

Innspill til konsulentrapport om fjernvarmens bedriftsøkonomiske situasjon og samfunnsøkonomiske verdi

Fornybar Norge takker for muligheten til å gi innspill til rapporten fra Oslo Economics og Sintef Energi om den bedriftsøkonomiske situasjonen for fjernvarmeselskapene og den samfunnsøkonomiske verdien av fjernvarme i Norge.

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, fjernvarmeleverandører, nettselskaper, entreprenører, strømsalg, leverandører og rådgivere.

Overordnet vil vi påpeke at rapporten fra Oslo Economics og Sintef Energi gir et godt bilde av fjernvarmeselskapenes bedriftsøkonomiske situasjon. Rapporten gir også gode beskrivelser av fjernvarmens samfunnsøkonomiske verdi gjennom kvalitative og kvantitative analyser. Fjernvarmens nytte for kraftsystemet har lenge vært underkommunisert, og det er gledelig å se at gode løsninger for helheten i energisystemet får oppmerksomhet. Fjernvarmekundene og -selskapene bidrar i dag til store besparelser i kraftsystemet og må ikke glemmes når det gjøres tiltak for kraftkundene. Diskusjoner og virkemidler må innrettes slik at vi ikke ser på energiløsninger hver for seg, men i størst mulig grad optimaliserer det helhetlige energisystemet der alt henger tett sammen.

Oppsummering av våre hovedsynspunkter

- Fornybar Norge støtter rapportens beskrivelser og konklusjoner. Rapporten gir et grundigkunnskapsgrunnlag for fremtidig politikkutforming på energiområdet.
- Rapporten viser at et bortfall av fjernvarmen ville øke systemkostnadene med 6,5 mrd kr. Virkemidler må innrettes slik at vi optimaliserer det helhetlige energisystemet med økt utnyttelse av termisk energi.
- Rapporten viser lav lønnsomhet i fjernvarmen pga regulatoriske endringer. Fjernvarmeselskapene må kompenseres for kuttet i elavgiften i 2026 som påfører selskapene et tap på 600 mill kr/år.
- Målrettet politikk og virkemiddelbruk er nødvendig for å sikre at lønnsomme prosjekter faktisk gjennomføres, og at fjernvarmens fulle verdi for samfunnet ivaretas.
- Den regulatoriske risikoen må reduseres for å legge til rette for videre investeringer i fjernvarme.
- Rapporten dokumenterer et koordineringsproblem mellom investeringer i strømnnett og fjernvarme. Fornybar Norge vil bidra til økt dialog mellom nettselskap, fjernvarmeselskap og utbyggere.

Innspill til den bedriftsøkonomiske situasjonen for fjernvarmeselskapene (del 1)

Del 1 av rapporten viser en bransje med særs svak lønnsomhet. Spesielt etter 2022 der krevende rammevilkårsendringer og økte kostnader har slått hardt inn på bransjens lønnsomhet.

Det er i den bedriftsøkonomiske analysen brukt nettselskapenes referanserente som sammenlikningsgrunnlag for fjernvarmebransjens avkastning. Som Oslo Economics og Sintef Energi påpeker vil referansesrenten for nettselskapene være et konservativt anslag for den systematiske risikoen i fjernvarmebransjen. Dette mener vi kunne vært fremhevet enda tydeligere i rapporten.

Bruk av nettselskapenes referanserente som sammenlikningsgrunnlag undervurderer fjernvarmebransjens risikoeksponering. Fjernvarmeselskapene er utsatt for høyere regulatorisk risiko i endringer i rammevilkår enn nettselskapene, ofte med tiltak som reduserer fjernvarmens inntekter begrunnet med hensyn til kraftkunder slik vi har sett flere eksempler på de siste årene. Vi mener derfor at det burde vært brukt en høyere risikopremie i kapitalkostnaden i analysen av fjernvarmeselskapenes lønnsomhet.

Innspill til den samfunnsøkonomiske verdien av fjernvarme i Norge (del 2)

Del 2 av rapporten presenterer et sett av verdikomponenter som er klart relevante for å synliggjøre fjernvarmens samfunnsøkonomiske verdi:

- Verdien av levert varme (sparte produksjonskostnader sammenlignet med elektrisk oppvarming)
- Verdien av unngåtte eller utsatte nettinvesteringer
- Verdien av redusert nettkø og raskere nettilknytning
- Verdien av fleksibilitet og reduserte systemkostnader
- Verdien av økt forsyningssikkerhet og beredskap
- Verdien av sparte naturinngrep

Rapporten påpeker at dagens fjernvarmeprisregulering – der prisen er knyttet til prisen på elektrisk oppvarming – i utgangspunktet gir gode insentiver til bruk av fjernvarme, men at det er flere kilder til avvik mellom prissignalene og den faktiske samfunnsøkonomiske verdien. Vi vil særlig fremheve følgende:

- Nettariffelementet i fjernvarmeprisen reflekterer ikke fullt ut den langsiktige verdien av å avlaste kraftnettet, noe som gir for svake investeringsinsentiver for fjernvarmeselskaper.
- Den politiske risikoen knyttet til endringer i elavgift og andre rammebetingelser øker avkastningskravet og kan hindre realiseringen av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter.

- Kunder som prises opp mot maksimalprisen har svake privatøkonomiske incentiver til å etterspørre fjernvarme, selv når dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt.
- Manglende koordinering mellom nettselskaper og fjernvarmeselskaper kan lede til suboptimale investeringsbeslutninger.

Rapporten dokumenterer tydelig at fjernvarme påvirker kraftsystemet primært gjennom redusert elforbruk i vinterperioden. Modelleringen viser at en situasjon uten fjernvarme (tilsvarende +7 TWh elforbruk) gir klart høyere sannsynlighet for ekstrempriser – og opptil seks ganger høyere sannsynlighet for rasjonering i Midt-Norge. Dette understreker fjernvarmens stabiliserende rolle i kraftsystemet.

Det er også gode analyser i rapporten av hvordan fjernvarme bidrar til redusert effektbelastning, lavere nettinvesteringer og styrket fleksibilitet.

Dersom fjernvarmen ble fjernet, ville systemkostnadene øke med 6,5 milliarder kr. En dobling av fjernvarmeproduksjonen kan gi en systemgevinst på 830 kr per MWh økt produksjon.

Det påpekes videre at fjernvarmeprisene ikke reflekterer besparelsene til nettavlastning og reduserte investeringer i kraftsystemet. Thema Consulting utredet i 2025 at fjernvarme reduserer behovet for nettinvesteringer på opp mot 12 mill. kr per MW fjernvarmekapasitet. Det tilsvarer mellom 25 og 40 øre/kWh levert fjernvarme avhengig av forbruksprofilene.[1]

Rapporten fra Oslo Economics og Sintef Energi er også verdifull i sin behandling av de ikke-prissatte virkningene knyttet til forsyningssikkerhet, beredskap og reduserte naturinngrep. I alle de seks casene som analyseres i rapporten vurderes fjernvarme til å ha positiv beredskapsverdi. Rapporten påpeker at en standard kost-nytte-analyse sannsynligvis undervurderer verdien av beredskap ved lavfrekvente hendelser med katastrofale konsekvenser.

I lys av økt geopolitisk usikkerhet og klimaendringer mener vi at beredskapsdimensjonen ved energifleksible løsninger som fjernvarme bør tillegges betydelig vekt i Energidepartementets videre arbeid. I den forbindelse vil vi minne om at også norske avfallsforbrenningsanlegg har en viktig beredskapsfunksjon for samfunnet ved eventuelle stengte grenser eller naturhendelser.

Vi mener:

På bakgrunn av vår gjennomgang av rapporten fra Oslo Economics og Sintef mener vi at følgende forhold må følges opp:

- **Prisreguleringen** må beholdes som i dag, med mindre endringer. Fjernvarmekundene kan ikke utsettes for en høyere pris enn for alternative oppvarmingsløsninger.
- **Fjernvarmekundenes bidrag** til kraftsystemet bør reflekteres positivt i kundenes fjernvarmekostnader.
- **Rammeverket i rapporten** bør videreutvikles og brukes aktivt i konsesjonsbehandling og utforming av støtteordninger. Vi anbefaler at NVE får i oppdrag å oppdatere kostnadsgrunnlaget og gjennomføre regelmessige caseanalyser for nye prosjekter.
- **Elavgiftskompensasjon:** Den må etableres en ordning som kompenserer fjernvarmeselskapene for tapene påført av redusert elavgift. Elavgiftsreduksjonen i 2026 koster selskapene 600 mill kr/år, medregnet kuttene fra 2021-nivå er det samlede tapet på 978 mill kr/år. Ordningen kan administreres av NVE eller Enova.
- **Styrk koordineringen mellom nett- og fjernvarmeinvesteringer.** Rapporten dokumenterer et koordineringsproblem mellom investeringer i strømmett og fjernvarme og at det i dag ikke gjøres reelle avveininger mellom hvilket alternativ som er mest effektivt for samfunnet. Fornybar Norge arbeider allerede med dette innenfor sin medlemsmasse og ønsker å bidra til dialog mellom nettselskap, fjernvarmeselskap og utbyggere slik at fjernvarme aktivt kan vurderes som et alternativ til nettførsterkning.
- **Reduser regulatorisk risiko.** Den politiske risikoen knyttet til endringer i elavgift og andre rammebetingelser bør reduseres gjennom mer forutsigbare og stabile rammevilkår. Langsiktige signaler fra myndighetene om regulatorisk stabilitet vil redusere avkastningskravene og utløse mer investering.
- **Styrk beredskapsaspektet i konsesjons- og prioritetsvurderinger.** Vi anbefaler at beredskapsverdien av fjernvarme hensyntas eksplisitt i konsesjons- og prioriteringsvurderinger, særlig i tettsteder og byer med begrenset tilgang til alternative oppvarmingskilder. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å definere minimumsstandarder for forsyningssikkerhet i utvalgte områder.
- **Areal, energi og samfunnsplanlegging.** Sammenhengen mellom areal, energi og samfunnsplanlegging bør vektlegges tydeligere. Dette påvirker både kundegrunnlag og lokalisering av industri med overskuddsvarme, og er derfor essensielt for potensialet for lønnsom fjernvarmetablering.

- **Rammevilkår for næringer med overskuddsvarme.** Produksjonskostnader for fjernvarme er trukket frem som viktig punkt for å utløse potensialet. Det bør vurderes krav og incentiver som legger mer av ansvaret for at varmen er teknisk og økonomisk anvendbar over på industrien som har overskuddsvarmen. Det anbefales å se til avfallsforskriftens strenge krav om at varmen fra forbrenningsanlegg skal utnyttes «...så langt det er praktisk gjennomførbart», opp mot den langt svakere formuleringa i Energiloven som ønsker samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men har krav knytta til bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Avsluttende kommentar

Vi mener rapportene gir et viktig kunnskapsgrunnlag for fremtidig politikkutforming på energiområdet. Rapportene dokumenterer at fjernvarme spiller en viktig rolle i det norske energisystemet – ikke bare som varmekilde, men som et element som bidrar til lavere kostnader i kraftsystemet, økt forsyningssikkerhet og reduserte naturinngrep.

De samfunnsøkonomiske gevinstene av fjernvarme realiseres imidlertid ikke automatisk gjennom markedsmekanismene alene. Målrettet politikk og virkemiddelbruk er nødvendig for å sikre at lønnsomme prosjekter faktisk gjennomføres, og at fjernvarmens fulle verdi for samfunnet ivaretas.

Fornybar Norge og våre medlemsbedrifter stiller gjerne i møter med departementet for å utdype våre innspill.

[1] Se Thema-notat *Systemverdien av fjernvarme for kraftnettet* datert oktober 2025