

Energidepartementet

Vår dato	06.12.25
Deres dato:	04.09.25
Vår referanse	JEF
Deres referanse	25/1661

Høring av forslag til endringer i energiloven om utnyttelse av overskuddsvarme

Vi viser til forslag til forskrift framlagt 04.09.25. Fornybar Norge støtter forslaget.

Fornybar Norge organiserer fornybarnæringen og vårt formål er å bidra til at Norge hurtigst mulig blir et bærekraftig nullutslippssamfunn med vekst og verdiskaping basert på fornybar energi, elektrifisering og annen utslippsfri energibruk. Vi har om lag 400 medlemmer i hele verdikjeden, inkludert fornybar energiproduksjon på land og til havs, nettselskaper, entreprenører, strømsalg, leverandører og rådgivere.

Oppsummering

- Fornybar Norge støtter Energidepartementets forslag til endringer i energiloven om utnyttelse av overskuddsvarme. Vi mener en senkning av terskelverdiene for plikt til å gjennomføre kost-nytteanalyse vil gi økt kunnskap om muligheter til å tilknytte ny overskuddsvarme til dagens fjernvarme- og kjølenettverk.
- Det er mest hensiktsmessig at fastsettelse av terskelverdier for hvilke anlegg som vil omfattes av plikten til å gjennomføre kost-nytteanalyse flyttes fra energiloven til forskrift.
- Fornybar Norge er positive til at bedrifter med varmeressurser også må analysere om de kan utnytte denne varmen selv i sin produksjon, eller overskuddsvarme fra nærliggende anlegg.
- Vi støtter også at gjennomføring av kost-nytteanalyse skal gjelde for all virksomhet, inkludert for fjernvarme- og fjernkjøleanlegg ved omfattende oppgraderinger.
- Selv om det er positivt at det tilrettelegges for økt kunnskap om tilknytningsmuligheter for spillvarmeressurser, er det andre faktorer som er langt viktigere for lønnsomhet i fjernvarmen.
- For å sikre framtiden for norsk fjernvarme og fjernkjøling må det snarest mulig komme på plass en kompensasjon for reduksjon i elavgiften og en ny prisregulering av fjernvarmevirksomheten må ikke utformes slik at den struper inntektsmulighetene for markedsaktørene.

Innledende kommentarer

Høsten 2023 presenterte regjeringen handlingsplan for energieffektivisering, og varslet i den at regjeringen ville utrede strengere overskuddsvarmekrav. I mai 2024 la Energidepartementet fram et forslag til en ny forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme (spillvarme). Fornybar Norge støttet forskriften i vårt [høringssvar](#). Forskrift nr. 2263 om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme ble fastsatt den 25. september 2024. Departementets nye høring omfatter §§ 7-2 til 7-4 i Energiloven om utnyttelse av overskuddsvarme. De foreslåtte endringene av kravene til gjennomføring av kost-nytteanalyse for å utnytte overskuddsvarme følger av endringer i energieffektivitetsdirektivet fra 2023. Hvorvidt 2023-direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen, er fortsatt uavklart. Fornybar Norge støtter innføring av energieffektiviseringsdirektivet og er derfor positive til det fremlagte forslaget. Under kommenterer vi de endringene som departementet foreslår angående utnyttelse av overskuddsvarme i den foreliggende høringen.

Terskelverdier (effektgrenser)

I høringsforslaget foreslår departementet å senke terskelverdiene for hvilke anlegg som omfattes av plikten til å gjennomføre kost-nytteanalyse slik at flere anlegg omfattes av plikten:

- for termiske kraftverk foreslås grensen senket fra 20 MW til 10 MW,
- for industrianlegg foreslås grensen senket fra 20 MW til 8 MW,
- for datasentre foreslås grensen senket fra 2 MW til 1 MW,
- for andre anlegg foreslås grensen senket fra 20 MW til 7 MW.

Fornybar Norge mener at økt utnyttelse av overskuddsvarme vil avlaste kraftnettet og frigjøre kraft til annet forbruk f.eks elektrifisering av fossilt energibruk. Vi mener derfor at det er positivt at flere anlegg vil omfattes av pålegg om å gjennomføre kost-nytteanalyse. Dette vil hjelpe både tilbyder og etterspørre etter varmeressurser til å få oversikt over hvilke ressurser som finnes og om de kan utnyttes kostnadseffektivt eller ikke. Fornybar Norge er enig med departementet om at uheldig konkurransevridding mellom land i størst mulig grad bør unngås. Det er derfor positivt at Norge harmonisere regelverket på dette området med regelverket andre europeiske land allerede har gjennomført i forbindelse med implementeringen av energieffektivitetsdirektivet av 2023.

Det er imidlertid ikke sikkert at endringen av terskelverdiene vil føre til at veldig mange flere bedrifter vil kunne bli tilknyttet dagens fjernvarme- og fjernkjølingsnettverk. Selskaper som driver med fjernvarme- og fjernkjøling, har relativt god oversikt over eksisterende ressurser i sitt nærområde. Avstand fra en bedrift med overskuddsvarme til et varme/kjølenettverk, og hvorvidt den mulige varmeressursen er konstant eller fluktuerende, vil være avgjørende for om en tilknytning vil være lønnsom. Men at det foreligger en analyse som skal sendes til NVE for godkjenning vil gi et positivt bidrag, spesielt når ny virksomhet skal etableres. Det er også positivt at plikten til hvem som skal foreta kost-nyttevurderingen er fastsatt i lovs form.

Regulering av terskelverdier i energiloven eller i forskrift

Departementet foreslår to alternativer til hvor terskelverdiene skal fremgå. Enten videreføres terskelverdiene i energiloven § 7-2 første ledd, men settes lavere som det framgår i denne høringen. Eller terskelverdiene tas ut av energiloven og innarbeides i forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme. Et forslag til forskriftsendringer må i så fall sendes på offentlig høring som egen sak.

Fornybar Norge mener det er mest hensiktsmessig å angi terskelverdier i en forskrift. Administrativt vil det da være enklere og ikke minst tidsbesparende å endre disse terskelverdiene på et senere tidspunkt. Et slikt behov for endring kan skyldes tilpasning til nye EU-direktiver eller andre forhold som vi ikke kjenner i dag.

Kost-nytteanalyse ved omfattende oppgradering

Departementet foreslår at plikten til å gjennomføre kost-nytteanalyse ved omfattende oppgradering, skal gjelde for alle typer anlegg som nevnt i § 7-2 første ledd, inkludert fjernvarme- og fjernkjøleanlegg, datasentre og andre anlegg.

Plikten til å gjennomføre en kost-nytteanalyse ved omfattende oppgradering gjelder i dag ikke for fjernvarme- og fjernkjøleanlegg. Fornybar Norge mener likevel det vil være fornuftig å gjennomføre kost-nytteanalyse ved omfattende oppgraderinger og at dette skal gjelde for både fjernvarme- og fjernkjøleanlegg, datasentre og andre anlegg. Ved større oppgraderinger vil det uansett være naturlig å se på alle muligheter for optimal drift og lønnsomhet. For Fornybar Norge veier det her tungt at endringen departementet foreslår innebærer en likebehandling med land som er omfattet av energieffektivitetsdirektivet av 2023.

Innholdet i kost-nytteanalyser

Departementet foreslår at energilovens § 7-3 om innholdet i kost-nytteanalyser endres. For industrianlegg og datasentre foreslås det presisert at analysen også skal omfatte en vurdering av kostnader og fordeler som kan oppstå ved å bruke egen overskuddsvarme til å dekke eget varmebehov. Det foreslås også en ny bestemmelse om at analysen skal omfatte utnyttelse av overskuddsvarme fra nærliggende anlegg og datasentre når nye industrianlegg og andre anlegg med varmebehov planlegges oppført eller skal bli omfattende oppgradert.

Fornybar Norge mener det er positivt at bedriften som innehar en varmeressurs må utføre en kost-nytteanalyse som vurderer hvorvidt bedriften kan utnytte varmen fra sin egen produksjonsprosess, og at analysen også skal gjelde overskuddsvarme fra nærliggende bedrifter ved ny oppføring eller omfattende oppgraderinger. I praksis gjelder de foreslåtte endringene i energiloven for større virksomheter og vi antar derfor at endringene vil være samsvarende med egeninteressen for den gjeldende bedrift. Endringene vil samtidig medføre at NVE får en samlet oversikt over hva som samfunnsøkonomisk er det beste valget for den varmeressursen som foreligger. Dette endringsforslaget vil også bidra til å harmonisere norsk regelverk med regelverket i andre europeiske land, jf. energieffektivitetsdirektivet av 2023.

Krav om å utnytte overskuddsvarme

Departementet foreslår å endre energiloven § 7-4 annet ledd slik at tiltakshavere som en hovedregel ikke kan bygge eller oppgradere anlegg som nevnt i § 7-2 første ledd uten at overskuddsvarmen utnyttes, dersom kost-nytteanalysen viser at fordelene ved dette er større enn kostnadene. Departementet foreslår at det etter søknad kan fattes enkeltvedtak om unntak fra kravet. Forslaget til endring av § 7-4 innebærer også at dagens unntak for datasentre og andre anlegg fjernes.

Fornybar Norge mener det er fornuftig å legge om regelverket slik at overskuddsvarme må utnyttes gitt at kost-nytteanalysen viser at fordelene ved dette er større enn kostnadene. Det er positivt å få vurdert om en varmeressurs kan utnyttes i eget bygg, om overskuddsvarme fra nærliggende anlegg kan benyttes eller om det kan være mer kostnadseffektivt å tilby deler eller hele varmeressursen til et fjernvarme- og fjernkjølingsanlegg. Endringen bringer samtidig energilovens bestemmelser i samsvar med forurensningsforskriften og avfallsforskriften hvor det en generell plikt til å utnytte overskuddsvarme.

Det er også positivt at det norske regelverket bringes i samsvar med energieffektivitetsdirektivet fra 2023 som ikke skiller mellom anlegg med tilført termisk og elektrisk effekt. Da er det heller ikke naturlig å opprettholde dagens unntak for datasentre og andre anlegg. Enkeltvedtak om unntak er også en viktig sikkerhetsventil. Det kan finnes situasjoner hvor oppføring av et industrianlegg, f.eks for forsvarsindustrien, er viktigere enn at det foreligger en godkjent plan for varmeutnyttelse.

Anleggsdesign er avgjørende for nyttbar varme, fordi temperaturen på varmen fra et anlegg er vel så avgjørende for kostnadseffektiv utnyttelse som mengden tilgjengelig varme. For eksempel vil datasentre ha stort kraftbehov til kjøling og gi store mengder overskuddsvarme, men temperaturen avhenger av design. Ved væskekjølte anlegg vil overskuddsvarmen kunne utnyttes til fjernvarmenettet, mens ved luftkjølte anlegg vil temperaturen på overskuddsvarmen bli for lav til videre bruk. Det bør derfor settes krav om at anlegg skal utformes for best mulig ressursutnyttelse av overskuddsvarmen. Geografisk plassering er også avgjørende for kostnadseffektiv utnyttelse. Dersom lange rørgater må anlegges for tilkobling til fjernvarme eller annen næring er det ikke lønnsomt å utnytte varmen. Kommunene bør derfor i reguleringsplaner tenke helhetlig for samlokalisering av næringer, og sammen med NVE bidra til at utbyggere og aktører går i tidlig dialog for best mulig ressursutnyttelse. Etablering av virksomheter med stor varmeproduksjon uten mulighet for uttak av varmen må unngås.

Terminologi

Departementet foreslår en del endringer i terminologi. Den viktigste endringen er at «samlet innfyrt termisk effekt» og «samlet tilført elektrisk effekt» endres til «gjennomsnittlig årlig samlet energitilførsel» for termiske kraftverk, industrianlegg og andre anlegg. Departementet foreslår likevel ikke å endre terminologi fra «samlet innfyrt termisk effekt» til «gjennomsnittlig årlig samlet energitilførsel» for energiproduksjonsanlegg.

Fornybar Norge mener det er positivt at ulike energikilder i større grad enn i dag likestilles. Vi støtter likevel departementets presisering om å ikke endre terminologi for energiproduksjonsanlegg. Det vil si at fjernvarme- og fjernkjølenett også i fortsettelsen vil, etter forskrift om overskuddsvarme § 5 annet ledd, ha unntak fra kravet om å gjennomføre en kost-nytteanalyse dersom avstanden til anvendbar overskuddsvarme er større enn 2 km i luftlinje eller dersom etterspørselen etter varme og/eller kjøling vil være mindre enn 10 GWh per år. Vi har ellers ingen kommentarer til endring av terminologi og språklige presiseringer.

Andre forhold

Fornybar Norge ønsker å påpeke at å senke terskelverdiene eller gjennomføring av departementets andre forslag i denne høringen, i liten grad vil utvide fjernvarme- og fjernkjølemarkedet eller gjøre dette markedet mer lønnsomt i Norge. I forhold til lønnsomhet er det andre faktorer som er viktigere. Vi vil i denne sammenhengen spesielt framheve manglende kompensasjon for reduksjonen i elavgiften, CO₂-avgiften for avfallsforbrenning og usikkerhet knyttet til mulige endringer av dagens prisregulering av fjernvarmevirksomheten.

Fra og med 1. oktober 2025 ble elavgiften redusert til 12,53 øre per kWh, i tråd med forliket fra revidert nasjonalbudsjett i mai. I forslaget til statsbudsjett for 2026 er satsen foreslått redusert til 4,18 øre per kWh og denne skal tre i kraft fra 1. januar 2026. Dette er godt nytt for forbrukere av kraft, men har store implikasjoner for fjernvarmeselskapene. Fjernvarmeprisen er lovregulert i forhold til strømprisen hvilket betyr at hvis det kommer endringer i strømprisen så må de samme endringene gjelde for fjernvarme. Dette er ikke hensyntatt opp mot kutt i el-avgiften. Her må det komme på plass en kompensasjonsordning. Alternativt vil fjernvarmeaktørene tape penger. Dette inntektstapet kan beregnet til 500 mill. kroner for fjernvarmebransjen for 2026.

NVEs forslag til ny prisregulering for fjernvarme ble sendt på høring i 2024 og Energidepartementet har så langt ikke kommet tilbake med et forslag til ny regulering. I denne sammenhengen ønsker vi å påpeke at NVEs forslag ville kunne medføre mindre utnyttelse av lokale spillvarmeressurser. Årsaken ligger i at NVE foreslo fastprisavtaler som virkemiddel for å utnytte spillvarmeressurser. NVE skrev i sitt høringsbrev: «Fastprisavtaler vil også kunne benyttes ved levering og salg av overskuddsvarme fra en aktør som har overskudd til en annen aktør som ønsker varme.» Fornybar Norge mener at å regulere avtaleform angående levering og salg av overskuddsvarme inn på fjernvarmenettet, er en dårlig ide. Fornybar Norge vil i stedet framheve viktigheten av å ha avtalefrihet for å kunne å knytte til seg tilgang på lokale spillvarmekilder (som kan ha varierende grad av leveransesikkerhet og produksjonskostnad). Et fjernvarmeselskap og en spillvarmeleverandør må kunne inngå en privatrettslig avtale som baseres på både energiens kvalitet (f.eks. temperatur) og tilgjengelighet.

Vi bruker dette eksemplet for å få fram at hvis noe av formålet med endringene av §§ 7-2 til 7-4 i energiloven er å utnytte restprodukter fra industriell virksomhet på en kostnadseffektiv måte, så må man samtidig unngå

bestemmelser om avtaleinngåelser i en ny prisregulering av fjernvarme som vanskeliggjør utnyttelse av overskuddsvarme.

Den største barrieren for utnyttelse av overskuddsvarme er ikke tilgang på varme, men steder å anvende varmen, som regel i form av bygninger som kan varmes opp. Bruk av fjernvarme eller væske-vann-varmepumper gir svært effektiv energiutnyttelse, men fordrer at bygninger som oppføres har vannbåren varmedistribusjon. Svært mange store leilighetsbygg bygges med kun helelektrisk oppvarming, stikk i strid med myndighetenes ønske om en bygningsmasse som er mindre avhengig av strøm til oppvarming. Vi mener derfor den pågående revisjonen av energireglene i byggt teknisk forskrift (TEK) bør sette krav til økt andel energifleksibel oppvarming, slik det ble foreslått i 2018, for å gi bedre samspill mellom bygningsmassen og energisystemet. Dette vil frigjøre kraft og nettkapasitet til elektrifisering av nye sektorer i samfunnet. Vi forslår derfor at kravet i byggt teknisk forskrift § 14-4 endres til at energifleksible oppvarmingsløsninger skal dekke 80 % av oppvarmingsbehovet i nye bygg over 500 m², framfor dagens krav om 60 % dekning i bygg over 1000 m². Vi håper Energidepartementet kan bruke dette forslaget til ny forskrift til energiloven til å få dialog med Kommunal- og distriktsdepartementet rundt byggregelverket.

Konklusjon

De endringer som departementet foreslår i energiloven er positive. Økt kunnskap om muligheter for økt ressursutnyttelse ønskes velkommen, selv om det kan antas at fjernvarmeaktørene har god oversikt over eventuelle varmeressurser i sitt nærområde.

De foreslåtte lovendringene treffer primært bedrifter som sitter på en varmeressurs eller som planlegger å bygge noe eller renovere/oppgradere noe som vil skape overskuddsvarme. Eiere av fjernvarmeanlegg og fjernkjøleanlegg vil treffes hvis det planlegges og gjennomføres omfattende oppgradering av slike anlegg. Som en del av en slik prosess er det naturlig å få utredet hvilke opsjoner som foreligger og hvorvidt de er lønnsomme eller ikke. Dette samsvarer med hvordan vi som fjernvarmeaktør opererer i dag.

Samtidig ønsker Fornybar Norge å få fram at de foreslåtte endringene i liten grad vil gi forbedrede vilkår for fjernvarmevirksomheten i Norge. Det er andre og langt viktigere tiltak som må til for at denne næringen igjen kan bli lønnsom. Vi vil her særlig framheve manglende kompensasjon for reduksjonen av elavgiften og at hvis fjernvarmemarkedet skal pålegges en ny prisregulering, må denne utformes slik at den ikke struper inntjeningsmuligheter for salg av varme- og kuldetjenester.

Vennlig hilsen
Fornybar Norge

Øistein Schmidt Galaaen
Avdelingsdirektør produksjon og bærekraft

Jon Erling Fonnelop
Næringspolitisk rådgiver