



Skiftnotat

Samarbeid mellom myndigheter og næringsliv gir fart på investeringer i grønn infrastruktur

Utarbeidet av Finansskiftet

August 2025

Oppsummering

For å lykkes med grønn industriutvikling og omstilling må Norge mobilisere mer risikokapital og styrke samspillet mellom det offentlige og det private. Vi ser særlig to underliggende barrierer: systemtekniske utfordringer som manglende forutsigbarhet i rammevilkår og risikodeling, og verdikjedeutfordringer som lav etterspørsel, umodne markeder og manglende infrastruktur. Dette notatet peker på seks sentrale utfordringer og tilhørende tiltak som kan utløse investeringer og bidra til å bygge nye grønne verdikjeder. Flere av utfordringene er spesielt gjeldende for små og mellomstore bedrifter, og det er derfor viktig at tiltakene som utformes er særlig tilpasset dette segmentet.

1. Uforutsigbare rammebetingelser og lite tilrettelegging for offentlig-privat samarbeid
2. Umodne markeder for lavutslippsløsninger og CCS, og usikkerhet rundt CO₂-prising
3. Det offentlige etterspør ikke grønne løsninger
4. SMB-segmentet henger etter
5. Mangel på kapital i vekstfase
6. Manglende insentiver og infrastruktur for sirkulærøkonomi

Innledning

Grønn industriell omstilling krever ofte høy risikovilje og raskere investeringer i ny teknologi, infrastruktur og verdikjeder. Norge har sterke forutsetninger for å ta en ledende rolle, men vår plassering på den globale innovasjonsindeksen faller¹, og vi risikerer at Norges innovasjonsevne svekkes. Internasjonalt skjer det et taktskifte i hvordan EU og andre land legger til rette for grønn industriutvikling. Draghi-rapporten og "Competitiveness Compass 2024" legger vekt på dekarbonisering og innovasjon som grunnpilarer for et styrket Europa, og EU utvikler helhetlige løsninger som kombinerer kapitaltilgang, risikoavlastning, regulatorisk forenkling og kompetanseutvikling. Eksempler inkluderer InvestEU-programmet, European Competitiveness Fund og Capital Markets Union. I møte med konkurranse fra land som bruker statlige virkemidler mer koordinert og målrettet, må vi styrke samspillet mellom det offentlige og det private for å sikre vår konkurransekraft og fremtidig verdiskaping. Stabil tilgang til energi blir viktigere i et usikkert geopolitisk klima og flere land vil frigjøre seg fra importert olje og gass. Grønne infrastrukturprosjekter bidrar til både lavere utslipp og tilgang til stabile og sikre energikilder.

Offentlig-private samarbeid handler om strategiske partnerskap der staten, gjennom kapital, reguleringer, risikoavlastning og etterspørsel, legger til rette for investeringer i grønn teknologi og infrastruktur. Mange gode initiativer finnes i forsknings- og utviklingsfasen, som Grønn Plattform og sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), men utfordringene blir særlig tydelige når prosjekter skal skaleres og kommersialiseres. Det er i denne fasen behovet for offentlig-privat samarbeid er størst, og det er derfor fokus i notatet.

For å sikre at offentlig-privat samarbeid bidrar til nasjonale mål, bør de utformes i tråd med anbefalingene i offentlige utredninger som NOU 2023:25 – Omstilling til lavutslipp² og NOU 2022:20 – Et helhetlig skattesystem³. Disse peker på behovet for sektorovergripende innsats og virkemidler som fremmer grønn omstilling, særlig innen industri, transport og energi. Offentlig-privat samarbeid bør derfor rettes mot disse sektorene og bidra til å realisere lavutslippssamfunnet gjennom risikodeling og kapitalmobilisering.

Gjennom en kombinasjon av tiltakene som beskrives i dette dokumentet, der offentlig og privat samspill styrkes, kan Norge rigge et effektivt finansielt system for industriutvikling og investeringer i infrastruktur.

Faktaboks – Samfunnsøkonomiske fordeler med samarbeid⁴

Samfunnsøkonomiske fordeler ved offentlig-/privat samarbeid:

- **Raskere og mer kostnadseffektiv prosjektgjennomføring** fra private aktører med sterkere insentiver til innovasjon
- **Tidligere igangsettelse** av prosjekter fordi kostnader fordeles over tid og store offentlige inngangsinvesteringer unngås
- **Langsiktig planlegging med livssyklusperspektiv.** Kortsiktig politiske prosesser kan gi innstramminger på ett område, og hele livsløpet tas ikke med i vurderingen. OPS sikrer ofte langsiktighet i avtalegrunnlaget og inkludering av alle kostnader
- **Økt innovasjon** med fokus på kostnader, kvalitet og effektivisering. Langsiktighet gir insentiver til innovasjon som kan være ulønnsomme på kort sikt, men lønnsomme på lang sikt
- **Mindre vedlikeholdsetterslep.** Kontrakter tegnes for lange perioder og finansieringen fra det offentlige er knyttet opp mot kvalitet og vedlikehold. Vedlikeholdsbeslutninger fjernes fra årlige politiske budsjettprosesser

¹ <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18261774/norge-pa-21-plass-i-global-innovasjonsindeks?publishe-rid=4739852&lang=no>

² [NOU 2023: 25 – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

³ [NOU 2022: 20 – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁴ <https://www.estatenyheter.no/aktuelt/offentlig-privat-samarbeid-fordeler-og-utfordringer/226602>

1. Uforutsigbare rammebetingelser og lite tilrettelegging for offentlig-/privat samarbeid

Tiltak: Langsiktige og forutsigbare politiske rammer

De siste årene har det vært eksempler på brå endringer i norske rammebetingelser, blant annet det opprinnelige forslaget om grunnrenteskatt på vindkraft med tilbakevirkende kraft. Det bidrar til å svekke investorers tillit og ønske om å investere i Norge.

Hvordan forutsigbare rammer løser utfordringene: Forutsigbare og stabile rammevilkår, samt økt offentlig privat samarbeid reduserer politisk risiko og gjør det enklere for gründere, investorer og banker å planlegge, søke støtte og gjennomføre investeringer. OPS-avtaler kan vare 20–30 år, noe som sikrer forutsigbarhet, samt en statlig forpliktelse til finansiering ut avtaleperioden. Med andre ord vil skiftende politikk ikke endre på en slik forpliktelse.

Gjennom statlige garantier, risikolån og langsiktige låneavtaler kan det offentlige bidra til å senke risiko og styrke de kommersielle markedene. Eksfin tilbyr lån og garantier til norsk næringsliv og utenlandske kjøpere av norsk eksport, og Innovasjon Norge tilbyr risikolån og garantier, men det grønne mandatet kan styrkes og ordningene rettes tydeligere mot fremvoksende, bærekraftige industrier.

Hvordan kan rammebetingelser utformes for å skape forutsigbarhet og mobiliserer mer risikokapital?

Enkelte norske prosjekter (eks. Rv. 555 Sotrasambandet og Rv 3/25 Løten–Elverum) er eksempler på tydelig ansvarsfordeling og langsiktige strukturer der privat part prosjekterer, bygger, finansierer, drifter og vedlikeholder infrastrukturen i en avtalt periode. I Sotrasambandet er det en 25-årig avtale hvor den private aktøren tar på seg de ovennevnte rollene. Utbetaling til privat aktør er betinget av tilgjengelighet av infrastrukturen driftsstandard og sikkerhet, fremfor faktisk etterspørsel. Dette reduserer risikoen for selskapet og sikrer incentiver til å opprettholde drift. Prosjektene sikrer også gode og langsiktige incentiver for privat aktør gjennom milepælsutbetaling og betaling for rask byggetid⁵.

Internasjonalt ser vi vellykkede OPS-prosjekter, for eksempel i Storbritannia. Et eksempel er Agility Train East, med lignende langsiktige mekanismer. Prosjektet ble støttet av en 27-årig garantiavtale med det britiske Transportdepartementet⁶, noe som ga forutsigbarhet for investorer og operatører. Kontrakten var «availability-based»; betalingene til privat part er basert på at togene er tilgjengelige og i drift, ikke på billettinntektene. Konsekvensen er lavere risiko og mulighet for at den private aktøren kunne fokusere på driftssikkerhet og vedlikehold⁷.

“Continuity Safe Harbor” er en mekanisme i Inflation Reduction Act (IRA) i USA som tillater at prosjekter under konstruksjon kvalifiserer for skattefordeler hvis de fullføres innen en gitt tidsramme. IRA⁸ har dessuten krav om at prosjekter må dokumentere at de har startet konstruksjon for å kvalifisere for skatteincentiver og det kreves kontinuerlig progresjon i prosjektet.

Oppsummert så bidrar disse mekanismene til å sikre finansiell forutsigbarhet for private aktører i infrastrukturprosjekter, som i sin tur gjør slike investeringer mer attraktive for investorer.

5 https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/3022076/Masteroppgave_endelig%20oppgave%202.0.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6 <https://www.infrapppworld.com/update/aip-management-to-acquire-30-stake-in-intercity-express-program-me-iep-phase-2>

7 <https://www.infrapppworld.com/update/aip-management-to-acquire-30-stake-in-intercity-express-program-me-iep-phase-2>

8 <https://www.eidebailly.com/insights/alerts/2024/9/boc-under-the-ira>

2. Umodne markeder for lavutslippsløsninger og CCS, og usikkerhet rundt CO₂-prising

Tiltak: Statlige differansekontrakter og CO₂-fond

Prosjekter for karbonfangst og lavutslippsløsninger har høy teknologisk risiko og et uklart marked, spesielt når lønnsomheten avhenger av framtidig karbonprising. CCS krever store investeringer i infrastruktur og prosessanlegg, med usikre inntekter avhengig av fremtidig etterspørsel og karbonpriser. I maritim sektor er nullutslippsløsninger modne, men investeringene uteblir på grunn av usikkerhet rundt etterspørsel og driftskostnader. Differansekontrakter kan gjøre det lønnsomt å være tidlig ute med nye teknologier.

Utslipps-avgifter og -kvoter bør skytes inn i et CO₂-fond og tilbakeføres til næringen øremerket teknologiutvikling og investeringer i omstilling. Et CO₂-fond kan bygges på NOx-fondets modell eller utvides til å dekke CO₂-reduserende tiltak⁹. Finansskiftet har utarbeidet et eget notat som beskriver utfordringer og løsninger knyttet til karbonprising.

Hvordan tiltaket løser utfordringen: En forutsigbar og høy karbonpris kan redusere risikoen for lavutslippsløsninger og karbonfangst. Differansekontrakter gir forutsigbarhet for investorer. Et CO₂-fond som tilbakefører midler skaper insentiver og øker aksepten for økt CO₂-prising. Kombinert kan dette gi norske aktører et forsprang i teknologiutvikling og implementering av lavkarbonløsninger. Dette gjør prosjekter lønnsomme og fremmer konkurranse mellom teknologier basert på kostnader per tonn CO₂-reduksjon.

3. Det offentlige etterspør ikke grønne løsninger

Tiltak: Stille tydelige krav i offentlige innkjøp

Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for over 600 milliarder kroner årlig og har et betydelig potensial til å drive markedet i grønn retning. Likevel prioriteres ofte pris høyest i anskaffelser, mens miljøkrav benyttes mer usystematisk. Det svekker markedet for grønne løsninger og gjør det vanskeligere å oppnå stordriftsfordeler og teknologiutvikling.

Kravet om 30 % vekting av klima og miljø i offentlige anskaffelser (innført i 2023) er et viktig skritt for at bærekraft blir et reelt konkurranseelement. Dette må følges opp med bestillerkompetanse i offentlig sektor, særlig ved innovative anskaffelser, samt krav til klimaeffekt og livsløpsutslipp. Potensialet er stort innen områder som transport, bygg og anlegg.

Behov for helhetlig verdikjedetankegang

Offentlige innkjøp bør ikke bare støtte utviklingen av ny teknologi, men også sikre etterspørsel etter ferdige, grønne løsninger. Karbonfangst i sementproduksjon i Heidelberg Materials Sement Norge i Brevik (tidligere Norcem) viser at norske myndigheter og norsk industri sammen er villige til å investere i klimaprojekt. Det mangler imidlertid en like sterk strategisk kjøpsvilje fra offentlig sektor. Uten innkjøpskraft svekkes lønnsomheten og investeringsviljen til sluttproduktet.

Det er derfor behov for en helhetlig verdikjedetankegang. Offentlige anskaffelser må sees i sammenheng med teknologi-støtte og klimapolitikk. Grønne innkjøp bør inkludere tydelige og standardiserte krav til tekniske spesifikasjoner, tildeling og kontraktsvilkår for at miljøkrav skal bli integrert i anskaffelsesprosessen. Det er viktig at kravene som stilles utformes på en hensiktsmessig måte som stimulerer til at SMBer og innovative bedrifter blir konkurransedyktige. Programmer som

⁹ Rederiforbundet, rederi.no

Leverandørutviklingsprogrammet og initiativer som KlimaGrunn^{10 11} viser hvordan samarbeid mellom offentlige byggherrer og leverandører kan fremme utvikling og bruk av lavutslippsmaterialer i praksis.

Hvordan tiltaket løser utfordringen: Offentlige innkjøp kan bidra mer effektivt til både utslippskutt og næringsutvikling ved å inkludere verdikjedeperspektivet og sikre etterspørsel etter grønne løsninger hele veien fra utvikling til anskaffelse. På denne måten reduseres markedsrisiko og økes lønnsomheten for grønne løsninger, noe som skaper trygghet for investorer og stimulerer til innovasjon.

Case: Batteridrevne ferger

Et godt eksempel er det offentlige innkjøpet av batteriferger. Gjennom ambisiøse krav om nullutslipp har Norge utviklet en ledende maritim verdikjede innen elektriske ferger. Dette har både redusert utslipp og styrket eksportmuligheter.

I 2024 presenterte norske aktører teknologien på en næringslivs-delegasjon til USA, der det var stor internasjonal interesse for norske løsninger. Eksempelen viser hvordan strategiske innkjøp kan drive frem både utslippskutt og industriell vekst.

4. SMB-segmentet henger etter

Tiltak: Forenkle tilgang på kompetanse og kapital

De aller fleste bedrifter i Norge er små og mellomstore bedrifter (SMB). Undersøkelser som Sparebanken Midt-Norges Bærekraftsbarometer¹² viser at både kunnskap om og forståelsen av behovet for en bærekraftig omstilling er vesentlig svakere i SMB-segmentet enn hos de store næringsaktørene. SMBer har begrensede ressurser og kan være sårbare for plutselige endringer. Dette gjør det enda viktigere med forutsigbare rammebetingelser, og at disse utformes på en enkel måte.

Tiltakene som ofte er mest aktuelle for disse bedriftene er tilgjengelig teknologi – for eksempel knyttet til digitalisering og automatisering – ikke nødvendigvis store innovasjonsprosjekter. Likevel krever det kompetanse, kapasitet og ikke minst kapital å gjennomføre.

Et tettere samarbeid mellom finansinstitusjoner og offentlige virkemidler, som Siva med næringshager og inkubatorer, og Innovasjon Norges rådgivere, vil lette tilgangen på riktig kompetanse og rådgivning til rett tid.

Samarbeidet vil gjøre det enklere å finne fram til gode finansieringsløsninger for bedriften, der offentlige ordninger kan supplere privat kapital ved behov for det – for eksempel gjennom Sivas investeringsmidler (EK) og Innovasjon Norges og Eksfins låne- og garantiordninger (FK). Det er viktig at det utformes enkle søknadsprosesser og at offentlige virkemidler er godt koordinert.

Hvordan tiltaket løser utfordringen: Reduserer barrierene for å planlegge og gjennomføre omstillingsprosjekter i SMB-segmentet.

¹⁰ Sintef/NTNU, ZEN-report no. 23 2020: Strategies and business models to support the transition to low-carbon concrete (<https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/bitstream/handle/11250/2681572/ZEN%2bReport%2bno%2b23.pdf?sequence=2&isAllowed=y>)

¹¹ <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/forskning-innovasjon-og-utvikling/innovasjonspartnerskap/klima-grunn/>

¹² Innsikt | SpareBank 1 SMN

5. Mangel på kapital i vekstfase

Tiltak: Bevare og styrke statlig investering og delfinansiering i tidligfase

Tidligfaseprosjekter kan ha høy teknologisk og kommersiell risiko og tiltrekker seg gjerne lite privat kapital, selv om potensialet for gevinst kan være stort.

Statens rolle som tidligfaseinvestor i innovative, grønne prosjekter, gjennom aktører som Nysnø og Investinor, og eventuelt nye, dedikerte fond er derfor viktig, spesielt i en tid hvor usikkerhet oppleves som høy, og renter og avkastningsforventningene stiger. Nysnø har et viktig mandat og investerer i grønne teknologiselskaper, men volumet og investeringstakten er foreløpig for lav til å møte det økende kapitalbehovet. En statlig kapitaltilførsel i tidligfase gjennom fond-i-fond-struktur eller annen samfinansiering med kommersielle venturefond kan vurderes for at staten skal kunne opprettholde et likebehandlingsprinsipp.

Det bør være en tydelig fordeling av risiko mellom offentlige og private aktører.

Hvordan tiltaket løser utfordringen: Ved å ta en større andel av risikoen i tidlig fase, senker staten terskelen for privat medfinansiering. Dette kan utløse mer privat kapital og sikre gjennomføring fra gode aktører som ellers ikke vil tiltrekke seg nok kapital. Dette kan igjen akselerere utviklingen av nye teknologier og løsninger, og sikre flere prosjekter over i vekstfase.

6. Manglende insentiver og infrastruktur for sirkulærøkonomi

Tiltak: Økonomiske insentiver og tilrettelegging for ombruk

Overgangen til en mer sirkulær økonomi er avgjørende for å redusere presset på naturressurser og kutte utslipp. I dag er store deler av økonomien basert på en lineær modell med høyt uttak av jomfruelige råvarer, kort levetid på produkter og høye avfallsmengder. Dette gir samfunnsøkonomiske kostnader i form av naturtap, klimagassutslipp og tapte ressurser. En sirkulær økonomi søker å holde materialer og produkter i kretsløpet så lenge som mulig gjennom redusert forbruk, ombruk, reparasjon og resirkulering. For å lykkes med dette kreves det økonomiske insentiver, bedre infrastruktur for sirkulære løsninger, forpliktende regelverk og samarbeid mellom myndigheter, kommuner og næringer.

Bygg- og anleggsbransjen illustrerer godt behovet for sirkulærøkonomiske løsninger. Som Norges største fastlandsnæring står sektoren for betydelig verdiskaping, men også et høyt ressursforbruk og store klimagassutslipp. Bransjen er areal- og materialintensiv og skaper store mengder avfall. Selv om oppmerksomheten rundt sirkulære løsninger har økt, er det fortsatt barrierer som hindrer ombruk i stor skala; logistikkutfordringer knyttet til mellomlagring og effektive markedsplasser samt manglende regelverk og klarhet om ansvarsforhold ved ombruk av komponenter.

Følgende tiltak kan bidra til å løse utfordringen:

Redusert mva for ombruk: Mva-satsen er i dag det samme for nye og brukte materialer, til tross for at brukte materialer har lavere miljøbelastning. Tiltaket kan kombineres med krav om sertifisering eller dokumentasjon som beviser at materialene har god kvalitet og oppfyller tekniske krav. Gjennom en jevnere prisforskjell mellom nytt og brukt vil det bli mer lønnsomt for aktører å utvikle markedsplasser og logistikkløsninger for brukte materialer.

Økt avgift på avfall: I dag er det ofte billigere og enklere å kaste brukbare materialer enn å lagre og selge dem for ombruk. En høyere avfallsavgift for eksempelvis treverk, stål og vinduer, vil gjøre lineære løsninger mer kostbare og ombruk mer attraktivt. Avgiften kan differensieres etter materialtype og miljøpåvirkning, og kombineres med støtteordninger for mellomlagring og logistikk. Dette vil bidra til å

redusere avfallsmengdene og skape rom for nye sirkulære forretningsmodeller.

Støtte til logistikk løsninger: En hovedutfordring er at det mangler effektive systemer for å samle inn, lagre, kvalitetssikre og distribuere brukte materialer. Ved å støtte oppbygging av fysiske og digitale infrastrukturer – som lagre, transportløsninger og digitale plattformer for kjøp og salg – blir det enklere og billigere for tilbydere og kjøpere å velge sirkulære løsninger. Dette vil bidra til å profesjonalisere markedet og redusere risikoen for aktører som ønsker å satse på ombruk.

Hvordan tiltakene løser utfordringen:

Ved å gjøre det økonomisk mer attraktivt å ombruke fremfor å kjøpe nytt, samt redusere praktiske og regulatoriske barrierer, kan tiltakene bidra til å skalere opp sirkulære løsninger i bygg- og anleggsbransjen. Dette vil redusere ressursuttak, kutte utslipp og skape nye markedsmuligheter innen sirkulærøkonomi.

Oppsummering av utfordringer og tiltak

	Utfordring	Tiltak
1	Uforutsigbare rammebetingelser og lite tilrettelegging for offentlig-privat samarbeid	Utvikle OPS-lignende modeller der det offentlige inngår langsiktige avtaler med private aktører, basert på levering av sluttresultat. Bruke erfaringer fra infrastrukturprosjekter for å redusere gjennomføringsrisiko i grønne industriprosjekter
2	Umodne markeder for lavutslippsløsninger og CCS, og usikkerhet rundt CO₂-prising	Innføre differansekontrakter som garanterer en minstepris per tonn CO ₂ -reduksjon. Etablere et CO ₂ -fond for maritim sektor etter modell av NOx-fondet, der inntekter fra kvotepliktige utslipp tilbakeføres til næringen.
3	Det offentlige etterspør ikke grønne løsninger	Styrke bruken av klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp gjennom standardiserte kriterier og tydeligere vektning. Sikre etterspørsel etter grønne løsninger gjennom innovative anskaffelser og verdikjedeperspektiv. Eksempler: CCS-sement i Brevik og batteriferger.
4	SMB-segmentet henger etter	Tilby skreddersydde virkemidler og veiledning gjennom samarbeid mellom Innovasjon Norge, Siva, Eksfin og private aktører. Forenkle søknadsprosesser og styrke tilgang til rådgivning og kapital.
5	Mangel på kapital i vekstfase	Statlig kapitaltilførsel i tidligfase gjennom Nysnø og Investinor, eventuelt fond-i-fond-struktur eller annen samfinansiering med kommersielle venturefond
6	Manglende insentiver og infrastruktur for sirkulærøkonomi	Redusere merverdiavgift på brukte byggematerialer, øke avfallsavgift på materialer med høyt ombrukspotensial og etablere støtteordninger for logistikk løsninger og digitale markedsplasser for ombruk.

Oppsummering av utfordringer og tiltak

Gjennom «Store klimaskift» samles topplederne i Skift, på tvers av sektorer og bransjer, for å utvikle nye løsninger og forretningsmuligheter i overgangen til et nullutslippssamfunn.

Finansskiftet er ett av ti strategiske satsingsområder, og gruppen ledes av Storebrand.

Medlemmene i Finansskiftet:

Arntzen de Besche

Eksfin

Formue AS

Gjensidige

KLP

Nysnø Klimainvesteringer

PwC Norge

Siva

SpareBank 1 Nord-Norge

SpareBank 1 Sør-Norge

Storebrand (leder)

ZERO