samme produkt: strømmen som kommer ut av stikkontakten er den samme, men påslagene varierer fra 1–2 øre/kWh til 6–7 øre/kWh hos ulike selskaper. I tillegg tar noen selskaper månedlige eller årlige gebyrer (f.eks. 59 kroner per måned), mens andre gjør ikke det. Forskjellen i slike påslag og gebyrer kan utgjøre over 1000 kroner i året. Forbrukerrådet har tatt til orde for få forby kontrakter med variabel pris med begrunnelsen av at de er villedende og ulønnsomme for forbrukere.¹¹

¹¹ Se nyhetssak på Forbrukerrådets hjemmesider: [Ber strømsalgselskapene kutte salget av variable avtaler](https://www.forbrukerradet.no/nyheter/ber-stromsalgselskapene-kutte-salget-av-variable-avtaler) (Forbrukerrådet, [forbrukerradet.no](https://www.forbrukerradet.no))

Det er stor konkurranse på kraftmarkedet, med flere hundre leverandører. Det at leverandør-ene kan ha så ulike (og så høye) gebyrer tyder likevel på at det er lite kunnskap om hvordan markedet fungerer – forbrukere forstår ikke hva som er en god avtale. Det «koster» å orientere seg om alle mulighetene som finnes.

Det er verdt å nevne at hvis man først har inngått en god kraftprisavtale knyttet til spotpris, trenger man ikke lenger følge med på prisene hele tiden: da betaler man prisen knyttet til spot-prisen. Men hvis kraftleverandøren endrer vilkårene til avtalen (f.eks. innfører en månedlig ge-byr), er det grunn til å følge med og se om andre selskaper tilbyr bedre vilkår.

-
- Informasjon er et viktig supplement til andre virkemidler.
 - For at virkemidlene skal virke etter hensikten må målgruppen både kjenne til dem og forstå dem.
 - Informasjon om hvordan kraftmarkedet fungerer samt veiledning om ulike avtaler kan være nyttig.
-

3.3 Regulering og lovgivning

Det er også mulig å benytte lover og reguleringer i denne sammenheng. Det finnes standardbe-tingelser i strømkontrakter og standardiserte leiekontrakter som regulerer bl.a. hvor mye hus-leien kan økes. Det finnes også lover og regler for boligstandard (TEK).

Et eksempel på regulering er forbudet mot å stenge av strømmen for husholdninger som ikke har betalt regningen. I Norge har strømselskaper (nettselskaper) rett til å stenge av strømmen til privatpersoner hvis de ikke har betalt regningen, men det skjer ikke med det samme. Det finnes ingen landsdekkende, standardiserte retningslinjer for det. Strømselskapene har likevel regler som beskytter forbrukere mot de verste konsekvensene (se for eksempel Tekstboks 3.3). Tilsva-rende ordninger finnes i andre land, f.eks. i Finland, der det er forbudt å stenge strømmen for boliger med elektrisk oppvarming på vinterstid.¹² Flere land har innført slike ordninger i forbin-delse med de høye kraftprisene i 2022.

Det kan være verdt å undersøke om slike reguleringer bør utvides for å kunne beskytte sårbare husholdninger. Det er imidlertid viktig å huske at slike påbud/forbud er siste utvei, for å unngå tap av liv og helse, og ikke et tiltak som bidrar til å bekjempe energifattigdom på lang sikt. Pye

¹² Se mer på det finske konkurransetilsynets hjemmesider: [When can a power company cut off your electricity supply \(Finnish Competition and Consumer Authority, kkv.fi\)](#)

mfl. (2015b) fremhever at energifattigdom og beskyttelse av sårbare forbrukere (vulnerable consumer protection) er to ulike problemstillinger, og krever ulike tiltak.

Et annet eksempel på regulering er regulering av husleien i Belgia. Som en del av krisetiltakene har Belgia innført et forbud mot å øke husleien i utleieboliger med lav energieffektivitet. I perioden 1. oktober 2022 – 30. september 2023 er det ikke lov å indeksjustere husleien i boliger med lavest energieffektivitet (EPC-kategori E, F eller ukjent).¹³

Tekstboks 3.3 Eksempel på regler for stenging av strøm: Hafslund Netts rutiner (2019)

For privatkunder stenges det kun på grunnlag manglende betaling hovedstol på min. kr 3000,- eller 3 ubetalte faktura – minst 4 uker etter at stengevarsel er sendt kunden. Om saken gjelder en næringskunde kan man stenge 14 dager etter at stengevarsel er sendt ut. Kunde vil motta flere brev, sms i perioden mellom første stengevarsel og fram til stengning (minimum 4 uker). Hafslund Nett forsøker også å nå kunden per telefon.

Det stenges ikke:

- Kaldere enn -5 grader
- For privatpersoner i juli måned, perioden 15. nov – 1. april samt påsken
- De to siste ukene i desember
- Dagen før helligdag
- Når det er spedbarn på adressen
- Personer under 18 år er alene hjemme
- Personer over 80 år
- Legger varsel i første omgang ved personer mellom 70–80 år
- Ved ubehandlet innsigelse
- Fare for liv og helse samt ved tingskade
- Ved kjennskap til/opplysning om anlegget tilhører omsorgsboliger/eldreboliger, legges kun varsel i første omgang
- Ved personer mellom 70–80 år legges kun varsel i første omgang
- Ved gårdsanlegg (felles lys til trapper/heiser etc.) skal det kun varsles, stenging kan vurderes i hvert enkelt tilfelle
- Ved gårdsdrift/ridesentre, legges kun varsel i første omgang
- Ligger anlegget til opphør/under opphør, stenges ikke
- Ligger det en ubehandlet oppsigelse/bestilling, stenges ikke
- Hvis gyldig kvittering på stengesum er innsendt, stenges ikke
- Hvis skriftlig garanti fra sosialkontor, bank, – er innsendt, stenges ikke.
- Er dokumentasjon på fare for liv og helse fra lege/psykolog/veterinær innsendt, stenges ikke. En erklæring vil uten unntak gi 14 dagers utsettelse på stengeprosessen, men kan ikke brukes flere ganger på samme stengesak

Kilde: *Kan nettselskapet skru av strømmen om du ikke betaler?* (ABC Nyheter, abcnyheter.no)

¹³ Kilde: Limitation of rent indexation - update for rental housing and commercial lease (Seeds of Law, seeds.law)

3.4 Nærmere om virkemidler til energieffektivisering

En annen dimensjon ved virkemidler er hvorvidt de tar tak i de kortsiktige eller langsiktige problemene. En støtteordning utformet som prisstøtte avhjelper den umiddelbare situasjonen med høye priser, men tar ikke tak i årsakene til at husholdningen har havnet i denne situasjonen (lav inntekt eller dårlig bolig). Prisstøtte er derfor en kortsiktig løsning.

For å ta tak i den mer langsiktige utfordringen – at høyt energibruk kan skyldes lite energieffektive boliger – kan man gi mer målrettet støtte til energieffektiviseringstiltak. Energieffektiviseringstiltakene (nye vinduer eller økt isolasjon) vil redusere energiforbruket på lengre sikt og gjøre husholdningene bedre rustet mot høye energipriser i framtiden. Slike investeringer vil ofte også bidra til bedre boforhold mer generelt. Investeringer i alternative energibærere (f.eks. varmepumper) er strengt tatt ikke et energieffektiviseringstiltak, men reduserer både kraftforbruket og sårbarheten, ved å skape mer fleksibilitet i valg av energibærere. Tilsvarende vil prosumer-tiltak, slik som solceller på taket, redusere avhengigheten av markedspriser.¹⁴

En støtteordning for energieffektivisering kan også utformes på samme måte som omtalt ovenfor: enten som subsidier til en bestemt teknologi eller som et kontantbeløp. De samme fordelene og ulempene for subsidierte priser og kontantoverføring gjelder også her.

En utfordring er imidlertid at incentivene til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak er ulike for eiere og leietakere. Vi drøfter dette nedenfor.

Eiere og leietakere har ulike incentiver

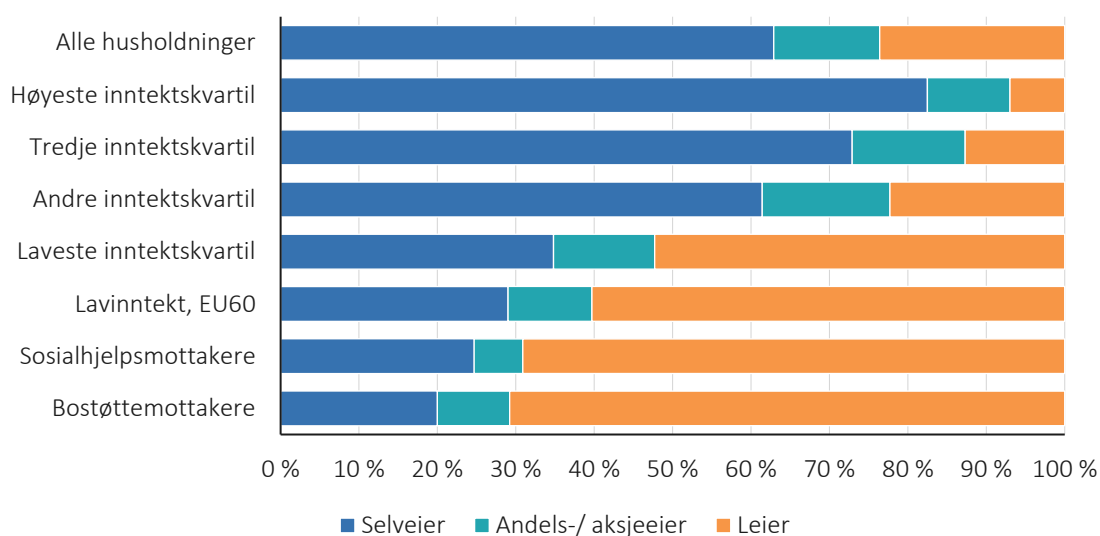
Personer som eier sin egen bolig vil ha incentiver til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak, som bedre isolering eller utskifting av gamle vinduer. De vil ha nytte av investeringen i framtiden, i form av lavere energiutgifter eller økt komfort. De vil også få en gevinst ved verdiøkningen på boligen.

Som leietaker har man ikke de samme incentivene til å gjennomføre større energieffektiviseringstiltak. For det første kan ikke leietakere gjøre endringer ved boligen (annet enn enkle ting, slik som å sette på tettelister o.l.). For det andre har leietakere ikke nødvendigvis det langsiktige perspektivet på et boforhold: leietakere vil ikke få gleden av økt verdi på boligen ved investeringer i energieffektivisering. De kan heller ikke låne til slike investeringer med sikkerhet i bolig.

¹⁴ Prosumer er sammensmelting av engelske ord «producer» og «consumer», og betegner en som både produserer og forbruker. For eksempel vil man med solceller på taket kunne produsere strøm selv, i tillegg til at man kjøper kraft på markedet. Hvis man produserer mer enn til eget forbruk, kan man også selge til markedet..

Lavinntektshusholdninger bor ofte i leieboliger. Det er en klar sammenheng mellom inntekt og om man eier eller leier sin bolig. Blant den laveste inntektskvartilen var det noe over halvparten som leide bolig i 2022, mens blant den høyeste inntektskvartilen var det kun 7 prosent, se Figur 3.5. Blant lavinntektshusholdninger er det rundt 60 prosent som leier bolig, mot 23 prosent i befolkningen som helhet. Blant mottakere av bostøtte og sosialhjelp er det enda flere som leier bolig, rundt 70 prosent.

Figur 3.5 Andelen av husholdninger som eier eller leier bolig, 2022



Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 11346

Det er også forskjell i incentiver til energieffektivisering mellom leietakere og utleiere. I Norge er det vanlig at strømutgifter ikke er inkludert i husleien, men betales av leietakeren. Det gir leietakeren incentiver å bruke energien så effektivt som mulig, for å redusere sine løpende utgifter. Men det gir ikke utleieren incentiver til å gjennomføre energieffektiviserende tiltak, siden besparelsen ikke tilfaller huseieren, men leietakeren. På lang sikt kan utleieren kanskje kreve høyere husleie i en mer energieffektiv bolig. For huseieren lønner det seg heller ikke å inkludere strømutgiftene i husleien, for da har leietakeren ingen incentiv til fortløpende strømsparing. Huseieren har heller ikke mulighet til å «screene» potensielle leietakere for å kunne velge ut de mest energieffektive.

Det finnes en etablert litteratur om denne markedssvikten av «split incentives», se kapittel 5.2.2.

Hvordan kan en støtteordning for energieffektivisering komme de vanskeligstilte til gode?

For at støtte til energieffektivisering skal være målrettet mot vanskeligstilte, må man ha informasjon om hvem som er vanskeligstilte og i hvilken tilstand boligen deres er i. Det siste kan være krevende å skaffe informasjon om.

En generell støtteordning for energieffektivisering av boliger kan være lettere å implementere og administrere enn en ordning rettet mot noen grupper. Da unngår man de administrative kostnadene ved å identifisere de energifattige. Men man må også være klar over at de mer ressurssterke husholdningene er også mer tilbøyelige til å søke på slike støtteordninger. De har rett og slett mer ressurser til å skaffe informasjon og sette seg inn i alle mulighetene som finnes, både for støtteordninger og mulige energieffektiviseringstiltak, i tillegg til at de har råd til å ta kostnaden ved selve investeringen. For eksempel kan man få inntil 5 000 kroner i støtte fra Enova for kartlegging og råd om hvilke tiltak som er best for boligen.¹⁵ Men for å få denne støtten må man engasjere en energirådgiver, og utgiftene til rådgiveren er fort mye høyere enn det man får i støtte (15 000 kroner i eksempelet fra Enova).¹⁶ Selv om det viktig med ekspertråd og gjennomtenkte tiltak, kan slike utgifter vise seg å være uoverkommelige for lavinntektshusholdninger.

Det viktigste for at støtte til energieffektivisering skal komme de vanskeligstilte til gode vil være en støtteordning til relativt enkle og billige tiltak. Det vil gi større sannsynlighet til at også lavinntektshusholdninger vil dra nytte av ordningen. Enova har lenge hatt en støtteordning for energieffektiviseringstiltak i husholdninger. Denne har imidlertid støttet relativt dyre og omfattende tiltak, i tråd med Enovas mål om å bidra til utbredelse av nye teknologier. Relativt enkle, vel-etablerte tiltak (f.eks. utskifting av vinduer) har dermed ikke fått støtte. Slik sett har denne ordningen vært implisitt rettet mot velstående og ressurssterke husholdninger, som har både mulighet til å sette seg inn i nye teknologier og som har råd til ganske omfattende oppussing. Enova viser til en familie som har fått 36 500 kroner i støtte til energirådgiving og oppgradering av boligen.¹⁷ Men totalbeløpet for oppgraderingen var 236 000 kroner. Det er et betydelig beløp for mange husholdninger. Et annet eksempel er Husbankens lån til å oppgradere bolig, beskrevet i Tekstboks 6.1, som krever at investeringen skal både redusere energiforbruk og øke tilgjengeligheten betraktelig. Også denne ordningen krever relativt omfattende oppgraderinger av boligen.

¹⁵ Se mer om ordningen på Enovas hjemmesider: [Energirådgivning \(Enova, enova.no\)](#)

¹⁶ Se Enovas hjemmesider: [Hvilke energitiltak bør gjøres under oppussing? \(Enova, enova.no\)](#)

¹⁷ Se Enovas hjemmesider: [Hvilke energitiltak bør gjøres under oppussing? \(Enova, enova.no\)](#)

En støtteordning som retter seg mot «lavthengende frukt» (i motsetning til de nevnte støtteordningene til Enova og Husbanken) vil med stor sannsynlighet bidra mer energieffektive boliger for vanskeligstilte. Et eksempel på en slik «lavthengende frukt» er apper som hjelper med automatisk strømstyring. En slik app koster ingenting, men gjør det enkelt å endre adferden.

4 Tiltak mot energikrisen i andre land

Mange andre land i Europa har også innført tiltak og støtteordninger mot høye kraft- og gasspriser det siste året. I dette kapittelet gir vi en oversikt over støtteordninger rettet mot husholdninger i utvalgte land: Danmark, Sverige, Finland, Nederland, Tyskland, Storbritannia og Østerrike. Oversikten bygger på Sgaravatti, Tagliapietra og Zachmann (2022), i tillegg til informasjon fra de enkelte lands myndigheter og andre kilder.

Kapittelet gir også oversikt over tiltak mot energifattigdom i Canada. Canada har ikke opplevd en energikrise tilsvarende den i Europa. Men siden både klimaet og boligmassen i Canada er ganske lik den i Norge, kan det være nyttig å se på erfaringene derfra. Canada har også jobbet lenge med virkemidler mot energifattigdom.

Tabell 4.1 gir en oppsummering av virkemidler i de utvalgte landene i Europa, sortert etter type.

Tabell 4.1 Oversikt over støtteordninger mot høye energipriser i 2021–2023 i utvalgte land i Europa

	Reduserte energi-avgifter	Kontant-utbetaling til alle	Kontant-utbetaling til utvalgte grupper	Støtte basert på kraft-forbruk	Pris-regulering	Støtte til energi-effektivisering*
Danmark	✓		✓		✓	✓
Sverige			✓	✓		
Finland	✓		✓	✓		
Tyskland	✓	✓	✓		✓	
Nederland	✓	✓	✓		✓	✓
Storbritannia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Østerrike	✓		✓		✓	

Kilde: Vista Analyse

Merknad: Støtte til energieffektivisering i tabellen inneholder bare virkemidler som har blitt innført i forbindelse med de høye energiprisene i 2021 og 2022 (mao. ikke virkemidler som eksisterte før det).

4.1 Danmark

Danmark har innført en rekke forskjellige tiltak for å hjelpe husholdningene med strømrregningene. I tiden etter at denne støtten ble opprinnelige annonsert har utformingen blitt endret,

både for å innlemme flere mottakere og for å øke selve støtten. Danmark har dermed avpasset tiltaket etter behov.

I februar 2022 ble det bestemt at det skulle gis en utbetaling til omtrent 320 000 husholdninger som benytter elektriske ovner, varmepumpe, gass, eller fjernvarme hvor fjernvarmeforsyningen primært baserer seg på gass til oppvarming (Vibjerg & Sandøe, 2022). Da tiltaket først ble annonsert skulle det utbetales 3 750 danske kroner, men dette ble senere oppjustert til 6 000 danske kroner. I tillegg var det en inntektsgrense for å motta denne støtten. Inntektsgrensen var opprinnelig satt til 550 000 danske kroner, men i mars 2022 ble ordningen utvidet til å omfatte også de med inntekt opptil 650 000 danske kroner. Dette gjorde at utbetalingen nå gikk til totalt 400 000 husstander, med inntekt under denne nye grensen, og med gassoppvarming eller oppvarming med tilsvarende prisøkning. De 6 000 danske kronene ble skattefritt innbetalt på bankkontoen til målgruppen i august 2022 (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2022).

Danmark har dermed valgt å gi utbetalinger direkte til de som er hardt rammet av strømprisøkningene og har lav inntekt. Utbetalingen skal skje automatisk dersom husstanden oppfyller kriteriene for støtten, og skal i utgangspunktet ikke kreve dokumentasjon. Støtten utbetales til den eldste personen i husholdningen (Varmecheck, 2022), og utbetales uavhengig av om man eier eller leier bolig. Dersom man mener at man kvalifiserer til å motta støtten og ikke har mottatt den kan man likevel søke om å motta utbetalingen, ved å dokumentere inntekt og energitgifter.

Videre vedtok Danmark i september 2022 å gi kompensasjon for høye energipriser til vanskeligstilte grupper, utover utbetalingen som ble gitt i det foregående halvåret. Vanskeligstilte grupper inkluderer her pensjonister, handikappede og aleneforsørgere. Disse kan få utbetalt opp til 5 000 danske kroner i et engangsbeløp, som i likhet med utbetalingen til lavtlønte med høye energikostnader overføres skattefritt til personene. I tillegg har de innført en ekstra engangsutbetaling som legges på barnetrygden, som automatisk utbetales til husholdninger med barn (Finansministeriet, 2022).

I september 2022 ble det også vedtatt at strømgregningen som husholdningene skal betale de påfølgende 12 månedene gis et pristak. Dette pristaket er lik prisen som ble betalt for tilsvarende energikilde i fjerde kvartal i 2021. Differansen mellom markedsprisen på strøm og prisen husholdningene betaler anses som et lån til energiselskapene, og husholdningene har fire år på å betale tilbake dette beløpet. Denne ordningen avhjelper dermed husholdningene nå, men forutsetter at strømprisene skal ned på lengre sikt, slik at husholdningene kan betale tilbake støtten.

I tillegg til dette er avgiften på energi for husholdningene redusert (Bonde, 2022).

Regjeringen har også vedtatt støttetiltak til å bytte ut gassoppvarming med mer energieffektive oppvarmingskilder.

Danmark har dermed benyttet både direkte overføringer til husholdninger under en viss inntektsgrense, utsatte grupper og husholdninger med barn, samtidig som de har redusert energiavgifter og innført et midlertidig pristak.

4.2 Sverige

Sverige kompenserer for høye strømpriser ved å gi utbetalinger direkte til husholdninger. I desember 2021, januar og februar 2022 ga myndighetene en kompensasjon på rundt 2 000 kroner til husholdninger som brukte mer enn 2 000 kWh i måneden. Til sammen ble det dermed utbetalt 6 000 kroner til husholdninger med et strømforbruk på over 2 000 kWh i disse månedene. Dette var altså en støtte basert på forbruk og ble gitt til rundt 1,8 millioner husstander.

I tillegg økte bostøtten med 1 325 svenske kroner per måned til barnefamilier. Dette gjaldt i første omgang fra juli til desember 2022. Bostøtten er en støtte til husholdninger og enkeltpersoner med lav inntekt. I oktober 2022 forslø regjeringen å videreføre denne ekstra utbetalingen til barnefamilier som får bostøtte til og med 30. juli 2023 (Socialdepartementet, 2022).

På samme måte som i Norge har kraftprisene variert mellom landsdelene. Husholdninger, foreninger og bedrifter i prisområde 3 og 4 (Sør-Sverige) får kompensasjon for de høye energiprisene i 2021-2022.¹⁸ Støtten baseres på strømforbruk i perioden oktober 2021 til september 2022 (altså historisk forbruk), og vil være på 79 øre/kWh i prisområde 4 og 50 øre/kWh i prisområde 3. Beløpet er basert på flaskehalsinntektene til Svenska Kraftnät som i praksis deles ut til forbrukere.¹⁹ Utbetalingene vil skje automatisk gjennom Försäkringskassan, som har ansvaret for store deler av utbetalinger i trygdesystemet. Utbetalingen vil skje i februar 2023, dersom ingenting uforutsett skjer (Svenska Kraftnät, 2022a).

Videre annonserte myndighetene i Sverige 9. januar 2023 en økt stønad til husholdningene i alle fire prisområder som følge av høye strømpriser (Svenska Kraftnät, 2022b). I likhet med stønaden som skal utbetales i februar er den nye ordningen også basert på kompensasjon for priser som overstiger en viss grense. Det nye er at denne ordningen skal gjelde hele landet, samt at

¹⁸ Se Svenska kraftnäts hjemmesider for forklaring om elområdene: [Elområden \(Svenska kraftnät, svk.se\)](#)

¹⁹ Se nyhetssak på Svenska kraftnäts hjemmesider: [55 miljarder i kontantstöd till elanvändare \(Svenska kraftnät, svk.se\)](#)

det baseres på forbruket i november og desember 2022. Ettersom disse ordningene er basert på historisk forbruk innebærer dette ikke direkte manipulasjon av prissignalet i strømprisen og gir incentiver til strømsparing. Dersom forbrukere antar at en slik ordning vil bli videreført, vil det imidlertid svekke incentivene.

Sverige baserer seg dermed på støtteordningen knyttet til strømforbruk, i tillegg til at de støtter lavinntektsfamilier med barn direkte gjennom økning i bostøtten.

4.3 Finland

Finland har redusert merverdiavgiften på strøm fra 24 til 10 prosent, samt midlertidig fritatt innenlands persontransport for merverdiavgift. Dette gjelder alle skattebare reiser med tog, buss, taxi, fly og skip. Dette er initiativer for å redusere husholdningenes kostnader.

Videre har landet innført et husstandsfradrag for strømregninger betalt i perioden 1. januar 2023 til 30. april 2023. Fradraget gjelder dersom de totale kostnadene til husholdningen overstiger 2 000 euro i løpet av perioden. Støtten dekker 60 prosent av utgiftene mellom 2 000 og 6 000 euro, maksimalt 2 400 euro. Denne støtten overføres over skatteseddelen, og forutsetter dermed at husholdningen har inntekt som tilsvarer skatteinnbetalinger over det aktuelle støttsbeløpet.

Lavinntektsfamilier som ikke kan benytte seg av husstandsfradraget, som følge av for lave skatteinnbetalinger, vil ha rett til å motta et annet strømtilskudd. Her gjelder en egenandel på 400 euro i måneden. Dersom strømregningen overstiger dette vil husholdningen ha rett til en støtte på 60 prosent av strømutfgiftene fra 400 til 1 500 euro per måned, i maksimalt fire måneder (fra januar til og med april 2023). Det vil si at en husholdning kan motta maksimalt 660 euro i måneden, og 2 640 euro totalt over fire måneder. Denne støtten må søkes om, og vil overføres direkte til husholdningene skattefritt i tilfelle innvilgelse (Finansdepartementet Finland, 2022). Denne ordningen medfører at husholdningene vil spare mer på strøm inntil forbruket overstiger en viss grense, enn etter dette. Prissignalet i strømprisen dempes noe etter denne grensen, da deler av strømforbruket betales av myndighetene.

Barnefamilier fikk i tillegg en økning av barnetrygden i siste del av 2022.

Finland har dermed ordninger rettet direkte mot strømforbruk, en ekstra ordning for lavinntektsfamilier, i tillegg til en reduksjon i kostnaden på persontransport, for å nevne noe. Disse ordningene blir utbetalt på forskjellige vis, over skatteseddelen, som en direkte, skattefri overføring eller indirekte gjennom lavere kostnad ved bruk av transport.

4.4 Tyskland

I mars 2022 vedtok regjeringen i Tyskland å redusere bensin- og dieselpriiser midlertidig, samt å gi en engangsstøtte på 300 euro til alle som betaler inntektsskatt. Denne utbetalingen ble lagt til i lønnsutbetalingene i september (The Federal Government Germany, 2022). I tillegg mottok familier 100 euro per barn i engangsstøtte. Lavinntektsfamilier vil motta 200 euro per barn i engangsstøtte. Dette er altså ordninger som ikke påvirker strømforbruket direkte, men som avhjelper situasjonen med høye priser. Overføringer knyttet til barnebidraget bidrar til at barnefamilier får bedre råd, og er et spesielt treffsikkert virkemiddel når overføringen dobles for familier med lav inntekt. Disse ordningene påvirker dermed ikke prissignalet som strømprisen gir.

Tyskland har også vedtatt en plan for å redusere prisen på energivarer direkte. I november 2022 gikk regjeringen inn for et pristak på gass, som skal gjelde husholdninger, mindre bedrifter og offentlige institusjoner. Pristaket gjelder for forbruk opp til 80 prosent av det som er estimert som normalt energiforbruk for ulike husstander. Dersom husstanden brukere mer enn dette, betaler de selv den fulle prisen av energibruket. Denne ordningen skal tre i kraft i mars 2023, men vil på etterskudd dekke kostnader til energi som er medgått i årets første måneder. Ordningen skal være på plass minst frem til april 2024. Dette skal gi forutsigbarhet til husholdningene, men som diskutert tidligere er dette med på å svekke signalet energiprisen gir.

Videre har Tyskland redusert kostnaden ved å benytte offentlig transport, og gitt skattelette til bedrifter som benytter energi som en sentral innsatsfaktor. Disse tiltakene skal hjelpe husholdninger og bedrifter med å betale sine strømregninger i tiden som kommer.

Tyskland skal også støtte energibesparende oppussing av bygg, for å redusere energibehovet på lengre sikt. Dette tiltaket vil koste over 115 milliarder kroner (The Federal Government Germany, 2022).

Tyskland benytter dermed en kombinasjon av engangsutbetalinger til husholdninger, der barnefamilier og lavinntektsfamilier får ekstra utbetalinger, og prisreguleringer. I tillegg har de ordninger rettet mot bedrifter, samt ordninger for å legge til rette for til energibesparende tiltak på lengre sikt.

4.5 Nederland

Nederlands regjering vedtok i mars 2022 flere strømstøttetiltak til husholdninger og bedrifter. Personer med lav inntekt mottok en engangsstøtte på 800 euro. Opprinnelig skulle dette være en utbetaling på 200 euro, men myndighetene økte støtten til 800 euro i mars 2022, etter at

det ble klart at strømprisene ville holde et relativt høyt nivå fremover. For å motta dette beløpet måtte personene i løpet av minst én måned mellom januar og juli 2022 tjene mindre enn 120 prosent av grensen for å motta sosialhjelp. Dette ble videre justert for aleneforsørgere. Dette er en ordning som ikke gir adferdsendringer knyttet direkte til strømforbruket, men ordningen kan påvirke personer som tjener rundt grensen for å motta stønaden til å tilpasse sin inntekt slik at ordningen tilfaller dem.

I oktober 2022 ble det klart at myndighetene i Nederland gikk inn for et pristak på 0,4 euro/kWh for elektrisitet og 1,45 euro/m³ gass. Dette pristaket gjelder opp til en viss grense, og husholdningene betaler den fulle prisen dersom de overstiger denne grensen. I oktober ble det også klart at myndighetene gir ut en utbetaling på 190 euro til alle husholdninger, som kompensasjon for høye strømgjeldninger. Støttetiltakene i Nederland består dermed av både ordninger som kan sies å ikke påvirke strømprisens signaleffekt, gjennom direkte overføringer, og ordninger som påvirker prissignalet gjennom å manipulere prisen husholdningene betaler.

Videre har Nederland øremerket 150 millioner euro til å støtte sårbare husholdninger med høye strømgjeldninger til å gjennomføre strømsparende tiltak i hjemmet. Dette kan for eksempel være støtte til å isolere vegger bedre eller bytte gamle vinduer (Government of the Netherlands, 2022). Denne støtten må søkes om gjennom å dokumentere tiltak for strømsparing og lavt inntektsnivå.

For å hjelpe alle husholdninger har dermed myndighetene benyttet direkte overføringer til alle, direkte overføringer til lavinntektsfamilier og familier med barn, regulert prisen på strøm, samt øremerket støtte til energibesparende tiltak. Nederland har dermed satset på å kombinere flere tiltak for å hjelpe husholdningene med de høye strømgjeldningene.

4.6 Storbritannia

I Storbritannia har de fleste husholdninger makspris på strøm. Analytikerne advarer imidlertid om at maksprisen vil øke kraftig gjennom vinteren.

Landet har i lengre tid hatt ordninger som skal hjelpe lavinntekts-husholdninger med strømgjeldningen. Siden 2011 har strømleverandørene måttet tilby hjelp til husholdninger med lav inntekt. I 2022 ble denne ordningen utvidet for å hjelpe flere med de høye strømgjeldningene.

Ordningen innebærer en overføring på 150 pund til minstepensjonister og husholdninger som kategoriseres som energifattige. Dette er husholdninger med lav inntekt og høye strømgjeldninger, og det er identifisert flere faktorer som gjør at en husholdning faller inn under

definisjonen av energifattigdom (Ofgem, 2022). Dette inkluderer personer som har lav inntekt og allerede mottar visse behovsprøvde økonomiske støtteordninger, som inntektsstøtte, bostøtte, uføretrygd og arbeidsledighetstrygd. De som kvalifiserer til denne støtten, mottar overføringen gjennom elektrisitet- eller gasskontoen deres hos tilbyderen av strøm, som et avslag på regningen.

I mai 2022 ble det klart at alle husholdninger, uavhengig av økonomisk situasjon, skulle få en utbetaling på 400 pund for å hjelpe til med å betale strømregningene. Opprinnelig skulle dette være et lån som skulle tilbakebetales innen fem år, men dette har myndighetene nå gått bort ifra.

I slutten av november 2022 ble det klart at regjeringen i Storbritannia innfører en «energiprisgaranti» som skulle gjelde frem til april 2024. Senere ble det klart at denne garantien i første omgang kun gjelder til april 2023. Maksprisgarantien skal redusere maksprisen en husholdning kan betale for energiforbruk gjennom året, gjennom å pålegge energitilbyderne en makspris per enhet elektrisitet eller gass de tilbyr. Denne maksprisen varierer over landet, samt med hvorvidt husholdningene har en variabel- eller fastprisavtale på strøm. Maksprisene ble i første omgang angitt for perioden oktober til desember 2022, og er deretter revidert og angitt for januar til mars 2023. Fra april 2023 er det forventet at maksprisen økes.

Ifølge prognoser vil denne ordningen spare en gjennomsnittlig husholdning 900 pund på strømregningene i løpet av denne vinteren 2022/23. Denne støtten går igjennom strømleverandørene, og trekkes ifra på strømregningene (Government UK, 2022).

Storbritannia benytter dermed en kombinasjon av strømsøttetiltak tilknyttet engangsoverføringer, støtte basert på energiforbruk og pristak, samt ordninger rettet mot utsatte grupper, som lavinntektsfamilier og pensjonister.

4.7 Østerrike

Østerrike har iverksatt en rekke ulike tiltak for å hjelpe husholdningene med strømregningene. Ett av tiltakene er en kupong verdt 150 euro som sendes til alle adresser der én eller flere personer registrert som fastboende (Bundesministerium Finanzen, 2022). Denne kupongen kan innløses, og trekkes ifra på strømregningen gitt at husholdningens inntekt er under en viss grense. For husholdninger med én person er denne inntektsgrensen på 55 000 euro i året. Dette gjelder altså en høy andel av befolkningen. I tillegg får personer som har inntekt under grensen for

skattbar inntekt en utbetaling på 100 euro. I august 2022 ble det annonsert en hjelpepakke til blant annet pensjonister og bønder, som skulle gi disse en utbetaling på 500 euro.

I september 2022 ble det klart at Østerrike går inn for et pristak på strømforbruk. Ved forbruk opp til 2 900 KWh skal husholdningene maksimalt betale 10 sent/kWh. For forbruk over denne grensen betaler husholdningene den fulle prisen. Denne ordningen ønskes videreført til 2024.

Videre gir regjeringen 150 millioner euro øremerket til å redusere kostnadene ved offentlig transport. Østerrike har dermed ordninger rettet mot de med lavest lønninger, samt en ordning for å hjelpe alle husholdninger gjennom subsidiering av offentlig transport.

4.8 Canada

Canada er ikke påvirket på samme måte som europeiske land av energikrisen i 2022. Derfor ser vi her på ordninger som eksisterte også før energikrisen tiltok. Landet har iverksatt flere tiltak for å redusere husholdningers utgifter til oppvarming av sine hjem. Flertallet av husholdninger i Canada benytter olje til oppvarming. Dette vil myndighetene endre på, gjennom finansiering av «Canada Greener Homes Initiative», som ble lansert i mai 2021.

Gjennom dette initiativet kan husholdninger motta opp støtte til blant annet bedre isolasjon av hus, bytte av vinduer og dører, installasjon av termostat og/eller solcellepaneler. Til dette kan man motta opp til 5 000 dollar gjennom en søknadsprosess. I tillegg er det mulig å søke om et rentefritt lån på opptil 40 000 dollar for gjennomføring av større energibesparende tiltak i hjemmet (Government of Canada, 2022a).

I tilknytning til «Canada Greener Homes Initiative» er det i november 2022 lansert et tiltak spesielt rettet mot lavinntektsfamilier som ønsker å investere i varmepumpe. Disse kan motta opp til 5 000 dollar ved å bytte fra oljefyring til varmepumper. Dette er ment å dekke de fleste kostnadene ved byttet, og vil spare en gjennomsnittlig husholdning flere tusen dollar i året på energikostnader. For å motta støtten må husholdningen ha en inntekt etter skatt under medianinntekten i befolkningen, justert etter husholdningsstørrelse (Government of Canada, 2022b).

Canada støtter dermed lavinntektsfamilier samtidig som de sørger for et mer effektivt og fornybart energiforbruk i mange av landets husholdninger. Denne støtten utbetales dersom husholdningen selv ønsker å investere i energieffektiviserende tiltak, og er dermed forutsatt eget initiativ.

4.9 Oppsummering av krisetiltak i andre land

Flere av landene det er naturlig å sammenlikne Norge med har benyttet mange av de samme tiltakene for å hjelpe husholdninger og bedrifter med høye strømsregninger. I dette kapitlet har vi hovedsakelig fokusert på støtteordninger rettet mot husholdninger, samt hvordan disse støtteordningene blir administrert og utbetalt.

Engangsutbetalinger knyttet til lønnsutbetalingen, barnetrygden eller sosialhjelpen synes å være vanlige virkemidler benyttet i disse landene. Noen har i tillegg valgt å gi støtte basert på energi forbruk, samt subsidiere energiprisene. Videre er det flere land som har innført støttetiltak for å motivere til endringer i energiforbruk på lengre sikt, ved å gi støtte til energieffektiviserende tiltak i husholdningene.

5 Litteratur om energifattigdom

Som nevnt innledningsvis er ikke energifattigdom et utbredt fenomen i Norge. Vi har derfor sett på den internasjonale litteraturen om energifattigdom og virkemidler mot energifattigdom for å se om det er noe å lære.

Det er forsket mest på energifattigdom og virkemidler mot energifattigdom i de landene der dette problemet er mest utbredt. Vi ser her bort fra de delene av litteraturen som dreier seg om ekstrem energifattigdom i utviklingsland, fordi løsningene på disse landenes utfordringer vil ha lav overføringsverdi til norske forhold. I Europa er det en nokså bred litteratur fra Storbritannia, Spania og Øst-Europa – altså i de områdene der problemet er størst på kontinentet (som vist på Figur 2.3). Det er likevel begrenset overførbarhet av tiltak, særlig fra Øst-Europa, på grunn av helt annerledes boligstandard (Buzar, 2007). Det er få artikler som dreier seg om enkeltland i Norden. Der nordiske land nevnes, er det oftest som eksempler til etterfølgelse for andre land i EU. Vi finner også noen aktuelle artikler fra Canada, som kan være relevante pga. klima som ligner det norske.

Den eksisterende litteraturen på energifattigdom kan sorteres i følgende kategorier:

1. **Deskriptive oversikter** kan brukes til å få oversikt over omfanget av energifattigdom, hvilke indikatorer som kan brukes til å måle energifattigdom og hvilke virkemidler og tiltak som er implementert i andre land. Slike studier er et godt utgangspunkt for videre forskning på feltet. Men selv om slike studier beskriver både energifattigdom, implementerte tiltak og *best practices*, kan de ikke uten videre si noe om effekten av tiltak.
2. **Virkningsstudier** forsøker å finne ut av virkninger av virkemidler og tiltak, hvilke virkemidler og tiltak er mest effektive for å bekjempe energifattigdom, og evaluere effekten av enkelttiltak. Studiene kan grovt deles inn i to metodiske grupper:
 - a. **Aggregerte, makroøkonomiske studier** sammenlikner energifattigdom og motvirkende tiltak i ulike land på tvers, kontrollert for et utvalg forskjeller mellom landene, for eksempel makroøkonomiske størrelser, demografi og andre forhold. Slike studier er nyttige for å si noe overordnet om hva som kjennetegner land med høy og lav grad av energifattigdom, som gir indikasjoner på hvilke tiltakskategorier som kan hjelpe. Disse studiene kan også brukes til å kategorisere land, og identifisere de landene eller områdene som likner mest på Norge og som dermed har høyest overføringsverdi. Imidlertid vil slike aggregerte studier «flate ut» dataene og se på gjennomsnittsstørrelser for hvert land, så det er vanskelig å si noe om spesifikke tiltak.

- b. **Mikroøkonomiske studier** som bruker økonometriske metoder for å identifisere tiltaks-effekter i et enkelt land eller område, ved å sammenlikne med kontrafaktiske scenarier. Hvis slike studier utformes riktig, kan de si noe om den kausale effekten av tiltak. Dermed er denne typen studier mest robuste for å evaluere effekten av enkelttiltak. Men overføringsverdien av studiene til norske forhold vil kunne være begrenset hvis de strukturelle forholdene i landet som studeres ikke likner de norske.
- 3. **Metodiske diskusjoner** om målemetoder og indikatorer for energifattigdom. Slike studier er nyttige for å forstå kompleksiteten i hvordan energifattigdom kan måles og hvilke følger det får for eksempel for omfanget av energifattigdom i et land. Årsaken til at man fokuserer på dette i litteraturen er todelt. Før det første kan forskerne risikere å basere sine studier på en feil andel av populasjonen, som gjør at deres resultater blir mindre gyldige og relevante. For det andre risikerer myndighetene å feilidentifisere de utsatte husholdningene og dermed utforme lite treffsikre tiltak som ikke hjelper dem de er ment å hjelpe.
- 4. **Kvalitative studier** er ofte basert på intervjuer hos et fåtall enkelthusholdninger. Problemstillingene handler ofte om hvordan personer som opplever energifattigdom selv beskriver sin situasjon og hva de selv gjør for å takle energifattigdom (såkalte *coping strategies*). I tillegg til at de har egenverdi, kan studiene brukes til en foranalyse av hvilke kvantitative indikatorer som kan brukes i måling av energifattigdom. Men fordi slike studier ofte har ganske få respondenter, utgjør de ikke nødvendigvis et representativt utvalg, og resultatene kan ikke brukes til å si noe om generaliserbare effekter av ulike tiltak.

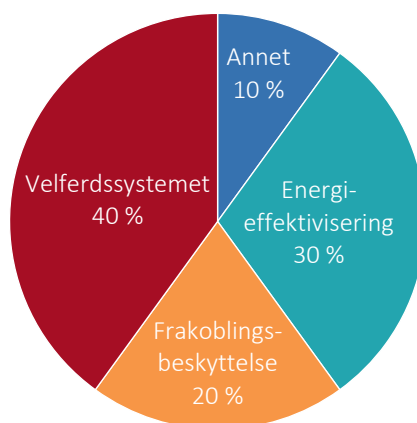
Vi gjennomgår en del studier, gruppert etter denne kategoriseringen i kapitlene 5.1 til 5.4 nedenfor. Studier av virkninger av ulike tiltak og virkemidler er de mest relevante i vår kontekst. Derfor konsentrerer vi oss om disse. I kapittel 5.5 diskuterer vi i hvilken grad resultatene fra litteraturen lar seg overføre til norske forhold, før vi oppsummerer litteraturgjennomgangen og diskuterer kunnskapshull i kapittel 5.6.

5.1 Deskriptive oversikter og rådgiving fra EU

EU har satt energifattigdom på dagsorden, og det finnes en rekke oversiktsartikler, rapporter og håndbøker utgitt på vegne av ulike instanser i EU. Flere av disse rapportene gjennomgår hvordan medlemslandene arbeider med energifattigdomsproblemet, og hvilke tiltak som er iverksatt for å løse det (Bouzarovski mfl. (2020), Thomson og Bouzarovski (2018), Dobbins mfl. (2019), Pye mfl. (2015b)).

En sentral rapport om EU, finansiert av Europakommisjonen, som det ofte blir henvist til i forskningslitteraturen, er Pye mfl. (2015b). Her vurderer forfatterne hvordan EUs medlemsland håndterer energifattigdom og sårbare husholdninger, og hvilke avhjelpende tiltak som er implementert. De finner at finansielle virkemidler spiller en avgjørende rolle for å hjelpe sårbare husholdninger på kort sikt. Mange medlemsland bruker det eksisterende velferdssystemet for å identifisere og utbetale støtte, og noen gir også subsidierte energipriser til utsatte grupper. Støtte til energieffektivisering brukes også i stor grad, og ses på som en mer langvarig og strukturell løsning på problemet, mens enkelte land har forbrukerbeskyttende krisetiltak som sitt primære virkemiddel. Se Figur 5.1 for fordelingen mellom de ulike tiltakene. Se også Schumacher mfl. (2015) for en liknende rapport.

Figur 5.1 **Primære virkemidler for å beskytte sårbare husholdninger og bekjempe energifattigdom blant EUs medlemsland**



Kilde: Vista Analyse, basert på Pye mfl. (2015b)

I vedlegget²⁰ gir Pye mfl. (2015b) en detaljert oversikt over hvordan hvert enkelt land arbeider med energifattigdom, samt en gjennomgang av en rekke forskningsprosjekter med følgende relevante funn om effektive tiltak:

- Lavkostnadstiltak i samarbeid med energirådgivere ga nettobesparelser for både sårbare husholdninger og for myndighetene.
- Mer omfattende energieffektiviseringstiltak er viktige for å forbedre levekårene til sårbare husholdninger på sikt, og bør understøttes av regulatoriske bestemmelser og gode incentivordninger for å sikre at leietakere også får nytte av slike tiltak.

²⁰ Vedlegget finnes på Europakommisjonens hjemmesider: [Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures: Appendices to main report \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/energy/poverty/)

- Smartmålere kan være et viktig verktøy for å skape bevissthet om eget energiforbruk.
- Det er viktig å skaffe informasjon om hvem de mest sårbare husholdningene er, slik at tiltakene kan målrettes mot dem.

Bouzarovski mfl. (2021) gjennomgår deler av litteraturen på energifattigdom i Europa som er publisert etter 2015. De gjennomgår et stort antall forskningsartikler, rapporter, lovendringer, osv., og knytter denne gjennomgangen til en analyse av hvert medlemsland sitt «National Energy and Climate Plan» (NECP) for blant annet å se hvordan ulike land arbeider med å redusere omfanget av energifattigdom. Hvert medlemsland i EU må utarbeide en NECP som viser hvordan landet planlegger å bidra til at EU når sine klimamål for 2030. Energieffektivisering er et av områdene som må inkluderes i planen.²¹ Bouzarovski mfl. (2021) finner at det er rettet et særlig sterkt søkelys på energieffektivisering og oppussing av boligmassen i de fleste av EU-landenes planer, både mot sårbare husholdninger og mot befolkningen for øvrig.

Det er i tillegg flere pågående forskningsprosjekter om energifattigdomsproblemet finansiert av EU gjennom midler fra *Horizon 2020*, blant annet:

- **STEP** (*Solutions to Tackle Energy Poverty*), med fokus på endringer av forbruket og lavkostnadstiltak.
- **ENPOR**, med fokus på leiemarkedet
- **SocialWatt**, med fokus på innovative finansieringsmetoder for effektiviseringstiltak.

Europakommisjonen har etablert rådgivingsorganet EPAH (Energy Poverty Advisory Hub), som blant annet har utarbeidet en håndbok (EPAH, 2022) som lokale myndigheter kan bruke for å tilpasse løsningene til sine lokale forhold.²² EPAH driver også en interaktiv database over internasjonale og lokale prosjekter som er rettet mot bekjempelsen av energifattigdom.²³

EU-Kommisjonen har utgitt en oversikt over virkemidler som medlemslandene kan bruke for å avhjelpe mot høye energipriser (European Commission, 2021). EU er også nær å vedta nye krav til energieffektivisering av bygg, som også kan bli gjeldende for eksisterende boliger og næringsbygg.²⁴

²¹ Se beskrivelse på Europakommisjonens hjemmeside: [National energy and climate plans \(NECPs\) \(europa.eu\)](https://europa.eu/national-energy-climate-plans)

²² EPAH etterfølger EPOV (Energi Poverty Observatory). For publikasjoner utgitt av EPOV, se EPAH sine hjemmesider: [Publications \(europa.eu\)](https://europa.eu/publications)

²³ Databasen finnes på EPAH sine hjemmesider: [EPAH ATLAS \(europa.eu\)](https://europa.eu/epah-atlas)

²⁴ Se nyhetssak på Huseierenes hjemmesider: [Ett skritt nærmere strengere energikrav fra EU: Når må i såfall norske boliger endres? \(Huseierne, huseierne.no\)](https://huseierne.no/ett-skritt-naermere-strengere-energikrav-fra-eu)

5.2 Studier av virkninger av tiltak og virkemidler

En annen kategori av studier forsøker å finne ut av virkninger av ulike tiltak og virkemidler, bl.a. hvilke virkemidler og tiltak er mest effektive for å bekjempe energifattigdom.

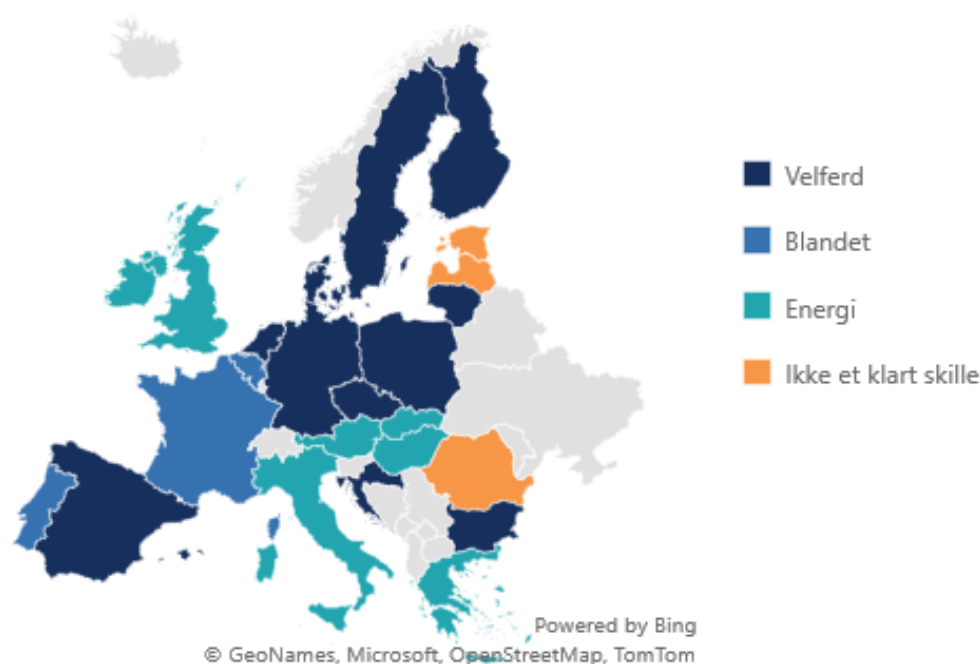
5.2.1 Enkelttiltak eller -virkemidler alene løser ikke problemet

Primc og Slabe-Erker (2020) undersøker effekten på energifattigdom av interaksjonen mellom tre ulike aggregerte makroøkonomiske drivere av energifattigdom:

1. lav inntekt
2. høye energipriser
3. om energifattigdom møtes med velferdspolitik eller energipolitikk

Sistnevnte distinksjon henter de fra Pye mfl. (2015b), som subjektivt kategoriserer landene basert på i hvilken grad energifattigdom ses på som et særegent fenomen løst med energispesifikke tiltak som energieffektivisering og subsidierte energipriser («energy policy») eller som en type generell fattigdom som hører til det inntektsstøttende velferdssystemet («social policy»). Figur 5.2 viser et kart der EUs medlemsland er kategorisert i henhold til denne distinksjonen. Noka mfl. (2019) diskuterer denne distinksjonen grundigere.

Figur 5.2 Ulike innfallsvinkler til energifattigdom EUs medlemsland

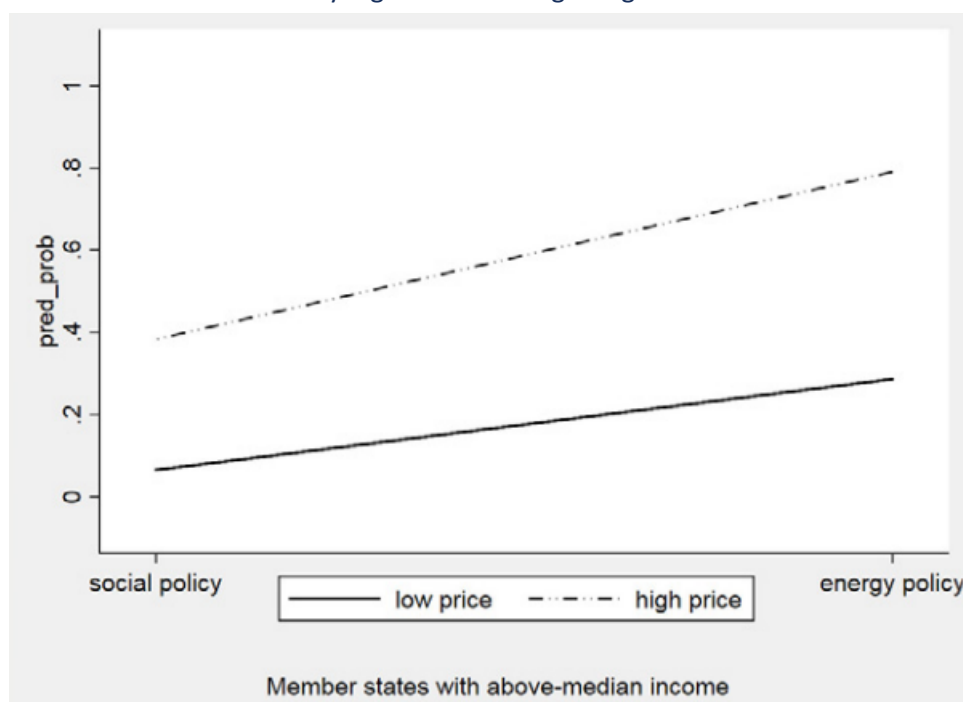


Kilde: Vista Analyse, basert på Pye mfl. (2015b)

Basert på makroøkonomiske data for 2015 undersøker Primc og Slabe-Erker (2020) virkningen av de ulike driverne av energifattigdom i alle EUs medlemsland. De gjør flere interessante funn:

- Bruk av velferdspolitiske virkemidler ser ut til å redusere graden av energifattigdom mer enn energipolitiske virkemidler, både for lav- og høyinntektsland og for lave og høye energipriser. Figur 5.3 illustrerer denne sammenhengen for høyinntektsland, se artikkelen for figuren for lavinntektsland. I figuren indikerer den vertikale aksen den forventede sannsynligheten at landet er energifattig, og den horisontale aksen hvilken type politikk som hovedsakelig føres for å bekjempe energifattigdom. Den stiplede linje er for høye energipriser, og den heltrukne for lave energipriser. En brattere linje betyr at det er mer effektivt med sosiale virkemidler enn med energipolitiske. Et interessant resultat er at for høyinntektsland vil bruken av det generelle velferdssystemet redusere sannsynligheten for energifattigdom mer når prisene er høye enn når de er lave (fordi helningen er brattere for høye priser). Dette indikerer at det for Norges del, med de nåværende høye energiprisene, kan være en god løsning å fokusere på å støtte sårbare husholdninger gjennom velferdssystemet enn gjennom prissubsidiering.
- De finner at ingen enkeltdriver er en nødvendig betingelse for fraværet eller tilstedeværelsen av energifattigdom. Dette betyr et land kan ha høy grad av energifattigdom selv om en av driverne mangler – og ingen enkeltdriver må være til stede for at et land skal ha lav grad av energifattigdom.
- Forfatterne finner to tilstrekkelige betingelser for at et land har lav grad av energifattigdom. Den første konfigurasjonen er at landet har høy medianinntekt og et godt sosialt sikkerhetsnett, der energiprisene spiller liten rolle. Den andre konfigurasjonen er høy medianinntekt og lave energipriser, der sosial- eller energipolitisk innfallsvinkel til energifattigdom spiller liten rolle. Dermed er det ingen enkelttiltak som alene er tilstrekkelig for å ha lite energifattigdom. Norge har historisk hatt høy medianinntekt, et solid sosialt sikkerhetsnett og lave energipriser. Med de nåværende høye energiprisene forsterker dette resultatet budskapet om at bruk av velferdssystemet er et nyttig virkemiddel.

Figur 5.3 Predikerte sannsynligheter for energifattigdom i rikere land



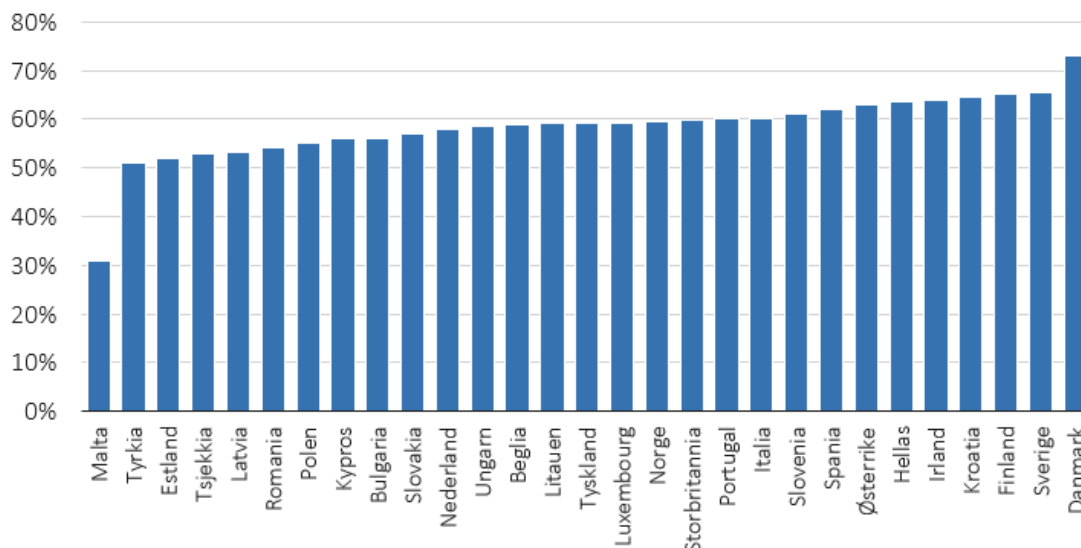
Kilde: Primc og Slabe-Erker (2020), figur 1

Studien over er basert på et tverrsnitt av EU-land i et enkeltår, hvor Norge ikke inngår i analysen. Rodriguez-Alvarez mfl. (2021) gjennomfører derimot en aggregert komparativ studie med paneldata, altså data på tvers av land og over tid. Forfatterne studerer 30 europeiske land, inkludert Norge, i perioden fra 2005 til 2018. De analyserer hvilke faktorer påvirker energifattigdom og bruker økonometriske metoder til å estimere hvor mye energifattigdommen kan reduseres i hvert enkelt land, gitt den sosioøkonomiske konteksten i landet. Forfatterne regner ut forskjellen mellom et lands teoretiske minimumsnivå av energifattigdom, gitt de forklarende faktorene, og landets nåværende nivå av energifattigdom. De måler graden av energifattigdom ved hjelp av en veid indeks av tre variabler: andelen som strever med å holde boligen varm, andelen som ikke får betalt energiregningen og andelen med energiineffektive boforhold. For å korrigere for forskjeller mellom landene tar forfatterne blant annet hensyn til BNP per innbygger, energipriser, befolkningstetthet, andelen eldre, ulikhet (Gini-koeffisienter), og tidsinvariante faktorer for hvert land, som geografi og klima. Deretter kvantifiserer de effekten av ulike typer virkemidler som er bruk for å bekjempe energifattigdom.

Rodriguez-Alvarez mfl. (2021) regner ut det de kaller *energifattigdomseffektiviteten* til hvert land, altså i hvilken grad landet er nært sitt teoretiske minimumsnivå på energifattigdom. Et interessant funn er at Norges gjennomsnittlige effektivitet i denne perioden ligger blant midten av landene med en score på omtrent 60 prosent, der 100 prosent indikerer full effektivitet, se Figur 5.4. Norge har imidlertid økt sin effektivitet i løpet av perioden, og har en effektivitet i 2018

på mellom 80 og 90 prosent. Alle landene er i en trend av økende trend av effektivitet, med unntak av Irland, som, forfatterne påpeker, var det landet man også så en redusert investering i velferdspolitiske tiltak i perioden.

Figur 5.4 Gjennomsnittlig energifattigdomseffektivitet i perioden 2005–2018



Kilde: Vista Analyse, basert på Rodriguez-Alvarez mfl. (2021)

Rodriguez-Alvarez mfl. (2021) trekker frem bruken av sosiale støttetiltak som en signifikant faktor i å redusere energifattigdom. Sosiale støttetiltak er definert som andelen BNP brukt på overføringer til husholdninger som er utsatt for visse sosiale, helsemessige og økonomiske risiki og behov. Eksempler på slike risiki er uførhet, sykdom, alderdom, etterlatte, forsørgeransvar og arbeidsledighet. I tillegg bidrar også energieffektiviserende tiltak, prisreduserende tiltak og generelt økte inntekter til å redusere energifattigdom, viser denne studien. Fordelen med et inntektsstøttende tiltak versus et prisreduserende tiltak er, ifølge forfatterne, at mottakerne selv kan fordele midlene mellom konkurrerende behov.

Viktigheten av å bruke økonomiske virkemidler som øker inntekten til utsatte husholdninger blir også fremhevet av Costa-Campi mfl. (2019). De gjør en økonometrisk analyse av mikroøkonomiske paneldata for å identifisere sammenhengen mellom energifattigdom, energiforbruk og elementer knyttet til husholdningsinntekter i Spania. Alle de sterkeste forklaringsvariablene for energifattigdom i deres modell korrelerer med husholdningsinntekt: arbeidsledighet, lav utdanning, én-personhusholdninger og aleneforeldre. De finner en lavere sammenheng mellom energifattigdom og boligkarakteristika som korrelerer med energieffektivitet, men forklarer at energifattigdom er et sammensatt problem, som også krever investeringer i energieffektivitet. Det er mulig at resultatene har begrenset overføringsverdi til Norge, på grunn av strukturelle forskjeller mellom Spania og Norge. Men denne mikroøkonomiske studien har liknende

resultater som de makroøkonomiske studiene nevnt over, om at generelle velferdspolitiske virkemidler er effektive for å bekjempe energifattigdom.

Legendre og Ricci (2015) finner imidlertid at energieffektivisering er det mest effektive virkemiddelet, selv om målrettede støttetiltak til energieffektivisering ifølge dem bør kombineres med økonomisk støtte for å avhjelpe sårbare husholdninger på kort sikt. Ved hjelp av franske mikroøkonomiske husholdningsdata undersøker de årsaker til at husholdninger som ellers ikke er fattige likevel opplever energifattigdom på grunn av høye energipriser. De finner at dårlig isolerte boliger øker risikoen for å havne i energifattigdom betraktelig.

Alvarez og Tol (2021) evaluerer effekten av et spansk støtteprogram for å bekjempe energifattigdom.²⁵ Programmet gir prissubsidier til utsatte husholdninger (arbeidsledige, minstepensjonister og storfamilier). Forfatterne bruker økonometriske metoder som er ment å finne den kausale effekten av programmet på omfanget av energifattigdom, og baserer analysen på data fra rundt 2 700 husholdninger mellom 2008 og 2011. Deres resultater indikerer at programmet hadde ingen effekt på evnen til å holde huset tilstrekkelig varmt og på bygningskvaliteten, og at andelen som er forsinket i betalingen av energiregningene attpåtil hadde økt. Forfatterne mener at denne kontraintuitive effekten skyldes at husholdningene utsatte å betale regningene sine i påvente av støtten. Forfatterne forklarer at en svakhet med ordningen er at den var søknadsbasert, ikke automatisk. Dermed traff ikke ordningen de aller mest utsatte, som ofte enten ikke visste om ordningen eller hvordan man søker. I tillegg var ikke ordningen inntektsprøvd, som gjorde at velstående barnefamilier også kunne få støtte. Dette vil redusere virkningen på energifattighedsindikatorer, som høyinntektsfamilier ikke påvirker. Problemer med lave søknadstall, manglende kunnskap om ordningen og krevende søknadsprosesser finner også Raissi og Reames (2020), som kvalitativt evaluerer en amerikansk ordning (Weatherization Assistance Program, WAP) ment å gi støtte til enkle etterisoleringsgrep for lavinntektsusholdninger.

Nylig ble en artikkel som ser på strømsøttetiltak i Ontario i Canada mellom 2003 og 2018 utgitt, se Das mfl. (2022). Denne vurderer hele 40 initiativer som støtter personer i energifattigdom, innenfor flere politikkområder. Dette inkluderer initiativer innen boligpolitikk, helsesektoren, energibesparende tiltak og tiltak for å avhjelpe klimaendringene. Evalueringen av disse viser til at de fleste tiltakene er ment å hjelpe husholdningene på kort sikt, mens få tiltak tar tak i de bakkenforliggende årsakene og legger til rette for langsiktig bedring. Forfatterne hevder at myndighetene har for lav kunnskap om årsakene til energifattigdom, og at tiltakene som finnes derfor ikke er godt nok utformet. Tiltak bør ifølge dem rettes mot å senke energiprisene, bedre

²⁵ Programmet heter *Bono Social de Electricidad*, og har senere gjennomgått endringer.

boligsituasjonen og heve inntekten for de med lav inntekt samtidig – mao. at man bruker tiltak for å bekjempe alle tre årsakene til energifattigdom samtidig. Tiltak har i for stor grad rettet seg mot kun én disse utfordringene.

-
- Det finnes ikke enkeltvirkemidler eller enkelttiltak som alene løser problemet med energifattigdom.
 - Noen studier viser at inntektsstøttende velferdstiltak er mest effektive, mens andre viser at energieffektiviseringstiltak er viktigst.
 - De fleste studiene trekker frem at en kombinasjon av tiltak er viktig.
-

5.2.2 Virkemidler bør ta hensyn til markedssvikten for energieffektivisering i leiemarkedet

Det såkalte «energieffektiviseringsgapet» – at tilsynelatende lønnsomme investeringer i energieffektivitet ikke blir gjennomført – er grundig studert i litteraturen. Gerarden mfl. (2015) peker på tre forklaringer: markedssvikt (f.eks. asymmetrisk informasjon, ufullstendige kontrakter), irrasjonell adferd (for eksempel legger mange større vekt på nåtid enn framtid i sine vurderinger, såkalt nåtidsskjevhet) og målefeil. Gillingham og Palmer (2014) drøfter energieffektiviseringspolitikken i lys av energieffektiviseringsgapet. Jaffe og Stavins (1994) er et viktig tidlig bidrag i denne litteraturen.

Det er også godt etablert i litteraturen at incentivene til energieffektivisering ikke er riktige i leiemarkedet. Gillingham mfl. (2012) finner at eierboliger i California har 12–20 prosent større sannsynlighet til å ha være isolert enn utleieboliger. Det finnes også empirisk støtte i litteraturen for at leietakere gjennomfører færre investeringer i energieffektivisering enn huseiere (Krishnamurthy & Kriström, 2015; Hope & Booth, 2014).

Finansiering er ett problem: leietakeren ikke kan ta investeringen med seg videre. Legendre og Ricci (2015) peker på at rentefrie lån til energieffektivisering ikke uten videre treffer de mest utsatte gruppene de er ment å treffe, fordi disse oftere er leietakere og har lavere låneevne enn huseiere. Det samme gjelder skattefradrag til energieffektivisering: huseiere investerer oftere i slike tiltak enn leietakere, fordi slike tiltak kun er effektive om mottakeren er i skatteposisjon og fordi skattefradrag kan påvirke marginalbeskatningen mer for høyinntektshusholdninger enn for dem med lav inntekt (Schleich, 2019). Schleich (2019), som undersøker forskjeller i energieffektiviseringsinvesteringer mellom land og etter inntekt, mener at tiltak kan målrettes mot dem med lavere inntekter, og viser til tyske og franske ordninger, som gir energisparingsråd til lavinntektshusholdninger, gjennomfører lav- og mellomkosttiltak, mm. Bird og Hernández (2012)

gjennomgår flere ulike måter myndigheter kan forsøke å løse dette problemet med eie-leie-incentivene. De nevner alternative finansieringsmetoder (for eksempel obligasjoner knyttet til boligen) og regulering av energieffektivitetskrav som mulige løsninger.

Asymmetrisk informasjon er et annet problem. Leietakeren kjenner ikke til boligstandarden før kontrakten inngås, og utleieren kjenner ikke til leietakerens adferd (dvs. energiforbruk).

(Giraudet, 2020) analyserer og systematiserer barrierer knyttet til informasjon. Standarder og energimerking av utleieboliger kan være en løsning her. Fabra og Bian (2020) undersøker utleierens incentiver til å informere om energisertifikater i det spanske leiemarkedet. I en ny artikkel diskuterer Lambin mfl. (2023) problemstillingene knyttet til asymmetrisk informasjon og energieffektivisering i leiemarkedet. De undersøker bl.a. virkninger boligens energieffektivitetssertifisering (EPC – energy performance certificate – som ligner på energimerking på hvitevarer), og finner at disse bidrar til en optimal løsning, men bare når leietakeren betaler energiutgifter i sin helhet.

Energirådgivning og andre lavterskelordninger trekkes frem som viktige av Pillai mfl. (2021), som analyserer en irsk støtteordning for etterisolering. Artikkelen undersøker grunner til at lavinntektshusholdninger lar være å gjennomføre, selv om de har fått støtte (dvs. finansielle skranker er ikke til stedet). De konkluderer med at husholdningene har altfor dårlig informasjon om fremtidige gevinster ved tiltakene (både besparelsene og helsegevinster ved bedre inneklimate).

I noen land dekker bostøtten også oppvarmingsutgifter, samtidig som det stilles krav til at mottakerne har så lave leieutgifter som mulig. Dette gjør at bostøttmottakere ofte bor i lite energieffektive boliger, med høye energikostnader som dekkes av det offentlige. Derfor kan det hende at energikostnadene er så høye at de «spiser opp» fordelene av lave leiepriser, og at kravet om lave leiepriser på den måten fører til et netto tap for myndighetene. I en noe eldre studie finner imidlertid Grösche (2010) at den empiriske effekten av disse motsettende incentivene er lav i Tyskland. Men effekten vil avhenge av de faktiske oppvarmingskostnadene slik de er nå, slik at myndighetene bør være bevisst på slike effekter i utformingen av tiltak.

En del av litteraturen bruker elementer fra adferdsøkonomi for å gjøre arbeidet med energieffektivisering mer treffsikkert mot sårbare husholdninger, for eksempel ved å analysere individuelle beslutningsprosesser (DellaValle, 2019), bruk av «dulting»²⁶ eller *nudging* (Newell & Siikamäki, 2014), eller ved å kartlegge lavinntektshusholdningers spesifikke preferanser for energieffektiviseringstiltak (Damigos mfl., (2021)). Denne litteraturen er en del av en større

²⁶ Dulting («nudging» på engelsk) er betegnelse på små, uformelle virkemidler som har som formål å påvirke forbrukernes adferd i en bestemt retning. Det handler om å legge til rette for at forbrukere skal ta ønskede valg.

litteratur som kobler adferdsøkonomi til det såkalte energieffektivitetsgapet, som viser til at mange økonomisk rasjonelle energieffektiviseringstiltak ikke blir utført, selv for velstående husholdninger uten finansielle begrensninger. Se Abradi (2019) for en oversikt over den bredere litteraturen på feltet.

-
- Tiltak bør ta hensyn til markedssvikten energieffektivisering i leiemarkedet.
 - Funn fra adferdsøkonomi kan brukes til å forbedre arbeidet med energieffektivisering.
-

5.3 Måling av og indikatorer for energifattigdom

Det er vanskelig å måle omfanget av energifattigdom presist, og en betydelig del av litteraturen på området dreier seg om ulike måter å identifisere de energifattige husholdningene på.

Det finnes ingen omforent metode for å måle energifattigdom i litteraturen, men Rodriguez-Alvarez mfl. (2021) gir en oversikt over de tre vanligste metodene:

- **Objektiv måling av boforhold.** Denne metoden gjør målinger i folks hjem, for å observere relevante faktorer, for eksempel temperatur i oppholdsrom, fuktighet, råte, osv., som deretter sammenlignes med en gitt standard.
- **Objektiv måling av økonomiske forhold.** Slike målinger er basert på indikatorer som inntekt, bokostnader og energiutgifter. Eksempler i denne kategorien er:
 - **10-prosent-regelen:** Mer enn 10 prosent av inntekten brukes på å holde huset tilstrekkelig varmt.
 - **LIHC-metoden (Low Income High Cost):** Husholdningen har et høyere energibehov enn medianbehovet og en lavere inntekt enn 60 prosent av medianinntekten for lignende husholdninger.
 - **AFCP-metoden (After Fuel Cost Poverty):** Disponibel inntekt etter energi- og bokostnader er mindre enn 60 prosent av medianinntekten for lignende husholdninger.
- **Subjektiv måling.** Husholdningen gjør en egenvurdering av boforholdene, for eksempel om de mener at de greier å holde boligen tilstrekkelig varm.

Det er heller ingen omforent metode i litteraturen for hvordan metodene bør kategoriseres. Deller (2018) bruker for eksempel en annen inndeling enn Rodriguez-Alvarez mfl. (2021).

En endring i kriteriene for hvordan energifattigdom måles vil påvirke hvilke grupper som fremstår som mest utsatt. Fahmy mfl. (2011) argumenterer for at det ikke nødvendigvis er en overlap mellom subjektive og objektive estimater av energifattigdom: folk som sier at de strever

med å holde boligen tilstrekkelig varm (subjektivt kriterium) er ikke nødvendigvis de samme som faktisk hadde trengt å bruke mer enn ti prosent av inntekten sin på å holde bolig tilstrekkelig varm (objektivt kriterium). Å «holde boligen tilstrekkelig varm» er i seg selv subjektivt, men dette kriteriet kan gjøres objektivt, for eksempel: «være i stand til å holde temperaturen i boligens oppholdsrom på minst 20 grader».

Legendre og Ricci (2015) har analysert hvordan det målte omfanget av energifattigdom endres når man endrer metoden for måling av økonomiske forhold, og samtidig prøvd å finne hvilke typer husholdninger som er mer utsatt på tvers av de ulike metodene. De finner i sin studie av franske husholdningsdata at:

- En-personhusholdninger er mer utsatt enn de som bor sammen med en partner. Denne sammenhengen styrker seg for eldre, der aleneboende pensjonister er særlig sårbare for høye energipriser.
- Jo flere barn i som bor i husholdningen, desto større er risikoen for energifattigdom. Dette gjelder særlig for aleneforeldre.
- Leietakere er mer utsatt for å falle inn i energifattigdom enn huseiere. Dette tyder på, mener forfatterne, at energifattigdom i større grad trigges av den relativt lavere energieffektiviteten i leieboligene enn av økte kostnader.
- Et høyt utdanningsnivå reduserer risikoen for å have i energifattigdom. Forfatterne spekulerer i om høyere utdanning øker kunnskapen om effektiv energibruk i hjemmet.

Alvarez og Tol (2021) finner også disse kjennetegnene i sin studie av spanske husholdninger.

Fahmy, Gordon, & Patsios (2011) viser videre at de objektive kriteriene som legger grunnlaget for definisjonen av energifattigdom som brukes i seg selv påvirkes av hvilket inntektsbegrep som legges til grunn, for eksempel om inntekten justeres for husholdningsstørrelse. Dette medfører at man bør være forsiktig i tolkningen av data som alene er basert på objektive kriterier, særlig der man mangler informasjon om energipriser og boligtemperaturer. De viser også at den negative helseeffekten av energifattigdom er sterkere om man kontrollerer for subjektive erfaringer enn når man kun inkluderer objektive kriterier. Fordi objektive kriterier kan svikte i å fange de negative helsemessige konsekvensene av energifattigdom, mener Llorca mfl. (2020) at myndigheten vil få en mer presis målretting av tiltak om det tas hensyn til både objektive og subjektive forhold i utarbeidelsen av tiltak.

Deller (2018) studerer britiske, irske og franske data, og forklarer at et ensidig fokus på økonomiske indikatorer på energifattigdom kan føre til at myndighetene implementerer tiltak som

forbedrer «bildet» på energifattigdom, i stedet for tiltak som gir en størst mulig forbedring i velferd for en gitt kostnad. For eksempel er velferdsøkningen av å motta et kontantbeløp minst like stort, og gjerne større, enn velferdsøkningen av å redusere utgiftene til energi med det samme beløpet, fordi kontantbeløpet kan dekke flere behov hos husholdningen enn kun oppvarming.

Myndighetene bør også være bevisst på at treffsikkerheten av kostnadseffektive virkemidler kommer an på hvordan gevinsten av tiltaket måles. For eksempel viser Vilches mfl. (2017) at kostnadseffektive tiltak for etterisolering, altså basert på størst *energireduksjon* per krone, ikke nødvendigvis er et treffsikkert virkemiddel for å nå husholdningene som strever mest. Ifølge dem bør utvelgelsen av prosjekter først og fremst skje på bakgrunn av husholdningens eksisterende temperaturmessige komfort, samt av husholdningens mulighet til å betale energiregningene sine – altså at tiltaket for eksempel har størst mulig forbedring i *temperaturmessige komfort* per krone. Utformet på denne måten kan støtte til energieffektivisering bli et mer treffsikkert virkemiddel, mener forfatterne.

For en grundig gjennomgang av de ulike indikatorene brukt i EU og EUs medlemsland, se EPAH sin rapport (Energy Poverty Advisory Hub, 2022) og medfølgende [indikator-dashboard](#).²⁷

5.4 Kvalitative studier

Det finnes en ganske omfattende litteratur om energifattigdom som bruker kvalitative metoder (intervjuer). Denne litteraturen tar ofte utgangspunkt i sosiologiske teorier, og for eksempel om hvordan personer selv opplever energifattigdom og hva de gjør for å takle energifattigdom (såkalte *coping strategies*).

Disse problemstillingene er noe på siden av vårt oppdrag. De eneste studiene av energifattigdom i Norge er imidlertid i denne fagtradisjonen: Bredvold (2020) og Bredvold og Inderberg (2022) undersøker hvordan 17 norske husholdninger opplever energifattigdom og hva husholdninger selv gjør for å unngå den verste effekten av energifattigdom. Mange av funnene i denne studien samsvarer med tilsvarende undersøkelser fra Storbritannia (f.eks. Anderson, White og Finney (2012)). For en grundig gjennomgang av litteraturen på dette feltet, se litteraturkapitlet i Bredvold (2020).

²⁷ Se EPAH sine hjemmesider: [National indicators \(europa.eu\)](#)

5.5 Begrenset overførbarhet av resultater fra andre land

Energifattigdom arter seg ulikt i ulike land. Land har forskjellige energisystemer, energiinfrastruktur, bygningskvalitet, krav til isolasjon av bygg, alder på bygningsmassen, inntektsnivå, demografi, bosetningsmønstre, klima, politiske systemer, osv., som det må tas hensyn til i utforming av tiltak for det enkelte land Dobbins mfl. (2019). Det vil også være forskjeller innad i det enkelte land, for eksempel mellom by og bygd, eller områder med tørt og kaldt innenlandsklima versus steder vått og mildt marint klima, se Bouzarovski mfl. (2021).

Denne heterogeniteten mellom land og områder gjør at utformingen av virkemidler må avhenge av det enkelte steds konkrete situasjon, og at man bør være forsiktig med å generalisere resultater uten å gjøre en slik kontekstuell vurdering (Kyprianou, et al., 2019; Primc & Slabe-erker, 2020; Dubois & Meier, 2016). Disse advarslene går igjen i store deler av litteraturen: blant annet Bouzarovski mfl. (2021) etterlyser kritiske blikk på bruken av «best practices», der faren er at lokale suksesshistorier generaliseres uten å ta hensyn til kontekster. For metodiske prinsipper og eksempler på hvordan man kan overføre tiltak mellom nasjoner, se Williams mfl. (2014) og Noka mfl. (2019).

5.6 Oppsummering og kunnskapshull

En konklusjon fra denne litteraturgjennomgangen er at både årsaker til energifattigdom og mange andre forhold (klima, boligmasse, oppvarmingsteknologier, osv.) er ulike i ulike land. Et vellykket tiltak krever at man tar hensyn til lokale forhold. Man må dermed være varsom med å overføre såkalte «best practices» fra et land til et annet. I tillegg er det viktig å være bevisst på hvilke indikatorer som brukes til å måle omfanget av energifattigdom, da disse vil kunne påvirke hvilke tiltak som fremstår som mest gunstig. Studier som undersøker virkninger av tiltak og virkemidler mot energifattigdom er ofte fra land som har de største problemene med energifattigdom, som er land som i liten grad ligner på Norge. I den grad nordiske land inngår i slike studier, er de brukt som eksempler til etterfølgelse for andre land.

Likevel er det noen lærdommer å hente fra litteraturen.

Særlig interessant er arbeidet med å utarbeide ordninger som løser markedssvikten for energieffektivisering i leiemarkedet. Det finnes også studier som viser gode resultater med lavterskeltiltak for energieffektivisering, som ikke innebærer store investeringer og som dermed omgår denne markedssvikten. Andre studier undersøker hvordan elementer fra adferdøkonomi, som «nudging», kan brukes til å dulte folk til å gjennomføre energisparende tiltak i hjemmet. Flere

studier viser til behovet for velutformede støttekriterier, for å unngå lav treffsikkerhet og «feil» incentiver.

Effektive virkemidler bør rettes mot alle tre årsaker samtidig. Det er sprikende resultater av enkelttiltaks virkninger i litteraturen, men det er bred enighet om at en ensidig innsats mot én av de tre driverne av energifattigdom er mindre effektivt enn å arbeide med alle tre samtidig. Det vises også til at de rikere landene, som har generelle tiltak mot fattigdom, har minst problemer med energifattigdom.

De fleste studier av energifattigdom er enten store kvantitative studier, som sammenlikner aggregerte tall på tvers av ulike land, eller kvalitative studier av et fåtall enkelthusholdninger. De studiene som finnes av mikroøkonomiske effekter er fra land i Sør- og Øst-Europa, og har lav overføringsverdi til norske forhold. Generelt mangler det forskning på effekten av tiltak i nordiske land.

6 Relevans og anbefalinger for Husbanken

Formålet med kunnskapsgjennomgangen er å få et bedre grunnlag for å kunne videreutvikle Husbankens virkemidler i lys av utviklingen vi nå ser med økte strømpriser, renter og generelt økte priser.

I dette kapitlet gir vi en kort oppsummering av det vi vurderer som mest relevant fra kunnskapsgjennomgangen for å kunne videreutvikle Husbankens virkemidler med utgangspunkt i Husbankens samfunnsoppdrag:

“ Husbankens samfunnsoppdrag er å forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og bidra til at de som ikke selv klarer det kan skaffe og beholde en egnet bolig. Det er kommunene som har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, men Husbanken støtter opp om arbeidet gjennom økonomiske virkemidler (bostøtte, tilskudd og lån), kunnskapsutvikling og kompetanseoverføring.

Kommunal- og distriktsdepartementet

Kapitlet starter med en kort gjennomgang av kriterier for en god støtteordning, før vi vurderer Husbankens virkemidler med utgangspunkt i funnene fra de foregående kapitlene. I tråd med Husbankens samfunnsoppdrag og oppdragets mandat, konsentrerer vi oss om ulike former for strømsøtte til husholdningene, særlig overfor de økonomisk vanskeligstilte.

6.1 Kriterier for en god støtteordning

For å kunne vurdere ulike tiltak og virkemidler og komme med anbefalinger, må vi ta utgangspunkt i noen kriterier for hva som er gode eller relevante virkemidler. I utforming og evaluering av statlige tiltak og virkemidler er det vanlig å ta utgangspunkt i følgende to kriterier (Vista Analyse, 2017):

- Styringseffektivitet: Virkemiddelet skal gjøre det mulig å nå målet mest mulig treffsikkert
- Kostnadseffektivitet: Virkemiddelet skal gjøre at målet oppnås til så lave kostnader som mulig

Med **treffsikkert** menes det at virkemidler og tiltak når sine målgrupper. Med **styringseffektivitet** utvides perspektivet ved at det også undersøkes hvorvidt målene treffes effektivt. Med dette

menes i hvor stor grad målgruppen, og kun målgruppen, bruker virkemiddelet slik det er tiltenkt. Dersom kun en liten andel av målgruppen treffes, vil virkemidlet ha lav styringseffektivitet. Det samme gjelder dersom individer utenfor målgruppen tilgodesees og oppnår fordeler gjennom ordningene på bekostning av målgruppen.

Kostnadseffektivitet retter seg mot spørsmål om virkemidlene utnyttes effektivt eller om en bedre måloppnåelse kunne vært realisert med samme ressursinnsats. Med kostnader menes kostnader hos forvalter av støtteordningen, og alle øvrige ledd fram til sluttbruker. Sluttbrukers kostnader knyttet til bruk av støtteordningen skal også medregnes.

Ett mål per virkemiddel – tommelfingerregel

Kriteriene er viktige for å sikre en best mulig bruk av knappe ressurser. Økonomisk teori sier også klart at det er best å ha ett mål for hvert virkemiddel, ikke forsøke å nå flere mål med samme virkemiddel. Ønsker man å avhjelpe (kortsiktige) betalingsproblemer eller øke energieffektiviteten ved boliger der lavinntektshusholdninger bor? Eller begge deler? Hvis svaret er begge deler, bør det utarbeides to virkemidler som hver fyller kravene over.

6.1.1 Krav avledet av kriteriene

For at et virkemiddel eller tiltak skal være styrings- og kostnadseffektivt kreves det:

- En tydelig forståelse av problemet man ønsker å løse
 - Er problemet (energi-)fattigdom eller
 - Dårlig energieffektivitet/dårlig boligstandard?

Dersom problemet er sammensatt, f.eks. ved at fattigdom (lav inntekt) øker sannsynligheten for en bolig med lav energieffektivitet eller lav boligstandard, må sammenhengen mellom problemområdene beskrives.

- Tydelige mål for støtteordningen
 - Opprettholde levestandarden for målgruppen?
 - Sikre en minimumsinntekt etter strømregningen er betalt?
 - Redusere risikoen for å at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet på kort og lang sikt?
 - Unngå at sårbare grupper og vanskeligstilte på boligmarkedet havner i en fattigdomsfelle?
- Tydelig målgruppe

- Ønsker man å hjelpe de med lavest inntekt, barnefamilier eller eldre, eller alle husholdninger med å betale høye energiregninger?
- Leietagere og/eller husholdninger som eier egen bolig?
- Vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert de som står i fare for å bli vanskeligstilte?

Ofte kan de relevante målgruppene være overlappende med samme mål, men de kan likevel ha ulike incentiver og også rammes ulikt av høye strømpriser (f.eks. leieboere og eiere).

Kunnskapsgjennomgangen støtter opp under kravene. Mye av variasjonene i utformingene av støtteordningene kan i stor grad tilskrives at problemene de er rettet mot, mål og målgrupper varierer.

6.2 Husbankens virkemidler relatert til energifattigdom

Vi tar utgangspunkt i kriteriene over og i Husbankens samfunnsoppdrag og vurderer grunnlaget for å kunne utforme kostnads- og styringseffektive virkemidler mot energifattigdom.

6.2.1 Husbanken tilfredsstiller kravene til å kunne utforme gode virkemidler

Hva er problemet?

Historisk høye energipriser og en usikker situasjon i kraftmarkedet er det utløsende problemet som begrunner særskilte virkemidler mot det vi kan kalle energifattigdom.

Husbanken har en nasjonal kunnskapsrolle på det boligsosiale feltet. Dette innebærer at Husbanken også har kunnskap om hvem som har store boligutfordringer, og også om hvilke grupper som står i fare for å kunne komme i en vanskelig økonomisk situasjon som følge av økte boliggifter. Husbanken har også kunnskap om hvilke grupper som har utfordringer på boligmarkedet og hva utfordringene består i. Husbanken har med andre ord god innsikt og kunnskap om de direkte konsekvensene av økte energipriser for vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvilke grupper innenfor denne gruppen som kan komme i en særlig vanskelig situasjon på kort og lang sikt som følge av høye energipriser.

Lav energieffektivitet og dårlig boligstandard vil kunne forsterke problemet, men er etter våre vurderinger ikke det utløsende problemet for å vurdere strømsstøtte. Utfordringer med lav energieffektivitet og/eller boligstandard forsterkes av høye energipriser og rammer de vanskeligstilte sterkest. Gjennomgangen ovenfor viser at vanskeligstilte oftere bor i dårlige boliger, og at det er

færre i lavinntektsgrupper som eier egen bolig. Problematikken knyttet til energiltak og leieforhold, samt fleksibilitet til å kunne gjennomføre varige energiltak, er derfor relevant.

Hva er målet med en strømsøtteordning?

Vi oppfatter at målet med en strømsøtteordning er å beskytte husholdningene, og særlig vanskeligste på boligmarkedet, mot å komme i en varig fattigdomsfelle, sikre lavinntektsgrupper en minimum levestandard med muligheter til å opprettholde anstendige liv, og å bidra til at ikke flere blir langvarig eller varig vanskeligstilte som følge av perioder med høye energipriser.

I tillegg har de økte strømprisene og usikkerheten knyttet til disse synliggjort viktigheten av gode og energieffektive boliger. Kunnskapsgjennomgangen bekrefter dette. Dette tilsier at det også er behov for langsiktige virkemidler som kan bidra til et lavere energibehov på noe lengre sikt.

Hvem er målgruppen?

Målgruppen for Husbankens virkemidler er klart definert. Med høye energikostnader, økt rente og generelt høyere priser, vil målgruppen også bli større som følge av at flere møter økonomiske utfordringer knyttet til bolig. En stor andel av målgruppen er i leiemarkedet.

6.2.2 Husbankens individrettede virkemidler

Husbanken har per i dag følgende økonomiske virkemidler på individnivå:

- Bostøtte
- Startlån
- Lån til å oppgradere eller bygge bolig

6.2.2.1 Bostøtte – kostnadseffektiv med klart definerte målgrupper

Bostøtten er en statlig støtteordning. Bostøtten skal sikre husholdninger med lav inntekt og høye boliggifter en trygg og god bolig. Videre skal den sikre at disse husholdninger kan bli boende i boligen eller at de kan skaffe seg en bedre bolig.

Bostøtteordningen administreres av Husbanken og kommunene i fellesskap. Arbeidet med bostøtte er en lovpålagt oppgave for kommunene. Staten dekker utgiftene til bostøtte, men kommunene må dekke sine egne administrasjonskostnader. Det er gitt en egen lov og forskrift som beskriver vilkår for å få bostøtte, og hvordan bostøtten beregnes.

For å motta bostøtte må bruttoinntekt være under en fastsatt grense. Grensen avhenger av antall medlemmer i husholdningen, antall barn og andre kjennetegn ved individene og husholdningen.

Det er innvilget midlertidige satser for bostøtte som følge av høye strømpriser. Både inntektsgrensen og støttebeløp er midlertidig økt til og med juli 2023. Ifølge tildelingsbrevet til Husbanken for 2023 er det lagt til grunn at i gjennomsnitt 103 100 mottakere per måned vil motta støtte som i gjennomsnitt tilsvarer 33 000 kroner per år. Fra og med august er det lagt til grunn at i gjennomsnitt 84 400 mottakere per måned vil motta støtte som i gjennomsnitt tilsvarer 36 600 kroner per år.

Bostøtten er et eksempel på en etablert støtteordning rettet mot spesifikke lavinntektsgrupper som også er tatt i bruk til strømsøtte. I og med at inntektsgrensen er økt, innebærer den midlertidige utvidelsen at også målgruppen for ordningen er utvidet. Hvis vi bruker differansen mellom anslaget for antall mottakere før og etter juli 2023, er det om lag 20 000 flere husholdninger som mottar strømsøtte gjennom ordningen, utover bostøttens ordinære målgruppe. Strømsøtten som gis gjennom bostøtten kommer i tillegg til den generelle strømsøtten til husholdningene.

Drøftingen av ulike støtteordninger i kapittel 3 viser at kontantoverføring er det mest effektive og beste virkemidlet dersom problemet skyldes høye priser og/eller lav inntekt. Ordningen oppmuntrer til energisparing, og den enkelte mottaker kan selv bestemme hvordan støtten disponeres. Kontantoverføring vurderes også som et effektivt virkemiddel mot energifattigdom i en sammenlignende analyse av alle EU-land der et av funnene er at bruk av velferdspolitiske virkemidler reduserer graden av energifattigdom mer enn energipolitiske virkemidler (Primc & Slabe-erker, 2020). Dette gjelder for både lav- og høyinntektsland og for lave og høye energipriser.

I og med bostøtteordningen allerede er etablert og treffer de mest vanskeligste på boligmarkedet, er det også treffsikkert og kostnadseffektivt å bruke ordningen for å redusere risikoen for varige konsekvenser ved plutselige og store økninger i energikostnadene. Ved å respondere raskt med økt støtte til de aller svakeste, reduseres risikoen for at høye strømpriser fører flere i en varig fattigdomsfelle. En rask støtte som gjør det mulig å dekke høye, uforutsette kostnader, bidrar også til at mottakerne kan opprettholde anstendige liv. Rambøll (2022) finner at brukerne av ordningen er samstemte i at strømsøtten gjør en stor forskjell. Et flertall av mottakerne i undersøkelsen oppgir at støtten gjør at de klarer å håndtere økte strømutgifter som ellers ville kastet dem ut i en økonomisk krise. Ved å koble strømsøtten til bostøtten når man også mange

som ellers ikke ville kjent til muligheten for å få strømsøtte. Ved at ordningen er automatisk for bostøttemottakere, er også de administrative kostnadene lave.

Strømsøtten som gis gjennom bostøtten er automatisk og tilfaller derfor også mottakere som har strømkostnader inkludert i husleien. Dette reduserer treffsikkerheten noe, men på sikt vil økte strømkostnader også slå ut i økt husleie. Vår vurdering er at effekten på treffsikkerhet som følge av at støtten tilfaller noen bostøttemottakere som ikke rammes av økte strømpriser på kort sikt er begrenset.

Det velferdspolitiske spørsmålet er om strømsøtten som gis gjennom bostøtten dekker bredt nok, eller om det også burde vært en søknadsbasert støtteordning for lavinntektsgrupper som av ulike årsaker ikke er kvalifisert for bostøtte deler eller hele tiden. Dette er et spørsmål som ligger utenfor denne utredningens mandat å belyse. I og med Husbanken har i sitt mandat at de skal ha kunnskap om hvem som står i fare for å komme i en vanskelig situasjon på boligmarkedet og hvem som har store boligutfordringer, vil Husbanken også kunne gi faglige vurderinger av om behovet for supplerende virkemidler for å redusere risikoen for at flere blir vanskeligstilte som følge av store svingninger i strømprisene.

6.2.2.2 Startlån

Målgruppen for startlån og tilskudd fra kommunen er personer som har hatt langvarige problemer med å få lån i vanlig bank til å kjøpe eller tilpasse egen bolig. I noen tilfeller kan kommunen kombinere startlånet med et boligtilskudd.

Startlån kan brukes til å kjøpe bolig, refinansiere lån med pant i egen bolig, kjøpe ut ektefelle og tilpasse eller utbedre bolig. Det siste gjør at ordningen kan brukes til å støtte energiltak i boligen og kan dermed vurderes som et langsiktig tiltak for å forebygge energifattigdom for målgruppen. Husbanken tilbyr også fastrente på lån. Dette gjør brukerne av ordningen mindre sårbare for rentehevinger.

Startlånet vurderes som et viktig virkemiddel for at også personer med langvarige finansieringsproblemer skal kunne kjøpe egen bolig. Barnefamilier og utviklingshemmede er prioriterte målgrupper innenfor ordningen. Kravet til betjeningsevne for startlån er ikke det samme som bankenes krav til betjeningsevne i henhold til boliglånsforskriften, men kommunen har frarådingsplikt dersom de er usikre på fremtidig betjeningsevne. Kravet skal sikre at låntakerne kan betale de framtidige boutgiftene og sånn sett bidra til å unngå at mottakerne havner i et økonomisk utføre der de ikke makter å betjene sine lån.

Med stadig økende rente og økte levekostnader vil tilgangen på kreditt i ordinære banker reduseres. Dette vil kunne føre til økt etterspørsel etter startlån ved at flere vil kunne kvalifisere til ordningen. For Husbankens del vil økt rente- og kostnadsnivå kunne virke begrensende som følge av svekket betjeningsevne.

Vi vurderer uansett ikke startlån som et sentralt virkemiddel mot energifattigdom eller andre konsekvenser av økte strømpriser. Startlån er heller ikke begrunnet i behov for strømsstøtte som følge av økte strømpriser. Derimot vil økte strømpriser og økte renter kunne få konsekvenser for både målgruppe og utformingen av startlån, gitt kriteriene om en kostnads- og styringseffektiv utforming av virkemidlet.

6.2.2.3 Lån og tilskudd til oppgradering av bolig – behov for noe i tillegg?

Denne ordningen er søknadsbasert og formålsbestemt. Hovedregelen for å motta støtte er at oppgraderingen skal vært så omfattende at det både reduserer energiforbruk og øker tilgjengeligheten betraktelig (se Tekstboks 6.1). Ordningen er dermed et eksempel på et virkemiddel rettet mot to formål: energieffektivisering og universell utforming. Med to formål som må oppfylles, innskrenkes også målgruppen – både som følge av at målgrupper som kun har behov for en type tiltak faller ut, og ved at tiltakene nødvendigvis må bli mer omfattende og kostnadskrevende når flere formål skal dekkes samtidig.

Vurdert som et strømsstøttetiltak, vil virkemidlet kunne gi noen langsiktige effekter for de som mottar tilskuddet. I og med at det også stilles krav om tiltak som øker tilgjengeligheten for å få lån eller tilskudd, vil både styrings- og kostnadseffektiviteten med hensyn til å realisere økt energieffektivitet svekkes. Det er også en risiko for at det er de som i utgangspunktet står svakest i boligmarkedet faller utenfor. Dersom man bor i en bolig med stort energibehov og samtidig ikke har økonomi til mer enn å få hverdagen til å gå rundt, finnes det i dag ikke støtteordninger tilpasset denne gruppen.

Etter våre vurderinger mangler det i dag virkemidler som stimulerer vanskeligstilte og lavinntektsgrupper i energikrevende boliger til å gjøre tiltak. Kunnskapsgjennomgangen viser også at mulighetene til å gjennomføre energitiltak i boligen ikke nødvendigvis er til stede. Det mangler virkemidler rettet mot enklere energitiltak, som ikke krever store investeringer som trenger flere år for å gå i pluss. Energistyringssystemer, varmepumper, enklere etterisolering og utskifting av noen vinduer er eksempler på tiltak som ikke nødvendigvis trenger å være kostnadskrevende. Økonomi, kompetanse og/eller tid og overskudd i hverdagen er alle kjente barrierer mot å realisere selv enkle energitiltak som ganske raskt vil gi en strømsparing som gjør at tiltaket vil

lønne seg. Veiledning (eksempelvis fra kommunale boligkontor), informasjon og økonomiske virkemidler, eller alle virkemidlene i kombinasjon, bør kunne utformes på en måte som stimulerer og setter flere grupper i stand til å gjennomføre kostnadseffektive energiltak. Kunnskapsgjennomgangen peker blant annet på empiriske funn som viser ulike tilpasninger i energiforbruk i perioden med høye priser (se Dalen og Halvorsen (2022) eller Figur 3.1 ovenfor). Det er trolig et betydelig potensial for å utløse «lavthengende frukter» ved å sette flere i stand til å gjennomføre enkle tiltak.

Tekstboks 6.1 Eksempel på støtteordning: Lån til å oppgradere bolig

Du kan søke om lån fra Husbanken til å oppgradere boligen din. Hovedregelen er at oppgraderingen skal vært så omfattende, at det både reduserer energiforbruk og øker tilgjengeligheten betraktelig.

Du kan velge mellom å oppgradere yttertak med tilhørende vindtetting, eller yttervegger med tilhørende vindtetting inkludert vinduer og dører. I tillegg må prosjektet inkludere oppgradering av felles trapperom eller to av disse tiltakene:

- trinnfri adkomstvei
- inngangsdør eller -parti eventuelt med plass til vogn eller rullestol
- endret inngangsplan (planløsning i hovedetasjen)
- terskelfrie døråpninger
- bad med god tilgjengelighet

Du kan også få lån til andre omfattende tiltak, som for eksempel Enovas krav for oppgradering. Se alle tiltakene i veilederens forskrift 2-5.

Husbanken gir ikke lån til generelle oppussingsarbeid, men det kan inngå som del av en større oppgradering, så lenge energieffektivitet og tilgjengelighet utgjør hovedvekten i oppgraderingen.

Kilde: <https://www.husbanken.no/person/lan-fra-husbanken/oppgradering/>

6.2.3 Ordninger rettet mot kommunene

Kommuner kan søke om lån fra Husbanken til å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte, sykehjem og omsorgsboliger. Husbanken gir også investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Tidligere ble det også gitt investeringstilskudd til utleieboliger, men dette ble avvirket i statsbudsjettet for 2023.

Det er et eget tilskudd som er rettet mot energieffektivisering i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Denne ordningen lå tidligere hos Enova, men er overført til Husbanken.

Målet med tilskuddet er at de som leier bolig av kommunen skal få lavere utgifter, og å bidra til bedre kommunale boliger. Tilskuddet kan kun gis til kommunale bygg.

Det er fastsatt en total ramme for tilskuddet, og det framgår fra Husbankens hjemmeside at tilskuddet for 2023 er brukt opp (i mars 2023). Rammen for tilskuddet for 2023 var på 160 mill. kroner, fastsatt i statsbudsjettet. Støtten blir beregnet på grunnlag av normerte verdier for redusert energikostnad og hva tiltakene koster. Når rammene for ordningen er brukt opp før første kvartal av 2023 er omme, viser dette at det er mange prosjekter som kvalifiserer til ordningen. Hvorvidt kommunene gjennomfører energitiltak som i prinsippet er støtteberettiget uten støtte, har vi ikke innsikt i. En risiko ved støtteordninger der tilskudd tildeles løpene til poteten er brukt opp, er at støtteberettiget venter med tiltak til «nye penger» blir tilgjengelig. Ved stor mismatch mellom støtteberettigede tiltak og tilgjengelig støtte, vil det være en risiko for at gode tiltak utsettes i påvente av støtte.

6.2.4 Oppsummering av Husbankens virkemidler

Oppsummert kan vi si at Husbanken har fungerende virkemidler som er egnet til å motvirke energifattigdom og som kan forebygge at økte energikostnader fører flere inn i en fattigdomsfelle. Bostøtteordningen treffer lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet.

Ordningen for lån for oppgradering av bolig er et eksempel på en ordning som bryter med prinsippet om et mål og et virkemiddel, med tap av styrings- og kostnadseffektivitet som resultat.

Tilskudd til energitiltak til kommunale bygg er etterspurt av kommunene, og vil også redusere kommunens kostnader ved denne type tiltak. Hvorvidt summen av leiekostnader og energikostnader som veltes over på brukerne blir merkbart lavere, avhenger av flere faktorer, herunder utviklingen i energipriser, tiltakskostnadene og hvordan kommunene fastsetter husleien. Et lavere energibehov vil uansett gjøre leietagerne mindre sårbare for svingninger i energipriser.

Det mangler etter våre vurderinger et virkemiddel som stimulerer vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, som leier boliger i det private boligmarkedet eller som bor i egne energikrevende boliger, til å gjennomføre enkle og kostnadseffektive energitiltak.

6.3 Anbefalinger

Kraftprisene er forventet til å være høye en stund framover, og, ikke minst, variere mer enn vi har vært vant til. Det vil sannsynligvis være behov for en støtteordning som hjelper de vanskeligstilte også i framtiden.

For de vanskeligstilte er det viktig at en støtteordning kommer på plass fort, når behovet oppstår. De vanskeligstilte har ikke en økonomisk buffer, og (plutselig) høye priser, selv om de skulle være forbigående, kan dytte dem i negativ spiral. Målet for en støtteordning bør være å hjelpe de vanskeligstilte «over kneika» og unngå at de havner i fattigdomsfellen.

Dette tilsier at en støtteordning bør være ganske enkel og bygge på eksisterende strukturer. Husbanken har i dag støtteordninger rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi kan dermed gå ut fra at *målgruppen* for en ev. ordning er godt kjent. Den midlertidige økningen av bostøtten og utvidelsen av målgruppen gjennom å øke bruttoinntekten for støtteberettigede, er et godt eksempel på en effektiv respons og bruk av en eksisterende ordning.

Støtteordningen bør også være ganske enkel. En kontantutbetaling er prinsipielt en bedre støtteordning enn prisstøtte: markedsbaserte priser gir fortsatt incentiver til å spare strøm, men husholdningen får hjelp til å betale regningen. For at markedet skal fungere effektivt er det viktig at prissignalene når fram til sluttbrukere. Videre kan husholdningen selv bestemme hvordan støtten kommer best til nytte. Bostøtte er nettopp en slik ordning. Vi anbefaler dermed at en framtidig støtteordning bygger på bostøtten.

I tillegg til en støtteordning som skal hjelpe de vanskeligstilte «over kneika» bør man vurdere rådgiving i forkant av krisene. En måte å unngå store prissvingninger på er fastprisavtaler for kraft. Tradisjonelt har fastprisavtaler vært dyrere enn kontrakter knyttet til spotpriser, og slike avtaler har blitt mindre og mindre vanlige i det siste tiåret før kraftkrisen. Men selv om prisen er høyere ved en fastprisavtale, gir den trygghet og sikkerhet mot uforutsette hendelser. For de vanskeligstilte, som ikke har en økonomisk buffer, kan det være riktig valg likevel.

Informasjon og veiledning om de ulike typene kraftkontrakter og hvilke tiltak den enkelte kan gjøre for å spare energi er viktig. Særlig rådgiving om energieffektiviseringstiltak som er tilpasset den enkelte kan vise seg nyttig. Her kunne f.eks. kommunale boligkontorer ha en rolle som rådgivere.

Energieffektivisering er viktig for å redusere strømforbruket og dermed strømrregningen på lengre sikt. Dagens støtteordninger for energieffektivisering støtter store og omfattende tiltak. For de vanskeligstilte vil en støtteordning målrettet mot «lavhengende frukt» være nyttigere. Det kan f.eks. være støtte til installering av termostater og apper som hjelper å styre energiforbruket. Selv om disse i prinsippet er tiltak som er lønnsomme og dermed burde gjøres av den enkelte selv, kan man innvende at de vanskeligstilte ofte ikke har den nødvendige informasjonen. En målrettet støtteordning for de vanskeligstilte vil heller ikke «ødelegge markedet». Det

mangler i dag støtteordninger som gjør det mulig for ulike grupper vanskeligstilte å gjennomføre energieffektiviserende tiltak. Med utgangspunkt i kunnskapsgjennomgangen anbefaler vi at det gjøres en grundig vurdering av behov og hvordan et virkemiddel/virkemiddelpakke for å utløse enkle energitiltak blant vanskeligstilte kan utformes. Vi anbefaler at kriteriene beskrevet ovenfor legges til grunn for utformingen, og mål og målgrupper for en eventuell ny ordningen gis en tydelig spesifisering.

For å kunne utforme virkemidlene mer treffsikkert, trengs det også mer kunnskap og fakta om boforholdene til de vanskeligstilte.

6.4 Behov for mer kunnskap

Kunnskapsgjennomgangen bekrefter at automatisk strømsøtte koblet til bostøtteordningen er et treffsikkert og kostnadseffektivt virkemiddel. For å vurdere om doseringen er hensiktsmessig, og om målgruppen er «riktig» avgrenset, er det behov for mer kunnskap. Dersom målgruppen for strømsøtte utover de generelle støtteordningene settes for smalt, er det en risiko for at gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet øker, og at økte boliggifter fører flere inn i langvarig fattigdomsfelle. Dagens utforming kan være kostnadseffektiv og treffsikker målt i forhold til målgruppen som kvalifiserer til den midlertidige bostøtten, men dette er ikke ensbetydende med at det utløsende problemet for støtte løses. For å sikre at problemet løses for dem som rammes på en måte som gjør at de ikke kan opprettholde en rimelig levestandard, er det behov for mer kunnskap for å sikre at målgruppen er hensiktsmessig.

Vi ser også et behov for mer kunnskap om doseringen, det vil si størrelsen på støtten som gis, og det totale beløpet som er satt av til strømsøtte.

Det største kunnskaps- og utviklingsbehovet er kanskje knyttet til kombinasjonen vanskeligstilte/lavinntekstgrupper og mulighetsrommet ulike grupper innenfor denne kategorien har til å gjennomføre energisparingstiltak på kort og lang sikt.

Litteraturgjennomgangen viste også at selv om informasjon (f.eks. energimerking) er mye brukt virkemiddel i energieffektiviseringspolitikken, er virkninger av denne typen tiltak fortsatt relativt lite undersøkt.

Referanser

- Abradi, L. (2019). Behavioral barriers and the energy efficiency gap: a survey of the literature. *Journal of Industrial and Business Economics*, 46, 25-43.
- Alvarez, G. G., & Tol, R. (2021). The impact of the Bono Social de Electricidad on energy poverty in Spain. *Energy Economics*(105554). doi:10.1016/j.eneco.2021.105554
- Anderson, W., White, V., & Finney, A. (2012). Coping with low incomes and cold homes. *Energy Policy*, 49, 40-52.
- Bian, X., & Fabra, N. (2020). Incentives for information provision: Energy efficiency in the Spanish rental market. *Energy Economics*, 90.
doi:https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104813
- Bird, S., & Hernández, D. (2012). Policy options for the split incentive: Increasing energy efficiency for low-income renters. *Energy Policy*, 48, 506-514.
doi:10.1016/j.enpol.2012.05.053
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. London: Belhaven Press.
- Bonde, Y. (2022, August 6). *Nordmenn loves rause strømsøtte. I Sverige og Danmark er situasjonen en annen*. Retrieved from Aftenposten:
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/AL6lEx/nordmenn-loves-rausere-stroemstoette-i-sverige-og-danmark-er-situasjonen-en-annen>
- Bouzarovski, S., Thomson, H., & Cornelis, M. (2021). Confronting Energy Poverty in Europe: A Research and Policy Agenda. *Energies*, 14(4). doi:10.3390/en14040858
- Bouzarovski, S., Thomson, H., Cornelis, M., Varo, A., & Guyet, R. (2020). *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis*. EU Energy Poverty Observatory. Publications Office of the European Union.
Retrieved from <https://data.europa.eu/doi/10.2833/103649>
- Bredvold, T. L. (2020). *Where No One is Poor, and Energy is Abundant. A Study of Energy Poverty in Norwegian Households*. FNI REPORT 2|2020. Retrieved from
<https://www.fni.no/publications/where-no-one-is-poor-and-energy-is-abundant-a-study-of-energy-poverty-in-norwegian-households>

- Bredvold, T. L., & Inderberg, T. J. (2022). Shockingly cold and electricity-dependent in a rich context: Energy poor households in Norway. *Energy Research & Social Science*, 91. doi:10.1016/j.erss.2022.102745
- Bundesministerium Finanzen. (2022, September 22). *Support to cushion consumers against high energy costs*. Retrieved from <https://www.bmf.gv.at/en/current-issues/Support-to-cushion-consumers-against-high-energy-costs-.html>
- Buzar, S. (2007). *Energy Poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation*. London: Routledge.
- Costa-Campi, M., Jové-Llopis, E., & Trujillo-Baute, E. (2019). Energy poverty in Spain: an income approach analysis. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 14(7-9), 327-340.
- Dalen, H., & Halvorsen, B. (2022). *Økonomiske konsekvenser av høye kraftpriser og strømstønad. En empirisk studie av stønadsberettigede husholdninger, jordbruks- og veksthusforetak*. Rapporter 2022/36. Statistisk sentralbyrå.
- Damigos, D., Kaliampakou, C., Balaskas, A., & Papada, L. (2021). Does Energy Poverty Affect Energy Efficiency Investment Decisions? First Evidence from a Stated Choice Experiment. *Energies*, 14(1698).
- Das, R. R., Martiskainen, M., Bertrand, L. M., & MacArthur, J. L. (2022). A review and analysis of initiatives addressing energy poverty and vulnerability in Ontario, Canada. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 165. doi:10.1016/j.rser.2022.112617
- DellaValle, N. (2019). People's decisions matter: understanding and addressing energy poverty with behavioral economics. *Energy and Buildings*, 204. doi:10.1016/j.enbuild.2019.109515
- Deller, D. (2018). Energy affordability in the EU: The risks of metric driven policies. *Energy Policy*, 119, 168-182. doi:10.1016/j.enpol.2018.03.033
- Dobbins, A., Nerini, F., Deane, P., & Pye, S. (2019). Strengthening the EU response to energy poverty. *Nature Energy*, Vol. 4. Retrieved from https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10067578/1/NENERGY-18071320B_Dobbins%20et%20al_STRENGTHENING%20THE%20EU_Final.pdf

- Dubois, U., & Meier, H. (2016). Energy affordability and energy inequality in Europe: Implications for policymaking. *Energy Research & Social Science*, 18, 21-35. doi:10.1016/j.erss.2016.04.015
- Energy Poverty Advisory Hub. (2022). *Energy Poverty National Indicators: Insights for a more effective measuring*. Retrieved from https://energy-poverty.ec.europa.eu/discover/publications/publications/energy-poverty-national-indicators-insights-more-effective-measuring_en
- EPAH. (2022). *Introduction to the Energy Poverty Advisory Hub (EPAH) Handbooks: A Guide to Understanding and Addressing Energy Poverty*. Energy Advisory Hub. Retrieved from https://energy-poverty.ec.europa.eu/discover/publications/publications/introduction-energy-poverty-advisory-hub-epah-handbooks-guide-understanding-and-addressing-energy_en
- European Commission. (2021). *Tackling rising energy prices: a toolbox for action and support. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION COM(2021) 660 final. 13.10.2021*. Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0660&from=EN>
- Fahmy, E., Gordon, D., & Patsios, D. (2011). Predicting fuel poverty at a small-area level in England. *Energy Policy*, 39(7), 4370-4377. doi:10.1016/j.enpol.2011.04.057
- Finansdepartementet Finland. (2022, September 26). *Støtte til husholdninger med store strømregninger*. Retrieved from <https://vm.fi/-/kotitalouksille-tukea-suuriin-sahkolaskuihin>
- Finansministeriet. (2022, September 23). *Regeringen indgår bred aftale om vinterhjælp for at afbøde de stigende energiregninger*. Retrieved from <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2022/september/regeringen-indgaar-bred-aftale-om-vinterhjaelp-for-at-afboede-de-stigende-energiregninger/>
- Gerarden, T., Newell, R., & Stavins, R. (2015). Deconstructing the Energy-Efficiency Gap: Conceptual Frameworks and Evidence. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 105, 183-183. doi:<https://doi.org/10.1257/aer.p20151012>
- Gillingham, K., & Palmer, K. (2014). Bridging the Energy Efficiency Gap: Policy Insights from Economic Theory and Empirical Analysis. *Review of Environmental Economics and Policy*, 8(1), 18-38.

- Gillingham, K., Harding, M., & Rapson, D. (2012). Split Incentives in Residential Energy Consumption. *Energy Journal*, 33(2), 37-62. doi:10.5547/01956574.33.2.3.
- Giraudet, L.-G. (2020). Energy efficiency as a credence good: A review of informational barriers to energy savings in the building sector. *Energy Economics*, 87. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104698>
- Government of Canada. (2022a, November 21). *Eligible retrofits and grant amounts*. Retrieved from <https://www.nrcan.gc.ca/energy-efficiency/homes/canada-greener-homes-grant/start-your-energy-efficient-retrofits/plan-document-and-complete-your-home-retrofits/eligible-grants-for-my-home-retrofit/23504>
- Government of Canada. (2022b, November 21). *Making Home Heating More Affordable for Canadians While Fighting Climate Change*. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2022/11/making-home-heating-more-affordable-for-canadians-while-fighting-climate-change.html>
- Government of the Netherlands. (2022, Mars 21). *Package of measures to cushion the impact of rising energy prices and inflation*. Retrieved from <https://www.government.nl/latest/news/2022/03/21/measures-to-cushion-impact-of-rising-energy-prices-and-inflation>
- Government UK. (2022, November 29). *Energy Price Guarantee*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/energy-bills-support/energy-bills-support-factsheet-8-september-2022>
- Government UK. (2022, October 31). *Warm Home Discount Scheme*. Retrieved from <https://www.gov.uk/the-warm-home-discount-scheme>
- Grösche, P. (2010). Housing, energy cost, and the poor: Counteracting effects in Germany's housing allowance program. *Energy Policy*, 38(1). doi:10.1016/j.enpol.2009.08.056
- Halvorsen, B. (2012). *Utviklingen i strømforbruket, prisfølsomheten og strømmarkedet*. SSB Rapporter 2/2012. Statistisk sentralbyrå.
- Hope, A., & Booth, A. (2014). Attitudes and behaviours of private sector landlords towards the energy efficiency of tenanted homes. *Energy Policy*, 75, 369-378.

- Jaffe, A., & Stavins, R. (1994). The Energy Paradox and the Diffusion of Conservation Technology. *Resource and Energy Economics*, 16(2). doi:[https://doi.org/10.1016/0928-7655\(94\)90001-9](https://doi.org/10.1016/0928-7655(94)90001-9)
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. (2022, August 10). *Varmechecken er udbetalt: 2,4 milliarder hjælper danskernes varmeregninger*. Retrieved from <https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2022/aug/varmechecken-er-udbetalt-24-milliarder-hjaelper-danskeres-varmeregninger>
- Krishnamurthy, C., & Kriström, B. (2015). How large is the Owner-Renter Divide in Energy Efficient Technology? Evidence from an OECD cross-section. *The Energy Journal*, 36(4), 85-104.
- Kyprianou, I., Serghides, D. K., Varo, A., Gouveia, J. P., Kopeva, D., & Marauskaite, L. (2019). Energy poverty policies and measures in 5 EU countries: A comparative study. *Energy & Buildings*, 46-60. doi:10.1016/j.enbuild.2019.05.003
- Lambin, X., Schleich, J., & Faure, C. (2023). The Energy Efficiency Gap in the Rental Housing Market: It Takes Both Sides to Build a Bridge. *The Energy Journal*, 44(1), 75-91.
- Legendre, B., & Ricci, O. (2015). Measuring fuel poverty in France: Which households are the most fuel vulnerable? *Energy Economics*, 49, 620-628. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.01.022>
- Llorca, M., Rodriguez-Alvarez, A., & Jamasb, T. (2020). Objective vs. subjective fuel poverty and self-assessed health. *Energy Economics*, 87. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104736>
- Newell, R., & Siikamäki, J. (2014). Nudging Energy Efficiency Behavior: The Role of Information Labels. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 1(4).
- Noka, V., Schumacher, K., Hünecke, K., & Cludius, J. (2019). *Alleviating energy poverty: An interplay of energy and social policy?* eceee Summer Study proceedings. Retrieved from https://www.eceee.org/library/conference_proceedings/eceee_Summer_Studies/2019/3-policy-and-governance/alleviating-energy-poverty-an-interplay-of-energy-and-social-policy/
- Normann, T. M. (2009a). Det vanskelige fattigdomsbegrepet: Lav inntekt trenger ikke bety fattigdom. *Økonomiske analyser 5/2009*. Statistisk sentralbyrå. Retrieved from https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200905/normann.pdf

- Normann, T. M. (2009b). *Fattigdomsrisiko. En levkårstilnærming*. Rapporter 2009/11. Statistisk sentralbyrå.
- Ofgem. (2022, August 12). *Warm Home Discount*. Retrieved from <https://www.ofgem.gov.uk/environmental-and-social-schemes/warm-home-discount-whd>
- Pillai, A., Reaños, M., & Curtis, J. (2021). An examination of energy efficiency retrofit scheme applications by low-income households in Ireland. *Heliyon*, 7(10). doi:10.1016/j.heliyon.2021.e08205
- Primc, K., & Slabe-Erker, R. (2020). Social policy or energy policy? Time to reconsider energy poverty policies. *Energy for Sustainable Development*, Vol. 55, 32-36. doi:10.1016/j.esd.2020.01.001
- Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Deane, P., & De Miglio, R. (2015a). Addressing Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU. *L'Europe en Formation*, 378, 64-89. doi:10.3917/eufor.378.0064
- Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Grgurev, I., De Miglio, R., & Deane, P. (2015b). *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*. INSIGHT_E policy report 2. Retrieved from https://energy.ec.europa.eu/energy-poverty-and-vulnerable-consumers-energy-sector-across-eu-analysis-policies-and-measures_en
- Raissi, S., & Reames, T. (2020). "If we had a little more flexibility." Perceptions of programmatic challenges and opportunities implementing government-funded low-income energy efficiency programs. *Energy Policy*, 147, 111880. doi:https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111880
- Rambøll. (2022). *Brukerundersøkelse om strømsøtten*. Juli 2022.
- Rodriguez-Alvarez, A., Llorca, M., & Jamasb, T. (2021). Alleviating energy poverty in Europe: Front-runners and laggards. *Energy Economics*, Vol. 103. doi:10.1016/j.eneco.2021.105575
- Schleich, J. (2019). Energy efficient technology adoption in low-income households in the European Union – What is the evidence? *Energy Policy*, 125, 196-206.

- Schumacher, K., Cludius, J., Förster, H., Greiner, B., Hünecke, K., Kenkmann, T., & van Nuffel, L. (2015). *How to end Energy Poverty? Scrutiny of Current EU and Member States Instruments*. Directorate-General for Internal Policies. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563472/IPOL_STU\(2015\)563472_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563472/IPOL_STU(2015)563472_EN.pdf)
- Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G. (2022, 11 4). *National policies to shield consumers from rising energy prices*. Retrieved Januar 30, 2023, from Bruegel: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>
- Socialdepartementet. (2022). *Förlängning av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av ökade levnadsomkostnader*. S2022/04060. 2022-10-20. Retrieved from Socialdepartementet: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2022/10/forlangning-av-det-tillfalliga-tillaggsbidraget-till-barnfamiljer-inom-bostadsbidraget-med-anledning-av-okade-levnadsomkostnader/>
- Svenska Kraftnät. (2022a, Oktober 27). *55 miljarder i kontantstöd till elanvändare*. Retrieved from <https://via.tt.se/pressmeddelande/55-miljarder-i-kontantstod-till-elanvandare?publisherId=3235391&releasId=3333821&lang=sv>
- Svenska Kraftnät. (2022b). *Elstöd till privatpersoner*. Retrieved from <https://www.svk.se/stod-till-elanvandare/elstod-till-privatpersoner/>
- The Federal Government Germany. (2022, August 9). *Germany is forging ahead with cutting-edge technologies*. Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/federal-chancellor-viessmann-2070324>
- The Federal Government Germany. (2022, July 25). *What will the relief packages deliver in practice?* Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/relief-faq-2065498>
- Thomson, H., & Bouzarovski, S. (2018). *Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action*. EU Energy Poverty Observatory - European Commission.
- Thomson, H., Snell, C., & Bouzarovski, S. (2017). Health, Well-Being and Energy Poverty in Europe: A Comparative Study of 32 European Countries. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 14(6). doi:10.3390/ijerph14060584

- Varmecheck. (2022, August 30). *Sådan udbetales varmechecken til din husstand*. Retrieved January 2023, from <https://varmecheck.dk/>
- Vibjerg, T., & Sandøe, N. (2022, Januar 27). *Regeringen vil give en skattefri check til familier med høje varmeregninger*. Retrieved from Finans: <https://finans.dk/politik/ECE13672463/regeringen-vil-give-en-skattefri-check-til-familier-med-hoeje-varmeregninger/?ctxref=ext>
- Vilches, A., Padura, Á. B., & Huelva, M. M. (2017). Retrofitting of homes for people in fuel poverty: Approach based on household thermal comfort. *Energy Policy*, 100, 283-291.
- Vista Analyse. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse, rapport 2017/20. Av Tyra Ekhaugen, Ingeborg Rasmussen, Sofie Waage Skjeflo og Nina Bruvik Westberg.
- Vista Analyse. (2019). *Virkemidler for å redusere utslipp fra vedfyring*. Vista Analyse rapport 2019/2. Av Anne Maren Erlandsen, Christian Grorud og Orvika Rosnes.
- Vista Analyse. (2022). *Virkninger av høye strømpriser på norsk økonomi*. Vista Analyse rapport 2022/34. Av Orvika Rosnes, Andreas Skulstad, Åsmund Sunde Valseth og Kjersti Aarrestad.
- Williams, C., Dzhekova, R., Baric, M., Franic, J., & Mishkov, L. (2014). *Assessing the cross-national transferability of policy measures for tackling undeclared work*. University of Sheffield, Sheffield University Management School. GREY Working Paper No. 5.
- World Economic Forum. (2010). *Global Agenda Council Reports- Summaries of Global Agenda Council Discussions from the Summit on the Global Agenda 2009*.



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no