

Mandat – ekspertutvalg for klimavennlige investeringer

Bakgrunn

Stortinget fattet 12. juni 2020 vedtak nr. 685, hvor regjeringen bes *"sette ned et utvalg for å utrede de samlede rammebetingelsene, herunder skatte- og avgiftssystemet, for å fremme klimavennlige investeringer og lange verdikjeder basert på fornybare ressurser i Norge. Slike investeringer kan omfatte skog- og treforedling, fisk og fiskeforedling, karbonfangst og -lagring, hydrogen, havvind og grønn skipsfart. Utvalgets arbeid legges fram for offentligheten innen første halvår 2022. Utvalget skal trekke på kompetansemiljøet til NTNU/Sintef i Trondheim."*

Et bredt omfang av økonomiske aktiviteter medfører utslipp av klimagasser i større eller mindre grad, og én aktørs klimagassutslipp får konsekvenser for alle i form av såkalte eksternaliteter, en form for markedssvikt. Dersom ikke eksternalitetene tas hensyn til ved at det settes en pris på utslipp som retter opp i markedssvikten, vil rasjonelle aktører som slipper ut klimagasser ikke ta hensyn til den faktiske kostnaden av utslippene i sine beslutninger, og et uregulert marked vil da produsere for mye utslipp sammenliknet med det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Ved en slik markedssvikt vil markedet kunne underprodusere klimavennlige investeringer, og overprodusere ikke-klimavennlige investeringer ved at kapital kanaliseres i for liten grad til førstnevnte, og i for stor grad til sistnevnte. Klimavennlige investeringer som er mer samfunnsøkonomisk lønnsomme relativt til ikke-klimavennlige investeringer, kan bli underprioritert.

Under Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. i 2030 sammenliknet med 1990. For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn, og regjeringen la i april 2021 fram forslag for Stortinget om heving av det lovfestede 2050-målet til en utslippsreduksjon på 90 – 95 pst. For å oppfylle disse ambisiøse målene kreves det en omfattende omstilling av norsk økonomi i klimavennlig retning. En viktig faktor for å få til en slik omstilling er at innsatsfaktorene, blant annet kapitalen, dreies fra ikke-klimavennlige til klimavennlige aktiviteter.

I dag har mange land fått på plass systemer for prissetting av klimagassutslipp.

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er sektorovergrepene virkemidler som setter en pris på utslipp, som avgifter på utslipp av klimagasser og utslippskvoter under EUs kvotesystem. Over 80 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser er allerede ilagt avgift eller kvoteplikt, og nær 70 pst. av de ikke-kvotepiktige utslippene er ilagt avgift. Dette er høyt i internasjonal sammenheng. Regjeringen har varslet en gradvis opptrapping av CO₂-avgiften til 2000 kroner per tonn i 2030, noe som vil bidra til at flere klimavennlige løsninger blir bedriftsøkonomisk lønnsomme. I tillegg til å sette en pris på klimagassutslipp gjennom skatte- og avgiftssystemet, bidrar staten med risikoavlastning gjennom virkemiddelapparatet og gir betydelige tilskudd til klimavennlige investeringer. Samlet bidrar disse virkemidlene til å korrigere for markedssvikter.

Gjennom å kanalisere kapital til bærekraftige prosjekter og løsninger har kapitalmarkedene en viktig rolle i omstillingen til en lavutslippøkonomi. Omstillingen til en lavutslippøkonomi vil kreve store teknologiskift og investeringer over de kommende tiårene. Om kapitalmarkedene tar høyde for, og priser klima- og miljørisiko i sine investerings- og utlånsbeslutninger, kan det bidra til en raskere omstilling. Vi ser at det er vekst i etterspørselen etter klimavennlige investeringer. Den økende interessen kan ha sammenheng med at investorer ønsker å bidra til en bærekraftig utvikling, men også forventninger om at investeringene vil gi høyere risikostøttet

avkastning. Fraværet av universelt aksepterte prinsipper for å definere hvilke investeringer som kan anses som bærekraftige, kan imidlertid gjøre det krevende for investorer å orientere seg i markedet, begrense interessen for og utviklingen av markedet for slike investeringer, og øke risikoen for såkalt grønnvasking.

I EU er det satt i gang en rekke regelverksprosesser for å legge til rette for at finanssektoren bidrar til omstilling til en mer bærekraftig økonomi, og gjøre det lettere for investorer å identifisere og sammenligne bærekraftige investeringsmuligheter. I 2018 la Europakommisjonen fram en handlingsplan for bærekraftig finans, hvor et sentralt tiltak er etableringen av et klassifiseringssystem (taksonomi) for bærekraftig økonomisk aktivitet. Taksonomien skal gjøre det lettere å sammenligne investeringsmuligheter på tvers av land og sektorer, og kan bidra til et mer velfungerende marked for samfunnsøkonomisk lønnsomme klimavennlige investeringer. Europakommisjonen har videre lagt fram forslag til endringer i regnskapsdirektivet, som skal bidra til bedre og mer sammenlignbar beslutningsrelevant klima- og bærekraftsrapportering fra selskaper. De to regelverksarbeidene nevnt over er EØS-relevante, og vil bli del av norsk rett.

Videre er det en rekke andre rammevilkår som påvirker i hvilken grad kapital kanaliseres til klimavennlige investeringer. Som en liten, åpen økonomi er vi avhengige av handel og samarbeid med resten av verden, og gjennom EØS-avtalen er vi tett knyttet opp til EU. Klimasamarbeidet med EU vil være en viktig ramme for klimapolitikken for perioden 2021-2030. EU har i likhet med Norge høye mål når det kommer til grønn omstilling, og har satt en ambisiøs plan for regelverksutvikling og støtte til klimavennlig virksomhet. Investeringer i løsninger som gir økt sirkularitet vil også kunne bidra til reduserte klimagassutslipp. EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2020 skal bidra til at en oppnår klimanøytralitet og økt ressurseffektivitet i Europa, og styrke europeisk konkurransekraft. EUs høye ambisjoner på feltet vil få stor betydning for utviklingen av sirkulær økonomi i Norge i årene som kommer.

Politikk- og regelverksutvikling i andre land kan gi muligheter for norske aktører og danne grunnlag for betydelige investeringer. Tilsvarende kan muligheten for bruk av flere av EUs virkemidler, slik som Horisont Europa, EUs innovasjonsfond og deltakelse i InvestEU, være viktige rammebetingelser og fremme grønne investeringer i norske virksomheter.

Norge har også noen naturgitte fordeler, som blant annet tilgang på fornybare ressurser som grønn kraft, skog og fisk. Næringsvirksomhet som bygger på fornybare ressurser kan gi muligheter for økt verdiskaping med lave utslipp i alle ledd av verdikjeden. Et ubrukt potensial for samfunnsøkonomisk lønnsom, klimavennlig næringsvirksomhet i Norge kan innebære et urealisert potensial for verdiskaping. Dersom det finnes et slikt ubrukt potensial, er det viktig å få belyst hvorfor slike aktiviteter ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, og hvordan eventuelle markedssvikter kan rettes opp slik at vi får realisert høyest mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Tilgrensende prosesser

Regjeringen har levert flere arbeider som berører aspekter knyttet til klimavennlige investeringer. [Meld. St. 13 \(2020–2021\) - Klimaplan for 2021–2030](#), som viser regjeringens plan for å nå klimamålene for Norge, ble lagt frem i januar 2021. Her foreslås tiltak og virkemidler knyttet til utslippskutt og grønn næringsutvikling. Dette gjelder blant annet økning i avgifter på klimagassutslipp og andre klimaspesifikke virkemidler. Klima- og miljødepartementet arbeider med å sette ned et Lavutslippsutvalg 2050 for å følge opp Lavutslippsstrategien (som lagt frem i Prop. 1 S (2019-2020)). Utredningen skal skissere veier til lavutslippssamfunnet og belyse

veivalg for å støtte opp under lavutslippsutviklingen fram mot 2050. Videre la regjeringen frem sin nasjonale strategi for sirkulær økonomi 16. juni 2021. Regjeringen la i 2015 frem sin bioøkonomistrategi, som skal fremme økt verdiskaping og sysselsetting, reduserte klimagassutslipp, og mer effektiv og bærekraftig utnyttelse av de fornybare biologiske ressursene. Olje- og energidepartementet la 11. juni 2021 frem Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser. Meldingen viser hvordan regjeringen vil legge til rette for fortsatt verdiskaping og industriell utvikling basert på energiressursene våre. Nærings- og fiskeridepartementet la 4. desember 2020 frem Meld. St. 10 (2020-2021) Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring, som omhandler grønn skipsfart. Rammebetingelser for grønne investeringer i sektoren dekkes gjennom en presentasjon av regelverk, avgifter og virkemidler. Videre har Finansdepartementet nedsatt en ekspertgruppe som ser på betydningen av finansiell klimarisiko og klimarelaterte investeringsmuligheter for et fond som Statens pensjonsfond utland. Finansdepartementet har satt ned et utvalg om perspektiver for fremtidens skatte- og avgiftssystem. Utvalget skal blant annet vurdere om skatter og avgifter, og sammensetningen av dem, bør justeres for å møte nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.

Klimarisikoutvalget leverte i 2018 sin rapport om klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi. Den redegjorde for klimarisikofaktorer i norsk økonomi, anbefalte rammeverk for løpende overvåkning av klimarisiko, og foreslo prinsipper for klimarisikohåndtering. I tillegg foreslo utvalget hvordan beslutningsprosesser i privat og offentlig sektor bedre kan integrere en god forståelse av klimarisiko, samt tiltak for at markedet bedre kan håndtere klimarisiko. NOU-utvalget [Norge mot 2025](#), som leverte sin endelige rapport 25. mars 2021, hadde blant annet som mandat å analysere og beskrive grunnlaget for fremtidens næringsliv, herunder nye selskaper, nye digitale forretningsmuligheter, og grønn omstilling og bærekraft i forretningsmodeller. [Kapitaltilgangsutvalget](#) leverte sin rapport i 2018, og hadde som mandat å undersøke om det norske kapitalmarkedet fungerer godt, slik at lønnsomme og forventet lønnsomme virksomheter og prosjekter i Norge har tilgang til finansiering. Utvalget skulle blant annet belyse betydningen for kapitalmarkedet av nye finansieringsformer og digitalisering og vurdere i hvilken grad kapitalmarkedet legger til rette for grønn omstilling. [Regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft](#) leverte sin rapport i 2016, hvor det utredet internasjonale og nasjonale rammebetingelser, utfordringer og muligheter, og foreslo tiltak for videreutvikling av grønn konkurransekraft i norsk næringsliv. [Grønn skattekommisjon](#) skulle blant annet vurdere hvordan en ved økt bruk av klima- og miljøbegrunnede avgifter, og reduksjoner i andre skatter og avgifter, kunne oppnå lavere utslipp av klimagasser, et bedre miljø og økonomisk utvikling. Utvalget leverte sin sluttrapport i 2015.

Prosess21 er et forum som ble etablert av Nærings- og fiskeridepartementet i 2018 for å styrke samhandlingen mellom kompetansemiljøene i og rundt prosessindustrien og de ulike offentlige virkemiddelaktørene. Hovedoppgaven for Prosess21 har vært å gi strategiske råd og anbefalinger om hvordan Norge best kan få til en utvikling i retning av minimale utslipp fra prosessindustrien i 2050 og samtidig legge til rette for at virksomheter i prosessindustrien har bærekraftig vekst i denne perioden. Prosess21 leverte 8. februar 2021 sin hovedrapport, som inneholder et omfattende sett med forslag og anbefalinger til hvordan industrien kan redusere sine klimagassutslipp samtidig som den øker verdiskapingen. Prosess21 har også en egen delrapport om kraftmarkedet og biobasert prosessindustri som omhandler ressurstilgang og forvaltning som vil være relevant for ekspertutvalget

Mandat

Regjeringen vil sette ned et ekspertutvalg som skal vurdere rammevilkårene og markedet for klimavennlige investeringer og lange verdikjeder basert på bruk av fornybare ressurser i Norge. Den overordnede føringen for utvalget er å fremme størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer og å nå våre klimamål på en mest mulig effektiv måte. Utvalget skal vurdere om dagens samlede rammevilkår, herunder finansmarkedsregulering, offentlige engasjement, samt andre sentrale virkemidler som EUs klimakvotesystem, statlige støtteordninger og risikoavlastning, avtaler og direkte reguleringer bidrar til et velfungerende marked med tilstrekkelig tilgang til kapital for samfunnsøkonomisk lønnsomme klimavennlige investeringer og verdikjeder basert på fornybare ressurser over hele landet. Utvalget bør vurdere om enkelte av virkemidlene er overlappende, og om det er motstridende rammevilkår som er til hinder for lavutslippsutviklingen. Utvalget skal se hen til kommende regelverksutvikling i EU som kan påvirke de samlede rammevilkårene på disse områdene.

Som grunnlag for vurderingene bes utvalget vurdere om det finnes betydningsfulle særpreg ved klimavennlige investeringer sett opp mot andre investeringer. Dette kan for eksempel være aspekter knyttet til klimarisiko, særskilt langsiktige teknologiløp, komplekse eller integrerte og sammenkoblede verdikjeder basert på fornybare ressurser, ekstraordinær kapitalintensitet eller ekstraordinær informasjonsasymmetri.

Videre skal utvalget vurdere hvilke konkurransemessige og naturgitte fortrinn Norge har innenfor klimavennlig næringsaktivitet basert på fornybare ressurser, og hvorvidt regionale forskjeller påvirker markedet for klimavennlige investeringer. Utvalget bes vurdere rammevilkårene for klimavennlige investeringer, herunder spesielt om klimavennlige investeringer i enkelte næringer prioriteres annerledes enn sammenlignbare klimavennlige investeringer generelt.

Utvalget skal også, på de områder de finner det hensiktsmessig, sammenligne rammebetingelsene for klimavennlige investeringer og verdikjeder basert på fornybare ressurser i Norge med våre naboland og EU, samt vurdere hvordan EUs klassifiseringssystem for bærekraftige økonomiske aktiviteter (taksonomien) og annen relevant regelverksutvikling i EU knyttet til bærekraftig finans vil kunne påvirke kapitaltilgangen for klimavennlige investeringer.

Ekspertutvalget skal bygge videre på eksisterende arbeider knyttet til problemstillingene, herunder Meld. St. 13 (2020–2021) - Klimaplan for 2021–2030, Klimarisikoutvalget, regjeringens strategi for sirkulær økonomi, regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft og grønn skattekommissjon, samt regjeringens stortingsmelding om langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser. Det norske kapitalmarkedets funksjonsmåte har vært drøftet i en rekke offentlige utredninger de siste årene, bl.a. av Produktivitetskommissjonen og Kapitaltilgangsutvalget. Dette utvalget bes derfor om å se hen til de tidligere utredningers vurdering av hvordan det norske kapitalmarkedet fungerer. Videre bes utvalget bygge videre på funnene til ekspertgruppen som vurderer klimarisiko i SPU, særlig funn knyttet til hvordan finansmarkedene håndterer finansiell klimarisiko og egenskaper ved slik risiko sammenlignet med annen finansiell risiko.

Ekspertutvalget skal se sitt arbeid i sammenheng med og avgrense sine vurderinger/forslag mot utvalget som skal utrede perspektiver for fremtidens skatte- og avgiftssystem. Skatte- og avgiftsutvalget skal vurdere hvordan riktigere miljøprising og andre økonomiske virkemidler kan

bidra til bedre ressursutnyttelse, fremme klimavennlige investeringer, øke sirkulære produksjons- og forbruksmønstre og stimulere verdiskaping og sysselsetting basert på sirkulære løsninger.

Eventuelle forslag til endrede rammebetingelser skal ha til hensikt å tilrettelegge for klimavennlige investeringer og verdikjeder basert på fornybare ressurser på en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Grunnlaget for vurderingene skal presiseres, og forutsetningenes betydning for konklusjonene skal synliggjøres, herunder hvilken konkret markedssvikt forslaget er ment å bøte på. Nytte, kostnader og risiko ved eventuelle forslag skal omtales i tråd med Utredningsinstruksen.

Oppdragsgiver vil være Nærings- og fiskeridepartementet. Utvalgets funn skal leveres samlet som en ekspertutvalgsrapport med frist innen utgangen av juni 2022. Kostnader knyttet til utvalgets arbeid vil dekkes innenfor Nærings- og fiskeridepartementets budsjett.