

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering

Dokument 3:3 (2026–2027)

Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2026–2027)
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med
energieffektivisering.*

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i samsvar med

- lov om Riksrevisjonen § 5-1
- INTOSAI-standarden for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonen

Dokumentet er delt inn slik:

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

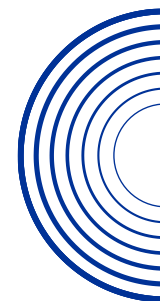
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag

Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

Riksrevisjonen, 20. oktober 2026

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor



Om undersøkelsen

Kort oppsummert

Bakgrunn

Det er behov for mer kraft i Norge. Tilgang på kraft og et velfungerende kraftsystem er en forutsetning for grønn omstilling og for å nå klimamålene. Effektiv bruk av energi er sentralt for en kostnadseffektiv utvikling av kraftsystemet. Stortinget har satt effektiv bruk av energi som ett av de prioriterte hovedområdene for energipolitikken fram mot 2030, og har også to konkrete mål i 2030 sammenlignet med 2015:

- 30 prosent reduksjon i energiintensitet i hele økonomien
- 10 TWh redusert strømforbruk i bygg

Stortingets mål om 30 prosent redusert energiintensitet i 2030 sammenlignet med 2015 har ligget fast siden 2016. Målet som ble satt for bygg har blitt endret i undersøkelsesperioden.

Formål

Målet med undersøkelsen er å vurdere myndighetenes arbeid med energieffektivisering og belyse i hvilken grad virkemidlene har bidratt til resultater.

Konklusjoner

- Energieffektiviteten er forbedret, men Norge ligger ikke an til å nå Stortingets konkrete mål med dagens virkemidler
 - Virkemidlene treffer mange av barrierene, men er ikke godt nok innrettet eller kraftfulle nok til å nå målene Stortinget har satt.

- Virkemidler for energieffektivisering i bygg og industri bidrar til energieffektivisering, men det er fortsatt betydelige barrierer
 - Det er et betydelig lønnsomt potensial for energieffektivisering.
 - Det er i hovedsak de samme type barrierene i dag som for 10 år siden.
- Det er svakheter i myndighetenes styring
 - Energidepartementet har i liten grad styrt etter målene for energieffektivitet, og det mangler indikatorer for styring.
 - Myndighetene mangler informasjon om effekter av virkemidler.
 - Energidepartementet har ikke sørget for god nok samordning og godt nok samspill mellom aktører og virkemidler.

Overordnet vurdering



Norge har et stort potensial for energieffektivisering, som det er viktig å få utløst for samfunnets klimaomstilling og økonomiske vekst. Konsekvensene av manglende energieffektivisering kan være høyere strømpriser og behov for mer utbygging av kraftproduksjon og nettinfrastruktur enn nødvendig. Dette øker kostnadene både for innbyggerne og staten, svekker norsk næringslivs konkurransekraft og reduserer tempoet i klimaomstillingen.

Det er få år igjen til 2030, og det er fortsatt betydelige barrierer for energieffektivisering. Virkemidlene som nylig er innført kan ha effekt på lengre sikt, men effekten er usikker.

Virkemidlene for energieffektivisering har ikke vært godt nok innrettet eller kraftfulle nok for å sikre at Stortingets mål for redusert energiintensitet i hele økonomien nås. Konsekvensene av manglende energieffektivisering kan være betydelige. Riksrevisjonen mener dette ikke er tilfredsstillende. Vi ligger heller ikke an til å nå målet som Stortinget satte i 2024 om 10 TWh redusert strømbruk i bygg i 2030 sammenlignet med 2015.

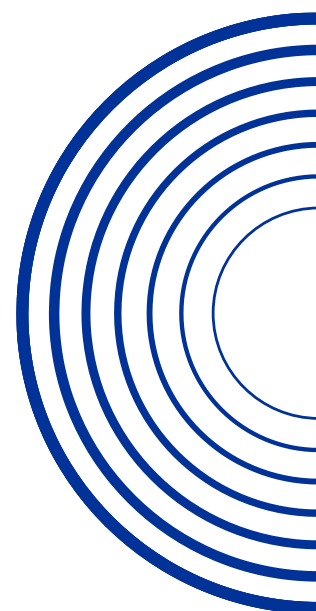
Det er svakheter i myndighetenes styring av arbeidet med energieffektivisering. Myndighetene mangler informasjon om hvilke tiltak som er de mest effektive og hvilke virkemidler som vil bidra til å utløse disse tiltakene. Det er begrenset tilgang på kvantitative data om resultater og effekter for flere av virkemidlene. Dette, kombinert med usikkerhet i det datagrunnlaget som finnes, har gjort det vanskelig å vurdere hvordan virkemidlene fungerer. Sentrale virkemidler forvaltes av flere departementer. Endringer i virkemidler har vært lite samordnet, og muligheter for samspill mellom virkemidlene har i liten grad vært utnyttet.

Riksrevisjonen anerkjenner at energisystemet er komplekst, og at det er mange faktorer og virkemidler som påvirker energibruken og verdiskapningen i samfunnet, og som drar i ulike og til dels motstridende retninger. Dette forsterker behovet for god styring og et solid kunnskapsgrunnlag for å balansere og prioritere ut fra ulike hensyn. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Energidepartementet, som ansvarlig myndighet for energipolitikken, sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon for å kunne identifisere behovet for endringer i virkemiddelbruken. Riksrevisjonen mener departementets styring av arbeidet med energieffektivisering ikke har vært tilfredsstillende.

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Energidepartementet i samarbeid med relevante myndigheter:

- styrker oppfølgingen av arbeidet med energieffektivisering for å oppnå bedre resultater
- sørger for helhetlig styring og oppfølging gjennom å
 - innhente nødvendig informasjon for å følge opp utviklingen i energieffektivitet i alle sektorer
 - identifisere de mest kostnadseffektive tiltakene og virkemidler som kan utløse disse
- justerer virkemiddelbruken for ytterligere å redusere barrierer og sikre gjennomføring av energieffektiviseringstiltak i bygg og industri



Innhold

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger	6
1 Bakgrunn.....	6
2 Mål og problemstillinger.....	9
3 Konklusjoner.....	11
4 Overordnet vurdering	11
5 Utdyping av konklusjoner	13
6 Anbefalinger.....	32
7 Statsrådets svar.....	33
8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar.....	33
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag.....	34
9 Status og utvikling for energieffektivisering	34
10 Virkemidler for energieffektivisering i bygg og industri	44
11 Myndighetenes styring av virkemiddelbruken.....	70
12 Norges arbeid med energieffektivisering sammenlignet med andre land	81
Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming.....	87
13 Revisjonskriterier.....	87
14 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	90
Referanseliste.....	103
Tabell-, figur- og faktaboksoversikt.....	119
Ordliste og forkortelser	120
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Energidepartementet.....	123
Vedlegg 2: Statsrådets svar	125
Vedlegg 3: Sentrale virkemidler for energieffektivisering	129
Vedlegg 4: Relevante EU-direktiver: innhold og status.....	134

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

1 Bakgrunn

Effektiv bruk av energi er ett av de overordnede målene i energipolitikken. Det er sentralt for en kostnadseffektiv utvikling av kraftsystemet¹ og for samfunnets klimaomstilling. Stortinget har presisert at økt bruk av elektrisitet for å erstatte mindre klimavennlige energikilder skal skje parallelt med at elektrisiteten brukes mer effektivt.

I 2016 satte Stortinget to konkrete energieffektiviseringsmål. Målet om *30 prosent redusert energiintensitet i Fastlands-Norge* i 2030 sammenlignet med 2015,² gjelder for hele økonomien. Det andre målet var *10 TWh³ redusert energibruk i eksisterende bygg* i 2030 sammenlignet med 2015.⁴ I 2024 endret Stortinget det siste målet til *10 TWh redusert strømforbruk i den totale bygningsmassen* i 2030 sammenlignet med 2015.⁵

Energieffektivisering handler om å bruke mindre energi for å oppnå samme resultat, eller oppnå høyere resultat med samme mengde energi. Energieffektivisering gjør det mulig å opprettholde komforten i bygg og produksjonen i industrien med mindre energi, eller å øke produksjonen uten at energibruken øker tilsvarende.

De viktigste energivarene i Norge

- Strøm, også kalt elektrisitet og kraft
- Fjernvarme fra brenning av restavfall og biobrensel, fra overskuddsvarme eller fra elektrisitet
- Bioenergi fra biobrensel som ved, treflis, pellets og biogass
- Fossile brensler som olje, gass og kull

Kilde: NVE.⁶

Innenlands energibruk var i 2025 på om lag 212 TWh, noe under nivået i 2015. Selv om energibruken er tilnærmet lik, var det en energiomlegging i perioden, med en nedgang i bruk av fossile brensler og en økning i bruk av fornybar energi. I samme periode økte også Norges befolkning med 8 prosent.

¹ Prop. 1 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2024–2025).

² Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Innst. 401 S (2015–2016).

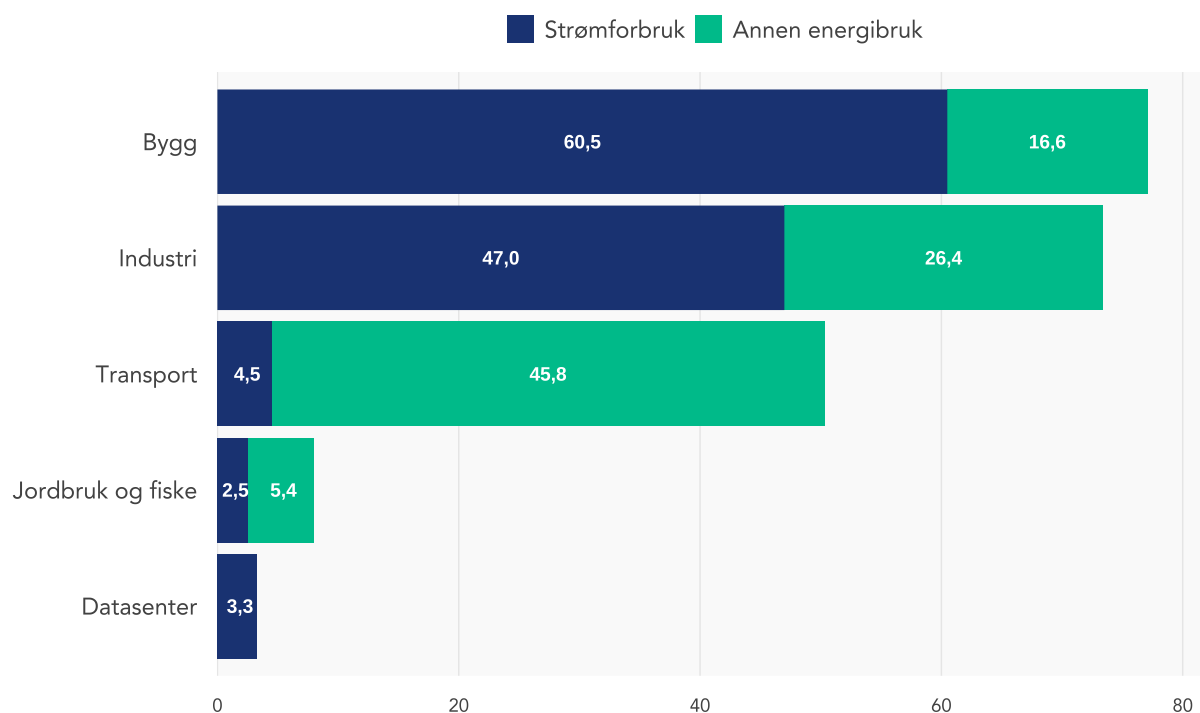
³ Kilowatttime (kWh) er en enhet for måling av energi. 1 TWh (en terrawatttime) er en milliard kilowattimer.

⁴ Innst. 401 S (2015–2016). Vedtak 714. Stortingssesjon 2016–2017. Vedtak 870 (2015–2016). Vedtaket ble fattet 13. juni 2016.

⁵ Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2024, jf. Meld. St. 2 (2023–2024) *Revidert nasjonalbudsjett 2024*, jf. Innst. 447 S (2023–2024). Vedtak 915.

⁶ For mer informasjon se figur 7 i kapittel 9.1.

Figur 1 Innenlands energibruk (TWh) per sektor i Norge i 2025, fordelt på strømforbruk og annen energibruk



Kilde: Riksrevisjonen, basert på SSB- tabell 11561 (Energibalansen) og tall fra NVE om datasentre.

Strøm er en begrenset ressurs. Innenlands strømbruk økte med 6 TWh mellom 2015 og 2025, fra om lag 112 til 118 TWh. Økningen skyldes i hovedsak elektrifiseringen av transportsektoren, men også veksten i datasentre. Strømbruk i industri og bygg utgjorde hhv. om lag 40 og 50 prosent av den totale strømbruken i 2025, jf. figur 1. Bygg kan deles inn i to hovedkategorier, boliger og yrkesbygg.⁷

Den pågående klimaomstillingen handler i stor grad om elektrifisering. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) forventer at den vil kreve mer strøm framover. I tillegg vil etablering av nye næringer øke strømforbruket. NVE forventer sterkere vekst i forbruket av kraft enn i produksjonen framover. For å møte behovet for mer strøm er utvikling av strømmettet, utbygging av ny kraftproduksjon og energieffektivisering viktige tiltak. NVE viser til at av disse er energieffektivisering i mange tilfeller det raskeste og mest miljøvennlige tiltaket, da det gir tilgang til mer kraft uten inngrep i natur og miljø. Samtidig reduserer det strømkostnadene for husholdninger og næringsliv.

I 2022 viste Stortingets energi- og miljøkomitén til at vi i Norge har et stort potensial for energieffektivisering.⁸ International Energy Agency (IEA) har kritisert Norge for manglende energieffektivisering, til tross for et stort energieffektiviseringspotensial. For at Norge skal nå klimamålene, peker IEA på at Norge må innføre kraftigere virkemidler for å realisere

⁷ Boliger inkluderer eneboliger, rekkehus og leilighetsbygg, og energibruken omtales i statistikken som husholdningenes energibruk. Yrkesbygg omfatter bygg som kontorer, skoler, barnehager, sykehus, forretninger og andre bygg i tjenesteytende sektor.

⁸ Innst. 446 S (2021–2022) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser og Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggs melding til Meld. St. 36 (2020–2021).

dette potensialet.⁹ I 2023 pekte også energikommisjonen i NOU 2023:3 på at det er beregnet store lønnsomme potensial for energieffektivisering, og at politikken for energieffektivisering må skjerpes og spisses samt koordineres bedre av myndighetene.¹⁰

Tiltak for energieffektivisering i bygg er for eksempel installasjon av varmepumper, etterisolering, skifte av vinduer, styring av ventilasjonsanlegg og energioppfølgingssystem. De viktigste tiltakene i industrien er gjenbruk av overskuddsvarme, oppgradering og erstatning av eksisterende utstyr og produksjonsanlegg samt forbedringer i driftseffektivitet og prosesskontroll.

Flere barrierer hindrer gjennomføringen av energieffektiviseringstiltak. En større del av potensialet vil kunne utløses dersom virkemidler rettes inn mot å redusere disse barrierene. I oktober 2023 la regjeringen fram en handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi.¹¹ Handlingsplanen omtalte pågående initiativer, nye virkemidler og endring av flere eksisterende virkemidler for energieffektivisering. Faktaboks 1 viser de sentrale statlige aktørene i arbeidet med energieffektivisering.

Faktaboks 1 Statlige aktører med roller innen og ansvar for energieffektivisering

Flere departementer, etater og statsforetak har ulike roller innen energieffektivisering. Handlingsplanen for energieffektivisering ble lagt fram av fire departementer som alle har ulike roller og oppgaver innen dette området:

- **Energidepartementet** er ansvarlig for helheten i energieffektiviseringspolitikken, forvalter energiloven, følger opp Enova på energieffektivisering og har etatsstyringsansvaret for NVE. **NVE** har ansvar for regelverksutvikling og tilsyn, informasjons- og kompetanseheving, styrking av datagrunnlag og rapportering om energieffektivisering.
- **Klima- og miljødepartementet** er ansvarlig for klima- og miljøpolitikken og forvalter regelverk for industriens utslipp og energibruk. Departementet er også ansvarlig for eierstyring og avtalestyring av Enova og etatsstyring av Miljødirektoratet. **Enova** skal gi støtte til energiomstilling, innovasjon og tiltak i bygg og industri og administrerer blant annet energimerkeordningen for bygninger og portalen for foretaks rapportering på energikartlegging. **Miljødirektoratet** godkjenner industriens tiltaksplaner for bruk av CO₂-kompensasjon til klima- og/eller energieffektiviseringstiltak.
- **Kommunal- og distriktsdepartementet** forvalter plan- og bygningsloven og har ansvar for statlige planretningslinjer for klima og energi som er fastsatt med hjemmel i loven. Departementet har også etatsstyringsansvaret for **Husbanken**, som blant annet gir støtte til energieffektivisering i kommunale bygg, og

⁹ IEA. (2022). Norway 2022 – Energy Policy Review. Hentet fra <https://iea.blob.core.windows.net/assets/de28c6a6-8240-41d9-9082-a5dd65d9f3eb/NORWAY2022.pdf>.

¹⁰ NOU 2023:3. (2023). *Mer av alt - raskere. Energikommisjonens rapport*. Energidepartementet. Avgitt til Olje- og energidepartementet 1. februar 2023.

¹¹ Olje- og energidepartementet. (2023). Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi. Rapport 05.10.2023.

Direktoratet for byggkvalitet (**DiBK**), som forvalter og utvikler byggteknisk forskrift.

- **Nærings- og fiskeridepartementet** er ansvarlig for næringspolitikken, inkludert industrien, og forvalter regelverket for offentlige anskaffelser.

I tillegg har alle sektordepartementer et selvstendig ansvar for å følge opp energibruken i sine respektive sektorer og sikre at regelverk ivaretar hensynet til energieffektivisering.

Kilde: Riksrevisjonen basert på omtale i budsjettproposisjonene til Energidepartementet, Kommunal- og disktriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere myndighetenes arbeid med energieffektivisering og belyse i hvilken grad virkemidlene har bidratt til resultater.

Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. Hva er status for energieffektivisering, og hvordan har utviklingen vært siden 2015?
2. Hva er de viktigste barrierene for energieffektivisering?
3. I hvilken grad er virkemidlene innrettet mot å redusere barrierene for energieffektivisering?

Undersøkelsen har vært innrettet mot å vurdere hvordan vi ligger an til å nå målene Stortinget har satt for energieffektivisering, og i hvilken grad virkemidlene har vært tilstrekkelige til at disse målene kan nås. I vår vurdering av myndighetenes arbeid har vi også gjort en vurdering av myndighetenes styring og samordning, som er viktige virkemidler for å oppnå resultater.

Undersøkelsen omfatter perioden 2015–2025. Perioden tar utgangspunkt i startåret for Stortingets tallfestede mål for energieffektivisering. Vi har likevel lagt størst vekt på virkemiddelbruken i senere tid.

Undersøkelsen er avgrenset til energibruk, barrierer og virkemidler innen industrisektoren og byggsektoren (boliger og yrkesbygg). Disse sektorene står for en betydelig andel av den totale energibruken og er også de største strømforbrukerne i samfunnet. Olje- og gassaktiviteten på norsk sokkel og på land er ikke en del av undersøkelsen.

Et av de overordnede målene for energipolitikken er å legge til rette for en effektiv bruk av energi.¹² Formålet med energiloven er blant annet å sikre at bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte.¹³ I Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring* –

¹² Prop. 1 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2024–2025).

¹³ Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) LOV-1990-06-29-50, § 1-2 (Formål).

Energipolitikken mot 2030 og Stortingets behandling av denne er mer effektiv bruk av energi fastlagt som ett av hovedområdene for energipolitikken fram mot 2030.¹⁴ Stortinget har også fastsatt konkrete mål for redusert energiintensitet og strømforbruk i bygg. Revisjonskriteriene for undersøkelsen er nærmere omtalt i del 3. De viktigste vedtakene og forutsetningene som undersøkelsen har tatt utgangspunkt i, er

- lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- bevilgningsreglementet, forskrift gitt av Stortinget
- Innst. 9 S til årlige budsjettproposisjoner i Prop. 1 S fra Olje- og energidepartementet / Energidepartementet
- Innst. 401 S (2015–2016) til Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*
- Innst. 446 S (2021–2022) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* og Meld. St. 11 (2021–2022). *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser.*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) til St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

Undersøkelsen er gjennomført ved bruk av ulike kvalitative og kvantitative metoder og datakilder. Det er blant annet gjennomført en omfattende dokumentanalyse av offentlige dokumenter og forsknings- og konsulentrapporter. Videre er det gjennomført intervjuer med interesseorganisasjoner, industri, forskere og statlige aktører som har ansvar for virkemidler. Det er gjort analyser av kvantitative data for blant annet energi- og strømbruk. Metodisk tilnærming og gjennomføring er nærmere omtalt i del 3.

¹⁴ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

3 Konklusjoner

- **Energieffektiviteten er forbedret, men Norge ligger ikke an til å nå Stortingets konkrete mål med dagens virkemidler**
 - Virkemidlene treffer mange av barrierene, men er ikke godt nok innrettet eller kraftfulle nok til å nå målene Stortinget har satt.
- **Virkemidler for energieffektivisering i bygg og industri bidrar til energieffektivisering, men det er fortsatt betydelige barrierer**
 - Det er et betydelig lønnsomt potensial for energieffektivisering.
 - Det er i hovedsak de samme type barrierene i dag som for 10 år siden.
- **Det er svakheter i myndighetenes styring**
 - Energidepartementet har i liten grad styrt etter målene for energieffektivitet, og det mangler indikatorer for styring.
 - Myndighetene mangler informasjon om effekter av virkemidler.
 - Energidepartementet har ikke sørget for god nok samordning og godt nok samspill mellom aktører og virkemidler.

4 Overordnet vurdering

4.1 Overordnet vurdering: Ikke tilfredsstillende



Norge har et stort potensial for energieffektivisering, som det er viktig å få utløst for samfunnets klimaomstilling og økonomiske vekst. Konsekvensene av manglende energieffektivisering kan være høyere strømpriser og behov for mer utbygging av kraftproduksjon og nettinfrastruktur enn nødvendig. Dette øker kostnadene både for innbyggerne og staten, svekker norsk næringslivs konkurransekraft og reduserer tempoet i klimaomstillingen.

Det er få år igjen til 2030, og det er fortsatt betydelige barrierer for energieffektivisering. Virkemidlene som nylig er innført kan ha effekt på lengre sikt, men effekten er usikker. Virkemidlene for energieffektivisering har ikke vært godt nok innrettet eller kraftfulle nok for å sikre at Stortingets mål for redusert energiintensitet i hele økonomien nås. Konsekvensene av manglende energieffektivisering kan være betydelige. Riksrevisjonen mener dette ikke er tilfredsstillende. Vi ligger heller ikke an til å nå målet som Stortinget satte i 2024 om 10 TWh redusert strømbruk i bygg i 2030 sammenlignet med 2015.

Det er svakheter i myndighetenes styring av arbeidet med energieffektivisering. Myndighetene mangler informasjon om hvilke tiltak som er de mest effektive og hvilke virkemidler som vil bidra til å utløse disse tiltakene. Det er begrenset tilgang på kvantitative data om resultater og effekter for flere av virkemidlene. Dette, kombinert med usikkerhet i det datagrunnlaget som finnes, har gjort det vanskelig å vurdere hvordan virkemidlene fungerer. Sentrale virkemidler forvaltes av flere departementer. Endringer i virkemidler har vært lite samordnet, og muligheter for samspill mellom virkemidlene har i liten grad vært utnyttet.

Riksrevisjonen anerkjenner at energisystemet er komplekst, og at det er mange faktorer og virkemidler som påvirker energibruken og verdiskapningen i samfunnet, og som drar i ulike og til dels motstridende retninger. Dette forsterker behovet for god styring og et solid kunnskapsgrunnlag for å balansere og prioritere ut fra ulike hensyn. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Energidepartementet, som ansvarlig myndighet for energipolitikken, sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon for å kunne identifisere behovet for endringer i virkemiddelbruken. Riksrevisjonen mener departementets styring av arbeidet med energieffektivisering ikke har vært tilfredsstillende.

4.2 Riksrevisjonens kritikkformer

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

Ikke tilfredsstillende



Når vi finner svakheter, feil og mangler som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Kritikkverdig



Når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Sterkt kritikkverdig



Når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

5 Utdyping av konklusjoner

5.1 Energieffektiviteten er forbedret, men Norge ligger ikke an til å nå Stortingets konkrete mål med dagens virkemidler

Ett av de overordnede målene for energipolitikken er å legge til rette for en effektiv bruk av energi.¹⁵ I 2016 behandlet Stortinget meldingen *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030* og fastla mer effektiv bruk av energi som ett av de prioriterte hovedområdene for energipolitikken fram mot 2030. Stortinget satte samtidig et mål om **30 prosent reduksjon i energiintensiteten i 2030 sammenlignet med 2015**. Målet skulle bidra til å effektivisere bruken av energi.¹⁶ Å redusere energiintensiteten handler om å bruke mindre energi for samme eller økt verdiskapning. Reduksjon av energibruk i bygg er viktig for oppnåelse av energiintensitetsmålet i og med at bygg står for nesten 40 prosent av energibruken i landet. Selv om energibruk i bygg inngår i energiintensitetsmålet, satte Stortinget også et eget mål for redusert energibruk i bygg. Målet som Stortinget satte i 2016 var **10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg** i 2030 sammenlignet med 2015.¹⁷ I 2024 endret Stortinget dette målet til å gjelde **10 TWh redusert strømbruk i den totale bygningsmassen**.¹⁸

I perioden etter målene for energieffektivisering ble satt, har Stortinget også gjort vedtak med andre formål som påvirker energieffektiviteten negativt. Slike vedtak kan være godt begrunnet blant annet av hensyn til husholdningenes kjøpekraft, men kan samtidig påvirke energieffektiviteten. For eksempel kan innføringen av strømstøtteordninger isolert sett bidra til høyere etterspørsel etter strøm. Energiintensitetsmålet har imidlertid ligget fast i hele undersøkelsesperioden.

I Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* og tilleggsmelding Meld. St. 11 (2021–2022) viser energi- og miljøkomiteen til at den mest miljøvennlige energien er den som ikke brukes. Komiteen peker på at Norge har et stort potensial for energieffektivisering. Komiteen viser videre til at det er avgjørende for både det norske kraftsystemet og våre klimamål at vi bruker energi effektivt og unngår å bygge ut mer nett og kraftproduksjon enn nødvendig. Det vil spare oss for unødvendige kostnader og naturinngrep.¹⁹

5.1.1 Energiintensiteten er redusert med 13 prosent siden 2015

Energiintensitet sier *hvor mye energi som brukes per krone verdiskapning*. Stortingets mål for energiintensiteten blir målt ved netto innenlands energibruk dividert på

¹⁵ Prop. 1 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2024–2025).

¹⁶ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

¹⁷ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

¹⁸ Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2024, jf. Meld. St. 2 (2023–2024) *Revidert nasjonalbudsjett 2024*, jf. Innst. 447 S (2023–2024). Vedtak 915.

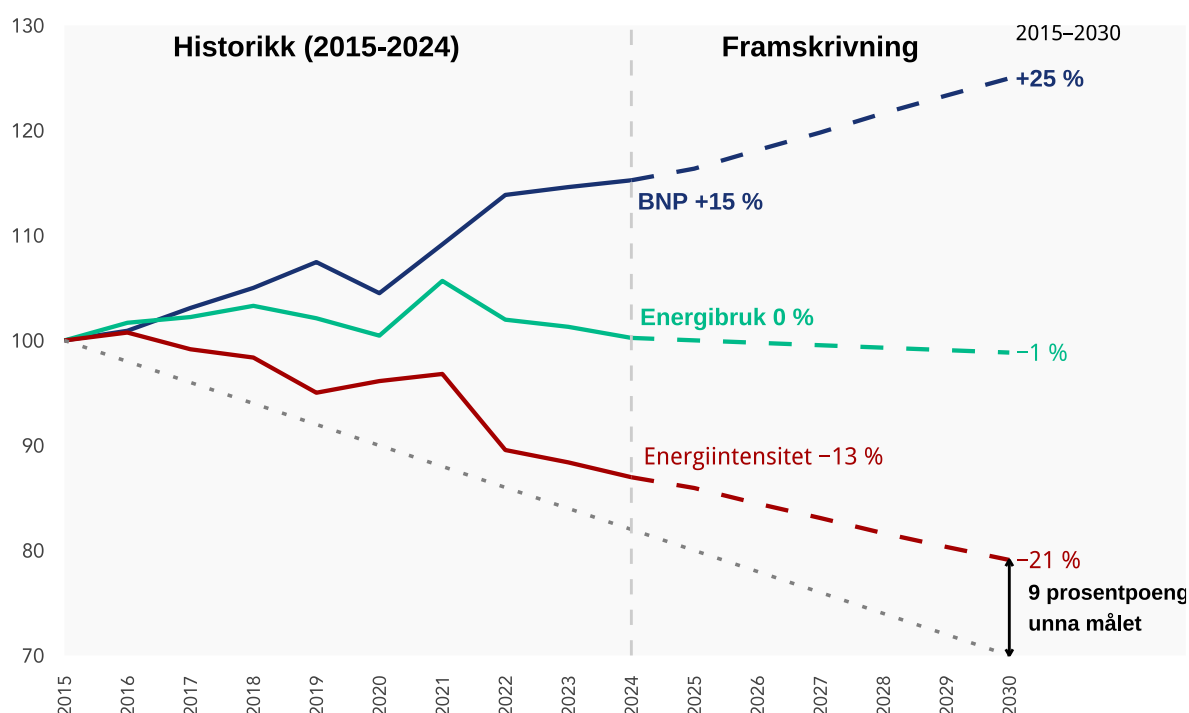
¹⁹ Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)*.

bruttonasjonalproduktet (BNP) for Fastlands-Norge.²⁰ Målet ble satt basert på utviklingen fra 2000 til 2015, da intensiteten ble redusert med 30 prosent.

Figur 2 viser at energiintensiteten i Norge falt med 13 prosent fra 2015 til 2024. BNP økte med 15 prosent i perioden, mens energibruken holdt seg uendret. Framskrivninger av BNP i perspektivmeldingen og av energibruken (NVEs prognoser) tilsier at vi vil få en reduksjon i energiintensiteten på 21 prosent innen 2030, noe som betyr at vi vil ligge 9 prosentpoeng unna målet.²¹

Statistikk fra Eurostat viser at Norge har hatt lavere energiintensitet enn Finland og Sverige og noe høyere enn Danmark i samme periode. Danmark og Sverige reduserte energiintensiteten mer enn Norge i perioden 2015–2024. Forhold som ulike næringsstruktur, energimiks og ulikt utgangspunkt gjør det vanskelig å sammenligne land.

Figur 2 Utvikling i energiintensitet i forhold til målet om 30 prosent redusert energiintensitet*



Kilde: Riksrevisjonen basert på tall fra NVE Energibruksrapporten 2025, Meld. St. 31 (2023–2024)

Perspektivmeldingen 2024 og Prop. 1 S (2025–2026) for Energidepartementet.

*Målt med BNP for Fastlands-Norge (mill. faste 2015-kroner) og innenlands energibruk (TWh).

Historisk (hel linje), framskrivninger (stiplet linje) og målbane (grå prikket linje). Indeksert utvikling (2015=0).

²⁰ Prop. 1 S (2025–2026) for Energidepartementet, jf. Innst.9 S (2025–2026). Se metodekapittelet for omtale om hva som er inkludert i statistikken for energibruk og BNP.

²¹ NVE har gjort en ny framskrivning av strømbruk i bygg i 2026, som viser et anslag på 2,5 TWh høyere strømbruk enn det som ble lagt til grunn i denne framskrivningen av total energibruk i Norge i 2025. NVE oppgir at de ikke har gjort en ny framskrivning av total energibruk per juni 2026, og anbefaler derfor at vi i framstillingen av energiintensitet beholder framskrivningene fra 2025. Framskrivningene av BNP i perspektivmeldingen er i faste 2015-kroner, vi har derfor valgt å framstille alle tall i faste 2015-priser. BNP for 2025 i 2015-priser er p.t. ikke tilgjengelig, denne figuren er derfor ikke oppdatert til 2025. Kilder: NVE. (2026). SV: Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger. E-post til Riksrevisjonen 9. juni 2026; NVE. (2026). SV: Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger. E-post til Riksrevisjonen 12. juni 2026.

Energiintensiteten kan gå ned uten at det betyr at vi bruker mindre energi for samme eller høyere produksjon. Dette kan skyldes at strukturelle endringer overskygger virkningen av konkrete tiltak. Siden 2015 har veksten i tjenesteytende næringer bidratt til lavere samlet energiintensitet, fordi disse normalt bruker mindre energi per produsert enhet enn industrien gjør. Et skifte i næringsstruktur bort fra kraftintensive næringer til tjenesteytende næringer er positivt for energiintensiteten, men betyr ikke nødvendigvis at energien brukes mer effektivt i for eksempel industri og bygg.

Stortingets energiintensitetsmål er det eneste tallfestede energieffektivitetsmålet for hele økonomien. Målet er ikke brutt ned på enkeltsektorer, og det ikke er satt energieffektiviseringsmål i andre sektorer enn bygg. Industrien er den sektoren i Norge etter byggsektoren som bruker mest energi. Energidepartementet sier det er utfordrende å vurdere i hvilken grad industriens energibruk har blitt mer effektiv. De viser imidlertid til at NVE jevnlig gjennomgår energibruken i industrien, både i sine energibruksrapporter og i analysene av kraftforbruk.

SSBs statistikk viser at energiintensiteten i industrien (målt som energibruk delt på bruttoprodukt for industrien) var tilnærmet uendret i perioden 2015 til 2025. Sektoren bidro dermed i liten grad til å oppfylle Stortingets samlede energiintensitetsmål i perioden. Til sammenligning falt intensiteten med 2,2 prosent per år i perioden 2000–2015.

Den kraftkrevende industrien står for en stor del av energibruken, og bruken følger primært produksjonsnivået. Strømkostnader utgjør mye av kostnadene, og økte strømpriser gir dermed effektiviseringsinsentiver, selv om mange virksomheter har langsiktige fastpriskontrakter. Strukturelle endringer i industrien påvirker utviklingen i energiintensiteten.

Våre analyser indikerer at industrien samlet sett ikke har blitt mer energieffektiv siden 2015, ettersom nivået på både energibruk og bruttoprodukt var omtrent det samme i 2025 som i 2015. Samtidig er det vanskelig å si noe om utviklingen i energieffektivitet innen enkelt næringer basert på disse overordnede tallene, siden utviklingen i stor grad også innenfor industrien påvirkes av strukturendringer.

5.1.2 Energibruk i bygg har økt med 1 TWh siden 2015, mens strømb Bruken i bygg har gått ned med 1 TWh

Utviklingen i energi- og strømb Bruken i bygg er viktig for måloppnåelsen både for Stortingets overordnede mål om effektiv energibruk, energiintensitetsmålet og 10 TWh-målet, som i perioden 2015–2023 handlet om redusert energibruk, og fra 2024 om redusert strømb Bruken.

Bygg står for over halvparten av innenlands strømb Bruken, og 37 prosent av innenlands energibruk. Strøm utgjør rundt 80 prosent av energibruken i bygg. I 2025 stod boliger for om lag 60 prosent og yrkesbygg for 40 prosent av energibruken i bygningssmassen.

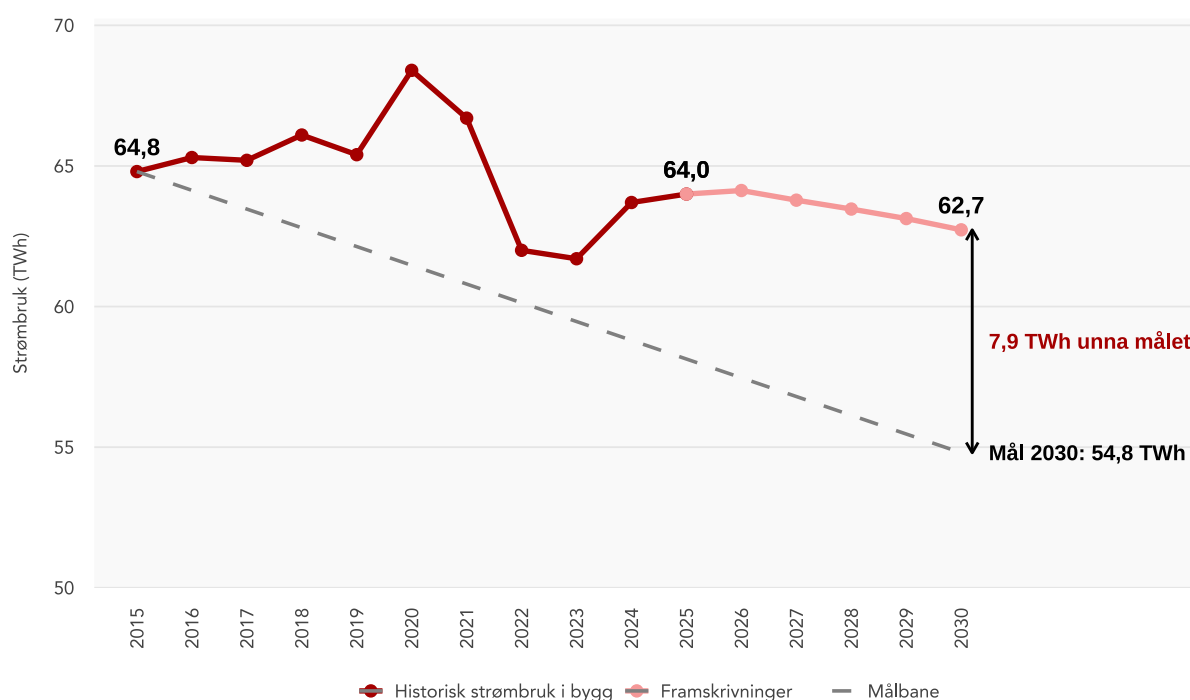
Det er en rekke faktorer som påvirker energi- og strømb Bruken. Faktorer som bidrar til økt energibruk er for eksempel befolkningsvekst, færre personer per bolig og økt

verdiskapning og aktivitet. Faktorer som mer effektive lysanlegg, mildere klima og mer energieffektive bygg bidrar til å redusere energibruk.

Energi- og strømbruken i bygg påvirkes i stor grad av temperatur, ettersom en stor andel brukes til oppvarming. For å kunne sammenligne energi- og strømbruk over tid korreterer NVE derfor for avvik fra normaltemperatur. Måten dette er gjort på er beskrevet i kapittel 14 om metode.

Figur 3 viser at korrigert strømforbruk i bygningsmassen gikk ned med om lag 1 TWh fra 2015 til 2025. NVEs prognoser tilsier at strømforbruket vil falle med totalt 2 TWh i hele perioden fra 2015 til 2030. Norge ligger dermed an til å være om lag 8 TWh unna målet fra 2024 om 10 TWh redusert strømbruk i bygg fra 2015 til 2030, med dagens virkemidler.

Figur 3 Status på mål om 10 TWh redusert strømbruk i bygg*



Kilde: Riksrevisjonen, med data NVE.

*Strømbruk (TWh) i bygg 2015–2025, NVEs framskrivninger, og målbanen til 2030. Strømbruk til informasjon og kommunikasjon (herunder datasentre) og gatelys er tatt ut fra statistikken og strømbruken er korrigert for avvik fra normaltemperatur.

I sine framskrivninger for strømbruk i bygg i 2025 trakk NVE fram at økt befolkning, flere hytter og færre personer per bolig isolert sett vil øke strømbehovet i bygg med 2,8 TWh fra 2025 til 2030. Samtidig forventet NVE at energieffektiviseringstiltak, lokal energiproduksjon, mer effektive lysanlegg og elektriske apparater, overgang til fjernvarme og forbedrede oppvarmingsløsninger ville redusere behovet med 5,8 TWh. NVEs nyeste framskrivninger fra 2026 viser at anslaget for strømforbruk i bygg for 2030 er 2,5 TWh høyere enn analysen fra 2025. NVE oppgir at endringene i hovedsak skyldes at innfasingen av LED belysning i boliger har gått raskere enn antatt, slik at det gjenstående

sparepotensialet er mindre, at estimatet av egenprodusert solkraft har gått ned og at de har videreutviklet modellen sin slik at anslaget for strømbruk øker noe.

NVE påpeker at det er usikkerhet knyttet til energieffektiviseringstallene. I sine beregninger har de ikke inkludert effekten av Norgespris, men har tatt hensyn til den midlertidige strømstøtten fra desember 2021. Norgespris ble innført 1. oktober 2025. Norgespris gir husholdninger (boliger og fritidsboliger) en strømpris på 40 øre per kWh ekskl. merverdiavgift, og er begrenset til de første 5 000 kWh strømforbruk per måned i boliger, og de første 1 000 kWh strømforbruk i fritidsboliger.

I departementets rapportering på målet fra 2016 om 10 TWh redusert energibruk (alle energiformer) i eksisterende bygg ble det lagt til grunn at eksisterende bygg kun gjaldt bygningsmassen som sto oppført i 2015. Energibruken i nye bygg som erstattet eldre bygg som ble revet telte derfor ikke med. Det finnes ikke statistikk som kun ser utviklingen i energibruken i bygningsmassen fra 2015, så NVE måtte anslå denne utviklingen. I 2017 og i 2022 anslo NVE at målet om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg fra 2015 til 2030 ville kunne nås med eksisterende virkemidler. Dette var under forutsetning av at nye bygg som følge av befolkningsvekst heller ikke telte med. I notatet som ligger til grunn for departementets rapportering i 2022, peker NVE på at det er stor usikkerhet i beregningene, og de mener at det er utfordrende å bruke tallgrunnlaget i notatet til å følge opp dette målet om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg.

SSBs statistikk viser at energibruken i alle bygg, korrigert for temperatur, økte med 1 TWh fra 2015 til 2025. I perioden imellom har det vært noe energiomlegging, i form av mer bruk av fjernvarme og biobrensler, og noe redusert strømbruk. I tillegg har det vært en økning i utnyttelse av omgivelsesvarme ved varmepumper, som har bidratt til mer effektiv energibruk.

Flere analyser tyder også på at pris påvirker strømsparing, selv om det er vanskelig å måle en direkte årsakssammenheng. Under energikrisen i 2022 økte strømprisen kraftig og strømforbruket falt, særlig i husholdningene. I 2023 økte forbruket igjen etter innføringen av strømstøtte. Energidepartementet påpeker at utviklingen må sees i lys av den ekstraordinære situasjonen i 2022, med økende inflasjon, økte levekostnader og rekordhøye energipriser. Energidepartementet viser til at strøm er en nødvendighetsvare, og departementet trekker fram at husholdningers strømbruk normalt påvirkes av prisen i begrenset grad. Selv om departementet også mener at strømstøtte svekker insentivene til strømsparing, energieffektivisering og flytting av forbruk, alt annet likt, understreker departementet at det fortsatt er lønnsomt å gjennomføre energitiltak.

SSBs statistikk viser at befolkningen økte med 8 prosent i perioden 2015–2025 og at energibruken per person i boliger gikk ned med om lag 5 prosent i samme periode. Strømforbruket viser omtrent samme utvikling. Også energibruken i yrkesbygg per innbygger gikk ned, med om lag 8 prosent, og strømforbruket i yrkesbygg per innbygger gikk ned med 16 prosent. Dette tyder på at energi- og strømbruken i boliger og yrkesbygg har blitt mer effektiv, særlig strømbruken i yrkesbygg. Data fra Eurostat viser at sammenlignet med EU, Sverige og Danmark har Norge likevel høyere energibruk per

person i boliger og har også oppnådd en lavere reduksjon i energibruk i boliger per person.

Undersøkelsen av status for energieffektivisering viser at energieffektiviteten er forbedret siden 2015, men at Norge ikke ligger an til å nå Stortingets to tallfestede mål for energieffektivisering innen 2030 med dagens virkemidler.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering positivt at energiintensiteten i hele økonomien har gått ned med 13 prosent fra 2015 til 2024. Riksrevisjonen merker seg samtidig at vi ikke ligger an til å kunne opprettholde forbedringstakten som var i perioden 2000 til 2015, da reduksjonen var på 30 prosent. I 2025 gjensto 17 prosent reduksjon for å nå 2030-målet, og NVE anslår at vi i 2030 ligger an til å være 9 prosentpoeng unna målet. Dette mener Riksrevisjonen ikke er tilfredsstillende.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering positivt at boliger og yrkesbygg bruker mindre energi og strøm per innbygger i 2025 enn i 2015. Stortinget har hatt mål om redusert energibruk i bygg fra 2016. Det finnes ikke statistikk som viser utviklingen i energibruken i bygningsmassen fra 2015. NVE anslo imidlertid i 2022 at dette målet ville kunne nås i 2030. Strøm er den klart største energikilden i bygg, og fra 2024 har Stortingets mål vært 10 TWh redusert strømbruk i bygg i 2030 sammenlignet med 2015. I perioden fra 2015 til 2025 gikk strømbruken i bygg ned med 1 TWh. NVE anslår at vi ligger an til å være om lag 8 TWh unna målet i 2030.

Som det fremkommer i 5.2 vurderer Riksrevisjonen at dagens virkemidler ikke er godt nok innrettet eller kraftfulle nok til å nå målene Stortinget har satt.

5.2 Virkemidler for energieffektivisering i bygg og industri bidrar til energieffektivisering, men det er fortsatt betydelige barrierer

I Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser* og Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)* viste energi- og miljøkomiteen til et behov for å etablere nye virkemidler og vurdere hvilke virkemidler som skal til for å utløse potensialet for energieffektivisering. Komiteen påpekte at flere tiltak for energieffektivisering er kostbare, og at mange husholdninger derfor er avhengige av tilskudd for å gjennomføre dem. Energi- og miljøkomiteen ba regjeringen om å vektlegge flere forhold i arbeidet med virkemidler. Komiteen mente blant annet at Enova skulle bidra til å finne gode løsninger som tok hensyn til behovet for et effektivt energisystem, selv om energieffektivisering ikke var en del av Enova-avtalen. Videre mente komiteen at det var viktig at den kommende revisjonen av byggteknisk forskrift inneholdt tilpassede krav til energieffektivisering ved rehabiliteringer, og at offentlige innkjøp skulle benyttes til å fremme miljøvennlige bygg

og høyere energistandarder ved leie eller kjøp av nye lokaler. Komiteen viste videre til at det er et stort potensial for energieffektivisering også i industri og næringsvirksomhet.²²

5.2.1 Det er et betydelig lønnsomt potensial for energieffektivisering

Bygg og industri står for en stor del av innenlands energibruk og har et betydelig teknisk og økonomisk potensial for energieffektivisering. Det tekniske potensialet omfatter alle tiltak som er mulige å gjennomføre, mens det økonomiske begrenser seg til tiltak som er bedrifts- og privatøkonomisk lønnsomme og som det derfor er større muligheter for å realisere.

- Bygg: NVE viser til at det tekniske potensialet i flere studier anslås til mellom 30 og 50 TWh. NVE har beregnet at omtrent halvparten av dette (13-24 TWh) er økonomisk lønnsomt å realisere. Hvilken strømpris og rente som legges til grunn har betydning for størrelsen på det lønnsomme potensialet. Det største potensialet for energieffektivisering ligger i renovering av eksisterende bygg.
- Industri: Enova har anslått det tekniske potensialet til om lag 22 TWh. Potensialet omfatter hovedsakelig bedriftsøkonomisk lønnsomme tiltak. Flere studier har anslått det tekniske potensialet for økt utnyttelse av overskuddsvarme fra industrien til å utgjøre rundt 20 TWh per år.²³ Det kan være vanskelig å utnytte overskuddsvarme fordi industrien ofte er lokalisert langt fra bebyggelse og fjernvarmenett. Det er lite informasjon tilgjengelig om energibruken i industrien, og potensialet er derfor usikkert.

Selv om potensialet for energieffektivisering er stort, er det usikkert hvor mye som faktisk vil bli realisert. Undersøkelsen viser at en betydelig del av det økonomisk lønnsomme potensialet ikke ligger an til å realiseres innen 2030, se kapittel 5.1.

5.2.2 Det er i hovedsak de samme type barrierene i dag som for ti år siden

Barrierer er forhold som hindrer, forsinker eller reduserer gjennomføringen av tiltak, slik at potensialet for energieffektivisering ikke blir utløst selv når løsningene finnes. Kunnskap om barrierer er en forutsetning for å utforme effektive virkemidler for økt energieffektivisering.

Vår gjennomgang av barrierekartlegginger og intervjuer med sentrale bygg- og industriaktører viser at bygg og industri møter flere og sammensatte barrierer, se tabell 1. Barrierene knytter seg i hovedsak til økonomi, beslutningsprosesser, informasjon og kompetanse. Mange barrierer er like på tvers av bygg og industri, samtidig som aktørene møter særskilte barrierer som følger av deres rammebetingelser. Barrierene opptrer ofte i kombinasjon med hverandre, for eksempel ved at økonomiske barrierer forsterkes av manglende informasjon og kompetanse. Det har i stor grad vært samme type barrierer over tid.

²² Innst. 446 S (2021-2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020-2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021-2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020-2021)*.

²³ Overskuddsenergi, overskuddsvarme eller spillvarme er varme som oppstår i forbindelse med en produksjon eller en prosess, og som er eller kan bli tilgjengelig for andre formål.

Tabell 1 Barrierer for energieffektivisering i bygg og industri

Økonomi	Beslutningsprosesser	Informasjon og kompetanse
Høye investeringskostnader og mangel på kapital	Krevende planlegging og koordinering av tiltak	Usikkerhet om ny teknologi og energitiltak
Lav lønnsomhet og økonomisk risiko	Mangel på helhetlige tjenester	Lite tilpasset informasjon for egen bolig
Intern konkurranse om investeringsmidler	Krevende beslutningsstrukturer	Mangel på kompetanse
Fordeling av gevinster og kostnader	Lav prioritet av energieffektivisering	Mangel på informasjon om fordeling av energibruk
Regulatorisk risiko og usikre rammebetingelser		

Kilde: Riksrevisjonen basert på gjennomgang av barrierekartlegginger, forskning og intervjuer med sentrale bygg- og industriaktører.

Økonomiske barrierer og krevende beslutningsprosesser gjør at energitiltak nedprioriteres i bygg

I intervjuer og rapporter trekkes økonomi fram som en barriere for energioppgraderinger. Økonomiske barrierer i bygg kan være høye investeringer, lang tilbakebetalingstid, usikker lønnsomhet, manglende økonomiske ressurser og utfordrende fordeling av kostnader og gevinster mellom byggeier og leietaker. For eksempel kan statlige strømstøtteordninger redusere lønnsomheten for gjennomføring av tiltak. Økonomiske barrierer gjør at energitiltak nedprioriteres i konkurranse med andre investeringer.

Investeringer i eksisterende bygg skjer hovedsakelig i markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet). Dette markedet utgjorde om lag 270 milliarder kroner i 2023. Ifølge Enova er det særlig i forbindelse med rehabilitering og vedlikehold at det oppstår mulighet for energioppgradering. Undersøkelsen viser imidlertid at denne muligheten utnyttes i begrenset grad, ettersom kun om lag halvparten av boligene som gjennomgår rehabilitering, også gjennomfører energioppgradering. Enova vurderer at det mangler leverandører som tilbyr helhetlige energieffektiviseringstjenester i bransjen. Forholdene i leverandørmarkedet påvirker både hvilke tiltak som gjennomføres, og hvor mye de koster. Dette kan føre til at bolig- og byggeiere utsetter eller lar være å gjennomføre energitiltak ved rehabilitering, selv om de er teknisk og økonomisk mulige.

I beslutningsprosesser tas valg og det gjøres prioriteringer opp mot andre behov og investeringer. Boligeiere nedprioriterer energitiltak fordi de oppleves som tidkrevende og kompliserte å planlegge og å gjennomføre. I yrkesbygg konkurrerer energitiltak med investeringer i kjernevirksomheten og i boligselskaper kreves det enighet mellom mange beboere.

Svak bedriftsøkonomisk lønnsomhet og lav etterspørsel etter overskuddsenergi hindrer energieffektivisering i industrien

Undersøkelsen viser at begrenset kapitaltilgang, svak bedriftsøkonomisk lønnsomhet og mangel på avtakere av overskuddsvarme er en utfordring for industriens arbeid med energieffektivisering. Flere kartlegginger av barrierer tilbake til 2009 viser at disse barrierene har vedvart over tid. Industrivirksomhetene vi har intervjuet, bekrefter at svak bedriftsøkonomisk lønnsomhet og lav etterspørsel etter overskuddsenergi fortsatt er de mest sentrale barrierene for å gjennomføre energieffektiviseringstiltak.

Tilstrekkelig kapital til å finansiere energieffektiviseringstiltak er av flere trukket fram som en utfordring i industrien. Industrien oppgir at selv lønnsomme tiltak kan være krevende å gjennomføre grunnet intern konkurranse mellom forskjellige tiltak, begrenset tilgang på investeringsmidler, lang tilbakebetalingstid eller mangel på interne ressurser til å prosjektere og iverksette tiltak. Industriens prioritering er ofte å kutte kostnader. Ifølge industrivirksomhetene gjør lav kraftpris og økende priser for å slippe ut CO₂ at det lønner seg å prioritere tiltak som reduserer klimagassutslipp, framfor å investere i tiltak som reduserer strømbruk.

Det framgår av rapporter om industrien at et stort potensial for energieffektivisering gjennom utnyttelse av overskuddsenergi lenge har vært kjent, men dette har vist seg vanskelig å utnytte i praksis. Vanlige utfordringer er lang avstand til bebyggelse, fjernvarmenett eller andre mulige avtakere, lavt varmebehov lokalt, lav kapasitet i fjernvarmenettet og behov for svært store investeringer for å bedre infrastrukturen til dette.

Mangel på informasjon og kompetanse er en stor barriere i bygg og industri

God informasjon og kunnskap er viktig for å utløse lønnsomme energitiltak. Undersøkelsen viser at det er behov for mer kunnskap om energibruk i industrien, og at energieffektiviseringspotensialet dermed er usikkert.

Flere forsknings- og konsulentrapporter viser at boligeiere og andre beslutningstakere mangler kunnskap om hva som kan være gode tiltak for energieffektivisering, og hvem som kan gjennomføre slike tiltak. Undersøkelsen viser videre at begrenset tilgang til leietakeres strømforbruksdata og manglende teknisk og energifaglig kompetanse i drift og forvaltning av yrkesbygg reduserer beslutningstakeres evne til å identifisere og prioritere riktige tiltak.

Barrierekartlegginger har over tid trukket fram manglende bevissthet rundt energieffektiviseringstiltak og manglende tilgang på kompetanse som en viktig barriere også i industrien. Industriaktører forteller oss at store industribedrifter gjerne har bedre tilgang på ansatte med kompetanse og ressurser til å se muligheter, søke om støtte og iverksette energieffektiviseringstiltak enn mindre bedrifter, men også de store opplever utfordringer med å tiltrekke kompetent arbeidskraft.

Regulatorisk usikkerhet, blant annet som følge av etterslep i implementering av energirelevant EU-regelverk (se kapittel 12.3), er en barriere i industrien, og til dels også i bygg. Mangel på informasjon om hvilke krav som kommer, hvem de vil gjelde for, og når de skal innføres, gjør det vanskeligere å ta investeringsbeslutninger. Usikkerheten skaper betydelig uforutsigbarhet og svekker konkurranseevnen til norsk næringsliv, ifølge flere nærings- og industriaktører, og kan føre til at energieffektiviseringstiltak ikke blir gjennomført.

5.2.3 Virkemidlene treffer mange av barrierene, men er ikke godt nok innrettet eller kraftfulle nok til å nå målene Stortinget har satt

Undersøkelsen viser at de viktigste statlige virkemidlene for energieffektivisering i bygg- og industriktoren i perioden 2015–2025 har vært

- økonomiske støtteordninger (Enova og Husbanken)
- informasjonsvirkemidler og regulatoriske krav (for eksempel byggteknisk forskrift, energimerkeordningen og energikartlegging)

Virkemidlene skal bidra til energieffektivisering, men har ulike formål og innretninger. Vedlegg 3 gir en oversikt over de mest sentrale virkemidlene for energieffektivisering og hvilke typer barrierer de treffer.

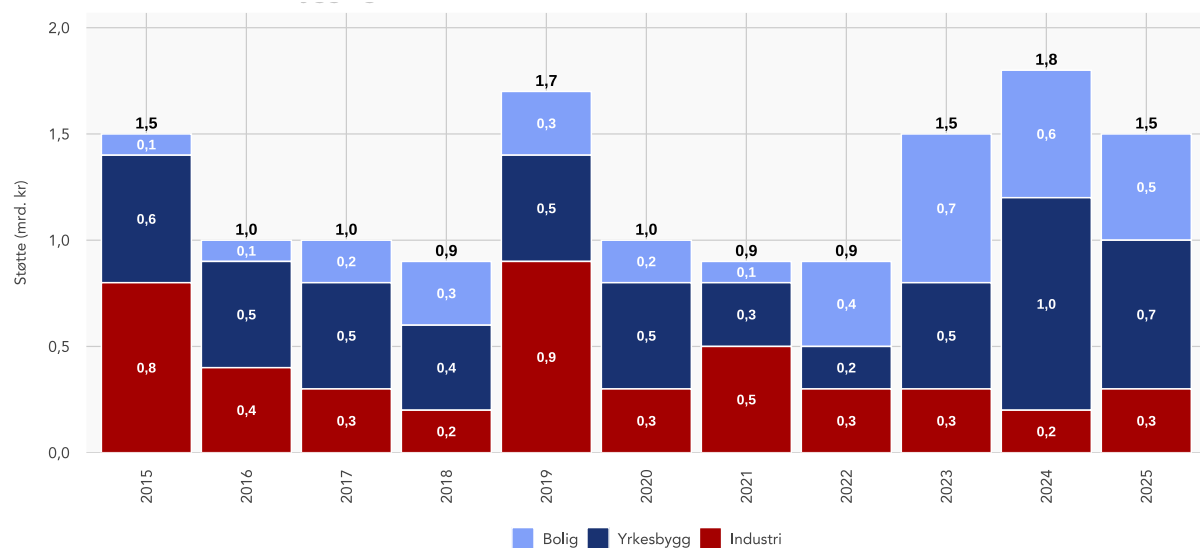
Økonomiske støtteordninger reduserer barrierene, men utløser ikke energieffektivisering i tilstrekkelig omfang

Økonomiske støtteordninger til industri, boliger og yrkesbygg skal bidra til økt gjennomføring av energitiltak ved å redusere investeringskostnader og økonomisk risiko. Undersøkelsen viser at støtteordningene bidrar til å redusere økonomiske barrierer, men at effekten varierer med hvordan ordningene er innrettet.

Enova har vært, og er i all hovedsak fortsatt, innrettet mot å bidra til varig markedsendring og modning av ulike klima- og energiløsninger. Unntaket er det særskilte oppdraget på energitiltak i husholdninger som ble gitt i styringsavtalen for 2025–2028, der det ikke stilles krav til varige markedsendringer.

Undersøkelsen viser at Enova forvalter sentrale økonomiske virkemidler som bidrar til blant annet energieffektivisering og markedsutvikling. I 2015–2025 ga Enova støtte til om lag 158 000 byggprosjekter og 1 500 industriprosjekter med energieffektivisering som hoved- eller delmål. Totalt ble det utbetalt om lag 14 milliarder kroner. Figur 4 viser fordeling av denne støtten mellom bolig, yrkesbygg og industri i undersøkelsesperioden.

Figur 4 Årlig støtte fra Enova til energieffektivisering i bygg og industri 2015–2025 (mrd. kroner, nominelle tall)



Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Enova.

Innen bygg gikk støtten hovedsakelig til bygningsmessige tiltak og oppgraderinger. Innen industri gikk den til utnyttelse av overskuddsvarme, varmegjenvinning, utfasing av fossile brenslere og tiltak som øker energieffektiviteten i produksjonsprosessene.

Enova har anslått at prosjektene som mottok støtte, bidro til en redusert energibruk i perioden 2015–2025 som er anslått til 1,3 TWh redusert strømbruk i bygg og 2,3 TWh redusert energibruk i industrien.

Vår undersøkelse viser at de direkte estimerte resultatene av Enovas ordninger har vært begrenset opp mot det lønnsomme energieffektiviseringspotensialet (omtalt i kapittel 5.2.1/10.1). I bygg skyldes dette blant annet at større energitiltak er kostbare, støttebeløpene oppfattes å være for små, og søknadsprosessen for støtte oppleves som uforutsigbar. Videre viser evalueringen av Enovas ordninger til husholdninger at det har vært boligeiere med ressurser og kapasitet til å gjennomføre omfattende energioppgradering som har søkt om støtte. Sentrale interesseorganisasjoner for bygg- og boligeiere bekrefter og underbygger dette i intervju. Etter 2025 er støtten til boliger justert for å gi økt forutsigbarhet gjennom forhåndstilsagn og bedre støtte til trinnvis oppgradering, som har vært noen av utfordringene ved innretningen. Likevel kommer det tilbakemeldinger om at det fortsatt er mange boligeierne som opplever at de ikke er innenfor kriteriene for støtte.

Våre intervjuer med myndigheter og industrivirksomheter viser at det er bred enighet om at Enovas støtteordninger til energitiltak og innovasjon og utvikling av energiteknologi og løsninger er et viktig virkemiddel for energieffektivisering i industrien. Industrien etterlyser imidlertid bredere økonomiske støtteordninger. Enovas mandat har lagt føringer på typen prosjekter som kan få støtte. Statsstøtteregulverket gjør ifølge industriaktører at rammen for tilskudd fra Enova er for liten for de største og mest vesentlige

energieffektiviseringstiltakene. Dette er blant annet en utfordring for finansieringen av flere prosjekter for økt utnyttelse av overskuddsenergi.

Undersøkelsen viser at **Husbankens tilskuddsordning** til energiltak i kommunale boliger har vært utløsende for gjennomføring av tiltak og har bidratt til å redusere økonomiske barrierer. Ordningen ble etablert i 2022 og senere utvidet til å omfatte omsorgsboliger og sykehjem. Kommunene kan få tilskudd som dekker inntil 50 prosent av kostnadene. Gjennom ordningen ble det i perioden 2022–2025 samlet utbetalt om lag 1 milliard kroner. Dette bidro til en estimert energisparing på 44,4 GWh.²⁴ En evaluering fra 2024 viser at over 85 prosent av kommunene som mottok støtte, oppgir at tiltakene trolig ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddet. Samtidig begrenser kapitaltilgang enkelte kommuners bruk av ordningen.

CO2-kompensasjonsordningen til industrien er ment å motvirke karbonlekkasje. For årene 2015–2025 betalte staten ut 34,2 milliarder kroner i CO₂-kompensasjon. Fra 2025 ble vilkårene endret, slik at virksomhetene må bruke 40 prosent av den samlede kompensasjonen for perioden 1. januar 2024 til 31. desember 2030 på klima- eller energieffektiviseringstiltak. Informasjon fra Miljødirektoratet og våre intervjuer med industrivirksomheter indikerer at endringene i ordningen i liten grad vil utløse nye energieffektiviseringstiltak, og at planlagte tiltak i hovedsak handler om å redusere klimagassutslipp, ikke energieffektivisering.

Informasjonsvirkemidler og endringer i regulatoriske krav har hatt begrenset effekt på energieffektivisering

Undersøkelsen viser at det er flere virkemidler som skal bidra til å redusere informasjons- og beslutningsbarrierene for energieffektivisering i bygg og i industri.

NVE, Enova, Miljødirektoratet og DiBK bruker informasjon, veiledning og kompetanseheving for å fremme energieffektivisering. Undersøkelsen viser at effekten av kunnskapsdeling og veiledning er vanskelig å måle. Videre viser undersøkelsen at en rekke regulatoriske virkemidler bidrar til å øke kunnskapen om energieffektiviseringstiltak og redusere informasjonsbarrierer, men med begrenset effekt:

- Det viktigste juridiske virkemiddelet for energieffektive bygg er **byggteknisk forskrift (TEK)** og energikravene som stilles der. Gjennom energikravene bidrar TEK til å fjerne beslutnings- og informasjonsbarrierer for nybygg. For eksisterende bygg er effekten mer begrenset, fordi energikravene først får betydning når det gjennomføres tiltak som utløser krav etter forskriften. TEK er derfor ikke et virkemiddel som utløser energieffektiviseringstiltak i eksisterende bygg, men skal sikre bedre energiytelse når slike tiltak gjennomføres. Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at forslaget til endringer i energikravene skal balansere hensynet til energiutfordringer, miljø og klima og kostnader. Effekten av endringer i energikrav i TEK foreslått i 2026 vil være begrenset på kort sikt.

²⁴ En gigawatttime er en million kilowattimer, eller en tusendel terrawattimer.

- Energimerkeordningen for bygninger skal gi standardisert og sammenlignbar informasjon om byggets energitilstand og bidra til et bedre beslutningsgrunnlag ved kjøp, utleie og planlegging av energiltak. Ordningen retter seg mot informasjons- og beslutningsbarrierer, men har samlet sett hatt begrenset effekt som beslutningsgrunnlag i markedet. Dette skyldes blant annet lav kvalitet på energimerker for boliger, lav dekningsgrad, begrenset oppfølging av regelverket og svak kobling til grønn finansiering. Endringer i energimerkeforskriften for bygninger fra 2026 kan gjøre energimerket enklere å forstå og mer relevant og tettere koblet til grønn finansiering. Samtidig løser endringene i begrenset grad utfordringene med lav kvalitet, lav dekningsgrad og manglende etterlevelse.
- Krav om energikartlegging av energibruken i store foretak ble vedtatt av Stortinget i 2023. Energikartlegging er en naturlig del av en energiledelsesprosess. De største landbaserte industrivirksomhetene har krav om energiledelse etter forurensningsforskriften. Undersøkelsen viser at effekten av kravene om energikartlegging og energiledelse er usikker og avhenger av at virksomhetene selv følger dette opp systematisk.
- Kravet om at virksomheter må gjøre kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme, skal bidra til å synliggjøre potensialet for energieffektivisering i industrien. Pågående endringer innebærer at overskuddsvarmen som hovedregel skal utnyttes dersom analysen viser at dette er lønnsomt. Så langt har ingen kost-nyttevurderinger vist lønnsomhet ved tiltak. Energidepartementet forventer ikke umiddelbar effekt av kravet.
- Energikravene i statlige planretningslinjer for klima og energi, revidert og konkretisert fra 2024, skal sikre at kommunene vektlegger energi i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Kommunal- og distriktsdepartementet mener planretningslinjene gir tydelige forventninger og kan påvirke prioriteringene i regional og lokal planlegging.

I undersøkelsen har vi etterspurt kvantitative data om resultater og effekter av virkemidlene. For de fleste virkemidlene foreligger det ikke data for forventede og faktiske effekter. Der det finnes estimer, er disse svært usikre. Analysen vår bygger derfor i hovedsak på kvalitative kilder som dokumenter og intervjuer med virkemiddelaktører og aktører innen bygg og industri.

Undersøkelsen viser at bygg- og industrieiere møter sammensatte og vedvarende barrierer for energieffektivisering. Økonomi og mangel på tilpasset informasjon og kompetanse er sentrale barrierer i begge sektorer. I bygg forsterkes barrierene av krevende beslutningsprosesser. Lav etterspørsel etter overskuddsenergi er en særskilt utfordring i industrien.

Undersøkelsen viser videre at myndighetene har en rekke virkemidler som skal redusere økonomiske, informasjons- og beslutningsbarrierer i bygg og industrien og bidra til å utløse energiltak. Likevel har virkemiddelbruken etter Riksrevisjonens vurdering ikke redusert disse i tilstrekkelig grad:

- Mange av virkemidlene som treffer informasjonsbarrierer er nylig innført eller endret. Det forventes effekter av disse på noe lengre sikt, men effekten er usikker. Riksrevisjonen vurderer likevel at det er positivt at flere virkemidler er innført.
- Byggteknisk forskrift er et virkemiddel som fjerner barrierer for energieffektivitet i nybygg fordi den stiller bindende energikrav. Riksrevisjonen vurderer imidlertid at forskriften har hatt begrenset effekt for gjennomføring av tiltak for energieffektivitet i eksisterende bygg.
- Enovas og Husbankens støtteordninger er de mest sentrale virkemidlene som treffer økonomiske barrierer. Til sammen har Enova og Husbanken gitt omfattende økonomisk støtte til energieffektivisering i bygg og industri. Etter Riksrevisjonens vurdering har dette bidratt til å redusere økonomiske barrierer slik at det gjennomføres flere tiltak for energieffektivisering. Riksrevisjonen vurderer samtidig at effekten av støtteordningene begrenses av at aktørene oppfatter at gjennomføring av tiltak krever betydelige egeninvesteringer. Både private byggeiere, industrien og kommuner må ha kapital og økonomisk handlingsrom til å dekke den delen av kostnadene som ikke finansieres gjennom støtte.

Staten og kommunene forvalter en betydelig andel av byggene i Norge. Det følger av regjeringens handlingsplan for energieffektivisering at det offentlige skal gå foran i arbeidet med energieffektivisering. Dette er også framhevet i EU-regelverk Norge ennå ikke har tatt inn. Undersøkelsen viser at det er innført noen virkemidler som skal bidra til energieffektivisering i offentlig sektor, men det finnes ikke en samlet oversikt over energibruken i offentlige bygg og det finnes ikke data som kan belyse om det offentlige går foran i energieffektiviseringen. Riksrevisjonen vurderer at fravær av data gjør det vanskelig å vurdere om det offentlige leder an i arbeidet med energieffektivisering.

5.3 Det er svakheter i myndighetenes styring

Energidepartementet har det overordnede ansvaret for energisektorens rammebetingelser og skal legge til rette for et effektivt og velfungerende kraftmarked. Departementet skal også legge til rette for en samordnet og helhetlig energieffektiviseringspolitikk.²⁵

Hvert departement og hver underliggende virksomhet har ansvar for god måloppnåelse innenfor sitt ansvarsområde. Det krever klare ansvarslinjer og et godt styringssystem der målene er så klare som mulig, og der det blir satt krav til resultater.²⁶

5.3.1 Energidepartementet har i liten grad styrt etter målene for energieffektivitet, og det mangler indikatorer for styring

10 TWh-målet for bygg har blitt endret i perioden 2015 til 2025. Opprinnelig var målformuleringen *energibruk i eksisterende bygg*. Departementet telte ikke med

²⁵ Jf. Prop. 1 S (2024–2025) Energidepartementet/Innst. 9 S (2024–2025).

²⁶ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 77, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

energibruk i bygg som ble bygget etter 2015, og heller ikke økt energibruk som følge av befolkningsvekst, når måloppnåelse skulle rapporteres. Energidepartementet viste i budsjettproposisjonene for 2018 og 2020 til beregninger fra NVE og rapporterte til Stortinget at målet om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg fra 2015 til 2030 ville nås med eksisterende virkemiddelbruk.

I 2024 endret Stortinget målet til å gjelde redusert *strømbruk i den totale bygningsmassen* i 2030 sammenlignet med 2015.²⁷ I budsjettproposisjonen for 2025 og 2026 rapporterte Energidepartementet om status for det nye målet. Rapporteringen viste at vi ikke ligger an til å nå målet med dagens virkemidler, jf. kapittel 5.1.

I perioden 2016–2023 var det et mål om 10 TWh-reduert energibruk i eksisterende bygg. I sin rapportering i budsjettproposisjoner anslo departementet at målet ville nås med eksisterende virkemiddelbruk. Til tross for dette, anmodet et bredt flertall på Stortinget gjentatte ganger om en plan og flere virkemidler for energieffektivisering, se faktaboks 2 i kapittel 11. Disse anmodningene ble ikke fulgt opp før høsten 2023, da handlingsplanen ble lagt fram. I 2024 ble målet endret.

Energidepartementet har opplyst at departementet, i oppfølgingen av handlingsplanen, løpende vurderer om det må gjøres endringer i virkemidlene for å nå målet om 10 TWh redusert strømbruk i bygg i 2030.

Energidepartementet har i de årlige budsjettproposisjonene rapportert om utviklingen i energiintensitet. I budsjettproposisjonen for 2026 rapporterte departementet også en framskrivning av energiintensiteten fram mot 2030 basert på Finansdepartementets framskriving av BNP og NVEs framskriving av energibruksutviklingen. Det var første rapportering av en framskrivning for målet siden rapporteringen i budsjettproposisjonen for 2018. Rapporteringen viste at vi ikke ligger an til å nå energiintensitetsmålet i 2030. Energidepartementet oppgir at de ikke aktivt styrer etter dette målet. Departementet mener målet ikke egner seg for å måle myndighetenes innsats og virkemiddelbruk innen energieffektivisering, fordi energiintensiteten påvirkes av mange faktorer som er utenfor departementets kontroll. Samtidig skriver departementet i handlingsplanen at det er nødvendig med en styrket innsats for å nå målet om 30 prosent reduksjon i energiintensitet.

I handlingsplanen for energieffektivisering blir det pekt på at det er behov for tettere oppfølging av energibruken i hele økonomien og særlig av forbruket i industrien. Departementet har gitt NVE oppdrag om og ansvar for å følge med på all energibruksutvikling og sikre et godt datagrunnlag for dette. Denne informasjonen er også ment å gjøre alle sektorer i bedre stand til å følge opp egen energibruk og utvikling og gjennomføre energiltak. Energidepartementet viser til at sektordepartementene har et særskilt ansvar for å følge opp energibruken i sine sektorer.

²⁷ Meld. St. 2 (2023–2024) *Revidert nasjonalbudsjett 2024*, jf. Innst. 447 S (2023–2024), Vedtak 915, 21. juni 2024.

I handlingsplanen står det at NVE har satt i gang et arbeid med å utvikle indikatorer for energieffektivisering for ulike sektorer, som vil gi god oversikt over energibruksutviklingen. Utviklingsarbeidet vil gjøre det mulig å se hvilke sektorer og næringer som må følges tettere opp. NVE opplyser at de i dialog med Energidepartementet har nedprioritert arbeidet, men at de tar sikte på å ferdigstille et første utkast til indikatorer før utgangen av 2026.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Energidepartementet innhentet tilstrekkelig informasjon til å kunne følge opp utviklingen i energieffektivitet i hele økonomien. Energidepartementet har ikke styrt aktivt etter energiintensitetsmålet. Det at energiintensitetsmålet påvirkes av mange eksterne faktorer, gjør det etter Riksrevisjonens vurdering enda viktigere å følge opp status og utvikling. Riksrevisjonen vurderer at det er uheldig at Energidepartementet verken har operasjonalisert målene eller har sørget for å etablere indikatorer for ulike sektorer som gir bedre oversikt over utviklingen i energieffektivitet. Dette krever informasjon om både energibruken og hva energien er brukt til.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Energidepartementet fulgt tett nok opp utviklingen i energieffektivisering i hele økonomien for å sikre at energiintensitetsmålet nås. Manglende oppfølging og styring kan etter Riksrevisjonens vurdering ha bidratt til lite målrettet bruk av virkemidler.

5.3.2 Myndighetene mangler informasjon om effekter av virkemidler

Myndighetene skal innhente et relevant og pålitelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan bidra til energieffektivisering, og om innførte virkemidler er effektive.²⁸ For å gjøre dette må myndighetene ha en oppfatning om hvilke virkemidler som virker best. Dette krever kjennskap til årsakssammenhenger og evne til å evaluere tiltak. Om resultatene ikke er i samsvar med de politiske målene, må tiltakene revurderes.²⁹

I 2022 oppnevnte Olje- og energidepartementet en energikommisjon. Kommisjonen anbefalte en mer koordinert innsats og en helhetlig plan med flere og mer målrettede virkemidler for å få fart på energieffektiviseringen.³⁰ Som tidligere omtalt la regjeringen i 2023 fram handlingsplanen for energieffektivisering, som en plan for å utløse mer av energieffektiviseringspotensialet gjennom en kombinasjon av virkemidler.

Handlingsplanen omtalte pågående initiativer, nye virkemidler og endring av flere eksisterende virkemidler for energieffektivisering i forskjellige sektorer. Handlingsplanen har ingen tidshorisont for gjennomføring av planen og inneholder ikke informasjon om forventet effekt av virkemidlene. Vår kartlegging av virkemidler som er relevante for energieffektivisering i bygg og industri, viser at det gjennomgående finnes lite

²⁸ Jf. *bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876), § 10 Disponering av gitte bevilgninger; og *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), § 17 Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt.

²⁹ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 77, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

³⁰ NOU 2023:3. (2023). *Mer av alt - raskere. Energikommisjonens rapport*. Energidepartementet.

informasjon om virkemidlenes bidrag til måloppnåelse. Det mangler i stor grad også rapportering om den faktiske effekten av de enkelte virkemidlene som er innført. Det er gjennomført få evalueringer som kan gi myndighetene innsikt i hvilke virkemidler for energieffektivisering som må justeres eller endres for at målene kan nås.

NVE har utarbeidet analyser av kostnader for og virkninger av enkelte tiltak i bygg. NVE mener at kunnskapsgrunnlaget for å beslutte og evaluere virkemidler for energieffektivisering er godt for bygg, men svakere for industrien. Miljødirektoratet utarbeider årlige klimatilaksanalyser som identifiserer hvilke statlige virkemidler som må til for å utløse de tiltakene som gir størst reduksjon i klimagassutslipp per krone. Tilsvarende analyser er ikke gjennomført for energieffektivisering.

Riksrevisjonen har gjennomgått tilgjengelige data om virkemidler og hvilke effekter ordningene kan ha for energieffektivisering. Formålet har vært å beregne hvor mye det koster staten i kroner per KWh å utløse energieffektiviseringstiltak. Datagrunnlaget for disse beregningene er beheftet med så stor usikkerhet at det ikke er mulig å kunne vurdere hvilke tiltak og virkemidler som er mest kostnadseffektive (se kapittel 14).

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at regjeringen la fram en handlingsplan for energieffektivisering i 2023. Men selv om planen beskriver målene og arbeidet med flere virkemidler, er det ikke en plan for hvordan målene skal kunne nås innen 2030. Undersøkelsen viser at det mangler informasjon om forventet effekt av flere av de nye og endrede virkemidlene.

Riksrevisjonen vurderer at det er positivt at NVE har styrket analysearbeidet med blant annet utvidet energibruksrapportering, og at det er laget analyser av kostnader for og virkninger av enkelte tiltak i bygg. Dette er et kunnskapsgrunnlag myndighetene kan bygge videre på. Undersøkelsen viser imidlertid at myndighetene på flere områder mangler kunnskap om hvilke tiltak som gir mest energieffektivisering per krone, og hvilke virkemidler som utløser de mest effektive tiltakene. Det mangler et kunnskapsgrunnlag i flere sektorer og næringer. For industrien, som er storforbrukere av energi og strøm, har myndighetene svært lite informasjon. Etter Riksrevisjonens vurdering gjør mangler i kunnskapsgrunnlaget det vanskelig å ta informerte valg om hvilke virkemidler som kan utløse de mest kostnadseffektive tiltakene for energieffektivisering.

5.3.3 Energidepartementet har ikke sørget for nok samordning og godt nok samspill mellom aktører og virkemidler

I sin innstilling til energimeldingen i 2016 uttrykte energi- og miljøkomiteen at det var behov for å vurdere en bedre samordning av eksisterende virkemidler.³¹

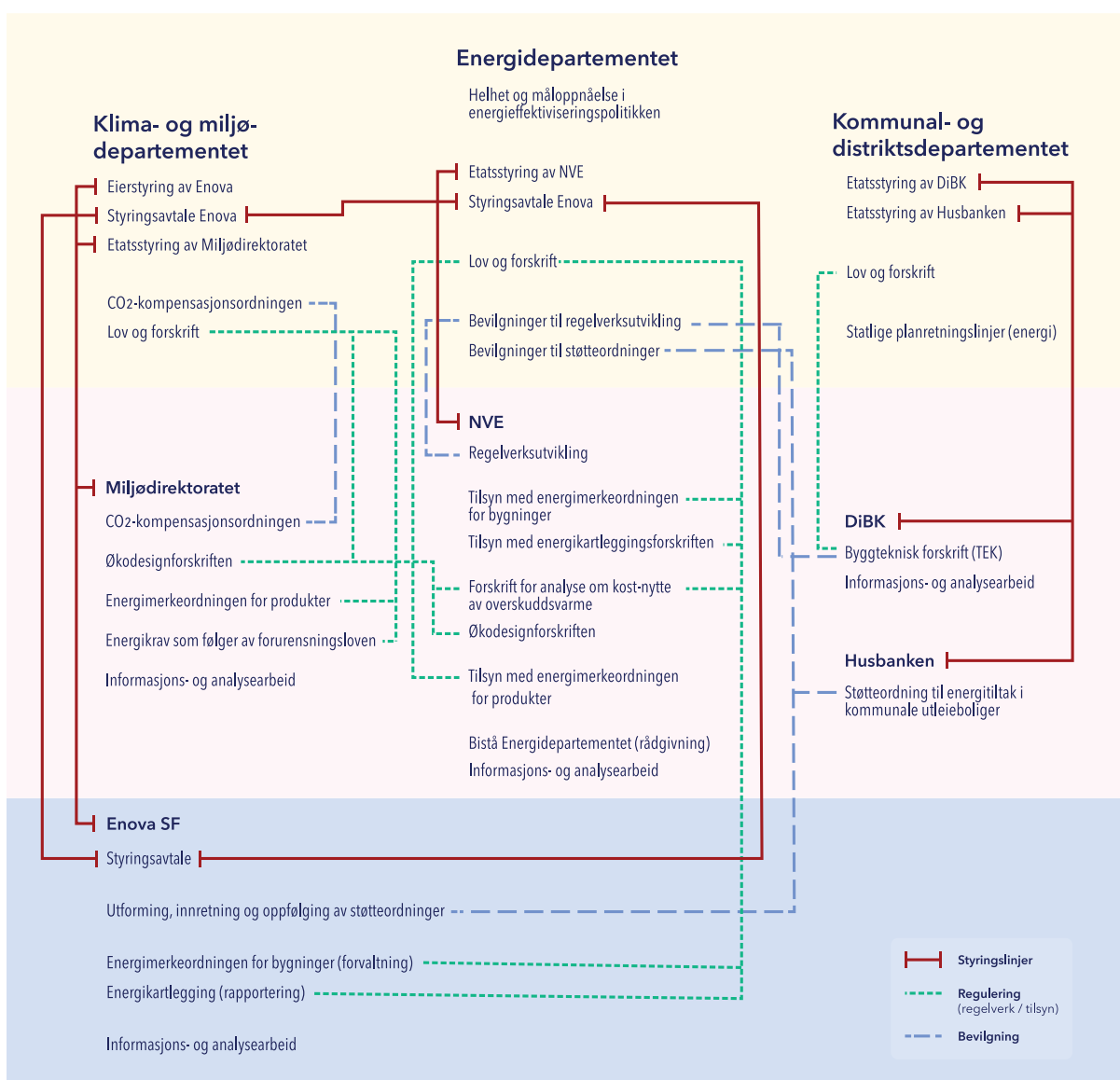
³¹ Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)*.

Ansvar for sentrale virkemidler er spredt og mange virkemidler har flere formål

Handlingsplanen for energieffektivisering ble lagt fram av Olje- og energidepartementet. Statsrådene i Olje- og energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet³² signerte planen.

Under arbeidet med handlingsplanen etablerte Olje- og energidepartementet et tverrdepartementalt samarbeid bestående av de departementene som utga planen, og ytterligere sju departementer. Etter dette har det ikke vært faste fora for myndighetsaktører på energieffektiviseringsområdet. Figur 5 viser en forenklet oversikt over myndighetsaktørenes ansvar for de sentrale virkemidlene for energieffektivisering.

Figur 5 Oversikt over sentrale myndigheters ansvar for virkemidler for energieffektivisering



Kilde: Riksrevisjonen

³² Statsråden har skrevet under som næringsminister.

Figur 5 viser at ansvaret for sentrale virkemidler er spredd på mange myndighetsaktører, og at ansvaret i flere tilfeller er delt mellom flere aktører.

Flere av de sentrale virkemidlene som er forvaltet av andre departementer enn Energidepartementet, har ikke energieffektivisering som hovedformål eller eneste formål. Dette gjelder for eksempel CO₂-kompensasjonsordningen. Klima- og miljødepartementet uttaler at selv om energieffektivisering ikke er hovedformål i virkemidler som forvaltes av departementet, er effektiv bruk av energi sentralt for å lykkes med omstillingen til lavutslippssamfunnet. Kommunal- og distriktsdepartementet uttaler at de ikke har noen særskilt rolle i eller ansvar for å nå målene for energieffektivisering.

NVE viser til at direktoratet de siste årene har fått ansvaret for å koordinere og følge opp energieffektiviseringsarbeidet på tvers av sektorer. NVE har ikke fått konkrete oppdrag fra Energidepartementet om rollen, og det er opp til NVE å definere innholdet i koordineringsrollen gjennom sitt arbeid.

Det er lite samspill mellom virkemidlene

Enova mener at virkemidlene deres fungerer best når de kan utløse en varig markedsendring og/eller berede grunnen for reguleringer. Forbudet mot mineralolje til oppvarming i bygg (oljefyrforbudet) trekkes fram av flere som et vellykket eksempel på hvordan forbud kan gjennomføres gjennom varsling i god tid og et velkoordinert samspill av regulatoriske og økonomiske virkemidler som gradvis ble tilpasset mot en kjent sluttdato/forbudsdato.

Effektiv virkemiddelbruk tilsier at myndighetene vurderer hvordan samspillet mellom virkemidler kan utnyttes, slik at virkemidlene forsterker og ikke motvirker hverandre. Intervjuer og gjennomgang av dokumenter viser flere eksempler der ulike aktører mener samspillet mellom virkemidlene kunne vært bedre utnyttet for å oppnå mer energieffektivisering. Dette gjelder blant annet samspill mellom endrede energikrav i TEK og Enovas støtteordninger, mellom energimerkeordningen og krav ved inngåelse av offentlige leiekontrakter og mellom energimerkeordningen og grønne lån. Etter en evaluering i 2019, foreslo Enova endringer i energimerkeordningen fra 2021. Ifølge Enova kunne energimerkeordningen hatt større effekt hvis den på et tidligere tidspunkt kunne blitt koblet mot grønne finansierungsordninger og taksonomien, som er EUs klassifiseringssystem av hvilke økonomiske aktiviteter som kan regnes som «grønne». Enova kunne da også brukt energimerket mer aktivt i sine støtteprogrammer på et tidligere tidspunkt. Energimerkeordningen er endret med virkning 1. januar 2026.

Energidepartementet har hovedansvaret for arbeidet med energieffektivisering og for måloppnåelsen, selv om andre departementer også har ansvar for sentrale virkemidler. Etter Riksrevisjonens vurdering krever energieffektivisering koordinert virkemiddelbruk på tvers av sektorer og at samspill mellom virkemidlene utnyttes slik at de forsterker hverandre.

Oppsummering

Samlet viser undersøkelsen at

- Norge ikke ligger an til å nå de konkrete målene Stortinget har satt for energieffektivisering med dagens virkemidler
- virkemidler for energieffektivisering i bygg- og industrisektoren bidrar til energieffektivisering, men det er fortsatt betydelige barrierer
- målene for energieffektivisering ikke er operasjonaliserte og brutt ned på sektorer, og at det ikke er etablert indikatorer som gjør det mulig å se utvikling per sektor og næring
- det er lite kunnskap om
 - utviklingen i energieffektivitet i flere sektorer
 - kostnader ved tiltak og effekter av virkemidler
 - hvilke virkemidler som skal til for å utløse de mest kostnadseffektive energieffektiviseringstiltakene
 - hvorvidt det offentlige går foran i arbeidet

Riksrevisjonen viser også til at statlige strømstøtteordninger svekker insentivene til energieffektivisering.

Styring og samordning er viktige virkemidler for å oppnå resultater. Riksrevisjonen vurderer at Energidepartementet i liten grad har utnyttet muligheten til å samordne aktører og virkemidler. Etter Riksrevisjonens vurdering kan svakheter i Energidepartementets styring og liten grad av samordning av aktørene og virkemidlene være årsaker til at det har tatt tid å få på plass tilstrekkelige virkemidler, og at virkemidlene hittil har hatt begrenset effekt på energieffektivisering.

6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Energidepartementet i samarbeid med relevante myndigheter:

- styrker oppfølgingen av arbeidet med energieffektivisering for å oppnå bedre resultater.
- sørger for helhetlig styring og oppfølging gjennom å
 - innhente nødvendig informasjon for å følge opp utviklingen i energieffektivitet i alle sektorer
 - identifisere de mest kostnadseffektive tiltakene og virkemidler som kan utløse disse
- justerer virkemiddelbruken for å ytterligere redusere barrierer og sikre gjennomføring av energieffektiviseringstiltak i bygg og industri

7 Statsrådets svar

Dokument 3:3 (2026–2027) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering ble sendt til energiministeren. Riksrevisjonens brev til statsråden følger i vedlegg 1. Svaret fra energiministeren følger i vedlegg 2.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 5. oktober 2026

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Solveig Horne

Rigmor Aasrud

Harald Tom Nesvik

Tom-Christer Nilsen

Jens A. Gunvaldsen

Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag

9 Status og utvikling for energieffektivisering

9.1 Energiintensitet

Stortinget har satt et mål om å redusere energiintensiteten med 30 prosent i Fastlands-Norge fra 2015 til 2030.³³ Energiintensiteten sier *hvor mye energi som brukes per krone verdiskaping*. Stortingets mål for energiintensiteten blir målt ved netto innenlands energibruk dividert på BNP for Fastlands-Norge. Målet var basert på utviklingen fra 2000 til 2015, da intensiteten ble redusert med 30 prosent.

Energiintensitetsmålet skal bidra til å effektivisere bruken av energi.³⁴ Å redusere energiintensiteten handler om å bruke mindre energi for samme eller økt verdiskaping. Reduksjon av energibruk i bygg er viktig for oppnåelse av energiintensitetsmålet i og med at bygg står for nesten 40 prosent av energibruken i landet. Energiintensitetsmålet har ligget fast i hele undersøkelsesperioden. Selv om energibruk i bygg inngår i energiintensitetsmålet, satte Stortinget likevel også et eget mål for redusert energibruk i bygg i 2016.

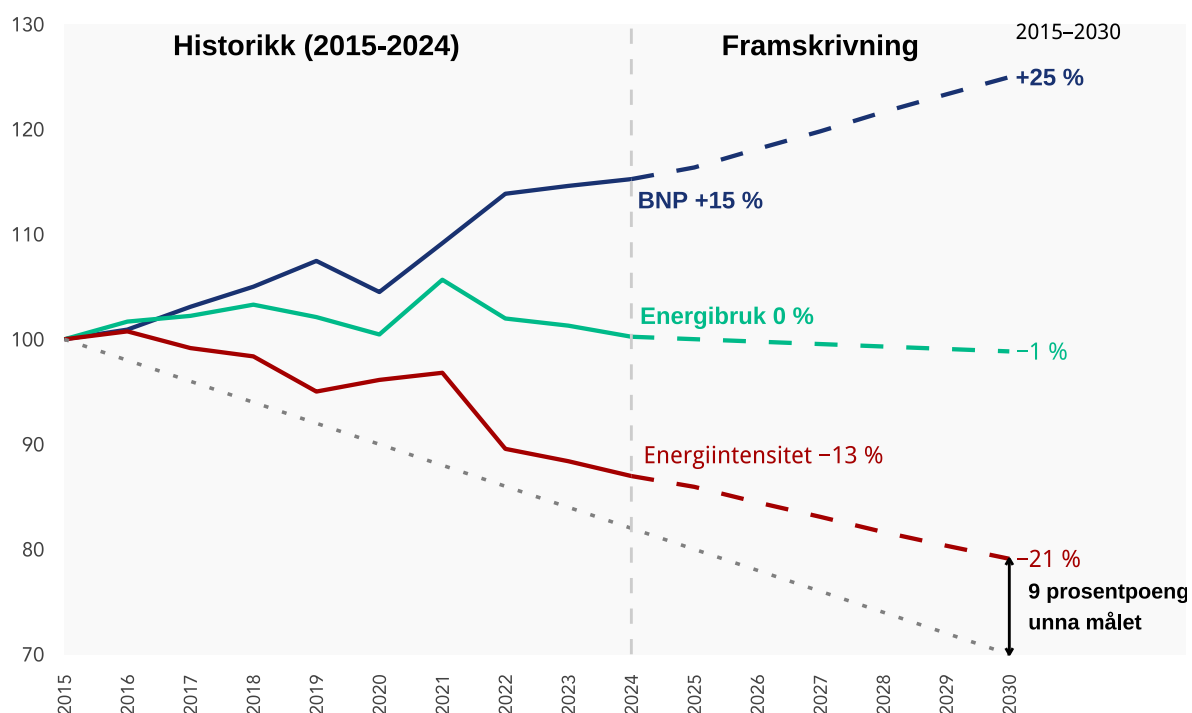
Figur 6 viser at energiintensiteten i Norge falt med 13 prosent fra 2015 til 2024. BNP økte med 15 prosent i perioden, mens energibruken holdt seg uendret. Framskrivninger av BNP i perspektivmeldingen og av energibruken (NVEs prognoser) tilsier at vi vil få en reduksjon i energiintensiteten på 21 prosent innen 2030, noe som betyr at vi vil ligge 9 prosentpoeng unna målet.³⁵

³³ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

³⁴ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

³⁵ NVE har gjort en ny framskrivning av strømbruk i bygg i 2026, som viser et anslag på 2,5 TWh høyere strømbruk enn det som ble lagt til grunn i denne framskrivningen av total energibruk i Norge i 2025. NVE oppgir at de ikke har gjort en ny framskrivning av total energibruk per juni 2026, og anbefaler derfor at vi i framstillingen av energiintensitet beholder tallene fra 2025. Framskrivningene av BNP i perspektivmeldingen er i faste 2015-kroner, vi har derfor valgt å framstille alle tall i faste 2015-priser. BNP for 2025 i 2015-priser er p.t. ikke tilgjengelig, denne figuren er derfor ikke oppdatert til 2025. Kilder: NVE. (2026). SV: *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger*. E-post til Riksrevisjonen 9. juni 2026; NVE. (2026). SV: *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger*. E-post til Riksrevisjonen 12. juni 2026.

Figur 6 Utvikling i energiintensitet i forhold til målet om 30 prosent redusert energiintensitet*



Kilde: Riksrevisjonen basert på tall fra NVE Energibruksrapporten 2025, Meld. St. 31 (2023-2024) Perspektivmeldingen 2024 og Prop. 1 S (2025-2026) for Energidepartementet.

*Målt med BNP for Fastlands-Norge (mill. faste 2015-kroner) og innenlands energibruk (TWh). Historisk (hel linje), framskrivninger (stiplet linje) og målbane (grå prikket linje). Indeksert utvikling (2015=0).

I intensitetsmålet inngår innenlands sluttbruk av energi. Bruk av energi som råstoff i industrien (26 TWh) og petroleumsvirksomheten (61 TWh), er ikke inkludert.³⁶ BNP for Fastlands-Norge inkluderer verdien av all norsk produksjon utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.³⁷ For mer informasjon om hva som inngår i intensitetsmålet se kapittel 14.2.1.

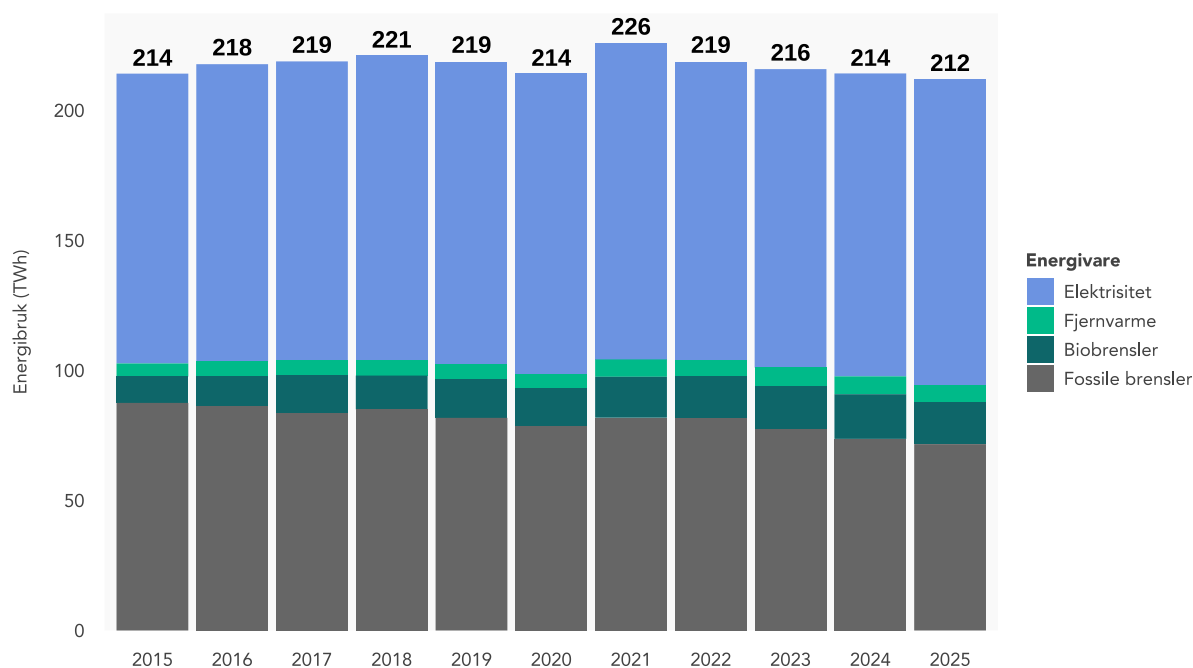
Figur 7 viser at innenlands energibruk økte fra 214 TWh i 2015 til et toppunkt på 226 TWh i 2021, før energibruken falt tilbake til 2015-nivået i 2024, og videre ned til 212 TWh i 2025. Det har vært en omlegging i energibruken, med en nedgang i fossile brenslere (på 16 TWh) og en tilsvarende økning i bruk av energivarer som i hovedsak er produsert av fornybare energikilder.³⁸ Energibruken er redusert siden 2021, mye på grunn elektrifisering i transportsektoren.

³⁶ SSB, tabell 11561 Energibalansen.

³⁷ SSB. (2024, 19. mars). Hva er egentlig BNP? <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/nasjonalregnskap/artikler/hva-er-egentlig-bnp>

³⁸ Rekkebo, H. & Bøeng, A.C. (2026). Nedgang i bruk av fjernvarme i 2025. (Artikkel). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/energi-og-industri/energi/statistikk/fjernvarme-og-fjernkjoling/artikler/nedgang-i-bruk-av-fjernvarme-i-2025>

Figur 7 Innenlands energibruk (TWh) fordelt på energivare 2015-2025



Kilde: Riksrevisjonen, med tall fra SSB, tabell 11561 Energibalansen.

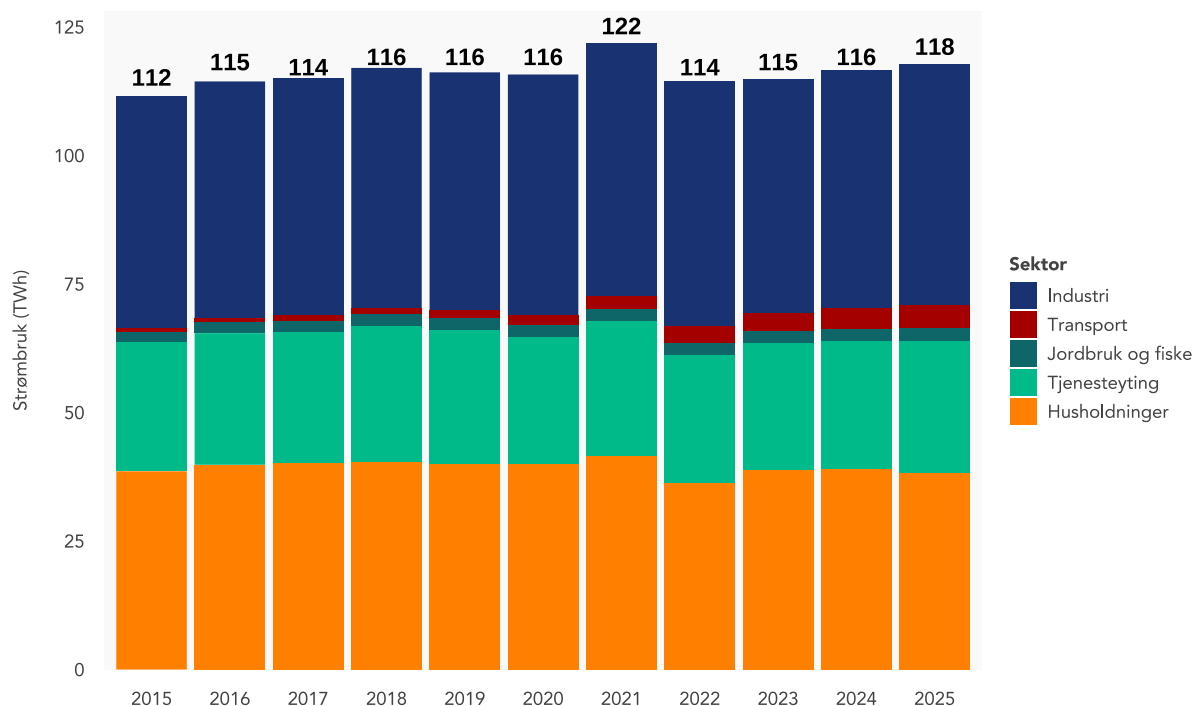
Figur 8 viser at innenlands strømbruk økte med 6 TWh mellom 2015 og 2025, fra 112 til 118 TWh. Økningen skyldtes i hovedsak elektrifiseringen av transportsektoren, men også veksten i datasentre.³⁹ Strømbruk i husholdninger⁴⁰ (boliger og fritidsboliger) og tjenesteytende sektor (i hovedsak yrkesbygg) utgjorde litt over halvparten av total strømbruk i 2025, og strømbruk i industrien om lag 40 prosent. Strømbruken i disse sektorene var relativt stabil gjennom perioden, med et toppunkt i 2021. I løpet av 2022 steg kraftprisene mye.⁴¹ Dette resulterte i en betydelig nedgang i kraftforbruket. I tillegg var 2022 et mildere år enn 2021. Det medførte mindre bruk av strøm til oppvarming i bygg.

³⁹ NVE. (2025). Energibruksrapporten 2025, NVE. (2026). Status og utvikling i kraftsystemet 2025-2030.

⁴⁰ Lading av elbiler i boliger registreres under transport.

⁴¹ NVE. (2025). Kraftsystemet i Norge 2025.

Figur 8 Innenlands strømbruk (TWh) fordelt på sektor 2015–2025



Kilde: Riksrevisjonen, med tall fra SSB, tabell 11561 (Energibalansen).

I 2025 anslo NVE en svak nedgang i innenlands energibruk (–3 TWh) og en økning i strømbruk (+11 TWh) fram mot 2030, hovedsakelig på grunn av elektrifisering av transport og maskiner.⁴² Elektrifisering kan føre til en samlet nedgang i energibruk, ettersom strøm er en mer effektiv energikilde enn fossile brensler. NVE forventet også lavere energibruk i bygningsmassen som følge av energieffektivisering og teknologiske forbedringer. NVE skrev også at den sterke veksten i nye kraftkrevende næringer, som datasentre, likevel kan begrense den samlede nedgangen i energibruk.

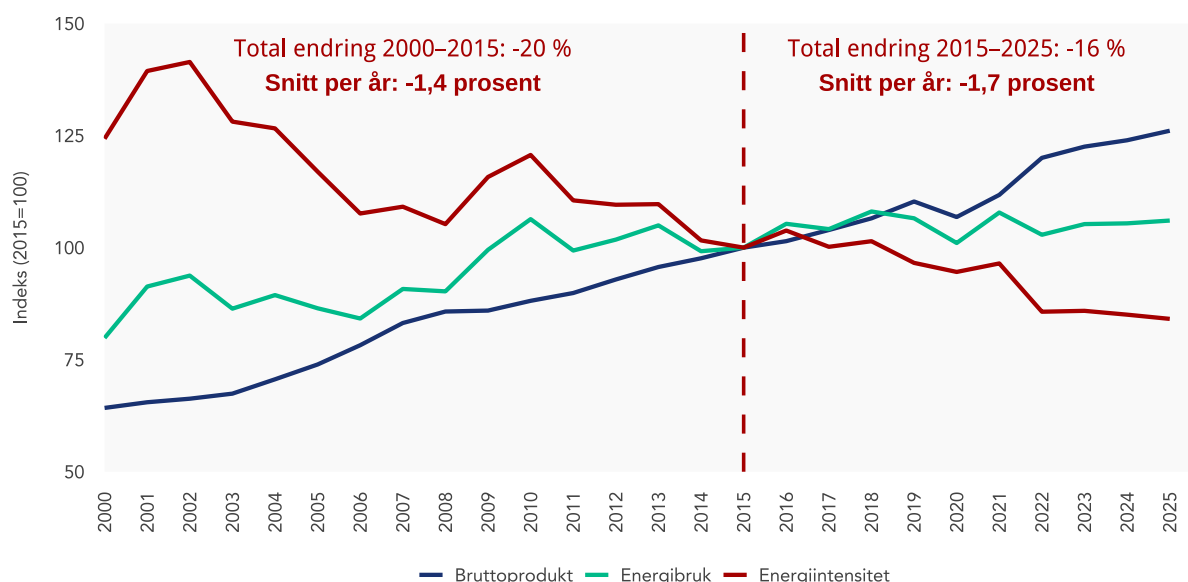
Energiintensiteten kan gå ned uten at det betyr at vi bruker mindre energi for samme eller høyere produksjon. Ifølge NVE kan energiintensiteten reduseres på flere måter, blant annet ved økonomisk vekst, ved økt produktivitet, ved mer effektiv energibruk, eller ved at mindre energiintensive næringer erstatter mer energiintensive næringer. Den økte andelen tjenesteytende næringer i norsk økonomi reduserer den samlede energiintensiteten, ettersom de bruker mindre energi per produsert enhet sammenliknet med andre næringer. Intensitetsmålet vil ikke nødvendigvis gi et entydig bilde på at det faktisk skjer en underliggende intensitetsforbedring i næringene. Eksempelvis vil strukturelle endringer med overgang til mindre energiintensive næringer gjøre at den samlede intensitet forbedres, uten at det nødvendigvis har skjedd en reell effektivisering innad i de enkelte næringene.

⁴² Jf. NVE. (2025). *Energibruksrapporten 2025*; Prop. 1 S (2025–2026) for Energidepartementet; NVEs svar på spørsmål fra Riksrevisjonen 23. mars 2026.

9.1.1 Energiintensitet i tjenesteytende sektor

Figur 9 viser utviklingen i energiintensiteten i tjenesteytende næringer i perioden 2000 til 2025. Fra 2015 til 2025 gikk intensiteten ned med 16 prosent. Den årlige reduksjonen var noe høyere i perioden etter 2015 enn i perioden 2000–2015. Oppvarming av yrkesbygg står for størstedelen av energibruken i tjenesteytende sektor.

Figur 9 Utvikling i bruttoprodukt, energibruk og energiintensitet i tjenesteytende sektor 2000–2025



Kilde: Riksrevisjonen, med SSB-tabell 09189 og 11561 Energibalansen. Bruttoprodukt i faste 2023-kroner.

Datasentre er en ny og voksende næring som er kraftkrevende. Strømbruk i datasentre ligger under tjenesteytende sektor i SSBs statistikk og økte fra 0,2 til 3,3 TWh i perioden 2015 til 2025.⁴³ Digitalisering og økt bruk av kunstig intelligens har økt behovet for datalagring og -behandling. Datasentre er blant sektorene med raskest vekst i Norge, samtidig som det planlegges mange nye anlegg.⁴⁴ Ifølge NVEs prognoser kan strømforbruket i datasentre øke betydelig framover, til rundt 8 TWh i 2030.⁴⁵ Denne økningen tilsvarer omtrent all årlig strømbruk (alle sektorer) i Oslo.⁴⁶

9.1.2 Energiintensitet i industrien

Stortingets energiintensitetsmål er det eneste tallfestede energieffektivitetsmålet for hele økonomien. Målet er ikke brutt ned på enkeltsektorer, og det ikke er satt energieffektiviseringsmål i andre sektorer enn bygg. Industrien er den sektoren i Norge etter byggsektoren som bruker mest energi. Energidepartementet uttaler i intervju at det er utfordrende å vurdere i hvilken grad industriens energibruk har blitt mer effektiv.

⁴³ NVE. (2026). Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030.

⁴⁴ NVE. (2025). Energibruksrapporten 2025.

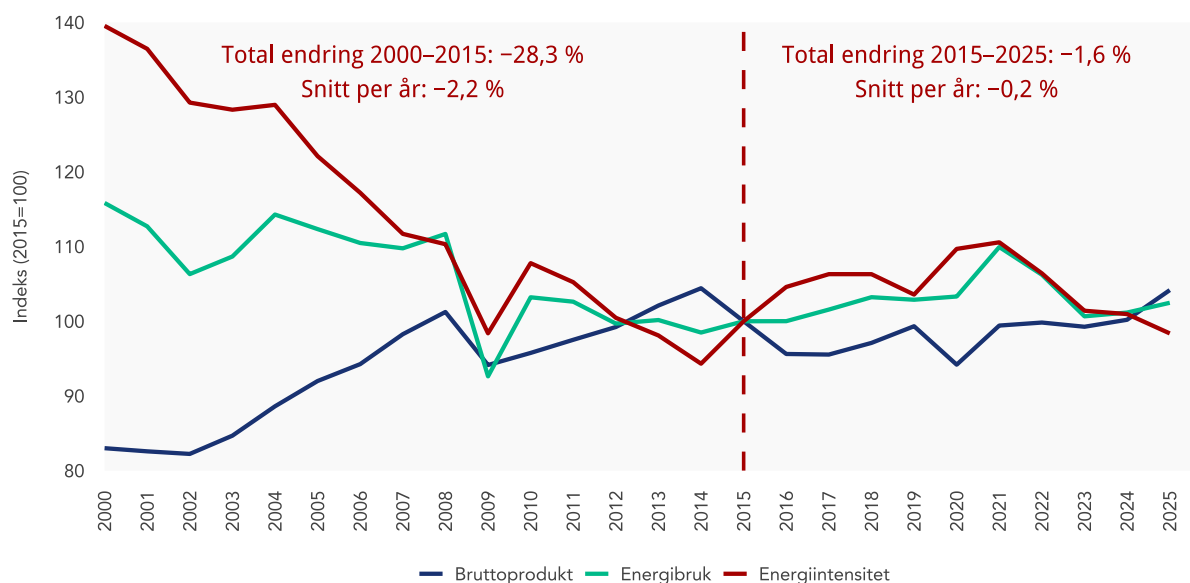
⁴⁵ NVE. (2026) Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030.

⁴⁶ NVE. (2026, 21. januar 2026). Energibruk i kommuner. <https://www.nve.no/energi/energisystem/energibruk/energibruk-i-kommuner/>

Departementet viser imidlertid til at NVE jevnlig gjennomgår energibruken i industrien, både i sine energibruksrapporter og i analysene av kraftforbruk.

Energiintensiteten i industrien ble redusert med om lag 28 prosent i perioden fra 2000–2015, og 1,6 prosent fra 2015 til 2025, se figur 10.⁴⁷ I gjennomsnitt falt intensiteten med 2,2 prosent per år i perioden 2000–2015, mens den i perioden 2015–2025 var tilnærmet uendret (en gjennomsnittlig reduksjon på 0,2 prosent per år).

Figur 10 Utvikling i bruttoprodukt, energibruk og energiintensitet i industrien 2000–2025



Kilde: Riksrevisjonen, med SSB-tabell 09189 og 11561 Energibalansen. Bruttoprodukt i faste 2023-kroner.

Sammensetningen av energibruken i industrien har endret seg til mer bruk av fornybar energi. Innenlands industri økte energibruken fra 72 TWh (2015) til 79 TWh (2021), før energibruken gikk ned igjen til 72 TWh i 2023 og 2024, og opp til 73 TWh i 2025. Strøm er den dominerende energikilden, fulgt av gass og kull.⁴⁸

Den kraftkrevende industrien står for størstedelen av energibruken i industrien, og bruken følger primært produksjonsnivået. Strømkostnader utgjør en stor del av kostnadene. Økte strømpriser gir dermed effektiviseringsinsentiver, selv om mange virksomheter har langsiktige fastpriskontrakter. Strukturelle endringer i industrien påvirker utviklingen i energiintensitet. Ifølge NVE kan nedleggelser av kraftintensiv industri og vekst i mindre energikrevende næringer før 2015 ha ført til en reduksjon i energiintensiteten, mens gjenåpning av metallindustri og fabrikkutvidelser i perioden etter 2015 kan ha dempet denne effekten.⁴⁹ Norsk Industri og Enova trekker fram i intervju at en del av de enkle og mest lønnsomme tiltakene i industrien trolig ble gjennomført før 2015.

⁴⁷ SSB. (2026). 09189: Makroøkonomiske hovedstørrelser, etter makrostørrelse og år. Oppdatert: 9. februar 2026; SSB. (2025). 11561: Energibalansen. Tilgang og forbruk, etter energibalansepost, år og energiprodukt. Oppdatert: 11. november 2025.

⁴⁸ SSB-tabell 11561 Energibalansen.

⁴⁹ NVE. (2026). Skriftlig svar på spørsmål fra Riksrevisjonen. E-post 12. mars 2026.

Krav om omstilling til lavutslippssamfunnet påvirker også energibruken: Elektrifisering øker strømforbruket, men kan samtidig redusere den totale energibruken ved at elektrisitet kan bidra til mer effektive prosesser enn fossile brenslers. Andre tiltak for å redusere utslipp, som karbonfangst, kan øke det totale behovet for strøm.

9.2 Energi- og strømbruk i bygg

Bygg står for litt over halvparten av innenlands strømforbruk, og 36 prosent av innenlands energibruk. Strøm utgjør rundt 80 prosent av energibruken i bygg. Det meste av energi- og strømbruken i bygg brukes til oppvarming. I 2025 stod boliger for om lag 60 prosent og yrkesbygg for 40 prosent av energibruken i bygningsmassen.⁵⁰

I perioden 2015–2024 hadde Stortinget et mål om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg innen 2030.⁵¹ Målet ble i 2024 endret til 10 TWh redusert strømbruk i den totale bygningsmassen i 2030 sammenlignet med 2015.⁵²

Figur 11 viser at strømforbruket i bygningsmassen gikk ned med om lag 1 TWh fra 2015 til 2025. NVEs siste prognoser tilsier at strømforbruket vil falle med om lag 2 TWh i hele perioden fra 2015 til 2030, med dagens virkemidler.⁵³ Dette innebærer at Norge vil ligge om lag 8 TWh unna målet i 2030. Dette tilsvarer mer enn mengden strøm som er planlagt produsert per år ved full utbygging av havvindparken Utsira Nord.⁵⁴

⁵⁰ Temperaturkorrigerte tall, se kapittel 14.

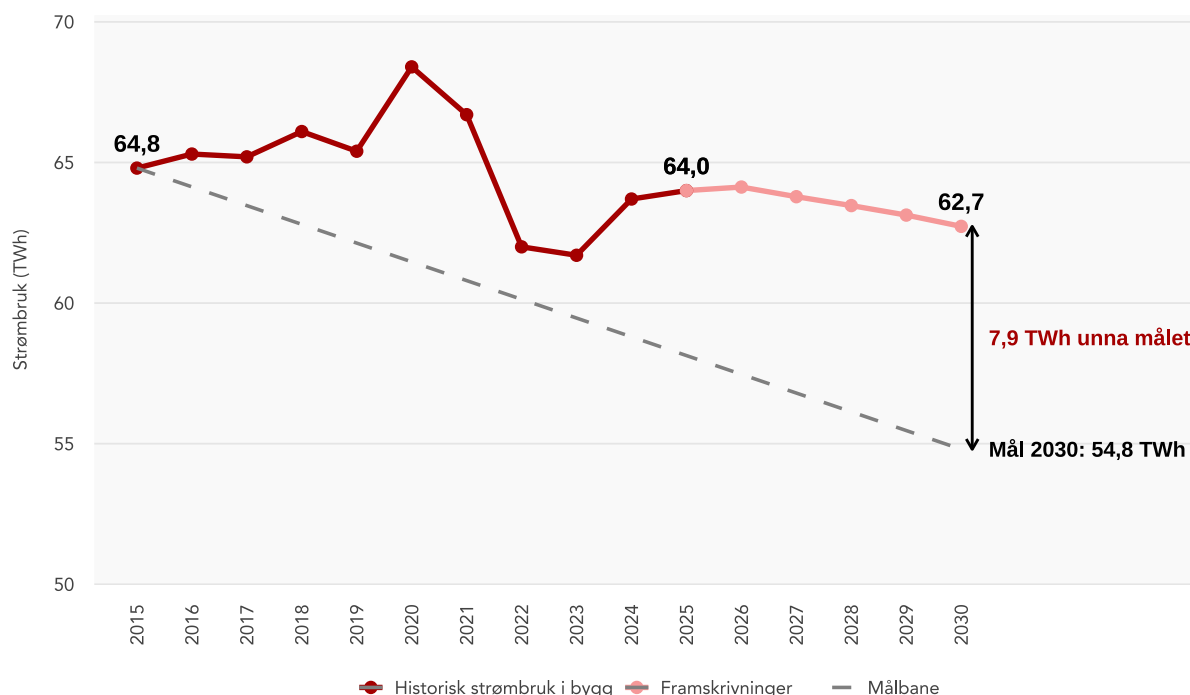
⁵¹ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

⁵² Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2024, jf. Meld. St. 2 (2023–2024) *Revidert nasjonalbudsjett 2024*, jf. Innst. 447 S (2023–2024). Vedtak 915.

⁵³ NVE. (2026) Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030. Tall bak figurene. Jf. Forbruk_fig18. Jf. <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/status-og-utvikling-i-kraftsystemet/status-og-utvikling-i-kraftsystemet-2025-2030/>. publisert 27. mai 2026.

⁵⁴ Basert på Regjeringen (2026, 12. februar). *Utsira Nord*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/fornybar-energi/havvind/utsira-nord-/id3052997/>

Figur 11 Status på mål om 10 TWh redusert strømbruk i bygg*



Kilde: Riksrevisjonen, med data fra NVE.

*Strømbruk (TWh) i bygg 2015–2025, NVEs framskrivninger, og målbanen til 2030. Strømbruk til informasjon og kommunikasjon (herunder datasentre) og gatelys er tatt ut fra statistikken, og strømbruken er korrigert for avvik fra normaltemperatur.

I Energidepartementets rapportering på målet om 10 TWh redusert energibruk (alle energiformer) i eksisterende bygg ble det lagt til grunn at eksisterende bygg kun gjaldt bygningsmassen som sto oppført i 2015. Energibruken i nye bygg selv om de erstattet bygg som ble revet, telte derfor ikke med. Det finnes ikke statistikk som ser utviklingen i energibruken i bygningsmassen fra 2015, så NVE måtte anslå denne utviklingen. I 2017 og i 2022 anslo NVE at målet om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg fra 2015 til 2030 ville kunne nås med eksisterende virkemidler. Dette under forutsetning av at nye bygg som følge av befolkningsvekst ikke telte med.⁵⁵

Energi- og strømbruken i bygg påvirkes i stor grad av temperatur, ettersom en stor andel brukes til oppvarming. For å kunne sammenligne energi- og strømbruk over tid korregerer NVE derfor for avvik fra normaltemperatur. Måten dette er gjort på er beskrevet i kapittel 14 om metode.

SSBs statistikk viser at energibruken i alle bygg, korrigert for temperatur, økte med 1 TWh fra 2015 til 2025.⁵⁶ I perioden har det vært noe energiomlegging, i form av mer bruk av fjernvarme og biobrensler og noe redusert strømbruk. I tillegg har det vært en økning i bruk av omgivelsesvarme (varmepumper). Dette gir mer effektiv oppvarming fordi varmepumpene leverer flere kWh varme per kWh strøm.⁵⁷ Varmen tas fra luft, jord, berg

⁵⁵ For mer detaljer om rapporteringen og grunnlaget for denne, se kap. 11.1.

⁵⁶ SSB-tabell 11561 Energibalansen og data fra NVE. Tall for gatelys og datasentre er tatt ut fra tjenesteytende sektor, og tallene er temperaturjustert ut fra normaltemperatur.

⁵⁷ NVE. (2024). Mål om 10 TWh mindre strømforbruk i bygninger innen 2030. 19. februar 2024.

eller vann og registreres ikke i statistikken, som kun viser strømforbruket til varmepumpene. SSB har ikke offisiell statistikk for omgivelsesvarme, men NVE har beregnet utviklingen ut fra blant annet antall varmepumper og en effektfaktor. Hvis man inkluderer omgivelsesvarmen, framstår energibruken i bygg som høyere, men dette er i realiteten energi som erstatter strøm eller andre energikilder og dermed representerer energisparing.⁵⁸

Energi- og strømbruken påvirkes også i stor grad av befolkningsutviklingen. For å vurdere om energibruken i bygg har blitt mer effektiv har vi sett på energi- og strømbruk per person over tid. Energifbruken og strømbruken per person i boliger gikk ned med om lag fem prosent fra 2015 til 2025.⁵⁹ Også energibruk og strømbruk i yrkesbygg per innbygger gikk ned, med henholdsvis 8 og 16 prosent i samme periode.

En gjennomgang av rapporter fra NVE, konsulentselskaper og forskningsinstitusjoner viser at energibruken i bygg påvirkes av mange faktorer i tillegg til virkemidler og rammebetingelser (se kapittel 10):⁶⁰

- **Befolkningsvekst og mer bygningsareal:** Befolkningsvekst øker behovet for boliger og yrkesbygg, som igjen øker energibruken. Norges befolkning økte med rundt 8 prosent fra 2015–2025.
- **Riving og oppgradering av eldre bygg:** Eldre bygg har ofte dårligere isolasjon og høyere energibehov. Når gamle bygg rives eller oppgraderes etter nyere byggtekniske krav i TEK (byggteknisk forskrift), reduseres den samlede energibruken i bygningsmassen.
- **Mindre husholdninger og flere leiligheter:** Antall husholdninger har vokst mer enn folketallet, noe som betyr at vi bor færre sammen enn før og flere bor alene. Samtidig flyttes det fra eneboliger til mindre og mer energieffektive leiligheter. Mindre boliger bruker mindre energi, men når store husholdninger deles opp i flere små, forsvinner også stordriftsfordeler. NVE mener at færre personer per bolig samlet sett trekker strømforbruket opp.
- **Strømpriser og støtteordninger** kan forsterke eller svekke insentivene til å spare energi. Flere analyser tyder på at pris påvirker strømsparing, selv om det er vanskelig å måle en direkte årsakssammenheng. Under energikrisen i 2022 økte strømprisen kraftig og strømforbruket falt, særlig i husholdningene. I 2023 økte forbruket igjen etter innføringen av strømstøtte.
- **Kjøpekraft:** Når reallønnen faller, sparer husholdningene mer – også på energi. Reallønnsnedgangen i perioden 2021–2023 kan ha bidratt til lavere strømbruk, mens veksten i 2024 og 2025 kan ha trukket forbruket opp igjen.⁶¹

⁵⁸ SSB. (2022, 21. desember). *Varmepumper reduserer utgiftene til strømvhengige nordmenn*. <https://www.ssb.no/energi-og-industri/energi/artikler/varmepumper-reduserer-utgiftene-til-stromavhengige-nordmenn>.

⁵⁹ SSB-tabell 06913 (befolkning) og 11561 Energibalansen og data fra NVE. Energifbruken er korrigert for informasjon og kommunikasjon (inkludert datasentre), gatelys og temperatur.

⁶⁰ Dalen & Halvorsen. (2022). SSB. *Økonomiske konsekvenser av høye kraftpriser og strømstønad* (Rapport 2022/36); Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser. (2026). *Uttalelse 2026*; THEMA Consulting Group. (2024). *Energi- og effektbruk i husholdninger og tjenesteytende sektor. Hva skjedde i 2021–2023?* (Rapport 2024-06); NVE. (2016). *Analyse av energibruk i yrkesbygg* (Rapport 2016–24); Prop. 1 S (2025–2026) for Energidepartementet.

⁶¹ SSB-tabell 12880.

- **Aktivitet og næringsstruktur:** Økt sysselsetting og aktivitet i tjenestesektoren bidro til høyere energibehov i yrkesbygg i perioden 2015–2025. Antall sysselsatte i tjenesteytende sektor økte med omtrent 11 prosent i denne perioden.⁶²
- **Energieffektiviseringstiltak:** Tiltak som varmepumper, bedre isolasjon, utskifting av vinduer og mer effektive lysanlegg (som LED) bidrar til lavere energibruk. Varmepumpesalget har økt det siste tiåret og bidrar til lavere strømbruk per kvadratmeter.
- **Klima og temperatur** påvirker også energibruken fra år til år. Kaldere vintre gir høyere energibehov, mens mildere vintre reduserer forbruket. Temperaturen i Norge har økt siden midten av 80-tallet, og 10 av de 12 siste årene var varmere enn normalperioden (som er fra 1991–2020).⁶³
- **Egenproduksjon av strøm og bruk av fjernvarme eller andre energivarer:** Solkraft og bruk av fjernvarme eller bioenergi reduserer behovet for tilførsel av strøm fra nettet, men endrer ikke nødvendigvis det totale energibruket. Fjernvarme kan gi høyere energibruk på grunn av lavere virkningsgrad, men utnytter ofte overskuddsvarme eller biobrensel og kan derfor gi bedre ressursutnyttelse. Bruken av både biobrensler og fjernvarme har økt siden 2015. Egenprodusert solkraft er fortsatt på et lavt nivå, men økte fra 0 til 0,7 TWh fra 2015 til 2025 og kan ifølge NVE nå rundt 1,7 TWh innen 2030.⁶⁴

I sine framskrivninger for strømbruk i bygg i 2025 trakk NVE fram at økt befolkning, flere hytter og færre personer per bolig isolert sett vil øke strømbehovet i bygg med 2,8 TWh fram mot 2030. Samtidig forventet NVE at energieffektiviseringstiltak, lokal energiproduksjon, mer effektive lysanlegg og elektriske apparater, overgang til fjernvarme og forbedrede oppvarmingsløsninger vil redusere behovet med 5,8 TWh.⁶⁵ NVEs nyeste framskrivninger fra 2026 viser at anslaget for strømforbruk i bygg for 2030 er 2,5 TWh høyere enn analysen fra 2025. NVE oppgir at endringene i hovedsak skyldes at innfasingen av LED belysning i boliger har gått raskere enn antatt, slik at det gjenstående sparepotensialet er mindre, at estimatet av egenprodusert solkraft har gått ned og at de har videreutviklet modellen sin slik at anslaget for strømbruk øker noe.⁶⁶

NVE påpeker at det usikkerhet knyttet til energieffektiviseringstiltakene. I sine beregninger har de ikke inkludert effekten av Norgespris, men har tatt hensyn til den midlertidige strømstøtten fra desember 2021. Stortinget vedtok lov om Norgespris 16. juni 2025 og Norgespris ble innført 1. oktober 2025.⁶⁷ NVE mener de ikke har tilstrekkelig datagrunnlag til å inkludere ordningen i analysen.⁶⁸ Norgespris gir husholdninger (boliger og

⁶² SSB-tabell 13472.

⁶³ Meteorologisk institutt. (2026). Klima fra 1900 til i dag.

⁶⁴ NVE. (2026). Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030. Tall bak figurene. Mai 2026.

⁶⁵ Prop. 1 S (2025–2026) for Energidepartementet.

⁶⁶ NVE. (2026). Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030. Et kraftsystem i endring-valgene i dag former framtiden. Mai 2026.

⁶⁷ Jf. Prop. 148 L (2024–2025) Lov om Norgespris og strømstønad til husholdninger, Innst. 535 L (2024–2025) Lovvedtak 135 (2024–2025).

⁶⁸ NVE. (2026). Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030. Tall bak figurene. Mai 2026; NVE. (2026). SV: Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger. E-post til Riksrevisjonen 9. juni 2026; NVE. (2026). SV: Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger. E-post til Riksrevisjonen 12. juni 2026.

fritidsboliger) en strømpris på 40 øre per kWh ekskl. merverdiavgift, og er begrenset til de første 5 000 kWh strømforbruk per måned i boliger, og de første 1 000 kWh strømforbruk i fritidsboliger. Norgespris er en statlig ordning som skal gi en forutsigbar strømpris gjennom året for husholdninger.⁶⁹

Energidepartementet påpeker at strømsparing skjer både gjennom redusert forbruk og investeringer i bolig eller i nytt oppvarmingsutstyr. Derfor vil flere forhold ha betydning for husholdningens strømsparing over tid. Utviklingen må sees i lys av den ekstraordinære situasjonen i 2022, med økende inflasjon, økte levekostnader og rekordhøye energipriser som fikk betydelig mediaoppmerksomhet. Departementet viser til SSBs gjennomgang av konsekvensene av de høye energiprisene.⁷⁰ Strøm er en nødvendighetsvare, og Energidepartementet påpeker at deres gjennomgang av tilgjengelige empiriske arbeider om priselastisiteten i norske husholdninger tyder på at husholdningers strømbruk derfor normalt påvirkes av prisen i mindre grad. Selv om departementet også mener at strømstøtte svekker insentivene til strømsparing, energieffektivisering og flytting av forbruk, alt annet likt, understreker departementet at det fortsatt er lønnsomt å gjennomføre energieffektiviseringstiltak.⁷¹

10 Virkemidler for energieffektivisering i bygg og industri

10.1 Potensial for energieffektivisering

Bygg og industri utgjør en stor andel av total innenlands energibruk, og begge har et betydelig uutnyttet potensial for energieffektivisering.⁷² Dette potensialet kan deles inn i teknisk potensial og økonomisk potensial. Det tekniske omfatter alle tiltak som er mulige å gjennomføre, mens de økonomiske begrenser seg til de som er lønnsomme for bedrifter eller privatpersoner. Selv om mange lønnsomme tiltak allerede er gjennomført, finnes det fortsatt muligheter for å spare energi, siden nye teknologier, mer effektive løsninger og lavere kostnader over tid gjør flere tiltak lønnsomme.

Bygg: Det tekniske potensialet i bygg anslås til mellom 30 og 50 TWh (35–60 prosent av energibruken i 2024). NVE har beregnet at omtrent halvparten av dette (13–24 TWh) er økonomisk lønnsomt å realisere.⁷³ Det største potensialet for energieffektivisering ligger i å gjennomføre tiltak i eksisterende bygg.⁷⁴ De viktigste tiltakene er for eksempel installasjon av varmepumper, etterisolering av vegg, gulv og tak, skifte av vinduer, styring av ventilasjonsanlegg og energioppfølgingssystem. Når det uansett skal gjennomføres

⁶⁹ Jf. Regjeringen (2025) *Spørsmål og svar om Norgespris*; RME. (2026, 27. mars). *Dette er Norgespris*.

⁷⁰ SSB (2022) 2022/36 *Økonomiske konsekvenser av høye strømpriser og strømstønad*.

⁷¹ Jf. Energidepartementet. (2026). EDs tilbakemeldinger og kommentarer til RRs rapportutkast. E-post til Riksrevisjonen 5. juni 2026.

⁷² Innst. 360 L (2022–2023) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering)*, jf. Prop. 100 L (2022–2023).

⁷³ NVE. (2022). *NVEs svar til Energikommisjonen*. Notat. https://www.nve.no/media/14401/202211846-2-besvarelse-paa-opdrag-fra-energikommisjonen-fra-nve-4099837_2_1.pdf.

⁷⁴ NOU 2023:3. (2023). *Energikommisjonen – Mer av alt raskere*, 1.3.3 Nasjonalt energieffektiviseringsløft i bygg.

renovering eller andre tiltak i et bygg, er det i flere tilfeller en lav merkostnad ved å velge mer energieffektive løsninger, for eksempel bedre isolerte vinduer.⁷⁵

Industri: Enova har anslått det tekniske potensialet til om lag 22 TWh (30 prosent av energibruken i 2024). Dette omfatter hovedsakelig bedriftsøkonomisk lønnsomme tiltak.⁷⁶ Ifølge Energidepartementet er energieffektiviseringstiltak i industrien i stor grad «skreddersøm», det vil si at det er nødvendig med spesialtilpassede løsninger i hvert enkelt tilfelle. De viktigste tiltakene for å utnytte potensialet inkluderer gjenbruk av overskuddsvarme, oppgradering eller erstatning av eksisterende utstyr og produksjonsanlegg (som for eksempel mer effektive motorer og belysning), samt forbedringer i driftseffektivitet og prosesskontroll, løst gjennom ny teknologiutvikling.⁷⁷ Flere studier har anslått det tekniske potensialet for økt utnyttelse av overskuddsvarme fra industrien å utgjøre rundt 20 TWh per år.⁷⁸

10.2 Barrierer for energieffektivisering

Barrierer er forhold som hindrer, forsinker eller reduserer gjennomføringen av tiltak, slik at potensialet for energieffektivisering ikke blir utløst selv når løsningene finnes. Kunnskap om barrierer er en forutsetning for å utforme effektive virkemidler for økt energieffektivisering.⁷⁹

Vår gjennomgang av barrierekartlegginger og våre intervjuer med sentrale bygg- og industriaktører viser at bygg og industri møter flere og sammensatte barrierer, se tabell 2. Samtidig møter aktørene særskilte barrierer som følger av deres rammebetingelser. Barrierene opptrer ofte i kombinasjon med hverandre, for eksempel ved at økonomiske barrierer forsterkes av manglende informasjon og kompetanse. En kartlegging av energieffektivitet i Norden fant at mange av de samme barrierene var like på tvers av landene. Dette gjaldt særlig økonomiske begrensninger og mangel på kompetanse.⁸⁰

Både gjennomgang av dokumenter og intervjuer med sentrale aktører viser at det stort sett har vært samme type barrierer for energieffektivisering i både industri og bygg over tid.

⁷⁵ DiBK og NVE. (2022). *Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger*, kapittel 2.4–2.6.

⁷⁶ Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering - Oversendelse til Klima- og miljødepartementet, 13. april 2023*. Beregningen ble først utført av McKinsey for Enova i 2009, men Enova oppgir at potensialet i stor grad er uendret. Lønnsomhet refererer til lønnsomhet for bedriftene/fra bedriftenes perspektiv.

⁷⁷ Enova og McKinsey. (2017). *Norsk industri mot lavutslippssamfunnet*.

⁷⁸ Oslo Economics og Sintef. (2022). *Industrien: Etterspørsel etter kraft, beslutningsfaktorer og energieffektivisering*.; Norsk Energi og NEPAS. (2009). *Utnyttelse av spillvarme fra norsk industri - en potensialstudie*.

⁷⁹ Enova og McKinsey. (2009). *Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri*.

⁸⁰ Sintef. (2025). *Energy Efficiency in the Nordics*.

Tabell 2 Barrierer for energieffektivisering i bygg og industri

Økonomi	Beslutningsprosesser	Informasjon og kompetanse
Høye investeringskostnader og mangel på kapital	Krevende planlegging og koordinering av tiltak	Usikkerhet om ny teknologi og energitiltak
Lav lønnsomhet og økonomisk risiko	Mangel på helhetlige tjenester	Lite tilpasset informasjon for egen bolig
Intern konkurranse om investeringsmidler	Krevende beslutningsstrukturer	Mangel på kompetanse
Fordeling av gevinster og kostnader	Lav prioritet av energieffektivisering	Mangel på informasjon om fordeling av energibruk
Regulatorisk risiko og usikre rammebetingelser		

Kilde: Riksrevisjonen basert på gjennomgang av barrierekartlegginger, forskning og intervjuer med sentrale bygg- og industriaktører.

10.2.1 Barrierer i bygg

I rapporter og intervjuer med interesseorganisasjoner, forskere og Enova trekkes **økonomi** fram som en barriere for energioppgraderinger i bygg. Økonomiske barrierer kan være høye investeringskostnader, lang tilbakebetalingstid, usikker lønnsomhet eller mangel på kapital. Dette gjør at energitiltak ofte nedprioriteres i konkurranse med andre investeringer. Skiftende strømpriser bidrar til å skape usikkerhet rundt lønnsomhet. Hvordan kostnader og gevinster fordeles mellom den som eier bygget, og den som leier bygget, er også en barriere i yrkesbygg.⁸¹

I **beslutningsprosesser** tas valg og det gjøres prioriteringer opp mot andre behov og investeringer.

- **Boligeiere** kan oppleve energitiltak som tidkrevende og kompliserte å planlegge og gjennomføre, med behov for å koordinere håndverkere i en hektisk hverdag. Det kan gjøre at de nedprioriterer eller utsetter selv lønnsomme tiltak. Dette kalles «plunder og heft».
- For **yrkesbygg** kan lønnsomme energitiltak nedprioriteres til fordel for kjernevirksomhet og andre investeringer.
- For **boligselskaper** kan mange eiere med potensielt ulike behov og ulik botid, kunnskap og økonomi gjøre det vanskelig å fatte en felles beslutning om å investere i energitiltak.

Manglende eierskap til boligen er en barriere for gjennomføring av energieffektiviserings tiltak i småhus og boligselskaper.⁸²

⁸¹ Jf. blant annet NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*; Behaviour. (2024). *Spørreundersøkelse til husholdningene*; Enova. (2012). *Potensial og barrierestudie: Bakgrunnsrapport utført av Prognosesenteret AS i samarbeid med Entelligens AS*; Multiconsult. (2011). *Potensial og barrierestudie: Energieffektivisering i norske næringsbygg*.

⁸² Jf. Klöckner, C.A. & Nayum, A. (2016), *Specific Barriers and Drivers in Different Stages of Decision-Making about Energy Efficiency Upgrades in Private Homes*.

Barrierer i leverandør- og tjenestemarkedet bidrar til å forsterke de økonomiske barrierene for energieffektivisering.⁸³ Markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet) omsatte for om lag 270 milliarder kroner i 2023 og utgjorde det største segmentet av bygge- og anleggsmarkedet målt i produksjonsverdi.⁸⁴ Ifølge Enova er det særlig i forbindelse med større vedlikehold og rehabilitering at det åpner seg en mulighet til å gjennomføre lønnsomme energieffektiviseringstiltak.⁸⁵ Undersøkelser viser imidlertid at denne muligheten i begrenset grad utnyttes. En Enova-rapport fra 2015 om rehabilitering og energioppgradering av boliger viste at under halvparten av boliger som totalrehabiliteres, gjennomfører en full energioppgradering.⁸⁶ En evaluering fra 2019 viste at andelen energioppgraderingstiltak som del av rehabilitering var stabil i perioden 2012–2018.⁸⁷

I intervju opplyser Enova at ROT-markedet er ustrukturert, og mange av tilbyderne er lite profesjonelle. Enova viser til at mange boligeiere har begrenset kunnskap om hvilke energitiltak som er lønnsomme.⁸⁸ Dette gir leverandørene stor innflytelse over hvilke løsninger som velges, samt over kostnader og risiko. På grunn av dette utvikles det få nye løsninger for «industrialisert» oppgradering av boliger. Når markedet ikke fungerer godt, blir helhetlige energioppgraderingsprosjekter mer kostbare og tar lengre tid.⁸⁹ Dermed påvirker forhold i leverandørmarkedet både hvilke tiltak som gjennomføres og hvor mye de koster, og mulighetene for energieffektivisering ved rehabilitering blir ofte ikke utnyttet.⁹⁰

Energidepartementet viser til at utfordringen ligger i hvilken grad myndighetene kan bidra til at husholdninger og andre byggeiere prioriterer lønnsomme tiltak innenfor sin samlede økonomi. Husholdninger og næringslivet står overfor mange konkurrerende formål for bruk av midler. Departementet peker på at ROT-markedet årlig utgjør betydelig mer enn tildelingene fra Enova. Dette er bygningstiltak som skjer uten virkemidler fra myndighetene. I intervju uttaler Energidepartementet at det legger til grunn at myndighetenes virkemidler skal bidra til at flere og bedre energitiltak blir gjennomført.

10.2.2 Barrierer i industri

En utredning gjort av Oslo Economics og Sintef for Energikommisjonen trakk i 2022 fram mangel på avtakere av overskuddsvarme, umoden teknologi, svak bedriftsøkonomisk lønnsomhet og begrenset kapitaltilgang som barrierer for energieffektivisering i

⁸³ Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet, 13. april 2023.*, punkt 2.2 Eneboliger og småhus – barrierer og virkemidler.

⁸⁴ Byggenæringens Landsforening. (2023). *Utsikter for bygge- og anleggsmarkedet 2023–2025* (BNL markedsrapport 2023-1).

⁸⁵ Enova. (2015). *Rehabilitering og energioppgradering av boliger – drøfting av begreper og måling av omfang.*

⁸⁶ Enova. (2015). *Rehabilitering og energioppgradering av boliger – drøfting av begreper og måling av omfang.*

⁸⁷ Fyhn et al. (2019). *Evaluering av Enovas satsning på ambisiøs energioppgradering av eksisterende boliger.*

⁸⁸ Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet, 13. april 2023.*

⁸⁹ Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet, 13. april 2023.*

⁹⁰ Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet, 13. april 2023;* Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet, 13. april 2023.*

industrien.⁹¹ Rapporten pekte på at barrierene sammenfalt med tidligere kartlegginger av barrierer i industrien.⁹²

Industrivirksomhetene vi har intervjuet, bekrefter at svak bedriftsøkonomisk lønnsomhet og lav etterspørsel etter overskuddsenergi er de mest sentrale barrierene for energieffektivisering.

Tilstrekkelig **kapital** til å finansiere energieffektiviseringstiltak trekkes av flere fram som en generell utfordring i industrien. I næringer med høye energikostnader, slik som kraftkrevende industri,⁹³ har bedrifter allerede gjennomført flere tiltak, og det er vanskelig å finne nye lønnsomme tiltak. I rapporter⁹⁴ og intervjuer med Norsk Industri, NVE og industrivirksomheter kommer det fram at selv lønnsomme tiltak kan være krevende å gjennomføre grunnet intern konkurranse mellom forskjellige tiltak, begrenset tilgang på kapital/investeringsmidler eller lang tilbakebetalingstid. Ifølge industrien har flere industrivirksomheter begrenset kompetanse og kapasitet til å forstå støtteordninger og prosjektere og iverksette tiltak for energieffektivisering. Beslutninger om energieffektiviseringstiltak påvirkes også av at industriens hovedprioritering er å kutte kostnader. Ifølge industrivirksomhetene gjør relativt lav kraftpris og økende priser for å slippe ut CO₂ at det lønner seg å prioritere tiltak som reduserer klimagassutslipp, framfor å investere i tiltak som reduserer strømbruk.

I intervju viser Energidepartementet til at mange klimatiltak som industrien gjennomfører, også bidrar til energieffektivisering og energiintensitetsmålet.

Det framkommer i intervju med industrivirksomheter at mange kraftkrevende prosessindustribedrifter inngår i større globale industrikonsern, der det er intern konkurranse om investeringsmidler mellom de ulike landene og mindre grad av lokal beslutningsmyndighet. Deler av industrien oppfatter også at det er høyere regulatorisk risiko i dag enn tidligere – både globalt og i en viss grad nasjonalt. Det kan øke usikkerheten i lønnsomhetsberegningene for tiltak og dermed øke risikoen og redusere viljen til å vedta investeringsbeslutninger.

Enova omtaler utnyttelse av **overskuddsenergi** som det største og mest effektive tiltaket for energieffektivisering i industrien.⁹⁵ Potensialet har eksistert og vært kjent lenge, men har vist seg vanskelig å utnytte i praksis.⁹⁶ Det er lite informasjon om utvikling i utnyttelse av overskuddsvarme til interne prosesser i industrien eller om hvor mye som leveres bilateralt mellom industribedrifter utenom fjernvarmenettet. På skriftlig spørsmål svarer NVE at direktoratets analyser likevel viser at det fortsatt er mye uutnyttet overskuddsvarme

⁹¹ Oslo Economics og Sintef. (2022). *Industrien: Etterspørsel etter kraft, beslutningsfaktorer og energieffektivisering*.

⁹² Det ble vist til Enova og McKinseys *Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri* fra 2009 og FME HighEFFs *Barriers and enablers for industry implementation* fra 2018.

⁹³ Kraftintensiv industri er industribedrifter med et særskilt høyt forbruk av elektrisk energi i forhold til verdien av varen de produserer.

⁹⁴ Jf. blant annet Enova og McKinsey. (2009). *Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri*.

⁹⁵ Jf. Enova. (2025). *Årsrapport 2024*.

⁹⁶ Oslo Economics og Sintef. (2022). *Industrien: Etterspørsel etter kraft, beslutningsfaktorer og energieffektivisering*; Norsk Energi og NEPAS. (2009). *Utnyttelse av spillvarme fra norsk industri – en potensialstudie*.

i industrien.⁹⁷ NVE mener at de samme barrierene som ble identifisert i en potensialstudie i 2009 som hindre for utnyttelse av overskuddsvarme, i stor grad fortsatt gjelder.⁹⁸

Overskuddsenergi, overskuddsvarme eller spillvarme er varme som oppstår i forbindelse med en produksjon eller en prosess, og som er eller kan bli tilgjengelig for andre formål.⁹⁹ Overskuddsenergi fra industri eller avfallsforbrenning kan benyttes som energikilde i fjernvarmeanlegg. Det kan igjen bidra til å redusere forbruk av strøm og dermed frigi elektrisitet til andre formål.¹⁰⁰

Både NVE og industrivirksomheter peker på utfordringer knyttet til bruk av overskuddsenergi. Mange industrivirksomheter utnytter allerede egen overskuddsenergi. For disse er det vanskelig å utnytte mer av den uten flere tiltak. Overskuddsenergi med lav temperatur er utfordrende å omdanne til kraft/strøm, men kan fungere til oppvarmingsformål. Industri med store mengder overskuddsvarme er tradisjonelt lokalisert i geografiske områder der det er lite bebyggelse eller lang avstand til bebyggelse, fjernvarmenett eller andre mulige avtakere. Ofte er heller ikke varmebehovet stort nok lokalt til å ta imot all overskuddsvarmen på en lønnsom måte. Det er også behov for å øke kapasiteten i fjernvarmenettet i områder med bebyggelse for å kunne ta imot mer energi fra industrien. Infrastruktur til dette krever store investeringer som det ikke er lønnsomt for industrien å gjennomføre selv.

10.2.3 Informasjon og kompetanse som barriere

Regjeringens handlingsplan for energieffektivisering peker på at god informasjon og kunnskap er viktig for å utløse lønnsomme energitiltak. Planen viser til at statistikk om energibruk i industrien kun eksisterer på et overordnet nivå, og informasjonen om energieffektiviseringspotensialet er svært usikker.¹⁰¹ I intervju uttaler Energidepartementet at det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad energibruken i industrien har blitt mer effektiv.

Flere rapporter om energieffektivisering i bygg viser til at boligeiere og andre beslutningstakere mangler konkret og tilpasset kunnskap om hva som kan være gode tiltak for energieffektivisering i det enkelte bygget, og hvem som kan gjennomføre slike tiltak. For mange er det krevende å orientere seg når informasjonen er fragmentert, teknisk og spredt på flere aktører. I boligselskaper forsterkes informasjons- og kunnskapsbarrierene gjennom styrenes rolle og ansvar, og deres manglende kunnskap om energitiltak. Videre mangler mange styrer i boligselskaper spesialisert teknisk eller energifaglig kompetanse, samtidig som de forvalter teknisk komplekse bygg. Dette fører til at energitiltak hovedsakelig prioriteres når de inngår som del av et tydelig vedlikeholds- eller oppgraderingsbehov.¹⁰²

⁹⁷ NVE. (2026). Skriftlig svar på spørsmål fra Riksrevisjonen. E-post 12. mars 2026.

⁹⁸ NVE. (2024, 18. juni). *NVEs vurdering av utvidelse av regelverk knyttet til utnyttelse av overskuddsvarme*.

⁹⁹ Oslo Economics og Sintef. (2022). *Industrien: Etterspørsel etter kraft, beslutningsfaktorer og energieffektivisering*; Norsk Energi og NEPAS. (2009). *Utnyttelse av spillvarme fra norsk industri – en potensialstudie*.

¹⁰⁰ Innst. 360 L (2022–2023) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering)*.

¹⁰¹ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*.

¹⁰² NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*; Hauge et al. (2011). *Beslutningsprosesser i borettslag og sameier – Hva fører til bærekraftige oppgraderingsprosjekter?*

Begrenset tilgang til relevante strømforbruksdata i Elhub og manglende kompetanse i drift og forvaltning av yrkesbygg reduserer evnen til å identifisere og prioritere riktige tiltak. Utfordringer med å rekruttere kvalifisert driftspersonell reduserer muligheten til å utnytte avanserte energistyringsystemer.¹⁰³ Grønn Byggallianse viser i intervju til at mange leietakere i yrkesbygg ikke har egen strømmåler og dermed ikke får strømregning basert på eget forbruk. Disse leietakerne får derfor ikke informasjon om egen strømbruk og ikke de samme insentivene til å spare strøm.

Personvern hensyn gjør det ifølge interesseorganisasjoner vi har snakket med, vanskelig å dele strømdata mellom boligeiere, utleiery og energirådgivere. For å hente ut data fra Elhub på byggnivå, må hver enkelt bolig- eller byggeier gi samtykke til at tredjepart kan få tilgang til boligens strømdata, grunnet tilgangsbegrensninger og personvern hensyn. Det er mulig for eieren av AMS-måleren¹⁰⁴ (strømmåleren) å dele tilgang til sine strømmålere med sertifiserte selskaper via Elhub.¹⁰⁵ I intervju viser Norsk Eiendom til at dette i praksis ofte oppleves som krevende, og det gjør datatilgangen mindre gjennomførbart. Multiconsult vurderer at begrenset tilgang til dataene gjør det vanskelig å analysere samlet strømbruk og levere energirådgivning og tjenester.¹⁰⁶ NBBL oppgir i intervju at det produseres mye data om bygg, som informasjon om bygningsmasse og -alder og om energibruk, som kunne vært brukt til å gi bedre og mer spesifikke råd til alle byggeiere og -forvaltere.

Barrierekartlegginger har over tid trukket fram lav bevissthet rundt energieffektiviseringstiltak og manglende tilgang på kompetanse som en sentral barriere i industrien.¹⁰⁷ Manglende kompetanse kan bidra til at selv lønnsomme tiltak ikke blir prioritert og gjennomført.¹⁰⁸ McKinsey beregnet i 2009 at bevisstgjøring og kompetanseheving alene ville frigjort 5,1 TWh lønnsomt potensial før 2020, og viste til at tiltak i denne kategorien har kort tilbakebetalingstid (typisk 1–3 år) og krever begrensede investeringer.¹⁰⁹ Store industribedrifter har gjerne bedre tilgang til ansatte med kompetanse og ressurser til å se mulighetene, forstå og søke om støtteordninger og iverksette energieffektiviseringstiltak enn mindre bedrifter med lavere energibruk. Likevel opplyser Norsk Industri og industrivirksomheter i intervju at selv store bedrifter opplever utfordringer med å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

Norge har et etterslep i implementeringen av EU-regelverk på energiområdet (se kapittel 12.3). Dette etterslepet og generell regulatorisk usikkerhet er en barriere i industrien og til dels i bygg. EØS-utvalget slo i NOU 2024:7 fast at uklarhet og forsinkelser i innlemmelsen

¹⁰³ Jf. Multiconsult. (2011). *Potensial og barrierestudie: Energieffektivisering i norske næringsbygg*; Fjellheim et al. (2020). *Potensial- og barrierestudie – Energitjenester i næringsbygg*; Enova. (2012). *Potensial og barrierestudie: Bakgrunnsrapport utført av Prognosesenteret AS i samarbeid med Entelligens AS*; Behaviour. (2024). *Spørreundersøkelse til husholdningene*; NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*.

¹⁰⁴ En AMS-måler er en avansert strømmåler (AMS = avansert måle- og styringssystem) som automatisk måler og sender informasjon om strømforbruket ditt til nettselskapet.

¹⁰⁵ Elhub. (2025, 14. november). *Informasjon om deling av tilgang for dine strømmålere*.
<https://elhub.no/artikler/informasjon-om-deling-av-tilgang-for-dine-strommalere>.

¹⁰⁶ Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*, punkt 5.4.1 & 5.5.3.

¹⁰⁷ Enova og McKinsey. (2009). *Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri*; Norsk Energi og NEPAS. (2009). *Utnyttelse av spillvarme fra norsk industri – en potensialstudie*; FME HighEFF. (2018). *Barriers and enablers for industry implementation*. 14.12.2018.

¹⁰⁸ Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.

¹⁰⁹ Enova/McKinsey (2009), *Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri*.

av EU-regelverk skaper betydelig usikkerhet og kan drive investeringer ut av landet.¹¹⁰ Etterslepet skaper ifølge flere næringsaktører og industrien uforutsigbarhet og svekker konkurranseevnen til norsk næringsliv. Norsk Industri peker på økt regulatorisk og markedsmessig usikkerhet som gjør investeringsbeslutninger vanskeligere.¹¹¹ Mangel på informasjon om hvilke krav som kommer, hvem de vil gjelde for, og når de vil innføres, gir økt risiko og gjør at man ikke gjennomfører tiltak.

10.3 Virkemidlenes bidrag til energieffektivisering

Vi har kartlagt statlige virkemidler for energieffektivisering i bygg og industri i perioden 2015–2025. Virkemidlene skal bidra til energieffektivisering, men har ulike formål og innretninger. Departementene vi har intervjuet, viser til virkemidlene nedenfor som de viktigste for energieffektivisering. Sentrale virkemidler er også omtalt i vedlegg 3.

I februar 2024 skrev NVE at økte budsjettmidler hos Enova og Husbanken kan utløse konkrete tiltak i de bygningssektorene som er berørt.¹¹² NVE vurderte ikke effekten av dette. NVE anbefalte at det utredes og innføres krav til energieffektiviseringstiltak ved rehabilitering av eksisterende bygg, og at energikravene i byggt teknisk forskrift (TEK) for nybygg strammes inn. Våren 2026 oppgir imidlertid NVE i intervju at deres analyse av tilstanden i kraftsystemet 2025 viser at det med dagens virkemidler er lite trolig at disse endringene vil få særlig utslag innen 2030.¹¹³ Dette er fordi endrede energikrav i TEK ennå ikke er vedtatt og implementeringen vil ta tid, og det er usikkert hvor mye energieffektivisering Enovas støtteordninger vil utløse.

10.3.1 Økonomiske støtteordninger

Enovas støtteordninger

Enovas støtteordninger til industrien, boliger, boligselskaper og yrkesbygg skal øke etterspørselen etter og gjennomføringen av klima- og energitiltak. Ordningene skal dempe de økonomiske barrierene slik at energitiltak som ellers ikke ville blitt prioritert, likevel gjennomføres. Støtten skal også redusere markedsbarrierer ved å fremme utviklingen av mer sammenhengende energitjenester og øke utbredelsen av energieffektive løsninger. I tillegg skal Enovas støtte til bygg øke omfanget av og kvaliteten på energimerker i yrkesbygg.¹¹⁴ Målet med støtteordningene er at energieffektive løsninger på sikt skal bli valgt uten behov for offentlig støtte.¹¹⁵

Energidepartementet og Klima- og miljødepartementet viser til at Enovas virkemidler i undersøkelsesperioden i hovedsak har vært innrettet mot å bidra til varige markedsendringer og modning av ulike klima- og energiløsninger, slik at løsningene over

¹¹⁰ NOU 2004: 7. (2004). *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*. Nærings- og fiskeridepartementet.

¹¹¹ Ask, A. O. (2024, 9. mai). 23 norske aktører: Ber EU presse Norge til å innføre direktiv om energieffektivisering. <https://www.energiogklima.no/nyhet/brussel/23-norske-aktorer-ber-eu-presse-norge-til-a-innfore-direktiv-om-energieffektivisering>

¹¹² NVE. (2024). *Mål om 10 TWh mindre strømforbruk i bygninger innen 2030*. 19. februar 2024.

¹¹³ NVE. (2025). *Tilstanden i kraftsystemet 2025 – Kraftåret 2024 og utviklingen fram mot 2029*. April 2025.

¹¹⁴ Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet, 13. april 2023*; Enova. (2025). *Årsrapport 2024*.

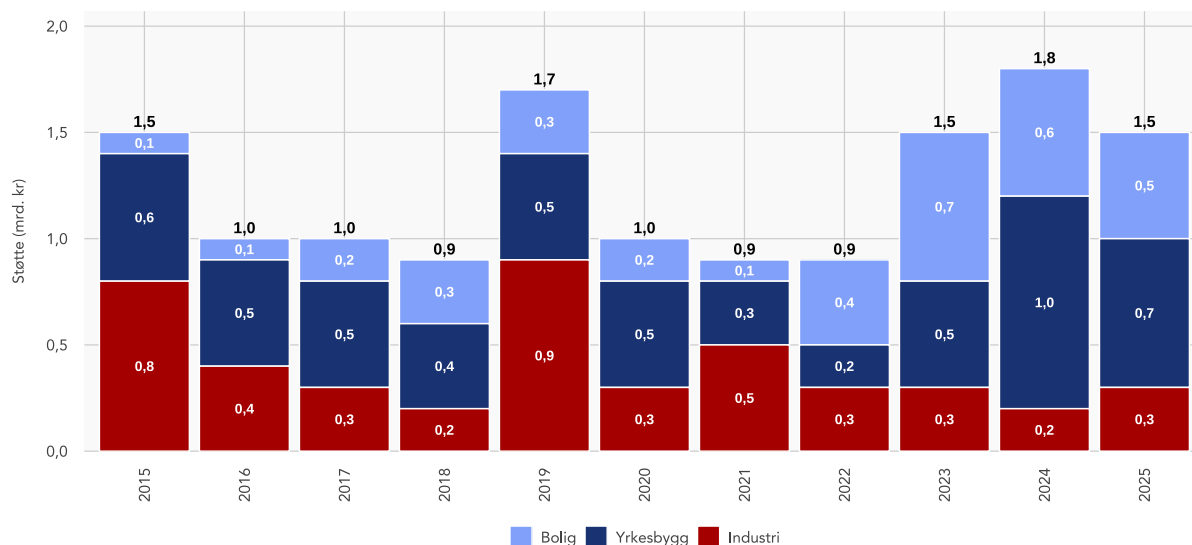
¹¹⁵ Enova. (2020). *Årsrapport 2019*.

tid kan bli foretrukket i markedet uten behov for støtte. Støtten rettes derfor ikke bare mot de enkeltprosjektene med størst direkte utslipps- eller energieffektiviseringsresultater, men mot å utløse læring, kostnadsreduksjoner og økt kunnskap i markedet, slik at energieffektive og klimavennlige løsninger blir konkurransedyktige og en varig del av markedet. Unntaket er det særskilte oppdraget på energiltak i husholdninger som ble gitt i styringsavtalen for 2025–2028, der det ikke stilles krav til varige markedsendringer.¹¹⁶

Vi har gjennomført en analyse av Enovas støtte til industri- og byggprosjekter der energieffektivisering har vært et hoved- eller delmål. I perioden 2012 til 2024 ble Enovas formål gradvis endret fra å skulle styrke forsyningssikkerheten for energi til å redusere klimagassutslipp og sikre innovasjon rettet mot omstillingen til lavutslippssamfunnet. Tiltak for energieffektivisering kan derfor også ha hatt til formål å redusere klimagassutslipp. Det gjelder særlig i industrien, ettersom bruk av fossile energikilder i bygg er mindre relevant. I 2023 og fra 2025 fikk Enova i særskilt oppdrag å gi støtte til energiltak i husholdningene, herunder å gi støtte til investeringer i kjente og velprøvde teknologier uten krav om varig markedsendring.¹¹⁷ Virkemiddelet skal bidra til å øke handlingskompetansen i husholdningene slik at de kan ta gode energivalg.¹¹⁸

Analysen viser at Enova i perioden 2015–2025 ga støtte til om lag 158 000 byggprosjekter og 1 500 industriprosjekter, som helt eller delvis gikk til energieffektiviseringstiltak. Til sammen utbetalte Enova om lag 9,2 milliarder kroner til byggsektoren og 4,5 milliarder kroner til industrien til disse tiltakene. Støtten til bygg var betydelig høyere i 2023–2025 enn årene før, mens industrien hadde lavere støttebeløp disse siste tre årene, se figur 12.

Figur 12 Årlig støtte fra Enova til energieffektivisering i bygg og industri 2015–2025 (mrd. kroner, nominelle tall)



Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Enova.

¹¹⁶ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29.mai 2026 og brev fra Energidepartementet til Riksrevisjonen 1. juni 2026.

¹¹⁷ Tillegg til avtalen om forvaltning av midlene fra Klima- og energifondet – økt bevilgning og styrket satsing på energieffektivisering og punktutslipp. 15. februar 2023; Avtale om forvaltningen av midlene fra Klima- og energifondet i perioden 1. januar 2025 til 31. desember 2028 mellom Den norske stat ved Klima- og miljødepartementet og Enova SF.

¹¹⁸ Enova (2025), Oppdragsbrev 2025 for Enova SF.

De mest sentrale støtteprogrammene for energieffektivisering er:

- **I bygg:** For boliger er *Enovatilskuddet* (fra 2015)¹¹⁹ og *Forbedring av energitilstand i boligselskap* (fra 2023) de mest sentrale støtteprogrammene. I perioden 2015–2019 gikk over halvparten av støtten fra Enovatilskuddet til varmepumper. I 2022 og 2023 gikk halvparten til produksjon av solkraft. Bygningsmessige tiltak har vært et viktig støttetiltak i hele perioden, mens støtte til bedre fleksibilitet i kraftsystemet har fått en større andel av støtten i 2023–2025. Bygningsmessige oppgraderinger er også et viktig støttetiltak for yrkesbygg, i tillegg til dette mottar prosjekter innen fleksibilitet og varmeproduksjon- og distribusjon en stor andel av støtten. «Varmeproduksjon og -distribusjon» er tiltak rettet mot å erstatte elektrisk oppvarming i bygg med varmepumpe, fjernvarme eller biobrensler.
- **I industri:** For industrien er programmene *Klima- og energisatsinger i industrien*, *Store klima- og energisatsinger i industrien* og *Industri 2050* de viktigste støtteprogrammene for energieffektivisering.¹²⁰ Dette er hovedsakelig støtte til tiltak for utnyttelse av overskuddsvarme, varmegjenvinning og utfasing av fossile brensler, det vil si prosjekter som styrker energieffektiviteten og utnytter energiressurser bedre.

En del av prosjektene som Enova deler ut støtte til, vil ha et kontraktfestet energieresultat som følger av tiltaket støtten skal utløse. Dette er det forventede årlige energieresultatet prosjektet oppnår gjennom prosjektets antatte levetid, og er en beregning av den «forbedringen» det støttede prosjektet representerer, sett opp mot alternativet uten støtte fra Enova. De fleste industriprosjektene har en levetid på mellom 10 og 20 år, med et gjennomsnitt på 13 år, mens byggprosjektene har noe lengre levetid, i gjennomsnitt 23 år.

Enova har beregnet forventede årlige energieresultater av prosjektene for flere variabler. For nærmere beskrivelse se kapittel 14.

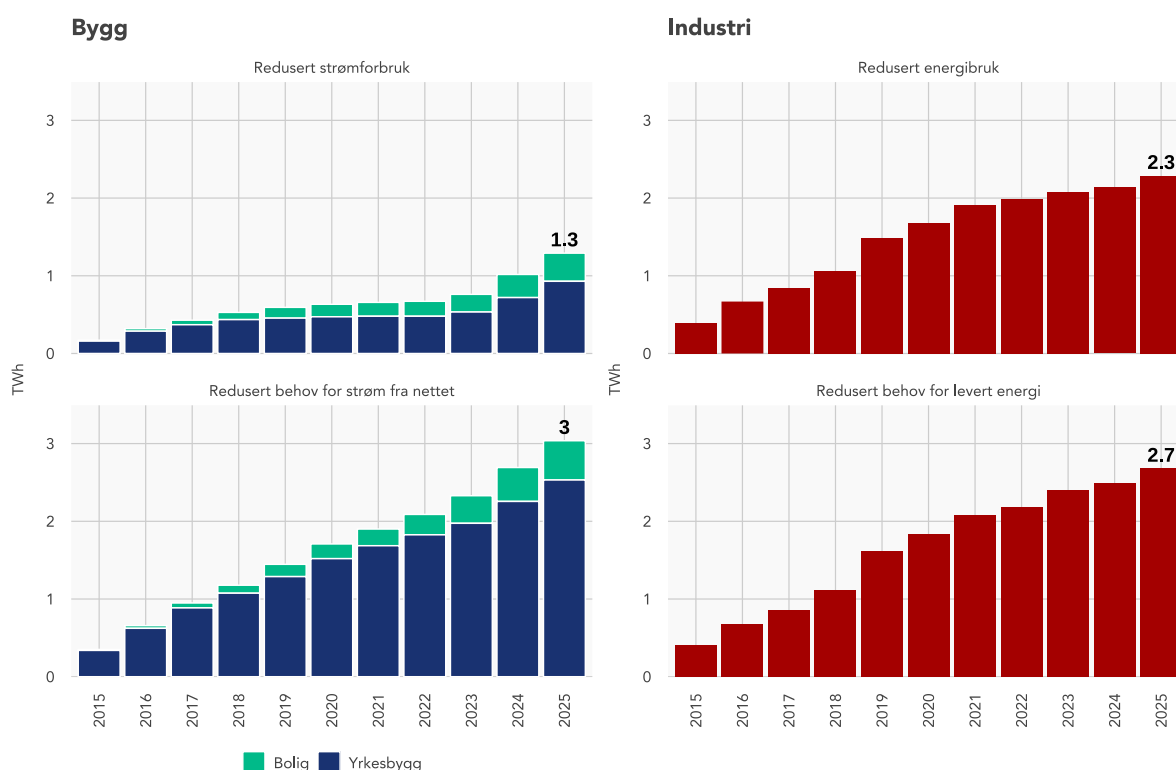
For **bygg** er redusert netto strømforbruk og redusert behov for levert strøm fra nettet mest relevante resultatene. Figur 13 viser disse energieresultatene akkumulert i perioden 2015–2025. Prosjekter som har fått støtte til tiltak i bygg, har hatt et estimert energieresultat på 1,3 TWh netto redusert strømforbruk og 3 TWh redusert behov for levert strøm fra nettet. Støtte til egenproduksjon av solkraft på bygg er hovedgrunnen til forskjellen mellom de to estimatene. Solkraft på bygg reduserer ikke byggets strømbehov, men behovet for levert strøm fra nettet går ned.

For **industrien** er redusert netto energibruk og redusert behov for levert energi de mest relevante resultatene. Industriprosjekter har hatt en estimert redusert netto energibruk på 2,3 TWh og redusert behov for levert energi på 2,7 TWh.

¹¹⁹ Fra 2025 går denne støtten under navnet *Støtte til tiltak i hjemmet*.

¹²⁰ I tillegg har også andre klima- og energiprogrammer rettet mot industrien vært aktive i den aktuelle perioden, f.eks. *Energi og klimatiltak i industri og anlegg* og *Fullskala innovativ energi og klimateknologi i industrien*.

Figur 13 Estimert akkumulert effekt av Enova-støtten til energieffektivisering i bygg og industri 2015–2025 (TWh)



Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Enova.

Det er usikkerhet i de estimerte dataene fra Enova når det gjelder resultatene av de støttede tiltakene. Om lag 40 prosent av industriprosjektene og 50 prosent av byggprosjektene har et kontraktsfestet energieresultat. For disse prosjektene mener Enova estimatene er rimelige, så langt prosjektet blir gjennomført etter planen. For resten av prosjektene har Enova ikke estimert konkrete energieffektiviseringsresultater av støtten, fordi resultatene er så usikre. Disse prosjektene mottok til sammen om lag 4,4 milliarder kroner. Dette gjelder for eksempel støtte til energiledelse og energirådgivning samt teknologiutvikling. I Enovas årsrapporter ble det imidlertid estimert et resultat av støtten til energiledelse i den perioden støtten ble gitt. Enova oppgir at dette var et estimat basert på erfaringer fra ulike land, ut fra et anslag om at det er mulig å redusere energibruken med 10 prosent kun gjennom adferd og gratis tiltak som følge av energiledelse. Støtten var knyttet til energikartlegging, og det var dermed vanskelig å kunne kontraktsfeste resultater. Resultatene er derfor usikre, og de inkluderes derfor ikke i tallgrunnlaget for denne undersøkelsen.

Enova oppgir at null energieresultat på et prosjekt delvis kan skyldes usikkerhet rundt resultatoppnåelse (som for energiledelse), men antakelig i større grad at prosjektene ikke har noe faktisk energieresultat. Dette gjelder for eksempel

- pilot-/demoprojekter innen industri/teknologi, som kan ha store støttebeløp, men null energieresultat
- energirådgivning innen bolig/bygg og tiltak for energifleksibilitet, som omfatter mange prosjekter, men relativt små støttebeløp og null energieresultat

Enova har i liten grad tall for faktiske energieffektiviseringsgevinster fra de som har fått støtte. Det er derfor ikke mulig å si om de estimerte resultatene Enova har beregnet ved støttetildeling, faktisk har blitt realisert. Klima- og miljødepartementet viser til at Enova i 2023 startet et større arbeid med å utvikle og ta i bruk metodikk for å få mer kunnskap om hvordan og hvor mye Enova bidrar til langsiktig omstilling i tråd med målene i klima- og energipolitikken.¹²¹

I tillegg til de direkte energieresultatene fra prosjektene vil Enovas støtte også kunne bidra til mer *indirekte* effekter, i form av varige markedsendringer. I intervju viser Enova til at deres støtteordninger til boliger har bidratt til økt utbredelse av teknologiske løsninger som varmepumper, smart strømstyring og balansert ventilasjon i boligmarkedet. Ifølge Enova bidro støtte til luft-til-luft-varmepumper til økt utbredelse av mer effektive oppvarmingsløsninger i husholdninger og dermed redusert behov for direkte elektrisk oppvarming. Denne støtteordningen så ut til å utløse en vekst i markedet for disse varmepumpene, som har fortsatt også etter den tidsbegrensede støtteordningen.

Videre har virkemidler for helhetlig energioppggradering ifølge Enova bidratt til at flere velger mer ambisiøse tiltak ved rehabilitering og dermed gradvis hever energistandarden og reduserer energibruken i den eksisterende bygningsmassen. Samtidig viser en evaluering av Enovatilskuddet fra 2019 at tiltakene i større grad har bidratt til å utvikle markedet for energirådgivere for boliger og forbedret kvaliteten på oppgraderingene enn til å utløse nye tiltak.¹²² Enova viser til at markedsendring og tiltak for oppgradering av bygningsmassen er langsiktige, er mer komplekse enn å installere enkeltteknologier (f.eks. varmepumper) og fortsatt krever målrettet virkemiddelinnsett.

Gjennomgang av forskning, høringsuttalelse og intervjuer med interesseorganisasjoner viser at det er utfordringer med innretningen av og prioriteringer i Enovas støtteordninger for bygg. Selv om støtten reduserer investeringskostnader, peker analysene på at den har hatt begrenset effekt. Dette skyldes blant annet følgende:

- Større energitiltak og energioppggradering av bolig og yrkesbygg er kostbart.¹²³ Støtten dekker en begrenset del av merkostnaden av energitiltak og teknologi og forutsetter at byggeier har mulighet til selv å dekke investeringskostnaden.¹²⁴
- Støtteordninger oppleves som ikke tilstrekkelig forutsigbare, særlig for boligselskaper og yrkesbygg. Det er konkurranse om støttemidlene, og mulig støttebeløp blir da usikkert.¹²⁵
- Dokumentasjonskrav og behov for konsulentbistand kan skape nye administrative og økonomiske barrierer.

¹²¹ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen med merknader til rapportutkast 29. mai.2026.

¹²² Fyhn et al. (2019). *Evaluering av Enovas satsning på ambisiøs energioppggradering av eksisterende boliger*.

¹²³ Fyhn et al (2019), *Evaluering av Enovas satsning på ambisiøs energioppggradering av eksisterende boliger*; Sandberg et al. (2023). *Energisparepotensialet i bygg fram mot 2030 og 2050*, side 39.

¹²⁴ Jf. bl.a. Solheim & Vatne. (2024). *Energiomstilling av bolig kan bli en netto kostnad for gjennomsnittshusholdningen* (Staff memo 7/2024); Huseierne. (2023). *Huseiernes innspill til handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. 21. april 2023; NBBL. (2023). *Innspill til regjeringens handlingsplan for energieffektivisering*. 27. september 2023.

¹²⁵ Jf. bl.a. NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*.

- Støtteordningene var fram til 2025 i stor grad rettet mot ny teknologi og omfattende oppgraderinger og var hovedsakelig tilpasset boligeiere med ressurser til å gjennomføre ambisiøse og helhetlige tiltak.¹²⁶

I intervju har Huseierne vist til behovet for å øke forutsigbarheten til støtte ved å gi tilsagn om støtte før tiltaket gjennomføres. I 2025 endret Enova innretningen av sine støtteordninger for boliger for å legge mer til rette for dette og for trinnvis oppgradering. NVE opplyser i intervju at direktoratet likevel får tilbakemeldinger om at det fortsatt er de boligeierne som skal gjøre en stor og helhetlig oppgradering, som får tilskudd. Ifølge NVE er det flere som opplever at selv om de tror de er innenfor kriteriene for støtte, så er de ikke det når det kommer til stykket.

Enova oppgir å ha kontinuerlig støttet ulike programmer for utnyttelse av overskuddsenergi i industrien siden 2019.¹²⁷ Støtten har vært i form av utredningsstøtte og investeringsstøtte. Under temaet *utnyttelse av overskuddsenergi* gir Enova støtte til prosjekter som tar ned energibruken i produksjonen, reduserer eller fjerner fossilt energibehov eller kan levere overskuddsvarme til nærliggende virksomheter. *Utredningsstøtte* kan gis til aktører som har større mengder overskuddsenergi (minst 5 GWh) fra produksjonen som kunne vært knyttet til et klima- eller energiformål. *Investeringsstøtte* kan gis til investeringer i tiltak for å gjenvinne overskuddsenergi fra produksjonsprosessen til intern eller ekstern bruk.¹²⁸ Enova har opplyst i e-post at det er vanskelig å skille ut støtte til prosjekter for utnyttelse av overskuddsvarme eller effekten av disse, i tilgjengelige data fra Enova. På skriftlig spørsmål har NVE svart at direktoratet mener at det ikke har vært en stor økning i bruk av overskuddsvarme i perioden, og at det fortsatt er mye uutnyttet overskuddsvarme i industrien.

Myndigheter og industrivirksomheter har opplyst i intervjuer at de er enige i at Enovas støtteordninger er et viktig virkemiddel for energieffektivisering i industrien. Energidepartementet oppgir at deres innsats overfor industrien handler mye om virkemidler gjennom Enova. Industrien etterlyser imidlertid bredere økonomiske støtteordninger. De oppgir at Enova-tilskuddene kan være utløsende for at energieffektiviseringsprosjekter kan bli lønnsomme, men Enovas mandat har lagt føringer på typen prosjekter som kan få støtte. Blant annet kunne Enova i mange år ikke støtte moden teknologi eller kvotepliktig sektor. Videre fastsetter EØS-avtalens regler om statsstøtte rammen for Enovas ordninger, og flere store industriaktører viser til at rammen er for liten for de største og mest vesentlige energieffektiviseringstiltakene, slik som investeringer i løsninger for utnyttelse av overskuddsenergi. Energidepartementet viser til at Enova har etablert program der prosjekter kan få opptil 30 millioner euro. Industrien påpeker i intervju med Riksrevisjonen at dette ikke er tilstrekkelig til investeringer i nye anlegg for energigjenvinning, som kan koste 1,5 milliarder kroner.

¹²⁶ Jf. Fyhn et al. (2019). *Evaluering av Enovas satsning på ambisiøs energioppgradering av eksisterende boliger*.

¹²⁷ Energidepartementet viser i brev til Riksrevisjonen 6. juni 2026 til at Enova også i noen tilfeller tidligere har støttet dette.

¹²⁸ Enova. (2026, 19. januar), *Minner om neste søknadsfrist 30. januar for støtte til klima- og energitiltak i industrien*. Pressemelding.

Norsk Industri mener at innretningen av de økonomiske tilskuddene fra Enova til industrien etter 2017 ble en barriere for gjennomføring av tiltak. Norsk Industri og industrivirksomhetene har i interjuer opplyst at en årsak til dette var at støtte ikke kunne gis til moden teknologi. Styringsavtalene¹²⁹ som staten har hatt med Enova i perioden fra og med 2017, har hatt et hovedfokus på klimagassutslipp, ikke energi. Heller ikke i styringsavtalen for 2025–2028 har Enova konkrete mål om å utløse mer av potensialet for energieffektivisering i industrien. Ifølge Enova gjør de dermed ikke så mye for å lykkes med dette, og de har ikke utredet nye økonomiske støtteprogrammer for energieffektivisering i industrien. Klima- og miljødepartementet og Energidepartementet viser i den forbindelse til at energieffektivisering likevel inngår i styringsavtalen. Blant annet skal Enova i henhold til avtalen bidra til et mer effektivt energisystem og en styrket kraft- og effektbalanse.¹³⁰

Husbankens tilskuddsordning

Husbankens tilskuddsordning til energitiltak i kommunalt eide utleieboliger ble etablert under Enova i 2022 og overført til Husbanken i 2023 for å redusere energikostnader og kapitalbarrierer i kommunalt eide utleieboliger i en periode med høye strømpriser. Ordningen er senere utvidet til å omfatte også omsorgsboliger og sykehjem. Kommunene kan gjennom ordningen få tilskudd som dekker inntil 50 prosent av kostnadene. Samlet ble det utbetalt om lag 1 milliarder kroner til ordningen i perioden 2022–2025,¹³¹ og energisparingen er estimert til 44,4 GWh.¹³² I 2025 var etterspørselen fra kommunene lavere enn tidligere år til tross for at Husbanken fikk en større tilsagnsramme. Husbanken forklarer lavere etterspørsel med en strammere kommuneøkonomi.¹³³

En evaluering fra 2024 viser at tilskuddsordningen i stor grad har vært utløsende for energitiltak i kommunalt eide utleieboliger. Over 85 prosent av kommunene som mottok støtte, oppgir at tiltakene trolig ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddet. Samtidig begrenser kapitaltilgang bruken av ordningen for enkelte kommuner. Manglende energifaglig kompetanse i kommunen begrenser også gjennomføringen av energitiltak.¹³⁴

CO₂-kompensasjon

CO₂-kompensasjonsordningen til industrien er først og fremst et virkemiddel for å unngå karbonlekkasje. Fra 2025 ble vilkårene for å få CO₂-kompensasjon endret slik at virksomheter som mottar kompensasjon, må bruke minst 40 prosent av den samlede kompensasjonen for perioden 1. januar 2024 til 31. desember 2030 på klima- og

¹²⁹ Styringsavtalen er den formelle avtalen mellom staten (ved Klima- og miljødepartementet) og Enova SF om forvaltningen av midlene fra Klima- og energifondet for en periode på fire år. Avtalen fastsetter rammene for Enovas arbeid.

¹³⁰ Brev fra Klima- og miljødepartementet og Energidepartementet til Riksrevisjonen med merknader til rapportutkast, 29. mai og 6. juni 2026.

¹³¹ Samlet bevilgning 2022–2025 var om lag 1,2 milliarder kroner. Ved inngangen til 2025 var det bevilget 450 millioner kroner. På grunn av lavere etterspørsel fra kommunene ble beløpet redusert ned til 250 millioner kroner i løpet av 2025. Faktiske utbetalinger i 2022–2025 er noe mindre enn de totalt bevilgede beløpene. Jf. Husbanken. (2026). *Årsrapport 2025*.

¹³² Oslo Economics/Husbanken. (2024). *Kommunenes erfaringer med Husbankens tilskudd til energitiltak*; Husbanken. (2025). *Årsrapport 2024*; Husbanken. (2026). *Årsrapport 2025*; Prop. 1 S (2025–2026) Energidepartementet; forskrift om tilskudd til energitiltak i kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem.

¹³³ Husbanken. (2026). *Årsrapport 2025*.

¹³⁴ Oslo Economics og Husbanken. (2024). *Kommunenes erfaringer med Husbankens tilskudd til energitiltak*, punkt 3.5.

energieffektiviseringstiltak.¹³⁵ Energidepartementet viser i intervju til at ordningen, med disse endringene, er et viktig økonomisk og juridisk virkemiddel for å få gjennomført tiltak for energieffektivisering i industrien. For undersøkelsesperioden 2015–2025 betalte staten ut 34,2 milliarder kroner i CO₂-kompensasjon til industrien, hvorav om lag 7,3 milliarder kroner for 2025.¹³⁶

Endringene i ordningen kom etter at Stortinget gjennom to vedtak ba Regjeringen om å gå i dialog med industrien for å utvikle ordningen til å bli forpliktende for utslippskutt og energieffektivisering i tråd med nasjonale mål.¹³⁷ Kravene i CO₂-kompensasjonsordningen er knyttet til utslippsreduksjoner eller energieffektivisering i konkrete tiltak. Myndighetene kan ikke pålegge virksomhetene hvilke tiltak de skal gjennomføre. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at resultater på bedriftsnivå vil avhenge av hva slags tiltak bedriften velger. Alle bedrifter som mottar CO₂-kompensasjon, må legge fram en forpliktende tiltaksplan der de beskriver hvilke tiltak de planlegger å gjennomføre innen 2034.¹³⁸ Miljødirektoratet mottok og godkjente 35 tiltaksplaner i 2025.¹³⁹ Tiltaksplanene indikerer at endringene i ordningen i realiteten vil utløse få nye energieffektiviseringstiltak. Mange tiltak dreier seg om forsknings- og utviklingsaktiviteter som på kort sikt ikke vil bidra til redusert energibruk. Miljødirektoratet viser i intervju til at mange av energitiltakene i planene trolig ville blitt gjennomført uansett, fordi de er bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Store industrivirksomheter bekrefter i intervju at det nye kravet i de fleste tilfeller ikke vil utløse noen tiltak som ikke allerede lå i planene deres. Flere av virksomhetene legger opp til å investere mer i klima- og energieffektiviseringstiltak enn de 40 prosentene ordningen krever fra 2025. Hovedtyngden av planlagte tiltak er tiltak for å oppnå utslippsreduksjoner, ikke energieffektivisering. Klima- og miljødepartementet oppgir i intervju at departementet ikke vil rapportere om den endelige effekten av 40-prosentkravet til Stortinget før perioden er ferdig i 2035.

Andre økonomiske virkemidler

I 2022 innførte Regjeringen en **midlertidig ordning for energitilskudd til næringslivet som følge av ekstraordinære strømutfgifter**. Foretak med minst 3 prosent strømintensitet i første halvår 2022 kunne søke om støtte til strømkostnader og energitiltak. Ordningen omfattet næringsvirksomheter. Foretak innen petroleumsutvinning, kraftbransjen og kraftintensiv virksomhet med et strømforbruk over 100 GWh per år var avgrenset fra å motta tilskudd gjennom ordningen.¹⁴⁰

¹³⁵ Miljødirektoratet (2025), *CO₂-kompensasjon*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/co2-kompensasjon/> [Sist oppdatert 04.08.2025, hentedato 13.01.2026]; Forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021–2030. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-12-19-3395>; Miljødirektoratet (2025). *CO₂-kompensasjon for industrien*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/co2-kompensasjon/>. Sist oppdatert 04.08.2025.

¹³⁶ Miljødirektoratet (2025), *CO₂-kompensasjon*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/co2-kompensasjon/> [Sist oppdatert 04.08.2025, hentedato 13.01.2026]. CO₂-kompensasjonen utbetales i ettertid.

¹³⁷ Vedtak 98, 1. desember 2022, jf. Innst. 2 S (2022–2023), og vedtak 72, 4. desember 2023, jf. Innst. 2 S (2023–2024).

¹³⁸ Klima- og miljødepartementet. (2024, 15. mars). *Enighet om CO₂-kompensasjonsordningen ut 2030*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-co2-kompensasjonsordningen-ut-2030/id3029857/>

¹³⁹ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - svar på oversendelse av utkast til rapport til kommentering*.

¹⁴⁰ Forskrift om midlertidig ordning for energitilskudd til næringslivet som følge av ekstraordinære strømutfgifter. (1994). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-11-21-1994>.

Tilskudd på totalt 2,78 milliarder kroner ble bevilget over Klima- og miljødepartementets budsjett, hvorav 2,3 milliarder kroner til gjennomføring av energiltak. Det var en forutsetning at bedriftene gjennomførte energikartlegging (se kap.10.3.2). Rapporteringen på ordningen viser at bedriftene hadde hatt kostnader på 3,9 milliarder kroner for gjennomføring av om lag 4 000 tiltak.¹⁴¹

Det totale energieresultatet av gjennomførte tiltak var 270 GWh. Myndighetene utbetalte 1,4 milliarder kroner i tiltaksstøtte.¹⁴² Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at ordningen ga stor effekt, men til en relativt høy kostnad for staten per sparte KWh. Enova oppgir også i intervju at foretaket mener at ordningen var dyr i forhold til andre virkemidler, og at det fremdeles gjenstår å se om virkemiddelet var viktig for energieffektivisering. Enova skal evaluere sin administrasjon av ordningen og bidra til at ordningens effekt på energibruken undersøkes.¹⁴³

Grønne finansieringsløsninger kan bidra til energieffektivisering gjennom at banker gir noe bedre vilkår ved kjøp og oppføring av nye bygg og ved rehabilitering til høyere energieffektivitet. Kommuner og fylkeskommuner har mulighet til å benytte seg av grønne lån blant annet fra Kommunalbanken. Lån til prosjekter som oppfyller bestemte klima- og miljøkriterier, kan ha en rentefordel sammenlignet med andre lån. Rundt 70–80 milliarder kroner av Kommunalbankens utlån er grønne lån, og nær halvparten av landets kommuner har grønne lån i Kommunalbanken. Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser i intervju at årsakene til at ikke flere kommuner benytter grønne lån i Kommunalbanken er at mange kommuner oppfatter kravene til grønne lån for strenge, og at renterabatten ikke er tilstrekkelig for å velge grønt lån. Kommunene kan også benytte KLP og kapitalmarkedet for opptak av grønne lån, eller utstede egne grønne obligasjoner.

10.3.2 Informasjonsvirkemidler og regulatoriske krav

Flere virkemidler skal bidra til å redusere informasjons- og beslutningsbarrierene for energieffektivisering i bygg og industri. I tillegg til rene informasjonsvirkemidler vil både økonomiske og regulatoriske virkemidler bidra til å øke kunnskap og redusere disse barrierene. NVE, Enova, Miljødirektoratet og DiBK bruker informasjon, veiledning og kompetanseheving for å fremme energieffektivisering.

Informasjonsarbeid

NVE har ansvar for å utvikle god kunnskap om energibruksutviklingen. NVE fikk fra 2023 en større rolle i å veilede industrien, boligeiere, myndigheter og kommuner i arbeidet med energieffektivisering.¹⁴⁴ NVE opplyser i intervju at direktoratet innhenter energibruksdata, gjør analyser av energibruk, forvalter en informasjons- og kompetanseplattform rettet mot kommuner (se kapittel 10.3.3), utvikler modellapparatet

¹⁴¹ Enova (2026), *Energitilskuddsordningen – Oversikt over gjennomførte energiltak for Energitilskuddsordningen*. <https://energitilskuddsordningen.no/gjennomforte-energitiltak> [22.01.2026].

¹⁴² Enova (2026), *Energitilskuddsordningen – Oversikt over gjennomførte energiltak for Energitilskuddsordningen*. <https://energitilskuddsordningen.no/gjennomforte-energitiltak> [22.01.2026].

¹⁴³ Klima- og miljødepartementet. (2025). *Oppdragsbrev 2025 for Enova SF - Vedlegg 8: Særlig oppdrag om administrasjon av en midlertidig ordning for energitilskudd til næringslivet som følge av ekstraordinære strømutgifter*.

¹⁴⁴ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023.

og driver kompetanseheving. Mye av dette er tilgjengeliggjort på NVEs hjemmesider, der det også ligger veiledninger til regelverk.

Som del av et oppdrag fra 2022 utviklet NVE, i samarbeid med flere aktører, en nettside med informasjon om energisparing og energieffektivisering for husholdninger, yrkesbygg og kommuner, spareenergi.no.¹⁴⁵ NVE opplyser imidlertid i intervju at nettsiden ikke lenger er operativ, og at oppdatering ikke har vært prioritert. Ifølge NVE vil direktoratet i løpet av 2026 publisere et nytt og videreutviklet varmekart som skal synliggjøre for kommuner, fjernvarmeselskaper og industrivirksomheter hvor overskuddsvarme finnes.

Enova driver informasjons- og rådgivningsaktivitet om energibruk og energieffektivisering, med nettsider for byggeiere og bedrifter om energitiltak og en kunnskapsside om energikartlegging og energiledelse for bedrifter.¹⁴⁶ Noen av Enovas støtteordninger har også som formål å øke kunnskap, slik som støtten til energirådgivning.¹⁴⁷ I intervju viser Energidepartementet til kravet fra 2025 om at husholdninger må få tilsagn om støtte i forkant av prosjektoppstart. Kravet gjør at Enova kommer i kontakt med dem som vurderer å gjennomføre tiltak. Enova framhever at informasjon og rådgivning er viktig for energieffektivisering.¹⁴⁸ Støtte til energirådgivning, energikartlegging og energiledelse skal ifølge Enova styrke beslutningsgrunnlaget og dermed redusere barrierene og utløse lønnsomme tiltak. En tidligere evaluering av Enovas industrisatsing viste til at Enovas informasjons- og kunnskapsarbeid overfor industrien i stor grad skjer gjennom direkte dialog, og at dette bidrar til økt kunnskap om og interesse for spørsmål om energieffektivisering.¹⁴⁹ De store industrivirksomhetene vi har intervjuet, oppgir å få god veiledning i prosessen med å utarbeide søknader.

Miljødirektoratet har dialog med industrien om relevante krav og gir veiledning ved tilsyn. Direktoratet forvalter nettsiden Norske utslipp, som har informasjon om utslipp, produksjonsmengder og avfall for de største forurensningskildene. Direktoratet gir råd og veiledning til kommunene om energieffektivisering gjennom Klimasats.¹⁵⁰

DiBK veileder offentlige virksomheter i tolkning av kravene i byggt teknisk forskrift og øvrig regelverk på sitt område. I tillegg bidrar DiBK med informasjons- og veiledningstiltak, blant annet gjennom initiativer som «Smartere oppussing» og ved å ha gitt innspill til spareenergi.no.

Det finnes flere statlige informasjons- og veiledningsvirkemidler for energieffektivisering i bygg. Virkemidlene skal bidra til bedre beslutningsgrunnlag og gjennomføring av energitiltak. En studie av digitale energirådgivningstjenester viser at informasjon alene

¹⁴⁵ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023.

¹⁴⁶ Klima- og miljødepartementet (2025), *Avtale om forvaltningen av midlene fra Klima- og energifondet i perioden 1. januar 2025 til 31. desember 2028 mellom Den norske stat ved Klima- og miljødepartementet og Enova SF*.

¹⁴⁷ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023.

¹⁴⁸ Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023; Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering - Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.

¹⁴⁹ Enova & Faugert & Co Utvärdering AB. (2015). *Evaluering av Enovas industrisatsing*.

¹⁵⁰ Klimasats er en statlig støtteordning til kommuner og fylkeskommuner med formål om å redusere utslipp av klimagasser og bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet. Ordningen forvaltes av Miljødirektoratet.

ikke alltid er tilstrekkelig, og at flere boligeiere har behov for mer konkret støtte om tiltak, kostnader og aktører.¹⁵¹

Energidepartementet viser i intervju til at informasjonsvirkemidlene til Enova, DiBK, NVE, kommunene og andre er viktige for at Norge skal nå målene innen energieffektivisering. Ifølge Energidepartementet vil etablering av virkemidler for energikartlegging og krav til vurdering av lønnsomhet av overskuddsvarme bidra til energiintensitetsmålet. Departementet oppgir at informasjonsvirkemidlene skal bidra til å synliggjøre hvilke energitiltak som er lurt å gjennomføre i ulike bygg og i industrien, slik at de som står overfor konkrete valg, tar gode beslutninger og gjennomfører lønnsomme tiltak.

Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at det finnes en rekke myke virkemidler, som regjeringens klimapartnerskap med prosessindustrien, regjeringens klimapartnerskap for byggenæringen, det industri-ledede samarbeidet Prosess21¹⁵² og regjeringens samfunnsoppdrag for sirkulær økonomi. Departementet viser til at disse har effekt, men effekten av slike dialog-baserte virkemidler er vanskelig å måle.

Sentrale regulatoriske krav

Mange av de regulatoriske virkemidlene bidrar til å redusere informasjons- og beslutningsbarrierene og dermed utløse flere lønnsomme tiltak. Det er også noen konkrete krav til gjennomføring av tiltak.

Byggteknisk forskrift (TEK) regulerer tekniske krav til byggverk med hjemmel i plan- og bygningsloven og stiller krav til blant annet energiytelse. Energikrav til bygg har vært en del av byggeregelverket siden 1949. Kravene er senere blitt gradvis skjerpet og videreutviklet fram til dagens nivå. Dagens energikrav i TEK17 innebærer at de norske kravene til energieffektivitet er blant de strengeste i Europa. Ifølge NVE/DiBK har energikravene i TEK vært det viktigste virkemiddelet for å sikre energieffektive bygg.¹⁵³

Gjennom bindende energikrav til nybygg og tiltak som omfattes av regelverket har forskriften over tid bidratt til høyere energiytelse i bygningsmassen. Kravene gjelder ved oppføring av nybygg og ved tiltak i eksisterende bygg. Ved å fastsette bindende minstekrav fjerner forskriften også beslutnings- og prioriteringsbarrierer i planleggingen av nybygg. For eksisterende bygg gjelder de tekniske kravene bare for de delene av byggverket som tiltaket omfatter. Ved hovedombygging gjelder kravene i utgangspunktet for hele byggverket.

Samtidig får energikravene til eksisterende bygg først virkning når det gjennomføres tiltak som omfattes av regelverket. Ifølge NVE/DiBK innebærer dette at TEK, med dagens praksis, har begrenset betydning for store deler av den eksisterende bygningsmassen. Mange arbeider i eksisterende bygg er små, og av en karakter som ikke omfattes av

¹⁵¹ Klöckner CA, Nayum A and Vesely S (2024) Understanding users of online energy efficiency counseling: comparison to representative samples in Norway.

¹⁵² Prosess21 er et industriledet samarbeid som skal bidra til at prosessindustrien (metall, mineral, kjemisk industri m.m.) når nullutslipp samtidig som verdiskaping og konkurransekraft styrkes.

¹⁵³ DiBK og NVE. (2022). *Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger*. Datert 31.03.2022, revidert 24.06.2022.

tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven. Ved arbeider i eksisterende bygg som er tiltak etter plan- og bygningsloven gjelder relevante krav, men en rekke mindre arbeider, og rehabiliteringer omfattes ikke av TEK.¹⁵⁴ Ifølge DiBK oppfattes regelverket som krevende å forstå, blant annet fordi det må gjøres konkrete individuelle vurderinger av om et tiltak utløser krav. Kommunenes adgang til å gi unntak fra tekniske krav kan i tillegg føre til ulik praksis og usikkerhet om hvilke krav som gjelder.

Våren 2026 pågikk det en høring om endringer i energikravene i TEK. Endringsforslagene skal gjøre regelverket tydeligere og legge til rette for økt energieffektivitet, energifleksibilitet og lokal energiproduksjon i nye og eksisterende bygg. Målet er å bidra til at flere energitiltak gjennomføres. Forslagene innebærer blant annet en ny bestemmelse om energikrav (§ 14-6) ved tiltak på eksisterende bygg, og en forenklet metode for å dokumentere at energikravene er oppfylt. Tydeliggjøring av energikrav til eksisterende bygg adresserer at TEK ikke har hatt konkrete krav til eksisterende bygg. Dette kan styrke TEK som virkemiddel for energieffektivisering når tiltak gjennomføres, men fremdeles bare når det gjennomføres tiltak som omfattes av plan- og bygningsloven. Høringsnotatet legger videre opp til at kommunen fortsatt kan gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav (§ 31-4), slik at det kan fortsatt bli variasjoner i kommunenes praksis.¹⁵⁵ I intervju viser DiBK og Energidepartementet til at endringsforslagene i TEK ikke vil gi reduksjoner i energibruken på kort sikt, og at effekten er usikker. Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at forslag til endringer i energikravene skal balansere hensynet til energiutfordringer, miljø og klima og kostnader. Ifølge DiBK innebærer dette blant annet at kravene må vurderes opp mot konsekvensene for byggekostnader.¹⁵⁶

Energimerkeordningen for bygg ble etablert i 2010 for å gi standardisert informasjon om energitilstand og bedre beslutningsgrunnlag ved kjøp og utleie og ved energitiltak.¹⁵⁷ Energiattesten inneholder en energikarakter og råd om tiltak som kan bidra til å redusere energibruken.¹⁵⁸ I intervju peker Energidepartementet på at ordningen i stor grad er utformet for å gi informasjon slik at eiere selv kan vurdere hvilke tiltak som bør gjennomføres. Energimerkeordningen for bygg treffer både informasjons- og beslutningsbarrierer. Blant annet ved å opplyse at byggeiere om hvilke tiltak som er relevante for det enkelte bygg. Samtidig tyder flere evalueringer på at energimerkeordningen samlet sett har hatt begrenset effekt. Dette skyldes blant annet lav kvalitet på energimerker for boliger, lav dekningsgrad og begrenset oppfølging av regelverket:

- I intervju opplyser Enova og flere andre aktører at de mener kvaliteten på energimerket for private boliger svekkes på grunn av at energimerkingen bygger på opplysninger rapportert fra boligeier og ikke krever involvering av en kvalifisert fagperson.

¹⁵⁴ DiBK og NVE. (2022). *Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger*. Datert 31.03.2022, revidert 24.06.2022; NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*.

¹⁵⁵ DiBK. (2026). *Høringsnotat om endringer i energikrav i byggt teknisk forskrift kapittel 14*. Publisert 5. februar 2026.

¹⁵⁶ DiBK (2026), *Høringsnotat om endringer i energikrav i byggt teknisk forskrift kapittel*. Publisert 5. februar 2026.

¹⁵⁷ Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering - Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.

¹⁵⁸ Enova (u.å) *Om Energimerkeordningen*. <https://enova.no/nb/energimerking/om-energimerkeordningen-2026>.

- NVE og DiBK peker på at den offisielle energimerkestatistikken gir et ufullstendig bilde av energitilstanden i bygningsmassen.¹⁵⁹ Kun om lag 45 prosent av boliger og rundt 18 prosent av næringsbygg var energimerket i 2024. Lav dekningsgrad svekker ordningens verdi både som beslutningsgrunnlag i markedet og som datagrunnlag for myndigheter og finanssektor.
- NVE skal kontrollere at plikten til energimerking og energivurdering av tekniske anlegg følges.¹⁶⁰ NVE opplyser i intervju at direktoratet ikke har prioritert tilsyn med energimerket mens det har vært arbeidet med ny forskrift, men planlegger å starte tilsyn med ordningen våren 2026. Mangel på tilsyn og oppfølging kan bidra til at byggeiere opplever risikoen ved å ikke energimerke et bygg som lav.

Disse forholdene begrenser energimerkeordningens virkning som virkemiddel for å redusere informasjons- og beslutningsbarrierer. Enova opplyser i intervju at energimerkeordningen kan få større betydning dersom den kobles tettere til finansnæringen og grønne finansieringsordninger. I intervju oppgir finansvirksomheter og Finans Norge at de er enige i dette og mener at energimerkeordningen hittil ikke har fungert godt som grunnlag for grønn finansiering, blant annet fordi det er for få bygg som er energimerket. Ifølge Enova har andre nordiske land kommet lenger i dette arbeidet.

Energidepartementet endret energimerkeforskriften for bygninger fra 2026. Endringene er ment å gjøre energimerket enklere å forstå, mer relevant for eksisterende bygg og i større grad møte energisystemets behov. Departementet vurderer at endringene i energimerkeordningen vil gi bedre insentiv til energieffektivisering i eksisterende bygg. I tillegg skal endringen bidra til at energimerket kobles tydeligere til EUs taksonomi og grønn finans.¹⁶¹

Det framgår av intervjuer med finans- og boligaktører at endringene kan bidra til å styrke ordningen som informasjons- og beslutningsvirkemiddel for energieffektivisering i bygg, gjennom økt relevans og bruk av energimerket. Samtidig treffer endringene bare delvis på utfordringene med lav dekningsgrad, kvaliteten på energimerket for boliger og manglende tilsyn. Endringene i ordningen innebærer ikke nye plikter, sterkere håndheving eller mer systematisk oppfølging av plikten til energimerking.

Høringsnotatet viderefører boligeiers mulighet til å merke sin egen bolig basert på selvrapportering, uten krav om faglig verifisering. Det stilles krav om dokumentasjon av grunnlaget for beregningen ved utstedelse av energiattest, men omtaler ingen styrking av NVEs tilsyn.¹⁶²

¹⁵⁹ DiBK og NVE. (2022). *Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger*. Datert 31.03.2022, revidert 24.06.2022.

¹⁶⁰ NVE. *Energimerking av bolig og bygg*. <https://www.nve.no/energi/virkemidler/energimerking-av-bolig-og-bygg/>.

¹⁶¹ Energidepartementet. (2024). *Høringsnotat om endringer i energimerkeforskriften for bygninger, 5. juli 2024*; <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e449ac33c85494993ed01934ac254aa/horingsnotat-om-endringer-i-energimerkeforskriften-for-bygninger-l1596803.pdf>

¹⁶² Energidepartementet. (2024). *Høringsnotat om endringer i energimerkeforskriften for bygninger, 5. juli 2024*; <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e449ac33c85494993ed01934ac254aa/horingsnotat-om-endringer-i-energimerkeforskriften-for-bygninger-l1596803.pdf>

Sentrale bolig- og eiendomsaktører viser i intervju til at endringene i liten grad er rettet mot å løse utfordringene med kvalitet og lav dekningsgrad. NVE mener derimot at endringen kan få effekt ettersom ordningen har blitt enklere og mer forståelig.

Økodesignforskriften og energimerkeforskriften for produkter er regulatoriske virkemidler som skal redusere energirelaterte produkters miljøbelastning og gi forbrukeren mulighet til å velge de mest energieffektive produktene. Økodesignforskriften setter minimumskrav til energieffektivitet. Energimerkeskalaen viser hvor energieffektivt produktet er.¹⁶³

Eksempel: LED-lys

- *Økodesignforskriften* setter minimumskrav til hvor energieffektivt og miljøvennlig et LED-produkt må være for å få lov til å selges. Bestemmelsene omhandler minimum energieffektivitet (f.eks. lumen per watt), krav til levetid, krav til flimring, begrensning på standby-forbruk og krav til funksjon (f.eks. oppstartstid, fargekvalitet).
- *Energimerking* forteller kunden hvor energieffektivt det enkelte LED-produktet (som oppfyller økodesignforskriften) er sammenlignet med andre i samme produktkategori – rangert på en skala fra A (mest effektiv) til G (minst effektiv).

I intervju viser Energidepartementet til at energimerkeordningen for produkter og særlig økodesignkravene har blitt vurdert til å ha hatt stor effekt på strømforbruket og for energieffektivisering i bygningsmassen over tid. Dette bekreftes i en evaluering fra 2025.¹⁶⁴ NVE opplyser i intervju at direktoratet jevnlig fører tilsyn med energimerkeordningen for produkter.

Energikartlegging er en systematisk kartlegging av energibruken i et foretak med sikte på å få oversikt over mulige energieffektiviserings tiltak.¹⁶⁵ I 2023 vedtok Stortinget at store foretak regelmessig skal gjennomføre en energikartlegging.¹⁶⁶ Kravet¹⁶⁷ omfatter foretak med årlig gjennomsnittlig energibruk i Norge på minst 2,5 GWh de siste tre årene. Energidepartementet oppgir i intervju at myndighetene ikke har beregnet forventet effekt av energikartlegging, ettersom effekt på energieffektivisering avhenger av virksomhetenes eventuelle beslutninger om tiltak. Kartleggingen skal rapporteres til myndighetene og kan ifølge departementet bidra til bedre kunnskap om tiltak i industrien. Foretakene skal også

¹⁶³ NVE. (2021, 11. oktober). *Om økodesign og energimerking av produkter*.

<https://www.nve.no/energi/virkemidler/oekodesign-og-energimerking-av-produkter/om-oekodesign-og-energimerking-av-produkter/>

¹⁶⁴ Big2Great. (2025). *Energy Savings from Ecodesign and Energy Labelling in the Nordics*.

¹⁶⁵ Prop. 100 L (2022–2023) *Endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering)*, jf. Innst. 360 L (2022–2023).

¹⁶⁶ Prop. 100 L (2022–2023) *Endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering)*, jf. Innst. 360 L (2022–2023); Lovvedtak 68 (2022–2023) *Vedtak til lov om endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering)*. Flere forskrifter stiller krav om energikartlegging. I klimavoteregulverket ligger det vilkår om å gjennomføre anbefalinger fra en energirevisjon eller et sertifisert energiledelsessystem for at et kvotepliktig industrianlegg skal få full tildeling av vederlagsfrie (gratis) kvoter i klimavoteregulverket fra 2024.

¹⁶⁷ *Forskrift om energikartlegging* (energikartleggingsforskriften), <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-09-25-2262>, jf. energiloven § 8-5.

offentliggjøre en gjennomføringsplan og en beskrivelse av hvilke tiltak som er gjennomført.

Energikartlegging er en naturlig del av en energiledelsesprosess. De største industrivirksomhetene har krav om **energiledelse** etter forurensningsforskriften. Enova opplyser i intervju at energiledelse bidrar ifølge Enova til at lønnsomme tiltak blir identifisert og gjennomført.¹⁶⁸ Enova ga støtte til energiledelse i industrien i perioden 2012–2019 og rapporterte 2,5 TWh i energiresultater fra dette arbeidet.¹⁶⁹ Som svar på spørsmål opplyser Enova at dette var et estimat basert på erfaringer fra ulike land som tilsier at det er mulig å redusere 10 prosent av energibruken kun ved adferd og gratis tiltak, som økt bevissthet og bedre drift, som følge av energiledelse. Samtidig sier Enova at effekten av støtte til energiledelse er svært usikker.

Et krav om at virksomheter må gjøre **kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme**, fikk virkning fra 1. april 2025. Kravet gjelder hovedsakelig nye anlegg og datasentre.¹⁷⁰ Kost-nytteanalyser er i hovedsak rettet mot kunnskapsbarrierene.¹⁷¹ I intervju opplyser Energidepartementet at kravet skal, sammen med NVEs veiledning, bidra til å synliggjøre potensialet og føre til økt bruk av overskuddsvarme, med det formål å oppnå energieffektivisering i industrien.¹⁷²

NVE skal godkjenne virksomhetenes analyse før de kan sette i gang bygging av et anlegg. NVE hadde per 31. desember 2025 mottatt seks kost-nyttevurderinger, hvorav fem fra datasentre. Ingen av de seks vurderingene viste lønnsomhet ved tiltak. NVE opplyser i intervju at det er for tidlig å måle effekten av dette nye kravet, men kravet har ført til at virksomhetene tar kontakt med kommunene og andre aktører i nærområdet i forkant av bygging.

Det framgår av handlingsplanen for energieffektivisering at regjeringen ville utrede om flere anlegg skulle omfattes av kravet, og om det skulle innføres strengere krav til gjennomføring av lønnsomme tiltak.¹⁷³ Stortinget vedtok i juni 2026 endringer i energiloven som medfører at flere virksomheter skal omfattes av kravet om kost-nytteanalyse. Det ble ikke vedtatt ytterligere krav om å måtte gjennomføre identifiserte lønnsomme tiltak, men endringene innebærer at virksomhetene som hovedregel ikke kan bygge eller gjøre omfattende oppgraderinger på anlegg uten at overskuddsvarmen

¹⁶⁸ Enova. (u.å.). *Seks steg til god energiledelse*. Hentet 1. april 2026 fra <https://enova.no/nb/bedrift/kunnskap/seks-steg-til-god-energiledelse>

¹⁶⁹ Enova. (2026). *RE: Riksrevisjonens undersøkelse om energieffektivisering – utdrag fra rapportutkast for Enovas gjennomgang og tilbakemelding*. E-post 13.04.2026.

¹⁷⁰ *Forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-09-25-2263>. For eksisterende anlegg gjelder bestemmelser i forurensningsforskriftens § 36A-10 fra 1. januar 2025, om å «i størst mulig grad sørge for å utnytte overskuddsenergi fra eksisterende og nye anlegg internt» og å legge til rette for bruk av overskuddsenergi eksternt med mindre det ikke er teknisk eller økonomisk mulig. Før bestemmelsen kom inn i forurensningsforskriften, lå det krav i de enkelte tillatelsene. Miljødirektoratet utstedte etter forurensningsloven, formulert som å «vurdere å bruke overskuddsenergi».

¹⁷¹ NVE. (2024). *NVEs vurdering av utvidelse av regelverk knyttet til utnyttelse av overskuddsvarme*. 18.06.2024.

¹⁷² Annet norsk regelverk bidrar også til å fremme eller påvirke utnyttelsen av overskuddsvarme, blant annet forurensningsforskriften, regulering av fjernvarmeanlegg i energiloven, utnyttelse av overskuddsvarme etter avfallsforskriften, behandling av overskuddsvarme i forbindelse med kommunens planarbeid, byggeteknisk forskrift, energimerking av bygninger, krav om energikartlegging av store foretak, krav om energitredninger og statlige planretningslinjer for klima og energi. Kilde: NVE. (2024). *NVEs vurdering av utvidelse av regelverk knyttet til utnyttelse av overskuddsvarme*.

¹⁷³ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*, s. 24.

utnyttes, dersom kost-nytteanalysen viser at fordelene ved dette er større enn kostnadene.¹⁷⁴ I intervju viser Energidepartementet til at regelverket i stor grad retter seg mot anlegg som ennå ikke er bygget. Departementet forventer derfor ikke at de nye lovkravene vil gi umiddelbar effekt. For å sikre samsvar med endringene sendte departementet i juli 2026 forslag om endringer i forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme på høring.¹⁷⁵

Føringene for energikravene i **statlige planretningslinjer for klima og energi**¹⁷⁶ ble revidert og konkretisert fra 2024. Planretningslinjene er ikke juridisk bindende for private aktører, men skal legges til grunn ved kommunal, regional og statlig planlegging etter plan- og bygningsloven og kommunal virksomhet.¹⁷⁷ Det er Kommunal- og distriktsdepartementet som har ansvar for retningslinjene.¹⁷⁸ NVE opplyser i intervju at direktoratet vurderer at dette virkemiddelet har potensial for å gi effekt. NVE viser til at arealplanlegging er viktig blant annet når ny industri skal planlegges og plasseres. Planretningslinjene skal sikre at kommunene vektlegger klima og energi, inkludert gode energiløsninger. Etter retningslinjene skal kommunene blant annet ha oversikt over muligheten for forsyning av varme og kjøling basert på lokale energikilder, herunder overskuddsvarme.¹⁷⁹ I tillegg viser *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027* til at fylkeskommuner og kommuner bør legge til rette for energieffektivisering og fleksibel energibruk i næringsliv, husholdninger og offentlige bygg.¹⁸⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser i intervju at føringene kan øke sjansen for at kommunene prioriterer energiltak i konkurranse med andre investeringer. Videre kan føringer og forventninger om oversikt over energibruk og mulige energieffektiviseringstiltak bidra til å redusere informasjonsbarrierer. Departementet har ikke oversikt over hvordan kommuner og fylkeskommuner følger opp planretningslinjene og de nasjonale forventningene til energieffektivisering.

10.3.3 Offentlig sektor skal gå foran i arbeidet med energieffektivisering

I handlingsplanen for energieffektivisering står det at «Regjeringen vil arbeide for at det offentlige skal gå foran i arbeidet med energieffektivisering».¹⁸¹ Virkemidlene som skal bidra til dette, retter seg særlig mot bygg i offentlig sektor. Energidepartementet viser i intervju til at dette omfatter blant annet styring gjennom krav til energieffektive innkjøp i sentralforvaltningen og krav til nybygg hos Statsbygg.

¹⁷⁴ Jf. Energidepartementet. (2026, 20. mars). *Skjerpar krava til utnytting av overskottsvarme og automatiske styringssystem i bygg; Lov om endringer i energiloven (utnyttelse av overskuddsvarme og krav til automatiske styringssystemer)*. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2026-06-19-38>.

¹⁷⁵ Energidepartementet. (2026, 3. juli). *Høring av forslag til endringer i forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-forskrift-om-kost-nytteanalyse-av-mulighetene-for-a-utnytte-overskuddsvarme/id3168423/?expand=horingsbrev>.

¹⁷⁶ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-12-20-3359>.

¹⁷⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering*. Brev til Riksrevisjonen 29. mai 2026.

¹⁷⁸ Energidepartementet og Klima- og miljødepartementet bidro i utarbeidelsen av endringer på henholdsvis energi og klima, og NVE og Miljødirektoratet gir veiledning på sine områder.

¹⁷⁹ NVE. (2024). *NVEs vurdering av utvidelse av regelverk knyttet til utnyttelse av overskuddsvarme; Statlige planretningslinjer for klima og energi*.

¹⁸⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

¹⁸¹ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023.

I intervju peker Energidepartementet på at NVE har en viktig rolle i å veilede kommuner om energibruk og energieffektivisering og bidra til kompetanseutvikling. Det framgår i intervju med Energidepartementet at departementet ikke mottar eller utarbeider samlet rapportering om i hvilken grad det offentlige går foran i arbeidet med energieffektivisering. Energidepartementet viser til at de ulike departementene skal følge opp sine virkemidler. I tillegg skal statlige virksomheter rapportere til sitt departement på oppfølging av fellesføringen på energi, klima og natur.

NVE opplyser i intervju at det per i dag er vanskelig å analysere energibruk i offentlige bygg i Norge, siden dagens matrikkeldata har varierende informasjon om areal og bygninger. Data fra Elhub inneholder ikke informasjon om et bygg er privat eller offentlig. NVE er i dialog med Norsk kommunalteknisk forening om et pilotprosjekt for å kunne vise energibruk i kommunale bygg.

NVE oppgir i intervju at direktoratet ikke har utarbeidet noen rapporter eller analyser basert på energibruk i kommunene som kan belyse om det offentlige går foran i energieffektivisering.

Virkemidler rettet mot energieffektivisering i statlig drift og statlige bygg

Regelverket for offentlige anskaffelser og fellesføringer i tildelingsbrev¹⁸² skal bidra til at statlige virksomheter i større grad tar hensyn til klima, miljø og energibruk i egen drift.

Handlingsplanen for energieffektivisering viser til at skjerpede **klima- og miljøkrav i offentlige anskaffelser** og god veiledning skal sikre at energieffektivitet blir et sentralt hensyn. Klima- og miljøhensyn skal som hovedregel vektes med minst 30 prosent, og energieffektivitet kan inngå i dette. Innstramningen i regelverket kom på plass fra 1. januar 2024. Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til at regelverket for offentlige anskaffelser ikke først og fremst er et virkemiddel for å oppnå samfunns mål, som energieffektivisering. Det er i stor grad opp til oppdragsgiver å vurdere hva som er relevant i den enkelte anskaffelsen. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer derfor at kravet om vekting av klima- og miljøhensyn ikke kan regnes som et viktig virkemiddel for energieffektivisering.

Bygg- og anleggsnæringen har en årlig verdiskaping på om lag 350 milliarder kroner, hvorav rundt 60 prosent er knyttet til offentlige kunder.¹⁸³ Krav til energimerkenivå ved leie av lokaler kan bidra til økt etterspørsel etter energieffektive bygg.¹⁸⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har laget et forslag til endring av den statlige leiekontrakten. Som svar på spørsmål fra Riksrevisjonen skriver Nærings- og fiskeridepartementet at forslaget innebærer å ta inn energibruk i kontrakten, men ikke inneholder krav om et godt energimerke.

¹⁸² Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2009). *Fellesføringer i tildelingsbrev for 2010 – orientering om ny ordning og tinging til departementa om forslag til fellesføringer for 2010*. (Nr. P 2/2009).

¹⁸³ DiBK og NVE. (2022). *Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger*. Datert 31.03.2022, revidert 24.06.2022.

¹⁸⁴ Dokument 8:67 S (2016–2017) *Representantforslag om en sterkere satsing på arbeidet for å nå målet om 10 TWh energieffektivisering*. JF. Innst. 318 S (2016–2017). Vedtak nr. 714, 30. mai 2017; NOU 2023:3. (2023). *Mer av alt raskere*; NVE. (2023). *NVEs innspill til nasjonal handlingsplan for energieffektivisering*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3f070a68954f4b28b0c37ffdfad3100a/innspill-nve.pdf>; NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*.

I rundskriv fra 2024–2026 om **fellesføringer i tildelingsbrevet** går det fram at alle statlige virksomheter skal følge opp et mål om systematisk og helhetlig arbeid for å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk. Virksomhetene skal gjøre systematiske vurderinger av egen energibruk, ta i bruk lønnsomme energieffektive løsninger og øke energifleksibiliteten der dette er relevant. Virksomhetene skal i årsrapporten gjøre rede for hvordan de har fulgt dette, og overordnet departement skal følge opp resultatrapporteringen.¹⁸⁵

CICERO Senter for klimaforskning evaluerte statlige virksomheters oppfølging av fellesføringen i 2024. I evalueringen, som er basert på to års erfaring med ordningen, framgår det at det er stor variasjon i hvor systematisk og helhetlig dette arbeidet er. Et mindretall av virksomhetene rapporterte på alle temaene i fellesføringen.¹⁸⁶

En instruks om **energieffektive innkjøp av varer og tjenester** gjelder for statsforvaltningens innkjøp med en anslått verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdien, fra 1. januar 2026. Ved anskaffelse av nye produkter som er omfattet av *forskrift om energimerking av energirelaterte produkter*, skal det stilles krav om at produktene er i høyeste tilgjengelige energieffektivitetsklasse. Hvis dette anses å være uforholdsmessig, skal forholdsmessigheten av lavere energieffektivitetsklasser vurderes opp mot hensyn til kostnadseffektivitet, økonomisk gjennomførbarhet og teknisk egnethet.¹⁸⁷

Virkemidler rettet mot energieffektivisering i kommuner

NVE gjennomførte høsten 2023 en spørreundersøkelse blant kommunene om energieffektivisering. 107 kommuner svarte på undersøkelsen. Svarene viste følgende:

- Et flertall av kommunene har god oversikt over strømforbruk i kommunale bygg og kommunal virksomhet, men mangler god oversikt over samlet energibruk i kommunen.
- Flertallet har uttalte mål om energieffektivisering, der noen av disse handler om redusert energibruk.
- Nær halvparten av kommunene har mål om lokal energiproduksjon.
- Flertallet av kommunene har ikke rådgivningstjenester eller tilskuddsordninger rettet mot energieffektivisering for innbyggere og/eller næringsliv.

Kommunene pekte på et behov for bedre koordinering, dialog og samspill mellom nasjonale virkemidler og kommunal virksomhet. Små kommuner viste særlig til begrenset kapasitet og mangel på spesialkompetanse, mens større kommuner i større grad etterlyste

¹⁸⁵ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). Rundskriv D-2/24 Fellesføringer i tildelingsbrevene 2024. Datert 08.03.2024; Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). Rundskriv D-1/25 Fellesføringer i tildelingsbrev 2025. Datert 28.01.2025; Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2026). Rundskriv D-1/26 Fellesføringer i tildelingsbrev 2026. Datert 15.01.2026. Del 1: Systematisk og helhetlig arbeid for å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk.

¹⁸⁶ Børke, R. (2025). *Evaluering av fellesføringen: Statlige virksomheters arbeid med klima, natur og energi*. CICERO Senter for klimaforskning. Evalueringen ble gjennomført på oppdrag for Klima- og miljødepartementet.

¹⁸⁷ Instruks om energieffektive innkjøp av varer og tjenester i sentralforvaltningen og forsvaret. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2025-06-20-1257>.

samarbeid.¹⁸⁸ Spørreundersøkelsen viste ifølge NVE at det er stor interesse for energieffektivisering fra kommunenes side. NVE opplyser i intervju at det ikke har vært prioritert å gjennomføre en ny tilsvarende undersøkelse.

I 2024 etablerte NVE en nettbasert **kompetanseplattform for energieffektivisering for kommunene**. Arbeidet omfatter utvikling av statistikk, analyser og informasjonsgrunnlag om energibruk i kommunal sektor som skal bidra til økt kunnskap om energibruk i kommunene. NVE har ikke målt i hvor stor grad tilgjengelige data for energibruk per kommune brukes, men arbeider i 2026 med en brukervennlig løsning for å gjøre dataene mer tilgjengelige for kommunene. Kommunene etterspør mer informasjon og konkret veiledning fra NVE om energibruk og egen bygningsmasse. Mangler i eiendomsmatrikkelen gjør at det er vanskelig å analysere energibruk i offentlige bygg. NVE viser i intervju til at direktoratet mangler kapasitet til å følge opp informasjon- og veiledningsbehovet fra kommunene.

NVE ferdigstilte i 2026, sammen med KS, et arbeid med å utvikle nye maler og veiledere for **energieffektiviseringskontrakter** (EPC),¹⁸⁹ for å fremme energieffektivisering i kommunene. NVE opplever interesse fra kommunene for denne typen kontrakter, særlig på grunn av økte energikostnader. Tidligere erfaringer fra EPC-kontrakter viser ifølge NVE at kommuner og andre offentlige bygg kan spare 20–30 prosent av sitt energibruk. Videre kan EPC-kontrakter redusere kommunenes kompetansebarrierer for å gjennomføre energisparingstiltak. NVE uttaler i intervju til at det er usikkerhet rundt byggenæringens villighet til å ta risiko, noe som kan begrense bruken.

Kommuner og fylkeskommuner har mulighet til å benytte seg av **grønne lån** fra Kommunalbanken til prosjekter som oppfyller bestemte klima- og miljøkriterier (se kapittel 10.3.1).

De **statlige planretningslinjene for klima og energi** (se kapittel 10.3.2) er også et virkemiddel for energieffektivisering rettet mot blant annet kommuner.

Det samme er **Husbankens tilskuddsordning til energiltak i kommunale boliger**, herunder kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem, som kommunene kan søke på (se kapittel 10.3.1).

¹⁸⁸ NVE (2023), *Energieffektivisering i norske kommuner – oppsummering av informasjon sendt til NVE høsten 2023*.

¹⁸⁹ EPC og metoden går ut på å planlegge og gjennomføre energieffektive tiltak i bygninger og andre anlegg. En energientreprenør står for arbeidet og avtaler en gitt besparelse med oppdragsgiveren. Dette kontraktsfestes. Modellen overfører risikoelementet fra oppdragsgiveren til energientreprenøren. Energientreprenøren tar risikoen, og dermed også kostnaden, dersom besparelsene ikke kan innfris. Kilde: Standard Norge. (2014). *Alminnelige kontraktsbestemmelser for energisparing (EPC) – NS 6430*. <https://standard.no/fagomrader/kontraktstandards-bygg-anlegg-og-eiendom/ns-6430-alminnelige-kontraktsbestemmelser-for-energisparing-epc/>. Hentdato: 16.04.2026. Sist oppdatert apr. 2014.

11 Myndighetenes styring av virkemiddelbruken

11.1 Energidepartementets styring

Myndighetenes styring handler om å sette mål, planlegge for å nå dem og følge opp at de nås.

Energidepartementet opplyser i intervju at målene for energieffektivisering ikke er brutt ned på sektorer. Selv om det finnes et mål for redusert strømbruk i bygg, innbefatter dette bygg i mange ulike sektorer.

Energiintensitetsmålet er satt som et tallfestet mål for energieffektivitet i hele fastlandsøkonomien. Energidepartementet har stort sett rapportert status for energiintensitet i de årlige budsjettproposisjonene. To år har departementet rapportert beregnet framskrivning av energiintensiteten i 2030:

- I proposisjonen for 2018 skrev departementet at det ble anslått i Perspektivmeldingen 2013¹⁹⁰ at energiintensiteten ville bli bedret med 25 prosent fram mot 2030.¹⁹¹
- I budsjettproposisjonen for 2026 skrev departementet at basert på Finansdepartementets framskrivninger av BNP i Perspektivmeldingen for 2024¹⁹² og NVEs framskrivninger av energibruk vil energiintensiteten forbedres med 21 prosent fra 2015 til 2030.

Energidepartementet vurderer at energiintensitetsmålet er vanskelig å styre etter fordi det påvirkes av mange faktorer, som endringer i næringsstruktur og utvikling i BNP og befolkning. Ettersom dette i stor grad er forhold som er utenfor departementets kontroll, mener departementet at energiintensitetsmålet i begrenset grad egner seg for å måle myndighetenes innsats og virkemiddelbruk. Departementet oppgir i intervju at de ikke styrer aktivt etter dette målet.

For å følge opp energiintensitetsmålet på en hensiktsmessig måte bør myndighetene ha god informasjon om ulike sektors energibruk og bidrag til verdiskaping. Videre bør myndighetene etablere verktøy for å følge energibruksutviklingen i sektorene og bidra til å synliggjøre potensialer og mulige tiltak for energieffektivisering i hver sektor.¹⁹³

Energidepartementet viser i intervju til at sektordepartementene har et særskilt ansvar for å følge opp energibruken i sine sektorer. I tildelingsbrev har departementet gitt NVE konkret oppdrag om og ansvar for å følge med på energibruksutviklingen, og å sikre et godt datagrunnlag for dette. Departementet viser til at informasjonen også er ment å gjøre andre sektorer i bedre stand til å følge opp egen energibruk og utvikling og gjennomføre energitiltak.

¹⁹⁰ Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*, jf. Innst. 262 S (2012–2013).

¹⁹¹ Prop. 1 S (2017–2018) for Olje- og energidepartementet. Jf. Innst. 9 S (2017–2018).

¹⁹² Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*, jf. Innst. 180 S (2024–2025).

¹⁹³ Jf. *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*; SSB. (2019). *Hva er energiintensitet, og hvordan kan den måles?*

Energidepartementet har understreket behovet for tettere oppfølging av energibruken i hele økonomien, særlig av forbruket i industrien. I handlingsplanen for energieffektivisering viser departementet til at NVE har satt i gang et arbeid med å utvikle indikatorer for energieffektivisering for ulike sektorer. I planen står det at slike indikatorer vil gi en god oversikt over energibruksutviklingen, og at de vil gjøre det mulig å se hvilke sektorer som må følges opp tettere. Videre vises det i planen til at de ulike sektorene i størst mulig grad bør synliggjøre og kvantifisere hvordan de kan bidra til å nå målet om energieffektivisering, og at det er viktig at potensialer og mulige tiltak avdekkes for å utløse flere tiltak. Ifølge departementet vil dette legge til rette for at gode tiltak gjennomføres, bidra til å dempe veksten i energibruken og bidra til å oppfylle energiintensitetsmålet.¹⁹⁴

NVE opplyser i intervju at i arbeidet med å utvikle indikatorer har direktoratet arrangert en workshop med blant annet industri og andre bedrifter for å drøfte mulige indikatorer og få fram gode data. NVE viser i intervju til Finland som har kommet lenger i arbeidet med slike indikatorer. Den finske energimyndigheten har finansiert en rekke studier for å analysere indikatorer for energieffektivitet i ulike sektorer. Sektorstudier har de siste årene blitt gjennomført for treforedlingsindustrien, metallindustrien og handelssektoren, og for datasentre. I tillegg overvåkes nasjonale trender i energieffektivitet og underliggende drivkrefter årlig.¹⁹⁵ NVE opplyser i intervju at deres arbeid med å utvikle indikatorer er blitt nedprioritert etter dialog med departementet. NVE tar sikte på å ha en første versjon av indikatorer klar før jul 2026 og forventer at arbeidet med nye indikatorer vil gi enda bedre innsikt i energibruken.

Energidepartementet opplyser i intervju at departementet ikke har gitt NVE et konkret oppdrag om å utvikle relevante indikatorer for måling av energieffektivisering, men har i tildelingsbrevet gitt NVE i oppdrag å følge med på energibruksutviklingen og hvilke faktorer som påvirker den. Departementet viser til at NVE selv kan vurdere hvilken informasjon de trenger, og hvilke indikatorer som er mest hensiktsmessige, for å løse dette oppdraget.

I perioden 2016–2023 hadde Stortinget et mål om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg innen 2030. Ved beregninger gjort for dette målet i 2017 la Energidepartementet til grunn energibruken i den eksisterende bygningsmassen fra 2015 og så på hvordan bruken ville utvikle seg til 2030. Departementet viser i intervju til at med denne tolkningen viste beregningene at målet om 10 TWh redusert energibruk ville bli nådd. I departementets rapportering ble ikke energibruken i de nye byggene som erstattet de byggene som ble revet inkludert, ettersom departementet la til grunn at målet kun omfattet den eksisterende bygningsmassen fra 2015. Energibruk i bygg som ble revet, ble regnet som «spart», selv om de ble erstattet med nye bygg og tilhørende ny energibruk.¹⁹⁶ I rapporteringen til Stortinget viste Energidepartementet til NVEs beregninger og skrev at NVE hadde anslått at riving og tiltak på bygningskroppen i den

¹⁹⁴ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023.

¹⁹⁵ Jf. <https://www.motiva.fi/en/databank/energy-use-in-finland/measuring-energy-efficiency/>

¹⁹⁶ Jf. blant annet Prop. 1 S (2017–2018) for Olje- og energidepartementet.

eksisterende bygningsmassen alene ville bidra til 10 TWh redusert energibruk fram mot 2030.¹⁹⁷ I et notat fra NVE til departementet med beregningene anbefalte NVE å bruke hele bygningsmassen som utgangspunkt i stedet for bare eksisterende bygningsmasse. Argumentet var at dersom kun eksisterende bygg ble valgt som utgangspunkt, ville det være utfordrende å måle om målet nås, siden energistatistikken ikke skiller på energibruk i «nybygg» og «eksisterende bygg».¹⁹⁸

I budsjettproposisjonen for 2019 viste departementet til omtalen av målet i proposisjonen for 2018 og skrev at de ville komme tilbake til Stortinget.¹⁹⁹

Departementet rapporterte igjen på måloppnåelsen i budsjettproposisjonen for 2020. Departementet orienterte også om eksisterende virkemidler og nye virkemidler som ville følge av energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet.²⁰⁰ I proposisjonen ble det igjen pekt på at man ville nå målet med eksisterende politikk. Energidepartementet viser i intervju til at tilleggsberegninger fra NVE viste at man ville nå målet også hvis de revne byggene ble erstattet med nye. I proposisjonen viser departementet til at NVE har beregnet en redusert energibruk på 4 TWh i eksisterende bygg, en redusert energibruk som følge av mer energieffektive oppvarmingsløsninger og apparater på 5 TWh og en redusert energibruk på 2 TWh som følge av fornyelse av bygningsmassen.²⁰¹ Dette ville til sammen utgjøre en redusert energibruk i bygg i 2030 på 11 TWh.

I et notat fra NVE, som er grunnlaget for departementets rapportering i budsjettproposisjonen, framgår det at disse tallene ikke tar hensyn til økt energibruk som følge av forventet befolkningsvekst mot 2030. Dersom befolkningsøkningen ble tatt med, beregnet NVE at energibruken i den totale bygningsmassen ville reduseres med rundt 4 TWh fram mot 2030.²⁰²

I budsjettproposisjonene for 2021 og 2022 viser departementet til omtalen i proposisjonen for 2020 om hvordan regjeringen planlegger å oppnå målet om å redusere energibruken i eksisterende bygg med 10 TWh.²⁰³

I budsjettproposisjonen for 2023 ble det rapportert at NVEs modellberegninger viste at energibruken i hele bygningsmassen trolig vil ha en nedgang på 6 TWh fra 2015 til 2030. Videre viste departementet til at NVE anslo at energibruken i eksisterende bygg ville bli redusert med mellom 7 og 11 TWh fram til 2030 sammenlignet med energibruken i 2015. I notatet som ligger til grunn for departementets rapportering, peker NVE på at det er stor usikkerhet i beregningene, og de mener at det er utfordrende å bruke tallgrunnlaget i notatet til å følge opp målet om 10 TWh.²⁰⁴

¹⁹⁷ Prop. 1 S (2017–2018) for Olje- og energidepartementet.

¹⁹⁸ NVE. (2017). Notat til Olje- og energidepartementet med svar på bestilling 16. juni 2017.

¹⁹⁹ Prop. 1 S (2018–2019) for Olje- og energidepartementet.

²⁰⁰ Prop. 1 S (2019–2020) for Olje- og energidepartementet.

²⁰¹ Prop. 1 S (2019–2020) Olje- og energidepartementet. Boks 10.1.

²⁰² NVE. (2017). *Energibruken i den totale bygningsmassen i Norge i 2030 reduseres selv om befolkningen øker*. Notat fra NVE til Olje- og energidepartementet. 6. oktober 2017.

²⁰³ Prop. 1 S (2020–2021) Olje- og energidepartementet og Prop. 1 S (2021–2022) Olje- og energidepartementet.

²⁰⁴ NVE. (2022). *Bestilling tallgrunnlag – energibruk i eksisterende bygningsmasse*. Notat fra NVE til Olje- og energidepartementet. 7. juli 2022.

I budsjettproposisjonen for 2023 foreslo regjeringen en styrking av virkemidlene for energieffektiviseringstiltak og egenproduksjon av energi i bygg og viste også til at departementet hadde satt ned en energikommisjon som var bedt om å vurdere virkemidler som kunne utløse potensialet for energieffektivisering.²⁰⁵

I perioden fra 2017 til 2023 har Stortinget gjentatte ganger anmodet om en nedtrappingsplan og flere virkemidler for å nå 10 TWh-målet, se faktaboks 2. Et flertall på Stortinget²⁰⁶ mente at anmodningene var fulgt opp, etter at regjeringen la fram handlingsplanen for energieffektivisering i oktober 2023.²⁰⁷

Faktaboks 2 Stortingets anmodningsvedtak om 10 TWh-målet

- 2016: Stortinget ber regjeringen om å fastsette et mål om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg innen 2030 sammenlignet med nivået i 2015.²⁰⁸
- 2017 (mai): Stortinget ber regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2018 legge fram en plan for hvordan man kan realisere 10 TWh energisparing i bygg innen 2030. Planen skal inneholde en konkret nedtrappingsplan i bygg og en virkemiddelpakke med eksisterende og nye virkemidler for å realisere målet.²⁰⁹
- 2017 (desember): Stortinget er uenig med departementet i at anmodningsvedtaket om en konkret nedtrappingsplan og en virkemiddelpakke for å realisere målet er fulgt opp.²¹⁰
- 2019: Stortinget anser ikke at anmodningsvedtaket fra mai 2017²¹¹ om en plan for 10 TWh energisparing innen 2030 er fulgt opp. Flertallet ber om at regjeringen må komme tilbake til Stortinget med en egen plan for hvordan målet om 10 TWh reduksjon skal nås.²¹²
- 2020: Kontroll- og konstitusjonskomiteen finner ikke at kravet om nedtrappingsplan og virkemiddelpakke er innfridd, og avventer dette før vedtaket kan kvitteres ut.²¹³
- 2021: Stortinget ber regjeringen utarbeide en plan med et sett tiltak som skal redusere energibruken i bygg med minst 10 TWh innen 2030 og øke

²⁰⁵ Prop. 1 S (2022–2023) for Olje- og energidepartementet, Kap. 10.3.

²⁰⁶ Alle unntatt Høyre, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti.

²⁰⁷ Prop. 1 S (2023–2024) Olje- og energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2023–2024) og Meld. St. 4 (2023–2024) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2022–2023, jf. Innst. 239 S (2023–2024). Votert i Stortinget 25.04.2024.

²⁰⁸ Innst. 401 S (2015–2016), jf. Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030, Vedtak 870 (2015–2016). Vedtaket ble fattet 13. juni 2016.

²⁰⁹ Dokument 8:67 S (2016–2017) Representantforslag om en sterkere satsing på arbeidet for å nå målet om 10 TWh energieffektivisering og Innst. 318 S (2016–2017). Vedtak nr. 714, 30. mai 2017.

²¹⁰ Innst. 9 S (2017–2018) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13), Innstilling avgitt 7. desember 2017.

²¹¹ Stortingsvedtak nr. 714 (2016–2017).

²¹² Innst. 9 S (2019–2020) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitlene under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13). Innstilling avgitt 28. november 2019.

²¹³ Innst. 373 S (2019–2020) Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen om Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2018–2019. Jf. Meld. St. 12 (2019–2020) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2018–2019.

strømproduksjonen i bygg. Planen skal presenteres i forbindelse med statsbudsjettet 2023.²¹⁴

- 2022: Stortinget ber regjeringen vurdere aktuelle virkemidler for å bidra til å realisere potensialet for energieffektivisering i eksisterende bygg.²¹⁵
- 2023: Etter at regjeringen legger fram handlingsplanen for energieffektivisering, mener et flertall på Stortinget at deres anmodninger er fulgt opp.²¹⁶ I handlingsplanen foreslår regjeringen å endre målet til å gjelde kun strømbruk, ut fra et ønske om å se kraftsystemet mer i en helhet, og å inkludere hele bygningsmassen.
- 2024: Stortinget ber regjeringen om å fastsette et mål om 10 TWh redusert strømforbruk i den totale bygningsmassen i 2030 sammenlignet med 2015.²¹⁷

Kilde: Innst. 401 S (2015–2016), jf. Meld. St. 25 (2015–2016), Prop. 1 (2017–2018) og senere budsjettproposisjoner for Olje- og energidepartementet/Energidepartementet, Meld. St. 4 (2022–2023) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2021–2022, Innst. 373 S (2019–2020) Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen om Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2018–2019, Meld. St. 2 (2023–2024) og Innst. 447 S (2023–2024).

I 2023 ga Energidepartementet NVE oppdrag om å belyse konsekvensen av å endre målet til et mål om 10 TWh redusert strømforbruk i den totale bygningsmassen i 2030 sammenlignet med 2015. NVE mente det nye målet var konkret, tydelig, målbart og etterprøvbart. NVE framhevet at for kraftsystemet kan andre energikilder, som fjernvarme, biobrensel og solenergi, være et positivt bidrag til kraftbalansen og tidvis også til effektbalansen. NVE påpekte imidlertid at målet burde følges opp med supplerende indikatorer og underlagsinformasjon som viser energibruk og effektiviseringsgevinster i den totale energibruken. NVE mente det var viktig at et mål om energieffektivisering kunne følges opp slik at effekten kunne måles uavhengig av omlegging til andre energiformer, og at et energieffektiviseringsmål også burde bidra til tiltak som forbedrer bygningskropp, ventilasjon og kostnadseffektive varmekilder, da det fortsatt er et stort potensial for effektivisering av bygningsmassen.²¹⁸

I 2024 endret Stortinget målet om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg til et mål om 10 TWh redusert strømforbruk i den totale bygningsmassen innen 2030, sammenlignet med 2015.²¹⁹ Endringen innebærer at målet nå kan nås enten gjennom energieffektivisering av strømforbruk eller gjennom økt bruk av andre energiformer i

²¹⁴ Anmodningsvedtak 35–5. 2. desember 2021. Anmodningsvedtaket er fattet i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022) Nasjonalbudsjettet 2022, jf. Innst. 2 S (2021–2022). Gjengitt i Meld. St. 4 (2022–2023) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2021–2022, side 185.

²¹⁵ Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser, jf. Innst. 446 S (2021–2022). Innstilling avgitt 2. juni 2022.

²¹⁶ Prop. 1 S (2023–2024) for Olje- og energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2023–2024) og Meld. St. 4 (2023–2024), jf. Innst. 239 S (2023–2024). Votert i Stortinget 25. april 2024.

²¹⁷ Meld. St. 2 (2023–2024) Revidert nasjonalbudsjett 2024, jf. Innst. 447 S (2023–2024), Vedtak 915, 21. juni 2024.

²¹⁸ NVE. (2024). Mål om 10 TWh mindre strømforbruk i bygninger innen 2030. 19. februar 2024. Underlag som belyser konsekvensene av et mål om å redusere strømforbruket med 10 TWh i hele bygningsmassen innen 2030, sammenlignet med 2015.

²¹⁹ Meld. St. 2 (2023–2024) Revidert nasjonalbudsjett 2024, jf. Innst. 447 S (2023–2024), Vedtak 915, 21. juni 2024.

bygg.²²⁰ Departementet har lagt til grunn at målet skal gjelde strømforbruket som leveres fra strømmettet. Egenproduksjon av lokal solkraft på byggene vil dermed også bidra til måloppnåelsen ved at det vil redusere behovet for strøm fra nettet.

11.2 Myndighetenes kunnskapsgrunnlag og informasjon om effekter av virkemidler

I 2022 oppnevnte Olje- og energidepartementet en energikommisjon, og energieffektivisering var en del av kommisjonens mandat.²²¹ I sin rapport fra 2023 anbefalte Energikommisjonen en mer koordinert innsats fra myndighetene og at det ble utarbeidet en helhetlig plan for energieffektivisering. Kommisjonen anbefalte at handlingsplanen inneholdt en virkemiddelpakke som samlet ville sikre måloppnåelse, med nye og justerte virkemidler som var egnet til å oppnå målene og var rettet mot identifiserte barrierer.²²²

Senere i 2023 la regjeringen fram *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*, som en plan for å utløse mer av energieffektiviseringspotensialet gjennom en kombinasjon av virkemidler. Der står det at det er nødvendig med en styrket innsats for å nå målet om 30 prosent reduksjon i energiintensitet.²²³

Handlingsplanen omtalte pågående initiativer, nye virkemidler, og endring av flere eksisterende virkemidler for energieffektivisering i forskjellige sektorer. Handlingsplanen oppgir ingen tidshorisont for gjennomføring av planen eller forventet effekt av virkemidlene.²²⁴ Energidepartementet oppgir i intervju at de følger opp handlingsplanen og vil følge med på om det må gjøres endringer i virkemidlene underveis for å nå målet om 10 TWh redusert strømbruk i bygg innen 2030.

Vår kartlegging av virkemidler som er relevante for energieffektivisering i bygg og industri, viser at det generelt finnes lite informasjon om virkemidlenes bidrag til måloppnåelse (se vedlegg 3). Det mangler i stor grad også rapportering på den faktiske effekten av de enkelte virkemidlene som er innført.²²⁵ Det er gjennomført få evalueringer som kan gi myndighetene innsikt i hvilke virkemidler for energieffektivisering som må justeres eller endres for at målene kan nås.

I budsjettproposisjonen fra og med 2025 rapporterer Energidepartementet både om overordnet status for oppnåelsen av både energiintensitetsmålet og målet om 10 TWh redusert strømforbruk i bygg.²²⁶ Ifølge framskrivningene i rapporteringen ligger vi ikke an til å nå målene, se kapittel 5.1 og 9.

²²⁰ NVE. (2023). *E-post til Energidepartementet*. E-post 8. september 2023.

²²¹ I februar 2022 oppnevnte regjeringen en energikommisjon som skulle kartlegge energibehovene og foreslå økt energiproduksjon, med mål om at Norge fortsatt skal ha overskuddsproduksjon av kraft og at norsk industri og norske strømkunder fortsatt skal ha rikelig tilgang på fornybar kraft.

²²² NOU 2023:3. (2023). *Mer av alt - raskere. Energikommisjonens rapport*. Energidepartementet.

²²³ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023, side 7 Innledning.

²²⁴ Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023.

²²⁵ Enova rapporterer på estimert effekt av sine støtteordninger, se kapittel 5.2, 11 og 12 for mer informasjon.

²²⁶ Departementet har også før 2025 rapportert på energiintensitetsmålet i budsjettproposisjoner.

NVE har utarbeidet noen analyser av kostnader og virkninger av enkelte tiltak i bygg,²²⁷ men Energidepartementet viser i intervju til at det ikke er gjennomført en egen tiltaksanalyse for energieffektivisering som tilsvarer klimatiltaksanalysen utarbeidet av Miljødirektoratet. NVE oppgir i intervju at kunnskapsgrunnlaget for å beslutte og evaluere virkemidler for energieffektivisering er godt for bygg, men svakere for industrien.

Klimatiltaksanalyse – et eksempel på kunnskapsgrunnlag for utforming av virkemidler

På klimaområdet og i arbeidet med å følge opp klimamålene har Miljødirektoratet, i samarbeid med andre departementer og etater, utarbeidet et kunnskapsgrunnlag. Dette inneholder en årlig klimatiltaksanalyse som skal beskrive potensialet for utslippsreduksjoner, identifisere barrierer og foreslå virkemidler for å nå Norges klimamål. I kunnskapsgrunnlaget identifiseres hvilke statlige virkemidler som må til for å utløse de tiltakene som gir størst reduksjon i klimagassutslipp per krone.²²⁸

11.3 Samordning og samspill mellom aktører og virkemidler

I sin innstilling til energimeldingen i 2016 ga energi- og miljøkomiteen uttrykk for at det er behov for å vurdere en bedre samordning av eksisterende virkemidler.²²⁹

11.3.1 Ansvar for sentrale virkemidlene og formålet med dem

Energidepartementet viser i intervju til at en viktig dimensjon ved handlingsplanen var å vurdere roller og ansvar i arbeidet med energieffektivisering. Departementet viser til at handlingsplanen for energieffektivisering gir sektordepartementene et tydelig ansvar for energieffektivisering i sin sektor.

Energidepartementet har det overordnede ansvaret for energieffektivisering og for å sørge for at helheten i regjeringens energieffektiviseringspolitikk ivaretas.²³⁰ Statsrådene i Olje- og energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet²³¹ signerte handlingsplanen.²³²

I arbeidet med handlingsplanen etablerte Olje- og energidepartementet et tverrdepartementalt samarbeid bestående av de departementene som utga planen, og

²²⁷ I en analyse gjort av NVE og DiBK i 2022 er det beskrevet kostnadseffektive tiltak for renovering av bygg. Jf. DiBK og NVE. (2022). *Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger*. Datert 31.03.2022, revidert 24.06.2022; NVE. (2024). *Mål om 10 TWh mindre strømforbruk i bygninger innen 2030*. 19. februar 2024.

²²⁸ Miljødirektoratet. (2026). *Klimatiltak i Norge 2026: Veivalg og utslippsbane mot 2050* (Rapport M-2920/2025); Miljødirektoratet. (2025). *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2025* (Rapport M-3128/2026). Tilsvarende publikasjoner for 2024 og 2023. Miljødirektoratet. (2019). *Metodikk for tiltaksanalyser – oppdatert versjon 2019*. Veileder M-1084.

²²⁹ Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)*.

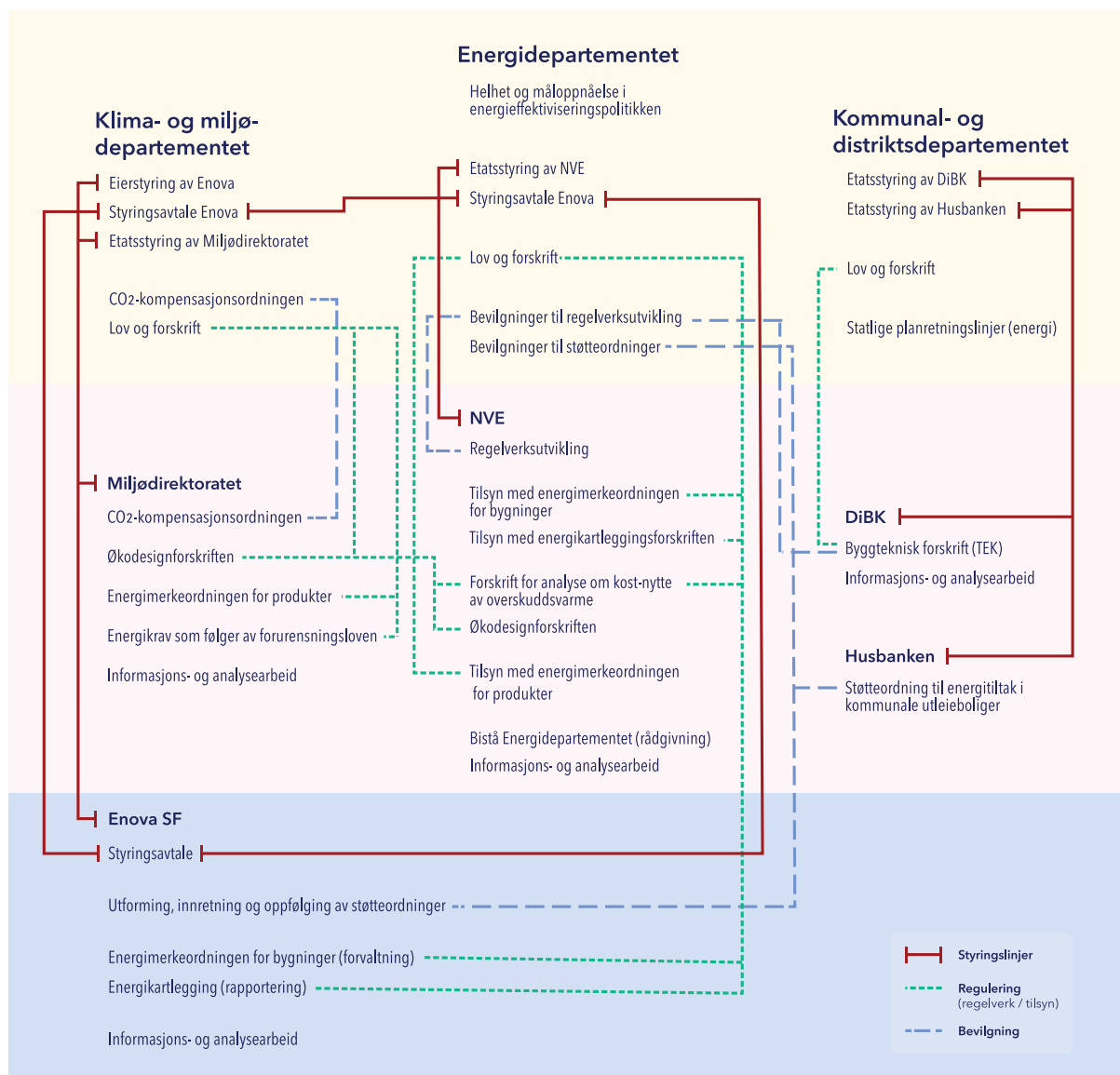
²³⁰ Prop. 1 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2024–2025); Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023, side 7 Innledning.

²³¹ Statsrådene har skrevet under som næringsministre.

²³² Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. Rapport 05.10.2023.

ytterligere sju departementer.²³³ Det har ikke vært noen møter i denne gruppen etter at handlingsplanen var ferdigstilt, men Energidepartementet opplyser i intervju at departementet har hatt kontakt med andre departementer om de delene av handlingsplanen som er relevante for det respektive departementet.

Figur 14 Oversikt over sentrale myndigheters ansvar for virkemidler for energieffektivisering



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 14 viser en forenklet oversikt over myndighetsaktørenes ansvar for de sentrale virkemidlene for energieffektivisering.

Figuren viser at ansvaret for sentrale virkemidler er spredd på mange myndighetsaktører, og at i flere tilfeller er ansvaret delt mellom flere aktører. Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser i intervju at departementet ikke har noen særskilt rolle i

²³³ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet.

eller ansvar for å nå målene for energieffektivisering. Klima- og miljødepartementet uttaler i intervju at selv om energieffektivisering ikke er hovedformål i virkemidler som forvaltes av departementet, er effektiv bruk av energi sentralt for å lykkes med omstillingen til lavutslippssamfunnet. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at det ikke har ansvar for viktige virkemidler for energieffektivisering, og at departementet ga innspill til arbeidet med handlingsplanen, men ikke deltok aktivt i arbeidet utover dette.

Flere av de sentrale virkemidlene har ikke energieffektivisering som hovedformål eller eneste formål. Dette gjelder for eksempel CO₂-kompensasjonsordningen under Klima- og miljødepartementet, som først og fremst er et virkemiddel for å unngå karbonlekkasje.²³⁴

I den nye styringsavtalen mellom staten og Enova er flere aspekter ved nødvendig energiomlegging, herunder energieffektivisering, tilbake i mandatet. Energidepartementet følger opp avtalen sammen med Klima- og miljødepartementet.²³⁵ Enova peker i intervju på at Stortingets mål for energieffektivisering ikke er nevnt i styringsavtalen mellom Enova og staten. Klima- og miljødepartementet viser til at det kan være en målkonflikt mellom energieffektivisering og reduksjon av klimagassutslipp i industrien i Enovas oppdrag, men at klima og energi må sees i sammenheng. I fortalen til styringsavtalen går det fram at Enova skal prioritere å støtte tiltak som raskt gir utslippskutt som kan bidra til å nå Norges klimaforpliktelser innen 2030.²³⁶ Klima- og miljødepartementet uttaler i intervju at skal dette tolkes bokstavelig.

Energidepartementet understreker i intervju at utforming av virkemidler i hovedsak skjer på departementsnivå, men underliggende etater som NVE bistår i dette arbeidet og i implementeringen og oppfølgingen av de nye virkemidlene. Departementet opplyser at NVE kan få oppdrag fra departementet om å samarbeide med andre, som f.eks. DiBK, Miljødirektoratet og Enova.

Energidepartementet viser til at med handlingsplanen fikk NVE en tydeligere rolle i arbeidet med energieffektivisering. Dette ble gjenspeilet i at NVE fikk et nytt delmål. NVE opplyser i intervju at etter at handlingsplanen ble lagt fram har direktoratet jobbet med en kompetanseplattform for kommunesektoren, videreutviklet modellapparatet og utvidet energibruksrapporteringen for å styrke analysene og beslutningsgrunnlaget på energiområdet. NVE viser til at direktoratet de siste årene har fått ansvaret for å koordinere og følge opp energieffektiviseringsarbeidet på tvers av sektorer. NVE opplyser at direktoratet ikke har fått konkrete oppdrag fra Energidepartementet om rollen, og at det er opp til NVE å definere innholdet i koordineringsrollen gjennom sitt arbeid i praksis. I intervju viser NVE til at det i arbeidet med å nå klimamålene er etablert faste fora mellom myndighetsaktører. NVE er ikke kjent med noen planer om tilsvarende på energieffektiviseringsområdet. NVE oppgir imidlertid at direktoratet har ad hoc-samarbeid med andre departementer og etater.

²³⁴ Jf. forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021–2030, § 1.

²³⁵ Jf. Prop. 1 S (2025–2026) for Energidepartementet.

²³⁶ *Avtale om forvaltningen av midlene fra Klima- og energifondet i perioden 1. januar 2025 til 31. desember 2028 mellom Den norske stat ved Klima- og miljødepartementet og Enova SF.* <https://www.enova.no/nb/om-oss/hvorfor-finnes-enova/rammebetingelser/styringsavtale>.

11.3.2 Samspill mellom virkemidlene

Både NVE og Enova har pekt på behovet for å samordne virkemidlene for energieffektivisering.²³⁷ Enova har også ment at det burde gjøres en vurdering av hvordan ulike virkemidler koordineres og den samlede effekten av virkemiddelbruken.²³⁸ Enova viser i intervju til at en slik vurdering ikke har blitt satt i gang.

Enova oppgir i intervju at deres virkemidlene fungerer best når de kan bidra til en varig markedsendring og/eller berede grunnen for reguleringer. Forbudet mot mineralolje til oppvarming i bygg (oljefyrforbudet) trekkes fram av flere som et vellykket eksempel på hvordan forbud kan gjennomføres gjennom varsling i god tid og med et velkoordinert samspill av virkemidler som gradvis ble tilpasset mot en kjent sluttdato/forbudsdato. Eksempelet kobler regulatoriske krav med rettighetsbaserte støtteordninger.

Oljefyrforbudet

I klimaforliket (2012) ble det besluttet et forbud mot bruk av mineralolje (fossil olje) til oppvarmingen av bygninger fra 2020. Formålet med forbudet var å redusere utslipp av klimagasser og samtidig ivareta forsyningssikkerheten. Det framtidige forbudet ble annonsert åtte år før det inntraff. Dermed var det forutsigbart for husholdninger og næringsliv, og de fikk tid til å legge om energibruken til andre energiformer. I tillegg bidro støtteordninger fra Enova til å redusere kostnadene ved omleggingen. Den økonomiske støtten fra Enova ble gradvis redusert fram til den opphørte noe tid før forbudet inntraff. Dette ga insentiver til å legge om før forbudet inntraff. På denne måten ble oljefyring gradvis utfaset, til det opphørte i 2020. Dette eksempelet blir trukket fram som et vellykket samspill mellom juridiske og økonomiske virkemidler, der virkemidlene var godt koordinerte og bidro til effektiv måloppnåelse.

DIBK og NVE har vurdert at samspillet mellom ulike virkemidler må vektlegges når man skal etablere en strategi. Dersom man i politikken setter høye mål eller ser et potensial som ikke blir utløst, burde man vurdere hvordan dette samspillet kan utnyttes slik at virkemidlene forsterker og ikke motvirker hverandre.²³⁹

Intervjuer og en gjennomgang av dokumenter viser flere eksempler der ulike aktører mener samspillet mellom virkemidlene kunne vært bedre utnyttet. Dette gjelder blant annet samspill mellom energikrav i TEK og økonomiske støtteordninger. Enova og DiBK opplyser i intervju at de har hatt kontakt og dialog i forbindelse med Enovas endring av innretningen på støtteordninger høsten 2025 og DiBKs endring av energikrav i TEK som ble sendt på høring i februar 2026. DiBK viser i intervju til at Enova i prinsippet ikke skal gi økonomisk støtte til noe som myndighetene har satt krav om. Enovas støtteordninger må derfor innrettes mot bedre energiytelse enn kravene som settes i TEK.

²³⁷ NVE. (2023). *NVEs innspill til nasjonal handlingsplan for energieffektivisering*. 25.04.2023, Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering - Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.

²³⁸ Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering - Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.

²³⁹ DiBK og NVE. (2022). *Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger*. Datert 31.03.2022, revidert 24.06.2022. Utredning for Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet.

DiBK viser i intervju til at Enova generelt har støttet energioppgradering i mange tilfeller der TEK ville vært relevant. Ifølge DiBK har Enovas støtteordninger likevel vært et viktigere virkemiddel for å utløse oppgradering enn TEK, fordi TEK har vært vanskelig å forstå. Enova har nylig endret innretningen på støtteordningene og gir støtte til modne teknologier, ikke bare til ikke-lønnsomme teknologier. Siden Enovas virkemidler allerede eksisterer, forventer DiBK at det tar en stund før effekten av endrede energikrav overgår effekten av Enovas programmer.

Andre eksempler der samspillet mellom virkemidler kunne vært utnyttet bedre, er mellom energimerkeordningen for bygninger og grønne lån og mellom energimerkeordningen og krav til offentlige bygg.

Energimerkeordningen for bygninger og «grønne lån»

Energidepartementet viser i intervju til at framveksten av «grønne lån» i markedet er viktig for energieffektiviseringen. Det finnes et potensial for finansmarkedet til å fungere som en brekkstang for endring i retning av mer energieffektive bygg i energimerkeordningen.²⁴⁰ Energimerket er viktig for finansinstitusjoner, som benytter merket ved klassifisering av grønne lån.²⁴¹ Finansnæringen viser i intervju til at lav dekningsgrad av energimerker gjør at næringen ikke har nok informasjon om beregnet energiytelse i byggene. Næringen mener det offentlige burde vært en større pådriver for energimerking. Finansinstitusjoner uttaler i intervjuer at de selv kan bidra til energieffektivisering, men at de ikke kan drive omstillingen alene gjennom grønn finansiering. Det er behov for at det offentlige bidrar gjennom reguleringer, støtteordninger, bedre energibruksdata og energimerking.

I 2019 utredet Enova endringer i energimerkeordningen på oppdrag fra Olje- og energidepartementet. I utredningen kom det fram at ordningen ikke har fungert etter hensikten blant annet fordi mange bygg ikke hadde energimerke, ordningen i liten grad påvirket verdsettingen av bygg og den hadde begrenset positiv påvirkning på i lånebetingelser for boliger. Enova foreslo endringer i ordningen med virkning fra 2021.²⁴² Ordningen ble endret med virkning fra 1. januar 2026.²⁴³

Enova uttaler i intervju at energimerkeordningen kunne hatt større effekt dersom den på et tidligere tidspunkt hadde blitt koblet mot taksonomien og grønn finans. Finansnæringens arbeid med å få en «grønnere» låneportefølje kunne da ha gått smidigere, og Enova kunne brukt energimerket mer aktivt i foretakets støtteprogrammer på et tidligere tidspunkt.

I intervju viser Enova til at andre nordiske land har kommet lenger i å samordne energimerkeordningen med andre virkemidler. Dette gjelder særlig Danmark, der investeringsstøtte til boliger i lengre tid har vært koblet til energimerket.

²⁴⁰ Jf. Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.

²⁴¹ Energidepartementet. (2025, 2. april). *Ny energimerkeordning: Premierer avlasting av kraftsystemet og energieffektivisering i eksisterende bygg* [Pressemelding].

²⁴² Enova. (2019). *Forprosjekt Ny energimerkeordning – Hovedrapport*.

²⁴³ Energidepartementet. (2025, 2. april). *Ny energimerkeordning: Premierer avlasting av kraftsystemet og energieffektivisering i eksisterende bygg* [Pressemelding]; energimerkeforskriften for bygninger.

Energimerkeordningen for bygninger og krav ved inngåelse av offentlige leiekontrakter

Stortinget understreket i 2017 at det offentliges rolle i å sikre gjennomføring av ambisiøse rehabiliteringskrav ikke kan undervurderes, og at det derfor er viktig at det offentlige som hovedregel stiller krav om minst energiklasse A i alle nye leiekontrakter.²⁴⁴

Energikommisjonen foreslo at det ble utredet krav til offentlige leietakere om at de kun kan leie kontorlokaler med energikarakter A og B.²⁴⁵ Også NVE anbefalte dette i sitt innspill til handlingsplanen for energieffektivisering.²⁴⁶

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har laget et forslag til endring av den statlige leiekontrakten. På svar på spørsmål om forslaget innebærer krav om et godt energimerke, svarer Nærings- og fiskeridepartementet at forslaget innebærer å ta inn energibruk i kontrakten, men at det ikke inneholder krav om et godt energimerke. Departementet viser til at det å evaluere basert på energimerke, er tatt i bruk i Statsbygg sin rådgivning til statlige virksomheter som skal leie bygg. Per juni 2026 er imidlertid ikke energimerket tatt inn i malen for den statlige leiekontrakten.

I handlingsplanen for energieffektivisering står det at DFØ skal legge fram en veiledning som blant annet omhandler energieffektive innkjøp. På spørsmål om energimerket er brukt eller planlagt å bruke som tildelingskriterium etter endringen av energimerkeordningen fra 1. januar 2026, svarer DFØ at det ikke er planlagt å lage anbefalinger om bruk av energimerke som krav eller tildelingskriterium. DFØ henviser imidlertid til Enova sin veiledning om energimerke. DFØ har flere delprosjekter som omhandler energieffektivisering i bygg og eiendom, som vil resultere i en oppdatert veiledning. DFØ viser til at det kan være aktuelt å lage en ytterligere veiledning om energimerkeordningen.

12 Norges arbeid med energieffektivisering sammenlignet med andre land

12.1 Utvikling i energibruk, energiomlegging og strømpriser

EUs statistikkkontor, Eurostat, samler inn og publiserer statistikk slik at det er mulig å sammenligne land. Eurostat bruker andre definisjoner på energibruk, blant annet inkluderer de omgivelsesvarme som varmepumper utnytter i energibruken, og de bruker samlet BNP som mål på verdiskapning i energiintensitetsmålinger. Dette gjør at tallene fra Eurostat avviker fra tallene i kapittel 5.1 og 10.

Norge har i perioden 2015–2024 hatt lavere energiintensitet (energibruk/BNP) enn gjennomsnittet i EU-landene, Finland og Sverige og noe høyere enn Danmark.²⁴⁷ Samtidig har Danmark og Sverige hatt en større reduksjon i energiintensiteten enn Norge i samme

²⁴⁴ Dokument 8:67 S (2016–2017) og Innst. 318 S (2016–2017).

²⁴⁵ NOU 2023:3. (2023). *Mer av alt raskere*. Energidepartementet.

²⁴⁶ NVE. (2023). *NVEs innspill til nasjonal handlingsplan for energieffektivisering*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/3f070a68954f4b28b0c37ffdfad3100a/innspill-nve.pdf>

²⁴⁷ Eurostat: Energy intensity of GDP in chain linked volumes (2015).

periode, se tabell 3.²⁴⁸ I samme periode ble EUs totale energibruk redusert med fire prosent, og EU-husholdningenes energibruk per innbygger gikk ned med ni prosent. Til sammenligning økte Norges totale energibruk med to prosent mellom 2015 og 2024. Norge har hatt en lavere reduksjon i energibruk i boligene per person enn EU, Sverige og Danmark i perioden og Norge har også høyere energibruk per person i boliger enn disse landene i hele perioden.

Tabell 3 Utvalgte nøkkeltall for energi i forskjellige land i perioden 2015–2024

	Norge	Danmark	Sverige	Finland	EU
Energiintensitet (KGOE²⁴⁹ per 1000 euro) i 2024	72	53	91	143	94
Endring i energiintensitet	–5 %	–20 %	–16 %	–9 %	–22 %
Endring i total energibruk	2 %	–7 %	0	–2 %	–4 %
Energibruk i boliger per innbygger (KGOE) 2023	847	689	669	979	510
Endring i energibruk i husholdninger/innbygger	0 %	–12 %	–12 %	6 %	–9 %
Fornybarandel 2015	69 %	30 %	52 %	40 %	18 %
Fornybarandel 2024	78 %	46 %	63 %	52 %	25 %

Kilde: Riksrevisjonen basert på Eurostat: Energy intensity of GDP in chain linked volumes (2015), Final energy consumption by sector, Disaggregated final energy consumption in households, Population, Share of renewable energy in gross final energy consumption by sector.

Tabell 3 viser at Norge har den høyeste andelen av energibruk som kommer fra fornybare energikilder, og at det er store forskjeller i fornybarandelen i EU og i de nordiske landene. Europas energimiks er fortsatt preget av en stor andel fossil energi. Overgangen fra fossil til fornybar energi kan dermed gi store energieffektiviseringsgevinster ved å redusere energitap og øke den samlede systemeffektiviteten. Både EU og de øvrige nordiske landene har hatt en relativt større økning i fornybarandelen i perioden. Dermed er mange av de effektiviseringsgevinstene EU oppnår gjennom energiomlegging, ikke like relevante for Norge. Norges gjenværende potensial ligger i hovedsak i direkte energieffektiviseringstiltak, som bedre utnyttelse av overskuddsvarme, teknologiutvikling, styringssystemer og mer effektiv bruk av elektrisitet.

²⁴⁸ Tallene for Norge som presenteres i kapittel 5 og 9, basert på SSB, avviker fra rapporteringen i Eurostat. Avvikene skyldes i hovedsak metodiske forskjeller mellom statistikkildene, herunder ulikheter i definisjoner, avgrensninger og beregningsmetoder.

²⁴⁹ KGOE (kilogram oljeekvivalent) er en måleenhet som brukes til å sammenligne energimengder uavhengig av energikilde. Den uttrykker hvor mye energi som tilsvarer energien i ett kilogram råolje.

Norge, Sverige og Danmark har hatt lavere strømpriser enn gjennomsnittet i EU i perioden 2020–2025.²⁵⁰ Norge har hatt de laveste strømprisene for husholdninger, mens for andre strømbrukere lå Norge lavest i pris fram til 2021, men prisen i Sverige og Finland har etter dette vært på samme eller lavere nivå. Som beskrevet i kapittel 9 kan høye strømpriser skape sterkere økonomiske insentiver til energisparing. Ifølge NVEs analyser vil Norge også i årene framover i gjennomsnitt ha lavere strømpriser enn de fleste europeiske land, ettersom den regulerbare vannkraften fortsatt gir høy fleksibilitet og jevnere prisutvikling i det norske og nordiske kraftsystemet.²⁵¹

12.2 Barrierer og virkemidler i Norden

Sintef har kartlagt energipolitikk, tiltak og resultater på tvers av de nordiske landene (Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige og Færøyene).²⁵² Rapporten fra 2025 peker på at til tross for ambisiøse mål og omfattende virkemiddelbruk må tiltakene i alle land styrkes for å overkomme økonomiske, kompetansemessige og regulatoriske barrierer. Økt nordisk samarbeid om beste praksis, styrket finansiering og bedre koordinering, samt utnyttelse av husholdningenes økte bevissthet etter energikrisen, betraktes som viktige grep for å forbedre energieffektiviteten. Rapporten viser flere likhetstrekk mellom de nordiske landene:

- **tydelige mål for energieffektivisering:** ambisiøse mål for redusert energibruk, økt fornybarandel og karbonnøytralitet
- **skreddersydde strategier:** en kombinasjon av regelverk, frivillige avtaler, økonomiske insentiver og teknologiske løsninger
- **felles barrierer:** finansielle begrensninger, mangel på kompetanse, byråkratiske prosesser og lave energipriser
- **husholdningenes rolle i kriser:** økt bevissthet blant husholdninger og sterkere politisk oppmerksomhet som følge av energikrisen i 2021–2023

Eksempler på **god praksis** i de nordiske landene:²⁵³

- **Danmark: Minimumskrav og energieffektiviseringskrav i bygg.** Danmark har sterke regulatoriske krav for både nye og eksisterende bygg som sikrer at energieffektivitet er integrert i planleggingen over tid. Myndighetene samarbeider tett med industrien gjennom en energispareordning der energiselskaper stimuleres til å gjennomføre energieffektivisering.
- **Sverige: Energieffektiviseringsnettverk for små og mellomstore bedrifter.** Sverige har etablert nettverk i industrien som fremmer samarbeid og kunnskapsdeling. I tillegg har landet konkrete programmer som retter seg mot utvikling og spredning av lavenergibygninger.

²⁵⁰ Eurostat: Electricity prices for household consumers og Electricity prices for non-household consumers: Purchasing Power Standard.

²⁵¹ NVE. (2025). *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2025*.

²⁵² Sintef. (2025). *Energy Efficiency in the Nordics*.

²⁵³ Jf. blant annet Sintef. (2025). *Energy Efficiency in the Nordics*.

- **Finland: Energieffektiviseringsavtaler i industrien.** Finland har etablert omfattende frivillige avtaler som dekker over 90 prosent av industrien, der aktørene forplikter seg til konkrete energieffektiviseringstiltak og årlig rapportering. NVE opplyser i intervju at direktoratet har samarbeidet med Finland, som ifølge NVE har kommet lenger i arbeidet med **energiindikatorer**.
- **Island: Subsidier for varmepumper og fornybar oppvarming.** Island har sterke støtteordninger for varmepumper og geotermisk oppvarming i bygg. I industrien spiller Energifondet en sentral rolle, gjennom økonomisk støtte til energieffektivisering og omlegging til ren energi.
- **Norge: Støtteordninger for bygg og industri gjennom Enova.** Norge har programmer for lavenergihus og lavenergistandarder i byggeprosjekter. I industrien kombineres klima- og energieffektiviseringstiltak med investeringsstøtte og skatteinsentiver for energieffektive teknologier.

Energidepartementet oppgir at de har dialog med andre land om EU-direktiver knyttet til bygg og energieffektivisering, blant annet ved spørsmål om implementering.

Departementet ser særlig hen til andre nordiske land, ettersom rammebetingelsene i større grad ligner de norske. Departementet og NVE deltar i EUs «concerted action» om energieffektiviseringsdirektivet. I tillegg deltar Energidepartementet i Det internasjonale energibyråets (IEA) arbeidsgruppe om energieffektivisering. NVE opplyser i intervju at direktoratet i tillegg har hatt dialog med andre EU-land om nye krav til utnyttelse av overskuddsvarme samt om energimerking av bygg og om energikartlegging i store foretak.

NVE sier at også de ser det som formålstjenlig å se mest hen til nordiske land i energieffektiviseringsarbeidet, og ha tett samarbeid med Sverige. De har samarbeidet med nordiske land om energimerkeordningen for produkter og hatt arbeidsmøte om energikartlegging i store foretak. Andre land har ifølge NVE valgt veldig ulike løsninger for energikartlegging. På grunn av høye priser i Europa har oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot kampanjer om adferdstiltak for strømsparing. NVE viser i intervju også til at Tyskland har ny varmelov og krav om utnyttelse av varme.

12.3 Norsk implementering av energirelevant EU-regelverk

EU har over mange år skjerpet kravene til energieffektivisering. De viktigste direktivene på dette området er energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet, men også andre direktiver påvirker arbeidet, blant annet fornybardirektivet og økodesigndirektivet.²⁵⁴

- **Energieffektiviseringsdirektivet (EED)** ble vedtatt i 2012. Et endringsdirektiv ble vedtatt i 2018 og direktivet ble revidert 2023.²⁵⁵ Direktivet har som hovedformål å redusere energibruken i EU/EØS, bidra til å nå klimamålene og sikre effektiv utnyttelse av energi. EED 2012/2018 ble innlemmet i EØS-avtalen i juli 2025. Elementene i

²⁵⁴ Energidepartementet. (2025, 23. januar). *Spørsmål og svar om fornybardirektivet fra 2018*.

²⁵⁵ Prop. 136 S (2024–2025), jf. Innst. 423 S (2024–2025), Prop. 100 L (2022–2023), jf. Innst. 360 L (2022–2023).

direktivet som krevde lovendringer var allerede fulgt opp i norsk lov, og regjeringen opplyste at det ikke var nødvendig med lovendringer for å ta inn direktivet.²⁵⁶ Revisjonen fra 2023 skjerper kravene og er per juni 2026 ikke tatt inn i EØS-avtalen.

- **Bygningsenergidirektivet (EPBD)** ble vedtatt av EU i 2002. Det ble vedtatt et nytt bygningsdirektiv i 2010 som ble revidert i 2018. Det nyeste bygningsdirektivet ble vedtatt i 2024.²⁵⁷ Direktivet fra 2002 ble innlemmet i EØS-avtalen i 2004 og direktivet fra 2010 ble innlemmet i EØS-avtalen i 2022. Det reviderte 2018-direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2025. Flere krav samsvarte allerede med norsk praksis, men regjeringen har varslet lovendringer ved gjennomføringen av 2018-revisjonen. Direktivet fra 2024 skal redusere energibruken i bygg, bidra til å nå klimamålene og sikre en gradvis overgang til en bygningsmasse med nullutslipp innen 2050. Dette direktivet er per juni 2026 ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Vedlegg 4 viser hovedinnholdet i og tidslinjene for disse to direktivene.

NVE har på oppdrag av Energidepartementet gjennomgått de siste revisjonene av direktivene og sett på konsekvenser for Norge ved implementering. NVE vurderer at en gjennomføring av EUs reviderte energieffektiviseringsdirektiv fra 2023 og bygningsenergidirektiv 2024 vil få økonomiske, administrative og rettslige konsekvenser for Norge. Departementet oppgir i tilbakemelding på rapporten at direktivene fortsatt er under vurdering, og at det er for tidlig å si noe om konsekvensene. De påpeker at konsekvensene av direktivene for eksempel er avhengig av hvordan Norge definerer nullutslippsbygninger. Det er opp til hvert land å definere nivået innenfor rammene av direktivet, og Norge har ikke definert dette nivået ennå. Videre vil eventuelle norske tilpasninger kunne påvirke konsekvensene av å ta direktivet for Norge.

Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) ble vedtatt i 2022 og utvider og standardiserer bærekraftsrapportering på blant annet energibruk, energieffektivitet og bygningsrelaterte indikatorer, på tvers av land og bransjer. Slik kan banker, investorer, kunder og myndigheter forstå tallene og sammenligne dem. Direktivet kobler rapporteringen til EU-taksonomien (felles «klassifisering» av hva som kan regnes som grønt) og finansmarkedene, slik at finansiering lettere kan styres mot dokumenterte bærekraftige løsninger. CSRD ble tatt inn i norsk rett i 2024.²⁵⁸ I 2025 vedtok EU endringer i CSRD som snevrer inn hvilke foretak som omfattes, og justerer rapporteringstidslinjene.²⁵⁹ Endringsdirektivet trådte i kraft i EU i mars 2026, og gis virkning fra 2027. Finansdepartementet fremmet lovforslag som gjennomfører direktivendringene til Stortinget i juni 2026.

Foreningen Grønn Byggallianse opplyser i intervju at taksonomien og kravene i CSRD er viktige drivere for energieffektivisering i næringsbygg. Virksomheter som rapporterer i henhold til CSRD, etterspør bygg med god miljø- og energistandard, og taksonomikriterier brukes av mange banker som betingelse for grønne lån. Imidlertid

²⁵⁶ Prop. 136 S (2024–2025), jf. Innst. 423 S (2024–2025).

²⁵⁷ Prop. 126 S (2024–2025), Innst. 426 S (2024–2025), EØS-komiteens beslutning nr. 135/2022.

²⁵⁸ Prop. 57 L (2023–2024) *Endringer i regnskapsloven mv. (bærekraftsrapportering)*, jf. Innst. 343 L (2023–2024).

²⁵⁹ Finansdepartementet (2026, 17. februar). *Bærekraftsrapportering*.

oppfatter Grønn Byggallianse at vedtatte endringer har skapt usikkerhet om EU-reglene vil bli en sterk driver for energieffektivisering de nærmeste årene, og noen aktører er nå avventende til energieffektivisering.

Når EU vedtar eller endrer regelverk, gjelder ikke endringene i Norge før de er innlemmet i EØS-avtalen og deretter gjennomført i norsk lov.²⁶⁰ Bygningsenergidirektivet og energieffektiviseringsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen 12 og 13 år etter at de ble vedtatt i EU.²⁶¹ Mange av kravene i direktivene var imidlertid allerede gjennomført i norsk lov da direktivene ble innlemmet. De siste endringene i energieffektiviseringsdirektivet (2023) og bygningsenergidirektivet (2024) er per juni 2026 ikke tatt inn i EØS-avtalen. Dette medfører at Norge har hatt et etterslep i implementeringen av EU-regelverk på energiområdet i hele perioden 2015–2025. Departementet påpeker at det alltid vil være et naturlig etterslep på EU-direktiv i Norge, siden direktivene ikke automatisk trer i kraft i Norge samtidig som i EU.

Som EU-medlemmer innlemmer Danmark, Finland og Sverige EU-direktiver direkte i nasjonal lovgivning, og de deltar også i utformingen av regelverket.²⁶² Dette gir kortere vei fra EU-vedtak til nasjonal gjennomføring. Norge og Island, som EØS-medlemmer, tilpasser EU-regelverket gjennom EØS-prosessen. Vi implementerer i stor grad de samme direktivene, men med større fleksibilitet i tidspunktet og i nasjonal utforming.²⁶³

Norsk Industri peker i intervju på at etterslepet i implementeringen kan føre til uforutsigbarhet og svekke konkurranseevnen til norsk næringsliv. Ifølge Norsk Industri er det usikkerhet knyttet til *når* og *hvordan* EU-vedtakene og kravene vil gjelde, og denne usikkerheten gjør investeringsbeslutninger vanskeligere. EØS-utvalget slo i NOU 2024: 7 fast at uklarheter og forsinkelser i innlemmelsen av EU-regelverk skaper betydelig usikkerhet og kan drive investeringer ut av landet og svekke norsk påvirkning i EU-prosesser.²⁶⁴

Når EU skjerper regelverk mens Norge avventer innlemmelse, oppstår et regelgap der EU-krav i en mellomfase kan bli strengere enn de norske. Norsk Varmepumpeforening mener dette også kan bidra til svakere oppnåelse av målene om energieffektivitet.²⁶⁵ I 2024 sendte 23 norske bedrifter og organisasjoner et brev til EU-kommisjonen der de ba om en klar tidsfrist for å innføre EUs energieffektiviseringsdirektiv (2023) i norsk lov, med begrunnelse i at manglende implementering fører til at Norge mangler klare mål for energieffektivisering i bygg og svekker norske bedrifters konkurranseevne i EU-markedet.²⁶⁶

²⁶⁰ Utenriksdepartementet. (2026, 4. februar). *Spørsmål og svar om EØS*.

²⁶¹ Europalov.no. (u.å).

²⁶² European Commission. (u.å.). *Implementing EU law*.

²⁶³ Utenriksdepartementet. (2026, 4. februar). *Spørsmål og svar om EØS*.

²⁶⁴ NOU 2024: 7. (2024) *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*.

²⁶⁵ Gullberg, A. T. & Larsen, K. (2024). *Energieffektiviseringsdirektivene*.

²⁶⁶ Ask, A. O. (2024, 9. mai). *23 norske aktører: Ber EU presse Norge til å innføre direktiv om energieffektivisering*.

Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

13 Revisjonskriterier

13.1 Mål om energieffektivisering

Energidepartementet har det overordnede ansvaret for energisektorens rammebetingelser og skal legge til rette for et effektivt og velfungerende kraftmarked. Energidepartementet skal også legge til rette for en samordnet og helhetlig petroleums- og energipolitikk og skal ivareta helheten i energieffektiviseringspolitikken.²⁶⁷

13.1.1 Mål om effektiv bruk av energi

Et av de overordnede målene for energipolitikken er å legge til rette for en effektiv bruk av energi.²⁶⁸ Formålet med energiloven er blant annet å sikre at bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte.²⁶⁹ I Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030* og Stortingets behandling av denne er mer effektiv bruk av energi fastlagt som ett av hovedområdene for energipolitikken fram mot 2030.²⁷⁰

Effektiv bruk av energi er sentralt for en kostnadseffektiv utvikling av kraftsystemet.²⁷¹ I Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* og tilleggsmelding Meld. St. 11 (2021–2022) viser energi- og miljøkomiteen til at den mest miljøvennlige energien er den som ikke brukes. Komiteen peker på at Norge har et stort potensial for energieffektivisering. Komiteen viser videre til at det er avgjørende for både det norske kraftsystemet og våre klimamål at vi bruker energi effektivt og unngår å bygge ut mer nett og kraftproduksjon enn nødvendig. Det vil spare oss for unødvendige kostnader og naturinngrep.²⁷²

13.1.2 Mål om redusert energiintensitet og redusert strømforbruk i bygg

Stortinget har også fastsatt konkrete mål for redusert energiintensitet og strømforbruk i bygg:

- Norges energiintensitet (energibruk/BNP) skal reduseres med 30 prosent innen 2030, i forhold til 2015.²⁷³ Energiintensiteten er et mål på hvor mye verdiskaping vi får ut av energien vi bruker.²⁷⁴ Økt bruk av elektrisitet for å erstatte mindre klimavennlige energikilder skal skje parallelt med at elektrisiteten brukes mer effektivt.²⁷⁵

²⁶⁷ Prop. 1 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2024–2025).

²⁶⁸ Prop. 1 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2024–2025).

²⁶⁹ Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) LOV-1990-06-29-50, § 1-2 (Formål).

²⁷⁰ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

²⁷¹ Prop. 1 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 9 S (2024–2025).

²⁷² Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021), Representantforslag om å forlenge strømkompensasjonen, Representantforslag om å bygge opp en kraftfull norsk havvindsatsing, Representantforslag om energipolitikk for fremtiden, Representantforslag om hurtigspor for flytende havvind, Representantforslag om uavhengige konsekvensutredninger i vindkraftsaker og Representantforslag om energi for fremtiden*.

²⁷³ Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Innst. 401 S (2015–2016).

²⁷⁴ Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*.

²⁷⁵ Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Innst. 401 S (2015–2016).

- Strømbruken i den totale bygningsmassen skal reduseres med 10 TWh innen 2030 sammenlignet med 2015.²⁷⁶ I perioden 2016–2023 gjaldt målet energibruk i eksisterende bygg.²⁷⁷

13.2 Krav til virkemidler og ressursbruk

13.2.1 Samordning og organisering av virkemidlene for energieffektivisering

I Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* og Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)* viser et flertall i energi- og miljøkomiteen til at det er behov for å vurdere en bedre samordning av eksisterende virkemidler og for å etablere nye virkemidler og vurdere hvilke virkemidler som skal til for å utløse potensialet for energieffektivisering. Flertallet i komiteen mener at midlene som blir overført fra nett tariffen husholdningene betaler til Enova, også skal komme husholdningene til gode. Derfor må det vurderes behov for og innretning på nye energieffektiviseringsprogrammer rettet mot husholdninger og forbrukere.²⁷⁸

13.2.2 Virkemidler for å utløse potensialet for energieffektivisering i bygg

I Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* og Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)* uttaler energi- og miljøkomiteen at renovering av boliger og gjennomføring av tiltak for energieffektivisering vil være attraktivt og lønnsomt for mange. Imidlertid peker komiteen på at flere av tiltakene er kostbare, og mange husholdninger vil derfor være avhengige av gode tilskuddsordninger for å få realisert energieffektiviseringspotensialet i boligen.²⁷⁹

Energi- og miljøkomiteen²⁸⁰ ba regjeringen om å vektlegge flere forhold blant annet

- at vanlige folk skal kunne gjennomføre fornuftige tiltak i eget hjem
- at husholdninger med lave inntekter også skal ha mulighet til få energioppgradert sine boliger
- at midlene som blir overført fra nett tariffen til Enova fra husholdningene, også skal komme husholdningene til gode
- at selv om energieffektivisering ikke er en del av Enova-avtalen, skal Enova bidra til å finne gode løsninger som tar hensyn til behovet for et effektivt energisystem

²⁷⁶ Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2024, jf. Meld. St. 2 (2023–2024) *Revidert nasjonalbudsjett 2024*, jf. Innst. 447 S (2023–2024). Vedtak 915.

²⁷⁷ Innst. 401 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Meld. St. 25 (2015–2016).

²⁷⁸ Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)*.

²⁷⁹ Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)*.

²⁸⁰ Ved en samlet komité og/eller flertallet.

- at kommende revisjon av byggt teknisk forskrift må inneholde tilpassede krav til energieffektivisering ved rehabiliteringer
- at offentlige innkjøp må benyttes til å fremme miljøvennlige bygg og høyere energistandarder ved leie eller kjøp av nye lokaler
- at i arbeidet med en langsiktig strategi for energieffektivisering må også renovering av bygninger vurderes

Komiteens flertall uttalte at det er viktig å etablere en langsiktig plan for hvordan målet om 10 TWh energieffektivisering i bygg innen 2030 skal nås. Komiteens flertall viste til at det er avgjørende at tiltakene som retter seg inn mot husholdningene, stimulerer til iverksetting av effektive ENØK-tiltak²⁸¹, som kan være alt fra alternative oppvarmingsløsninger som fjernvarme og bioenergi, etterisolering og energieffektive vinduer, og at egeninnsats verdsettes. Et bedre samspill mellom kraftsystemet, fjernvarmesystemet og mulighetene for forbrukerfleksibilitet er avgjørende for å effektivisere energibruken i bygg.²⁸²

Stortinget fattet samtidig en rekke anmodningsvedtak som gjaldt energieffektivitet i bygninger, blant annet om å rapportere på målet om energisparing i bygg, utrede energisparesertifikater, vurdere aktuelle virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygg og vurdere å opprette en prøveordning om støtte til kompetanseheving for håndverksbedrifter.²⁸³

13.2.3 Virkemidler for å utløse potensialet for energieffektivisering i industri

I Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* og Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggs melding til Meld. St. 36 (2020–2021)* viser energi- og miljøkomiteen til at det er et stort potensial for energieffektivisering i industri og næringsvirksomhet.²⁸⁴ I et anmodningsvedtak i forbindelse med behandlingen av saken ba Stortinget regjeringen om å utrede krav om utnyttelse av spillvarme fra prosesser som avgir mye varme, for eksempel industrianlegg, avfallsforbrenning, datasentre, hydrogenproduksjon og energiproduksjonsanlegg, der det er egnet.²⁸⁵

I mai 2023 vedtok Stortinget endringer i energiloven. Endringene innebar blant annet nye krav om at nye industri- og energianlegg med yteevne på minst 20 megawatt (MW) og datasentre med mer enn 2 megawatt (MW) samlet tilført elektrisk effekt må gjøre en kostnøtteanalyse for utnyttelse av overskuddsvarme.²⁸⁶

²⁸¹ Begrepet ENØK står for energioekonomisering og dreier seg om hvordan man kan bruke energi på en mer økonomisk måte.

²⁸² Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggs melding til Meld. St. 36 (2020–2021)*.

²⁸³ Anmodningsvedtak XXXII til XXXVI, jf. Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggs melding til Meld. St. 36 (2020–2021)*. Votering i Stortinget 10. juni 2022.

²⁸⁴ Innst. 446 S (2021–2022) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggs melding til Meld. St. 36 (2020–2021)*.

²⁸⁵ Anmodningsvedtak. XXXI (enstemmig vedtatt) 10. juni 2022.

²⁸⁶ Prop. 100 L (2022–2023), Innst. 360 L (2022–2023), Lovvedtak 68 (2022–2023). Stortingets første og andre gangs behandling hhv. 25. og 31. mai 2023.

I forbindelse med behandlingen av endringsloven viste energi- og miljøkomiteen til at vi i Norge har et stort potensial for energieffektivisering, altså å utnytte tilgjengelig energi best mulig, og at Norge er forpliktet til å lage en plan for energieffektivisering i bygg som kan frigjøre 10 TWh innen 2030. Komiteen viste til at spillvarme fra industri eller avfallsforbrenning kan benyttes som energikilde i fjernvarmeanlegg. Både fjernvarme og bergvarme kan bidra til redusert forbruk av strøm og dermed frigi elektrisitet til andre formål.²⁸⁷

Med endringene i energiloven i mai 2023 ble det også innført krav om at store foretak regelmessig skal gjennomføre en energikartlegging.²⁸⁸ Dette er en systematisk kartlegging av energibruken i et foretak med sikte på å få oversikt over mulige energieffektiviseringstiltak. Kartleggingen omfatter bygninger, industriprosesser, transport og andre aktiviteter. En energikartlegging kan avdekke lønnsomme energieffektiviseringstiltak.²⁸⁹

13.2.4 Effektive virkemidler og ressursbruk

Med hjemmel i Grunnloven har Stortinget fastsatt bevilgningsreglementet. Bevilgningsreglementet stiller krav om at utgiftsbevilgningene skal disponeres til det formålet Stortinget har forutsatt, og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

I forvaltningsloven er det nedfelt et krav om at forvaltningsorganer skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før de treffer et vedtak.²⁹⁰

Det framgår av St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* og Stortingets behandling av denne at før tiltak iverksettes, må det ansvarlige forvaltningsorganet (departementet og underliggende etater) ha en oppfatning om hvilket virkemiddel som virker best. Dette krever kjennskap til årsakssammenhenger og evne til å evaluere tiltak. Om resultatene ikke er i samsvar med de politiske målene, skal tiltakene revurderes.²⁹¹

14 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I dette kapittelet beskriver vi undersøkelsens metodiske tilnærming og gjennomføring. Vi gjør også rede for avgrensninger og undersøkelsesperiode.

14.1 Undersøkelsesperiode

Undersøkelsesperioden er 2015–2025, og kvantitative analyser dekker denne perioden, der disse dataene er tilgjengelig. Perioden tar utgangspunkt i startåret for Stortingets mål

²⁸⁷ Innst. 360 L (2022–2023).

²⁸⁸ Prop.100 L (2022–2023), Innst. 360 L (2022–2023). Lovvedtak 68 (2022–2023).

²⁸⁹ Prop.100 L (2022–2023), Innst. 360 L (2022–2023).

²⁹⁰ *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 17 Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt.

²⁹¹ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 77, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

for redusert energiintensitet og energibruk i bygg. For vurderingen av virkemidler har vi tatt utgangspunkt i mest mulig oppdaterte data og opplysninger.

14.2 Analyse av statistikk og kvantitative data

14.2.1 Analyser av utvikling i energi- og strømbruk, forklaringsfaktorer og energieffektivitet

Energieffektivitet handler om hvor mye energi som trengs for å produsere en vare eller levere en tjeneste. I teorien måles dette som energibruk per produsert enhet, men slike data finnes i dag ikke på sektornivå eller på nasjonalt nivå. Derfor brukes gjerne bruttonasjonalprodukt (BNP) eller bruttoprodukt som aktivitetsmål.²⁹² Når energibruken holdes opp mot et slikt mål, får vi energiintensitet, som viser hvor mye verdiskaping vi får ut av energien. Stortingets mål om å redusere energiintensiteten med 30 prosent fra 2015 til 2030 måles ut fra innenlands energibruk og verdiskaping målt i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge. Energibruken omfatter netto innenlands sluttforbruk eksklusivt råstoff og energibruken i kraft- og vannforsyning og petroleumssektoren.²⁹³ BNP for Fastlands-Norge inkluderer merverdien av all norsk produksjon utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.²⁹⁴ Som følge av de ulike avgrensningene er det ikke fullt samsvar mellom innelands energibruk og BNP for Fastlands-Norge. For eksempel inngår raffinerivirksomhet i BNP for Fastlands-Norge, men ikke i energibruken.

For å vise status for energiintensitet opp mot Stortingets mål har vi hentet tall for framskrivninger mot 2030 for BNP fra Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Her er tallene i faste 2015-kroner. Framskrivningene fra NVE for innenlands energibruk er hentet fra Prop 1 S (2025–2026) Energidepartementet. For å få de historiske tallene sammenlignbare med framskrivningene har vi hentet tall fra vedlegget til NVEs *Energibruksrapporten 2025* både for BNP (i faste 2015-kroner) og innenlands energibruk for perioden 2015 til 2024.²⁹⁵ SSBs statistikk for BNP for 2025 er i faste 2023-kroner, og ikke i 2015-kroner. For å kunne sammenligne med tallene fra *Perspektivmeldingen* har vi derfor valgt å ikke oppdatere med 2025-tall i denne analysen.

Utviklingen i energi- og strømbruk er basert på data fra Statistikkbanken til SSB. For strømbruk i bygg er gatelys og informasjon og kommunikasjon, inkludert datasentre, tatt ut av tjenesteytende sektor, siden dette ikke inngår i byggmålet. Fordi en stor del av energi- og strømforbruket i bygg går til oppvarming, er tallene temperaturkorrigert ved hjelp av graddagsmetoden. Den oppvarmingsavhengige energibruken justeres da etter forholdet mellom et normalår og årets faktiske temperatur. Korrigeringen bygger på NVEs energigraddagstall basert på data fra Meteorologisk institutt, med normalperioden 1991–

²⁹² SSB. (2019). *Hva er energiintensitet, og hvordan kan den måles?* https://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/390074?_ts=16b6e69c168.

²⁹³ Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, Boks 16.2, jf. Innst. 401 S (2015–2016).

²⁹⁴ SSB. (2024, 19. mars). *Hva er egentlig BNP?* <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/nasjonalregnskap/artikler/hva-er-egentlig-bnp>

²⁹⁵ NVE. (2025). *Vedlegg til Energibruksrapporten 2025*. Rapport nr. 28/2025 November 2025. <https://www.nve.no/energi/energisystem/energibruk/energibruksrapporten/>.

2020. NVE legger til grunn at all bruk av fjernvarme og biobrensler går til oppvarming og vi har derfor korrigert disse energibærerne i både boliger og yrkesbygg. Fossile brensler er kun korrigert i boliger, siden en del av forbruket i yrkesbygg består av drivstoff til Forsvaret og ikke kan skilles fra oppvarmingsbruk.²⁹⁶ Elektrisitetsforbruket er korrigert av NVE, basert på at 57 prosent av strømbruken i boliger og 33 prosent i yrkesbygg går til oppvarming.

Vi har undersøkt utviklingen i energi- og strømbruk samlet i hele Norge og per sektor. Vi har analysert innenlands sluttbruk både på nasjonalt nivå, sektornivå og for enkelt næringer. Vi har også analysert utviklingen i energibrukssammensetningen gjennom inndeling per energiform. Dette er gjort for å vise overgangen fra fossile til fornybare energiformer, som i mange tilfeller kan føre til bedre energieffektivitet, selv om strømbruken kan øke. Det kan også vise at en reduksjon i strømbruk ikke nødvendigvis er energieffektivisering dersom energibruken i andre energiformer (for eksempel fjernvarme) øker.

I analysene har vi både vist utviklingen for de to målene, energiintensitet og strømbruk i bygg, og undersøkt forklaringsfaktorer til denne utviklingen. Til dette har vi kombinert statistiske analyser og dokumentanalyse. Vi har brukt SSBs statistikk om befolkningsutvikling, husholdninger, antall bygg fordelt på ulike typer bygg, sysselsetting, reallønn og strømpriser. Vi har også innhentet data fra NVE om utviklingen i antall solgte varmepumper og om deres beregninger for utviklingen i bygningsmassens areal i Norge, som er basert på NVEs egen energibruksmodell. Videre har vi gjennomgått rapporter fra NVE, konsulentselskaper og forskningsinstitusjoner som omhandler årsaker til utviklingen i energi- og strømbruk i perioden 2015–2025.

For å analysere utviklingen i energieffektivisering i bygg og industri, jf. problemstilling 1, har vi forsøkt å finne informasjon og indikatorer som måler dette. Dette har vært krevende på grunn av at informasjon mangler og at det er svakheter i datagrunnlaget, men vi har funnet noe informasjon som vi har brukt som indikatorer i undersøkelsen.

- Vi har analysert energiintensitet i to sektorer (industri og tjenesteytende sektor) ved å sette SSBs tall for bruttoprodukt per næringsgruppe opp mot energibruk.
- Vi har analysert energi- og strømbruk per person over tid, i boliger og yrkesbygg.

Selv om dette kan være gode indikatorer for å måle energieffektivitet gjør strukturelle endringer, også innen enkeltsektorer, det vanskelig å si noe eksakt om utviklingen i energieffektivitet ut fra disse intensitetsindikatorene. Det kunne også vært relevant å se på energibruk opp mot utvikling i bygningsmassen (areal), men ettersom statistikken over arealutvikling og bygningsmasse i dag er mangelfull, har det ikke vært mulig.

Videre har vi brukt data fra EUs statistikkontor, Eurostat, for å belyse hvordan Norge ligger an med hensyn til energibruk og energieffektivisering sammenlignet med Sverige, Danmark og EU som helhet. Vi har innhentet data for utvikling i energibruk,

²⁹⁶ Korrigeringer for temperatur for all energibruk (alle energiformer) har vi gjort basert på tall fra NVE. NVE har temperaturkorrigert strømbruken.

energiintensitet, energibruk per innbygger, fornybarandel og strømpriser. Eurostat, samler inn og publiserer statistikk slik at det er mulig å sammenligne land. Tallene for Norge som presenteres i kapittel 5 og 9, basert på SSB, avviker fra rapporteringen i Eurostat. Ifølge SSB skyldes avvikene i hovedsak metodiske forskjeller mellom statistikkildene, herunder ulikheter i definisjoner, avgrensninger og beregningsmetoder. Blant annet inkluderer Eurostat omgivelsesvarme som varmepumper utnytter i energibruken, mens det gjør ikke SSB i energibalansen. Eurostat bruker samlet BNP som mål på verdiskapning i energiintensitetsmålingen, mens Stortingets mål er for BNP for Fastlands-Norge.

Dataene er behandlet i analyseverktøyet R (via RStudio). Resultatene er kvalitetssikret gjennom faglige gjennomganger med SSB og NVE.

14.2.2 Analyser av Enovas støtte til energieffektiviseringsprosjekter

Vi har innhentet data fra Enova om energieffektiviseringsprosjekter de har gitt støtte til i bygg- og industrisektoren i perioden 2015–2025. Vi har brukt dataene til å analysere utviklingen i antall prosjekter og støttebeløp til ulike programmer i undersøkelsesperioden, samt estimerte kontraktsfestede energieffektiviseringsresultater fra prosjektene. Vi har også fått Enovas framskrivninger, for både støttebeløp og estimerte energieresultater. På grunn av usikkerhet i estimatene for framskrevne støttebeløp har vi i samråd med Enova kun brukt tallene for estimerte energieresultater i våre analyser.

Dataene er behandlet i analyseverktøyet R (via RStudio). Resultatene er kvalitetssikret av Enova.

Utvalg

Enova gir støtte til gjennomføring av prosjekter. Et *prosjekt* beskriver i denne sammenhengen den samlede aktiviteten som søkeren skal gjennomføre, og som ligger til grunn for tildelt støtte. Et prosjekt identifiseres i databasen ved en unik saks-ID (SID). *Prosjekteier* er aktøren som søker og tildeles støtte fra Enova, og som eier og er ansvarlig for gjennomføringen av det omsøkte og støttede prosjektet. Prosjekteieren søker på støtte gjennom utlyste *støtteprogrammer*.

Enova har for vår analyse identifisert tiltak og programmer som reelt sett kan betraktes som energieffektivisering innen bygg- og industrisektoren. Representanter for industrien vi har intervjuet, bekrefter at dette er de mest vesentlige programmene for deres energieffektiviseringssøknader. Tiltak og programmer har endret seg i løpet av undersøkelsesperioden slik at de ikke er direkte sammenlignbare, men Enova har gjort en kategorisering av tiltakene for vår analyse.

Mange prosjekter som får Enova-støtte, har både et energiformål og et klimaformål. Støttebeløpet som er med i våre analyser, er det samlede støttebeløpet til prosjektene, og flere prosjekter vil derfor også ha som mål å bidra til utslippsreduksjoner, i tillegg til energieffektivisering. Dette medfører at det er vanskelig å gjøre analyser ved å se på sammenhengen mellom støttebeløpet og resultatene. Spesielt innen industri er energi- og

klimaprosjekter ofte sammenfallende. Innen bygg gjelder dette i mindre grad, da det i den sektoren er lite gjenværende direkte klimagassutslipp.

Energieresultater

Med (*energi*)tiltak menes de konkrete fysiske investeringene eller andre tilpasninger som besluttet av prosjekteieren innenfor det støttede prosjektet. Et støttet prosjekt kan bestå av ett enkelt eller flere samvirkende energitiltak. Prosjektets *energiresultat* framkommer alltid som en differanse mellom tiltakene i det omsøkte prosjektet og prosjekteierens sannsynlige alternative investering (nullalternativet). Det Enova gir støtte til, er altså den netto «forbedringen» det støttede prosjektet representerer, sammenlignet med de tiltakene prosjekteier ville valgt uten Enova-støtte.

En del av prosjektene som Enova deler ut støtte til, vil ha et kontraktfestet energiresultat som følge av tiltaket. Med *kontraktfestet energiresultat* menes den forventede årlige energieffekten knyttet til energi (målt i kWh) som prosjektet oppnår i driftsfasen. Energiresultatet antas oppnådd hvert år fra prosjektets sluttdato og gjennom prosjektets antatte levetid.

I vår analyse framstilles Enovas *direkte* bidrag i undersøkelsesperioden som de estimerte årlige energiresultatene til prosjekter støttet fra 2015 til 2025, akkumulert for perioden.

Enova har beregnet fire variabler for måling av energieffektivisering for Riksrevisjonen:

- reduksjon i behovet for levert energi totalt (MINUS_EL_LEVERT_kWh)
- reduksjon i behovet for levert elektrisk energi (MINUS_ENERGI_LEVERT_kWh)
- reduksjon i energibruk totalt (MINUS_EL_NETTO_kWh)
- reduksjon i bruk av elektrisk energi (MINUS_ENERGI_NETTO_kWh)

Det er også gitt støtte til prosjekter der Enova ikke har et kontraktfestet energiresultat. I analysen vår skiller vi mellom prosjekter som har 0 i kontraktfestet energiresultat, og de som har et positivt kontraktfestet energiresultat. Enova oppgir at prosjektene med null i kontraktfestet resultat likevel kan gi konkrete energieffektiviseringsgevinster, men at usikkerheten rundt disse er så stor at Enova mener de ikke bør regnes med som en del av de direkte effektene. Dette gjelder for eksempel støtte til energiledelse og energirådgivning. Slike tiltak kan føre til at det gjennomføres konkrete energitiltak på et senere tidspunkt, som ofte også får støtte (gjennom nye søknader), og som gjennom disse tiltakene har konkrete resultater som beregnes.

I tillegg til de direkte energiresultatene fra prosjektene som støttes, vil Enovas støtte også kunne bidra til mer *indirekte* effekter, for eksempel som følge av varige markedsendringer. Disse effektene måles ikke og er ikke med som en del av våre kvantitative dataanalyser, men belyses gjennom kvalitative beskrivelser fra Enova.

14.3 Dokumentanalyse

Dokumentinnhenting og analyse, supplert av intervjuer, har vært den sentrale metoden for å besvare problemstilling 2 og 3 om barrierer og virkemidler (jf. kapittel 2). Følgende hovedspørsmål har vært førende i analysen av dokumentene:

- Hva er de mest sentrale barrierene for energieffektivisering i bygg og industri?
 - Hvordan rangeres barrierene?
 - Hvordan er samspillet mellom barrierene?
 - Hva er de mest sentrale virkemidlene som skal bidra til å redusere barrierene?
 - Hvordan er virkemidlene innrettet?
 - Hva er effekten av virkemidlene på barrierene?

Undersøkelsen kombinerer både kvalitative og kvantitative metoder for å besvare problemstillingene. Dokumentanalysen har gitt kvalitativ informasjon og vurderinger av både barrierer og virkemidler, mens resultater og enkelte effekter av virkemidler er belyst kvantitativt der slik informasjon finnes. I undersøkelsen har vi gjennomgående etterspurt kvantitative data om resultater og effekter av virkemidlene. For de fleste virkemidlene foreligger det ikke data for forventede og faktiske effekter i form av energibesparelser, se vedlegg 3. For mange av virkemidlene, der det finnes estimerte data for resultater, er disse svært usikre. Analysen vår bygger derfor i hovedsak på kvalitative kilder som dokumenter og intervjuer med virkemiddelaktører og aktører innen bygg og industri.

Dokumentasjonen er hovedsakelig avgrenset til undersøkelsesperioden 2015–2025. Enkelte kartlegginger og undersøkelser går lenger tilbake i tid, som analyser av potensialet for energieffektivisering i industrien (2009) og Enovas potensial- og barrierestudie (2012).

Kildene i dokumentanalysen kan sorteres i følgende hovedkategorier:

- større undersøkelser og analyser av barrierer og virkemidler for energieffektivisering
- evalueringer av virkemidler
- årsrapporter fra statlige virksomheter som Enova, Husbanken m.fl.
- forskningsartikler om energivalg og energieffektivisering av boliger
- offentlige utredninger og regjeringens handlingsplaner
- rapporter og innspill til høringsprosesser fra interesseorganisasjoner innen bygg og industri

I tillegg har vi innhentet noe intern dokumentasjon fra Enova og NVE. Innhentede dokumenter og analyser er vurdert opp mot hvordan de bidrar til å belyse problemstilling 2 og 3, hvor omfattende de beskriver barrierer og virkemidler, og hvilke aktører de gjelder. Videre har vi lagt til grunn anbefalte kilder fra intervjuer og referanselister i andre dokumenter.

Dokumentene er analysert ved å kategorisere barrierer, identifisere og gruppere virkemidler. Videre er det gjort en sammenligning av barrierer og utviklingen over tid på tvers av kilder i undersøkelsesperioden.

14.3.1 Analyser av barrierer for energieffektivisering

For å belyse barrierene for energieffektivisering i bygg og industri har vi innhentet flere sentrale og brede kartlegginger av barrierer i undersøkelsesperioden. Disse er undersøkelser gjennomført av fagmiljøer som Sintef, Multiconsult, Norsk Energi og forskningsprosjekter som Behaviour, og av konsulentbyråer som McKinsey & Company. Kartleggingene har gitt oss informasjon og analyser av ulike typer og kategorier av barrierer, samspillet og styrkeforholdet mellom barrierer og utviklingen over tid.

Barrierer for energieffektivisering i boliger og yrkesbygg er kartlagt i flere studier og undersøkelser fra 2011 til 2024. For boliger gjelder dette blant annet Enovas potensial- og barrierestudie (2012) og forskningsprosjektet Behaviour (2024), mens barrierer i yrkesbygg er undersøkt i Enovas studie (2012) og av Sintef (2020). I tillegg er barrierene for eksisterende bygningsmasse kartlagt av Multiconsult på vegne av NBBL i 2023.²⁹⁷ Intervjuer med aktører som Huseierne, NBBL, Norsk Eiendom og Grønn Byggallianse (2025) bekrefter og supplerer disse undersøkelsene.

Barrierer for energieffektivisering i industrien er kartlagt i flere studier og undersøkelser fra 2009 til 2022. Dette omfatter blant annet en potensialstudie som McKinsey gjorde for Enova i 2009, en ny rapport fra McKinsey for Enova om norsk industri i 2017, en barrierestudie av FME HighEFF fra 2018 og en industrirapport som Sintef og Oslo Economics utarbeidet i 2022. Sistnevnte viste at barrierene i industrien i hovedsak er de samme som i tidligere kartlegginger, noe flere av de største industriaktørene i Norge også bekrefter i intervjuer.²⁹⁸

I tillegg har vi analysert forskningsartikler fra NTNU og resultater fra forskningsprosjektet Behaviour (2024)²⁹⁹ for å få en mer kvalitativ innsikt i og forståelse av barrierene for energieffektivisering i boliger og blant husholdninger. NTNU-professor Christian A. Klöckner har sammen med andre forskere publisert flere artikler som omtaler blant annet motivasjon og barrierer (Klöckner et al., 2013), barrierenes påvirkning i beslutningsprosessen (Klöckner & Nayum, 2016), og barrierer og adferd blant husholdninger ved energirehabilitering (Peng & Klöckner, 2025). I tillegg har Sintef Byggforsk-prosjektene BESLUTT³⁰⁰ og SEOPP³⁰¹ gitt god innsikt i prosesser og valg blant husholdninger ved energioppgradering og utfordringene med beslutningsprosesser i borettslag og sameier.

²⁹⁷ Behaviour. (2024). *Spørreundersøkelse til husholdningene*; Enova. (2012). *Potensial og barrierestudie: Bakgrunnsrapport utført av Prognosesenteret AS i samarbeid med Entelligens AS*; Multiconsult. (2011). *Potensial og barrierestudie: Energieffektivisering i norske næringsbygg*; NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*.

²⁹⁸ Enova og McKinsey. (2009). *Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri*; Enova og McKinsey. (2017). *Norsk industri mot lavutslippssamfunnet*; FME HighEFF. (2018). *Barriers and enablers for industry implementation*; Oslo Economics og Sintef. (2022). *Industrien: Etterspørsel etter kraft, beslutningsfaktorer og energieffektivisering*.

²⁹⁹ Forskningsprosjektet Behaviour. (2020–2026). *Effekter av adferd i omstillingen til lavutslippssamfunnet*. <https://prosjektbanken.forskningsradet.no/project/FORISS/308772>.

³⁰⁰ Hauge et al. (2011). *Beslutningsprosesser i borettslag og sameier - Hva fører til bærekraftige oppgraderingsprosjekter?* <https://www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/0198cc574078-6737c53e-7db4-4dc6-ba44-541d24653b39/>.

³⁰¹ Forskningsprosjektet SEOPP. (2013–2016). *Systematisk EnergiOPPgradering av småhus fra 1960 – 1990*. <https://www.sintef.no/prosjekter/2013/seopp/>.

Undersøkelser av barrierer for energieffektivisering bruker forskjellige kategorier av barrierer. Hovedkategoriene av barrierer omtalt i forskningsrapporter mm. er økonomiske, praktiske og organisatoriske barrierer og barrierer knyttet til holdninger og adferd, informasjon og kunnskap. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og enkelte barrierer kategoriseres ulikt mellom undersøkelsene. Et hovedskille er mellom økonomiske og ikke-økonomiske barrierer. Forskningsprosjektet Behaviour med flere trekker fram at det er behov for å vektlegge også de ikke-økonomiske barrierene for å forstå energieffektivisering, prioriteringer og valg som gjøres av ulike byggeiere. Undersøkelsen har vist at det er stort samspill og gjensidig påvirkning mellom barrierer innad og mellom kategoriene. Gjennom vår analyse av barrierene har vi valgt å framstille disse i hovedkategoriene økonomiske barrierer og informasjons- og kompetansebarrierer. Dette skyldes behovet for å enklere og mer overordnet kunne framstille barrierene og samle industri og bygg i felles tabeller og kategorier. På grunn av dette har analysen også identifisert noen fellestrekk i barrierene mellom industri og bygg. Videre har det i analysen av hvordan virkemidler treffer og reduserer barrierer, vært nødvendig å bruke fleksible kategorier av barrierer og virkemidler. Innholdet i og analyser av barrierer fra undersøkelsene i vårt dokumentgrunnlag, som holdningsbarrierer og markedsbarrierer, er omtalt innenfor disse to hovedkategoriene.

14.3.2 Analyser av virkemidler for energieffektivisering

Dokumentanalysen er brukt til å kartlegge sentrale virkemidler for energieffektivisering, beskrive hvordan de er innrettet, og analysere hvordan de er ment å redusere barrierene. Analysen omfatter blant annet hvilke målgrupper virkemidlene retter seg mot, hvilke barrierer de skal bidra til å redusere, og sammenhengen mellom barrierer og virkemidler innenfor de to hovedkategoriene.

Undersøkelsen bygger på flere typer kilder, blant annet eksterne evalueringer av virkemidler, analyser fra kartlegginger av barrierer (jf. kapittel 14.3.1) og myndighetenes egne analyser av virkemiddelbruk. I tillegg inngår gjennomgang av foreslåtte endringer i virkemidler og tilhørende høringsinnspill fra berørte aktører.

Som supplement til dokumentanalysen har vi gjennomført intervjuer med sentrale aktører innen bygg og industri. Intervjuene belyser aktørenes erfaringer med virkemidlene og deres vurderinger av hvordan virkemidlene fungerer opp mot identifiserte barrierer.

Undersøkelsen omfatter en periode der flere virkemidler er etablert eller endret. Blant annet lanserte Enova nye og endrede støtteordninger i 2025, i forbindelse med nytt mandat og ny avtaleperiode. Det er også foreslått endringer i energikravene i byggt teknisk forskrift, der høringen ble avsluttet i mai 2026.

Det er begrenset tilgang på kvantitative data om resultater og effekter for flere av virkemidlene. For enkelte virkemidler, særlig juridiske virkemidler som endringer i energikrav i eksisterende bygg i byggt teknisk forskrift, foreligger det ikke estimer for forventede effekter i form av energibesparelser.

For virkemidler der det mangler kvantitative effektdata, bygger analysen derfor i hovedsak på kvalitative kilder. Dette inkluderer analyse av forsknings- og konsulentrapporter, samt interne dokumenter fra NVE og Enova. Intervjuene med aktører i bygg- og industrisektoren gir også informasjon om hvordan virkemidlene brukes i praksis, og hvilke forhold som påvirker aktørenes valg og gjennomføring av energieffektiviseringstiltak. Dette gir også forklaringer til hvorfor virkemidlene ikke leder til realisering av det økonomiske potensialet for energieffektivisering.

Om utarbeidelse av en virkemiddeltabell

Vi har kartlagt alle virkemidler av relevans for energieffektivisering og utarbeidet en virkemiddeltabell. Denne tabellen inneholder informasjon om virkemidlene. Mer forklaring på innholdet i tabellen framgår av vedlegg 3.

De viktigste kildene for kartleggingen av virkemidler er analyser, rapporter og evalueringer, virkemiddelaktørenes hjemmesider, høringsnotater og stortingsbehandlinger av proposisjoner i forbindelse med innføring av ordninger for økonomisk støtte, nye forskrifter eller nye krav i forskrifter, nyhetssaker fra regjeringen.no, høringsinnspill, handlingsplanen for energieffektivitet og budsjettproposisjoner.

En mer utvidet versjon av virkemiddeltabell inneholdt flere virkemidler og opplysninger enn det som framkommer i vedlegg 3. Denne utvidede versjonen har blitt gjennomgått og supplert av flere av de sentrale virkemiddelaktørene, især Energidepartementet. For å identifisere de virkemidlene som er mest sentrale for energieffektivisering har virkemiddelaktørene også uttalt seg om hvilke virkemidler de anser å være de viktigste for energieffektivisering. Virkemidlene som det ansvarlige departementet har vurdert å være viktige, er grunnlaget for virkemidlene som er med i en forenklet virkemiddeltabell som ligger i vedlegg 3.

14.4 Intervjuer

Intervjuer er i tillegg til dokumentanalysen brukt til å besvare problemstilling 2 og 3. Hensikten med intervjuene er å få fram ulike aktørers synspunkter og erfaringer med energieffektivisering og å få mer innsikt i forhold som ikke omtales i skriftlige kilder. Intervjuene er blitt gjennomført digitalt via Microsoft Teams eller fysisk.

Vi har intervjuet aktører som har ansvar for sentrale virkemidler for energieffektivisering. Videre har vi intervjuet representanter fra forskning og industri og interesseorganisasjoner som Norsk industri, Norsk eiendom og Huseierne. Disse aktørene har ulike roller, ansvar og interesser når det gjelder energieffektivisering og tiltak.

14.4.1 Intervju med virkemiddelaktører

I problemstilling 2 kartlegges barrierer for energieffektivisering i bygg og industri, og det gjøres en vurdering av hvordan virkemidlene reduserer disse. I problemstilling 3 gjøres en vurdering av styringen og samordningen av virkemidlene for energieffektivisering.

For å belyse problemstilling 2 og 3 har vi gjennomført følgende intervjuer:

- Vi har intervjuet Energidepartementet om definisjon av viktige virkemidler, målene, rapportering på målene, måloppnåelse, samordning, samarbeid og styring av energieffektivisering. Vi har også intervjuet Energidepartementet om etatsstyringen av NVE, avtalestyringen av Enova SF, bevilgningene til DiBK og Husbanken og oppfølgingen av disse bevilgningene
- Vi har intervjuet Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) om samordning av virkemidler, informasjon om og analyser av energibruk/strømbruk, tilsyn med energikartlegging og energimerkeordningen for bygninger og produkter, økodesignkrav og veilederrollen bl.a. for overskuddsvarme, for statlige planretningslinjer for klima og energi og overfor kommunene. Vi har også intervjuet NVE om deres koordineringsrolle, hvordan de styres, og måloppnåelse og framskrivninger av energibruk. Videre har vi intervjuet NVE om virkemidler som andre myndighetsaktører har ansvar for.
- Vi har intervjuet Enova SF om økonomiske støtteordninger til industri og byggeiere (yrkesbygg og boliger), energimerkeordningen for bygninger, energikartlegging og energisparekontrakter i kommuner og fylkeskommuner. Vi har også intervjuet Enova om deres virkemiddelfaglige fundament, hvordan de styres, og om deres mål og mandat.
- Vi har intervjuet Klima- og miljødepartementet om virkemidler for industrien, CO₂-kompensasjonsordningen, eierstyringen av Enova og etatsstyringen av Miljødirektoratet.
- Vi har intervjuet Kommunal- og distriktsdepartementet om byggteknisk forskrift, statlige planretningslinjer for klima og energi, Kommunalbankens grønne lån til kommuner og etatsstyringen av DiBK og Husbanken.
- Vi har intervjuet Nærings- og fiskeridepartementet om offentlige anskaffelser og om mulige virkemidler for industrien.
- Vi har intervjuet Husbanken om tilskudd til energioppgraderinger i kommunale bygg og om lån som mulig virkemiddel for energieffektivisering.
- Vi har intervjuet Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) om utvikling og endring av byggteknisk forskrift og om forståelse av disse forskriftene og enkelte deler av plan- og bygningsloven.
- Vi har intervjuet Miljødirektoratet om krav etter forurensingsloven om energiledelse m.m. i forbindelse med utslippstillatelser og tilsyn med disse kravene. Videre har vi intervjuet Miljødirektoratet om rapportering av energibruk fra industrien (norske utslipp) og om deres veilederrolle knyttet til økodesignkrav, statlige planretningslinjer for klima og energi og offentlige innkjøp. I tillegg har vi intervjuet Miljødirektoratet om CO₂-kompensasjonsordningen og forventede effekter av denne.

Fra alle intervjuene er det skrevet referater som er verifiserte av de aktuelle aktørene. I etterkant av flere av intervjuene har aktørene svart skriftlig på Riksrevisjonens oppfølgingsspørsmål.

Vi har i tillegg hatt møte med Statistisk sentralbyrå om data for energibruk i Norge og i Europa og om analyser av disse dataene.

14.4.2 Interesseorganisasjoner

Vi har intervjuet interesseorganisasjoner for næringsbygg, bolighus, boligsameier og norsk industri om barrierer og virkemidler for energieffektivisering, og vi har også intervjuet representanter for finansnæringen om grønn finansiering:

- Norsk Eiendom om energieffektivisering i næringseiendom
- Huseierne om energieffektivisering i husholdninger
- Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) om energieffektivisering i sameier
- Norsk Industri / NHO om energieffektivisering i industrien
- Norsk Energi om energieffektivisering i industrien og om Norsk Standard / ISO
- Finans Norge og to store banker (DNB og SpareBank 1 Sør-Norge) om grønn finans, mulighet for innlån ved grønne obligasjoner, hvordan grønne lån defineres, energimerkeordningen for bygninger, og hvordan EU-taksonomien påvirker deres låneportefølje og lånebetingelsene til kundene
- Grønn Byggallianse om teknologiske muligheter, barrierer og virkemidler
- Silje Lundberg, medlem av Energikommisjonen, om kommisjonens arbeid med energieffektivisering
- Kommunenes sentralforbund om energieffektivisering i kommunene og EPC-kontrakter

Intervjuene med bankene ble oppsummert i punkter. Øvrige intervjuer ble det skrevet referat fra, og disse er verifiserte.

14.4.3 Forskere

Vi har intervjuet forskere for å få bedre innsikt i den siste oppdaterte kunnskapen og for å få vite mer om energieffektivisering i industrien, i Norden og husholdningers barrierer. Vi har gjort følgende intervjuer:

- Sintef Community, ved Roberta Moschetti og Lars Gullbrekken, om energieffektivisering i Norden
- HighEFF, ved Petter Egil Røkke, om energieffektivisering i industrien og særlig om utnyttelse av overskuddsvarme
- Prosess21, ved Lars Petter Maltby om energieffektivisering i industrien (referat ikke verifisert)

- forskningsprogrammet Behaviour, ved prosjektleder Pernille Seljom (IFE), om potensialet for energieffektivisering i husholdninger (teknisk, lønnsomt) og hvordan barrierene reduserer dette potensialet
- forskningsprogrammet Behaviour, ved Prof. Dr. Christian A. Klöckner (NTNU), om hvordan husholdningene definerer barrierer, og om virkemidler for husholdninger

14.4.4 Industriaktører

Energikommisjonen påpekte at det er lite informasjon om blant annet potensialet og barrierer for energieffektivisering i industrien. Vi ønsket derfor å innhente informasjon, erfaringer og synspunkter fra industribedrifter om blant annet hvor aktuelle de kartlagte barrierene og potensialanslagene er, og om dagens tilgjengelige virkemidler for industrien. Vi valgte å intervju representanter for industrien samt utvalgte industribedrifter.

Vi ønsket å snakke med virksomheter som var blant de største landbaserte kraftforbrukerne i Norge og representerte forskjellige sentrale næringer som aluminium, treforedling, kjemisk industri og jern/stål/ferrolegering. Videre ønsket vi at virksomhetene har mottatt støtte fra Enova til forskjellige typer tiltak (overskuddsenergi, energiledelse, belysning o.l.), og at noen av dem mottar CO₂-kompensasjon. Vi kartla aktuelle industribedrifter ved å se på tilgjengelig informasjon om deres virksomhet på nettsidene og annen offentlig tilgjengelig informasjon, søke opp utslippstall og energibruk på Norskeutslipp.no, søke i Enovas tilskuddsdatabase og se på Miljødirektoratets oversikt over mottakere av CO₂-kompensasjon.

Vi valgte ut følgende fem virksomheter for intervju:

- Borregaard AS: utnytter tømmer til å produsere bærekraftige biobaserte alternativer til oljebaserte produkter
- Elkem ASA: produserer bl.a. silisium og ferrosilisium og driver fem smelteverk, har et karbonverk og to kvartsbrudd
- Eramet AS: produserer manganlegeringer (ferromangan og silikomangan) og driver smelteverk på tre steder (Sauda, Kvinesdal og Porsgrunn) i Norge
- Hydro Aluminium AS: produserer og resirkulerer aluminium
- Yara Norge AS: driver produksjon av gjødsel og uorganiske kjemikalier, og Yara Porsgrunn produserer fullgjødsel, kalksalpeter, ammoniakk og salpetersyre

Vi utarbeidet intervjuguider til intervjuene og sendte over hovedpunktene for hva vi ønsket å snakke om. Intervjuene foregikk på Teams, og vi utarbeidet referater som virksomhetene verifiserte. For å finne likheter og ulikheter i drivere, tiltak, barrierer og synspunkter på forskjellige virkemidler analyserte vi referatene på tvers i en tabell.

De viktigste funnene var senere tema for intervjuer med Norsk Industri, der formålet var å få bekreftet om dette var funn som gjorde seg gjeldende blant flere industrivirksomheter, også de mindre virksomhetene.

14.5 Om kost/nytte i virkemiddelbruken

For å analysere i hvilken grad virkemidlene er innrettet mot å redusere barrierene for energieffektivisering, jf. problemstilling 3, har vi forsøkt å vurdere om de viktigste virkemidlene er innrettet på en måte som gir god kost/nytte. Begrensede tilgjengelige data og svak datakvalitet gjør en slik vurdering krevende.

Vi har gjennomgått vurderinger som forvaltningen har gjort av økonomiske og administrative konsekvenser av virkemidler i høringsnotater o.l., for å finne informasjon om hva virkemidlene er forventet å koste staten og innbyggerne, og hvilke effekter de er forventet å gi. Vi har også brukt tilgjengelige tall fra relevante rapporteringer og evalueringer/vurderinger av effekten av de enkelte virkemidlene. Det er lite data om kostnad og effekt av de spesifikke virkemidlene i de gjennomgåtte dokumentene. Forventede økonomiske effekter er sjelden tallfestet i forbindelse med høringer av nytt regelverk. Noen virkemidler er også nylig innført og har ikke virket lenge nok til at en effekt er synlig. Intervjuer bekrefter at det for de fleste virkemidlene ikke finnes informasjon om kostnader og effekter (faktiske eller forventede).

For støtteordninger har vi innhentet informasjon om støttebeløp og estimerte effekter av tiltakene som er støttet. Vi har hatt dialog med Enova om usikkerheten i estimerte data. Det er flere forhold som gjør det vanskelig å beregne en pris på hva ulike typer energieffektiviseringstiltak koster i kroner/kWh for Enovas ordninger:

- Det finnes kun data for estimerte kontraktsfestede energiresultater og levetider for tiltakene.
- Prosjekter som mottar støtte, kan ha flere formål. Dette gjelder særlig for industrien, der støttebeløpet ikke bare er relatert til de estimerte energiresultatene, men også kan ha klimaeffekter.
- Støtteordningene kan ha andre mål enn kortsiktig energisparing. Enova har et mål om å bidra til langsiktige markedsendringer eller teknologiutvikling som ikke lar seg måle i kroner/kWh.
- Prosjekter innen ett støtteprogram kan bestå av mange ulike tiltak som er lite sammenlignbare (både i omfang og levetid).
- Støttebeløpet utgjør kun en liten andel av totalkostnaden for tiltaket.
- Enova oppgir at det dermed i praksis ikke er mulig å beregne støtteintensitet for energieffektivisering som støttekroner per kWh med deres datagrunnlag. Det er noen unntak fra dette innen enkelte byggprogrammer, men ifølge Enova er det også for disse programmene mangler i datagrunnlaget. På grunn av usikkerheten i dataene har vi vurdert at det ikke er grunnlag for å gjøre en kost-nyttevurdering av Enovas støtteordninger.

Referanseliste

Lover

- Endringslov til regnskapsloven mv. (2024). *Lov om endringer i regnskapsloven mv. (bærekraftsrapportering)* (LOV-2024-06-21-42).
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2024-06-21-42>
- Energiloven. (1990). *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.* (LOV-1990-06-29-50).
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-06-29-50>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Lov om endringer i energiloven. (2026). (utnyttelse av overskuddsvarme og krav til automatiske styringssystemer). (LOV-2026-06-19-38).
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2026-06-19-38>.
- Lov om Norgespris og strømstønad til husholdninger. (2025). (LOV-2025-06-20-44).
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2025-06-20-44?q=Norgespris>

Forskrifter, instruksjer og retningslinjer

- Bevilgningsreglementet. (2005). *Bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>
- Byggteknisk forskrift. (2017). *Forskrift om tekniske krav til byggverk* (FOR-2017-06-19-840). <https://lovdata.no/forskrift/2017-06-19-840>
- Energikartleggingsforskriften. (2024). *Forskrift om energikartlegging* (FOR-2024-09-25-2262). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-09-25-2262>
- Energimerkeforskriften for bygninger. (2009). *Forskrift om energimerking av bygninger og energivurdering av varme- og klimaanlegg* (FOR-2009-12-18-1665).
<https://lovdata.no/forskrift/2009-12-18-1665>
- Forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021–2030. (2024). *Forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021–2030* (FOR-2024-12-19-3395). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-12-19-3395>
- Forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme. (2024). *Forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme* (FOR-2024-09-25-2263). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-09-25-2263>
- Forskrift om tilskudd til energiltak i kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. (2022). *Forskrift om tilskudd til energiltak i kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem* (FOR-2022-12-28-2525).
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-28-2525>

- Instruks om energieffektive innkjøp av varer og tjenester i sentralforvaltningen og forsvaret. (2025). *Instruks om energieffektive innkjøp av varer og tjenester i sentralforvaltningen og forsvaret*. (FOR-2025-06-20-1257).
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2025-06-20-1257>
- Statlige planretningslinjer for klima og energi. (2024). *Statlige planretningslinjer for klima og energi* (FOR-2024-12-20-3359).
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-12-20-3359>

Stortingsdokumenter

Innstillinger

- Innst. O. nr. 59 (2000–2001). *Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om lov om endringar i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova)*. Energi- og miljøkomiteen.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2000-2001/inno-200001-059/?lvl=0>
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Kommunal- og forvaltningskomiteen.
<https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/publikasjoner/innstillinger/stortinget/2008-2009/inns-200809-321/>
- Innst. 262 S (2012–2013). *Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2013*. Finanskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/inns-201213-262.pdf>
- Innst. 401 S (2015–2016). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring - Energipolitikken mot 2030*. Energi- og miljøkomiteen.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-401/>
- Innst. 318 S (2016–2017). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag om en sterkere satsing på arbeidet for å nå målet om 10 TWh energieffektivisering*. Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-318s/?all=true>
- Innst. 9 S (2017–2018). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13)*. Energi- og miljøkomiteen.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-009s/?all=true>

- Innst. 9 S (2019–2020). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitlene under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13)*. Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-009s/>
- Innst. 373 S (2019–2020). *Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen om Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2018–2019*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-373s/>
- Innst. 2 S (2021–2022). *Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2022 og forslaget til statsbudsjett for 2022*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-002s/?all=true>
- Innst. 218 S (2021–2022). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-218s/?all=true>
- Innst. 446 S (2021–2022). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser, Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021), Representantforslag om å forlenge strømkompensasjonen, Representantforslag om å bygge opp en kraftfull norsk havvindsatsing, Representantforslag om energipolitikk for fremtiden, Representantforslag om hurtigspor for flytende havvind, Representantforslag om uavhengige konsekvensutredninger i vindkraftsaker og Representantforslag om energi for fremtiden*. Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-446s/>
- Innst. 360 L (2022–2023). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering)*. Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-360l/>
- Innst. 9 S (2023–2024). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13)*. Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-009s/?all=true>
- Innst. 239 S (2023–2024). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2022–2023*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-239s/>

- Innst. 343 L (2023–2024). *Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i regnskapsloven mv. (bærekraftsrapportering)*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-343l/?all=true>
- Innst. 447 S (2023–2024). *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2024*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-447s/?s=ytelser&m=-1>
- Innst. 9 S (2024–2025). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2025, kapitler under Energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13)*. Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-009s/?all=true>
- Innst. 180 S (2024–2025). *Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2024*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-180s/?all=true>
- Innst. 535 L (2024–2025). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Lov om Norgespris og strømtønad til husholdninger og tre representantforslag som omhandler strømpriser og strømtøtte*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-535l/>

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 35 (2000–2001). *Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova)*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-35-2000-2001-/id586113/>
- Prop. 1 S (2017–2018). *For budsjettåret 2018 under Olje- og energidepartementet*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-oed-20172018/id2574153/>
- Prop. 1 S (2018–2019). *For budsjettåret 2019 under Olje- og energidepartementet*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613405/>
- Prop. 1 S (2019–2020). *For budsjettåret 2020 under Olje- og energidepartementet*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671684/>
- Prop. 1 S (2020–2021). *For budsjettåret 2021 under Olje- og energidepartementet*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768296/>

- Prop. 1 S (2021–2022). *For budsjettåret 2022 under Olje- og energidepartementet.* Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874787/>
- Prop. 1 S (2022–2023). *For budsjettåret 2023 under Olje- og energidepartementet.* Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931167/>
- Prop. 100 L (2022–2023). *Endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering).* Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20222023/id2968886/>
- Prop. 1 S (2023–2024). *For budsjettåret 2024 under Olje- og energidepartementet.* Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997464/>
- Prop. 57 L (2023–2024). *Endringer i regnskapsloven mv. (bærekraftsrapportering).* Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20232024/id3029393/>
- Prop. 1 S (2024–2025). *For budsjettåret 2025 under Energidepartementet.* Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3056642/>
- Prop. 148 L (2024–2025) *Lov om Norgespris og strømstønad til husholdninger.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-148-l-20242025/id3102011/>
- Prop. 1 S (2025–2026). *For budsjettåret 2026 under Energidepartementet.* Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20252026/id3123625/>

Meldinger

- Dokument 8:67 S (2016–2017). *Representantforslag om en sterkere satsing på arbeidet for å nå målet om 10 TWh energieffektivisering.* Marit Arnstad, Liv Signe Navarsete og Janne Sjelmo Nordås. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2016-2017/dok8-201617-067s/?all=true>
- Meld. St. 12 (2012–2013). *Perspektivmeldingen 2013.* Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20122013/id714050/>
- Meld. St. 25 (2015–2016). *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030.* Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/>
- Meld. St. 12 (2019–2020). *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2018–2019.* Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20192020/id2690418/>

- Meld. St. 36 (2020-2021). *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser*. Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20202021/id2860081/>
- Meld. St. 11 (2021-2022). *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020-2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser*. Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e38e9f5393fc4f109b6394f61bd750f8/no/pdfs/stm202120220011000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 40 (2020-2021). *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>
- Meld. St. 1 (2021-2022). *Nasjonalbudsjettet 2022*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20212022/id2875458/>
- Meld. St. 4 (2022-2023). *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2021-2022*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20222023/id2931428/>
- Meld. St. 2 (2023-2024). *Revidert nasjonalbudsjett 2024*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-2-20232024/id3038994/>
- Meld. St. 4 (2023-2024). *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2022-2023*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20232024/id2997412/>
- Meld. St. 31 (2023-2024). *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-31-20232024/id3049290/>
- St.meld. nr. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/>

Styringsdokumenter

Styringsavtaler

- *Avtale mellom Den norske stat ved Olje- og energidepartementet og Enova SF om forvaltningen av midlene fra Energifondet i perioden 1. januar 2012 til 31. desember 2015*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/ev/enova/2012-0628_signert_avtale_enova.pdf?id=2227097
- *Avtale mellom Den norske stat ved Olje- og energidepartementet og Enova SF om forvaltningen av midlene fra Energifondet i perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/051d75e38a4743c3a29f2bb169a4443d/vedlegg-1-2019.pdf>

- *Avtale om forvaltningen av midlene fra Klima- og energifondet i perioden 1. januar 2021 til 31. desember 2024 mellom Den norske stat ved Klima- og miljødepartementet og Enova SF.*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/051d75e38a4743c3a29f2bb169a4443d/avtale-om-forvaltning-av-midlene-fra-klima-og-energifondet-for-perioden-2021-2024.pdf>
- *Avtale om forvaltningen av midlene fra Klima- og energifondet i perioden 1. januar 2025 til 31. desember 2028 mellom Den norske stat ved Klima- og miljødepartementet og Enova SF.*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/051d75e38a4743c3a29f2bb169a4443d/avtale-om-forvaltningen-av-midlene-fra-klima-og-energifondet-i-perioden-1.-januar-2025-til-31.-desember-2028-mellom-den-norske-stat-ved-klima-og-miljodepartementet-og-enova-sf.pdf>
- *Tillegg til avtalen om forvaltning av midlene fra Klima- og energifondet - økt bevilgning og styrket satsing på enregieffektivisering og punktutslipp. 15. februar 2023. Tillegg til avtalen om forvaltning av midlene fra Klima- og energifondet - økt bevilgning og styrket satsing på energieffektivisering og punktutslipp.*

Årsrapporter og årsplaner

- Enova. (2020). *Årsrapport 2019.*
<https://cdn.sanity.io/files/osx5qa6j/production/1d77c9c7b3b56a59395848ce1bd641705c792d8e.pdf?dl>
- Enova. (2025). *Årsrapport 2024.* <https://2024.enova.no/>
- Husbanken. (2024). *Årsrapport 2024.* <https://www.husbanken.no/-/media/om-husbanken/arsrapporter/husbankens-arsrapport-2024.pdf>
- Husbanken. (2026). *Årsrapport 2025.* <https://www.husbanken.no/-/media/om-husbanken/arsrapporter/husbankens-arsrapport-2025.pdf>
- NVE. (2025). *Årsplan 2026 NVEs arbeid med energieffektivisering Kap. 1825 Energieffektivisering og -omlegging, post 21, Spesielle driftsutgifter. Notat til Energidepartementet fra NVE 08.12.2025.*

Strategier og handlingsplaner

- Olje- og energidepartementet. (2023). *Handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi.* Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-for-energieffektivisering-i-alle-deler-av-norsk-okonomi/id2998036/>

Høringsnotater

- Energidepartementet. (2024). *Høringsnotat om endringer i energimerkeforskriften for bygninger, 5. juli 2024;*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e449ac33c85494993ed01934ac254aa/horingsnotat-om-endringer-i-energimerkeforskriften-for-bygninger-l1596803.pdf>

- Energidepartementet. (2026, 3. juli). *Høring av forslag til endringer i forskrift om kost-nytteanalyse av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme*, 3. juli 2026; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-forskrift-om-kost-nytteanalyse-av-mulighetene-for-a-utnytte-overskuddsvarme/id3168423/?expand=horingsbrev>

Rundskriv og forventninger

- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2009). *Fellesføringer i tildelingsbrev for 2010 – orientering om ny ordning og tinging til departementa om forslag til fellesføringer for 2010* (Nr. P 2/2009). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellesforinger-i-tidelingsbrev-for-201/id562901/>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Rundskriv D-2/24 Fellesføringer i tildelingsbrevene 2024*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-d-224-fellesforinger-i-tidelingsbrevene-2024/id3028973/>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). *Rundskriv D-1/25 Fellesføringer i tildelingsbrev 2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-d-125-fellesforinger-i-tidelingsbrev-2025/id3085077/>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2026). *Rundskriv D-1/26 Fellesføringer i tildelingsbrev 2026*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-d-126-fellesforinger-i-tidelingsbrev-2026/id3146212/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf>

Brev og e-poster

- Enova. (2026). *RE: Riksrevisjonens undersøkelse om energieffektivisering - utdrag fra rapportutkast for Enovas gjennomgang og tilbakemelding*. E-post til Riksrevisjonen 13. april 2026.
- Energidepartementet. (2026). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - oversendelse av utkast til rapport til kommentering*. Brev til Riksrevisjonen 1. juni 2026.
- Energidepartementet. (2026). *EDs tilbakemeldinger og kommentarer til RRs rapportutkast*. E-post til Riksrevisjonen 5. juni 2026.
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - svar på oversendelse av utkast til rapport til kommentering*. Brev til Riksrevisjonen 29. mai 2026.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering*. Brev til Riksrevisjonen 29. mai 2026.

- Miljødirektoratet. (2026). Sv: Ønske om informasjon fra Miljødirektoratet ifm Riksrevisjonens undersøkelse om energieffektivisering. E-post til Riksrevisjonen 27. mars 2026.
- NVE. (2022). Bestilling tallgrunnlag – energibruk i eksisterende bygningsmasse. Notat fra NVE til Olje- og energidepartementet. 7. juli 2022.
- NVE. (2023). Innretning av 10 TWh mål for energieffektivisering i bygg. E-post til Energidepartementet 8. september 2023.
- NVE. (2026). Skriftlig svar på spørsmål fra Riksrevisjonen. E-post 12. mars 2026.
- NVE. (2026). SV: Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger. E-post til Riksrevisjonen 9. juni 2026.
- NVE. (2026). SV: Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering - nye framskrivninger. E-post til Riksrevisjonen 12. juni 2026.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon om energieffektivisering – foreleggelse av utkast til rapport. Brev til Riksrevisjonen 2. juni 2026.

Forskningsartikler, undersøkelser, utredninger, evalueringer og fagrapporter

- Behaviour. (2024). Spørreundersøkelse til husholdningene.
- Big2Great. (2025). Energy Savings from Ecodesign and Energy Labelling in the Nordics. Nordic Energy Research. <https://www.nordicenergy.org/publications/energy-savings-from-ecodesign-and-energy-labelling-policies-in-the-nordic-countries/>
- Byggenæringens Landsforening. (2023). Utsikter for bygge- og anleggsmarkedet 2023-2025 (BNL markedsrapport 2023-1). <https://www.nhobyggenaringen.no/siteassets/dokumenter/rapporter/231128-one-pager-bnl-2023-2.pdf>
- Børke, R. (2025). Evaluering av fellesføringen: Statlige virksomheters arbeid med klima, natur og energi (Report 2025:11). CICERO Senter for klimaforskning. <https://kudos.dfo.no/dokument/62e4f169-03e0-4e9d-8a3f-a752b29a1611>
- Dalen, H. M. & Halvorsen, B. (2022). Økonomiske konsekvenser av høye kraftpriser og strømskatt (Rapport 2022/36). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/energi-og-industri/energi/artikler/okonomiske-konsekvenser-av-hoye-kraftpriser-og-stromskatt>
- DiBK. (2026). Høringsnotat om endringer i energikrav i byggeteknisk forskrift kapittel 14. Publisert 5. februar 2026. <https://hoering.dibk.no/hoering/3752>
- DiBK og NVE. (2022). Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger. Datert 31.3.2022, revidert 24.6.2022. <https://publikasjoner.nve.no/diverse/2022/Underlag.for.langsiktig.strategi.for.energieffektivisering.ved.renovering.av.bygninger2022.pdf>.
- Enova. (2012). Potensial og barrierestudie: Bakgrunnsrapport utført av Prognosesenteret AS i samarbeid med Entelligens AS (Enova-rapport 2012:01).

- Enova. (2019). *Forprosjekt Ny energimerkeordning – Hovedrapport*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/796d0c2e8ac349c896d984f786f2eef2/hovedrapport---forprosjekt-ny-energimerkeordning.pdf>
- Enova. (2023). *Innspill handlingsplan energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3f070a68954f4b28b0c37ffdfad3100a/innsspill-enova.pdf>
- Enova. (2023). *Orientering om en styrket satsning på energieffektivisering – Oversendelse til Klima- og miljødepartementet*, 13. april 2023.
- Enova og Faugert & Co Utvärdering AB. (2015). *Evaluering av Enovas industrisatsing*.
- Enova og McKinsey. (2009). *Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri* (Rapport 2009:5).
- Enova og McKinsey. (2017). *Norsk industri mot lavutslippssamfunnet*.
- Finansdepartementet. (2026). *Høringsnotat – Forenklinger i regelverket om bærekraftsrapportering*. 16.02.2026.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c350330362d847068a9d804adc8dc37e/høringsnotat-forenklinger-i-regelverket-om-barekraftsrapportering.pdf>
- Finans Norge. (2024). *Kartlegging av grønne lån og potensialet for energieffektivisering av norske bygg*.
<https://www.finansnorge.no/siteassets/dokumenter/publikasjoner/kartlegging-av-gronne-lan-og-potensialet-for-energieffektivisering-av-norske-bygg-7.8.24.pdf>
- Fjellheim, K., Lien, S. K., Walnum, H. T., Sandberg, N. H., Cheng, C. Y. & Fjellheim, Ø. (2020). *Potensial- og barrierestudie – Energitjenester i næringsbygg*. SINTEF Community. <https://www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/0198cc3c81cc-ed053c20-59eb-41b5-b836-7559dc67f650/>
- FME HighEFF. (2018). *Barriers and enablers for industry implementation*.
https://www.sintef.no/globalassets/project/higheff/deliverables-2018/d5.1_2018.01-barriers-and-enablers-for-industry-implementation.pdf
- Hauge, Å. L., Mellegård, S. E. & Amundsen, K. H. (2011). *Beslutningsprosesser i borettslag og sameier – Hva fører til bærekraftige oppgraderingsprosjekter?* SINTEF Byggforsk. <https://www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/0198cc574078-6737c53e-7db4-4dc6-ba44-541d24653b39/>
- Huseierne. (2023). *Huseiernes innspill til handlingsplan for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi*. 21. april 2023.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3f070a68954f4b28b0c37ffdfad3100a/huseierne.pdf>
- IEA. (2022). *Norway 2022 – Energy Policy Review*.
<https://iea.blob.core.windows.net/assets/de28c6a6-8240-41d9-9082-a5dd65d9f3eb/NORWAY2022.pdf>

- Klöckner, C. A., Sopha, B. M., Matthies, E. & Bjørnstad, E. (2013). Energy efficiency in Norwegian households – identifying motivators and barriers with a focus group approach. *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 12(4), 396–415. <https://doi.org/10.1504/IJESD.2013.056348>
- Klöckner, C.A. & Nayum, A. (2016). Specific Barriers and Drivers in Different Stages of Decision-Making about Energy Efficiency Upgrades in Private Homes. *Frontiers in Psychology*, 7. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2016.01362>
- Klöckner CA, Nayum A and Vesely S (2024) Understanding users of online energy efficiency counseling: comparison to representative samples in Norway. *Frontiers in Psychology*, 15. <https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2024.1364980/full>
- Miljødirektoratet. (2019). *Metodikk for tiltaksanalyser – oppdatert versjon 2019* (Veileder M-1084). <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1084/m1084.pdf>
- Miljødirektoratet. (2025). *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2025* (Rapport M-2920/2025). <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2025/januar-2025/klimatiltak-i-norge-kunnskapsgrunnlag-2025/>
- Miljødirektoratet. (2026). *Klimatiltak i Norge 2026: Veivalg og utslippsbane mot 2050* (Rapport M-3128/2026). <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2026/februar-2026/klimatiltak-i-norge-2026/>
- Multiconsult. (2011). *Potensial- og barrierestudie: Energieffektivisering i norske næringsbygg*.
- NBBL. (2023). *Innspill til regjeringens handlingsplan for energieffektivisering*. 27. september 2023. <https://www.nbbl.no/media/cadddj05/2023-09-27-innspill-fra-35-organisasjoner-til-regjeringens-handlingsplan-for-energieffektivisering.pdf>
- NBBL/Multiconsult. (2023). *Barrierer og virkemidler for energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse*.
- Norsk Energi og NEPAS. (2009). *Utnyttelse av spillvarme fra norsk industri – en potensialstudie*.
- Gullberg, A. T. & Larsen, K. (2024). *Energieffektiviseringsdirektivene*. Norsk Varmepumpeforening. https://assets-global.website-files.com/6284e7575a119269975cab85/66279e37f98f5f21da50bec8_Energieffektiviseringsdirektivene%20av%20Anne%20Therese%20Gullberg%2C%20Kruse%20Larsen%2C%20for%20NOVAP%20april%202024.pdf
- NOU 2023: 3. (2023). *Mer av alt – raskere*. Rapport fra Energikommisjonen. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-3/id2961311/>
- NOU 2024: 7. (2024). *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-7/id3033576/>

- Fyhn, H., Berntsen, A., Egner, L. E., Johansen, J. P., Klöckner, C. A., Nilsen, B. T., Nilsen, M. & Røyrvik, J. (2019). *Evaluering av Enovas satsning på ambisiøs energioppggradering av eksisterende boliger*. NTNU Samfunnsforskning.
<https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Evaluering-av-Enovas-satsing-pa-oppggradering-av-eksisterende-boliger-WEB.pdf>
- NVE. (2016). *Analyse av energibruk i yrkesbygg*. Rapport nr 24- 2016. Februar 2016.
https://publikasjoner.nve.no/rapport/2016/rapport2016_24.pdf
- NVE. (2017). *Svar på bestilling om bistand til svar på anmodningsvedtak om energieffektivisering i eksisterende bygg*. Notat fra NVE til Olje- og energidepartementet. 16.06.2017.
- NVE. (2017). *Energibruken i den totale bygningsmassen i Norge i 2030 reduseres selv om befolkningen øker*. Notat fra NVE til Olje- og energidepartementet. 06.10.2017.
- NVE. (2022). *Bestilling tallgrunnlag - energibruk i eksisterende bygningsmasse*. Notat fra NVE til Olje- og energidepartementet. 07.07.2022.
- NVE. (2022). *NVEs svar til Energikommisjonen* [Notat].
https://www.nve.no/media/14401/202211846-2-besvarelse-paa-oppdag-fra-energikommisjonen-fra-nve-4099837_2_1.pdf
- NVE. (2023). *NVEs innspill til nasjonal handlingsplan for energieffektivisering*. 25.04.2023.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3f070a68954f4b28b0c37ffdfad3100a/inns-pill-nve.pdf>
- NVE. (2024). *NVEs vurdering av utvidelse av regelverk knyttet til utnyttelse av overskuddsvarme*. 18.06.2024. <https://www.nve.no/media/17339/202403770-2-nves-vurdering-av-utvidelse-av-regelverk-knyttet-til-utnyttelse-av-overskuddsvarme.pdf>
- NVE. (2024). *Mål om 10 TWh mindre strømforbruk i bygninger innen 2030* [Underlag]. 19.02.2024. https://www.nve.no/media/16914/endelig-versjon-10-twh-redusert-stroembruk-i-bygningsmassen-til-2030_notat-19feb24.pdf
- NVE. (2024). *Vurdering av kostnader for 10 TWh redusert strømbruk i bygninger innen 2030*. 21.06.2024.
- NVE. (2025). *Energibruksrapporten 2025*. Rapport nr. 28/2025. November 2025.
https://publikasjoner.nve.no/rapport/2025/rapport2025_28.pdfNVE
- NVE. (2025). *Vedlegg til Energibruksrapporten 2025*. Rapport nr. 28/2025. November 2025. <https://www.nve.no/energi/energisystem/energibruk/energibruksrapporten/>
- NVE. (2025). *Tilstanden i kraftsystemet 2025 - Kraftåret 2024 og utviklingen fram mot 2029*. April 2025. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2025/rapport2025_10.pdf
- NVE. (2025). *Langsiktig kraftmarkedsanalyse. Energiomstilling i urolige tider*. Rapport 15/2025. Juni 2025. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2025/rapport2025_15.pdf

- NVE. (2026). *Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030 Et kraftsystem i endring – valgene i dag former framtiden*. Mai 2026. Rapport nr. 17/2026. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2026/rapport2026_17.pdf
- NVE. (2026). *Status og utvikling i kraftsystemet 2025–2030. Tall bak figurene*. Mai 2026. <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/status-og-utvikling-i-kraftsystemet/status-og-utvikling-i-kraftsystemet-2025-2030/>
- Oslo Economics og Husbanken. (2024). *Kommunenes erfaringer med Husbankens tilskudd til energiltak*. <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Kommunenes%20erfaringer%20med%20Husbankens%20tilskudd%20til%20energitiltak.pdf>
- Oslo Economics og Sintef. (2022). *Industrien: Etterspørsel etter kraft, beslutningsfaktorer og energieffektivisering*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f15fcec3143d1bf9cade7da6afe6e/no/sved/vedlegg3.pdf>
- Peng, Y. & Klöckner, C.A. (2025). Drivers and barriers to energy-saving behaviour formation and retention in response to extreme events: insights from the energy crisis. *Sustainability Science*, 17, 637–655. <https://doi.org/10.1007/s11625-025-01764-x>
- Prosess21. (2024). *Norsk prosessindustri i 2024*. <https://www.prosess21.no/siteassets/ekspertgrupper/nye-rapporter/241010-industribeskrivelse-2024-m-forside.pdf>
- Rekkebo, H. & Bøeng, A.C. (2026). *Nedgang i bruk av fjernvarme i 2025*. (Artikkel). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/energi-og-industri/energi/statistikk/fjernvarme-og-fjernkjoling/artikler/nedgang-i-bruk-av-fjernvarme-i-2025>
- Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser. (2026). *Uttalelse 2026*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e431dda76513479fa4b921854d4a5b07/ra-dgivende-utvalg-for-finanspolitiske-analyser-uttalelse-2026.pdf>
- Sandberg, N. H., Dokka, T. H., Lien, A. G., Sartori, I., Skeie, K. S., Delgado, B. M. & Lassen, N. (2023). *Energisparepotensialet i bygg fram mot 2030 og 2050 – Hva koster det å halvere energibruken i bygningsmassen?* (ZEN-rapport nr. 50 – 2023). Sintef. <https://www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/0198cc5ff6c5-e7c078d3-5199-4b04-925f-2a7eeba21811/>
- Sintef. (2025). *Energy Efficiency in the Nordics*. Nordic Energy Research. <https://pub.norden.org/nordicenergyresearch2025-01/>
- Solheim, H. & Vatne, B. H. (2024). *Energiomstilling av bolig kan bli en netto kostnad for gjennomsnittshusholdningen* (Staff memo 7/2024). Norges Bank. <https://www.norges-bank.no/contentassets/1462771b5e334db8a497ff09a40944b0/staff-memo-7-2024-energiomstilling.pdf?v=05122024162417>

- SSB. (2019). *Hva er energiintensitet, og hvordan kan den måles?* (Notat 2019/24).
<https://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/attachment/390074?ts=16b6e69c168>
- THEMA Consulting Group. (2024). *Energi- og effektbruk i husholdninger og tjenesteytende sektor. Hva skjedde i 2021–2023?* (Rapport 2024-06).
<https://thema.no/wp-content/uploads/Hva-skjedde-med-energibruk-og-effektbruk-fra-2021-til-2023.pdf>

Nettsider, nettdokumenter og pressemeldinger

- Ask, A. O. (2024, 9. mai). *23 norske aktører: Ber EU presse Norge til å innføre direktiv om energieffektivisering.* Energi og klima.
<https://www.energiogklima.no/nyhet/brussel/23-norske-aktorer-ber-eu-presse-norge-til-a-innfore-direktiv-om-energieffektivisering>
- Elhub. (2025, 14. november). *Informasjon om deling av tilgang for dine strømmålere.*
<https://elhub.no/artikler/informasjon-om-delning-av-tilgang-for-dine-strommalere>
- Energidepartementet. (2025, 2. april). *Ny energimerkeordning: Premierer avlastning av kraftsystemet og energieffektivisering i eksisterende bygg* [Pressemelding]. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-energimerkeordning-premierer-avlastning-av-kraftsystemet-og-energieffektivisering-i-eksisterende-bygg/id3095038/>
- Energidepartementet. (2026, 20. mars). *Skjerpar krava til utnytting av overskotsvarme og automatiske styringssystem i bygg* [Pressemelding].
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skjerpar-krava-til-utnytting-av-overskotsvarme-og-automatiske-styringssystem-i-bygg/id3153343/>
- Energidepartementet. (2025, 12. januar). *Spørsmål og svar om fornybardirektivet fra 2018.* Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/eueos_og_energi/sporsmal-og-svar-om-fornybardirektivet/id3047839/
- Enova. (2026). *Minner om neste søknadsfrist 30. januar for støtte til klima- og energiltak i industrien.* Pressemelding 19.01.2026.
- Enova. (u.å.). *Seks steg til god energiledelse.* Hentet 1. april 2026 fra <https://enova.no/nb/bedrift/kunnskap/seks-steg-til-god-energiledelse>
- Enova (u.å) *Om Energimerkeordningen.* Hentet 1. april 2026 fra <https://enova.no/nb/energimerking/om-energimerkeordningen-2026>
- Europalov.no. (u.å.). *Søketjeneste for EØS-rett.* Besøkt 29. april 2026.
<https://europalov.no>
- European Commission. (u.å.). *Implementing EU law.*
https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law_en

- European Parliament and Council. (2018). *Directive (EU) 2018/2002 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32018L2002>
- Finansdepartementet. (2026, 17. februar). *Bærekraftsrapportering*. Regjeringen https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/finansmarkedene/barekraftsrapportering/id3059140/#tocNode_8
- Forskningsprosjektet Behaviour. (2020–2026). *Effekter av adferd i omstillingen til lavutslippssamfunnet*. <https://prosjektbanken.forskningsradet.no/project/FORISS/308772>
- Forskningsprosjektet SEOPP. (2013–2016). Systematisk EnergiOPPgradering av småhus fra 1960 – 1990. Sintef. <https://www.sintef.no/prosjekter/2013/seopp/>
- Klima- og miljødepartementet. (2024, 15. mars). *Enighet om CO2-kompensasjonsordningen ut 2030*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-co2-kompensasjonsordningen-ut-2030/id3029857/>
- Macic, N. (2025, 18. august). *Bygg- og anleggsmarkedet snur til forsiktig oppgang fra 2025*. Prognosesenteret. <https://blogg.prognosesenteret.no/bygg--og-anleggsmarkedet-snur-til-forsiktig-oppgang>
- Miljødirektoratet. (2025, 4. august). *CO2-kompensasjon for industrien*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/co2-kompensasjon/>
- Motiva. (u.å.). *Measuring Energy Efficiency*. Hentet 9. april 2026 fra <https://www.motiva.fi/en/databank/energy-use-in-finland/measuring-energy-efficiency/>
- NVE. (2024, 11. oktober). *Om økodesign og energimerking av produkter*. <https://www.nve.no/energi/virkemidler/oekodesign-og-energimerking-av-produkter/om-oekodesign-og-energimerking-av-produkter/>
- NVE. (2024, 9. august). *Energieffektivisering i norske kommuner. Oppsummering av informasjon sendt til NVE høsten 2023*. https://www.nve.no/media/17297/resultater-energieffektivisering-i-norske-kommuner-undersokelse-hoest-2023-til-pm-2024_08_08.pdf
- NVE. (2026, 21. januar 2026). *Energibruk i kommuner*. <https://www.nve.no/energi/energisystem/energibruk/energibruk-i-kommuner/>
- Regjeringen (2026, 12. februar). *Utsira Nord*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/fornybar-energi/havvind/utsira-nord-/id3052997/>
- Regjeringen (2025, 2. oktober) *Spørsmål og svar om Norgespris*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/strom/sporsmal-og-svar-om-norgespris/id3089310/>

- Reguleringsmyndigheten for energi (RME). (2026, 27. mars). *Dette er Norgespris*. <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/kunde/stroem/dette-er-norgespris>
- SSB. (2025). 11561: *Energibalansen. Tilgang og forbruk, etter energibalansepost, år og energiprodukt*. Oppdatert: 11.11.2025. <https://www.ssb.no/statbank/table/11561>
- SSB. (2026). 06913: *Befolkning og endringer, etter region og år*. Oppdatert: 25.02.2026. <https://www.ssb.no/statbank/table/06913>
- SSB. (2026). 09189: *Makroøkonomiske hovedstørrelser, etter makrostørrelse og år*. Oppdatert: 09.02.2026. <https://www.ssb.no/statbank/table/09189>
- SSB. (2024, 19. mars). *Hva er egentlig BNP?* <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/nasjonalregnskap/artikler/hva-er-egentlig-bnp>
- Standard Norge. (april 2014.) *Alminnelige kontraktsbestemmelser for energisparing (EPC) – NS 6430*. <https://standard.no/fagomrader/kontraktstandarder-bygg-anlegg-og-eiendom/ns-6430-alminnelige-kontraktsbestemmelser-for-energisparing-epc/>
- Utenriksdepartementet. (2026, 4. februar). *Spørsmål og svar om EØS*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/ofte-stilte-sporsmal/id613868/>
- UtsiraVIND. (u.å.) *Bygger Norges første storskala flytende havvindpark*. <https://utsiravind.no/nb/om-prosjektet>

Tabell-, figur- og faktaboksoversikt

Tabelloversikt

Tabell 1 Barrierer for energieffektivisering i bygg og industri.....	20
Tabell 2 Barrierer for energieffektivisering i bygg og industri.....	46
Tabell 3 Utvalgte nøkkeltall for energi i forskjellige land i perioden 2015–2024.....	82

Figuroversikt

Figur 1 Innenlands energibruk (TWh) per sektor i Norge i 2025, fordelt på strømforbruk og annen energibruk	7
Figur 2 Utvikling i energiintensitet i forhold til målet om 30 prosent redusert energiintensitet*.....	14
Figur 3 Status på mål om 10 TWh redusert strømbruk i bygg*.....	16
Figur 4 Årlig støtte fra Enova til energieffektivisering i bygg og industri 2015–2025 (mrd. kroner, nominelle tall).....	23
Figur 5 Oversikt over sentrale myndigheters ansvar for virkemidler for energieffektivisering	30
Figur 6 Utvikling i energiintensitet i forhold til målet om 30 prosent redusert energiintensitet*.....	35
Figur 7 Innenlands energibruk (TWh) fordelt på energivare 2015–2025.....	36
Figur 8 Innenlands strømbruk (TWh) fordelt på sektor 2015–2025	37
Figur 9 Utvikling i bruttoprodukt, energibruk og energiintensitet i tjenesteytende sektor 2000–2025	38
Figur 10 Utvikling i bruttoprodukt, energibruk og energiintensitet i industrien 2000–2025	39
Figur 11 Status på mål om 10 TWh redusert strømbruk i bygg*.....	41
Figur 12 Årlig støtte fra Enova til energieffektivisering i bygg og industri 2015–2025 (mrd. kroner, nominelle tall).....	52
Figur 13 Estimert akkumulert effekt av Enova-støtten til energieffektivisering i bygg og industri 2015–2025 (TWh).....	54
Figur 14 Oversikt over sentrale myndigheters ansvar for virkemidler for energieffektivisering	77

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Statlige aktører med roller innen og ansvar for energieffektivisering	8
Faktaboks 2 Stortingets anmodningsvedtak om 10 TWh-målet	73

Ordliste og forkortelser

AMS	Avansert måle- og styringssystem. En avansert strømmåler som automatisk måler og sender informasjon om strømforbruket ditt til nettselskapet.
Barriere	Faktor som hindrer, forsinker eller reduserer gjennomføringen av økonomisk, teknisk eller praktisk fornuftige tiltak.
BNP	Bruttonasjonalprodukt. Et mål på samlet økonomisk aktivitet i et land og beregnes ved å summere merverdien av alle varer og tjenester som produseres i landet. Det særnorske begrepet BNP Fastlands-Norge inkluderer merverdien av all norsk produksjon utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.
Bolig	Inkluderer eneboliger, rekkehus og leilighetsbygg. I SSBs statistikk inngår boliger i husholdningenes energibruk.
Boligselskap	Fellesbetegnelse på boformer der man eier noe sammen med andre, som borettslag eller sameier.
CO₂-kompensasjon	En økonomisk kompensasjon som kraftkrevende industri som er utsatt for karbonlekkasje (fare for at produksjonen flyttes til land med mindre streng klimapolitikk) kan få for deler av økningen i strømprisen som følger av EUs klimavotesystem.
Elhub	Nasjonal informasjonsløsning for måling og avregning i kraftmarkedet.
Energi	Finnes i ulike former og kan omdannes eller overføres mellom gjenstander og systemer. Energikilder er ressurser eller prosesser som kan brukes til å produsere energi som vi kan utnytte, som sol, vind og vann (fornybare energikilder) og fossile brensler (ikke-fornybare energikilder).
Energibruk	En fysisk størrelse som karakteriserer alle former for energi som blir tatt i bruk. Energi levert av kraftverk måles vanligvis i kilowattimer (kWh).
Energieffektivisering	Energieffektivisering betyr å oppnå samme nytte eller produksjon med lavere energibruk, eller økt nytte eller produksjon ved lik energibruk.
Energiintensitet	Et mål på hvor mye energi som brukes sammenlignet med et relevant aktivitetsmål, som for eksempel produksjon, bruttonasjonalprodukt eller befolkning.

Energikartlegging	Med energikartlegging forstås en systematisk kartlegging av energibruken i et foretak med sikte på å få oversikt over mulige energieffektiviseringstiltak. Kartleggingen omfatter bygninger, industriprosesser, transport og andre aktiviteter.
Energieresultat	Et anslag/estimat på hva prosjekter Enova støtter leverer i form av kontraktsfestede energibesparelser eller økt produksjon av fornybar energi per år.
Enovatilskuddet	Enovatilskuddet ble lansert i 2015 som et program rettet mot boligeiere med støtte til gjennomføring av energitiltak. Fra høsten 2025 har ordningen «Støtte til tiltak i hjemmet» erstattet Enovatilskuddet.
EU ETS	EU Emissions Trading System – EUs klimakvotesystem. Et marked for handel i utslippskvoter, der det dannes en kvotepris.
Fornybar energi	Energi fra fornybare, ikke-fossile energikilder som vind, sol, vannkraft og biobrensler.
Grønne lån	Lån utstedt av banker til prosjekter med bærekraftig profil, f.eks. kjøp og oppføring av nye bygg og rehabilitering til høyere energieffektivitet. Grønne lån har bedre vilkår enn vanlige lån og utstedes av banker til privatpersoner og næringsliv, og av Kommunalbanken til kommuner og fylkeskommuner.
Husholdning	Viser til personer som bor i samme bolig. En husholdning kan også bestå av én person. I SSBs energistatistikk omfatter energibruken i sektoren boliger, boligselskaper og fritidsbygg.
Kilowatttime (kWh)	Enhet for måling av energi. 1 000 kWh tilsvarer 1 MWh, 1 000 MWh tilsvarer 1 GWh, og 1 000 GWh tilsvarer 1 TWh.
Kraft	Elektrisk kraft, eller bare kraft, er en vanlig brukt og innarbeidet betegnelse på elektrisk energi (strøm).
Kvotepliktig sektor	Virksomheter innen landbasert industri, petroleumsvirksomhet og luftfart som er omfattet av EUs kvotesystem (ETS). Virksomhetene må årlig levere inn klimakvoter tilsvarende egne utslipp.

Overskuddsenergi	Varme som oppstår i forbindelse med, eller er igjen etter, en produksjon eller en prosess, og som er eller kan bli tilgjengelig for andre formål, for eksempel oppvarming. Omtales også som overskuddsvarme og spillvarme.
Plunder og heft	Opplevelsen for boligeiere når energivalg og gjennomføringen av energiltak blir inngripende i hverdagen, med praktiske forstyrrelser og et betydelig behov for oppfølging og koordinering av håndverkere.
ROT-marked	Marked for renovering, ombygging og tilbygg av eksisterende bygningsmasse. En del av bygge- og anleggsmarkedet.
Småhus	Småhus omfatter flere boligtyper som eneboliger, to- til firemannsboliger, rekkehus, kjedehus og terrasseboliger.
Strøm	I rapporten brukes «strøm» i betydningen elektrisk strøm (kraft).
Taksonomien	EUs klassifiseringssystem for bærekraftig økonomisk aktivitet.
Tiltak	Brukes i rapporten om en fysisk handling som gir redusert energibruk. Innebærer en konkret beslutning knyttet til investering eller endring i praksis.
Tjenesteytende sektor	Omfatter næringer i privat og offentlig sektor som hovedsakelig leverer tjenester, ikke varer. I SSBs statistikk omfatter energibruken i tjenesteytende sektor i hovedsak yrkesbygg, men også datasentre.
Virkemiddel	Verktøy myndighetene har tilgjengelig med sikte på å utløse tiltak. For eksempel krav i lov og forskrifter, avgiftsendringer, økonomiske støtteordninger og informasjonskampanjer, som har til hensikt å bidra til at private og/eller offentlige aktører gjennomfører konkrete tiltak for energieffektivisering.
Yrkesbygg	Bygninger som brukes til profesjonell virksomhet, ikke boligformål. I SSBs statistikk inngår yrkesbygg i tjenesteytende sektor og omfatter både offentlige bygg og private næringsbygg.

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Energidepartementet

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

ENERGIDEPARTEMENTET
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Til statsråd Terje Aasland

Dokument 3:3 (2026-2027) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering

Vedlagt er utkast til Dokument 3:3 (2026-2027) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev av 30. april 2026, og på departementenes svar.

Dokument 3:3 (2026-2027) sendes statsråden i Energidepartementet til uttalelse.

Statsråden bes om å gi eventuelle kommentarer til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner, jf. dokumentets del 1. Statsråden bes også om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Vi ber om at svaret blir sendt som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 25. september 2026.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Utkast til *Dokument 3:3 (2026-2027) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering.*

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2025/00097-221

Vår ref
24/2327-

Dato
25. september 2026

Dokument 3-3 (2026-2027) - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 11. september 2026 med oversendelse av Dokument 3:3 (2026–2027) om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering. Riksrevisjonen ber meg om å gi eventuelle kommentarer til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner, samt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. I det følgende redegjør jeg nærmere for mine vurderinger.

Riksrevisjonen anbefaler i sin rapport at Energidepartementet: i) styrker oppfølgingen av arbeidet med energieffektivisering for å oppnå bedre resultater, ii) sørger for helhetlig styring og oppfølging, og iii) justerer virkemiddelbruken for ytterligere å redusere barrierer og sikre gjennomføring av energieffektiviseringstiltak i bygg og industri.

Utviklingen i energibruk påvirkes av en rekke faktorer, blant annet befolkningsutvikling, demografiske endringer, økonomisk aktivitet, næringssammensetning og energipriser. Energieffektivisering bidrar til å begrense energibruken, mens økt aktivitet og befolkningsvekst trekker i motsatt retning. Overgangen fra fossile energikilder til elektrisitet bidrar også til mer effektiv energibruk, samtidig som behovet for kraft øker. Disse sammenhengene er viktige å ta hensyn til ved vurdering av utviklingen i energibruken og resultatene av arbeidet med energieffektivisering.

Regjeringen har styrket oppfølgingen av arbeidet med energieffektivisering betydelig de siste årene. I 2023 la vi frem en egen handlingsplan for energieffektivisering, den første av sitt slag i Norge. I handlingsplanen lanserte vi flere nye virkemidler. Eksisterende virkemidler ble også gjennomgått, og flere av disse ble justert. Formålet med de nye og justerte virkemidler

var å redusere barrierer ytterligere og bidra til at flere energieffektiviseringstiltak gjennomføres. Virkemidler rettet mot både bygg og industri ble særskilt gjennomgått i handlingsplanen. Nedenfor følger et utdrag av nye eller justerte virkemidler som regjeringen har fastsatt de siste årene:

- Endring av energimerkeordningen for bygninger som gjør den mer relevant for eksisterende bygg og bedre tilpasset et kraftsystem med økende effektbehov.
- Egne krav til energieffektivitet i statlige innkjøp av varer og tjenester.
- Tydeliggjøring av hvordan hensynet til energibruk skal ivaretas i kommunal og regional planlegging i statlige planretningslinjer for klima og energi.
- Ny styringsavtale med Enova for perioden 2025–2028, der energi igjen er en del av Enovas målstruktur.
- Økte bevilgninger til energitiltak gjennom Enova.
- Særskilt oppdrag rettet mot energitiltak i husholdningene gjennom Enova.
- Ny støtteordning for energitiltak i kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem gjennom Husbanken.
- Krav om energikartlegging for foretak med høyt energiforbruk.
- Krav om kost-nytteanalyser av mulighetene for å utnytte overskuddsvarme for foretak med høyt energiforbruk.
- Krav om at virksomheter som mottar CO₂-kompensasjon skal bruke minst 40 prosent av den samlede kompensasjonen for perioden 2024–2030 på klima- eller energieffektiviseringstiltak.

Som et ledd i å sørge for helhetlig styring og oppfølging har jeg gitt NVE tydelige føringer for arbeidet med energieffektivisering gjennom tildelingsbrevet. Det er et eget delmål i tildelingsbrevet at NVE skal ha god kunnskap om utviklingen i energibruken, fordelt på ulike energibærere og formål, og hvilke faktorer som påvirker energibruken. Videre bes NVE i tildelingsbrevet om å rapportere på relevante indikatorer for energibruk og status for oppnåelse av nasjonale energieffektiviseringsmål. NVE har de siste årene fått økte bevilgninger til å følge opp arbeidet med energieffektivisering. Etter min vurdering er myndighetene allerede godt i gang med å følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å følge opp utviklingen av energieffektivitet i ulike sektorer. Jeg vil fortsette å sørge for en helhetlig styring og oppfølging i tett dialog med relevante departementer.

Det er satt to mål for energieffektivisering i Norge, og utviklingen i måloppnåelsen rapporteres årlig til Stortinget gjennom Prop 1. S. Riksrevisjonen konkluderer med at Norge ikke er på vei til å nå disse målene, noe som samsvarer med den informasjonen regjeringen har lagt frem for Stortinget de siste årene.

Når det gjelder målet om 30 prosent forbedring i energiintensiteten, fra 2015 til 2030, er det et komplekst samspill mellom forholdene som påvirker utvikling i BNP og energibruken. Det

gjør det krevende å styre etter et slikt mål alene. Samtidig uttrykker energiintensiteten hvor mye energi som brukes per enhet verdiskaping. Normalt vil økt økonomisk aktivitet føre til høyere energibruk. I perioden 2015-2024 har imidlertid energibruken vært relativt stabil, samtidig som BNP økte med om lag 15 prosent.

Det har i perioden som Riksrevisjonens undersøkelse omfatter, vært to ulike mål for energieffektivisering i bygg. Først gjaldt et mål om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygningsmasse innen 2030 sammenlignet med 2015. Dette målet ble vedtatt i 2016. Beregninger fra NVE viste at målet kunne nås med den daværende politikken, og dette ble også lagt til grunn i den årlige rapporteringen til Stortinget i Prop. 1 S. I 2024 ble det opprinnelige målet om redusert energibruk i bygg erstattet med et mål om 10 TWh redusert strømforbruk i den samlede bygningsmassen. Selv om prognosene tilsier at det nye målet ikke vil bli nådd, viser tall fra NVE at det har skjedd en betydelig energieffektivisering i bygningsmassen i perioden 2015 til 2025. Strømforbruket per kvadratmeter er redusert med 12 prosent i boliger og 21 prosent i yrkesbygg. Dersom strømforbruket per kvadratmeter hadde vært på samme nivå som i 2015, ville det samlede strømforbruket i bygningsmassen vært om lag 10 TWh høyere i 2025.

Regjeringen vil fortsette å gjøre løpende vurderinger av behovet for virkemidler i lys av tilgjengelig kunnskap og informasjon. Eventuelle nye virkemidler må utredes, de må være treffsikre og de må være kostnadseffektive. Samtidig mener jeg det er viktig at de innførte virkemidlene får virke over noe tid før nye endringer vurderes. Et bredere erfaringsgrunnlag vil også gjøre det lettere å vurdere eventuelle behov for justeringer. Dette vil også bidra til å unngå unødvendige og hyppige endringer i rammevilkårene for industri og næringsliv.

Avslutningsvis vil jeg understreke at jeg er opptatt av et godt samspill mellom ulike myndigheter, aktører og virkemidlene. Ansvar for virkemidler som berører energieffektivisering berører flere departementer. Arbeidet med handlingsplanen for energieffektivisering, hvor relevante departementer var inkludert, er et godt eksempel på hvordan vi har jobbet på tvers av sektorer for å styrke arbeidet med energieffektivisering.

Med hilsen



Terje Aasland

Vedlegg 3:

Sentrale virkemidler for energieffektivisering

Tabellen er en oppsummering av myndighetenes mest sentrale virkemidler for energieffektivisering. For mer informasjon om grunnlaget for tabellen, se kapittel 14.3.2. De fleste virkemidlene i tabellen er nærmere omtalt i rapportens kapittel 10.

Forklaring til tabellen

- Virkemiddel: Navn på virkemiddel i kortform.
- Formål: Overordnet og kort versjon av formålet med virkemiddelet. Der et virkemiddel har flere formål, er det det formålet som er relevant for energieffektivisering som er lagt til grunn ved kartleggingen av relevant informasjon i kolonnene.
- Type barrierer: Den typen barrierer virkemiddelet er innrettet mot å redusere.
- Type virkemiddel: Om virkemiddelet hovedsakelig er juridisk, økonomisk eller informasjonsrettet (pedagogisk).
- Ansvarlig departement: Flere departementer er ofte ansvarlige for «sine» deler. Hovedansvarlig departement er uthevet.
- Evaluert: Er virkemiddelet evaluert? F.eks.: Hvor mye koster det? Treffer det på formålet? Hvilken effekt har det? Utløser det ønskede tiltak? Har det noen utilsiktede konsekvenser?
- Målt effekt: Finnes det tall på hvilken effekt virkemiddelet har hatt for energieffektivisering, for eksempel hvor mye KWh er spart gjennom tiltakene virkemiddelet har utløst?
- Forventet effekt: Er det gjort beregninger av hvilken konkret effekt virkemiddelet er forventet å ha for energieffektivisering i form av redusert bruk av energi eller kraft, f.eks. i høringsnotater, i meldinger til Stortinget eller i evalueringer?

Virkemiddel	Formål	Type barriere	Type virkemiddel	Ansvarlig departement	Evaluert	Målt effekt	Forventet effekt
Energikartlegging	Fremme energieffektivitet i foretak	Informasjon	Juridisk Informasjon	ED KLD	NEI	NEI	NEI
Energimerkeordningen for bygninger	Sikre informasjon om bygningers energitilstand og mulighetene for forbedring gjennom konkrete energitiltak	Informasjon	Juridisk Informasjon	ED KLD	JA	NEI	NEI
Energimerkeordningen for produkter	Gi sluttbrukere informasjon om energieffektiviteten i produkter	Informasjon	Juridisk Informasjon	ED KLD	JA	JA	JA
Økodesignkrav	Redusere energibruk gjennom å stille krav om energieffektive produkter	Informasjon	Juridisk	KLD ED	JA	JA	JA
Krav til kost-nytteanalyse av mulighetene for bruk av overskuddsvarme	Fremme bruk av overskuddsvarme	Informasjon Utnyttelse av overskuddsenergi	Juridisk Informasjon	ED	NEI	NEI	NEI
Statlige planretningslinjer for klima og energi	Bidra til effektiv energibruk i kommunene gjennom planlegging	Informasjon Utnyttelse av overskuddsenergi	Informasjon	KDD ED KLD	JA	NEI	NEI
Enova - tilskudd til yrkesbygg	Øke etterspørselen etter energitiltak og best tilgjengelig teknologi, og utvikle et marked for energitjenester for yrkesbygg	Økonomi Informasjon Beslutningsprosess	Økonomisk	ED KLD	NEI	DELVIS	JA
Enova - tilskudd til husholdninger	Øke etterspørselen etter energitiltak for husholdninger og skape varige markedsendringer, slik at energieffektive løsninger velges også uten støtte	Økonomi Informasjon Beslutningsprosess	Økonomisk	ED KLD	NEI	DELVIS	JA
Enova - tilskudd til industri	Utvikle nye energiteknologier og bidra til effektiv energibruk i industrien	Informasjon Utnyttelse av overskuddsenergi	Økonomisk	ED KLD	JA	DELVIS	JA

		Økonomi					
Krav om klima- eller energieffektiviseringstiltak i CO₂-kompensasjonsordningen	Bidra til utslippskutt og energiomstilling i industrien	Informasjon Økonomi	Informasjon Juridisk Økonomisk	KLD	NEI	NEI	NEI
Krav om energiledelse	Forbedre energieffektiviteten i bedrifter	Informasjon	Juridisk	KLD	NEI	NEI	NEI
Byggteknisk forskrift (TEK 17)	Sikre at bygninger prosjekteres og utføres slik at det legges til rette for forsvarlig energibruk	Beslutningsprosess Informasjon	Juridisk Informasjon	KDD	NEI	NEI	NEI
Endringer i TEK 17	Tydeliggjøre energikrav for eksisterende bygg	Beslutningsprosess Informasjon	Juridisk Informasjon	KDD ED	NEI	NEI	NEI
Husbanken - tilskudd til energitiltak i kommunalt eide utleieboliger	Redusere energikostnader og bedre boforholdene til vanskeligstilte husholdninger og kommunale utleie- og omsorgsboliger	Økonomi	Økonomisk	ED KDD	JA	JA	JA
Midlertidig energitilskuddsordning	Tilskudd til næringslivet for gjennomføring av energitiltak	Økonomi	Økonomisk	KLD NFD	NEI	JA	JA
Krav til måling og fakturering av varme og kjøling	Informere sluttbrukere om eget energibruk og -kostnader	Informasjon	Juridisk Informasjon	ED	NEI	NEI	NEI
Krav til måling og fakturering av strøm	Bevisstgjøre forbruker om eget strømforbruk	Informasjon	Juridisk Informasjon	ED	JA	NEI	NEI
NVEs analyse- og informasjonsarbeid	Sammenstille informasjon og råd Styrke kunnskapen om energibruk Gi kommuner og andre aktører tilgang til data og analyser for energieffektivisering	Informasjon	Informasjon	ED	NEI	NEI	NEI
Miljødirektoratets analyse- og informasjonsarbeid	Styrke kunnskapen om energibruk	Informasjon	Informasjon	KLD	NEI	NEI	NEI

	Gi aktører tilgang til data og analyser						
Forskning og innovasjon	Øke kunnskapen om og teknologien for energieffektivisering	Informasjon Bedriftsøkonomisk lønnsomhet	Informasjon Økonomisk	ED KLD	NEI	NEI	NEI
Kompetanseforum for kommunene	Gi kommunene faglig støtte i arbeidet med energieffektivisering	Informasjon	Informasjon	ED	NEI	NEI	NEI
Krav om energieffektive statlige innkjøp av varer og tjenester	Vektlegge hensynet til energieffektivitet i statens innkjøp og drift	Informasjon Økonomi	Juridisk Informasjon	ED	NEI	NEI	NEI
Energisparekontrakter (EPC)	Bidra til effektiv energibruk i kommunene	Informasjon Økonomi	Informasjon	ED KDD	JA	NEI	NEI

Vedlegg 4:

Relevante EU-direktiver: innhold og status

Tidslinje for energieffektivitetsdirektivet

EU-vedtak	Hovedinnhold	Status EØS/Stortinget
2012 EED (2012/27/EU)	Første rammedirektiv med hovedmål om å redusere energibruk med 20 prosent i EU innen 2020. Direktivet inneholder flere krav. Blant annet: • Medlemslandene må fastsette veiledende nasjonale mål • Energispareforpliktelse • Krav om renovering av offentlige bygg og energikrav i anskaffelser til sentralforvaltningen • Krav knyttet til måling og fakturering av energibruk i bygg • Må ha på plass informasjonsvirkemidler • Kost-nytteanalyse for overskuddsvarme • Energikartlegging i store foretak	Innlemmet i EØS-avtalen i juli 2025
2018 Endringsdirektiv (EU/2018/2002)	Endringsdirektiv som viderefører i all hovedsak bestemmelsene i 2012-direktivet. Direktivet skjerper EUs felles mål: minst 32,5 % energieffektivisering i EU innen 2030. Direktivet inneholder blant annet noen nye krav: • Kravene i energispareforpliktelsen skjerpes. • Krav knyttet til måling og fakturering av energibruk i bygg skjerpes.	Innlemmet i EØS-avtalen i juli 2025
2023 Nytt revidert EED 2023/1791	Nytt, oppdatert direktiv som viderefører og skjerper inn kravene sammenlignet med de tidligere direktivene. Direktivet øker EUs felles mål (11,7 prosent reduksjon i energibruk i EU i 2030) og strammer inn energispareforpliktelsen. Krav om transponering til nasjonal lov innen 11. oktober 2025 for EU-landene. Direktivet inneholder flere krav. Blant annet: • Prinsippet om "energieffektivitet først" skal følges. • Energispareforpliktelsen skjerpes inn. • Sparekrav i hele offentlig sektor, krav om renovering av offentlige bygg og skjerpede energikrav i offentlige anskaffelser. • Skjerpede krav til utnyttelse av overskuddsvarme og energikartlegging hos aktører med høyt energiforbruk. • Styrkede forbrukerrettigheter. • Medlemslandene må hensynta sårbare grupper i virkemiddelutformingen.	Ikke vedtatt innlemmet i EØS-avtalen p.r juni 2026

Kilde: Riksrevisjonen basert på Prop. 136 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 426 S (2024–2024).

Tidslinje for bygningsenergidirektivet

EU-vedtak	Innhold	Status EØS
2002 Direktiv 2002/91/EC	Første bygningsdirektiv med formål å forbedre bygningers energibruk. Direktivet gir et felles rammeverk for å fremme mer energieffektive bygninger innen EU/EØS, og tar høyde for klimatiske og nasjonale (lokale) variasjoner. Viktige krav: • Felles metode for kalkulasjon av bygningers energibruk. • Definerte nasjonale energikrav for nye bygg og bygninger som renoveres, gitt visse unntak. • Innføring av energisertifikat for nye og eksisterende bygg som viser hvor energieffektive bygg er. • Periodisk inspeksjon av klimaanlegg.	Stortinget ga sitt samtykke i november 2004 om å innlemme direktivet i EØS-avtalen.
2010 EPBD 2010/31/EU	Andre bygningsdirektiv med formål om å forbedre byggets energiytelse i EU, med hensyn til klimatiske forhold, inneklima og kostnadseffektivitet. Viktige krav: • Medlemsland skal fastsette minstekrav til energiytelse for nye bygg og større renoveringer. • Nesten-nullenergibygg: Offentlige bygg fra 2018, alle nye bygg fra 2020. • Energiattest (EPC) ved salg, utleie og nybygg. • Inspeksjon av varmesystemer og klimaanlegg.	Innlemmet i EØS ved EØS-komiteens beslutning i april 2022.
2018 Revisjon - Direktiv (EU) 2018/844	Revisjon som utvider kravene: • Langsiktig renoveringsstrategi: medlemsland må lage veikart for å oppgradere hele bygningsmassen mot 2050. • Ladeinfrastruktur: krav om elbil-ladepunkter i nye bygg og større renoveringer med parkeringsplasser. • Automatiserte styringssystemer: påbud i større yrkesbygg for energieffektiv drift. • Inspeksjon og oppgradering av tekniske systemer: regelmessig kontroll av varme-, kjøle- og ventilasjonsanlegg. • Smart Readiness Indicator (SRI): innføring av indikator for byggets digitale og smarte funksjoner.	Stortinget ga sitt samtykke i juni 2025 om å innlemme direktivet i EØS-avtalen.

2024 Revisjon – Direktiv (EU) 2024/1275	Revisjon som fokuserer på en utslippsfri bygningsmasse i 2050. Styrker kravene til energieffektivitet, bærekraftig materialbruk og sosial rettferdighet i byggsektoren: • Mål og krav om utslippsfri bygningsmasse i 2050. Alle nye offentlige bygg fra 2028, alle nye bygg fra 2030. • De dårligste yrkesbyggene skal oppgraderes – de 16 % minst energieffektive innen 2030 og 26 % minst energieffektive innen 2033. • Den gjennomsnittlige energibruken i boligmassen skal forbedres med 16 % innen 2030 og 20-22 % innen 2035 sammenlignet med 2020. • Nasjonale renoveringsplaner: Veikart for 2030, 2040 og 2050. • Forbud mot støtte til fossile oppvarmingssystemer fra 2025. • Solenergi og smarte bygg: Krav om solcelleinstallasjoner og smart styring i nye og større bygg der det er teknisk egnet og økonomisk og funksjonelt gjennomførbart.	Ikke vedtatt innlemmet i EØS-avtalen per juni 2026.
--	---	---

Kilde: Riksrevisjonen basert på Prop. 126 S (2024–2025) for Energidepartementet, jf. Innst. 426 S (2024–2025) og Europalov.no.