



STORTINGET

Innst. 387 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:164 S (2024–2025)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Andreas Limi, Terje Halleland, Helge André Njåstad og Marius Arion Nilsen om økt fjernvarmesatsing for bedre energisikkerhet og frigjøring av kraft

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen 1. november 2025 med en analyse av fjernvarmepotensialet som innebærer foreslåtte lokasjoner og av energikilder som anses å ha størst potensial.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen 1. november 2025 med en plan for hvordan Norge kan avlaste kraftnettet ved bruk av fjernvarme, samt utrede hvor stor avlastning man kan oppnå, og hvilke besparelser dette kan resultere i for strømnettinvesteringer.
3. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2025 komme med forslag om å fjerne eller redusere avfallsforbrenningsavgiften til svensk avgiftsnivå.
4. Stortinget ber regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2025 komme med forslag som sørger for at fjernvarmeselskapene kompenseres på tilsvarende måte som kraftselskapene blir kompensert for ytt strømstøtte. Kompensasjonen skal virke frem til ordningen eventuelt avvikles.

5. Stortinget ber regjeringen ivareta fjernvarmebransjens innspill til ny energimerkeforskrift, der de ber om en vektingsfaktor på linje med Sverige på 0,45 eller mindre.
6. Stortinget ber regjeringen ta fjernvarmeselskapene med i vurderingene av eventuelt fremtidig moms-fritak på nettleie.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Saken har vært lagt ut på skriftlig høring. Det kom inn 15 høringsinnspill til saken.

Saken ble sendt til statsråd Terje Aasland i Energidepartementet for vurdering i brev av 9. april 2025. Statsrådets svar av 23. april er vedlagt innstillingen.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Mani Hussaini, lederen Ingvild Kjerkol, Stein Erik Lauvås, Linda Monsen Merkesdal og Sigurd Kvammen Rafaelsen, fra Høyre, Jan Tore Sanner, Michael Tetzschner, Bård Ludvig Thorheim og Ove Trellevik, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, Lisa Marie Ness Klungland og Gro-Anita Mykjåland, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Marius Arion Nilsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra

Rødt, Sofie Marhaug, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at fjernvarme bidrar med omtrent 7,5 TWh varme årlig, noe som utgjør i overkant av 15 pst. av energibruken i bygg i Norge.

Komiteen understreker at potensialet for mer fjernvarme er betydelig, og energikommisjonen mente i NOU 2023: 3 at fjernvarmeproduksjonen kunne økes med 2–4 TWh innen 2030 og det dobbelte av dette innen 2040. Det sistnevnte ville betydd en dobling av norsk fjernvarmeproduksjon.

Komiteen viser til at Sverige, gjennom målrettet satsing over lang tid, har fått på plass et mye større innslag av fjernvarme i sitt energisystem enn i Norge, noe som frigjør mye kraft til andre viktige formål.

Komiteen viser til at dagens regulering av fjernvarmeprisen i stor grad har ligget fast siden 1986. Energidepartementet sendte 28. juni 2024 på høring NVEs forslag til ny prisregulering for fjernvarme. I dokumentet «NVEs forslag til ny prisregulering for fjernvarme» er direktoratet tydelig på behovet for endring:

«Kraftmarkedet har utviklet seg mye siden fjernvarmereguleringen ble etablert i 1986, og omfanget av fjernvarme har også økt. Begrunnelsen for å bygge fjernvarme har endret seg med tiden. Tidligere ble fjernvarme etablert som en rasjonell løsning for utnyttning av varme fra brenning av avfall, og for å avlaste strømforsyningen slik at de regionale kraftselskapene klarte å oppfylle sin oppdeckningsplikt for strøm. Avfall er fremdeles den største energikilden for fjernvarme, men det er mer usikkert om behovet for forbrenning av avfall er en god begrunnelse for videre vekst i fjernvarme. I en tid hvor stadig flere av samfunnets funksjoner skal dekkes med fornybare energikilder, er behovet for å avlaste strømforsyningen en viktig begrunnelse for videre vekst i fjernvarme.

Fjernvarme bidrar med både avlastning og fleksibilitet til energisystemet. Når samfunnet blir mer elektrifisert, er fjernvarme viktig for et mer robust og mindre risikoeksponert energisystem.»

NVE skriver videre om sitt forslag:

«I dag er fjernvarmekundene omfattet av strømtøtteordningen ved at strømtøtten inngår i beregningen av maksimal fjernvarmepris. Men i motsetning til i kraftmarkedet betaler ikke staten for støtten til fjernvarmekundene, den skjer gjennom at fjernvarmeselskaperes inntektsmuligheter blir regulert. Denne reguleringen er en belastning for fjernvarmeselskaperes lønnsomhet, særlig i perioder med høye priser på fjernvarmeselskaperes innsatsfaktorer. Vår vurdering er at dagens ordning gir en for stor økonomisk belastning på fjernvarmeselskapene. Vi foreslår derfor at strømtøtten ikke lenger skal inngå i beregningen av maksimal pris. Vi foreslår at fjernvarmekundene i stedet gis beskyttelse mot svært høye priser direkte gjennom reguleringen.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Rødt og Kristelig Folkeparti, viser til at i regjeringens høringsnotat om Norgespris sendt ut i mars 2025 skriver regjeringen følgende:

«Om lag 300 000 husholdninger bruker fjernvarme til oppvarming. Fjernvarmeprisen har nær sammenheng med strømpris. Det følger av energiloven § 5-5 at prisen for fjernvarme ikke skal overstige prisen for elektrisk oppvarming i vedkommende forsyningsområde. Etter strømtønadsloven §10 skal det ved beregning av prisen til husholdninger gjøres fratrekk tilsvarende strømtøtten for husholdninger. Departementet vurderer at uten en likebehandling av fjernvarmekunder og strømkunder vil fjernvarmekundene ha insentiver til å bytte til en oppvarmingsløsning basert på strøm. Dette ville være uheldig av hensyn til både fjernvarmekundene, kraftnettet og fjernvarmeselskapene. Staten skal bidra til opprettholdelse og utvikling av samfunnsøkonomisk lønnsom fjernvarme, og regjeringen vil foreslå økonomiske tiltak for å sørge for likebehandling mellom husholdningene som bruker fjernvarme og husholdningene som bruker strøm. Regjeringen vil derfor foreslå en ordning for fjernvarmekunder i husholdningene som likebehandler fjernvarmekundene med strømkunder, uten at det går på bekostning av fjernvarmeselskapene. Det er behov for å avklare innretningen for fjernvarme nærmere, og regjeringen vil komme tilbake til dette i egen høring. Energidepartementet vil i den forbindelse se nærmere på hvordan strømtønaden skal tas hensyn til i prisreguleringen av fjernvarme. Ordningen må også sees i sammenheng med departementets arbeid med prisreguleringen på fjernvarme, som varslet i Prop. 1 S (2024-2025).»

Flertallet viser til at departementet i høringsnotatet om Norgespris og strømtønad til husholdninger som bruker fjernvarme, skriver at

«Departementet foreslår å innføre to støtteordninger for husholdningskunder som bruker fjernvarme. Ordningene skal speile de to stønadsordningene Norgespris og strømtønadsordningen for husholdninger. Det foreslås i tillegg hjemmel for en stønadsordning rettet mot husholdninger som bruker nærvarme. Det foreslås at strømtønadsloven § 10 (ny § 17 i lov om Norgespris og strømtønad til husholdningene som er på høring) utgår. Departementets forslag innebærer at fjernvarmekundene velger om de ønsker å inngå avtale om Norgespris på fjernvarme, eller om de ønsker å motta en stønad som speiler strømtønad. Boligselskap som er fjernvarmekunder vil få ansvaret for å viderefordre prissikringsbeløpet til husholdningene, på samme vis som de vanligvis fordeler fjernvarmekostnadene i dag.»

Flertallet viser altså til at det i den kommende proposisjonen om Norgespris vil komme to ulike støt-teordninger til fjernvarme, samtidig som regjeringen jobber videre med en helt ny regulering av fjernvarmeprisen, som har stått stille siden 1986.

Komiteen viser til at forslagsstillerne bak Representantforslag 164 S (2024–2025), utover spørsmålet om pris og potensial for mer fjernvarme, tar opp avfallsforbrenningsavgiften og energimerkeordningen.

Komiteen viser til at avfallsforbrenningsavgiften er en avgift på CO₂-utslipp og i utgangspunktet i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. Komiteen innrømmer likevel at det er uheldige virkninger av avgiften, da forbrenning av avfall til fjernvarmeproduksjon er en ønsket aktivitet, verken avgiftsnivået eller kvoteplikten til slike anlegg er harmonisert mellom Norge og naboland, og avgiften kan gi insentiv til eksport av avfall til svenske fjernvarmeanlegg med større kapasitet og lavere driftskostnader.

Komiteen viser til at da forslag til endringer i energimerkeforskriften for bygninger ble sendt på høring i juli 2024, ba Energidepartementet særlig om innspill på nivåene til de foreslåtte primærenergifaktorene (vektingsfaktorene).

Energidepartementet skriver i høringsnotatet til «Forslag til endring i energimerkeforskriften for bygninger – endringer i beregningsmetode for energikarakter og justering av energikarakterskala»:

«På bakgrunn av en samlet vurdering har NVE anbefalt en primærenergifaktor på 0,8 for fjernvarme. Det innebærer at bygg som har fjernvarme som oppvarmingsløsning vil få et 20 prosent lavere beregnet energiforbruk sammenlignet med dagens løsning. Dette er en vesentlig justering, og sammen med justeringene i energikarakterskalaen vil dette løse utfordringen det har vært for aktører som ønsker A-bygg å velge løsninger som samspiller godt med kraftsystemet. Det er likevel argumenter for at fjernvarme burde vektas lavere enn 0,8, med bakgrunn i fjernvarmens samspill med kraftsystemet og effektiv ressursutnyttelse. Departementet vil vurdere en lavere vektingsfaktor og ønsker særlig innspill på en primærenergifaktor for fjernvarme ned mot 0,6. Selv om det er stor variasjon mellom fjernvarmeleverandører, mener departementet det bør være én felles faktor for fjernvarme.»

Komiteen viser videre til at departementet 2. april 2025 fastsatte nye vektingsfaktorer i forskrift om endring av forskrift 23. desember 2009 nr. 1665 om energimerking av bygninger og energivurdering av varme- og klimaanlegg (energimerkeforskriften for bygninger):

«Energikarakteren skal baseres på beregnet levert energi (beregningsspunkt C etter SNNSPEK 3031:2021), inkludert systemtap. Levert energi skal vektas med følgende vektingsfaktorer per energibærer:

- a. Elektrisitet: 1
- b. Fjernvarme: 0,45
- c. Fjernkjøling: 0,45
- d. Biobrensel: 0,45
- e. Øvrige energibærere: 1
- f. Eksportert energi: 0»

Komiteen viser til sist til at forslagsstillerne tar til orde for å redusere moms på fjernvarme, siden regjeringen foreslår å redusere moms på deler av strømregningen, nemlig nettleien, men at regjeringen i brev datert 23. april 2025 avviser dette og fastslår at

«Innføring av reduserte satser gir krevende grensedragninger. Det vil da alltid være lignende produkter eller lignende formål som ilegges høyere avgiftssats enn produktene omfattet av den reduserte satsen. Hvis det løses ved å innføre nye reduserte satser, kan det gi store inntektstap for staten og et svært vridende skattesystem.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter en styrket satsing på fjernvarme som en del av arbeidet med å sikre energiforsyningen og frigjøre elektrisk kraft, særlig i perioder med høyt forbruk. Disse medlemmer merker seg at regjeringen allerede har iverksatt en rekke tiltak i tråd med intensjonene i forslaget, blant annet endringer i energimerkeforskriften, forslag om strømstøtte og Norgespris for fjernvarmebrukere, samt økt vekt på utnyttelse av overskuddsvarme.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til Stortingets vedtak nr. 514 i Innst. 205 S (2023–2024), der Stortinget fattet følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen evaluere dagens avgift på avfallsforbrenning og hvordan sikre likere konkurransevilkår mellom norske og utenlandske anlegg, utrede hvordan prising av avfall mest mulig effektivt kan bidra til å redusere globale utslipp, utrede konsekvensene for fjernvarme, resirkulering og utslippsreduserende tiltak ved forbrenningsanlegg i Norge samt kostnader for forbrukerne, og komme tilbake til Stortinget senest i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2025.»

Disse medlemmer viser videre til at ifølge Menon har det vært en positiv lønnsomhet i bransjen i perioden 2010–2022, og fra 2020 til 2021 var økningen kraftig. Den kraftige økningen fra 2020 var ifølge Menon drevet av ekstraordinært høye kraftpriser. Høye kraftpriser gjorde at selskapene kunne ta høyere priser på fjernvarme. For regnskapsåret 2023 har flere av de store fjernvarmeselskapene meldt om underskudd. Underskuddene kom ifølge bransjen særlig som følge av økte brenselkostnader og økningen i avgiften på avfallsforbrenning, samt nedskrivninger av anleggsverdier som følge av et varslet høyere avgiftsnivå frem mot 2030. I tillegg peker bransjen på at strømstønsordningen, som ble innført i desember 2021, begrenser tillatt fjernvarmepris for husholdningene. Deler av næringen har hevdet at det ikke er rom for å øke prisene på avfallshåndteringstjenester som følge av den sterke konkurransen fra Sverige og Danmark.

Disse medlemmer mener en kostnadseffektiv klimapolitikk innebærer at alle utslipp prises likt, slik at

utslippene kuttes der de koster minst. I utgangspunktet bør derfor avfallsbransjen ikke ha lavere avgift enn andre bransjer. En videre opptrapping av nivået i avfallsavgiften mot 2030 vil kunne påvirke konkurransekraften til norske anlegg og lønnsomheten i norsk fjernvarmeproduksjon negativt, særlig hvis kvoteprisen ikke øker fra dagens nivå.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at avfallsforbrenning er den viktigste energikilden i norsk fjernvarmeproduksjon. En avgift på forbrenning av avfall vil gjøre fjernvarmeproduksjon dyrere, enten direkte ved at fjernvarmeprodusentene innbetaler avgiften, eller indirekte ved at produsentene vrir seg mot andre og i utgangspunktet dyrere energikilder. Fjernvarmebransjen har begrenset anledning til å tilpasse seg en høyere avgift. Den skiller seg fra andre bransjer som er omfattet av klimaavgifter, ved at prisreguleringen begrenser mulighetene for å lempe økte kostnader over i prisene til kundene.

Komiteen mener det er viktig å gjennomgå og forbedre rammevilkårene for avfallsforbrenning for å unngå konkurransevridning, og vurdere konsekvensene for fjernvarme.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, viser videre til Prop. 1 LS (2024–2025), hvor regjeringen svarer på vedtak nr. 514 fra behandlingen av Innst. 205 S (2023–2024), hvor de skriver at NVE har foreslått endringer i energiloven som vil kunne muliggjøre at fjernvarmeselskapene skal kunne øke inntektene sine. Flertallet imøteser forslag fra regjeringen til nødvendige lovendringer som sikrer bransjen nødvendige rammevilkår.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti støtter analyser og planer som kan bidra til en mer effektiv og fleksibel utnyttelse av energiressursene, men det er avgjørende at dette skjer på en teknologinøytral måte som ivaretar forbrukernes valgfrihet og fremmer sunn konkurranse. Disse medlemmer mener forslagene i Dokument 8:164 S (2024–2025) delvis mangler denne balansen ved å ensidig sette søkelys på fjernvarme, har for korte tidsfrister og foreslår virkemidler som vil favorisere denne teknologien på bekostning av andre energieffektive løsninger og teknologier.

Med denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå rammevilkårene for avfallsforbrenning for å unngå konkurransevridning, og vurdere konsekvensene for fjernvarme.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Rødt mener forbrenningsavgiften enten bør avvikles eller settes betydelig ned. Avgiften bidrar til en konkurransevridning som svekker norske avfallsanlegg og fjernvarmeaktører, og skaper insentiver for å sende mengder brennbart avfall til behandling i utlandet.

Disse medlemmer viser til at denne utviklingen er problematisk både fra et næringspolitisk og fra et klimamessig perspektiv. Norske anlegg har i begrenset grad mulighet til å velte kostnadene fra avgiften over på andre, da konkurransesituasjonen gjør at de selv må bære kostnaden for å beholde avfallet i Norge. I Sverige er avfallsforbrenning en del av EU ETS, og bransjen har p.t. om lag 30 pst. frikvoter, i tillegg til en lavere CO₂-beregningssfaktor. Det reelle svenske avgiftsnivået er om lag halvparten av det norske, og i et marked dominert av Sverige svekker dette norske anleggs konkurransedyktighet. Dersom målet er å prise klimagassutslipp på en effektiv måte, bør det reelle avgiftsnivået harmoniseres.

Disse medlemmer vil understreke at norske anlegg for energigjenvinning representerer både verdiskaping og sysselsetting lokalt, og at det bør legges til rette for økt innenlandsk utnyttelse av avfall.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne mener en av de enkleste, raskeste og mest kostnadseffektive energisatsingene Norge kan gjøre, er å frigjøre strøm ved smartere oppvarming av bygningsmassen. Noe av det Norge bruker mest strøm på, særlig midtvinters, er oppvarming. Dette er også en av de store effektlukerne på kalde vinterdager, som videre påvirker dimensjoneringen av nettet. Bruk av fjernvarme reduserer effektbehovet fra strøm, spesielt i de kritiske kaldeste timene, og reduserer behovet for nettinvesteringer fremover.

I landene rundt oss brukes hovedsakelig fjernvarme til oppvarming. I byer som Stockholm og København utgjør fjernvarmen 80 til 90 pst. av varmemarkedet. I Oslo utgjør fjernvarme kun 28 pst., og på landsbasis utgjør den kun 15 pst. av varmemarkedet (Altinget.no, Et fjernvarmeløft gir kraftløft, 8. april 2024). I Danmark utgjør fjernvarmen 66 pst. og i Sverige 58 pst.

Disse medlemmer mener at Norges mål om en grønn omstilling gjøres best ved at en får på plass en balanse i energibruken mht. hva som er varmebehov, og hva som faktisk trenger elektrisk kraft for å fungere. Disse medlemmer mener også at realistiske målsettinger er en nøkkel for å lykkes med omstillingen. Fjernvarme er godt egnet for oppvarming av bygg i sentrale

strøk der bygningsmassen ligger tett, mens nærvarmesentraler også er godt egnet i distrikter, med gode eksempler fra flere vinterdestinasjoner i Norge.

I dag utgjør varme fra avfallsforbrenningsanleggene 3 TWh i oppvarming (SSB.no, Økt bruk av fjernvarme 2023, 13. mai 2024). Resterende fjernvarme kommer fra oppvarmet sjøvann, biobrensel, kloakk, industri og andre kilder. Disse medlemmer mener det er et stort potensial for økt utnyttelse.

Resirkulering av varme har potensial til å være en viktigere del av sirkulærøkonomien, slik det er i andre land.

Flere ulike aktører anslår et stort behov for utbygging av strømmettet for å møte fremtidig etterspørsel. Disse medlemmer mener dette tydeliggjør behovet for smartere bruk av elektrisitet. Oppvarming peker seg da ut som et område hvor vi bør tenke mer alternativt. Disse medlemmer mener at en tydeligere satsing på fjernvarme vil kunne avlaste strømmettet og dermed også bidra til lavere elektrisitetsforbruk. Dette kan også redusere behovet for nettutbygging. Dette er noe som igjen kan begrense de forespeilede store økningene i nettleiekostnader for kundene.

I dag utgjør fjernvarmeproduksjonen i Norge 7,9 TWh (SSB.no, Økt bruk av fjernvarme 2023, 13. mai 2024). Bransjen er optimistisk og peker selv på flere muligheter for mer fjernvarme som kan avlaste kraftnettet med inntil 15 TWh (norskbyggebransje.no, Fjernvarme krever politisk handlekraft, 29. januar 2025). Bransjen peker også på flere barrierer som i dag hindrer videre utvikling av fjernvarme i Norge.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne mener at avfallsforbrenningsavgiften i dag rammer fjernvarmeanleggene hardt. Avgiften i Norge er omtrent dobbelt så høy som avgiften i Sverige, noe som medfører store kostnader for fjernvarmeaktørene og at det slik disse medlemmer ser det, i for stor grad er regningssvarende å sende avfall over landegrensen.

Avfallshåndtering lokalt bidrar til bedre sirkulærøkonomi, lavere utslipp og brensel til fjernvarme. Ifølge Miljødirektoratet eksporterte Norge i 2022 netto over 800 000 tonn avfall til Sverige for destruering og resirkulering (miljodirektoratet.no, Eksport og import av avfall). Dette er avfall som kunne vært benyttet til fjernvarme i Norge, men rammevilkårene er ikke gode nok. Det er dermed verken klimavennlig eller økonomisk lønnsomt å sende dette avfallet til Sverige. Disse medlemmer mener det er en klar fordel at Norge har mest mulig kontroll over resirkulering av eget avfall.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og

Miljøpartiet De Grønne mener videre at strømstøtteordningen bør likestille fjernvarme- og strømselskaper. Regjeringens strømstøtteordning håndteres av nettselskapene, som får sine utgifter kompensert av staten, mens fjernvarmeselskapene ikke får kompensasjon fra staten og må dekke dette selv. Dette har ført til et tap av om lag 3 mrd. kroner gjennom 2022 og 2023 for fjernvarmeselskapene ifølge Norsk Fjernvarme. Flere selskaper går med store underskudd, noe som reduserer mulighetene for satsing og utvikling.

Disse medlemmer mener at denne problemstillingen også er overførbart til regjeringens forslag om Norgespris og kutt i momsen på nettleien. Dersom fjernvarmebransjen ikke innlemmes i støtteordningene, vil det ramme bransjen og forbrukerne av fjernvarme uforholdsmessig. Disse medlemmer vil også peke på det paradokset at fjernvarme tar ned behovet for nettutbygging, men ikke er påtenkt i forbindelse med regjeringens planer om momsfritak på nettleie. Disse medlemmer mener også det er kritikkverdig at Riksrevisjonens strømmettrapport ikke har vurdert fjernvarme.

Disse medlemmer viser til statsrådets brev av 23. april 2025. Det fremgår her at

«Energidepartementet fastsatte 2. april i år endringer i energimerkeforskriften som gjør energimerkeordningen mer relevant for eksisterende bygninger og legger bedre til rette for oppvarmingsløsninger som samspiller med kraftsystemet. Fjernvarme likestilles med effektive oppvarmingsløsninger basert på strøm gjennom en innføring av vektingsfaktorer. Vektingsfaktoren for fjernvarme er satt til 0,45. Forskriftsendringene trer i kraft 1. januar 2026.»

Disse medlemmer fremmer dermed ikke forslaget med en vektingsfaktor på 0,45. Disse medlemmer mener at energimerkeordningen bør stimulere til utnyttelse av overskuddsvarme, lavverdige energikilder og bærekraftig bioenergi fra kollektive energiløsninger som fjernvarme, nærvarme eller fjernkjøling. Disse medlemmer mener en endring som hensyntar dette, vil gi sterkere insentiv til å spare strøm, avlaste kraftnettet og utnytte lokale varmekilder i større grad enn i dag. Dette kan ivaretas ved en vektingsfaktor på 0,45 eller lavere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener at det i større grad bør legges til rette for smart energibruk ved å belønne de som benytter energieffektive løsninger. Det bør være tilstrekkelige insentiver for å benytte fjernvarme der det er mulig. Flertallet mener dette vil føre til raskere, enklere og billigere kraftbesparelser enn en storstilt utbygging av ny kraft. Det er derfor av interesse at bransjen får konkurransedyktige rammevilkår i en tid hvor Norge trenger tilgang til mer elektrisk kraft.

Bransjen selv har gjort flere kartlegginger av lokal bygningsmasse. Hafslund Celsio har pekt på kraftbesparelser opp mot 2 TWh i Oslo. SINTEF la fram en rapport våren 2023 der de pekte på et potensial på 17 TWh spart elektrisk kraft ved utstrakt bruk av fjernvarme.

Regjeringen Støres nedsatte Energikommisjon anslo at økt energieffektivitet i bygninger hadde et realistisk energireduksjonspotensial på 15–20 TWh fra dagens nivå innen 2030, og at fjernvarmeproduksjonen kunne økes med 2–4 TWh innen 2030 – og det dobbelte av dette innen 2040.

Komiteen viser til at fjernvarmen utgjør en viktig del av beredskapen. Forsvaret peker på at det er vanskeligere å ta ut infrastruktur som ligger under bakken, og styrken ved å ha lokal forsyning av energi, hvor fjernvarme fremstår positivt som lokal energikilde. Forsvarsbygg er også bygget for å bruke fjernvarme til oppvarming.

På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en analyse av fjernvarmepotensialet, som innebærer foreslåtte lokasjoner, og av energikilder som anses å ha størst potensial.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en utredning av hvordan Norge kan avlaste kraftnettet ved bruk av fjernvarme, samt utrede hvor stor avlastning man kan oppnå, og hvilke besparelser dette kan resultere i for strømmettinvesteringer.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Rødt og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme med forslag som sørger for at fjernvarmeselskapene kompenseres på tilsvarende måte som kraftselskapene blir kompensert for ytt strømstøtte. Kompensasjonen skal virke frem til ordningen eventuelt avvikles.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Rødt fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme med forslag om å fjerne eller redusere avfallsforbrenningsavgiften til svensk avgiftsnivå.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og

Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta fjernvarmeselskapene med i vurderingene av eventuelt fremtidig momsfritak på nettleie.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en handlingsplan med tiltak slik at det er etablert fjernvarme tilsvarende 15 TWh innen 2035.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme med forslag om å fjerne eller redusere avfallsforbrenningsavgiften til svensk avgiftsnivå.

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen ta fjernvarmeselskapene med i vurderingene av eventuelt fremtidig momsfritak på nettleie.

Forslag fra Fremskrittspartiet, Rødt og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme med forslag som sørger for at fjernvarmeselskapene kompenseres på tilsvarende måte som kraftselskapene blir kompensert for ytt strømstøtte. Kompensasjonen skal virke frem til ordningen eventuelt avvikles.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utarbeide en handlingsplan med tiltak slik at det er etablert fjernvarme tilsvarende 15 TWh innen 2035.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen gjennomgå rammevilkårene for avfallsforbrenning for å unngå konkurransevridning, og vurdere konsekvensene for fjernvarme.

II

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en analyse av fjernvarmepotensialet, som

innebærer foreslåtte lokasjoner, og av energikilder som anses å ha størst potensial.

III

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en utredning av hvordan Norge kan avlaste kraftnettet ved bruk av fjernvarme, samt utrede hvor stor avlastning man kan oppnå, og hvilke besparelser dette kan resultere i for strømnnettinvesteringer.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 20. mai 2025

Ingvild Kjerkol

leder

Sofie Marhaug

ordfører



Energi- og miljøkomiteen
Stortinget
0026 Oslo

Deres ref

Vår ref
24/2475-

Dato
23. april 2025

Svar på anmodning om statsrådets vurdering av forslaget i Dokument 8:164 S (2024-2025) - om økt fjernvarmesatsing for bedre energisikkerhet og frigjøring av kraft

Jeg viser til brev av 9. april 2025 fra energi- og miljøkomiteen der det bes om vurdering av representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Andreas Limi, Terje Halleland, Helge André Njåstad og Marius Arion Nilsen om økt fjernvarmesatsing for bedre energisikkerhet og frigjøring av kraft.

Av representantforslaget følger det seks forslag og min vurdering av hvert forslag er som følger:

- 1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen 1. november 2025 med en analyse av fjernvarmepotensialet som innebærer foreslåtte lokasjoner og av energikilder som anses å ha størst potensial.*

Fjernvarme finnes mange steder i landet, og ifølge Enova har 92 prosent av alle norske byer med mer enn 10 000 innbyggere fjernvarme, eller er i ferd med å få det. Om lag 60 fjernvarmeselskap, med totalt om lag 100 fjernvarmeanlegg, har fjernvarmekonsesjon. I tillegg finnes fjernvarmeanlegg uten konsesjon, ofte omtalt som nærvarmeanlegg.

En rekke forhold, herunder tilgang på energi og tilgang til et varmemarked, vil ha betydning for om det er hensiktsmessig å etablere fjernvarme i et område. Som representantene viser til, finnes det allerede ulike anslag på potensialet for fjernvarme. Fjernvarmeselskapene drives på kommersielle vilkår, og vurderinger av mulige utvidelser og nyetableringer er det selskapene selv som er nærmest til å gjøre.

2. *Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen 1. november 2025 med en plan for hvordan Norge kan avlaste kraftnettet ved bruk av fjernvarme, samt utrede hvor stor avlastning man kan oppnå, og hvilke besparelser dette kan resultere i for strømnettinvesteringer.*

Jeg er opptatt av å styrke fjernvarmens viktige rolle i det norske energisystemet. Der fjernvarme kan erstatte kraftforbruk om vinteren, kan dette redusere behovet for investeringer i kraftsystemet og virke positivt på effektbalansen vinterstid. I tillegg kan fjernvarme bruke strøm når kraftprisen er lav og andre energibærere når kraftprisen er høy. Jeg jobber derfor langs flere spor for å redusere barrierer mot en god utvikling av fjernvarme.

Energidepartementet vedtok 2. april 2025 endringer i energimerkeforskriften for bygninger som gjør at fjernvarme og andre oppvarmingsløsninger som samspiller godt med kraftsystemet i større grad premieres i energimerkeordningen for bygninger.

Energidepartementet sendte 31. mars 2025 et forslag på høring om å innføre både Norgespris og strømstønad til husholdninger som bruker fjernvarme. Den foreslåtte ordningen vil bidra til å opprettholde fjernvarme som et attraktivt valg for husholdningene, og skal ikke gå på bekostning av fjernvarmeselskapene.

Regjeringen varslet i Prop.1 S (2024-2025) at Energidepartementet vil vurdere endringer i prisreguleringen av fjernvarme, og vi arbeider nå med dette. Prisreguleringen er et sentralt rammevilkår for fjernvarmebransjen, og det er viktig at denne er tilpasset dagens varme- og strømmarked.

Enova tilbyr investeringsstøtte til ny eller økt kapasitet for fjernvarme. Regjeringen har inngått ny styringsavtale med Enova for perioden 2025-2028. Energi er igjen en del av målstrukturen som Enova skal jobbe etter og Enova skal i all virkemiddelbruk tilstrebe å begrense belastningen på kraftsystemet.

Vi må bruke mer av overskuddsvarmen fra industri, datasentre og andre virksomheter. I mange tilfeller kan overskuddsvarme utnyttes som fjernvarme. Sist høst fastsatte Energidepartementet to relevante forskrifter, med krav til energikartlegging og krav til vurdering av muligheten for utnyttelse av overskuddsvarme for virksomheter som bruker mye energi. Som varslet i handlingsplanen for energieffektivisering vurderer Energidepartementet nå en innskjerping av kravene knyttet til utnyttelse av overskuddsvarme.

Kommunene spiller en viktig rolle i utviklingen av fjernvarmesystemet. Sist høst vedtok regjeringen nye planretningslinjer for kommunene der denne rollen ble understreket. Kommunene skal etter nye retningslinjer samarbeide med fjernvarmekonsesjonærer for å utnytte lokale varmeressurser på en god måte, herunder overskuddsvarme. Jeg vil også vise til at NVE på oppdrag fra departementet, har etablert et kommunefordelt energiregnskap og et kompetanseforum for kommuner der de kan utveksle kunnskap og erfaringer.

Det er nettselskapene som har ansvaret for å bygge ut strømnettet, i takt med behovsutviklingen. Det kan variere fra region til region hva som er utgangspunktet for dimensjonering av strømnettet, men i befolkningstette områder har fjernvarme og energieffektivisering av bygningsmassen bidratt til å begrense veksten i effektuttaket de siste tiårene, og dermed behovet for nettinvesteringer. Effektprognoser er sentrale i nettselskapenes nettplanlegging, og gode prognoser tar høyde for sentrale utviklingstrekk som er viktige for nettbehovet, herunder fjernvarme. I forskrift om energiutredninger er det forskriftsfestet at nettutredere skal involvere relevante kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med nettutredninger.

3. *Stortinget ber regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2025 komme med forslag om å fjerne eller redusere avfallsforbrenningsavgiften til svensk avgiftsnivå.*

Forslaget er forelagt finansministeren som gir følgende uttalelse: «Regjeringen vil ta stilling til nivå på avgiften på avfallsforbrenning i forbindelse med statsbudsjettet for 2026 og utarbeidelse av regjeringens klimaplan i klimastatus og -plan for 2026.»

4. *Stortinget ber regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2025 komme med forslag som sørger for at fjernvarmeselskapene kompenseres på tilsvarende måte som kraftselskapene blir kompensert for ytt strømstøtte. Kompensasjonen skal virke frem til ordningen eventuelt avvikles.*

Energidepartementet sendte 31. mars 2025 forslag til lovendringer på høring som innebærer å innføre både Norgespris og strømstønad til husholdninger som bruker fjernvarme. Departementets forslag innebærer at husholdningskunder som bruker fjernvarme skal kunne velge om de vil inngå en avtale om Norgespris. Forslaget innebærer videre at husholdninger som bruker fjernvarme, på lik linje med husholdninger som bruker strøm, skal ha rett til en statlig stønad som tilsvarer strømstønaden, dersom de ikke velger Norgespris. Det foreslås at ordningene for fjernvarme får virkning fra 1. oktober 2025.

5. *Stortinget ber regjeringen ivareta fjernvarmebransjens innspill til ny energimerkeforskrift, der de ber om en vektingsfaktor på linje med Sverige på 0,45 eller mindre.*

Energidepartementet fastsatte 2. april i år endringer i energimerkeforskriften som gjør energimerkeordningen mer relevant for eksisterende bygninger og legger bedre til rette for oppvarmingsløsninger som samspiller med kraftsystemet. Fjernvarme likestilles med effektive oppvarmingsløsninger basert på strøm gjennom en innføring av vektingsfaktorer. Vektingsfaktoren for fjernvarme er satt til 0,45. Forskriftsendringene trer i kraft 1. januar 2026.

6. *Stortinget ber regjeringen ta fjernvarmeselskapene med i vurderingene av eventuelt fremtidig momsfritak på nettleie.*

Forslaget er forelagt finansministeren som gir følgende uttalelse: «Merverdiavgiften er en generell avgift på forbruk av varer og tjenester og den alminnelige satsen er 25 pst. Formålet med avgiften er å skaffe staten inntekter. Det gjøres enklest og mest effektivt med én felles sats og et bredt grunnlag. Det er likevel enkelte unntak fra denne generelle regelen om avgiftslegging med alminnelig sats – for eksempel er det redusert sats på 15 pst. på mat og nullsats på elbiler under 500 000 kroner.

Innføring av reduserte satser gir krevende grensedragninger. Det vil da alltid være lignende produkter eller lignende formål som ilegges høyere avgiftssats enn produktene omfattet av den reduserte satsen. Hvis det løses ved å innføre nye reduserte satser, kan det gi store inntektstap for staten og et svært vridende skattesystem.

Regjeringen har vært opptatt av å likebehandle fjernvarmekunder med strømkunder, uten at det går på bekostning av fjernvarmeselskapene. Regjeringen sendte 31. mars 2025 ut et høringsnotat med forslag om å innføre både Norgespris og strømtønad til husholdninger som bruker fjernvarme. Også i fremtidige forslag, som lavere avgifter på nettleie, vil regjeringen vurdere konsekvenser og tiltak for fjernvarmekundene og -selskapene.»

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen gjennomføre disse forslagene.

Med hilsen



Terje Aasland

