

Økonomisk overblikk 2/2021

Utsikter
2021-2023

Tema:

Økonomiske
virkemidler i
klimapolitikken



Innhold:

Sammendrag	2
Prognoser	5
1 Internasjonale forutsetninger	6
1.1 Smitte, vaksiner og tiltaksbyrde	6
1.2 Internasjonal økonomi	7
1.3 USA	8
1.4 ØMU	9
1.5 Storbritannia.....	10
1.6 Sverige.....	12
1.7 Fremvoksende økonomier	13
2 Innenlandske konjunkturer	14
2.1 Aktivitetsutviklingen.....	14
2.2 Husholdningenes konsum	15
2.3 Investeringer.....	16
2.4 Utenrikshandel	19
2.5 Arbeidsmarkedet	20
2.6 Budsjettpolitikken og tiltakene.....	27
2.7 Pengepolitikken	28
3 Økonomiske virkemidler i klimapolitikken ...	30

Sammendrag

Nå lysner det for alvor. De frigjørende vaksinstikene settes på stadig flere. I skrivende stund er hver femte nordmann fullvaksinert, ved utgangen av september skal hele den voksne befolkningen være det. Parallelt med dette ruller regjeringens gjenåpningsplan, lansert rett etter påske, sakte, men sikkert videre. Over sommeren vil ventelig alle de mest inn-gripende nasjonale smitteverntiltakene være fjernet.

Sammenhengen mellom smitte, smitteverntiltak og aktivitet har vært godt belyst gjennom de siste femten månedene. Nedstengningen i mars i fjor medførte det største tilbakeslaget i nyere norsk historie, med 11 prosent fall i Fastlands-BNP fra februar til april. Deretter bidro gjenåpning til økt aktivitet frem mot oktober, raskt til å begynne med, og tregere etter hvert. Men så slo den andre og deretter den tredje smittebølgen inn i økonomien, og siden oktober har aktiviteten tendert nedover.

Denne utviklingen reflekteres godt i NHOs egne medlemsundersøkelser. Mens antall medlemsbedrifter med mer enn halvert omsetning sammenliknet med fjoråret avtok frem mot august, har antallet siden seget oppover. Over samme tidsrom har antall bedrifter med høyere omsetning enn fjoråret snudd fra oppgang mot august, til nedgang deretter. Tall for betalingsvansker og konkursfrykt viser en likeartet utvikling. Det samme gjelder arbeidsledigheten. I løpet av bare to uker i mars i fjor ble ledigheten mer enn firedoblet. Deretter avtok den frem til oktober, før den igjen steg utover høsten og vinteren.

I lys av dette, er det ikke overraskende at gjenåpningen også vises i ulike nøkkeltall. Vår månedlige medlemsundersøkelse snudde fra forverring til bedring i mai måned. Tilsvarende viser Næringslivets økonomibarometer (NØB) markant forbedring fra første til andre kvartal, både hva angår nåsituasjon og fremtidsutsikter. I alle bransjer er det nå en klar overvekt av medlemsbedrifter som venter økt aktivitet til høsten. For ett år siden var det motsatt.

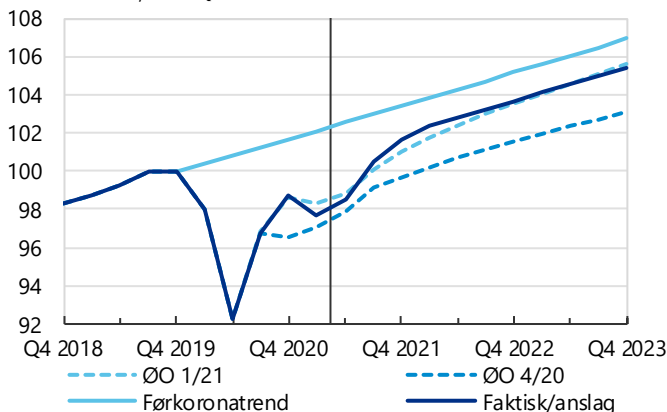
Forventningene er ikke tatt ut av luften. Når pandemien kan legges bak oss, muliggjør det mer aktivitet på områder som har vært helt eller delvis nedstengt, i første rekke personrettet tjenesteyting. Spesielt har husholdningene mye penger "på bok", etter nærmere halvannet år der mye forbruk ikke var tillatt. Denne såkalt oppdemmede etterspørselen har potensial for å løfte aktiviteten betydelig i månedene

som kommer, noe vi også legger til grunn. Disse effektene er imidlertid svært usikre. Tjenester må forbrukes her og nå. Utsatt tjenesteforbruk gir dermed noe mindre mening enn utsatt vareforbruk. Fare for nye mutasjoner utenlands vil sikkert holde deler av reisetrafikken tilbake en stund til. Mange av dem som beholdt jobb og inntekt og dermed sparte har ikke trang økonomi, og "må" ikke bruke pengene. Undersøkelser tyder da også på at pengene ikke akkurat brenner i lomma på folk.

Etter et fall i Fastlands-BNP på 2½ prosent i fjor, anslår vi nå en oppgang på 3¼ prosent i år og 3½ prosent neste år. Dette er marginalt høyere enn vi anslo i marsrapporten, til tross for en litt dypere dipp i begynnelsen av året, jf. figuren under.

Fastlands-Norge: BNP

Volumindeks, 2019Q4=100



Kilde: Refinitiv Datastream / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO

Anslagsbanen innebærer at økonomien er tilbake på førkrisenivået i løpet av tredje kvartal i år. Som tidligere venter vi imidlertid ikke at aktiviteten tar seg opp til førkrisetrenden i løpet av anslagsperioden. Koronakrisen har dermed påført økonomien et varig tap, som Statistisk sentralbyrå har anslått til 330 mrd. kroner for perioden 2020-23.

Gledelig nok gjenfinnes bedringen i økonomien også i arbeidsmarkedet. Ifølge NØB er det nå en overvekt av medlemsbedrifter som skal øke bemanningen. Antall ubesatte stillinger øker. Ledigheten er på vei ned igjen. Siden midten av februar er bruttoledigheten (helt og delvis ledige og personer på arbeidsmarkedsstiltak) redusert fra 7,5 til 6,3 prosent av arbeidsstyrken. Vi regner med videre nedgang i ledigheten i tiden fremover, men at det vil ta tid før førkrisenivået nås. Først i 2023 regner vi med at AKU-ledigheten når et antatt likevektsnivå, rundt 3½

prosent av arbeidsstyrken. Langvarig høy ledighet innebærer en fare for at flere kan miste fotfestet i arbeidsmarkedet. Litt paradoksalt er det da at andelen NHO-bedrifter som svarer at mangel på kvalifisert arbeidskraft hindrer ekspansjon er den høyeste på nesten ti år. Dette kan skyldes flere ting, så som fortsatte innreiserestriksjoner, at omslaget for enkelte har kommet raskt, eller at ledige i de hardest rammede bransjene har søkt seg over til annet arbeid.

Selv om det synes å være tendenser til økende press i deler av økonomien, er hovedbildet likevel at det ennå er stort slakk. Eksempelvis viser NAVs såkalte stramhetsindikator at arbeidsmarkedet var mindre stramt våren 2021 enn både ett og to år før. Kjerneinflasjonen, som klatret over 3-tallet i andre og tredje kvartal i fjor, var i mai i år kommet ned i 1,4 prosent, tross tiltakende prisvekst rundt oss.

Oppsvinget i norsk økonomi kommer på ryggen av et tilsvarende oppsving utenlands. Også utenlands skyldes dette utrulling av vaksiner og redusert smitte som en følge av det. I USA og Storbritannia er rundt to av fem fullvaksinerte, i EU-landene rundt én av fem. Både i EU og (særlig) USA var den andre smittebølgen, rundt årsskiftet, den alvorligste, mens den tredje ble mindre omfattende. Både antall smittede, innlagte og døde er kommet ned de siste månedene, som igjen muliggjør gradvis gjenåpning.

Etter et lite "hvileskjær" i vinter, anslås aktiviteten hos Norges handelspartnere å ta seg opp utover våren og sommeren, slik at BNP samlet sett vil øke 5,1 prosent, etter en nedgang på 5,0 prosent i fjor. Oppsvinget vil gi impulser inn mot norsk økonomi. Våre handelspartners import av varer og tjenester anslås å øke med 7 prosent i år, etter en nedgang på 7,8 prosent i fjor.

Etter en nedgang på rekordstore 3¼ prosent i fjor, anslås globalt BNP å øke med solide 6 prosent i år, som innebærer at førkrisenivået ventelig nås til høsten en gang. Men slik nedturen rammet skjevt, er også gjeninnhenting ujevn. For mange land nås ikke førkrisenivået før neste år eller senere. Likevel kan vi nå konstatere at krisen ble mindre alvorlig og mindre langvarig enn fryktet for et drøyt år siden.

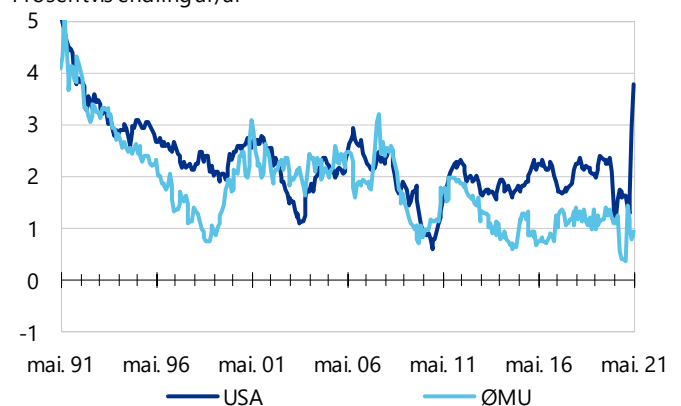
Grovt sagt skyldes det fire forhold. For det første fikk landene – om enn i sterkt varierende grad – kontroll på smitteutviklingen. Om smitten hadde kommet ut av kontroll, kunne virkningene på adferd og aktivitet blitt enda sterkere. Men hovedårsaken for

dette er likevel at man lyktes i å utvikle, produsere og rulle ut vaksiner så raskt som man gjorde. For det andre bidro kontroll på smitten og vridning av etterspørselen vekk fra tjenester til at varemarkedene holdt seg godt oppe, og vel så det. Global vareproduksjon passerte førkrisenivået rundt nyttår. I råvaremarkedene er prisene nå langt høyere enn de var før krisen. For det tredje dro mange land veksler på at digitaliseringen allerede hadde kommet langt. I mange av de mest utviklede landene kunne 30-40 prosent av jobbene gjøres hjemmefra. Ved å flytte jobbene hjem, kunne produksjon, inntekt og (delvis) etterspørsel holdes oppe. Endelig bidro omfattende offentlige stimulanser, i form av rentekutt, låneordninger, utvidede velferdsytelser og direkte støtte til kriserammede bedrifter. I industrilandene tilsvarte den samlede budsjettimpulsen i 2020 nesten 6 prosent av BNP. Uten, ville nedturen blitt mye dypere.

Minussiden av dette er at industrilandene aldri har hatt høyere gjeld enn nå. Ved utgangen av fjoråret tilsvarte bruttogjelden 120 prosent av BNP, så vidt over nivået ved avslutningen av annen verdenskrig. Da sto unge befolkninger på terskelen av en langvarig ekspansjonsperiode med høy produktivitsvekst som sammen med høyere prisvekst enn dagens bidro til å få gjeldsratene ganske raskt ned. Nå står industrilandene overfor aldrende befolkninger og lav underliggende vekst. Skuta bærer fordi rentene og dermed lånekostnadene også er svært lave, men høyere prisvekst og renter kan gi mange stater problemer med å betjene gjelden.

Konsumpriser ekskl. energi/mat

Prosentvis endring år/år



Kilde: Refinitiv Datastream / NHO

Faren for høyere inflasjon er nettopp en av de viktigste risikofaktorene her og nå. Store stimulanser, lave renter og sterk pengemengdevekst pekes på som drivere. Ovennevnte oppgang i råvareprisene

har dessuten fått selskap av blant annet økte fraktrater, og knapphet på innsatsfaktorer og arbeidskraft. I mai kom kjerneprisveksten i USA opp i nesten 4 prosent, det klart høyeste siden tidlig på 1990-tallet. Prisveksten har tiltatt også i andre industri-land, men ikke på langt nær like mye som i USA, og de fleste er foreløpig nokså samstemte i at det er for mye ledig kapasitet, ikke minst i arbeidsmarkedet, til at økningen i inflasjonen kan bli mer enn forbigående. Samtidig er det opplagt at om sentralbankene først havner "bakpå" fordi inflasjonsforventningene også kommer opp, så kan renteøkningene komme brått på. I en sterkt forgjeldet verden kan dette gi mye uro i finansmarkedene og svekke tilgangen på kapital, ikke minst til fremvoksende økonomier.

En annen vesentlig risikofaktor er det videre forløpet for pandemien. Takket være begrenset produksjonskapasitet er så langt bare 6 prosent av jordens befolkning fullvaksinert. Det innebærer at nye mutasjoner og smittebølger ikke kan utelukkes. Dels vil dette påvirke vår del av verden ved at full gjenåpning – også grensekryssende – neppe vil være mulig, og dels vil lavere aktivitet i andre deler av verden treffe oss via vare- og tjenestestrømmer. Verdensbanken har grovt anslått at fullvaksinering av alle innbyggere globalt vil koste rundt USD 50 mrd., men samtidig øke globalt BNP med USD 900 mrd. relativt til ingen vaksinering – en investering med en avkastning hinsides det meste.

Temadelen i dette overblikket omhandler **økonomiske virkemidler i klimapolitikken**. Klimahensyn blir en stadig viktigere rammebetingelse for næringslivet. Ambisjoner om reduserte CO₂-utslipp preger næringspolitikk og bedrifters markeder, etterspørsel, forventninger fra investorer og omdømme.

Både Norge og EU har besluttet å øke ambisjonene om utslippsreduksjoner mot 2030. IEA-veikartet for netto nullutslipp mot 2050 synliggjør at omstillingen for å oppnå målsettingene i Paris-avtalen er svært krevende, men også at den er mulig å gjennomføre. Alle sektorer i økonomien må redusere utslippene betydelig fra dagens nivå. Forbruket må legges om, eksisterende produksjon må omstilles, og ny teknologi, nye næringer og nye produkter må utvikles.

Globale virkemidler for CO₂-utslippsreduksjoner hadde vært den beste og mest kostnadseffektive løsningen. Men det er ikke noe globalt samarbeid om

tiltak og virkemidler. I fravær av en global pris på karbon er det ikke umiddelbart lønnsomt å være en grønn produsent. Det blir opp til enkeltlands strategier og virkemiddelbruk å drive omstillingen.

I omstillingen skal vi både redusere utslipp og drive næringsutvikling. Dette stiller stadig større krav til virkemiddelbruken, noe EU Green Deal er et godt eksempel på. EU Green Deal er både en strategi for utslippsreduksjoner og grønn vekst. EU holder på overordnede klimamål og karbonprising som virkemiddel, men går samtidig inn i en rekke sektorspesifikke strategier for å kunne bygge opp under målene. Dette blant annet fordi omlegging av energi-produksjon og forbruk henger sammen med infrastruktur og markeder for energi.

Formålet med dette kapitlet er å beskrive og diskutere de grunnleggende trekkene ved virkemiddelbruk i lys av begrensningene for å bruke karbonprising som eneste virkemiddel for å drive omstillingen. Vi diskuterer økonomiske konsekvenser av politikk for CO₂-utslippsreduksjoner og status for karbonprising internasjonalt, det grunnleggende rammeverket for virkemiddelbruk i Norge og EU og konsekvenser av økte klimamål, og også grunnlaget for hvordan man kan ivareta hensyn om kostnadseffektivitet når mulighetene for virkemiddelbruk ikke er i tråd med det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Prognoser

	Nasjonal- regnskapet	NHOs anslag for makroøkonomiske hovedstørrelser		
	2020	2021	2022	2023
Konsum i husholdninger mv.	-6,9	6,0	7,7	2,3
Konsum i offentlig forvaltning	1,7	4,3	0,3	0,5
Bruttoinvestering i fast realkapital	-3,8	-0,2	4,2	2,6
- Utvinning og rørtransport	-4,1	-4,0	-9,0	5,0
- Fastlands-Norge	-4,1	0,8	7,2	2,2
- Næringer	-6,1	-0,6	11,2	1,5
- Boliger (husholdninger)	-4,0	4,7	7,2	3,9
- Offentlig forvaltning	-1,0	-0,8	1,5	1,5
Etterspørsel fra Fastlands- Norge (ekskl. lagerendringer)	-3,9	4,3	5,5	1,8
Eksport i alt	-0,5	2,9	7,1	3,8
Tradisjonelle varer	-2,2	5,8	5,5	1,7
Råolje og naturgass	10,1	0,6	5,6	3,7
Import i alt	-11,9	5,4	9,0	4,3
Bruttonasjonalprodukt	-0,8	3,4	4,0	2,2
BNP Fastlands-Norge	-2,5	3,3	3,4	1,8
Sysselsetting	-1,3	0,5	2,0	1,5
Arbeidsledighet (AKU)	4,7	4,6	4,0	3,6
Registrert ledighet + tiltak (NAV)	5,4	3,7	2,7	2,3
Årslønn	3,1	2,7 ¹⁾		
Konsumpriser	1,3	2,8 ²⁾	2,1	2,5
Boligpriser	3,9	9,8	5,1	2,6
Pengemarkedsrente	0,7	0,6	1,0	1,4

1) Resultat fra mellomoppgjør NHO og LO, anslått ramme på årslønnsvekst.

2) TBUs anslag, NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021.

Oppdaterte anslag per 14.06.2021

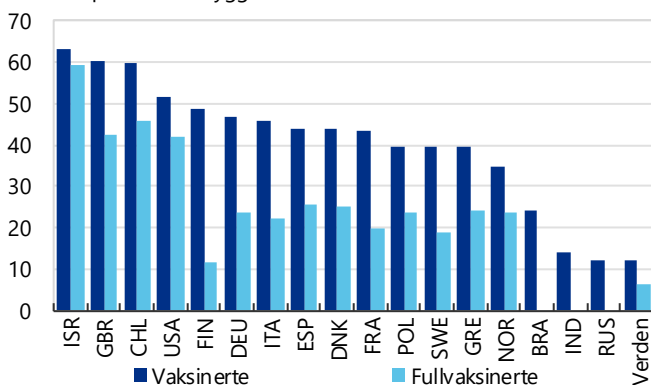
1 Internasjonale forutsetninger

1.1 Smitte, vaksiner og tiltaksbyrde

Vaksineutrullingen har kommet godt i gang i mange avanserte økonomier, jf. figuren under. I USA og Storbritannia har over halvparten av befolkningen mottatt minst én dose, i EU er andelen vaksinerte om lag 40 prosent. I Norge har om lag hver tredje nordmann fått sin første vaksinedose. I den fremvoksende delen av verden går vaksinasjonen vesentlig tregere. Det skyldes særlig kombinasjonen av knapphet på vaksiner og dårligere økonomi.

Vaksinerte mot koronavirus

Personer per 100 innbyggere



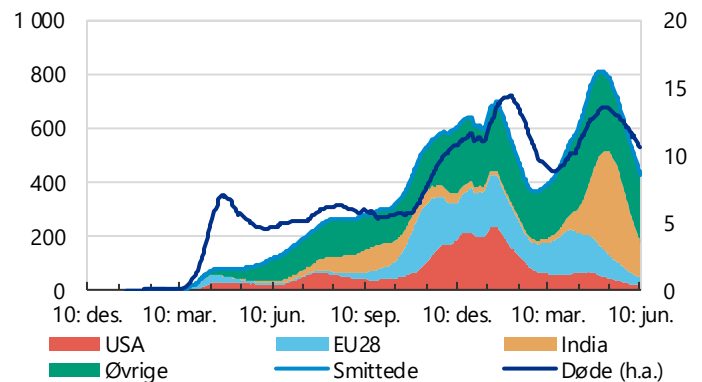
Data per 10-06-2021
Kilde: Refinitiv Datastream / Our World in Data / NHO

Økt vaksinasjonsgrad i avanserte økonomier har bidratt til at smittetallene er kommet betydelig ned fra i vinter. I tillegg indikerer de enda lavere dødstallene at smitten primært skjer hos unge mennesker som unngår å bli alvorlig syke. Situasjonen er imidlertid ganske annerledes i mange utviklingsland. Eksempelvis opplevde India i april og mai en voldsom smittebølge som bidro til at de globale smittetallene nådde en ny topp, jf. figuren under.

Situasjonen illustrerer med all tydelighet at dersom ikke alle vaksineres vil pandemien kunne vare ved. Dét øker på sin side risikoen for at nye virusmutasjoner kan oppstå, som både kan være mer smittsomme og som vaksinene ikke beskytter like godt imot. IMF peker på at den bekreftede vaksineanskaffelsen i mange utviklingsland er altfor lav til å sikre flokkimmunitet mot viruset. Det betyr at viruset trolig vil fortsette å herje i mange steder av verden, og at det vil fortsette å være en trussel for folkehelsen og den globale økonomien.

Verden: Koronasmittede og -døde

Nye tilfeller, 1 000. 14-dagers glidende gjennomsnitt



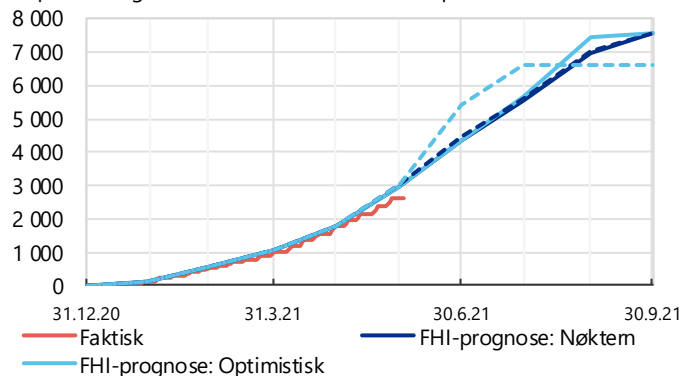
Data per 10-06-2021
Kilde: Refinitiv Datastream / WHO / NHO

I våre anslag for norsk økonomi legger vi til grunn Folkehelseinstituttets nøkterne vaksineringsscenario, jf. figuren under. Scenarioet legger til grunn at hele befolkningen over 18 år vil bli tilbudt første vaksinedose innen utgangen av juli og være fullvaksinerte i løpet av september. Det innebærer ventelig at alle de mest inngripende smitteverntiltakene vil være fjernet i løpet av de neste tre månedene. De fleste industriland anslås å ha et tilsvarende forløp i vaksineutrulling. Vår vaksineforutsetning er dermed om lag identisk som i *Økonomisk overblikk 1/2021*.

Distribuerte vaksinedoser

1 000 vaksinedoser

Stiplet: Forrige scenario. Heltrukket: Scenario per 28.5



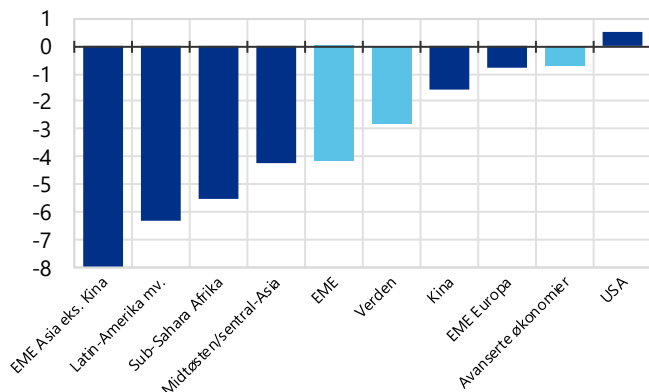
Kilde: Refinitiv Datastream / Our World in Data / Folkehelseinstituttet / NHO

1.2 Internasjonal økonomi

Etter et fall i globalt BNP på 3,3 prosent i pandemiåret 2020, anslås aktiviteten i verdensøkonomien å vokse 6,0 prosent i år. Styrken og hastigheten i gjeninnhentingen antas imidlertid å være ulik i forskjellige deler av verden. Mens flere av de avanserte økonomiene ligger an til å tette igjen mye av gapet til førkrisetrenden – IMF anslår sågar at amerikansk BNP i 2024 vil være høyere enn anslått før koronapandemien – er utsiktene mer pessimistiske i øvrige deler av verden, jf. figuren under. Samlet vil den globale verdiskapingen være nesten 3 prosent lavere i 2024 enn førkrisetrenden, og viser at krisen etterlater seg varige tap.

Verden: BNP relativt til prekoronabane

Pst.avvik i BNP-nivå i 2024 i IMF-anslag jan.20 & apr.21



Kilde: IMF World Economic Outlook 1/2021 / NHO

Tabell: BNP-anslag

	Andel	Prosentvis endring år/år			
		2020	2020	2021	2022
Verden	100,0	-3,3	6,0	4,5	3,4
Industrielland	42,5	-4,7	5,1	4,1	1,7
USA	15,9	-3,5	6,6	4,2	1,4
Eurosonen	12,1	-6,6	4,2	4,3	1,9
Tyskland	3,4	-4,9	3,3	4,1	1,6
Frankrike	2,3	-8,2	5,5	3,9	1,7
Italia	1,9	-8,9	4,2	4,2	1,6
Spania	1,4	-11,0	5,5	5,6	2,8
Storbritannia	2,2	-9,9	6,0	5,4	2,0
Sverige	0,4	-2,8	4,2	3,2	2,0
Danmark	0,3	-3,3	3,1	3,0	1,9
Japan	4,0	-4,8	2,8	2,6	1,1
Vekstøkonomier	57,5	-2,2	6,6	4,8	4,7
Kina	18,3	2,3	8,7	5,6	5,4
India	6,8	-8,0	11,8	5,9	6,8
Russland	3,1	-3,1	3,1	2,7	2,1
Brasil	2,4	-4,1	3,1	2,4	2,1
Handelspartnere*		-5,0	5,1	4,4	2,1

*USA, Eurosonen, Storbritannia, Sverige, Danmark, Polen, Russland, Japan, Kina, Sør-Korea for påløpte tall.

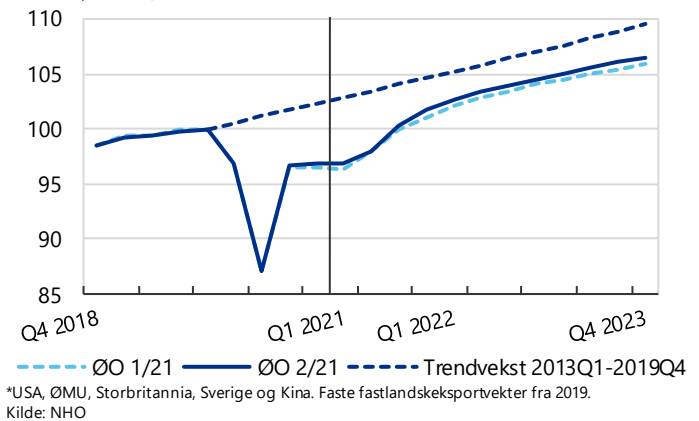
Komprimert aggregat for prognoseperiode: USA, Eurosonen, Storbritannia, Sverige og Kina.

Kilde: Refinitiv Datastream / IMF WEO / Consensus Economics / NHO

BNP-veksten hos Norges handelspartnere er oppjustert fire tideler siden forrige rapport, til 5,1 prosent i år. Høyere aktivitet hos våre handelspartnere vil øke etterspørselen etter norske varer og tjenester og gi vekstimpulser til norsk økonomi. Figuren under viser imidlertid at våre viktigste handelspartnere, primært europeiske industrielland, ikke vil ta igjen sin vekstbane før koronaen.

BNP: Norges handelspartnere*

Indeks, 2019Q4=100



*USA, ØMU, Storbritannia, Sverige og Kina. Faste fastlandskeksportvekter fra 2019.

Kilde: NHO

Viruset og smittesituasjonen er fremdeles en vesentlig usikkerhetsfaktor for de økonomiske utsiktene, men i takt med at stadig flere blir vaksinerte og at vaksinetilgjengeligheten øker synes usikkerheten å avta. Nye omfattende smitteutbrudd, f.eks. knyttet til mutasjoner av viruset, er en nedsiderisiko. Det samme er en tregere vaksineutrulling. På den annen side vil raskere vaksineutrulling, f.eks. som følge av økt vaksinetilgjengelighet ved at flere vaksiner godkjennes, kunne bidra til at aktivitetsoppsvinget kommer tidligere og raskere enn vi legger til grunn.

Utenom koronarelaterte risikofaktorer er det en viss risiko knyttet til faren for høyere inflasjon og uro i finansmarkedene. Konsumprisveksten er nå på vei opp i flere land. Dette skyldes flere forhold. For det første har økt vareetterspørsel under pandemien medført økt vareproduksjon. Det har økt etterspørselen etter råvarer og bidratt til en betydelig oppgang i råvareprisene. Standard & Poor's GSCI-indeks, som favner 24 råvarer, var i juni 22 prosent over nivået i januar i fjor. Landbruksprodukter og industrielle metaller leder an i oppgangen med en økning på godt over 40 prosent. For det andre har fraktprisene, særlig på containerfrakt, økt markant. For det tredje har knapphet på innsatsfaktorer, bl.a. på databrikker, gitt flaskehals i produksjonen. For det fjerde gir råvareprisfallet i fjor vår, særlig for

energiprisene, betydelige utslag i konsumprisveksten i år som følge av baseeffekter. Faktorene nevnt over vil fortsette å dytte prisveksten opp i inneværende år. På sikt antas imidlertid ubalansene i råvare- og fraktmarkedene å avta etter hvert som markedene vil tilpasse seg etterspørselen. I tillegg vil etterspørselen vri seg fra varer og mot tjenester fremover, hvilket vil dempe presset på råvaremarkedet og industrien. Samtidig er det betydelig ledig kapasitet, i form av underutnytting av arbeidskraften, i mange land. Slakk i arbeidsmarkedet vil dempe lønnspresset. Derfor ventes prispresset i år å være forbigående.

Som følge av økte priser har finansmarkedene begynt å prise inn høyere inflasjon. I USA er de avledede inflasjonsforventningene om 5 år om lag 2,7 prosent, mot 1,0 prosent for ett år siden. Renten på amerikanske statsobligasjoner med ti års løpetid er kommet opp i 1,5 prosent, mot 0,5 prosent ved bunnen i mars i fjor. Høy (og stigende) inflasjon kan skape økt volatilitet i finansmarkedene som følge av reprising av aksjer og renter. Uro i finansmarkedene kan smitte over på realøkonomien i form av høyere låne- og finansieringskostnader eller som følge av at økt usikkerhet vil kunne redusere investeringene.

1.3 USA

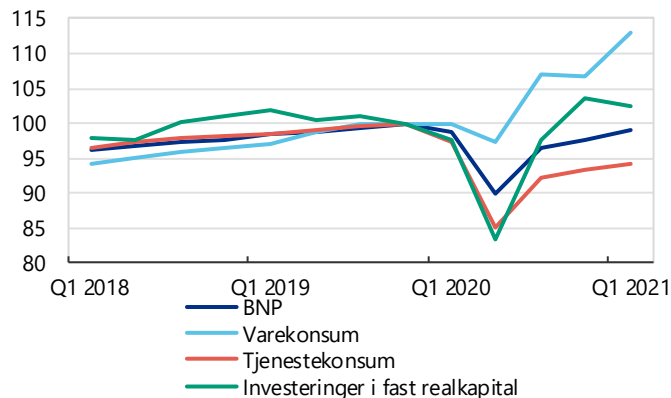
Etter en nedgang i verdiskapingen de to første kvartalene i fjor, har amerikansk økonomi vokst friskt de siste tre kvartalene. Fra fjerde til første kvartal økte BNP 6,4 prosent, målt som årlig rate, til et nivå 0,9 prosent lavere enn i fjerde kvartal 2019. Aktivitetsoppsvinget er særlig drevet av varekonsumet og boliginvesteringene.

Mens deler av tjenestesektoren har vært nedstengt som følge av smittevernregler, har vareforbruket steget betydelig. I første kvartal var varekonsumet 13 prosent høyere enn i fjerde kvartal 2019. Boliginvesteringene, dvs. nybygg og renovering av eksisterende boliger, har også økt markert det siste året. Boliginvesteringene var i første kvartal nesten 18 prosent høyere enn i fjerde kvartal 2019. Utviklingen henger sammen med et hett boligmarked, der boligomsetningen, -igangsettingen og -prisene alle har økt kraftig. Oppsvinget i boliginvesteringene har

også løftet etterspørselen etter boligrelaterte forbruksvarer, så som materialer, møbler o.l. Utviklingen gjenspeiles i detaljhandelsstatistikken, der handelen med byggematerialer i mars var vel 30 prosent høyere enn i februar i fjor.

USA: BNP

Indeks, 2019Q4=100



Kilde: Refinitiv Datastream / BEA / NHO

En viktig årsak til det sterke aktivitetsoppsvinget i USA er den særdeles ekspansive finanspolitikken. President Joe Bidens gjenreisningspakke, *American Rescue Plan* (ARP), som ble vedtatt av Kongressen 11. mars, utgjør sammen med stimulansepakken som ble vedtatt rett før jul i fjor, nærmere USD 2 800 mrd.,¹ eller om lag 13 prosent av BNP. To viktige komponenter i stimulansepakken er engangsutbetalinger til amerikanske husholdninger og høyere arbeidsledighetstrygd.² I et år da ledigheten har økt, har ordningene bidratt til å støtte opp under inntektene til amerikanske husholdninger, sågar har ordningene faktisk gitt et markant løft i husholdningenes disponible inntekt. Det har stimulert forbruket, samtidig som sparingen har økt. Husholdningenes anslåtte "mersparing" det siste året beløper seg til om lag USD 2 400 mrd., eller rundt 10 prosent av BNP. Økte inntekter og store sparebuffer vil trolig bidra til at privat forbruk, som utgjør 70 prosent av BNP, vil fortsette å løfte aktiviteten i år. Forbrukertillitsindeksene vitner også om tiltakende optimisme blant forbrukerne de siste månedene. I tillegg vil situasjonen i boligmarkedet ventelig støtte opp under forbruket fordi økte boligpriser gir positive inntekts- og formueeffekter.

I arbeidsmarkedet har sysselsettingen utenom jordbruket allerede hentet inn mye av det tapte, men i

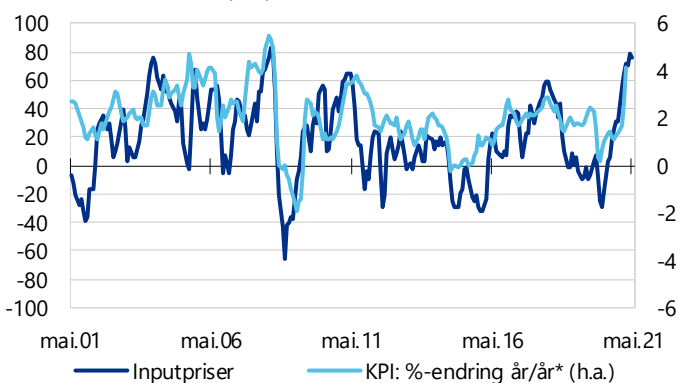
¹ ARP har en totalramme på USD 1 900 mrd., mens stimulansepakken som ble godkjent rett før jul hadde en ramme på USD 900 mrd.

² Engangsutbetalingene er bl.a. avhengig av husholdningenes inntekt. Deler av arbeidsledighetstrygdeordningene, bl.a. økt ledighetstrygd på USD 300 per uke, vil vare frem til primo september 2021.

april var det fremdeles 7,6 millioner færre jobber sammenlignet med februar i fjor. Tre av fire av de tapte jobbene er i privat tjenesteyting. I takt med at aktivitet gjenopptas vil sysselsettingen i tjenestesektoren ventelig tilta. Bedriftene er i hvert fall i sysselsettingsmodus. I mars var over 8 millioner stillinger ubesatt, mot drøyt 7 millioner før koronaen. Til sammenligning tok det om lag seks år før antall ledige stillinger var tilbake på førkrisenivå etter finanskrisen. At bedriftene ønsker å sysselsette henger sammen med at stemningen blant bedriftene er god. ISMs bedriftstillitsindekser indikerer at stemningen er god både i industrien og i øvrige deler av næringslivet.

USA: Inputpriser i industrien og KPI

Nettobalanse. Prosent (h.a.)



*Lagget 3mnd.

Kilde: Refinitiv Datastream / ISM / BLS / NHO

Høyere vareetterspørsel, økte frakt- og råvarepriser, og kapasitetsutfordringer har imidlertid bidratt til at 4 av 5 industribedrifter i mai rapporterte om høyere priser på innsatsvarer. Høyere produksjonskostnader vil trolig smitte over på konsumprisene, jf. sammenhengen mellom innsatspriser og konsumpriser vist i figuren over. Prisveksten på varer utenom mat og energi var i april 4,4 prosent, og bidro til at KPI-veksten samlet var 4,2 prosent år/år. Forventningene til prisveksten har også tiltatt de siste månedene, som eksempelvis de avledede inflasjonsforventningene viser. Til tross for høy og stigende inflasjon har rentekomiteen i sentralbanken holdt fast ved sine forventninger om at rentene ikke vil øke før etter 2023. En usikkerhetsfaktor er om inflasjonspresset i økonomien vedvarer, og hvordan sentralbanken og finansmarkedene agerer. Eksempelvis kan sentralbankene skru igjen kranene til sine støttekjepsprogrammer, og/eller varsler en tidligere

renteoppgang. Samtidig kan inflasjonstallene bidra til reprising av finansmarkedene. Begge deler vil kunne skape uro i finansmarkedene, og som videre kan smitte over på realøkonomien.

1.4 ØMU

Det økonomiske tilbakeslaget i Europa har vært større enn i USA. Nedgangen i BNP i eurosonen i fjerde kvartal i fjor ble etterfulgt av et nytt fall på 0,6 prosent kvartal/kvartal i første kvartal i år, slik at BNP i første kvartal var 5,5 prosent lavere enn i fjerde kvartal 2019. Den beskjedne utviklingen i eurosonen henger bl.a. sammen med mindre finanspolitisk stimulans enn i USA. Mens budsjettunderskuddet i fjor og i år er anslått til omkring 15 prosent av BNP i USA, er den kun om lag halvparten av dette i eurosonen, ifølge IMF. En tregere vaksineutrudding i Europa enn i USA bidrar også til at gjenåpningen og det ventede aktivitetsoppsvinget først vil materialisere seg i andre halvår i år.

Det er imidlertid store forskjeller internt i eurosonen. Av de fire største økonomiene har Tyskland og Frankrike klart seg best: Begge lands BNP er nå om lag 5 prosent lavere enn i fjerde kvartal 2019. Til sammenligning er Spanias økonomi mer enn 9 prosent mindre enn før koronakrisen. En viktig faktor for å sikre et synkront konjunkturoppsving i eurosonen er at gjenreisningspakken i *Next Generation EU* (NGEU)³ legger opp til at land som er blitt hardere rammet av koronakrisen mottar mer støtte. Midlene, som primært skal gå til offentlige og private investeringer, vil støtte opp under aktiviteten fra andre halvår i år.

På tross av en svak økonomisk utvikling i høst og vinter er det tegn til at aktivitetsoppsvinget er like om hjørnet. En ledende indikator for den økonomiske utviklingen er den europeiske stemningsindikatoren (ESI), som består av indikatorer fra bedrifts- og forbrukersektorene, og som nå er på sitt høyeste nivå siden januar 2018. Særlig er stemningen god i industrien, der totalindeksen er 1,8 standardavvik over gjennomsnittet de siste 20 årene. Optimismen henger sammen med det globale industrioppsvinget som bl.a. kan knyttes til den økte vareetterspørselen. Et sterkere internasjonalt vekstbilde vil også bidra til å løfte aktiviteten i den eksportrettede europeiske industriktoren. Rapporter

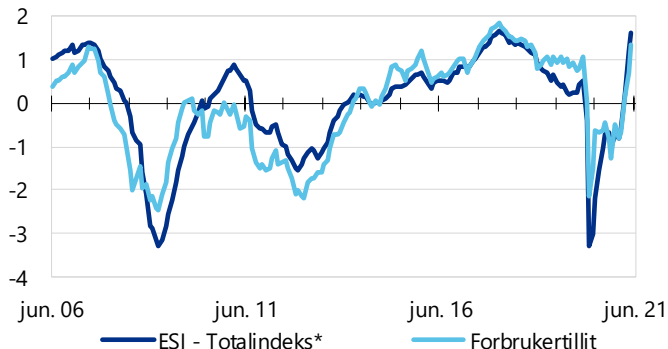
³ Recovery and Resilience Facility (RRF) har en totalramme på EUR 672,5 mrd. og utgjør hovedkomponenten av NGEU (totalramme EUR 750 mrd.). I underkant av

halvparten av RRF (EUR 312,5 mrd.) vil gis til medlemslandene som overføringer, resten som lån.

om økt ordreinngang og økte eksportforventninger støtter opp under dette, og peker i retning av fortsatt høy industriaktivitet i år.

ØMU: Stemningsindikator

Standardavvik fra gjennomsnitt siste 20 år



ESI fremkommer som et vektet gjennomsnitt av indeksene for industri (40%), tjenester (30%), forbrukere (20%), bygg og anlegg (5%) og varehandel (5%).
Kilde: Refinitiv Datastream / DG ECFIN / NHO

Tilsvarende er forbrukertilliten stigende. Forbrukerindeksen i ESI var 1,3 standardavvik over sitt lang-siktige gjennomsnitt i mai. En nokså svak utvikling i varekonsumet det siste året gir indikasjoner om at det kan være mye oppdemmet etterspørsel blant husholdningene. Kombinert med at inntektene i stor grad har blitt opprettholdt, har husholdningene lagt seg opp store sparereserver gjennom fjoråret. Spare-raten var i fjor om lag 19 prosent av disponibel inntekt, mot et gjennomsnitt på 13 prosent de siste 20 årene. Fjorårets "mersparing", som beløp seg til omkring 4 prosent av BNP, kan således gi et betydelig løft i forbruket dersom det tas ut i økt konsum. Hvor mye av mersparingen som faktisk tas ut i økt forbruk er imidlertid usikkert. Mye av sparingen har skjedd blant husholdninger i øvre sjikt av inntektsfordelingen. Disse har i stor grad beholdt jobbene og inntektene sine, men hatt reduserte forbruksmuligheter. Konsumtilbøyeligheten blant disse husholdninger er mindre enn blant dem med lavere inntekter. Det kan være en indikasjon på at mye av "pengene på bok" ikke vil tas ut i økt forbruk. I tillegg viser Kommisjonens forbrukertillitsundersøkelser at husholdningenes vurdering av sin egen finansielle situasjon dårlig, samtidig som sparetilbøyeligheten har økt. Det er en indikasjon på at husholdningene neppe vil omsette all mersparingen i økt konsum, og at de vil spare en større del av inntektene sine sammenlignet med før korona. Samtidig, dersom sysselsettingen tiltar vil det kunne bidra til at husholdningenes inntekter øker, og slik sett bedre deres finansielle situasjon. Det vil igjen kunne redusere husholdningenes forsiktighetssparing, og løfte forbruksveksten.

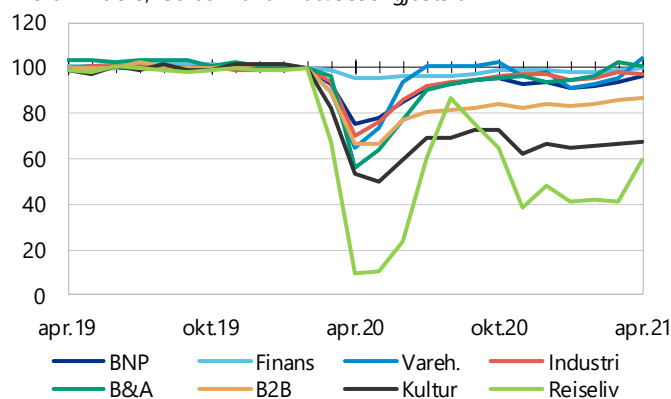
Også i Europa har konsumprisene økt. Tolvmånedersveksten i KPI var i mai 2 prosent, ledet an av en oppgang i energiprisene. Det er tegn til at prisene også utenom energi vil kunne tilta fremover. I Tyskland melder stadig flere bedrifter om knapphet på materialer. Som i USA, henger dette sammen med sterk vareetterspørsel som har bidratt til flaskehalser i produksjonen. Det har resultert i høyere priser på innsatsfaktorer. I tillegg har råvare- og fraktpri-sene økt. Det er en risiko for at flaskehalsene i produksjonen vil vedvare en stund fremover som følge av at gjenåpningen av økonomiene vil kunne øke etterspørselen ytterligere, mens kapasiteten ikke kan tilpasses på kort sikt. For bedrifter som allerede begynner å stange i kapasitetstaket vil en løsning kunne være å heve prisene. I ifo-instituttets bedriftsundersøkelse i mai svarte 39 prosent av tyske industribedrifter at de forventer høyere utsalgspriser de neste 3 månedene. Vi forventer at disse effektene vil være forbigående, bl.a. som følge av at produksjonen på sikt vil tilpasse seg etterspørselen. I tillegg tilsier situasjonen i arbeidsmarkedet, der det fortsatt er mye ledig kapasitet, at lønnsveksten trolig vil bli beskjedent fremover. Det taler isolert sett for et begrenset prispress i økonomien.

1.5 Storbritannia

Økonomisk sett ble få industriland hardere rammet av pandemien enn Storbritannia. I fjor falt BNP nærmere 10 prosent, primært drevet av fall i privat forbruk og investeringer på henholdsvis 11 og 9 prosent. I april lå BNP fortsatt 4 prosent under nivået i februar i fjor.

Storbritannia: Bruttoprodukt

Volumindeks, februar 2020=100. Sesongjustert



Kilde: UK ONS / Refinitiv Datastream / NHO

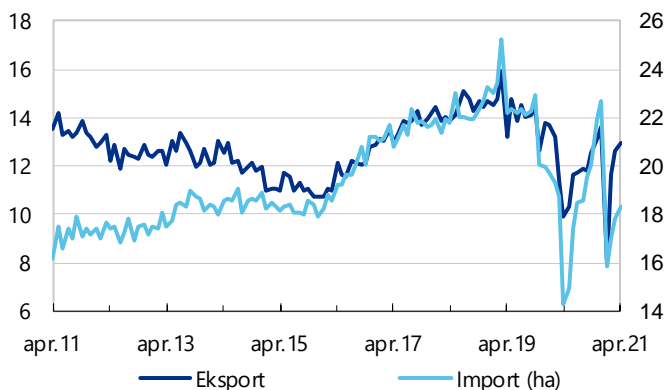
Mye takket være raskere vaksineutruiling enn i andre land, ble smittetoppen i den tredje bølgen passert allerede i begynnelsen av januar. Etter påske

har lave smittetall muliggjort gjenåpning av økonomien, med skoler i mars, handel og utendørs servering i april, og resten, dog underlagt avstandsrestriksjoner, i mai. I begynnelsen av juni var om lag 40 prosent av britene fullvaksinerte. Samtidig har utbrudd av nye mutasjoner skapt frykt for nok en smittebølge. Det anslås likevel et solid oppsving i innenlandsk etterspørsel fremover, slik at BNP samlet anslås å vokse med 6 prosent i år og 5½ prosent neste år. Dette betyr likevel at Storbritannia må halvveis ut i neste år før aktiviteten er tilbake på nivået før krisen.

I tillegg til pandemien fikk Storbritannia en ekstra smell i starten av året som følge av brexit. Etter å ha tatt igjen brorparten av den koronarelaterte svikten i handelen med EU ved slutten av fjoråret, falt verdien av eksporten og importen sesongjustert med henholdsvis 42 og 30 prosent fra desember til januar.

UK: Utenrikshandel med varer

Til/fra EU28. Mrd. GBP, sesongjustert



Kilde: Refinitiv Datastream / NHO

Gjenåpningen har bidratt til å løfte bedriftssentimentet, særlig i handelsnæringen. Men bedriftene venter at koronakrisen fortsatt vil tynge deres investeringer i ny kapasitet, om enn mye mindre enn tidligere antatt.

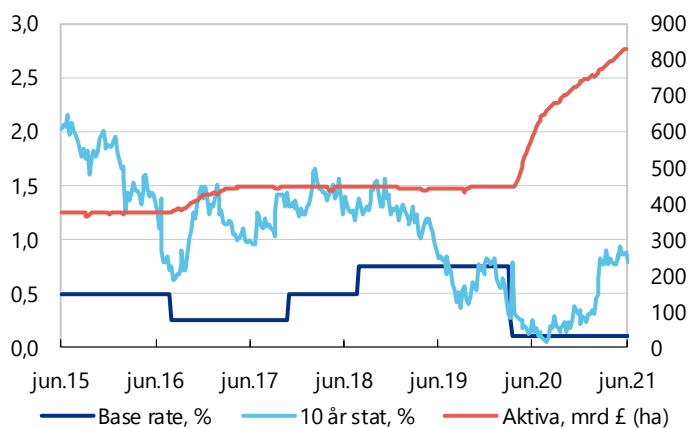
Også i husholdningene er stemningen oppadgående. Forbrukertilliten er riktig nok litt lavere enn gjennomsnittet de siste 40 årene, men den har bedret seg markant siden nyttår. Særlig gjelder dette i synet på landets økonomi fremover. Parallelt har lyst til å gjøre store kjøp nå tatt seg opp. Som i andre land, har kombinasjonen av opprettholdte inntekter og nedstengt forbruk medført en sterk økning i den private sparingen. Dette kan i prinsippet raskt gjøres om til forbruk når smittevernet tillater det. Men bare en drøy firedel av de husholdningene Bank of

England har spurt har tenkt å bruke oppsparte midler. Langt flere vil fortsette å spare pengene, enten i bank, bolig eller i finansielle produkter. Andelen som vil bruke pengene er imidlertid nesten tre ganger så høy som i fjor høst, som betyr at videre økning i forbrukslysten, i takt med et stadig åpnere samfunn, ikke kan utelukkes.

Høy sparing avspeiler at de langt fleste britene beholdt både jobb og inntekt. Store deler av jobbsvikten traff grupper med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet, som innvandrere og selvstendig næringsdrivende. Med liten nedgang i sysselsettingen har også utslagene i arbeidsledigheten blitt små. Ledigheten var på sitt høyeste i november i fjor, på litt i overkant av 5 prosent av arbeidsstyrken, mot 8½ prosent ni år tidligere, i kjølvannet av finanskrisen. Ulike indikatorer tyder på at etterspørselen etter arbeidskraft har fortsatt å øke på nyåret. Det ventes likevel at ledigheten først vil passere toppen mot slutten av året, når lønnsstøtteprogrammet (*Job Retention Scheme*) avsluttes.

Lønnsveksten har tatt seg opp, fra rundt 3 prosent før krisen, til 5 prosent i mars. Men mer enn hele økningen skyldes en annen sammensetning av de sysselsatte i 2020 enn i 2019 – færre lavlønnte og flere høytlønnte, og innevarsler ikke i seg selv noe økende inflasjonstrykk. Kjerneinflasjonen var lave 1,3 prosent i april, men også i Storbritannia kan økte priser på råvarer og andre innsatsvarer medføre forbigående høyere prisvekst. Markedets implisitte inflasjonsforventninger har steget, men Bank of England forventer likevel at prisveksten havner rundt målet på 2 prosent på ett-to års sikt. På forrige rentemøte valgte dessuten sentralbankens pengepolitiske komité å fortsette med bankens aktivkjøp, om enn i litt lavere tempo enn tidligere.

UK: Bank of England



Kilde: Refinitiv Datastream / NHO

1.6 Sverige

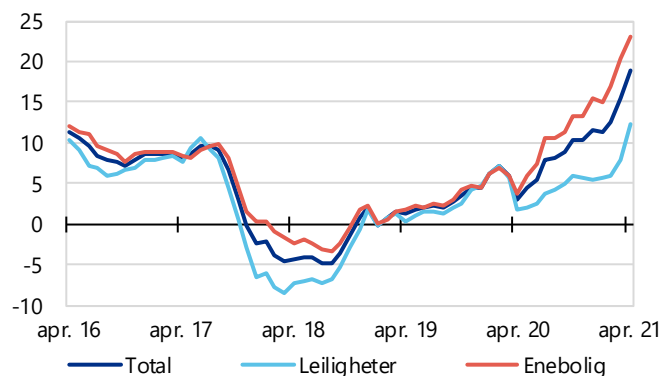
Svensk økonomi er i ferd med å legge fjorårets tilbakeslag bak seg. Statistikkbyråets månedlige BNP-indikator lå i april bare 0,4 prosent under nivået i februar året før. Sverige ligger trolig an til en BNP-vekst på 4¹/₄ prosent i år, etter et om lag like stort fall i fjor. Oppsvinget den siste tiden avspeiler både lavere smittetall og at den åpne svenske økonomien tjener på det globale aktivitetsoppvinget.

Som Norge, synes Sverige nå å være på vei ut av sin tredje smittebølge. Antall dødsfall er kommet markant ned, som tyder på at belastningen på helsevesenet er lavt. En tredel av befolkningen har fått første vaksinedose, en tidel også den andre.

I mai var forbrukertilliten den høyeste på over ti år. Både synet på egen økonomi (mikroindeksen) og landets økonomi (makroindeksen) har gjort kvantesprang de siste månedene. Det private forbruket lå i mars fortsatt lavere enn i februar året før, men høy tillit og bedring i arbeidsmarkedet peker mot videre oppgang. Også i Sverige er forbruket vridd mot varer det siste året, og særlig halvvarige varer. I april var detaljomsetningsvolumet 5 prosent høyere enn i februar i fjor. Omsetningen i spesialbutikker for IT-utstyr lå 25 prosent høyere, som nok også reflekterer at mer arbeid er utført hjemmefra det siste året.

Sverige: Boligpriser

Tolv månedersendring i prosent



Kilde: Thomson Reuters Datastream / Nasdaq OMX Valueguard (HOX) / NHO

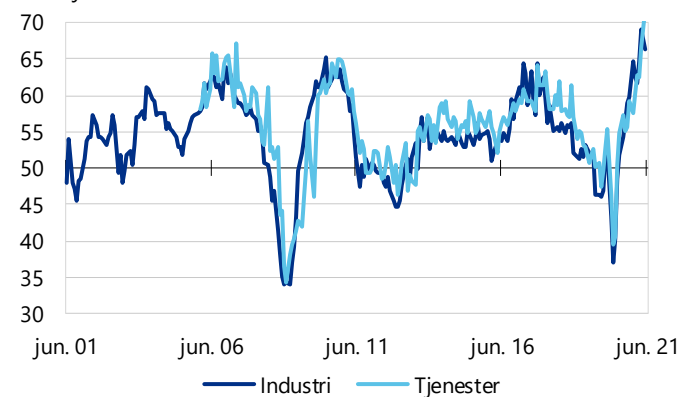
Som i Norge har boligprisveksten skutt fart. I april var tolv månedersveksten saftige 19 prosent. Særlig har prisene på eneboliger økt kraftig. Dette reflekterer ikke økte inntekter eller lavere renter, men snarere økt sparing og dermed økt plasseringsbehov, midlertidig unntak fra bestemmelsene om nedbetaling på lån, at sysselsettingsnedgangen har rammet de midlertidig ansatte og ikke de fast ansatte, og at mer hjemmearbeid kan ha økt plassbehovet. Oppgangen i boligprisene kan ha bidratt til å snu fallet i

boligbyggingen, men ifølge Riksbanken har ikke denne holdt tritt med befolkningsveksten de siste årene.

Også i bedriftene er stemningen nå svært god. Innkjøpssjefindeksen (PMI) for tjenestesektoren er på sitt høyeste nivå siden før finanskrisen, i industrien den høyeste på over et kvart århundre. For sistnevnte avspeiler dette frisk eksportvekst, et høyt nivå på nye eksportordre, økende ordreserver og produksjon. Etter lenge å ha varslet færre ansatte, skal et flertall av industribedriftene nå øke sysselsettingen. Også i tjenestesektoren har PMI-indeksen varslet økt sysselsetting så langt i år.

Sverige: Innkjøpssjefindeks

Diffusjonsindeks



Kilde: Swedbank / Silf / Refinitiv Datastream / NHO

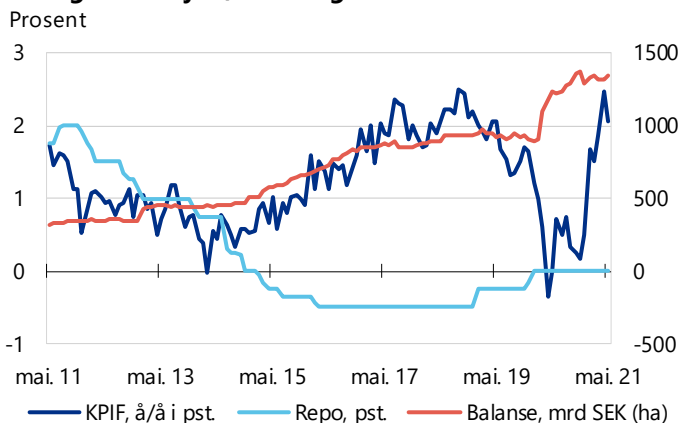
Fortsatt henger imidlertid den faktiske sysselsettingen etter, skal vi tro arbeidskraftsundersøkelsen. Verken timeverk eller personsysselsetting er ennå tilbake til sine førkrise nivåer. Tilsvarende er arbeidsledigheten fortsatt høy, vel 9 prosent i april, mot 7¹/₂ prosent før koronakrisen. Riksbanken tror det vil ta nærmere tre år før ledigheten er tilbake på dette nivået. Mer enn hver tredje har gått ledig mer enn ett år.

Svensk prisstigning har akselerert over det siste året. I april i fjor var kjerneprisveksten, målt med KPIF, -0,4 prosent, i april i år var den kommet opp i 2,5 prosent. Prisveksten trekkes opp av særlig sterk prisvekst på elektrisitet, transporttjenester og klær og skotøy. I sin siste pengepolitiske rapport legger imidlertid Riksbanken til grunn at dette er høyst forbigående. I løpet av året skal prisveksten ned mot 1-tallet igjen, og først mot slutten av bankens anslagsperiode, i begynnelsen av 2024, utfordres inflasjonsmålet på 2 prosent.

Riksbanken har holdt styringsrenten på null gjennom hele koronakrisen, men har samtidig bidratt til å holde risikopåslag og derigjennom lånerenter nede

gjennom nokså omfattende aktivakjøp. Ved utgangen av april hadde Riksbanken en balanse på drøye 1 300 mrd. SEK, nesten 50 prosent mer enn før koronakrisen.

Sverige: Inflasjon, rente og balanse



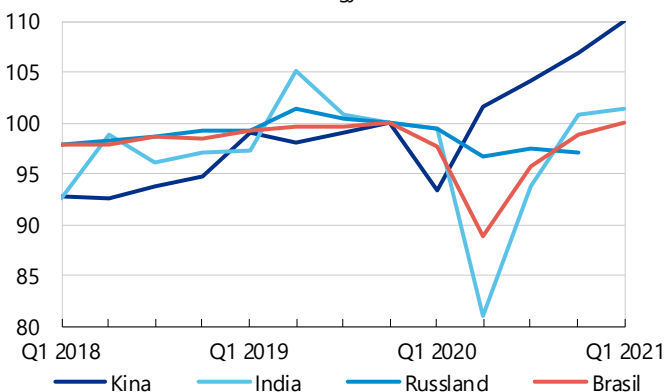
Kilde: Refinitiv Datastream/NHO

1.7 Fremvoksende økonomier

Etter et fall i vekstøkonomiene på drøyt 2 prosent i fjor, anslås BNP-veksten til 6,6 prosent i år. Imidlertid skjuler aggregatet store forskjeller mellom land. Kinesisk økonomi har for lengst passert førkrisenivået, og anslås å vokse med hele 8,5 prosent i år, etter å ha vært ett av svært få land som også la på seg i fjor. På den annen side forventes India først å nå førkrisenivå i løpet av året, etter et fall i verdiskapingen på 8 prosent i fjor. Også mange av de råvareeksporterende økonomiene, som f.eks. Brasil og Russland, vil ha nokså frisk vekst i år, som følge av drahjelp fra høy global råvareetterspørsel og høye råvarepriser.

BNP: BRIC

Volumindeks, 2019Q4=100. Sesongjustert



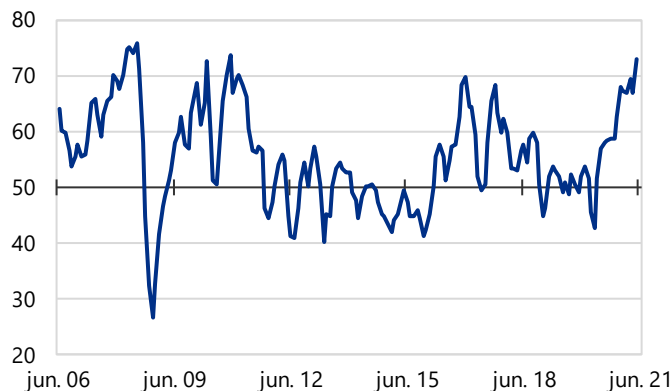
Kilde: Refinitiv Datastream / NHO

Tegn til økende inflasjon er også synlig i Kina. Også kinesiske industribedrifter rapporterer om økte priser på innsatsfaktorer. I mai var produsentprisene vel 6 prosent høyere enn samme periode året før.

Ettersom kinesisk industri utgjør om lag 30 prosent av global industriproduksjon og inngår som en viktig leverandør i globale verdikjeder, vil økte kostnader i Kina kunne smitte over på prisene også i øvrige deler av verden.

Kina: Inputpriser i industrien

Indeks, sesongjustert



Kilde: Refinitiv Datastream / National Bureau of Statistics (NBS) / NHO

Mange av de fremvoksende økonomiene er særlig sårbare for nye virusutbrudd som følge av at vaksineringen går tregt. Utover de koronarelaterte risikofaktorene, er en nedsiderisiko dersom stemningen i finansmarkedene surner, f.eks. som følge av økt inflasjon. Det vil kunne løfte rentene og øke risikopåslagene og øke lånekostnadene for bedrifter og stater. Økt finansiell uro kan også utløse kapitalflukt fra fremvoksende økonomier og inn i "trygge havner" i industriland. Uro vil også kunne påvirke økonomiene gjennom valutakurskanalen. En svekkelse av valutakursen (særlig mot USD) vil gjøre det dyrere å betjene gjeld notert i utenlandsk valuta, samtidig som det vil fordyre importen av viktige produkter.

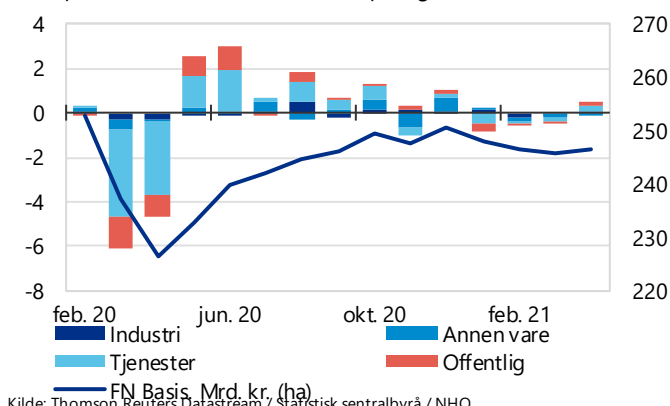
2 Innenlandske konjunkturer

2.1 Aktivitetsutviklingen

Aktiviteten i norsk økonomi falt betydelig i fjor vår, men også gjeninnhentingene i de påfølgende månedene var kraftig som følge av gjenåpning av økonomien, jf. figuren under. I april i år var det et forsiktig oppsving i BNP Fastlands-Norge, men forut for dette hadde smitteverntiltakene ført til at aktiviteten falt. BNP Fastlands-Norge var per april om lag 1,5 prosent lavere enn i desember 2020, og 2,5 prosent lavere enn i februar i fjor.

Norge: Vekstbidrag til Fastlands-BNP

2018-priser. Basis. Mnd./mnd. Prosentpoeng



Kilde: Thomson Reuters Datastream / Statistisk sentralbyrå / NHO

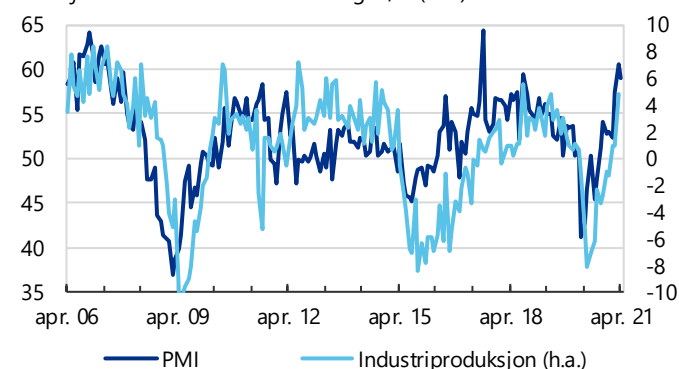
Koronakrisen har særlig rammet tjenestenæringene og disse har bidratt til å trekke ned BNP Fastlands-Norge, se figur. Spesielt er overnatting og servering, transport, kultur og fritid rammet hardt. Aktivitetsnivået i tjenestenæringene lå i april knapt 5 prosent lavere enn i februar i fjor.

Industrien har også blitt påvirket av koronakrisen. I mai lå industriaktiviteten om lag 0,5 prosent lavere enn i februar i fjor. I tillegg ble deler av industrien påvirket av lavere oljeinvesteringer i fjor. Verftsindustrien ble således særlig rammet. Bruttoproduktet i verftsindustrien lå i første kvartal fortsatt knapt 14 prosent lavere enn i fjerde kvartal 2019. På den annen side opplevde næringsmiddel-, trelast- og møbelindustrien økt etterspørsel, og disse næringene bidro til å trekke opp industriproduksjonen. Produksjon av metaller ligger nå om lag 3,5 prosent over produksjonsnivået i fjerde kvartal 2019. Vareproduserende næringer har generelt evnet å holde produksjonen og aktiviteten godt i gang siden i fjor sommer. Innkjøpsjefindeksen for industrien (PMI) har ligget over 50 siden august, hvilket indikerer økt aktivitet. PMI-tallene har gjort ytterligere byks de

siste tre månedene. Indeksen gir således inntrykk av at industriaktiviteten er i godt driv.

Norge: PMI for industrien

Diffusjonsindeks*. Prosentvis endring år/år (h.a.)



*) Diffusjonsindeks: Verdi over (under) 50 indikerer høyere (lavere) aktivitet fra måneden før.
Kilde: Refinitiv Datastream / NIMA / DNB Markets / SSB / NHO

I offentlig forvaltning avtok også aktiviteten i fjor vår, som følge av stengte barnehager og utdanningsinstitusjoner og redusert helse- og omsorgstilbud. Gjenåpningen bidro til at mye av denne aktiviteten kom tilbake. I tillegg har det blitt satt inn ekstra ressurser i helse- og omsorgssektoren i forbindelse med pandemien. Antall timeverk i helse- og omsorgssektoren var i første kvartal i fjor 1,2 prosent høyere enn fjerde kvartal 2019. I inneværende år vil offentlig konsum øke mye og bidra til å trekke opp aktivitetsutviklingen.

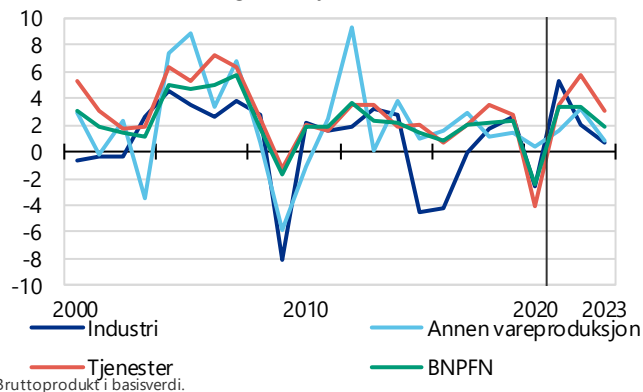
I tråd med forutsetningene om en gradvis lemping av smitteverntiltakene fremover, og fjerning av brorparten av de gjenværende tiltakene i løpet av tredje kvartal, venter vi at aktivitetsoppsvinget for alvor skyter fart i andre halvår. Husholdningene har spart mye gjennom pandemien. Det innebærer at de har ressurser som de kan tære av fremover. Dermed kan tjenestekonsumet kunne lede an i oppsvinget. Mer begrenset aktivitet i første halvår i år enn tidligere antatt vil følgelig også bety at veksten blir lavere i 2021 og høyere i 2022.

Industriutviklingen gjennom fjoråret bidrar til at fjorårets vekst trekker opp gjennomsnittlig vekst i år. Samtidig vil industrien også nyte godt av økte etterspørselsimpulser fra våre handelspartnere, som vil få et lignende aktivitetsoppsving som oss. Offentlig forbruks- og investeringsetterspørsel ventes å trekke opp veksten i inneværende år. I tillegg vil overføringene til husholdningene holde deres inntekter oppe, og støtte opp under forbruket. Utover i prognoseperioden er veksten i offentlig etterspørsel mer på linje med veksten i BNP, og de kraftige overføringene til bedrifter og husholdninger vil avta mot

mer normale nivåer. Til neste år vil i tillegg økte boligpriser ventelig bidra til at aktiviteten i bygg- og anleggsvirksomheten tar seg mer opp i form av igangsetting av nye boliger.

BNP*

Prosentvis volumendring år/år, ujustert



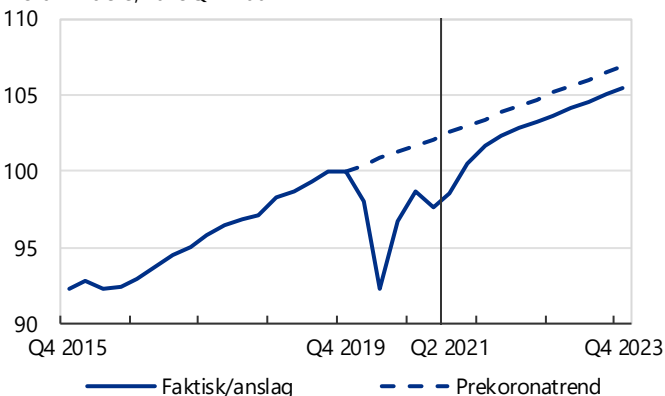
Bruttoprodukt i basisverdi.
Kilde: Refinitiv Datastream / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO, ØO 2/2021

Vi anslår at Fastlands-BNP vil være tilbake til førkrisenivået i fjerde kvartal 2019 i tredje kvartal i år.

Veksten i prognoseperioden er likevel ikke tilstrekkelig sterk til å løfte BNP opp til førkrisetrenden, se figuren under. Selv om stadig flere er har fått sin første vaksinedose, er det fortsatt usikkerhet knyttet til den videre utviklingen, både i forhold til vaksineutvikling samt når og hvor sterk den kommende konjunkturoppgangen kan ventes å bli.

Fastlands-Norge: BNP

Volumindeks, 2019Q4=100



Kilde: Refinitiv Datastream / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO

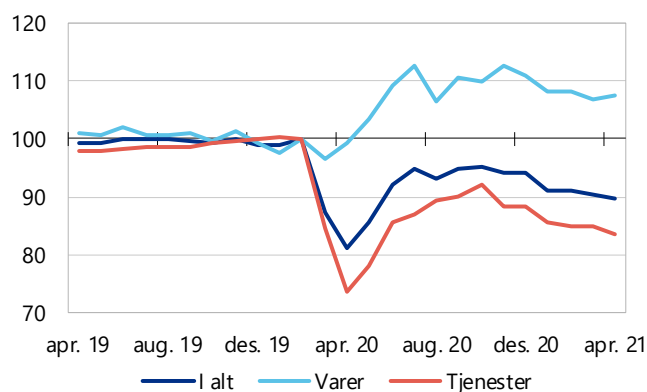
2.2 Husholdningenes konsum

Nedstengningene i flere deler av landet og forlengede smitteverntiltak legger fortsatt en demper på husholdningenes konsum. Sesongjustert falt husholdningenes konsum 4,1 prosent i første kvartal 2021 sammenlignet med foregående kvartal. Samlet gjennom 2020 falt husholdningenes konsum 6,9 prosent.

Konsumnedgangen i fjor skyldes primært redusert tjenestekonsum, som falt 10,5 prosent i 2020. I første kvartal 2021 var tjenestekonsumet ned 5 prosent sammenlignet med foregående kvartal. Reduserte muligheter til å konsumere tjenester har gitt en vridning mot varekonsum, som økte 5 prosent i 2020.

Norge: Husholdningenes konsum

Indeks, februar 2020=100. Sesongjusterte tall



Kilde: Refinitiv Datastream / Statistisk sentralbyrå / NHO

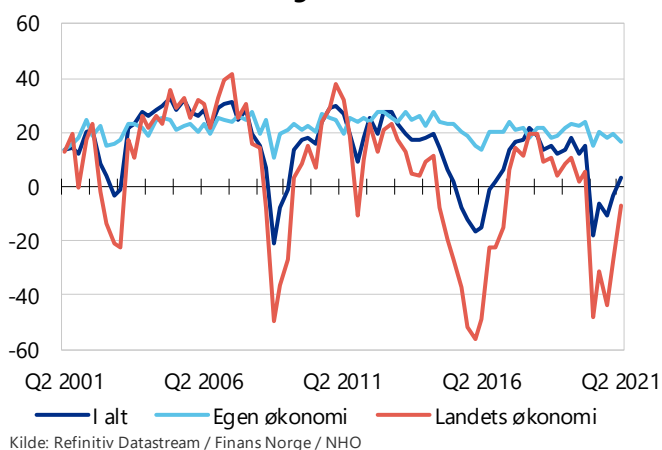
Forbruket av varige- og halvvarige konsumvarer har hatt et oppsving under korona, og økte 2,7 prosent i 2020. Disse varene stod for 23 prosent av konsumet i 2020. Halvvarige varer omfatter blant annet klær og diverse fritidsutstyr, mens varige varer omfatter motorkjøretøyer, hvitevarer, elektronikk m.m. Det er grunn til å tro at deler av oppsvinget for disse varene er fremskyndet konsum som ellers ville skjedd på et senere tidspunkt. Det kan bety en svakere forbruksutvikling av disse varene fremover.

Begrensede konsummuligheter har ført til at mange husholdninger har økt sin sparing under koronapandemien. I 2020 var husholdningenes sparerate 15,3 prosent av disponibel inntekt. Spareraten har i gjennomsnitt vært om lag 7 prosent de siste 20 årene. Vi beregner at dette gir en mersparing i 2020 på omkring 125 mrd. kroner dersom spareraten i 2019 legges til grunn. Mersparingen i 2021 anslås til om lag 50 mrd. kr. Dette gir indikasjoner om at husholdningene har store oppsparte buffere som vil kunne gi betydelig løft i forbruket fremover dersom sparingen tas ut i økt konsum. Det vises ellers til drøftelse om effekter av oppdemmet forbruk og redusert sparerate i boks 1.1 i *Økonomisk overblikk 4/2020*, hvor redusert sparerate beregnes å kunne løfte BNP med henholdsvis 0,8 og 0,7 prosentenheter i 2021 og 2022.

Norges Banks forventningsundersøkelse fra andre kvartal 2021 viser at ca. halvparten av husholdningene har spart mer enn normalt under koronakrisen. Av disse oppgir 41 prosent som årsak at de har utsatt kjøp av varer og tjenester til smitterisikoen er lavere og smitteverntiltakene er opphevet. Videre regner 11 prosent med å ha brukt opp mesteparten av de oppsparte midlene om et år, mens 51 prosent har brukt opp noe av pengene, men ikke alt. Disse resultatene indikerer en oppdemmet etterspørsel som etter hvert vil fås ut i økt forbruk, men at ikke alle oppsparte midler vil benyttes umiddelbart.

Gjenåpning av økonomien vil også gi et sterkt oppsving i konsumet i inneværende år. Forbrukertilliten peker i samme retning, jf. figuren under.

Kantar TNS forventningsindikator



Gitt en flat utvikling fra første kvartal ut året, og med tjenestekonsum og konsum i utlandet i andre halvår på 2019-nivå, vil dette alene løfte veksten til 4,5 prosent i 2021. Legger vi til grunn at om lag 1/3 av fjorårets fall i tjenestekonsum vil gi utslag i økt tjenestekonsum annet halvår, løfter dette veksten videre til 6,3 prosent i 2021. I våre anslag legger vi til grunn en vekst i konsumet i 2021 på 6 prosent.

Konsumet vil på lengre sikt avhenge av utviklingen i disponibel inntekt og realformue. Som omtalt ovenfor venter vi betydelige lettelser i smitteverntiltakene i andre halvår. Dette vil øke aktiviteten og arbeidsinnsatsen slik at samlet disponibel inntekt øker, både i år og til neste år. Det til tross for at tilnærmet like forventninger til årslønnsvekst og inflasjon, slik at reallønnen er uendret. Videre vil gjenåpningen og ytterligere frislipp av oppdemmet etterspørsel kunne øke veksten ytterligere i 2022. Konsumet

vil dempes noe gjennom forventede rentehøyninger mot slutten av året og fremover. Vi anslår en vekst i konsumet på 7,7 prosent i 2022.

En usikkerhetsfaktor er hva som skjer med sparingen og de oppsparte bufferne. Den høye sparingen er ikke jevnt fordelt i befolkningen. Mange har mistet jobben og tæret på sine bufferne i året som har gått. Disse personene vil ha begrensede muligheter til å kunne øke sitt konsum. Det er også grunn til å tro at veksten i varekonsumet vil dempes fremover etter hvert som konsumet vris tilbake mot tjenester. På oppsiden er det betydelig mersparing i tillegg til det som inngår i anslaget nevnt ovenfor. Det er utfordrende å gi et presist anslag på hvor mye av disse midlene som vil brukes på kort sikt. På lengre sikt vil husholdningene antagelig ikke ønske å holde betydelig mer i oppsparte midler enn det de har gjort historisk, som medfører at de oppsparte midlene gradvis vil bli brukt til konsum fremover.

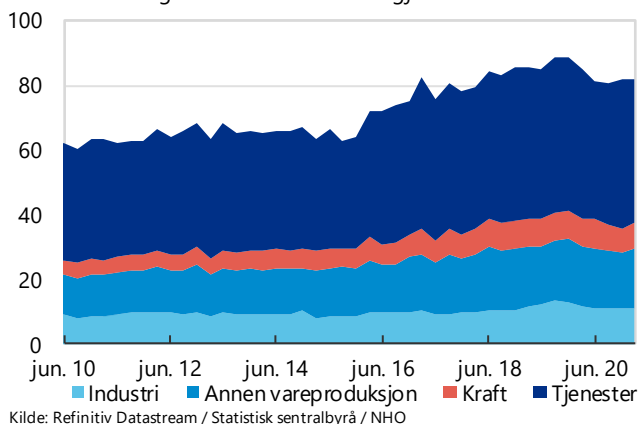
2.3 Investeringer

Næringsinvesteringer

Før pandemien var fastlandsbedriftenes investeringer på et høyt nivå historisk sett, og vi la da til grunn at de ville avta noe både i 2020 og 2021. Gjennom 2020 reduserte bedriftene sine investeringer med om lag 6 prosent, som følge av økt usikkerhet, redusert lønnsomhet og mindre behov for ny kapasitet. Nedgangen har fortsatt i år. I første kvartal falt bedriftsinvesteringene med 0,7 prosent fra kvartalet før. Både industri og annen vareproduksjon økte investeringene, men et fall i investeringene i tjenestenæringene på 4,3 prosent trakk ned.

Norge: Bruttoinvesteringer

Fastlandsnæringene. Mrd. kroner. Sesongjustert.

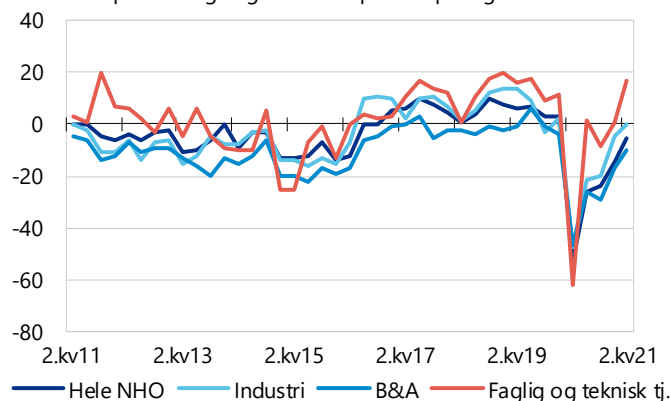


Pilene peker imidlertid oppover. Selv om det ifølge Næringslivets økonomibarometer (NØB) for andre kvartal fortsatt er flere bedrifter som venter lavere

enn økte investeringer, blir denne overvekten stadig mindre, jf. figuren under.

Markedsutsikter: Investeringer

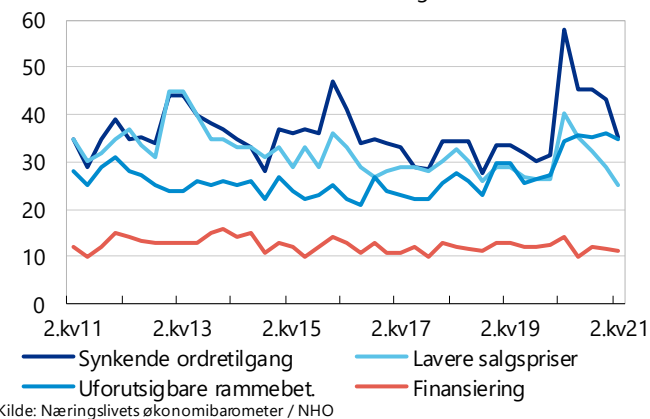
Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Særlig for tjenesteytende næringer er bedringen markant. Nettonivået overstiger nå forventningene forut for pandemien for flere av næringene. Reiselivet er nå eneste næring der investeringsutsiktene fortsatt er betydelig i minus. Imidlertid melder også reiselivet om økende investeringslyst sammenlignet med kvartalene forut. De bedre utsiktene sammenfaller med en nedgang i antall bedrifter som oppgir lavere salgspriiser og synkende ordretilgang som hinder for ekspansjon/investering.

Hinder for ekspansjon/investering

Prosentvis andel som svarer "Stor utfordring"

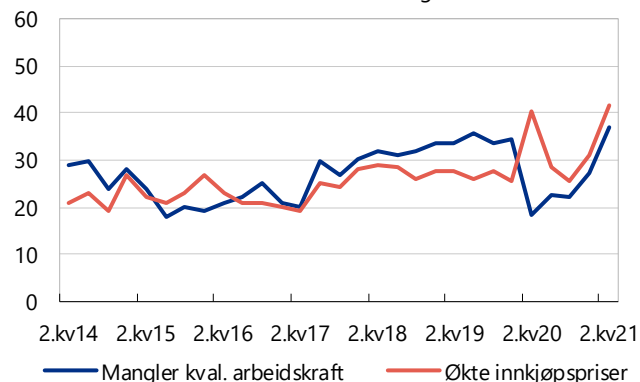


Derimot oppgir imidlertid et økende antall bedrifter manglende kvalifisert arbeidskraft og økte innkjøpspriser som hinder. Særlig innenfor bygg og anlegg samt utvinning er økte innkjøpspriser et tiltakende hinder. Mangel på kvalifisert arbeidskraft gjør seg gjeldende som hinder spesielt i jordbruket, bygg og anlegg, og forretningsmessig tjenesteyting. Begge deler peker mot økende knapphet på innsatsfaktorer. Dersom knappheten skulle tilta ytterligere vil

dette kunne dempe både aktivitet og investeringer.

Hinder for ekspansjon/investering

Prosentvis andel som svarer "Stor utfordring"



At fremtidsutsiktene synes noe lysere deles også i Norges Banks forventningsundersøkelse for andre kvartal. Spørreundersøkelsen viser at for flere bedrifter er behov for økt produksjonskapasitet viktigste faktor for investeringsbeslutningene. Samtidig melder flere om redusert usikkerhet. En mer forutsigbar situasjon vil gjøre det enklere for bedriftene å planlegge investeringene, og dette kan være med på å løfte investeringene fremover.

En faktor som særlig kan trekke ned investeringene fremover er investeringer i næringsseiendom. Jobbing hjemmefra under koronakrisen har medført at mange kontorbygg har stått tomme. Flere bedrifter vurderer å innføre hjemmekontor som fast ordning en eller flere dager i uken. Det skaper usikkerhet rundt behovet for næringsbygg den nærmeste tiden, og kan medføre at bedrifter utsetter og/eller reduserer sine investeringer i næringsbygg. I motsatt retning er det mulighet for økte investeringer i grønn energi og industri fremover. Vi har ikke forsøkt å tallfeste denne økningen, men det er liten tvil om at de fleste grønne prosjekter vil kreve omfattende investeringer på lengre sikt.

Vi anslår et fall i næringsinvesteringene på 0,6 prosent i inneværende år, men et større oppsving på 11 prosent i 2022. Økningen i 2023 blir om lag 1,5 prosent.

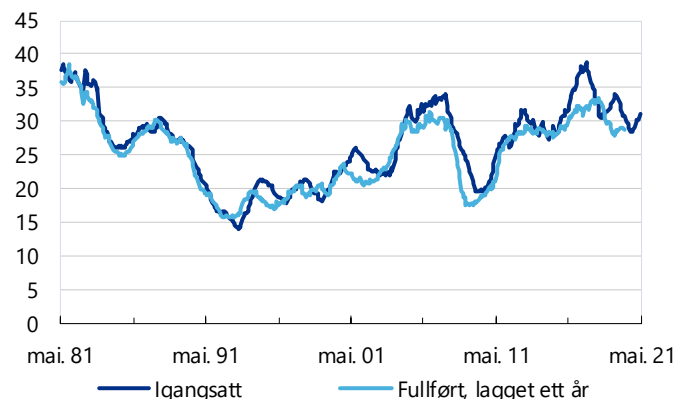
Boliginvesteringer

Husholdningenes boliginvesteringer, som består av nyboliginvesteringer og rehabilitering av eksisterende boliger, falt 4 prosent i fjor. I første kvartal i år falt boliginvesteringene ytterligere, med en nedgang på 1 prosent sammenlignet med foregående kvartal. Nybyggingen, som står for rundt 70 prosent

av boliginvesteringene, har en nær sammenheng med igangsettingen av nye boliger. Igangsettingen tiltok noe mot slutten av fjoråret, og veksten har fortsatt i årets første fire måneder.

Norge: Boligbygging

1000 enheter, 12m sum



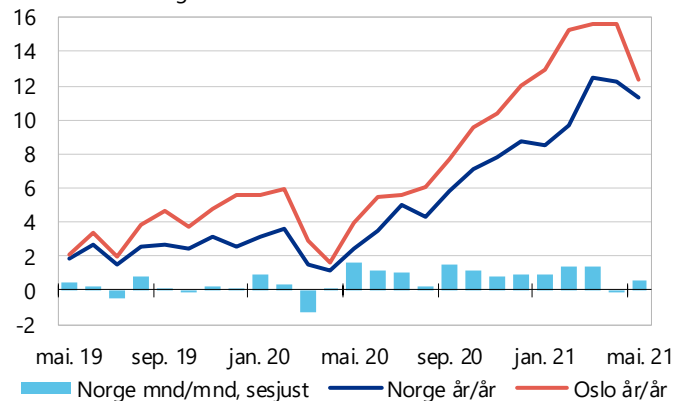
Kilde: Refinitiv Datastream / Statistisk sentralbyrå / NHO

Boligprisene har steget mye gjennom pandemien, til tross for et betydelig økonomisk tilbakeslag. Ifølge Eiendom Norge var boligprisene i mai 11 prosent høyere enn i samme måned året før. Veksten har imidlertid avtatt de siste månedene. Antall solgte boliger så langt i år er 16 prosent høyere enn samme periode i fjor, og 10 prosent høyere enn samme periode i 2019. Antall usolgte boliger og liggetiden på boliger til salgs har vært lavere enn normalt så langt i år. Det vitner om et stramt boligmarked. Høyere boligpriser vil trekke i retning av høyere nybygging.

Samlet har vi lagt til grunn moderat vekst i boliginvesteringene i 2021. Boliginvesteringene anslås å øke med hhv. 5 og 7 prosent i år og neste år, før veksten avtar til drøyt 4 prosent i 2023.

Boligpriser

Prosentvis endring



Kilde: Refinitiv Datastream / Eiendom Norge / NHO

Petroleumsinvesteringer

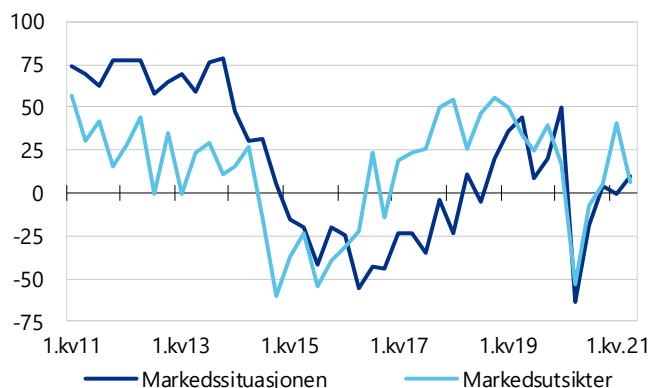
Petroleumsinvesteringene falt 4,1 prosent i fjor, bl.a. som følge av lavere oljepris, redusert etterspørsel og stor usikkerhet. I SSBs investeringstelling fra juni anslås petroleumsinvesteringene i år til 181 mrd. kroner, dvs. om lag 8 mrd. kroner mer enn i forrige telling. Oppjusteringen skyldes dels at det har blitt levert plan for utbygging og drift (PUD) for to nye prosjekter, dels at anslagene for investeringer på felt i drift har økt. SSB opplyser også at en rekke investeringer har blitt fremskyndet fra 2022 til 2021. SSB mener dette kan ha en sammenheng med at investeringer som inngår i PUD-er som er sanksjonert før 2020 fra og med 2022 ikke vil omfattes av de gunstige skattereglene i oljeskattapakken som kom i fjor.

Siden forrige rapport i mars har også oljeprisen klatret videre oppover. Oljeprisanslaget for 2021 er følgelig oppjustert noe til USD 66 per fat, før den antas å avta mot drøyt USD 60 per fat mot slutten av prognoseperioden. En høyere oljepris er isolert sett godt nytt for utvinningsselskapene og deres investeringsbeslutninger. Tilsvarende indikasjoner får vi også i Næringslivets økonomibarometer, der oljeselskapenes vurdering av markedssituasjon og -utsikter er på plussiden, jf. figuren under.

Samlet sett har vi oppjustert anslaget for petroleumsinvesteringer i 2021 med én prosentenheter, fra -5 til -4 prosent. Det vil gi noe større vekstimpulser inn mot fastlandsøkonomien i år. Videre fastholder vi en volumnedgang på 9 prosent i 2022, etterfulgt av økning på 5 prosent til 2023.

Markedsindeks: Norsk olje og gass

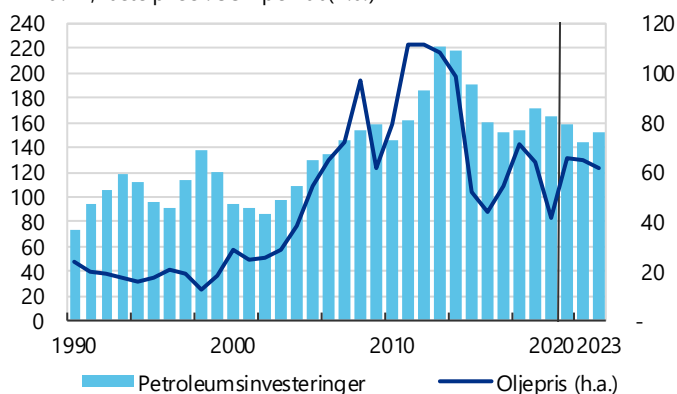
Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: Næringslivets økonomibarometer (NØB) / NHO

Petroleumsinvesteringer og oljepris

Mrd. kr, faste priser. USD per fat (h.a.)



Kilde: Refinitiv Datastream / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO, ØO 2/2021

2.4 Utenrikshandel

På tross av den globale aktivitetssvikten i fjor, bidro vridningen fra tjenester mot varer til at den tradisjonelle vareeksporten fikk et oppsving i andre halvår. I første kvartal var eksporten av fastlandsvarer, primært sjømat og industrivarer, 5 prosent høyere enn i samme kvartal året før. Som følge av tiltakende industriaktivitet, samt høyere aktivitet hos våre handelspartnere, anslås fastlandseksporten av varer å øke 5,8 prosent i år. Utviklingen er i tråd med markedsutsiktene for de eksportrettede virksomhetene i NØB, som i økende grad er blitt mer optimistiske til situasjonen fremover. På sikt forventes imidlertid eksportveksten å avta i takt med at farten i det internasjonale aktivitetsoppsvinget avtar.

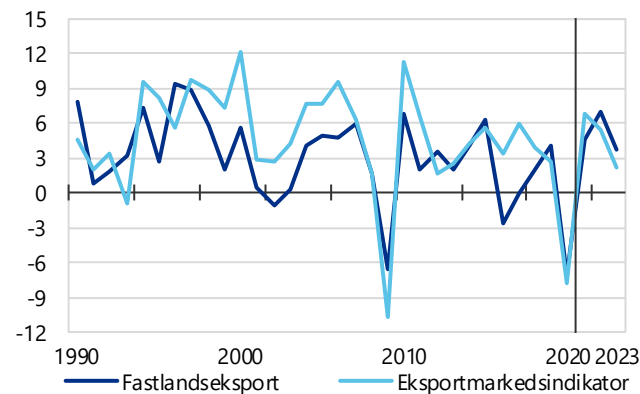
Derimot vil tjenesteeksporten bære preg av at smitteverntiltak vil begrense mobilitet på tvers av landegrensene en stund fremover. Eksporten av reisetrafikk og luftfartstjenester, som i stor grad relaterer seg til utenlandske turister på ferie i Norge, antas å tilta fra juli når EUs vaksinepass implementeres. Vaksinepassene vil ta vekk noe av usikkerheten knyttet til bl.a. karantenehotell, og gjøre det enklere å planlegge reiser. Det vil bidra til å løfte tjenesteeksporten. Samtidig er det verdt å understreke usikkerheten i anslagene, som følge av mulige mer langsiktige atferdsendringer knyttet til internasjonal turisme og forretningsreiser i kjølvannet av pandemien.

Etter en nedgang i fastlandseksporten på om lag 7,2 prosent i fjor, anslås fastlandseksporten å tilta 4,6 prosent i år og 7,0 prosent til neste år. Inklusive petroleumseksporten, som er fremskrevet i henhold til Oljedirektoratets produksjonsprognoser, anslås eks-

porten i alt å øke 2,9 prosent i år. En betydelig økning i både i petroleumseksporten og tjenesteeksporten i 2022 vil løfte eksporten 7 prosent til neste år.

Eksport og eksportmarkedsindikator

Prosentvis volumendring år/år



Kilde: Refinitiv Datastream / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO, ØO 2/2021

Som en konsekvens av høyere aktivitet i norsk økonomi ventes også importen å ta seg opp i år. Det henger bl.a. sammen med økt import av konsumvarer. Samtidig vil økt industriaktivitet bidra til økt import av innsatsvarer i år. En noe sterkere kronkurs vil trolig også bidra til økt import i år. Likevel er det utviklingen i den internasjonale turismen som i stor grad vil avgjøre importveksten i år og neste år. Importen av reisetrafikktjenester, dvs. nordmenns konsum i utlandet, har siden i fjor vår ligget nede for telling. Målt i faste priser var nedgangen i 2020 på om lag 100 mrd., og svikten sto derfor for brorparten av det samlede importfallet på 131 mrd. Vi legger til grunn at nordmenns utenlandsreiser tar seg opp i sommer og andre halvår i år. Som for eksporten av reisetrafikk henger dette sammen med økt vaksinerings og mindre usikkerhet knyttet til utenlandsreiser. Samtidig er det verdt å understreke at nordmenns utenlandsreiser i stor grad er konsentrert om noen få land. En av tre utenlandsreiser nordmenn foretok i 2019 gikk til Sverige og Danmark, ifølge SSBs reiseundersøkelse. At mange nordmenn har feriehus og hytter i våre to naboland vil gjøre dette til populære feriedestinasjoner når grensene åpnes igjen. Relativt korte avstander gjør at destinasjonene kan nås med både bil og båt, i tillegg til fly. At man kan reise med bil kan være et fortrinn i år siden det øker forutsigbarheten, jf. at man i større grad kan planlegge og styre avreise selv, dersom det skulle oppstå smitteutbrudd som gjør at innreisereglene endres. Økt reisetrafikk vil dermed trekke opp importveksten inneværende år og til

neste år. Samlet sett anslås importveksten til drøyt 5 prosent i år og 9 prosent i 2022.

2.5 Arbeidsmarkedet

Utviklingen i arbeidsmarkedet de siste femten månedene har vært sterkt preget av koronapandemien og smitteverntiltakene. Selv om smitteverntiltakene var mer lokale og målrettede i første kvartal i år, har timeverkene gått ned med 0,7 prosent siden fjerde kvartal i fjor.

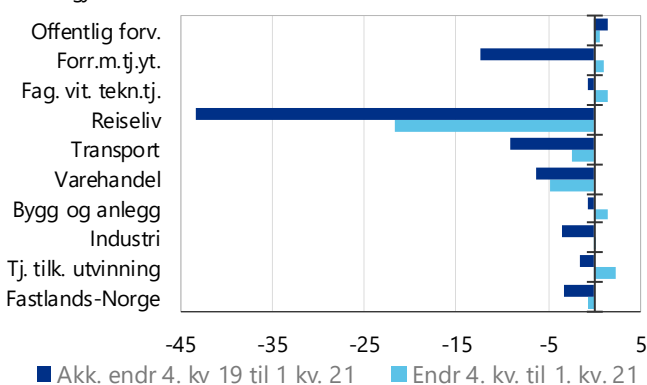
For flere av de næringene som ble hardest rammet i 2020 falt timeverkene ytterligere i første kvartal i år, jf. figuren under. I reiselivsnæringene falt timeverkene med mer enn 20 prosent og i transportnæringen falt timeverkene med vel 2 prosent. Stengte butikker bidro til å redusere timeverkene i varehandel med knapt 5 prosent i første kvartal. I tjenestene næringene samlet var timeverkene vel 7 prosent lavere i første kvartal 2021 enn i fjerde kvartal 2019.

Aktiviteten i petroleumsnæringene tok seg opp i første kvartal i år. Timene i tjenester tilknyttet utvinning og forretningsmessig tjenesteyting gikk opp. Oppgangen er likevel ikke tilstrekkelig stor til at nivået i første kvartal er høyere enn ved utgangen av 2019. Verftsindustrien opplevde også en fortsatt nedgang i timeverkene i første kvartal i år.

De vareproduserende næringene har vært mindre berørte av smitteverntiltakene, men ble likevel indirekte påvirket gjennom generelt lavere etterspørsel. Fra fjerde kvartal i fjor til første kvartal i år vokste timeverkene i vareproduserende næringer samlet. Timeverkene var likevel 1 prosent lavere i første kvartal 2021 enn i fjerde kvartal 2019. Bygg og anlegg har hatt en oppgang i tre sammenhengende kvartaler på rad. For denne næringen er dermed timeverkene nå på nivå ved inngangen av pandemien.

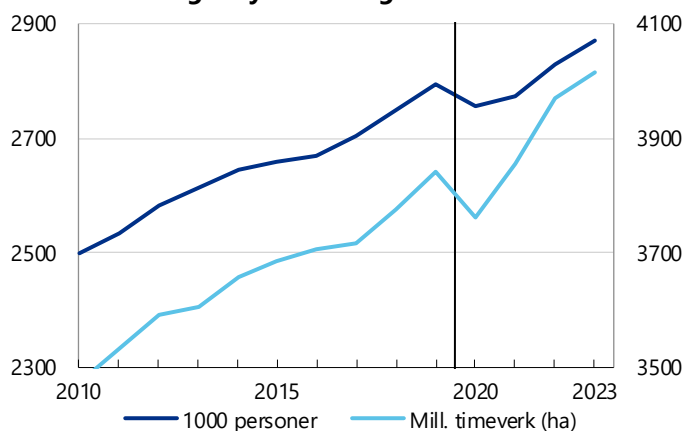
Norge: Utførte timeverk utv. næringer

Sesongjustert. Prosent.



Kilde: Refinitiv Datastream / Statistisk sentralbyrå, KNR / NHO

Fastlands-Norge: Sysselsetting



Kilde: Refinitiv Datastream / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO, ØO 2/2021

Samlet vil timeverkene vokse med 2,5 prosent i 2021 og 3 prosent i 2022. Deretter er aktiviteten på et mer normalt nivå og timeverkene vokser mer moderat med om lag 1 prosent i 2023.

For inneværende år vil veksten i timeverk tilta med utviklingen av smitteverntiltakene, og særlig i tjenestene næringene. I vår analyse har vi lagt til grunn at om lag en tredjedel av nedgangen i tjenestekonsumet under pandemien kommer tilbake i andre halvår, mens resterende gjeninnhenting kommer i første halvår til neste år. Det vil trekke opp timeverksveksten. Industrien er mindre arbeidskraftintensiv, men fjorårets bidrag til årets vekst i timeverkene trekker i inneværende år. Industrien bidrar derfor til å trekke opp timeverkene samlet.

Personsysselsetting

Ifølge sesongjustert nasjonalregnskap lå sysselsettingen⁴ i Fastlands-Norge 1,6 prosent lavere i fjerde kvartal i fjor sammenlignet med samme periode ett

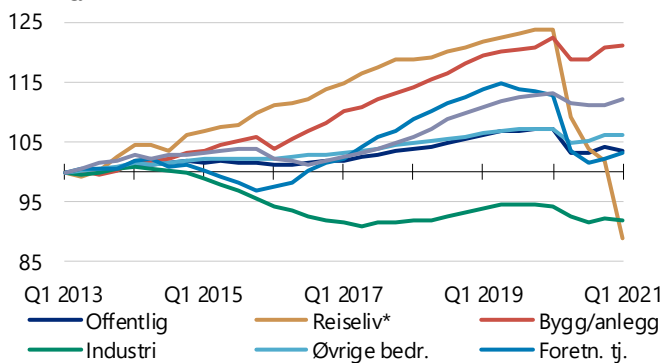
⁴ Helt permittert i inntil tre måneder inngår i antall sysselsatte.

år tidligere. Dette tilsvarer 44 000 færre sysselsatte. I første kvartal gikk sysselsettingen sesongjustert ned med ytterligere 0,3 prosent, tilsvarende 8 000 personer. Privat sysselsetting falt mer, med 13 000 personer.

Også målt i personer er tjenestenæringene hardest rammet. Med unntak av reiseliv, der sysselsettingsnedgangen har vart ved, har nedgangen etter fallet i andre kvartal 2020 stoppet opp.

Norge: Sysselsatte

Sesongjustert. t-8=100



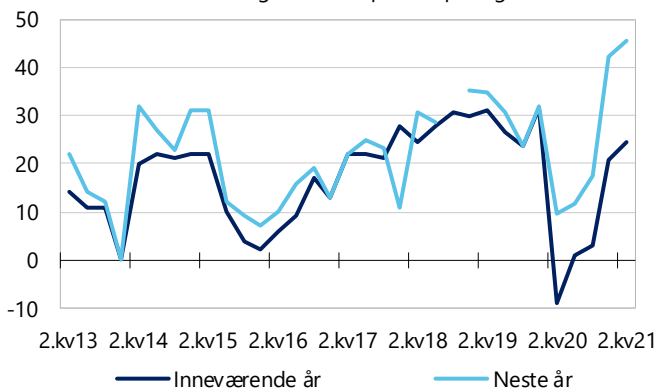
* Overnatting og servering

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KNR / Refinitiv Datastream /NHO

I industrien falt sysselsettingen med knapt 2 prosent i fjor. Økte timeverk i første kvartal i år har imidlertid ikke så langt resultert i økt sysselsetting målt i personer. Sysselsettingen er om lag 8 prosent lavere enn perioden forut for oljeprisnedgangen i 2013.

Markedsutsikter: Sysselsetting

Diff. andel som skal øke og redusere i prosentpoeng



Kilde: Næringslivets økonomibarometer / NHO

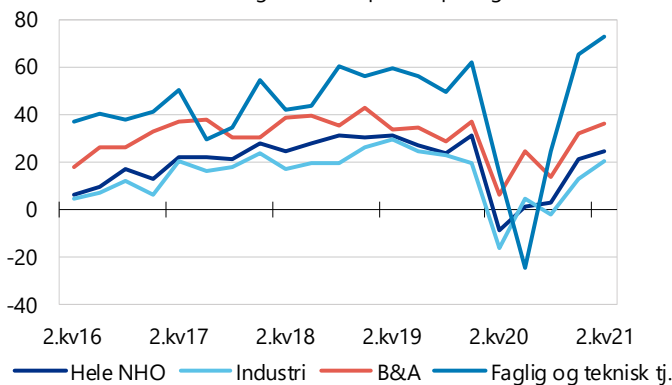
Fremover venter vi at sysselsettingen vil øke. I flere kvartaler har langt flere av våre medlemmer svart at

⁵ Både SSB og NAV har statistikk over ledige stillinger. SSB utarbeider en kvartalsstatistikk basert på en spørreundersøkelse i et tilfeldig utvalg av virksomheter. Ledige stillinger må være lønnet og formelt utlyst, men utlysningen kan skje formelt eller uformelt, f.eks. gjennom andre ansatte, venner eller familie. Stillinger som uteluk-

de har tenkt å øke sysselsettingen enn de som vil redusere den, både i år og til neste år. Det er også tilfellet for flere av næringene som ble hardt rammet av pandemien, som transport og forretningsmessig tjenesteyting. I reiseliv er imidlertid sysselsettingsutsiktene fortsatt negative.

Markedsutsikter - Sysselsetting

Diff. andel som skal øke og redusere i prosentpoeng



Kilde: NHO/NØB

Også antall ledige stillinger bærer bud om høyere sysselsetting fremover. Ifølge SSBs statistikk⁵ har antallet ledige stillinger økt gjennom første halvår 2021, se figur. I første kvartal var antallet ledige stillinger lik gjennomsnittet i 2019. Også NAVs tall viser en oppgang i ledige stillinger frem til mai i år.

Fordelt på næring, viser SSB-statistikken at fallet i ledige stillinger var størst i tjenestenæringene i første halvår av 2020. Tilsvarende opplevde flere av disse næringene en kraftig oppgang i andre halvår i fjor som fortsatte i første kvartal i år. For reiseliv er imidlertid antall utlyste stillinger fortsatt under det halve av gjennomsnittet av 2019. Utvikling i timeverk, sysselsetting, NØB og ledige stillinger i denne næringen tyder på at det må relativt kraftige markedsendringer til for å øke aktiviteten og sysselsettingen i denne næringen. Sett i forhold til gjennomsnittet for 2019, er antall ledige stillinger også lavt i varehandel, transport og forretningsmessig tjenesteyting.

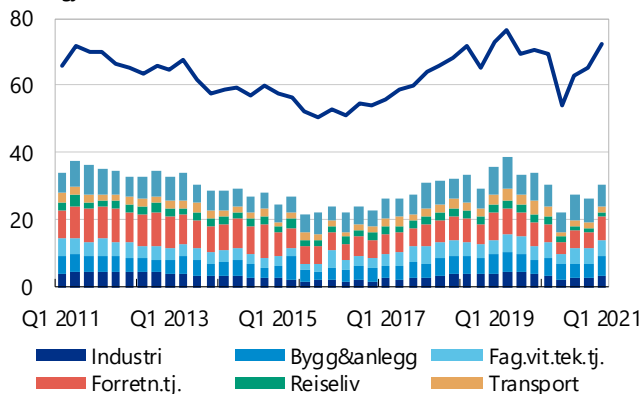
Bygge- og anleggsnæringen har vært mindre rammet av smitteverntiltak og har nå flere utlyste stillinger enn gjennomsnittet i 2019. To av tre medlemsbedrifter i Byggenæringens Landsforening og

kende er åpne for interne søkere, tas ikke med. For næringer der uformell utlysning er særlig vanlig, kan SSBs tall gi et ufullstendig bilde. NAVs månedlige statistikk for tilgangen på ledige stillinger er basert på stillinger meldt til NAV-kontorene, registrert av arbeidsgiver på nav.no eller offentliggjort i media (aviser, tidsskrifter o.l.).

Interim-gruppen (medlemmer som ennå ikke er tilordnet en landsforening), som inkluderer Byggmesterforbundet, svarer at manglende ordreserver i liten eller ingen grad er til hinder for ekspansjon for nye investeringer. Det bærer bud om en oppgang i sysselsettingen i disse næringene og kanskje særlig til neste år.

Ledige stillinger

Sesongjustert, 1000

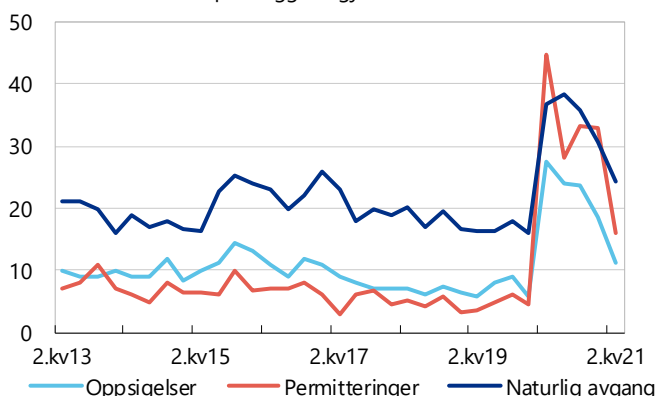


Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Antallet bedrifter som har tenkt å nedbemanne de neste tre månedene faller også, og nå svarer bare hver tiende NHO-bedrift at de har tenkt å gå til oppsigelser de neste tre månedene, jf. figur. Hver fjerde bedrift planlegger også nedbemanning gjennom naturlig avgang. Andelen som svarer at permitteringer kan være aktuelt ble redusert i andre kvartal, trolig fordi smitteverntiltakene da var mindre strenge.

Nedbemanning neste 3mnd

Prosentvis andel som planlegger å gjennomføre



Kilde: NHO/NØB

Det er flere forhold som peker i retning av økt sysselsetting. Moderate lønnsoppgjør både i fjor og i år

har bidratt til å øke etterspørselen etter arbeidskraft. Statistikken viser flere ledige stillinger, færre permitterte og økte sysselsettingsforventninger blant våre medlemsbedrifter. Dersom alle permitterte kommer tilbake gjennom andre halvår, vil imidlertid veksten i privat sysselsetting som gjennomsnitt i 2021 fortsatt være negativ. På den andre siden trekker sterk offentlig sysselsettingsvekst opp sysselsettingen. Samlet anslår vi at sysselsettingen målt i personer vil øke med beskjedne 0,5 prosent i 2021.

Ifølge NØB er utsiktene til økt sysselsetting høyere til neste år. Vi venter også at smittevernrestriksjonene i all hovedsak oppheves i løpet av 2021. Aktivitetsutviklingen vil derfor lede oppgangen og etter hvert dra med seg sysselsettingen. Vi anslår derfor i tråd med økt aktivitet at sysselsettingen tar seg opp med vel 2 prosent i 2022 og ytterligere 1,5 prosent i 2023.

Arbeidsledige og fremtidsutsikter

Fjoråret ga historisk sterke utslag i antall registrerte arbeidsledige. Etter nedstengningen i mars ble den registrerte arbeidsledigheten på kort tid om lag fire-doblet. Ved utgangen av mars var vel 300 000 registrert som helt ledige arbeidssøkere hos NAV, tilsvarende 10,6 prosent av arbeidsstyrken. Ikke på noe tidspunkt i etterkrigstiden har ledighetsraten vært høyere.

En stor andel av de arbeidsledige har vært permittert. Aktiviteten har dermed så langt relativt raskt kunne gjenopptas i perioder med reduserte smitteverntiltak og arbeidsledigheten har gått ned. I gjennomsnitt ble den registrerte arbeidsledigheten 5,0 prosent av arbeidsstyrken i 2020. Vi må tilbake til 1994 for å finne et tilsvarende høyt årsgjennomsnitt.

Selv om smittevernrestriksjonene så langt i år har vært mer lokale og målrettede, har innstrammingerne fortsatt å gi tydelige utslag i antall permitteringer og arbeidsledighet. Arbeidsledigheten holdt seg stabil på 4 prosent i årets fire første måneder og gikk først ned til 3,5 prosent i mai.

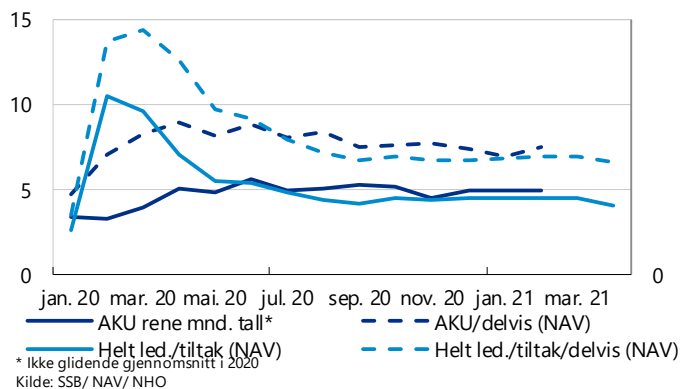
Utviklingen i arbeidsledigheten målt ved AKU har vært mer moderat, men økte frem til desember. Det rene månedstallet⁶ var i desember 4,6 prosent, mot

⁶ Sesongjusterte tall fra AKU varierer normalt ganske mye fra måned til måned. Det må ses i sammenheng med at det ikke er de samme personene som blir intervjuet to måneder på rad, men hver tredje måned over en periode

5,2 prosent i november.⁷ AKU er en spørreundersøkelse, og det er mye usikkerhet knyttet til de enkelte månedsobservasjonene. Så langt i år er AKU-ledigheten målt til 5 prosent av arbeidsstyrken.⁸

Arbeidsledige

Pst. arbeidsstyrken 15-74 år.



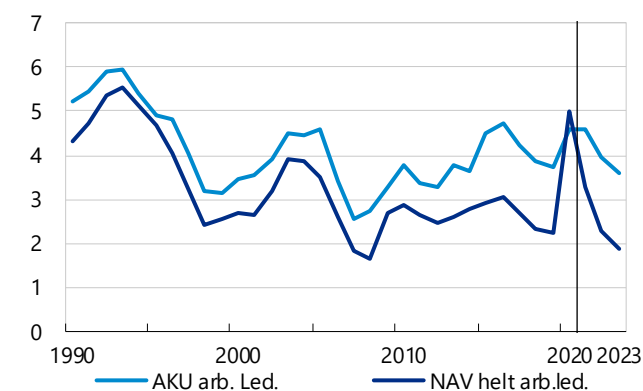
Også antall delvis arbeidsledige økte betydelig etter nedstengningen i fjor vår, fra knappe 1 prosent av arbeidsstyrken før pandemien til 5,7 prosent i mai. Siden da og frem til februar i år gikk antall delvis arbeidsledige ned. De delvis arbeidsledige økte i februar, mars og mai i år. Målt som andel av arbeidsstyrken er arbeidsledighetsraten for de delvis arbeidsledige fortsatt vel 1,5 prosentpoeng høyere enn før smitteverntiltakene ble iverksatt. De delvis arbeidsledige utgjør dermed en betydelig arbeidskraftressurs i tillegg til de helt arbeidsledige.

Fremover venter vi at den registrerte arbeidsledigheten vil fortsette å tikke nedover etter som flere av de permitterte arbeidstakerne kommer tilbake til sine jobber. Vi anslår at den registrerte arbeidsledighetsraten for helt arbeidsledige faller ytterligere, til 3,3 prosent i gjennomsnitt for 2021, og videre til prekoronanivå i 2023.

endringer som skjer på arbeidsmarkedet under koronakrisen har SSB valgt å publisere noen rene månedstall fra AKU.

Arbeidsledige

Prosent av arbeidsstyrken. 15-74 år.



Økningen i aktiviteten og færre permitterte fremover vil også trekke ned arbeidsledigheten målt ved AKU. På den andre siden vil arbeidsledigheten i spesielt reiseliv og transport fortsatt være høy i første halvdel av året. I tillegg kommer flere fra utdanning til arbeidsstyrken. I gjennomsnitt anslår vi at AKU-arbeidsledigheten blir 4,6 prosent i 2021.

Det vil imidlertid ta tid før AKU-ledigheten går ned. Samlet anslås AKU-ledigheten neste år til om lag 4 prosent av arbeidsstyrken. Mot slutten av prognoseperioden er vi om lag i likevekt. AKU anslås til 3,6 prosent av arbeidsstyrken i 2023.

Arbeidsstyrken

Det er en klar tendens til at varigheten av ledigheten går opp når ledigheten øker. Dette var tilfellet både i etterkant av DotCom-krisen ved årtusenskiftet, finanskrisen i 2008 og i etterkant av oljeprissjokket i 2014. De som sto utenfor arbeidsmarkedet før krisene inntraff var arbeidsledig lenger enn de som ble sagt opp som følge av krisene. Dette er tilfellet også under denne pandemien. Det innebærer at disse må konkurrere med flere nye grupper av arbeidsledige om de ledige jobbene. Når andelen langtidsledige øker, kan det medvirke til at flere trekker seg ut av arbeidsmarkedet.

NAV måler varighet på to måter: Både hvor lenge personer har vært arbeidsledig fra jobb, og hvor lenge de har vært ledige fra jobb eller tiltak. De som har vært arbeidsledig i mer enn 26 uker fra jobb eller tiltak defineres av NAV som langtidsarbeidsledig. I mai var tre av fem langtidsledig fra jobb og to av

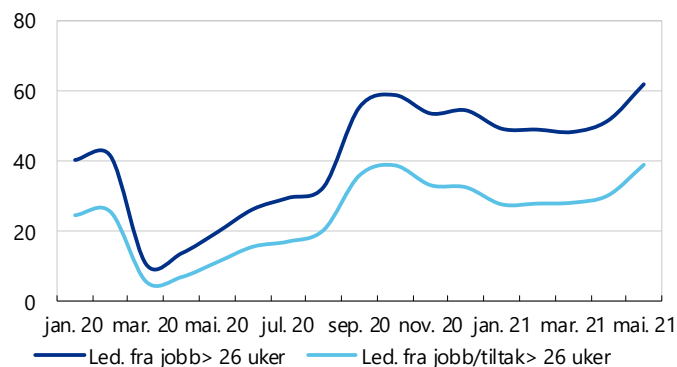
⁷ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/auke-i-sysselsettinga--438548?tabell=438672>

⁸ Fra 2021 er det nytt skjema for AKU som gir et brudd i statistikken.

fem var langtidsledig fra jobb eller tiltak, se figur. Begge målene viser en oppgang i langtidsledigheten siden før pandemien. Målt på begge måter økte andelen langtidsarbeidsledige noe i mai i år. I antall er mer enn dobbelt så mange langtidsarbeidsledig i mai i år enn i februar 2020. Målt ved AKU gikk andelen langtidsarbeidsledige ned i første kvartal 2021. Det må ses i sammenheng med at det har blitt flere arbeidsledige.

Langtidsarbeidsledig

Fra jobb eller jobb/tiltak. Prosent av alle arbeidsledige



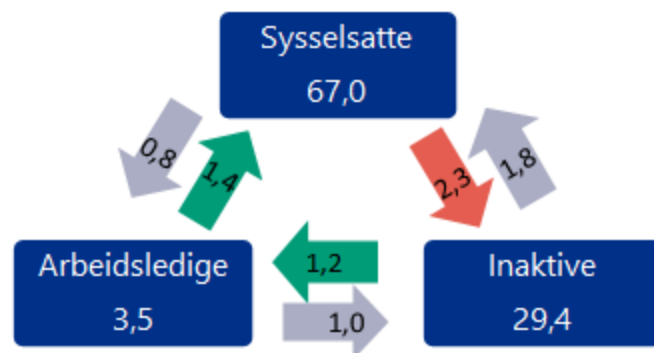
Kilde: SSB/ NAV/ NHO

Lavere arbeidskraftetterspørsel og høy arbeidsledighet kan redusere jobbmulighetene slik at flere trekker seg mer eller mindre permanent ut av arbeidsstyrken, enten ved at de velger å pensjonere seg eller ved å ta mer utdanning. Marginale arbeidstakere kan også ha større utfordringer med å få seg jobb.

Det var om lag like mange som sto utenfor arbeidsstyrken i fjerde kvartal 2020 som ett år tidligere. Strømmene fra utenfor arbeidsstyrken til sysselsetting og arbeidsledighet var i fjerde kvartal i fjor høyere enn i samme periode året før. Likevel er netto utstrømming ut av arbeidsstyrken større enn strømmen inn til arbeidsstyrken, se figur. Arbeidsledigheten i prosent av befolkningen er høyere i fjerde kvartal 2020 sett i forhold til samme kvartal i 2019. Strømmen fra sysselsetting til arbeidsledighet er marginalt høyere, mens strømmen fra arbeidsledighet til sysselsetting er dobbelt så høy som i samme periode i 2019.

Strømmer i arbeidsmarkedet

Prosent av populasjonen 15-74 år. Ses. just. 4. kv. 2020

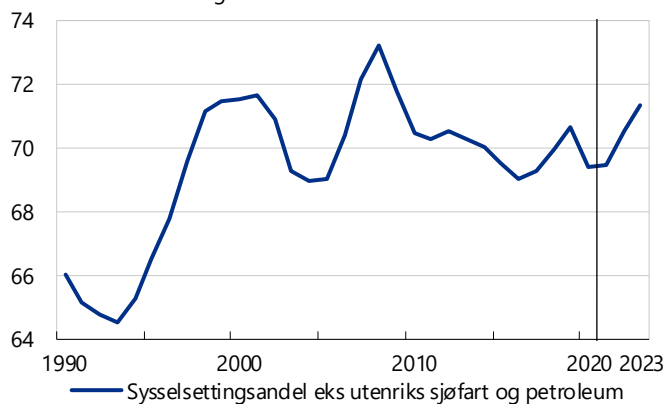


Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Vi anslår at høy arbeidsledighet vil bidra til å dempe veksten i arbeidsstyrken i år og til neste år. Deretter vil økt aktivitet og lavere arbeidsledighet bidra til at arbeidstilbudet øker. I tråd med økningen i sysselsetting til neste år og underliggende befolkningsvekst på 0,4 prosent per år i årene fremover, vil sysselsettingsandelen komme seg opp på førkrisenivå i 2022. Først i 2023 vil sysselsettingsandelen vokse ut over det nivået.

Sysselsettingsandel AKU

Prosent av befolkningen 15-74 år.



Kilde: Refinitiv Datastream / SSB / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO, ØO 1/2021

Nærmere om lønnsveksten

Resultatet fra årets mellomoppgjør mellom NHO og LO ga en anslått ramme på 2,7 prosent årslønnsvekst. Rammen omfatter lønnsvekst som kommer av sentralt forhandlede tariff tillegg, fjorårets bidrag til årets lønnsvekst (overhenget) og annen lønnsvekst som følger av lokale forhandlinger, som garantitillegg, akkord, uregelmessige tillegg og sammensettningseffekter (glidning). Siden utfallet av de lokale forhandlingene ikke er avklart, har NHO, i forståelse med LO, et ansvar for å anslå den samlede årslønnsveksten i industrien. Rammen omfatter

derfor normalt all lønnsvekst, og skal over tid samsvare med årslønnsveksten i industrien i NHO-området.

I fjor ble lønnsoppgjøret forskjøvet grunnet pandemien, men de generelle tilleggene ble som vanlig gitt fra 1. april. Overhenget er på nivå med senere år. I rammen bidro overhenget i industrien med 1,2 prosentpoeng. For industriarbeiderne er overhenget fra 2020 til 2021 beregnet til 1,0 prosent.

Tariff tilleggene er beregnet til å bidra med 0,7 prosentpoeng til årslønnsveksten i det brede LO-NHO-området, og tilsvarende for industriarbeidere i NHO-området. I meklingsresultatet ble det gitt et generelt lønnstillegg til alle på 2,25 krone per time fra 1. april 2021. I tillegg ble det gitt et lønnstillegg på 1,00 kroner per time til arbeidstakere på tariffavtaler med gjennomsnittslønn under 90 prosent av industriarbeiderlønn i 2020, som tilsvarer en årslønn under 455 970 kroner.

Det resterende bidraget til rammen kommer av glidningen. Lokale forhandlinger skal føres på grunnlag av den enkelte bedrifts økonomiske virkelighet; bedriftens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurransevne. For industriarbeiderne er glidningen anslått til 1,0 prosentpoeng.

TBU anslo før lønnsoppgjøret veksten i konsumprisene til 2,8 prosent i 2021. Ifølge rammen fra årets oppgjør ligger det derfor an til tilnærmet uendret reallønnsvekst for de arbeidstakerne som får en lønnsvekst som gjennomsnittet.

Koronakrisen kan ha endret behovet for arbeidskraft
Gitt våre anslag for arbeidsmarkedet, vil arbeidsmarkedet bli strammere allerede i år og arbeidsledigheten vil gå mot sitt likevektsnivå i 2023. Det fordrer at ikke pandemien endrer etterspørselen etter arbeidskraft vesentlig, slik at arbeidsmarkedet ikke står overfor store omstillinger i tiden som kommer. I NAVs årlige bedriftsundersøkelse kartlegges hvorvidt virksomhetene har hatt rekrutteringsproblemer de siste tre månedene. Siste undersøkelse ble publisert i mai i år. I hovedsak finner NAV at flere virksomheter har nedbemannet og at færre har manglet arbeidskraft under koronakrisen.

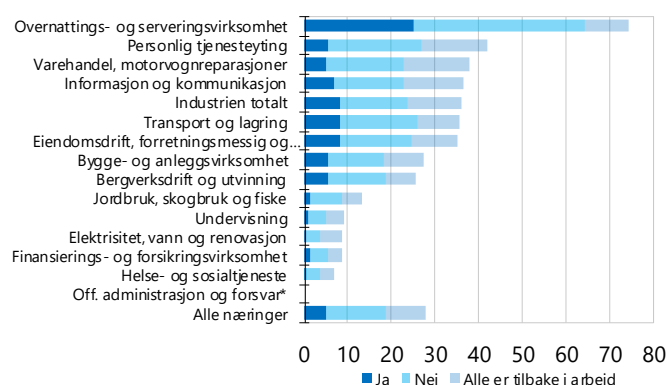
NAV har også spurt om i hvilken grad koronakrisen har påvirket bemanningen direkte. Seks av ti svarte at bemanningssituasjonen ikke var påvirket, en av ti svarte at de hadde oppbemannet, nærmere tre av ti hadde permittert ansatte og fem av hundre hadde

sagt opp ansatte. De fleste ansatte har altså beholdt relasjonen til sin tidligere arbeidsgiver. Det er et viktig funn. Det tyder på at virksomhetene kan øke aktiviteten raskt i tråd med økende etterspørsel fremover.

Blant de virksomhetene som oppga å ha permittert ansatte oppga 9 prosent at de ansatte allerede var tilbake i arbeid, en overvekt på 13 prosent oppga at de ikke kommer til å måtte si opp noen av de permitterte, mens 5 prosent svarte at de sannsynligvis må si opp noen av de permitterte. Oppsigelsesrisikoen ble vurdert som høyest i reiselivsnæringen.

Koronapermittert, sannsynlig utfall

Oppsigelse? Allerede tilbake i arbeid. Prosent



Kilde: NAVs Bedriftsundersøkelse/NHO

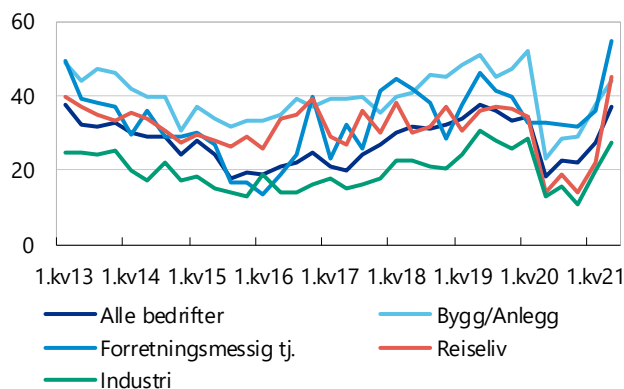
I vår medlemsundersøkelse er andelen NHO-bedrifter som svarer at mangel på kvalifisert arbeidskraft hindrer ekspansjon den høyeste på nesten ti år. Dette kan skyldes flere ting, så som fortsatte innreiserestriksjoner, at omslaget for enkelte bedrifter har kommet raskt, antall ledige stillinger har økt raskt, eller at arbeidsledige i de hardest rammede bransjene har søkt seg over til annet arbeid. Sistnevnte er kanskje spesielt tydelig i reiseliv, der er andelen vel 45 prosent, den høyeste andelen målt noen gang. Andelen er imidlertid også høy i forretningsmessig tjenesteyting, som ofte er et tidlig signal på taktskifte i økonomien.

Pandemien ser ikke ut til å ha endret etterspørselen etter arbeidskraft vesentlig. Samlet sett svarte 17 prosent av bedriftene at de hadde rekrutteringsproblemer. Dette er 3 prosentpoeng lavere enn i 2019 og 2020. Mens 11 prosent oppga at de hadde mislyktes i å rekruttere til en ledig stilling, svarte ytterligere 6 prosent at de hadde ansatt noen med lavere eller annen formell kompetanse enn definert i stillingsbeskrivelsen. Hovedårsaken til rekrutteringsproblemene var at det var for få kvalifiserte søkere.

14 prosent oppga dette som årsak mot 17 prosent i 2019.

Manglende tilgang på kvalifisert arb.kraft

Prosentandel som svarer "Stort problem"



Kilde: NHO/NØB

Virksomheter med rekrutteringsproblem

Tre siste måneder, våren 2021. Prosent



Kilde: NAVs Bedriftsundersøkelse/NHO

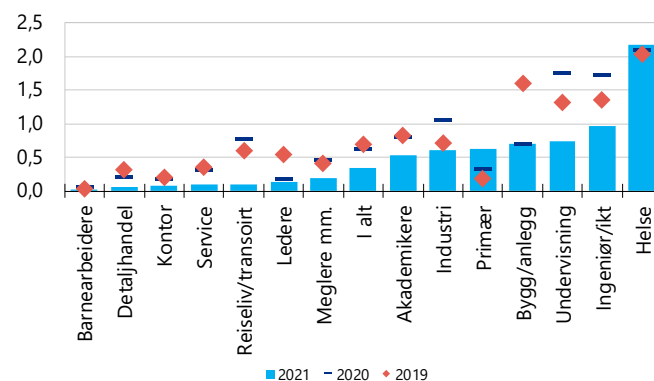
En måte å illustrere stramheten på arbeidsmarkedet er å se på estimert mangel på arbeidskraft mot antall arbeidsledige. En høyere andel innebærer et strammere arbeidsmarked. NAV anslår at mangelen⁹ på arbeidskraft svarer til 46 000 personer, 4 750 færre enn i fjor og 13 450 færre enn i 2019. Samtidig var bruttoledigheten ved utgangen av februar på 137 100. Generelt i arbeidsmarkedet utgjør dermed mangelen på arbeidskraft 34 prosent av tilgangen av arbeidssøkere, mot 63 prosent i fjor og 70 prosent i 2019. Bortsett fra helseyrkene, er anslått mangel lavere enn bruttoledigheten. Det er små endringer i dette forholdstallet for helseyrkene fra

⁹ Mangel blir definert av tre spørsmål. Virksomhetene blir bedt om (1) å besvare om de har mislyktes med å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene, eller om de har måttet ansette noen med lavere eller annen formell kompetanse enn de søkte etter. Dersom ja, bes virksomhetene om (2) å oppgi om dette skyldes for få kvalifiserte

tidligere år. I industriyrker og ingeniør-/ IKT-fag er arbeidsmarkedet, slik det her måles, mindre stramt enn i 2019 og 2020.

Mangel på arbeidskraft / bruttoledighet

Forholdstall



Kilde: NAVs Bedriftsundersøkelse/NHO

I antall personer var mangelen størst innen helse- og byggfaglige yrker. Antall personer i fallende rekkefølge er sykepleiere, tømrere og snekkere, andre helseyrker, helsefagarbeidere, spesialsykepleiere, legespesialister, betongarbeidere, rørleggere og VVS-montører og serviceelektronikere størst. For hver av disse yrkesgruppene var mangelen estimert til over 1 000 personer. Sveisere, programvareutviklere og elektrikere ligger rett under. NAV peker på at bygge- og anleggsnæringen normalt benytter en del innleid arbeidskraft fra utlandet, og at en mulig forklaring på den økte mangelen kan være restriksjoner på arbeidsinnvandring, som har gjort det vanskeligere å få tak i kvalifisert arbeidskraft fra utlandet.

NAVs stramhetsindikator viser forholdet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting (faktisk sysselsetting pluss mangel). Denne indikatoren ser dermed mangelen på arbeidskraft i forhold til det potensielle sysselsettingsomfanget. Høye forholdstall indikerer et strammere arbeidsmarked enn lave forholdstall.

I de yrkesgruppene der mangelen på arbeidskraft er størst i antall personer (nevnt over), er stramhetsindikatoren høyest for serviceelektronikere, sveisere, programvareutviklere, betongarbeidere, sykepleiere og legespesialister.

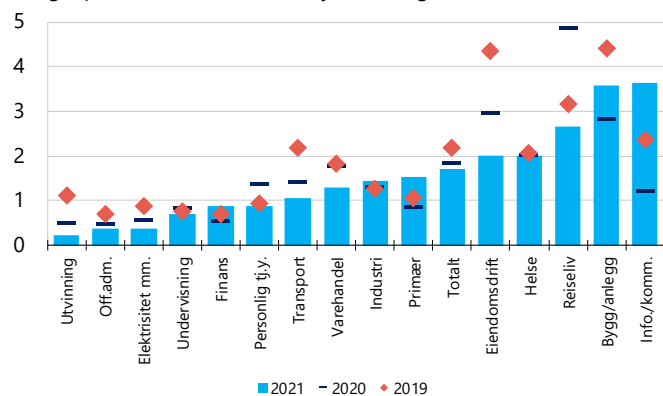
søkere. Dersom svaret også på dette er ja, bes virksomhetene om (3) å oppgi hvor mange stillinger det gjelder, og innenfor hvilke yrker. Mangel på arbeidskraft blir det antall personer som her oppgis. Siden dette er en spørreundersøkelse kan det være mangel på arbeidskraft innen yrkesgrupper som ikke fanges opp.

NAV beregner også stramhetsindikatoren for ulike næringsgrupper. Samlet lå indikatoren på 1,7 i vårens undersøkelse, mot 1,9 i fjor og 2,2 i 2019. Indikatoren er ikke nødvendigvis direkte sammenliknbar mellom sektorene. Offentlige virksomheter vil forholde seg til budsjettmidler og rammevilkår når de svarer. Private bedrifters faktiske behov for arbeidskraft henger tettere sammen med endringer i bedriftenes markeder. Slike forskjeller gjelder også for yrkesgruppene.

På næringer viser stramhetsindikatoren at mangelen på arbeidskraft er størst innenfor bygge- og anleggsvirksomhet samt informasjon og kommunikasjon, med en indikatorverdi på 3,6. Dette er høyere enn i fjor. I industrien er stramhetsindikatoren anslått til 1,4, som er litt opp fra i fjor.

Navs stramhetsindikator

Mangel på arbeidskraft / ønsket sysselsetting



Kilde: NAVs Bedriftsundersøkelse/NHO

NAVs stramhetsindikator tyder dermed på relativt små knapphetsproblemer i arbeidsmarkedet, selv om de antyder at restriksjoner på arbeidsinnvandring kan gi bedriftene utfordringer med å få tak i kvalifisert arbeidskraft fra utlandet. Andre undersøkelser, som Norges Banks Regionale nettverk, indikerer en kapasitetsutnyttning litt over historisk snitt, mens andelen som melder om knapphet på arbeidskraft fortsatt er lavere enn historisk snitt. Ifølge nettverket er det særlig bygge- og anleggsvirksomheten som har slike problemer. De peker på strenge innreiserestriksjoner som en viktig forklaring, og at det er utfordrende å få tak i prosjektledere, ingeniører og ulike typer fagarbeidere. Kontaktene i nettverket forventer en årslønnsvekst på 2,7 prosent i 2021, tilsvarende rammen fra årets frontfagsoppgjør.

2.6 Budsjettpolitikken og tiltakene

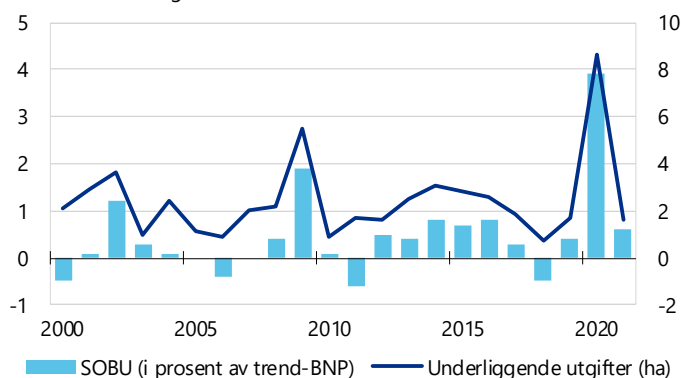
Som i fjor er budsjettpolitikken også i år preget av tiltak for å motvirke de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet. I Revidert nasjonalbudsjett 2021

(RNB21) foreslo regjeringen både forlengelse av eksisterende tiltak og nye tiltak. FrP og regjeringspartiene ble enige om budsjettet 6. juni, med noen påplussinger, herunder reduserte bompenger og ferjepriser, samt avvikling av avgiften på alkoholfrie drikkevarer.

I RNB21 er oljepengebruken, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, anslått til 402,6 mrd. kroner i 2021. Da regjeringen den 7. oktober i fjor la frem statsbudsjettet for 2021, ble bruken av oljepenger anslått til 313,3 mrd. kroner i 2021. I budsjettet var det lagt til grunn at de fleste av de midlertidige krisetiltakene ble avvirket, og at bruken av fondsmidler skulle tilbake på 3 prosent av fondsverdien. Etter nye smittebølger, påfølgende innstramminger i smitteverntiltakene og utvidede økonomiske tiltak, er anslaget for oljepengebruken økt med nesten 90 mrd. kroner. Bruken av oljepenger i 2021 anslås nå å utgjøre 12,3 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge og 3,7 prosent av fondsverdien. Budsjettimpulsen i 2021 er nå anslått til 0,6 prosent (opp fra -1,4 i Nasjonalbudsjettet 2021), etter at den var på hele 3,9 prosent i 2020. Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst i 2021 er anslått til 1,6 prosent, opp fra en anslått nedgang på 4,6 prosent i Nasjonalbudsjettet 2021.

Budsjettindikator

Prosentvis endring år/år



Kilde: Finansdepartementet, RNB21 / NHO

Den ekstra bruken av oljepenger i 2020 og 2021 er samlet anslått til om lag 270 mrd. kroner, sammenlignet med en nøytral budsjettpolitikk, slik den var i årene i forkant av pandemien. Både i 2020 og 2021 er det, for første gang siden 1990-tallet, et budsjettunderskudd også når oljeinntekter og rente- og utbytteinntekter regnes med. Det samlede underskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond anslås til 39,2 mrd. kroner i 2020 og 57,8 mrd. kroner i 2021.

Norge hadde allerede før pandemien et høyt nivå på offentlige utgifter. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, anslås nå offentlige utgifter å tilsvare 64,6 prosent i 2021. Det er en reduksjon på 0,8 prosentenheter fra 2020, noe som skyldes at BNP for Fastlands-Norges ventes å være betydelig høyere i 2021 enn 2020. Men det er en økning på nesten 5 prosentenheter sammenlignet med det allerede høye nivået i 2019.

Ifølge handlingsregelen skal bruken av oljeinntekter over tid utgjøre 3 prosent av oljefondet, men det skal også legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Det har vært riktig å bruke mer oljepenger i denne ekstraordinære situasjonen. Uten de økonomiske tiltakene ville kostnadene som følge av krisen trolig blitt langt større, gjennom lavere verdiskaping, flere konkurser og mer langvarig høy arbeidsledighet. I RNB21 presenteres beregninger som indikerer at finanspolitikken i kriseårene 2020 og 2021 vil trekke opp aktivitetsnivået med 0,4 prosent i 2020, 1,4 prosent i år og 1,0 prosent neste år sammenlignet med et nøytralt forløp. Beregningene baserer seg på det faktiske utfallet i aktiviteten under pandemien opp mot anslått utvikling forut for pandemien.

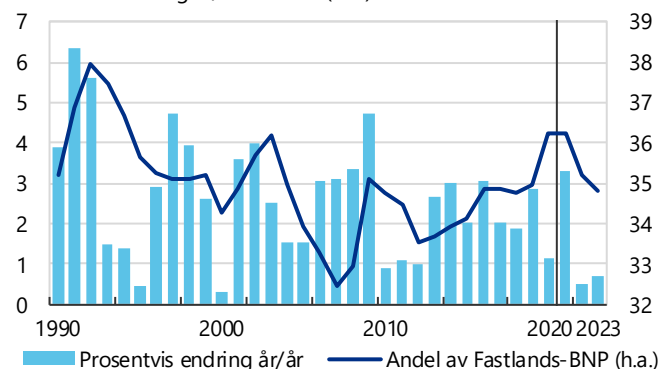
På den annen side har Perspektivmeldingen 2021 (Meld. St. 14 (2020-2021)) minnet oss om hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor, og betydningen for handlingsrommet i budsjettene fremover. Det blir færre yrkesaktive per pensjonist og statens utgifter øker. Samtidig vil veksten i både oljefonds- og skatteinntekter avta. Derfor er det avgjørende at oljepengebruken reduseres i takt med at aktiviteten i norsk økonomi normaliseres. Det kan også stilles spørsmål ved om en forventet realavkastning på fondet på 3 prosent er for optimistisk fremover.

En stor andel av de økonomiske tiltakene er overføringer til bedrifter og husholdninger, men også offentlig konsum trekkes opp av tiltakene. Vi anslår veksten i offentlig konsum og investeringer til henholdsvis 4,3 prosent og -0,8 prosent i 2021, i tråd med anslag i RNB21. Anslaget for offentlig etterspørsel (summen av offentlig konsum og investeringer) er om lag uendret siden forrige kvartalsrapport, men sammensetningen er endret i retning av høyere vekst i offentlig konsum, som har større effekter inn i norsk økonomi. Vi legger til grunn en mer normalisert situasjon fra neste år, og anslår veksten i offentlig konsum til 0,5 prosent i 2022 og

1,0 prosent i 2023. Veksten i offentlige investeringer anslås til 1,5 prosent både i 2022 og 2023, etter mange år med svært høy vekst. Dette innebærer at offentlig etterspørsel vil avta noe som andel av Fastlands-BNP fremover, etter mange år med økning, jf. figuren under.

Offentlig etterspørsel*

Prosentvis endring år/år. Prosent (h.a.)



*Offentlig forbruk og investeringer.

Kilde: Refinitiv Datastream / Norwegian Aggregate Model (NAM) / NHO, ØO 2/2021

2.7 Pengepolitikken

Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret i konjunktur-utviklingen. I fjor satte sentralbanken ned renten og gjennomførte i tillegg flere andre ekspansive tiltak i pengepolitikken, herunder signaliserte sentralbanken at rentene ville være lave lenge, tilbydde ekstraordinære F-lån og gav midlertidige lettelser i bankenes sikkerhetskrav knyttet til disse.

Fra februar til mai i fjor kuttet Norges Bank renten fra 1,5 til 0 prosent. Deretter har renten holdt seg på dette nivået. Lave renter har, sammen med de andre tiltakene fra Norges Bank, bidratt til redusert risikopåslag og at pengemarkeds- og utlånsrentene til publikum har kommet ned.

Lavere renter virker isolert sett i retning av å redusere bedriftenes og husholdningenes løpende rentebetalinger, se figur. Lavere rentebetalinger frigjør midler som kan brukes på andre ting. Rentekuttene i fjor har dermed bidratt til å trekke opp husholdningens disponible inntekt. Utsikter til høyere renter gjennom prognoseperioden, vil virke med motsatt fortegn i årene fremover. Høyere renter vil, isolert sett, virke avkjølende på konsum- og aktivitetsutviklingen.

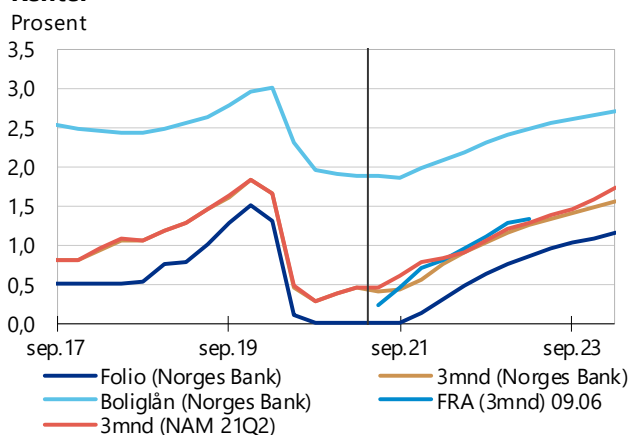
Den lave renten har isolert sett bidratt til å stimulere boligmarkedet, blant annet som følge av at lavere renter har muliggjort høyere gjeldsoptak som

i sin tur har presset opp boligprisene. Husholdningenes gjeldsgrad er nå høy, og har økt mye de siste årene.

Vi legger til grunn anslaget for konsumprisindeksen (KPI) fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). TBU anslår at som årsgjennomsnitt vil KPI øke med 2,8 prosent i 2021. Strømprisene antas å trekke opp anslaget for KPI i inneværende år, slik at KPI-JAE (KPI justert for energi- og avgiftsendringer) er lavere (1,9 prosent). Teknisk beregningsutvalg framhever at usikkerheten i prisvekstanslaget er knyttet spesielt til utviklingen i kronekursen og energiprisene, men også til hvordan pandemien påvirker økonomien og prisutviklingen slik den nå måles. Se nærmere omtale om prisutviklingen internasjonalt i avsnittene som omhandler USA, ØMU og Sverige over.

Gitt anslagene for aktivitetsutviklingen, utviklingen i husholdningens gjeldsgrad samt KPI-JAE utviklingen, ligger det an til renteheving hos Norges Bank i andre halvår. I våre modellberegninger anslås første renteheving å komme allerede i september og at denne økes ytterligere i desember i år. Rentehevingen kommer dermed med våre anslag noe tidligere enn tidligere lagt til grunn. Det må ses i sammenheng med at vi nå vurderer at det er noe mer sikkerhet om vaksineforløpet framover. Det gir noe høyere fart i økonomien sett i forhold til forrige anslag. Det gjør at den underliggende inflasjonen (KPI-JAE), anslås til å ligge noe over inflasjonsmålet på 2 prosent i årene fremover. Frisk boligprisvekst, kombinert med høyere gjeld, trekker også i retning av at renten vil bli satt opp etter hvert.

Renter



Kilde: Refinitiv Datastream / Norges Bank, PPR 1/2021 / NHO

3 Økonomiske virkemidler i klimapolitikken

Klimahensyn blir en stadig viktigere rammebetingelse for næringslivet. Ambisjoner om reduserte CO₂-utslipp preger næringspolitikk og bedrifters markeder, etterspørsel, forventninger fra investorer og omdømme.

Både Norge og EU har besluttet å øke ambisjonene om utslippsreduksjoner mot 2030. IEA-veikartet for netto nullutslipp mot 2050 synliggjør at omstillingen for å oppnå målsettingene i Parisavtalen er svært krevende, men også at den er mulig å gjennomføre. Alle sektorer i økonomien må redusere utslippene betydelig fra dagens nivå. Forbruket må legges om, eksisterende produksjon må omstilles, og ny teknologi, nye næringer og nye produkter må utvikles.

Globale virkemidler for CO₂-utslippsreduksjoner hadde vært den beste og mest kostnadseffektive løsningen. Men det er ikke noe globalt samarbeid om tiltak og virkemidler. I fravær av en global pris på karbon er det ikke umiddelbart lønnsomt å være en grønn produsent. Det blir opp til enkeltlands strategier og virkemiddelbruk å drive omstillingen.

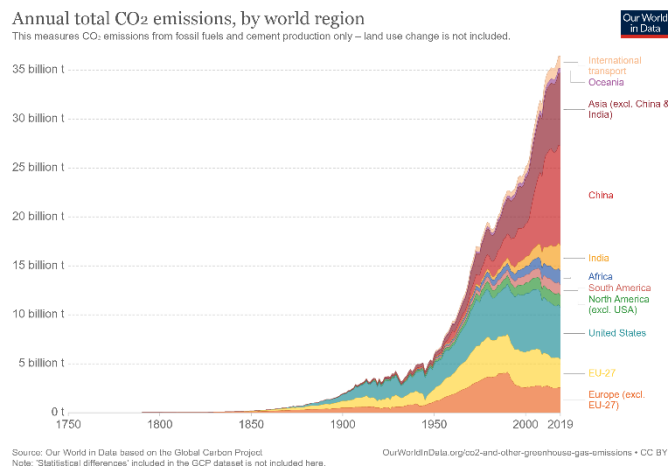
I omstillingen skal vi både redusere utslipp og drive næringsutvikling. Dette stiller stadig større krav til virkemiddelbruken, noe EU Green Deal er et godt eksempel på. EU Green Deal er både en strategi for utslippsreduksjoner og grønn vekst. EU holder på overordnede klimamål og karbonprising som virkemiddel, men går samtidig inn i en rekke sektorspesifikke strategier for å kunne bygge opp under målene. Dette blant annet fordi omlegging av energi-produksjon og forbruk henger sammen med infrastruktur og markeder for energi.

Formålet med dette kapitlet er å beskrive og diskutere de grunnleggende trekkene ved virkemiddelbruk i lys av begrensningene for å bruke karbonprising som eneste virkemiddel for å drive omstillingen. Vi diskuterer økonomiske konsekvenser av politikk for CO₂-utslippsreduksjoner og status for karbonprising internasjonalt, det grunnleggende rammeverket for virkemiddelbruk i Norge og EU og konsekvenser av økte klimamål, og også grunnlaget for hvordan man kan ivareta hensyn om kostnadseffektivitet når mulighetene for virkemiddelbruk ikke

er i tråd med det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

3.1 Status for CO₂-utslipp globalt

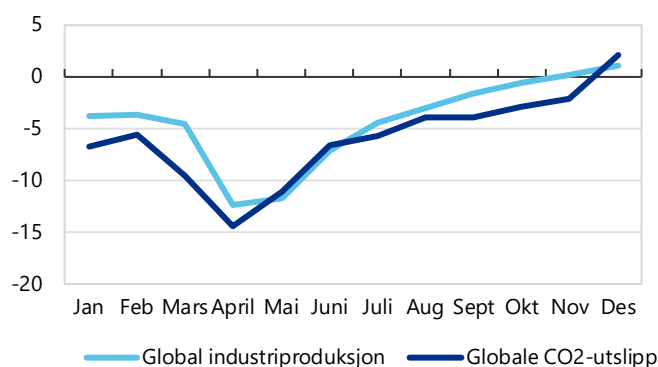
De største økonomiene er også de største utslipperne av CO₂. Kina, USA og EU står for i underkant av halvparten av verdens CO₂-utslipp. Mens utslippene i EU og USA i stor grad har ligget flatt de siste 20 årene, har Kinas CO₂-utslipp økt kraftig i samme periode. Samlet sett har CO₂-utslippene økt betydelig de siste tiårene.



Selv med ambisjoner om CO₂-utslippsreduksjoner har utslippene økt jevnt globalt, underliggende drevet både av økonomisk vekst og befolkningsvekst. I løpet av 2020 førte COVID-19 pandemien til lavere CO₂-utslipp. Disse utslippsreduksjonene var i stor grad korrelert med lavere aktivitet.

CO₂-utslipp og industriproduksjon i 2020

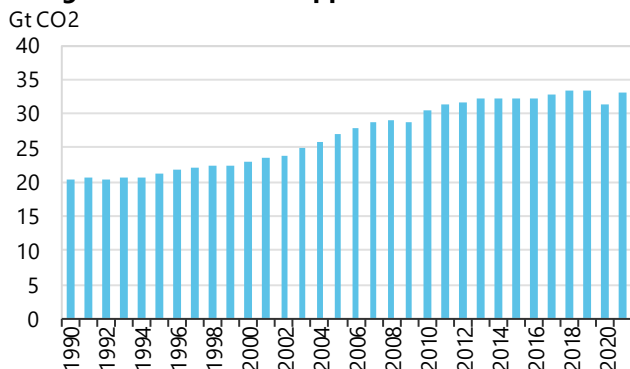
Prosentvis endring år/år per måned



Kilde: Thomson Reuters Datastream/IEA/ NHO

Pandemien har i seg selv ikke ført til varige, strukturelle endringer i CO₂-utslippsmønsteret. IEA World Energy Outlook 2021 anslår at 2021-nivået på CO₂-utslipp knyttet til energi vil nærme seg det historisk høye nivået fra 2019.

Energirelaterte CO2-utslipp



Kilde: IEA/NHO

Oppnåelse av Paris-målet krever umiddelbar endring. Parisavtalen fra 2015 setter et klart mål for hvor vi skal. Global oppvarming skal begrenses til under 2 grader, helst mot 1,5 grader, sammenlignet med før-industriell tid. FNs klimapanel IPCCs 1,5 graders-rapport¹⁰ understreker at det er store forskjeller på å nå 1,5 og 2 graders oppvarming. Oppvarming mot 2 grader vil med større sikkerhet gi mer ekstremvær, lokale temperaturendringer, hetebølger og oppvarming av havtemperatur sammenlignet med 1,5 graders oppvarming. Det er liten tid igjen før vi når 1,5 grader. Temperaturøkningen er allerede på om lag 1 grad.

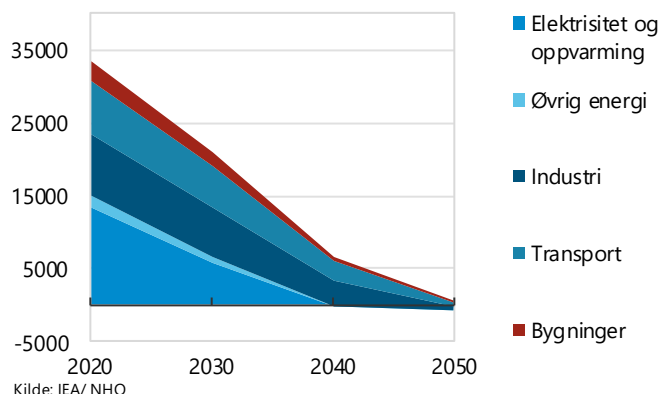
Det haster derfor å snu CO2-utslippstrenden. Virkemidlene for å redusere utslipp blir stadig viktigere.

Det internasjonale energibyrået IEA kom i mai 2021 med et veikart over hvordan verden kan oppnå netto null CO2-utslipp innen 2050, og slik begrense global oppvarming til 1,5 grader. Veikartet viser at dette krever en strukturell omlegging i alle sektorer i økonomien. Endringene er på kort sikt særlig merkbare i elektrisitetssektoren, der det i dag er tilgjengelig teknologi for å erstatte fossil kraftproduksjon med fornybar. For andre sektorer, der det i større grad trengs teknologiutvikling for å kunne implementere nullutslippsløsninger, kommer nedgangen i utslipp gradvis utover i perioden mot 2050.

¹⁰ IPCC 2019: Special report on Global Warming of 1,5°C
¹¹ EU 2018: A Clean Planet for all – A European long-term strategic vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy

CO2-utslipp per sektor - nullutslipp i 2050

Mill. tonn CO2 globalt

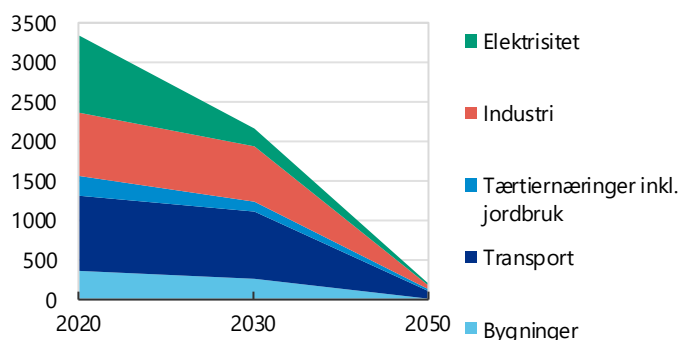


Kilde: IEA/ NHO

EU beskrev i 2018 mulige utslippsscenarioer mot 2050.¹¹ EUs 1,5-gradersscenarier er i stor grad i tråd med IEAs scenario. Elektrisitetsproduksjon er den sektoren som går raskest mot null. Både EU og IEA har et visst volum av brutto utslipp i 2050 som må avbøtes med negative utslipp¹² for å komme i netto null.

Utslipp mot 2050 per sektor

EU. MT CO2 årlig, illustrasjon bas. på Clean Planet for all



Kilde: EU Clean Planet for all/Statista/ICIS/ NHO

Gjeldende klimaambisjoner globalt

CO2-utslipp er et globalt problem som krever global handling. Så godt som alle land i verden er omfattet av Parisavtalen, og de aller fleste har også ratifisert avtalen. Parisavtalen gjør at samarbeid på klimaområdet har en overbygning, og at det ligger til grunn i avtalen at alle land skal bidra. Samtidig er strategier for hvordan utslippsreduksjonene skal oppnås, og virkemidler for å oppnå dem, drevet av enkeltland/regioner, og ikke den globale overbygningen.

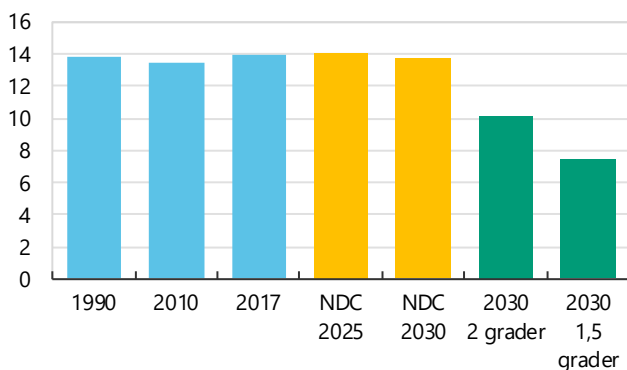
¹² Negative utslipp er enten bioenergi med karbonfangst og lagring (siden bioenergi er klimanøytralt i utgangspunktet, blir bioenergi med karbonfangst CO2-negativt), eller fangst og lagring av CO2 fra luft.

Nær alle land som er med i Parisavtalen har levert inn sine nasjonale mål for utslippsreduksjoner – Nationally Determined Contributions (NDC-er). Disse ble første gang levert i 2016. I 2020 leverte noen av landene inn forsterkede mål, inkludert EU, Russland og Australia. Utslippene omfattet av de oppdaterte NDC-ene, fra totalt 75 land/regioner, utgjør omtrent 30 prosent av globale utslipp. Norge leverte planer om å redusere utslippene til 2030 med minst 50 og opp mot 55 prosent. Oppdaterte NDC-er skal i henhold til rammeverket i Parisavtalen leveres hvert femte år.

Store utslippsregioner som USA, Kina og India leverte imidlertid ikke oppdateringer innen fristen. USA leverte sin NDC i april 2021. Kina har kommunisert at det har oppjustert sine klimamål, men landet har ikke levert en ny NDC.

CO2-utslipp globalt - historisk og NDC-nivå

Gt CO2. Land med NDCer, ca 30% av globale utslipp



Kilde: UNFCCC/ NHO

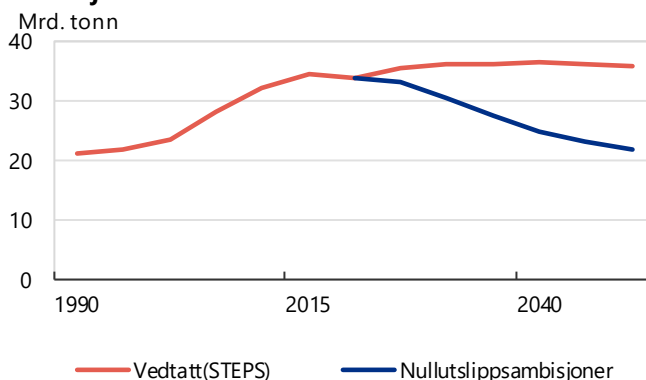
Analysen utført av sekretariatet til FNs klimakonvensjon UNFCCC av de første NDC-ene i 2016 viste at dersom tiltakene ble gjennomført ville utslippene fortsatt øke mot 2030, men veksten ville flate ut. Ifølge UNFCCC har de oppdaterte NDC-ene økt utslippsambisjonene mot 2030 for de landene som leverte nye ambisjoner i løpet av 2020, men ambisjonene er fortsatt langt unna nivået som trengs for å oppnå klimamålet.¹³ Mot 2030 viser NDC-ene for de landene som har levert, en reduksjon i klimagassutslippene på 0,5 prosent fra 2010-nivået, mens den nødvendige reduksjonen for å nå henholdsvis 2 grader og 1,5 graders oppvarming er 25 og 45 prosent.

¹³ UNFCCC NDC Synthesis Report 2021 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs/ndc-synthesis-report#eq-5>

UNFCCC har ikke gjort nye analyser av trenden for de resterende 70 prosent av utslippene.

I tillegg til NDC-ene har flere land kommet med nullutslippsstrategier mot 2050. IEAs 2050-veikart oppsummerer også mulige utslippsreduksjoner der som alle disse, inkludert EU, USA og Kina, gjennomføres. Selv med disse ambisjonene er vi langt unna nullutslipp i 2050 globalt, med under halvparten av reduksjonen som trengs fra dagens nivå.

CO2-utslipp med ulike politiske ambisjoner



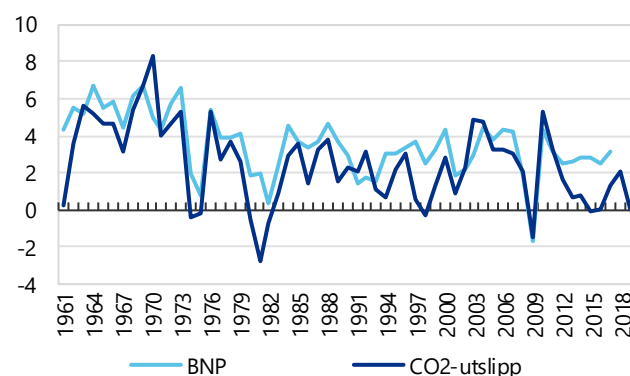
Kilde: IEA/Our World in Data/NHO

3.2 Det koster å redusere utslipp

På makroøkonomisk nivå har økt produksjon og økt verdiskaping tradisjonelt medført økte CO2-utslipp. Ifølge "Kaya-identiteten"¹⁴ er de fire underliggende driverne for CO2-utslipp: befolkningsvekst, vekst i verdiskaping per innbygger, energiintensitet i verdiskapingen og CO2-intensitet i energiproduksjonen. BNP og CO2-utslipp har historisk sett korrelert.

BNP og CO2-utslipp globalt

Årlig prosentvis endring



Kilde: Our World in Data basert på World Bank og Global Carbon Project/ NHO

¹⁴ Ligning som definerer driverne for globale klimagassutslipp. Globale utslipp = befolkning x (BNP per capita x energiintensitet i BNP x karboninnhold i energi). Formulert av Yochi Kaya (1993). Brukes i vurderingene til IPCC.

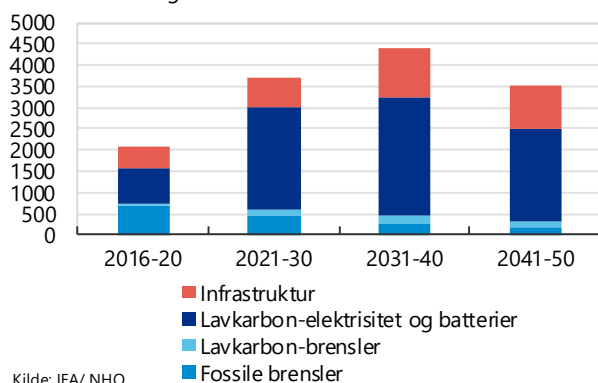
Et prinsipp i Paris-avtalen er at allerede industrialiserte land skal ta en større andel av utslippsreduksjoner enn utviklingsland, nettopp for at disse ikke skal få for store begrensninger på økonomisk vekst som følge av restriksjoner på utslipp av CO₂.

Utslippsreduksjoner krever utvikling av teknologi og investeringer i grønn produksjon, transport og bygninger. Ifølge EUs Green Deal krever omleggingen i Europa tilleggsinvesteringer på 260 mrd. euro årlig i perioden fram til 2030, med størst behov innenfor energi, bygninger og transport.

IEAs 2050-veikart viser til redusert investeringsbehov i olje- og gasssektoren, og betydelig økt investeringsbehov i andre sektorer. Investeringene øker betydelig fra dagens nivå både i produksjon og i infrastruktur.

Netto null: Investeringer i produksjon og infrastruktur

Mrd. dollar årlig

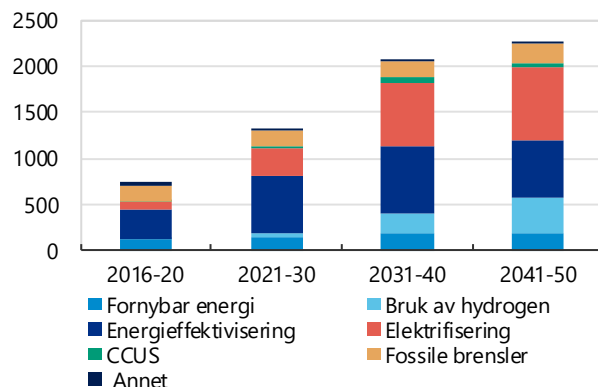


Kilde: IEA/ NHO

IEA er også tydelig på at det må økte investeringer til for å realisere CO₂-utslippsreduksjoner hos sluttbrukere, som energieffektivisering og elektrifisering.

Netto null: Investeringer for sluttbrukere

Mrd. dollar årlig



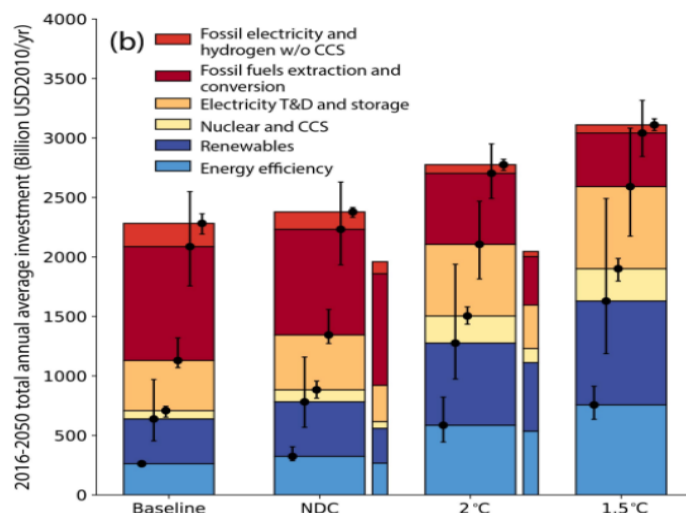
Kilde: IEA/ NHO

IEAs scenario bygger på IPCCs 1,5 gradersrapport, som beskriver 85 forskjellige scenarioer for å oppnå

utslipp på et nivå som gir 50 prosent sannsynlighet for å begrense global oppvarming til 1,5 grader. Hva slags type investeringer som trengs vil avhenge av hvilket scenario som realiseres. Med mer bruk av karbonfangst og lagring enn det IEA har lagt til grunn, vil det eksempelvis kunne bli høyere etterspørsel etter fossile brenslar. Uansett øker behovet for investeringer i fornybar energi, nettinfrastruktur, lavkarbon-transport og teknologi for reduksjon av CO₂-utslipp i industrien betydelig fra dagens nivå.

IPPC gjør også en egen beregning av hva som trengs av nye investeringer i energisektoren for å kunne begrense global oppvarming til 1,5 grader. Investeringer i nullutslipps-energi, energilagring, infrastruktur og energieffektivitet øker, mens investeringer i fossile kilder går ned. Samlet øker investeringsbehovet sammenlignet med dagens nivå.

IPCC: årlig investeringsbehov for ulike klimaambisjoner

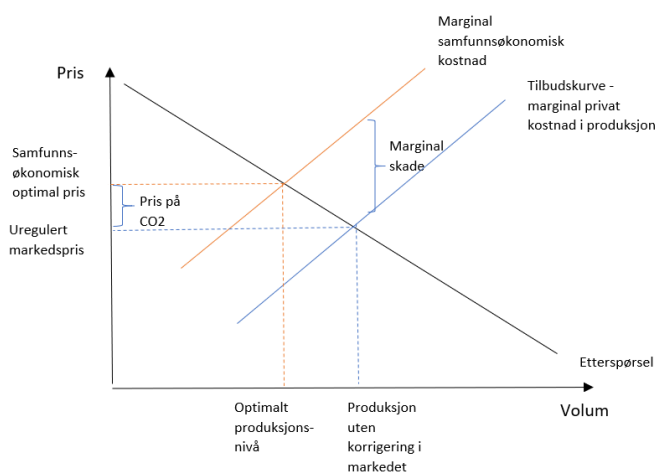


Uavhengig av hvilket scenario som legges til grunn, er en rekke av investeringene som trengs i ny teknologi og grønn produksjon ikke nødvendigvis lønnsomme i dag. CO₂-utslipp fra energiproduksjon og fra bruk av energi og reduksjonsmidler i industrielle prosesser har negative eksternaliteter i form av bidrag til klimaendringer. Teknologi, produksjonsmønstre og forbruk har blitt bygd opp uten at dette er hensyntatt. Det er en markedssvikt i form av produsenter og forbrukere ikke står overfor priser som reflekterer den faktiske kostnaden ved CO₂-innhold i produksjon og produkter.

I et uregulert marked er den negative effekten av CO₂-utslipp underpriset. De som slipper ut CO₂

stilles ikke overfor de reelle kostnadene aktivitetene påfører samfunnet, og dette resulterer i overforbruk av forbrenning av fossile produkter. Denne markedssvikten kan i utgangspunktet rettes opp ved å legge en avgift på CO₂-utslipp¹⁵.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved produksjon som har CO₂-utslipp er summen av den marginale produksjonskostnaden for produsentene og den marginale skaden (negative eksternaliteten) utslippene har. Uten korrigering for den negative eksternaliteten produseres det et for høyt volum varer til for lav pris sammenlignet med det samfunnsøkonomisk optimale.



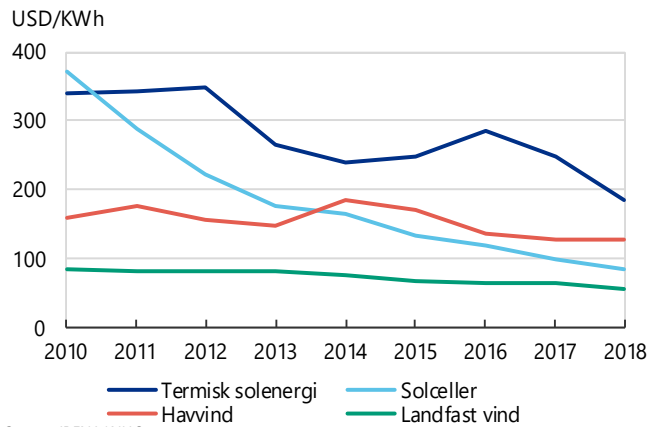
Med en riktig pris på CO₂ vil produsert og etterspurt volum reduseres til det som er det optimale nivået.

Dersom det ikke er tilsvarende lønnsomme alternativer i produksjon uten CO₂-utslipp, vil prising av CO₂ og begrensninger på utslipp kunne ha negativ innvirkning på total verdiskaping.

Grønne investeringer som er bedriftsøkonomisk lønnsomme gjennomføres allerede. Men nivået på lønnsomme investeringer er langt unna det som trengs for å redusere utslippene i tråd med Paris-målet. Produksjon med ny teknologi kan ofte være mer kostbar enn med dagens produksjon med CO₂-utslipp, både fordi kostnadene kan være generelt sett høyere, og fordi bruk av ny teknologi normalt tilsier at kostnadene vil reduseres over tid med økt grad av implementering og uttesting.

For eksempel har kostnader for fornybar elektrisitetproduksjon falt ettersom produksjonen har blitt skalert opp og teknologien har utviklet seg. Flere teknologier kan imidlertid fortsatt ikke konkurrere i markedet uten støtte.

Globale elektrisitetskostnader



Source: IRENA/ NHO

Investeringer i grønn produksjon kan bli mer lønnsomt hvis de negative eksternalitetene i dagens produksjonsmønster korrigeres med CO₂-prising. Når det karbonintensive alternativet blir dyrere, blir det karbonfrie alternativet relativt sett billigere. Dersom CO₂-prising ikke gjennomføres, og det ikke blir lønnsomt å investere i ny teknologi, kan det være at nødvendige investeringer ikke gjennomføres uten for eksempel subsidier. Da må kostnaden belastes offentlige budsjetter heller enn at produsenter og forbrukere tar kostnaden direkte i markedet.

Prising av CO₂-utslipp i tråd med den samfunnsøkonomiske kostnaden vil øke produksjonskostnader for bedriftene og øke produktprisene ut til forbrukerne. Dette er det samfunnsøkonomisk optimale, men det er også isolert sett et tap for forbrukerne og bedriftene. Bedriftene får høyere produksjonskostnader og produserer et lavere volum varer, og forbrukerne kjøper mindre varer til høyere pris.

Kostnader ved å redusere utslipp har dermed flere dimensjoner: kostnader for forbrukere, produsenter og myndigheter, men også potensielt makroøkonomiske kostnader i form av lavere verdiskaping dersom økt prising av CO₂ og behov for ny teknologi totalt sett medfører større kostnader for et gitt produksjonsnivå.

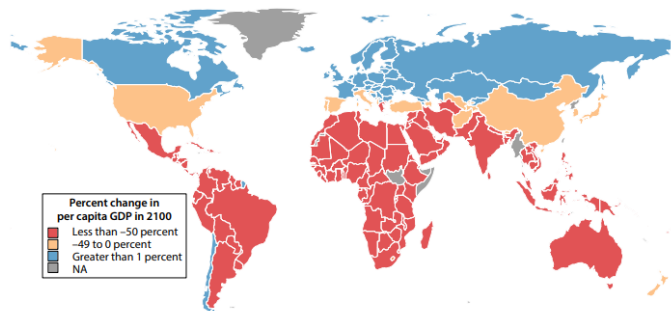
¹⁵ Se for eksempel NOU 2015:15 Rapport fra Grønn Skattekommisjon

Det koster også å ikke redusere utslipp

Kostnader ved utslippsreduksjoner må settes opp mot kostnaden ved å ikke gjøre noe. Vi vet at de fremtidige konsekvensene ved økt global temperatur kan bli store. Men akkurat hva de konkrete konsekvensene blir er usikkert, både de økonomiske, menneskelige og naturmessige. Klimariskoutvalget¹⁶ peker på at risikoen klimaendringene utgjør øker kraftig jo høyere de fremtidige utslippene blir. En del av denne risikoen knytter seg til mulighet for kraftige irreversible skift, som det er stor usikkerhet om. Usikkerheten og muligheten for katastrofale utfall må tas høyde for ved vurdering av risiko ved fysiske klimaendringer.

Globalt vil det være regionale forskjeller i konsekvenser av klimaendringene. Regioner med størst eksponering mot hetebølger vil være utsatt for høyere dødelighet relatert til klimaendringer. Det vil også være store forskjeller i økonomiske konsekvenser etter hvor dramatiske klimaendringene blir, jf. beregning fra Stanford om effekten av klimaendringer på BNP i ulike land for 2100.¹⁷ Land i Latin-Amerika, Afrika og Sør-Asia får de høyeste reduksjonene i BNP per capita. Dette er land som har lave inntekter i utgangspunktet, og de bidrar relativt lite til globale utslipp.

FIGURE 3.
Climate Change Effect on per Capita GDP in 2100 by Country



Source: Burke, Hsiang, and Miguel (2015); authors' calculations.
Note: Country-level estimates for GDP per capita in 2100. Figure assumes RCP 8.5, which corresponds to roughly 2.0°C to 5.4°C of warming. GDP loss is associated with the warming from a baseline of 1980-2010 average temperatures. As explained in Burke, Hsiang, and Miguel (2015), estimates include growth-rate effects over the period through 2100.

THE HAMILTON PROJECT
BROOKINGS
Stanford Institute for Economic Policy Research (SIEPR)

På grunn av usikkerheten om effekten av klimaendringene er det også stor usikkerhet om de økonomiske konsekvensene. Ifølge en beregning fra OECD¹⁸ kan de samlede årlige effektene på globalt BNP ved klimaendringer dersom det ikke innføres

tiltak, mest sannsynlig utgjøre en reduksjon på mellom 1 og 3 prosent i 2060, og på mellom 2 og 10 prosent mot slutten av århundret.

En rapport fra Cicero om fysisk klimarisiko i Norge peker på at det er store kunnskapshull om samlet effekt av klimaendringer på natur og miljø i Norge. De studiene som eksisterer tyder på at konsekvensene av en økning på opp mot 2,5 grader mot midten av dette århundret kan bli relativt moderate, mens videre økning av temperaturen etter samme trend vil gi omfattende negative konsekvenser for økonomisk virksomhet, og dermed for mye av grunnlaget for økonomisk velstand og utvikling.¹⁹

Usikkerheten om virkningene av klimaendringene gjør også at det er usikkert hvilket nivå på virkemidlene som vil være tilstrekkelig for å oppnå begrensning av global oppvarming. Strategien i Paris-avtalen retter seg inn mot å unngå mest mulig risiko ved fysiske klimaendringer.

3.3 Virkemiddelbruk for utslippsreduksjoner

Omlegging til mindre CO₂-utslipp medfører økte kostnader og potensielt lavere produksjonsnivå, både for enkeltland og enkeltbedrifter. Samtidig er påvirkningen på totale utslipp global og ikke lokal, og krever internasjonal koordinering for å gi nødvendig effekt. Incentivene til å gjennomføre kostbare tiltak blir mindre når det har begrenset betydning hva hvert enkelt land eller hver enkelt bedrift gjør, og i tillegg kan gjøre at de som gjennomfører tiltak kan komme økonomisk dårligere ut enn de som ikke gjør det.

Fremtidig gevinst av å unngå kostnader knyttet til klimaendringer må også veies opp mot kostnadene ved å gjennomføre tiltak i dag. Ved utforming av virkemiddelbruk står man overfor både en forskyvning i tid og ulike økonomiske konsekvenser for forbrukere, produsenter og land som gjennomfører tiltakene. Tiltak bærer dermed preg av at de både må være akseptable, kunne gi lønnsomhet i produksjonen og ikke forverre de enkelte lands strategiske posisjoner.

¹⁶ NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi

¹⁷ The Hamilton Project og Stanford (2019): *Ten facts about the economics of climate change and climate policy*

¹⁸ OECD 2015: *The Economic Consequences of Climate Change*

¹⁹ Cicero og Vestlandsforskning (2018): *Oppdatering av kunnskap om konsekvenser av klimaendringer i Norge*

Forskjellige typer klimapolitiske virkemidler

Klimapolitiske virkemidler skal korrigerer for markedssvikt i utviklingen av løsninger for utslippsreduksjoner. Det er i hovedsak to former for svikt som korrigeres:²⁰

- Negative eksterne effekter ved bruk av natur. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å slippe ut CO₂ er høyere enn den privatøkonomiske.
- Positive eksterne effekter ved forskning og teknologiutvikling. Virksomheter som investerer i teknologiutvikling vil ofte ikke få hele avkastningen selv, noe som fører til underinvestering.

Virkemidler for å korrigerer for disse markedssviktene kan klassifiseres på flere måter. Fra et regulatorisk perspektiv kan det skilles mellom²¹:

- Økonomiske virkemidler: prising for å korrigerer markedssvikt. Kan være både karbonpris og investeringsstøtte.
- Direkte reguleringer: som forbud mot utslipp, krav, standarder og avtalebaserte ordninger
- Informasjon

Fra et næringsperspektiv kan det skilles mellom:²²

- Virkemidler for teknologiutvikling frem til demonstrasjonsfasen: som finansiering og støtte til FoU, pilotering og demonstrasjon av prosjekter.
- Virkemidler for å drive kommersialisering av nye løsninger når teknologien kan tas i bruk i produksjon: så som utslippsmål, karbonprising, subsidier og teknologistandarder.

3.4 Korrigerer for markedssvikt knyttet til negative eksterne effekter av CO₂-utslipp

En samfunnsøkonomisk effektiv tilnærming til klimapolitikk og utslippsreduksjoner tilsier at man bør få mest mulige utslippsreduksjoner til lavest mulig kostnad. Dette gjelder både innad i sektorer, mellom sektorer og også mellom land. Hvert enkelt land vil ha forskjeller mellom sektorer i kostnader for reduksjoner i utslipp. Men det vil også være forskjeller mellom land og regioner i hvor store kostnadene er.

Kostnader ved omlegging og store investeringsbehov øker viktigheten av at utslippsreduksjoner gjennomføres på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Både i Norge og andre land vil det budsjettmessige handlingsrommet bli redusert fremover sammenliknet med dagens nivå. Mindre midler tilgjengelig tilsier at kostnadseffektivitet bør tillegges økt vekt i klimapolitikken.

En kostnadseffektiv klimapolitikk har vi når bygger på følgende prinsipper:

- Forurensere betaler
- Virkemidlene er sektorovergrepene
- Virkemidlene er teknologinøytrale
- Det brukes ett virkemiddel per mål

Den samfunnsøkonomisk mest effektive løsningen får vi når alle har lik kostnad for å redusere neste tonn med CO₂.

Det aller mest effektive ville vært ett felles mål og ett felles virkemiddel. Den samfunnsøkonomisk beste løsningen for å korrigerer for negative eksternaliteter av CO₂-utslipp, hadde dermed vært en global karbonpris. Dersom all virksomhet verden over hadde vært stilt overfor den samme prisen på CO₂, ville alle bedrifter hatt samme insentiver til å redusere utslippene, og de mest karbonintensive produktene hadde blitt dyrere enn produkter som er grønnere. Grønne bedrifter hadde blitt mer lønnsomme enn mindre grønne bedrifter. En felles CO₂-pris ville virket teknologinøytralt og dermed gitt de mest effektive tilnærmingene ved at markedet hadde drevet frem de mest kostnadseffektive løsningene. Prisene på produktene hadde reflektert karboninnholdet, og forbrukerne hadde hatt insentiver til å velge de grønneste produktene.

Status for karbonprising globalt

Utslippsreduksjonene landene har ambisjoner om mot 2030 er ikke tilstrekkelige for å være i tråd med Parismålene, og tiltakene er i all hovedsak i enkeltland. Dette gjelder også for karbonprising, som er drevet av en rekke enkeltland og regioner, med ulike forutsetninger for prisingen.

Selv om det er en rekke ulike initiativer for karbonprising i verden, er vi i dag langt unna et felles globalt regime. Det er også langt fra alle utslipp som

²⁰ NOU 2021:4 Norge mot 2025

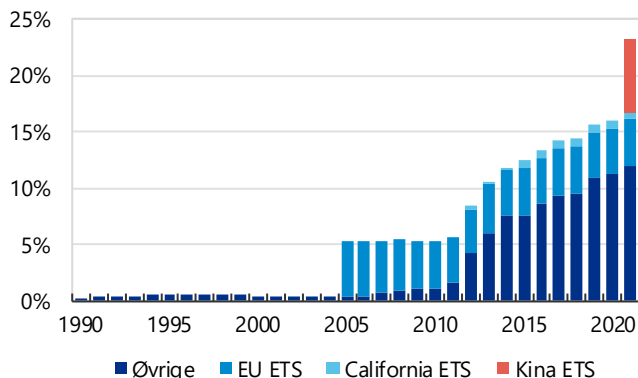
²¹ NOU 2015(15): Sett pris på miljøet – rapport fra Grønn Skattekommissjon

²² Andresen et al (2021): *Achieving the ambitious targets of the Paris Agreement: the role of key actors*. International Environmental Agreements 21

prises. Om lag 16 prosent av utslipp globalt (ekskl. kinesisk ETS) er i dag underlagt en form for prisme-kanisme, jf. figuren under.

Karbonprisingsmekanismer

Andel av globale klimagassutslipp

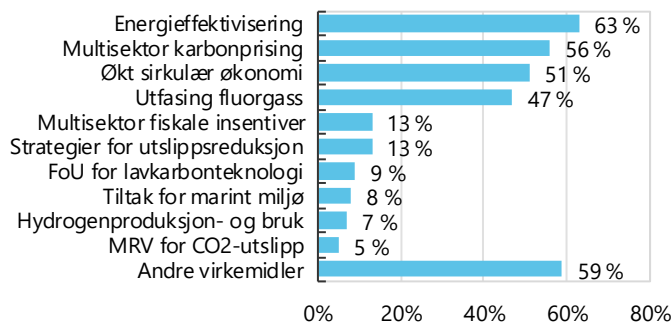


Kilde: World Bank 2020/ NHO

Ifølge UNFCCs analyse av oppdaterte NDC-er skal det tas i bruk en rekke sektorovergrepene virkemidler for CO₂-utslippsreduksjoner. Multisektor karbonprising er ett slikt virkemiddel, men kun 56 prosent av NDC-ene oppga dette som virkemiddel.

Sektorovergrepene tiltak i NDCene

Prosentandel av oppdaterte NDCer



Kilde: UNFCC/ NHO

Noen steder, som i EU, har man kommet langt i å utforme overordnede prisingsystemer, som kvotesystemet EU ETS (Emission Trading System).

I USA har California hatt et eget ETS-system siden 2013. Systemet er en del av strategien om å oppnå egne utslippsmål i California, og omfatter elektrisitektsektoren, industri og brenselstributører, som til sammen utgjør omtrent 85 prosent av delstatens utslipp²³. USA har ikke noe karbonprisingsystem for øvrige i dag. USA har nylig lagt fram sin NDC (se

²³ <https://www.c2es.org/content/california-cap-and-trade/>

senere omtale), men nevner ikke der noe nasjonalt karbonprisingsystem, og det er heller ikke nå signalisert planer om å innføre karbonprising på nasjonalt nivå.

Kina har lenge hatt planer om å innføre et ETS-system, og la i mars 2021 fram forslag til reguleringer av kvotehandel. Forslaget innebærer imidlertid ikke noe overordnet tak på utslipp. I stedet settes volumet av kvoter ved at kraftprodusenter tildeles frikvoter opp til et benchmarknivå for hver enkelt produksjonsform (gasskraft og kullkraft). Produsentene kan så handle utslippskvoter dersom de er over eller under dette nivået. Systemet har blitt kritisert for at uten et tak på totale utslipp vil det ikke klare å gi noe klart prissignal for CO₂. Videre er det blant annet sannsynlig at alle kullkraftverk vil være innenfor grenseverdi-nivået, noe som kan føre til en overallokering av kvoter og dermed ikke gi noen insentiver til omstilling²⁴.

Det er dermed i dag ingen felles politikk for karbonprising mellom enkeltland, og ikke noe globalt samarbeid om karbonprising.

COP 26 og Parisavtalens artikkel 6

I samarbeidet i FN om Parisavtalen er det årlige konferanser (Conference of the Parties - COP) mellom partene der avtalen følges opp. Neste konferanse er COP26 i Glasgow i november 2021.

Et sentralt tema det skal forhandles om under COP26, er "regelboken" om Parisavtalens artikkel 6. Regelboken omhandler mulighet for å handle karbonkreditter mellom land. Dette rammeverket skulle egentlig blitt konkludert i forrige forhandlingsrunde, men landene kom ikke til enighet.

Handel med karbonkreditter internasjonalt tilrettelegger i utgangspunktet for kostnadseffektivitet i utslippsreduksjoner. Land med høye tiltakskostnader kan kjøpe kreditter av land med lavere tiltakskostnader. Handel med slike kreditter har allerede foregått lenge, under Kyoto-protokollens Clean Development Mechanism (CDM), men uten noen felles regler for hvordan handelen skal foregå. Uten klare regler er det risiko for dobbelttelling og at tiltakene ikke er addisjonelle. Derfor skal det under artikkel 6

²⁴ Se for eksempel oppsummering: <https://www.hfw.com/Chinas-National-Emissions-Trading-Scheme-The-worlds-largest-carbon-market-has-finally-arrived-March-2021>

utarbeides nærmere regler for handelen med kreditter, for å unngå nettopp dobbelttelling.

Under COP25 i 2019 var det grunnleggende uenighet om regelboken og umulig å konkludere²⁵. Blant annet mente Brasil at land som selger kreditter også skulle kunne ta de samme CO₂-utslippsreduksjonene til inntekt for egne klimamål. I tillegg mente Brasil, India og Kina at tidligere opparbeidede usolgte kreditter under CDM skulle videreføres til Paris-regelverket. Kritikken mot dette var at det ville føre til at framtidige klimaambisjoner på papiret kunne gjennomføres med utslippsreduksjoner som allerede var gjennomført.

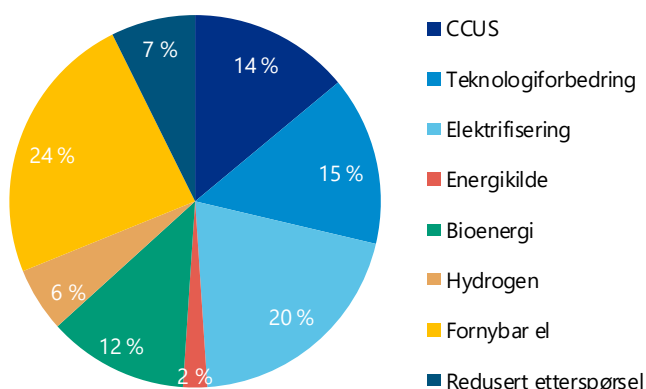
Dersom det oppnås enighet om regler og klare tiltak for å unngå dobbelttelling om salg av internasjonale karbonkreditter, kan dette drive klimasamarbeidet fremover og sikre kostnadseffektivitet. En studie fra IETA²⁶ anslår at bruk av kreditter kan halvere kostnaden ved å gjennomføre tiltak i NDC-ene, en reduksjon på 250 mrd. dollar. Samtidig understrekes det at et utilstrekkelig regelverk vil vanskeliggjøre oppnåelse av Parismålet.

3.5 Korrigerings for markedssvikt knyttet til positive eksterne effekter av teknologiutvikling

Utslippsreduksjoner er i stor grad avhengig av ny teknologi og endringer i produksjonsmønstre. Dette krever teknologiutvikling på en rekke områder.

CO₂-utslippsreduksjoner per tiltak

Fra nivå 2020 til nivå 2050

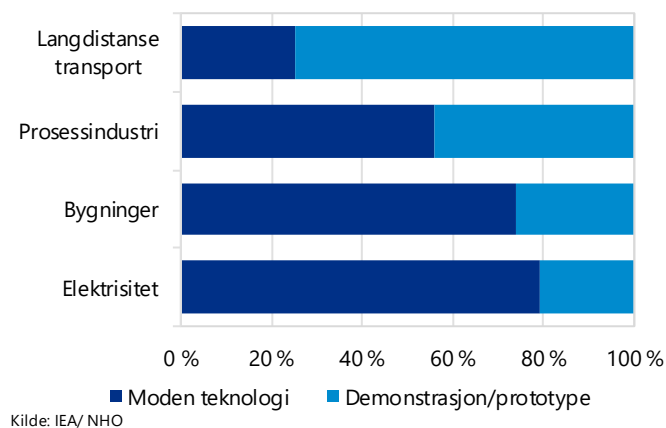


Kilde: IEA/ NHO

²⁵ Se for eksempel oppsummering av Carbon Brief: <https://www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid>

Hvor modne teknologiene er varierer stort mellom sektorer. For eksempel finnes det i dag lavkarbon-teknologier for personbiltransport, mens for en stor del av prosessindustri og tungtransport gjenstår mye av teknologiutviklingen som trengs.

Teknologimodenhet i ulike sektorer



Dette gjør at virkemidler som utvikler nye teknologiske løsninger, frem til disse kan kommersialiseres, er helt sentralt for å kunne oppnå klimamålene.

Teknologiutvikling har positive eksternaliteter. Virksomhetene som utvikler teknologi og betaler kostnaden ved dette vil typisk ikke få hele gevinsten av investeringen selv. Andre aktører kan kopiere løsningene, og kunnskap blir i praksis et felles gode, der den samfunnsøkonomiske gevinsten av teknologiutviklingen er høyere enn den privatøkonomiske for teknologiutvikleren. Dette gir en underinvestering i teknologiutvikling²⁷.

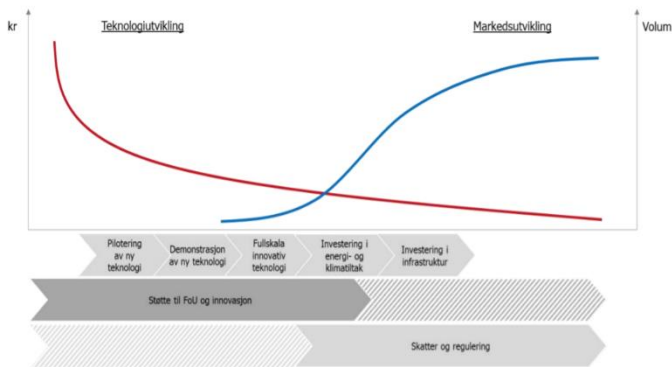
Selv med en gjennomgående pris på CO₂, vil derfor en slik underinvestering i miljøteknologi fortsatt oppstå. Mange land subsidierer derfor teknologiutvikling. I Norge og EU er det etablert støttesystemer for utvikling av ny teknologi frem til demonstrasjonsstadiet. Det er statsstøtteretningslinjer for FoU og innovasjon i EU, og i Norge støttes utvikling av teknologi både gjennom Norges Forskningsråd, Enova og Innovasjon Norge.

Fra kommersialiseringsstadiet, når teknologien kan tas i bruk i fullskala produksjon, er det markedet som skal finansiere implementering av prosjekter,

²⁶ IETA 2019: The Economic Potential of Article 6 of the Paris Agreement and Implementation Challenges

²⁷ Miljødirektoratet (2017): Kunnskapsgrunnlag for utforming av klimapolitikk for industrien

jf. figur fra Enova over faser i oppskalering av ny teknologi og finansiering i de forskjellige stadiene.²⁸



3.6 Kommersialisering: konsekvenser av å ikke være i den beste løsningen

Oppsummert er det ikke nå grunnlag for å si at vi kommer til å få et globalt marked for karbonprising gjennom CO₂-prising. Handel med internasjonale karbonkreditter kan til en viss grad prise karbon globalt, men hvorvidt det er gjennomførbart på en robust måte gjenstår å se.

Utslippsreduksjoner er derfor avhengige av tiltak i enkeltland, og kommersialiseringsfasen av ny teknologi og nye lavkarbon-løsninger må løses på annen måte enn ved en globalt satt CO₂-pris. Lokal pricing av CO₂ medfører en mindre effektiv løsning enn en global pris, men kan gi effektive løsninger innenfor området der prisingen foregår.

Virkninger for næringslivet: Karbonpris i konkurranseutsatte og i ikke-konkurranseutsatte sektorer
Mulighetene for karbonprising er ulik mellom sektorer. For produkter som produseres av bedrifter som konkurrerer i globale markeder, kan prisen på produktene være eksogent gitt i markedet. Økte CO₂-kostnader i produksjon ville i et isolert marked gitt økte produksjonskostnader, som hadde ført til høyere produktpriser og lavere etterspørsel.

Men med en eksogent gitt produktpris og ingen global karbonpris, er det små eller ingen muligheter til å velte CO₂-kostnader over i produktprisene. Dermed vil økte CO₂-kostnader føre til at bedriftene som får disse kostnadene blir ulønnsomme. Dette kan føre til at bedrifter med høye CO₂-kostnader legger ned, og at området heller importerer produkter fra områder uten tilsvarende CO₂-kostnader. Da

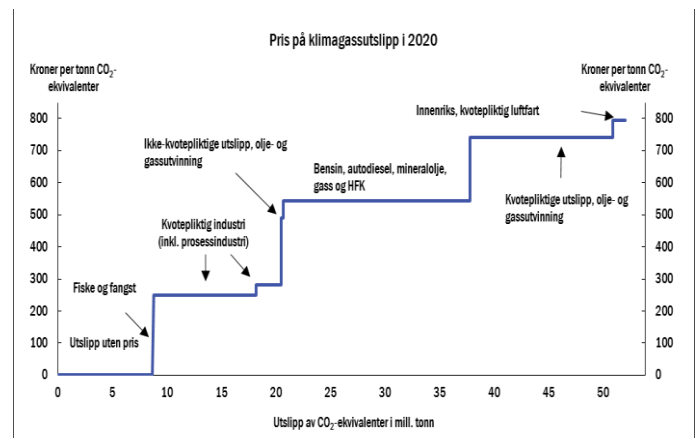
²⁸ <https://energiogklima.no/nyhet/det-gronne-skiftet-hvordan-finansiere-den-store-oppskaleringen/>

vil produksjonen andre steder uten tilsvarende karbonprising øke, og vi får karbonlekkasje.

Dette begrenser mulighetene for å legge CO₂-kostnader på denne typen bedrifter. Det blir heller ikke noe CO₂-prissignal ut til forbrukerne, siden prisene settes i et globalt marked.

For sektorer der markedsprisene ikke er eksogent gitt kan CO₂-pris i større grad brukes direkte som et virkemiddel for å drive omlegging. Dersom bedriftene selv påvirker produktprisene, kan de velte over CO₂-kostnadene. Dette gjelder for eksempel i transportsektoren og i energibruk i bygninger og annen form for sluttbruk av energi som er lokal. Økte priser tilsier at etterspørselen går ned for produktene som har CO₂-innhold. Men også her vil noen bedrifter kunne stå i et konkurranseforhold med internasjonale bedrifter, for eksempel innen maritim transport og luftfart.

I praksis gjør ulik politikk for ulike sektorer at CO₂-prising varierer ikke bare mellom land, men også mellom sektorer innad i enkelte land, se figur over norsk prising av klimagasser i 2020²⁹.



Virkninger for forbrukerne

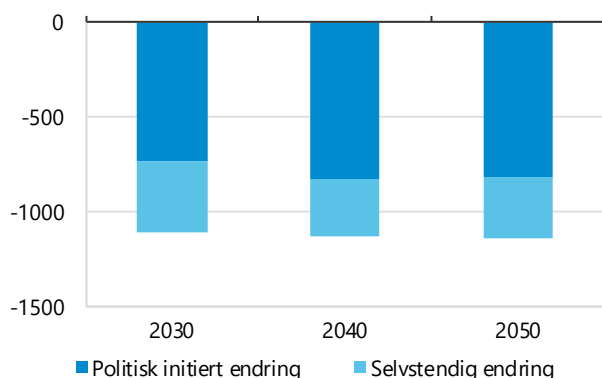
Endringer i forbrukeres adferd er nødvendig for å oppnå klimamålene. IEAs 2050-veikart peker på at endringer i forbruksmønster er en viktig komponent i å redusere utslippene, og at dette er spesielt viktig i transportsektoren. IEA antar at en del endringer vil gjennomføres av forbrukere på selvstendig grunnlag. Men de fleste endringene vil komme som følge av politiske initiativ, som bruk av standarder og re-

²⁹ NOU 2021 4: Norge mot 2025

guleringer, drivstoffavgifter, merkeordninger og informasjon, jf. figuren under.

Utslippsreduksjoner ved adferdsendring

Mill. tonn CO₂ årlig



Kilde: IEA/ NHO

Isolert sett er økt skatt eller på annen måte økte klimakostnader/produktkostnader, eller direkte begrensninger på konsum i form av forbud eller reguleringer, på kort sikt et velferdstap for forbrukerne, dersom de ikke har mulighet til å vri konsumet over til andre produkter for likt nyttenivå.

I forbindelse med Klimakur 2030 utredet SSB effekten av å bruke karbonprising for å oppnå utslippsmål i norsk ikke-kvotepliktig sektor.³⁰ Analysen viste at for å oppnå 50 prosents utslippsreduksjon for ikke-kvotepliktig sektor for 2030 med karbonprising alene, måtte avgiftsnivået være om lag 3 700 kroner per tonn CO₂. De totale kostnadene ved å nå utslippsmålet ville imidlertid være dobbelt så høye som selve tiltakskostnadene, blant annet fordi økt CO₂-avgift ville føre til økte produktpriser og lavere reallønn og dermed redusert arbeidstilbud.

For forbrukere som står overfor kostnaden ved CO₂-utslippsreduksjoner i dag, kan økte kostnader og reguleringer som følge av klimapolitikk oppfattes som et tap av velferd uten at den fremtidige fordelene ved tiltakene oppleves som relevant.³¹ Dette kan påvirke aksepten for bruk av karbonprising som virkemiddel.

Menon Economics har gjennomført en spørreundersøkelse som undersøker nettopp folks aksept for klimaavgifter.³² Ifølge undersøkelsen er det ikke store forskjeller mellom lav- og høyinntektsgrupper, og

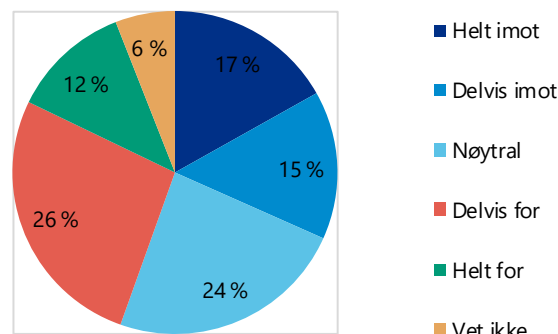
³⁰ Fæhn et al (2020): *Abating greenhouse gases in the Norwegian non-ETS sector by 50 per cent by 2030*, SSB

³¹ Davies (2020): *Climate Change and Reversed Intergenerational Equity: the Problem of Costs Now, for Benefits Later*, Climate Law

heller ikke store forskjeller mellom aldersgrupper eller landsdeler. Dette kan tilsi at fordelingsvirkninger ikke har stor påvirkning på den generelle holdningen.

Holdning til mer bruk av klimaavgifter

Prosent av norsk befolkning



Kilde: Menon Economics/ NHO

Tallene gjelder bruk av avgifter generelt, uavhengig av sektorer. Totalt er 32 prosent helt eller delvis imot, og 39 prosent helt eller delvis for. Holdningen varierer imidlertid sterkt med hva det er det legges avgift på, se nedenfor om transport.

Prisvirkninger for forbrukere merkbare i transportsektoren

Ifølge SSB viser Klimakur-analysen fra 2020 at effekten av økt skattenivå på produktpriser i ikke-kvotepliktig sektor er relativt små, bortsett fra i transport, der avgiftsøkningen som anslått vil medføre en prisøkning på bensin og diesel med over 50 prosent.³³

Utslipp fra transport utgjør omtrent 25 prosent av globale CO₂-utslipp, og om lag 30 prosent av norske utslipp. En studie fra NTNU basert på 2012-tall tilsier at transport er en stor kilde til CO₂-fotavtrykk i norske husholdningers konsum. Samtidig utgjør kostnader til transport en relativt høy andel av husholdningsutgifter. Selv om det har blitt en klar økning i andel el-biler på veiene siden 2012, utgjør el-biler og hybridbiler totalt sett fortsatt kun 20 prosent av total bilpark. Dette gjør at CO₂-skatt for transport vil gi klart utslag for husholdningene, og dermed et insentiv til å bytte til fossilfri bil. Selv om CO₂-avgift gjør at el-bil blir relativt mindre kostbar

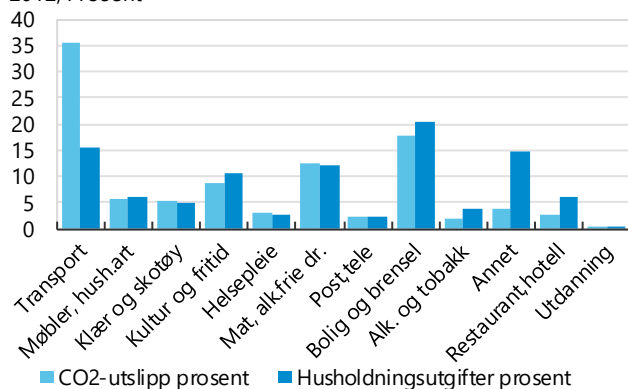
³² Menon Economics (2021): *Sett pris på klimaet – økt aksept for avgifter som virker*

³³ Fæhn og Kausal kommentar i Energi og Klima: <https://energiogklima.no/kommentar/klimapolitikk-uten-kostnader-finnes-ikke/>

sammenlignet med fossildrevne biler, kan omleggingen totalt sett uansett medføre økte kostnader for forbrukerne.

CO2-fotavtrykk og utgifter for hush.

2012, Prosent



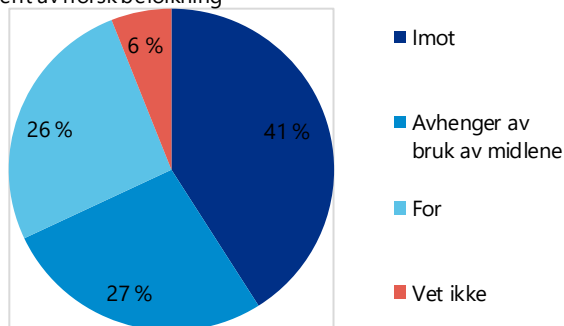
Kilde: NTNU / SSB/NHO

CO2-avgift på drivstoff kan legges direkte på konsum per liter drivstoff, og vil ha en direkte virkning på utslippene, som kommer ved forbruk av produktet. Dette er annerledes enn det meste annet forbruk, der utslippene allerede har skjedd i produksjon, ikke ved forbruk av produktet. Slik sett er skattlegging av CO2 ved konsum av transport enklere enn å skattlegge CO2-innhold ved annet konsum.

Ifølge spørreundersøkelsen fra Menon Economics vil 41 prosent uansett være imot avgiftsøkning på 1 krone per liter drivstoff. Det er 26 prosent som svarer at de er for, og 27 prosent mener svaret avhenger av hva midlene brukes til.

Holdning til klimaavgift på 1 kroner/liter drivstoff

Prosent av norsk befolkning



Kilde: Menon Economics/ NHO

Komplementære virkemidler?

I sum er det per nå vanskelig å bruke karbonpris som eneste virkemiddel, og det er også begrensninger på hvor sterkt karbonprissignalet kan være. For konkurranseutsatte bedrifter er det vanskelig

fordi de ikke påvirker prisen på sine egne produkter, og det dermed blir begrensninger på hvor høy karbonprisen kan bli før bedriftene blir utkonkurrert. For produkter i ikke-konkurranseutsatte sektorer er det i større grad mulig å bruke et karbonprisingssignal, men virkninger for forbrukerne som isolert sett mister kjøpekraft av beskatningen, gjør at dette kan bli politisk vanskelig å gjennomføre.

3.7 Globale mål, nasjonale strategier

Det siste året har det skjedd flere ting som kan endre samarbeidet om klima fremover – i positiv retning. USA meldte seg ut av Parisavtalen under Trumps presidentskap. Etter presidentskiftet i 2021 meldte USA seg inn igjen, og har nå generelt økt sitt ambisjonsnivå innenfor klima.

Kina har tradisjonelt vært skeptisk til ambisiøse klimamål. Kina definerer seg selv fortsatt som et utviklingsland, og har sammen med andre land i samme kategori fremhevet intensjonen i Parisavtalen om at rike land skal ta mesteparten av utslippsreduksjonene, for å ikke forhindre økonomisk vekst i utviklingsland. Men i september i fjor lanserte Kina mål om å bli karbonnøytralt i 2060 og at utslippene skal avta før 2030.

EU er i ferd med å revidere all energi- og klimarelevant politikk under klima- og miljøstrategien Green Deal, og har lovfestet et økt utslippsreduksjonsmål på 55 prosent for 2030.

USA har allerede rukket å markere sin gjeninntreden i internasjonal klimapolitikk og ønske om å drive klimaforhandlinger gjennom å arrangere et klimatoppmøte i april 2021. USA lanserte da sin NDC, med mål om utslippskutt til 2030 på 50-52 prosent sammenlignet med 2005. På møtet lanserte også Canada og Japan økte utslippsmål. Storbritannia og Kina bekreftet økning av sine mål. USA og Kina har også gjenopptatt samtaler om oppnåelse av klimamål.

Mer trykk fra USA i klimaforhandlingene og økte klimaambisjoner også fra andre land, bygger opp forventninger før neste runde i klimakonferansene under Parisavtalen. Mer samarbeid kan føre til mer effektive tiltak.

I dag er det slik at siden det ikke er noe overordnet klimasamarbeid om tiltak, blir utslippsreduksjoner i stor grad drevet av tiltaksstrategier i enkeltland.

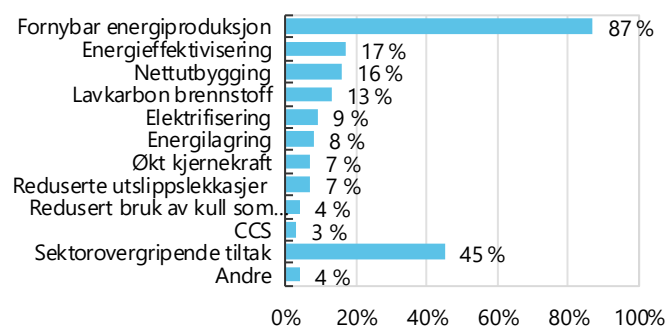
De underliggende temaene og kjernen i omleggingen er i all hovedsak like, uansett lokasjon. Ifølge UNFCCC var hovedvirkemidlene i stort sett alle oppdaterte NDC-er innenlandske tiltak for å oppnå reduksjoner i spesifikke områder, som energiproduksjon, transport, bygninger, industri, landbruk, LULUCF³⁴ og avfallshåndtering.

Tiltakene i NDC-ene fremhever utvikling av teknologi som viktig for landbruk, klimaobservasjon, energi, industri, infrastruktur, bygninger, transport og vann.

Ett av de mest entydige områdene for innretting av tiltak er under elektrisitet og energi. Dette kommer tydelig frem i oppdaterte NDC-er, der økt produksjon av fornybar energi er hovedtiltaket. Av landene som har levert oppdatert NDC har 87 prosent fornybar energiproduksjon som tiltak. En rekke av de øvrige tiltakene dreier seg også om omlegging av energibruk og energisystemer.

Utslippstiltak i energisektoren

Prosentandel av oppdaterte NDCer



Kilde: UNFCCC/ NHO

Omlegging innenfor energiproduksjon og energibruk i ulike sektorer er helt sentrale deler av å oppnå klimamålene. Men utgangspunkt og strategier i enkeltland er likevel forskjellige.

Kina, EU og USA står for til sammen 50 prosent av verdens CO₂-utslipp, og hva disse landene gjør vil være viktig for oppnåelse av Parismålet. Regionene har forskjellig energimiks, sosioøkonomiske utfordringer og veldig forskjellige politiske systemer. Alt

dette virker inn på valg av klimapolitiske løsninger og ambisjoner³⁵.

USAs NDC fra april 2021 lister opp en rekke ambisjoner for klimapolitikken fremover for å komme til målet om 50-52 prosents reduksjon i 2030³⁶:

- Karbonfri elektrisitetsproduksjon innen 2035, som skal oppnås gjennom "en rekke kostnadseffektive tiltak"
- Redusere utslipp fra transport
- Energieffektivisering av bygninger
- Redusere utslipp fra industri med karbonfangst- og lagring og grønn hydrogen
- Tiltak i landbruk og skogsektoren

Virkemiddelbruk innenfor klima har i USA tradisjonelt vært delstatsavhengig. Målene i NDC-en kan drive i retning av mer nasjonal virkemiddelbruk. For eksempel legger nasjonale myndigheter opp til å "jobbe med" regionale og lokale myndigheter for å øke produksjonen av fornybar elektrisitet.

NDC-en har en overordnet beskrivelse av tiltakene som skal gjennomføres, for eksempel støtte til FoU innenfor energisektoren, bruk av utslippsstandarder innenfor transport, utbygging av infrastruktur og insentiver til å legge om til el-bil og støtte til energieffektiviseringstiltak i bygninger. USA vil også støtte både FoU, demonstrasjon og kommersialisering av lav- og nullkarbon industrielle prosesser, og utvikle markeder for produkter fra disse prosessene.

USA har ennå ikke spesifisert noen konkret plan for hvordan tiltakene i NDC-en skal oppnå utslippsreduksjons-målet. Videre inneholder NDC-en som tidligere nevnt ikke noen ambisjoner om å innføre karbonprising.

Kina har lansert klare klimamål og mål for å dekarbonisere elektrisitetssektoren. Dette vil bli et klart brudd med historikken, der Kina tradisjonelt har subsidiert kullkraftproduksjon. Ifølge en rapport fra Global Energy Monitor ble det satt i drift 38,4 GW med ny kullkraft i Kina i 2020, mer enn det resten

³⁴ Landbruk og skog – Land use, land use change and forestry

³⁵ Skjærseth et al: *The Paris agreement and key actors' domestic climate policy mixes: comparative patterns* (International Environmental Agreements 21, 2021), <https://link.springer.com/article/10.1007/s10784-021-09531-w#Tab1>

³⁶ USAs NDC 2021, <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%202021%20Final.pdf>

av verden (inkludert Kina selv) stengte ned.³⁷ I 2020 bidro altså Kina til netto vekst i kullkraft globalt. Hvordan Kina skal legge om politikken for å redusere utslipp er ikke ennå klart. Senere i år skal energidelen av Kinas femårsplan legges frem, noe som vil kunne klargjøre hva slags konkrete tiltak som skal gjennomføres.

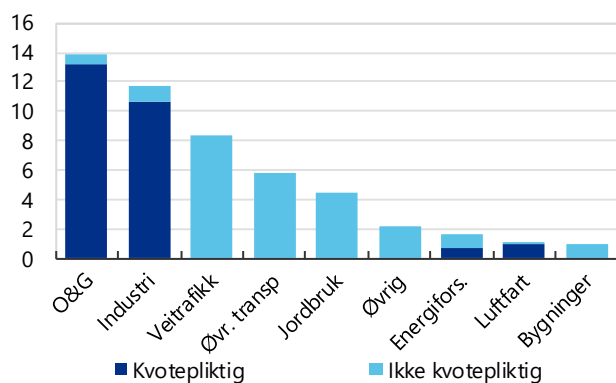
EUs klimapolitikk er basert på tallfestede mål om utslippsreduksjoner og en rekke andre klimamål. EU har våren 2021 lovfestet å nå netto null CO₂-utslipp i 2050, og klima- og vekstrategien Green Deal innebærer revidering av alt EU-regelverk som har relevans for målene. EU har dermed både målsettinger innenfor klima og energi, og også mange konkrete tiltak og strategier som skal lede frem til målene.

3.8 Europeiske rammer for økonomiske virkemidler i Norge

Norge samarbeider med EU om klimapolitiske mål, og svært mye av EUs rammeverk er EØS-relevant. Virkemidler deles i to hovedkategorier: kvotepliktig sektor, som omfattes av kvotesystemet ETS, og ikke-kvotepliktig sektor. Kvotepliktig sektor omfatter industri og kraftproduksjon, samt luftfart. Ikke-kvotepliktig sektor omfatter transport, bygninger, jordbruk, avfallshåndtering og enkelte deler av industrien.

Norge: Totale klimagassutslipp

2019. CO₂e



Kilde: Miljødirektorat / NHO

EU og Norge har en rekke klimapolitiske virkemidler. Virkemidler for å korrigere for markedssvikt

knyttet til teknologiutvikling er i bruk og vektlegges også i virkemiddelbruken framover.

EU og Norge har innført CO₂-prising, men med forskjellige virkninger innenfor de begrensningene som finnes for bruk av karbonprissignaler i ulike sektorer. CO₂-prising kan gjøre lavkarbon-produksjon relativt mer lønnsom, og bidra til oppskalering og utvikling av markeder for grønne løsninger.

Dette bidrar til å gi grunnlag for kommersialisering av ny teknologi, men det er en rekke tilleggsvirkemidler i bruk i dag, og det vil med ny klimapolitikk også være det framover.

Virkemidler i kvotepliktig sektor

Et hovedvirkemiddel i EUs klimapolitikk er CO₂-prising gjennom kvotesystemet ETS, som i hovedsak omfatter CO₂-utslipp i prosessindustri og kraftproduksjon. Kvotesystemet er et "cap-and-trade"-system, som skal sikre kostnadseffektivitet i utslippsreduksjonene. Kvotemengden reduseres årlig i tråd med gitt nedgang i utslippstaket. Bedrifter tildeles frikvoter opp til en grenseverdi som er satt etter hva som er best oppnåelig for CO₂-utslipp i bransjen. Utslipp over dette nivået må bedriftene kjøpe kvoter for. Reduserer man utslipp til under nivået på grenseverdien, kan man selge kvotene i markedet.

Bedriftene kan dermed selv avgjøre hva som gir minst kostnader, å kjøpe kvoter eller redusere utslipp, eventuelt også om det er lønnsomt å investere i utslippsreduksjoner til under grenseverdinivå, og selge kvoteoverskuddet i markedet. Kraftprodusenter mottar ikke frikvoter, da CO₂-pris i kraftproduksjon kan veltes over i prisen på strøm.

Tidligere har prisen på kvoter i EU fått mye kritikk for å være for lav for å stimulere til omstilling. Men prisnivået reflekterer omstillingskostnadene ved å oppnå målene som er satt. Et lavt prisnivå tilsier at kostnadene ved å oppnå målet ikke er så høye. Nå gjør imidlertid økte klimaambisjoner i EU mot 2030 at prisnivået på CO₂-kvoter er historisk høyt, noe som tilsier at måloppnåelsen vil bli mer kostbar fremover og at omstillingsinsentivene er høyere.

³⁷ Global Energy Monitor 2021: *China Dominates 2020 Coal Plant Development*, <https://globalenergymonitor.org/wp-content/uploads/2021/02/China-Dominates-2020-Coal-Development.pdf>

Karbonpris

EUR per tonn



Kilde: Refinitiv Datastream / NHO

Innenfor ETS har det også vært endringer som gjør at kvotetaket ikke lenger er gitt. Innføringen av markedsstabilitetsreserven MSR i 2019 innebærer at dersom antall tilgjengelige kvoter i markedet overstiger etterspørselen med et gitt volum, tas en andel av kvotene ut av markedet. Det innebærer for det første at utslippsreduksjoner innenfor ETS til en viss grad kan medføre at kvotetaket i praksis reduseres. For det andre gjør reduksjonen av kvoter at prisen vil øke sammenlignet med situasjonen uten MSR.

Dermed kan utslippsreduksjoner innenfor ETS nå i noen grad medføre en reell reduksjon av globale utslipp ut over det forhåndsbestemte kvotetaket. Det er imidlertid ikke noe eget mål om å redusere utslipp til et lavere nivå enn de bestemte 2030-målene. For gitte klimamål er det derfor fortsatt mest kostnadseffektivt å la kvotemarkedet virke alene for å redusere utslipp.³⁸

Andre økonomiske virkemidler i kvotepliktig sektor

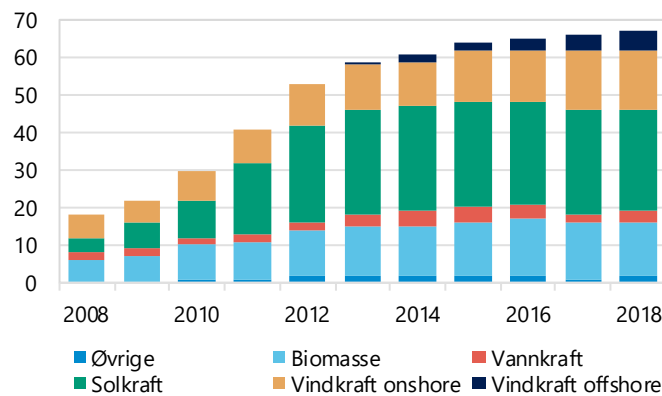
Kvotestystemet skal sikre en kostnadseffektiv oppnåelse av utslippsmålet som er satt for kvotepliktig sektor. I prinsippet skulle karbonprissignalet gjennom ETS kunne være eneste virkemiddel for å oppnå utslippsmålet. Men i praksis har EU innført flere komplementære virkemidler og målsettinger til ETS. I tillegg til CO₂-utslippsreduksjonsmål for 2030 har EU med gjeldende politikk også mål om andel fornybar energi og energieffektivisering.

Av tiltak innenfor disse målene er kanskje støttesystemer for å øke produksjon av fornybar elektrisitet det viktigste. Statsstøttereglene for energi og miljø

åpner for bruk av slik støtte, og innenfor overordnede regler for utforming av støtte er det opp til hvert enkelt medlemsland å utforme finansieringsordninger.

Subsidier til fornybar el-produksjon i EU

Mrd 2018-euro



Kilde: Trinomics 2020/ NHO

I tillegg setter energiskattedirektivet minimumssatser for skattlegging av energibruk, som også berører kvotepliktig sektor.

Økonomiske virkemidler i ikke-kvotepliktig sektor

Ikke-kvotepliktig sektor omfatter transport, bygninger, landbruk, avfallshåndtering og små industribedrifter. EU har et eget overordnet mål for reduserte utslipp i ikke-kvotepliktig sektor, og en rekke ulike regelverk som skal bidra til disse utslippsreduksjonene. Det finnes både overordnede klimamål og sektorvise klimamål. Men i motsetning til kvotepliktig sektor er det ikke noe overordnet virkemiddel for alle og heller ikke en direkte styringsmulighet for de totale utslippene. Virkemidlene er også i større grad avhengige av nasjonal politikk.

Dette preger også norsk klimapolitikk, der regjeringen i klimameldingen fra 2021 beskriver at 55 prosent utslippsreduksjon skal oppnås ved et samarbeid med EU om reduksjoner i kvotepliktig sektor, og et eget nasjonalt mål om reduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor.

I henhold til EU-regelverket er det mulig å oppnå nasjonale mål for ikke-kvotepliktig sektor både ved nasjonale reduksjoner og også overføring av utslippsenheter fra andre land. Den norske regjeringen har imidlertid satt som mål å oppfylle Norges utslippsreduksjoner uten bruk av denne mekanismen. For skog og arealbruk er det et eget mål om at

³⁸ NOU 2021 4: Norge mot 2025, kapittel om "Pandemien og det grønne skiftet"

alle land skal ha like stort opptak av CO₂ som utslipp, den såkalte netto-null-forpliktelsen.

Tiltak i ikke-kvotepliktig sektor inkluderer flere forskjellige virkemidler, som:

- Skattlegging av energibruk
- Støtteordninger for omlegging til lavkarbon-løsninger (transport, oppvarming) for forbrukere
- Standarder i offentlige innkjøp

På EU-nivå er skattlegging av energi i tråd med energiskattedirektivet relevant for ikke-kvotepliktig sektor. Direktivet definerer blant annet minimumssatser for avgifter ved bruk av LPG og naturgass, som i Norge defineres som CO₂-avgift og regnes som en miljøavgift.

Innenfor transport er det et overordnet EU-mål om utslipp fra nye biler, satt som gram CO₂ per kilometer. Dette pålegges på bilflåtenivå per bilprodusent, og sanksjoneres med bøter dersom produsenten leverer en samlet flåte med høyere utslipp enn det som er standarden.

På forbrukersiden i transport er virkemidler for å stimulere til kjøp av lavutslippsbiler opp til hvert enkelt land. Selv om det er minimumssatser for skattlegging av fossile brenslere, har hvert enkelt land stor frihet til å sette disse avgiftene over dette minimumet. I tillegg er det åpnet for andre nasjonale virkemidler for å øke andel utslippsfri transport.

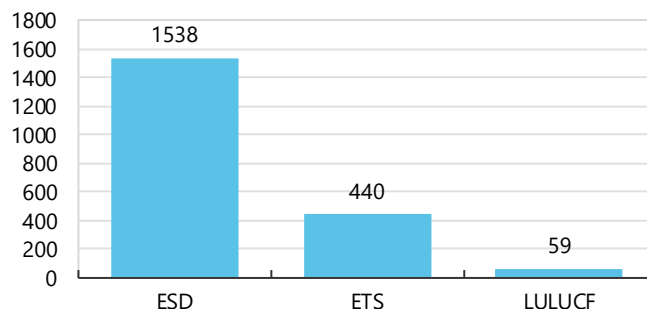
Faktisk virkemiddelbruk

Selv om EU har et overordnet felles energi- og klimamammeverk, er det på grunn av innretningen av virkemidlene en rekke nasjonale tiltak, både i kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor.

Tall fra European Environment Agency (EEA) viser at det finnes omtrent 2000 forskjellige nasjonale klimapolitiske tiltak i EU. De aller fleste innenfor ikke-kvotepliktig sektor (ESD). Omtrent 20 prosent retter seg mot kvotepliktig sektor (ETS).

Antall nasjonale tiltak i klimapolitikk

EU, 2020, per CO₂-utslippsreguleringsområde

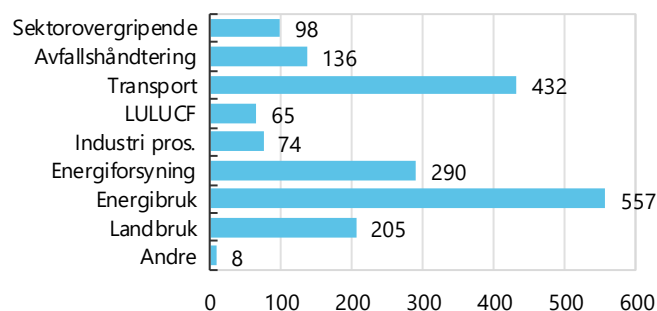


Kilde: EEA/ NHO

Det er store forskjeller mellom sektorer, samlet utgjør energibruk og energiproduksjon det aller største området for nasjonale tiltak.

Antall nasjonale tiltak i klimapolitikk

EU, 2020, per CO₂-utslippsreguleringsområde



Kilde: EEA/ NHO

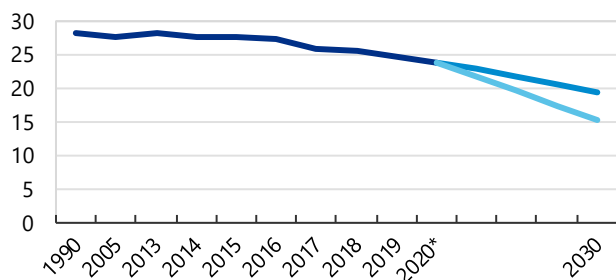
Virkemiddelbruk med økte klimaambisjoner

Dagens virkemiddelbruk er ikke tilstrekkelig for å oppnå mål om CO₂-utslippsreduksjoner, verken globalt eller i Europa. De politiske initiativene for å følge opp klimaambisjonene i EU og i Norge understreker dette.

Regjeringens klimamelding fra januar 2021 beskriver fremskrivninger av ikke-kvotepliktige utslipp i Norge og konsekvenser av utslippsmål i 2030. Med økt utslippsreduksjonsmål på 45 prosent, som ligger til grunn for meldingen, vil differansen mellom fremskrevet nivå og den målsatte utslippsbanen være om lag 16,6 Mt CO₂ over tiåret, eller en differanse på omtrent 5 Mt CO₂ i 2030. Et klimamål på opp mot 55 prosent vil kunne øke gapet og kreve ytterligere forsterkede virkemidler.

Ikke-kvotepliktige utslipp: fremskriving vs 2030-målsetning om 45% reduksjon

Mtonn CO₂e

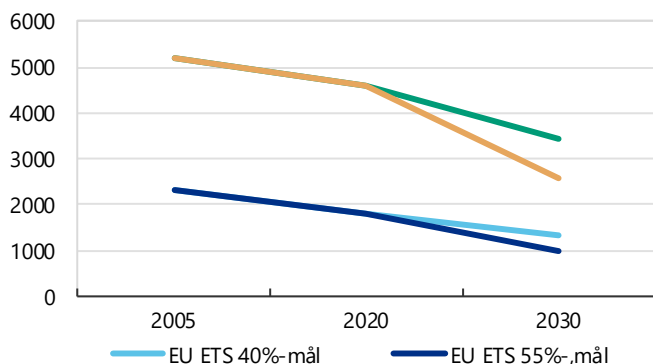


Kilde: Miljødirektorat /Klimameldingen/
NB 2021/ NHO

Økte klimamål vil også ha konsekvenser for kvotepliktig sektor. Ifølge tall fra ICIS vil økt klimamål på 55 prosent utslippsreduksjon i 2030 redusere kvotetaket med omtrent 25 prosent, eller 330 millioner tonn CO₂, sammenlignet med klimamålet på 40 prosent som ligger til grunn for EUs gjeldende politikk.³⁹

Utslipp mot 2030 med økte klimamål

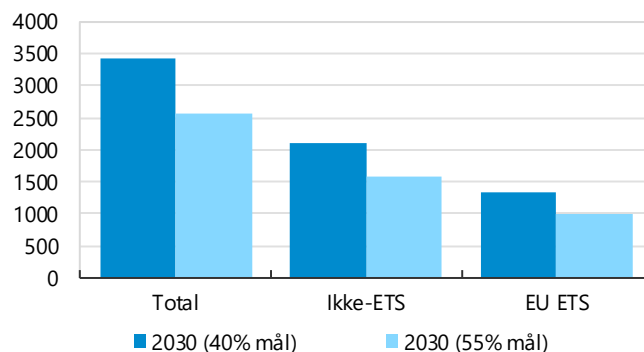
EU. MT CO₂ årlig



Kilde: ICIS/ NHO

Utslipp i 2030 - 40% og 55% reduksjon

EU. MT CO₂ årlig



Kilde: ICIS/ NHO

Konsekvenser av økte klimamål for kvotemarkedet ETS

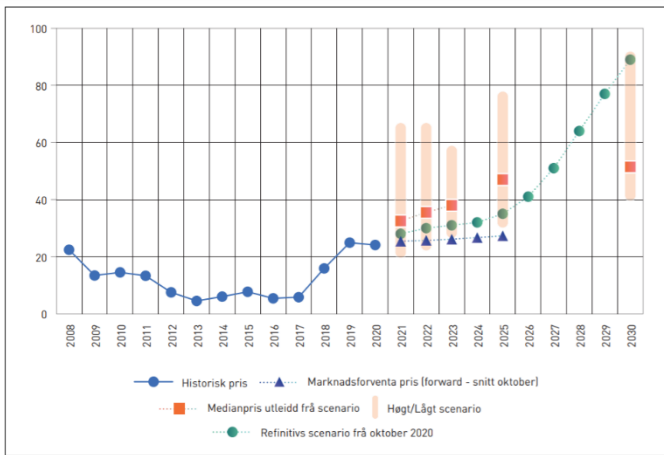
Som en del av Green Deal skal EU-kommisjonen legge frem en samling av forslag til regelverksendringer og nytt rammeverk i juli 2021. Inkludert i denne såkalte "Fit for 55"-pakken inngår forslag om revidering av ETS-direktivet. Det er flere viktige momenter i revideringen, blant annet:

- Økte klimamål for 2030 skal også reflekteres i økt mål for kvotepliktig sektor i 2030. Hvordan dette utformes vil ha betydning for bedrifters tilgang på frikvoter, og også kvoteprisen som følge av eventuelle reduksjoner i kvotetaket.
- Utvidelse av ETS til andre sektorer. I første omgang tyder signaler fra EU-kommisjonen på at de ser på mulig utvidelse av ETS til transport og bygninger.

Økte klimamål:

I og med at økte klimamål kan føre til lavere kvotetak mot 2030, kan vi forvente økte kvotepriser mot 2030 som følge av et strammere kvotemarked. I klimameldingen fra januar 2021 viser Regjeringen til at utfallsrommet for CO₂-priser i 2030 kan anslås til å være 40-100 euro per tonn. Siden denne sammenstillingen av prognoser ble publisert har CO₂-prisen allerede økt med mer enn 20 euro til over 50 euro per tonn CO₂. Denne utviklingen kan tilsa at utfallsrommet oppover kan være enda høyere.

³⁹ <https://www.icis.com/explore/resources/news/2019/08/08/10402210/what-a-55-2030-emission-reduction-target-means-for-the-eu-ets>



Figur 5.5 Historiske kvotepriser og estimerte framtidige kvotepriser (løpende) i euro per tonn CO₂-ekvivalenter. Dei historiske prisane er årlege gjennomsnitt. Forward-prisar er frå oktober 2020. Medianen er henta ut frå eit sett med scenario.

Kjelder: Thomson Reuters, Carbon Pulse Poll

I tillegg kan reduksjonen i kvotetaket medføre at mengden frikvoter ikke vil være tilstrekkelig til å tildele alle bedrifter frikvoter opp til gitt grenseverdi-nivå. Dersom dette skjer, er regelverket for ETS slik at alle bedrifter innenfor ETS avkortes pro rata gjennom den såkalte Cross-Sectional Correction Factor. Da må bedriftene kjøpe flere kvoter i markedet.

Bedriftene står altså overfor en mulighet for både økte kvotepriser og at de må kjøpe flere kvoter. Disse faktorene vil øke CO₂-kostnaden fremover.

Utvidelse av ETS:

Utvidelse av ETS til å omfatte flere sektorer kan ha en rekke konsekvenser. Kostnadseffektiv klimapolitikk er som tidligere nevnt sektorovergripende, teknologinøytral og stiller forurensere overfor samme pris. Fordelen med å utvide ETS er at man i større grad kan få kostnadseffektive løsninger på tvers av sektorer.

Det er flere forskjeller mellom dagens sektorer i ETS og de mulige nye sektorene som gjør at endringen vil slå ulikt ut i noen sektorer:

- Kvoteplikten i ETS omfatter i dag i hovedsak sektorer der det er store punktutslipp, som prosessindustri og kraftproduksjon. Utslippene måles og rapporteres per installasjon. I transport og bygninger vil dette være annerledes. Utslippene foregår i forbrenningen av drivstoff i en bil eller oppvarming i en bygning, som ikke har samme målemulighetene. Det er heller ikke praktisk gjennomførbart at enkeltpersoner skal kjøpe kvoter for utslippene sine. Kvoteplikten må derfor legges på salg av brensel, ikke på den som er ansvarlig for utslippene.

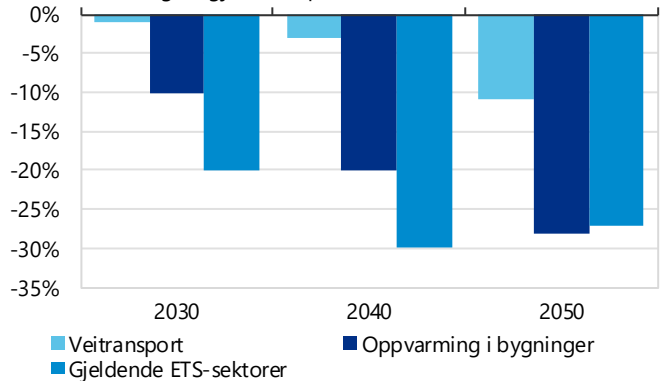
- Konsum av transport og bygninger er ikke goder som er globalt priset. I disse sektorene er det muligheter nettopp for at CO₂-kostnaden veltes over i produktprisene.
- Tiltakskostnaden for CO₂-utslippskostnader i transport er lavere enn tiltakskostnaden for utslippsreduksjoner i kvotepliktig sektor.

En beregning fra Cambridge Econometrics viser at utvidelse av ETS til bygninger og transport isolert sett medfører høyere kvotepriser, fordi etterspørselastisiteten er mindre i transport og bygninger enn i eksisterende ETS-sektorer (industri og kraftproduksjon).

Utvidelse av ETS medfører at utslippsreduksjonene i alle sektorer øker sammenlignet med hva som ville være tilfelle med gjeldende politikk, men som følge av økte priser og forskjellig etterspørselastisitet øker reduksjonene i de eksisterende ETS-sektorene relativt mye mer enn spesielt transport. På kort sikt får derfor utvidelse av ETS størst virkning for eksisterende ETS-sektorer, og ikke større betydning for transportsektoren. På lengre sikt blir effekten større både i bygninger og transport.

Endring i utslipp - utvidelse av ETS

Prosent, endring fra gjeldende politikk



Kilde: Cambridge Econometrics/NHO

3.9 Økt CO₂-pris og tilleggsvirkemidler i ETS-sektorer

Kraftproduksjon

For kraftsektoren, som ikke tildeles frikvoter, vil økte CO₂-priser gjøre den mest karbonintensive kraftproduksjonen, kullkraft, relativt dyrere sammenlignet med kraftproduksjon med lavere CO₂-utslipp. Dette insentiverer omstilling fra kullkraft til gasskraftproduksjon.

CO₂-priser i kraftsektoren veltes over i strømprisen, avhengig av marginal produsent i kraftmarkedet. Økte CO₂-priser fører dermed til økte strømpriser. Siden fossilbaserte kraftprodusenter betaler en CO₂-kostnad, mens produsenter av fornybar elektrisitet ikke har en slik kostnad, gjør de økte strømprisene at fornybar elektrisitet blir mer lønnsomt enn fossil kraftproduksjon. Det kan stimulere til økt grad av fornybar kraftproduksjon.

Markedet for CO₂ og strøm gir dermed grunnlag for omstilling i kraftsektoren. Som en del av Green Deal skal 2030-målet for fornybar energi i andel av energibruk oppjusteres, i tillegg til et det er et eget sektormål om å øke havvindproduksjon. Som oppfølging av disse målene vil det også fremover være tillegsvirkemidler innen kraftproduksjon:

- Muligheten for enkeltland til å støtte fornybar elektrisitetsproduksjon vil fortsette mot 2030.
- Enkelte land, som Tyskland, gjennomfører myndighetsstyrte nedleggelse av kullkraftproduksjon.

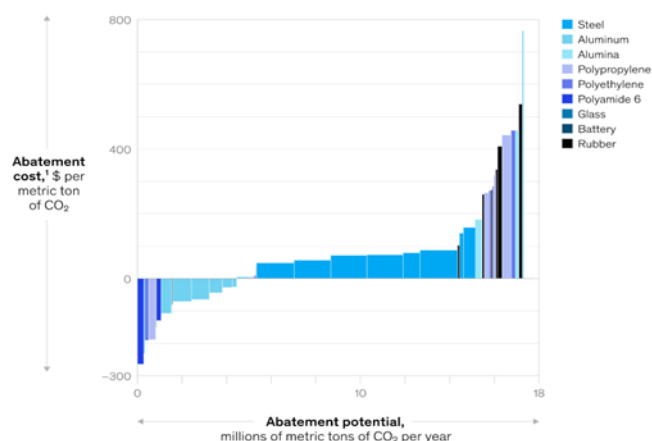
Prosessindustri

For industrien kan den økte CO₂-kostnaden øke karbonlekkasjerisikoen. Prosessindustri som bruker elektrisitet som innsatsfaktor har to kilder til karbonlekkasjerisiko; kostnadene for utslipp på fabrikkene, men også kostnader for strømforbruket som følge av at kraftsektoren velter CO₂-kostnaden over i strømprisen. Norge er en del av et europeisk elektrisitetsmarked, der den marginale produsenten setter prisen. Siden disse ofte er fossile, påvirker kvoteprisen på karbon også den norske strømprisen. Økte CO₂-kostnader får dermed virkning både gjennom økte kostnader ved kvotekjøp og økte kostnader til kjøp av elektrisitet. Påvirkningen av CO₂-priser på strømprisen kan industrien ikke påvirke selv. For å avbøte risikoen er det åpnet for at land kan kompensere industrien for de økte strømkostnadene.

For utslipp på fabrikkene mottar industrien frikvoter opp til et gitt utslippsnivå. For utslipp over dette nivået må de kjøpe kvoter i markedet. Økte kostnader ved CO₂-utslipp gjør at flere utslippsreducerende tiltak vil være mindre kostnadskrevenne relativt til å kjøpe kvoter, men kostnadsnivået vil uansett kunne gjøre virksomheten ulønnsom.

Dersom bedriftene kan redusere utslipp til under nivået for tildeling av frikvoter, kan disse kvotene selges i kvotemarkedet, noe som gir en positiv inntektsstrøm ved utslippsreduksjon. Økt lønnsomhet ved utslippsreduksjoner vil gi incentiver til å implementere utslippsreducerende tiltak. Hvorvidt disse økte inntektene realiseres vil imidlertid avhenge av både pris på kvoter og at bedrifter faktisk får tildelt kvoter de kan selge. Dette vil komme an på utviklingen av ETS fremover. Nå er ETS vedtatt frem til 2030 (selv om målet skal revideres). Dersom et CO₂-utslippsreduksjonstiltak har en tilbakebetalingstid som går lenger enn 2030, kan dette medføre risiko for at investeringer i utslippsreducerende tiltak ikke gjennomføres.

I tillegg er en del av omstillingskostnadene i industrien vesentlig høyere enn både dagens kvotepris og forventet kvotepris mot 2030, jf. figur fra McKinsey⁴⁰ med tiltakskostnader per tonn CO₂.



IEA legger i 2050-veikartet til grunn at omlegging i prosessindustrien går saktere enn i en del andre sektorer, av flere årsaker:

- Global handel med produktene gjør at det er høy grad av konkurranse og lave marginer, noe som gjør at det er lite rom for bedriftene til å absorbere tilleggs kostnader fra mer kostbare produksjonsmetoder. Det vil ta tid å utarbeide løsninger som kan gi like vilkår globalt.
- Kapitalen i industri har lang levetid, som gjør at det tar tid å skifte ut installasjoner til ny teknologi.
- Det er lav teknologimodenhet for grønn teknologi i denne delen av industrien.

⁴⁰ <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/net-zero-or-bust-beating-the-abatement-cost-curve-for-growth>

Ytterligere virkemidler for å få ned utslipp i industrien er ikke nødvendig for å oppnå de overordnede klimamålene. Kvotebrevet sikrer at utslippsreduksjoner i sektorer som er omfattet av ETS blir realisert. Men bruk av karbonprising gjennom ETS er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å kunne fasilitere store investeringer i ny teknologi for eksisterende produksjon. Det blir et næringspolitisk spørsmål å innrette virkemidler for større reduksjoner av CO₂-utslipp i eksisterende industri.

Karbontoll på import

I EUs Green Deal legges det til grunn at dersom andre land ikke innfører tilsvarende strenge klimareguleringer som EU, vil EU innføre en karbontoll på importerte varer til Europa. Hensikten er å sette en pris på karboninnholdet i import, og at dette skal kunne erstatte dagens karbonlekkasjevirkemidler, som er frikvoter og CO₂-kompensasjon.

I utgangspunktet kan en karbontoll føre til at markedet i større grad kan bruke et karbonprissignal for omstilling. Årsaken til at vi har karbonlekkasjevirkemidler i dag er at prisen på mange produkter settes globalt. Europeiske industriaktører som pålegges CO₂-kostnader for utslipp i produksjon kan ikke velte disse kostnadene over i produktprisene.

En karbontoll i EU kunne skapt effekten av en global karbonpris i Europa. Innføringen av en karbontoll ville økt prisene på produktene innad i Europa, i størrelsesorden med karbonfotavtrykket til den marginale importøren av produktet. Med andre ord ville CO₂-kostnader gitt utslag i produktprisene. Da kunne man i teorien fjernet dagens virkemidler, frikvoter og CO₂-kompensasjon, da de økte kostnadene dette ville medføre for europeiske produsenter, hadde blitt utlignet av høyere pris på produktene. Dette ville lagt til rette for å bruke karbonpris som hovedvirkemiddel for å få til omstilling til grønnere produksjon, noe som ville gitt de samfunnsøkonomisk beste tilpasningene.

Det er imidlertid en rekke forhold som tilsier at dette kan bli vanskelig å gjennomføre i praksis:

- Det er per i dag ikke noe system for å måle karboninnhold i import, noe som kan føre til muligheter for omgåelse av karbontollen.
- Karbontoll må legges på hele verdikjeden av produkter for å ikke bare føre til økt import av sluttprodukter som ikke har karbontoll. Men jo mer sammensatte produkter er, jo vanskeligere er det å måle karboninnholdet.

- Karbontoll og ingen karbonlekkasjevirkemidler i Europa vil føre til økte produksjonskostnader i Europa sammenlignet med tredjeland. Det kan føre til at europeiske produsenter blir utkonkurrert i eksportmarkedene.
- Andre land kan eksportere den grønneste delen av sin produksjon til Europa, og selge den øvrige produksjonen andre steder. Da vil karbontollen gi liten eller ingen priseffekt, og europeiske produsenter vil bli utkonkurrert i hjemmemarkedet uten at det har noen global klimaeffekt.
- Klimapolitikken virker også via strømprisene. En aluminiumsprodusent utenfor EU og en i Norge som begge bruker vannkraft har begge null karbonfotavtrykk i kraftforbruket. Men bare den norske produsenten har et CO₂-priselement i strømmen. Hvis CO₂-kompensasjonen fjernes når karbontollen innføres, vil altså en norsk produsent fortsatt ha en CO₂-kostnad i strømmen, mens den ellers like produsenten utenfor EU ikke vil bli ilagt karbontoll.
- Karbontoll kan bli ansett som et proteksjonistisk tiltak av handelspartnere som USA og Kina. Dette øker risikoen for at andre land innfører mottiltak som har negative effekter for europeiske produsenter.

Selv om karbontoll i teorien kan gi en løsning for å oppnå den samfunnsøkonomisk beste løsningen på omstilling i Europa, gjør de praktiske vanskelighetene rundt å sette en slik toll som erstatning for dagens karbonlekkasjevirkemidler at den potensielt kan ende opp med å ha negative effekter for europeisk industri uten at det har noen klimagevinster andre steder.

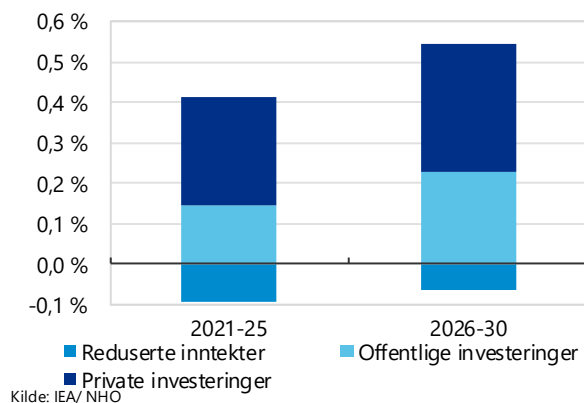
3.10 Fra klimapolitikk til grønn vekst

Utslippsreduksjoner krever bruk av ny teknologi og nye produkter, som ikke nødvendigvis er lønnsomme i dag grunnet manglende muligheter for gjennomgående prising av karboninnhold. CO₂-utslippsreduksjoner er avhengige av oppskalering av lavkarbon-næringer og nedskalering av høykarbonproduksjon. Et gjennomgående tema i klimapolitiske ambisjoner er derfor ikke bare utslippsreduksjoner, men også å bygge opp under verdiskaping i omleggingen mot lavere utslipp. For eksempel understreker USAs NDC at målet om reduserte utslipp samtidig er en strategi for mer grønn verdiskaping og flere grønne jobber. Det er også førende for EUs Green Deal.

Ifølge IEAs nullutslippsveikart vil omleggingen av global økonomi slik at utslippene reduseres nok til å nå 1,5-gradersmålet føre til vekst i globalt BNP, på grunn av økte offentlige og private investeringer. Det er imidlertid store regionale forskjeller, i og med at noen regioner også mister inntekter fra fossil energi. IEA gjør heller ikke noen vurdering av hvordan disse investeringene skal insentiveres og bli lønnsomme. I scenarioet legges det til grunn utstrakt bruk av globalt samarbeid for å kunne gjennomføre endringene som trengs.

Endring i årlig vekstrate i globalt BNP

Nullutslipp sammenlignet med gjeldende politikk



IEAs teknologiveikart fra 2020⁴¹ påpeker at markeder ikke vil levere netto-nullutslipp uten tilrettelegging fra myndighetene, og peker på fem politikk-områder der det må utvikles tiltak for å oppskalere bruk av ny teknologi:

- Redusere utslipp fra eksisterende installasjoner
- Utvikle markeder for teknologier i en tidlig-fase
- Utvikle og oppskalere infrastruktur som kreves for teknologiutvikling
- Støtte forskning, utvikling og demonstrasjon av ny teknologi
- Utvide internasjonalt samarbeid

EUs Green Deal er en strategi for grønn vekst, der målet er økonomisk vekst frikoblet fra bruk av naturressurser. I EUs klimapolitikk, både eksisterende politikk og det som ligger til grunn for Green Deal, har det også blitt formulert egne sektormål og veikart for enkelte næringer og materialer:

- Grønn hydrogen (hydrogen produsert på elektrolyse med fornybar elektrisitet) –ambisjon om 40 GW elektrolysekapasitet og produksjon på 10 millioner tonn til 2030

- Havvind – ambisjon om 60 GW installert effekt i 2030 og 300 GW til 2050 (fra dagens nivå på 12 GW)
- Egen strategi for batterier
- Industristrategi, inkludert et veikart for grønn stålproduksjon
- Utpeking av strategiske råmaterialer

Virkemidler rettes derfor ikke bare inn mot CO₂-utslippsreduksjoner, men mot å fasilitere nye næringer og teknologi som trengs for å oppnå utslippsreduksjoner. Dette gjelder både teknologi som dekarboniserer egen sektor, som fornybar elektrisitet eller innenfor transport, men også en rekke næringer som bidrar til utslippsreduksjoner fordi produktene tas i bruk til klimatiltak i andre sektorer.

3.11 Omlegging av energibruk og produksjon krever overordnet styring

Omlegging av energiproduksjon og energibruk er kjernen i å oppnå klimamålene. For eksempel innebærer oppnåelse av klimamålene i transportsektoren i stor grad elektrifisering, og også bruk av lavkarbon hydrogen. For å oppnå dette må lavkarbon elektrisitet være tilgjengelig.

Samtidig medfører utfasing av elektrisitetsproduksjon fra fossile kilder og økt grad av produksjon med vind og sol, at elektrisitetssektoren går fra produksjon med høy grad av stabilitet og styringsmuligheter, til å få mer varierende produksjon avhengig av værforholdene. Dette gjør at utbygging av nettinfrastruktur, intradag-markeder med finere tidsoppløsning, lagringsmuligheter for energi og mer fleksibelt forbruk er nødvendig for å få et velfungerende elektrisitetsmarked som også skal muliggjøre dekarbonisering.

Endringer i både forbruk og produksjon gjør at EU i 2020 la frem en egen strategi for sektorintegrasjon, der infrastruktur, lagring, forbruk og produksjon skal henge sammen.

Utvikling av infrastruktur er et naturlig monopol og er overordnet styrt. Utvikling av elektrisitetsmarkeder krever også stor grad av regulering og rammebetingelser, i stadig større grad over landegrensene. Utbygging av fornybar elektrisitet er konsesjonsstyrt. Samlet medfører dette behov for overordnet planlegging og virkemiddelbruk for å oppnå den

⁴¹ IEA Energy Technology Perspectives 2020

ønskede utviklingen. EUs sektorintegrasjonsstrategi legger vekt på både:

- Økt produksjon av fornybar elektrisitet gjennom mer havvind
- Elektrifisering i transport, industri og bygninger
- Energilagring
- Bruk av lavkarbon-brensler, som grønn hydrogen
- CCS
- Infrastruktur for elektrisitet og gass
- Digitalisering

Samlet betyr dette at en rekke virkemidler, fra bygningsrenovasjon, CO₂-skatter på energi og virkemidler for karbonfangst, blir en del av strategien for sektorintegrasjon.

Tiltak for utbedring av infrastruktur knyttet til energibruk vil ikke bare gjelde strømmettet. Miljødirektoratet peker i Klimakur 2030⁴² på at enkelte løsninger for CO₂-utslippsreduksjoner kan ha nettverkseksternaliteter, det vil si at det er en fordel for brukere at flere tar løsningen i bruk. Det kan for eksempel gjelde infrastruktur for elektrifisering av transport. Denne type eksternaliteter kan begrunne offentlige løsninger, siden markedet ikke genererer denne type infrastruktur selv.

3.12 Behov for virkemidler for grønne næringer ut over EU-ETS

Utlippene som er omfattet både av næringsspesifikke målsettinger og sektorintegrasjon er i stor grad innenfor kvotepliktig sektor. Et unntak er transportløsninger (frem til eventuell utvidelse av ETS), der både elektrifisering, batterier og hydrogen vil være en del av tiltakene for å redusere utslipp.

I prinsippet skulle insentiver til å utvikle ny næringsvirksomhet innenfor kvotepliktig sektor være ivaretatt gjennom EU ETS. Ut fra prinsippet om kostnadseffektiv klimapolitikk bør markedet selv få utvikle de mest hensiktsmessige løsningene innenfor overordnede målsettinger. Å gå inn i utvikling av enkelt næringer er i seg selv et skritt bort fra dette prinsippet. Konsekvenser av omlegging for energisystemet og strategier om spesifikk næringsutvikling gir imidlertid grunnlag for tilleggsvirkemidler.

I utviklingen av grønn næringsvirksomhet og verdikjeder blir det et skille mellom virkemidler for utslippsreduksjoner og virkemidler for grønn vekst. Virkemidler for å redusere utslipp og virkemidler til å bygge opp enkelt næringer har noen sammenfallende punkter. Støtte til FoU og demonstrasjon av ny teknologi er uansett relevant. Karbonprising bidrar til at alternativer med høye CO₂-utslipp blir relativt mindre lønnsomme.

Men strategi for næringsutvikling går ut over enkeltlands strategier for CO₂-utslippsreduksjoner. Økt produksjon av for eksempel grønn hydrogen (produsert på fornybar elektrisitet) kan redusere CO₂-utslipp i land som har høy produksjon av grått hydrogen (produsert på fossil gass), eller andre alternative brensler fra før som skal fases ut. Da vil produksjon basert på fornybar energi redusere utslippene sammenlignet med dagens situasjon. Men produksjonsnivået i EU av grått hydrogen er lavt i dag. Klimaeffekten av grønn hydrogen er primært rettet inn mot CO₂-utslippsreduksjoner i bruk, der det skal erstatte bruk av fossile brensler. Det grønne hydrogenet kan produseres helt andre steder enn der det skal brukes. På samme måte kan produksjon av batterier være en strategi for ny næring som går ut over enkeltlands behov for bruk av batterier.

Utvikling av nye næringer og oppskalering av ny teknologi i eksisterende produksjon er ikke noe enkeltland nødvendigvis må gjennomføre for å redusere utslipp. Kvotesystemet sikrer at utlippene vil gå ned i tråd med klimamålene. Økt produksjon av nye produkter og innenfor sektorer som bidrar til utslippsreduksjoner, vil derfor være et spørsmål om verdiskapingspotensialet i hvert enkelt land, mer enn strategi om CO₂-utslippsreduksjoner. Samtidig bidrar denne utviklingen i enkeltland til å oppnå de overordnede klimamålene i EU.

Eksempel – grønn hydrogen

Investeringene som behøves for oppskalering av produksjon av grønn hydrogen er betydelige.

EUs ambisjon er at hydrogen skal utgjøre 13-14 prosent av totalt energiforbruk i 2050, mot omtrent 2 prosent i dag. Det er dermed ikke bare eksisterende forbruk som skal vris fra grått hydrogen til grønt, men også forbruk som i dag bruker andre energikilder, som naturgass, som skal bytte til hydrogen.

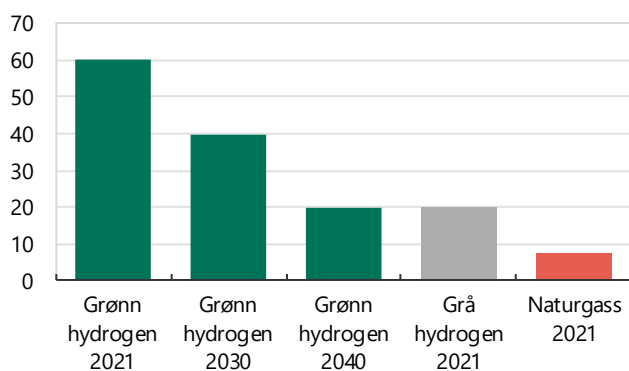
⁴² Miljødirektoratet 2020: Klimakur 2030 Tiltak og virkemidler mot 2030

EUs hydrogenstrategi anslår et investeringsbehov for perioden 2021-30 på 220-340 mrd. euro til å oppskalere og tilknytte nødvendig fornybar elektrisitetsproduksjon, 65 mrd. euro til infrastruktur og transport og 24-42 mrd. euro i elektrolysekapasitet.

Grønt hydrogen er ikke lønnsomt i dag sammenlignet med energikildene som nå er i bruk. IRENA anslår at grønt hydrogen kan nå dagens kostnadsnivå for grå hydrogen mellom 2030 og 2040. Samtidig vil dette fortsatt være over kostnadsnivået til naturgass.

Hydrogenkostnader

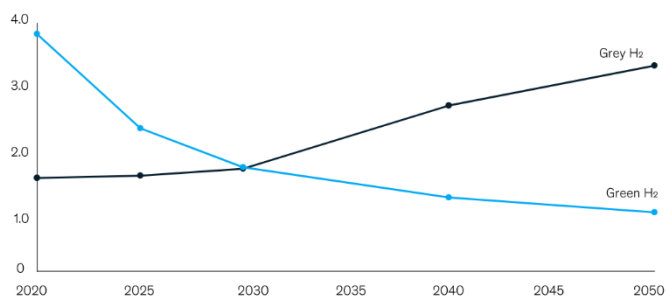
USD/Gigajoule



Kilde: IRENA/ NHO

McKinsey⁴³ anslår at med teknologiutvikling, lavere elektrisitetskostnader og høyere CO₂-priser kan grønt hydrogen møte kostnadsnivået til grå hydrogen rundt 2030. Høyere CO₂-priser vil også gjøre grønt hydrogen mer konkurransedyktig mot naturgass.

H₂ price development, Germany, EUR/kg H₂



For å få til oppskaleringen av hydrogenetterspørsel må produksjonen av hydrogen oppskaleres parallelt. Økte kostnader for sektorene som skal ta grønt hydrogen i bruk, både industri og transport, kan være politisk krevende og vanskelig å gjennomføre uten å påvirke bedrifters konkurransevne. I og med at

bruken av hydrogen i dag ikke er lønnsom sammenlignet med alternativene, tilsier det at det kan være behov for virkemidler for å drive etterspørselen.

3.13 Rammeverk med betydning for nye virkemidler

Som en del av Green Deal vil en rekke andre regelverk som har relevans for grønn omstilling bli revidert og endret. To viktige rammeverk for økonomiske virkemidler er energiskattedirektivet (ETD) og statsstøtteretningslinjene for klima, energi og miljø (CEEAG).

- Gjeldende ETD fra 2003 er lite spesifikt på begrunnelsen for hvorfor energibruk skal skattlegges. Skattesatsene har i dag ikke noen eksplisitt miljø- og klimabegrunnelse. Dette gir seg også utslag i den nasjonale implementeringen av direktivet. Norge skattlegger for eksempel elektrisitetsbruk gjennom el-avgiften, men grønn skattekommissjon mener til at denne avgiften ikke er som en miljøbegrunnet avgift å regne, men en fiskal avgift. I statsbudsjettet defineres den som en "hybridavgift", som både skal skaffe staten inntekter, men også kan bidra til å redusere energiforbruket. På den annen side defineres minimumssatsene for LPG og naturgass som en CO₂-avgift og er en miljøavgift. Signalene fra EU-kommisjonen så langt om revideringen av direktivet, er at forslag om nye satser vil få en mye klarere miljøbegrunnelse, der bruk av energi skattlegges etter karboninnhold.
- CEEAG vil bli viktigere når støtteordninger for grønne næringer blir mer aktuelt med ambisjonen som ligger i Green Deal. Regelverket er ikke fastsatt, men gjeldende forslag fra kommisjonen fra juni 2021 legger opp til å definere rammeverk for blant annet støtte til CO₂-utslippsreduksjoner, energibruk i bygninger, grønn transport og sirkulærøkonomi. For eksempel legges det til grunn som en hovedregel for støtte til CO₂-utslippsreduksjoner, inkludert støtte til fornybar energiproduksjon, at den skal tildeles gjennom en auksjon der aktørene konkurrerer om støtten. Dette legger til rette for kostnadseffektivitet innenfor støtteordningene.

⁴³ <https://www.mckinsey.com/industries/metals-and-mining/our-insights/decarbonization-challenge-for-steel>

Taksonomi for bærekraftig finans

I tillegg til rent myndighetsdrevne virkemidler utarbeider EU også et regelverk som skal klassifisere investeringer som gir et vesentlig bidrag til å oppfylle EUs klima- og miljømål. Dette skal gjøre at investorer og kapitalmarkeder finansierer investeringer som er i tråd med de langsiktige ambisjonene. Så langt har regelverket klassifisert nivå på CO₂-utslippsreduksjoner for en rekke sektorer.

Bedriftene som er omfattet av regelverket skal begynne å rapportere på taksonomi-kriteriene fra og med årsrapporten for 2022. Hvordan taksonomi-regelverket vil virke i praksis, vil vi se når informasjon fra bedriftene kommer og tas i bruk av investorer. Et regelverk som treffer de riktige investeringene, kan bidra til å allokere kapital til grønne investeringer.

3.14 Muligheter for kostnadseffektivitet innenfor en nest-best løsning?

Bruk av karbonpris er et viktig virkemiddel for å sikre insentiver til omstilling. I Norge er i dag omtrent 80 prosent av CO₂-utslippene omfattet av en karbonpris, enten gjennom avgifter eller gjennom EU ETS. Med revideringen av energiskattedirektivet kan det tilrettelegges for at CO₂-prisingen av energibruk og CO₂-utslipp blir ennå tydeligere enn den er i dag, både i Norge og EU.

Men samlet sett synes økte klimaambisjoner i EU og Norge å øke, heller enn å redusere, behovet for virkemidler. Årsakene er flere:

- Utslippsreduksjoner er avhengige av utvikling av ny teknologi, som må støttes i FoU-fasen
- Mer integrerte energisystemer og omlegging av produksjon og forbruk krever mer overordnet styring
- Når utslippsgapet øker, må tempoet i oppskaleringen av de nye grønne løsningene også øke.
- Spesifikke sektormål tilsier flere sektorspesifikke virkemidler
- Økte CO₂-utslippskostnader for industrien øker karbonlekkasjerisikoen, og investeringer i ny, grønn teknologi er ikke nødvendigvis lønnsomt
- Manglende aksept for å bruke kun pricing av karbon som omleggingsvirkemiddel i sektorer der produktprisene påvirkes
- Ambisjoner om å øke bruk av alternative drivstoff som lavkarbon-hydrogen krever virkemidler både for å oppskalere produksjon og øke etterspørsel

I Klimakur 2030 beskriver Miljødirektoratet at det for en rekke av de utredede tiltakene i ikke-kvotepliktig sektor allerede er mange eksisterende virkemidler. For mange sektorer er det flere mål som skal oppnås, fordi det for de fleste tiltakene er markedsmessige eller atferdsmessige barrierer som må bygges ned for at tiltaket skal bli gjennomført til minst mulig kostnad. Miljødirektoratet viser til at en veldig høy avgift kunne utløst mange av tiltakene alene, men at dette ikke er realistisk. Dersom tiltakene skal utløses forutsetter det derfor at ulike typer virkemidler kombineres.

Jo mer spesifikke målsettingene blir, jo mindre overordnede blir også virkemidlene. Innenfor kvotepliktig sektor er kvotesystemet det overordnede virkemiddelet for å sikre utslippsreduksjoner fra blant annet kraftsektoren. Samtidig fører et europeisk mål om andel fornybar energi til at det åpnes for støtteordninger for energiproduksjon. I tillegg vil et eget sektormål for havvind kunne føre til virkemidler for å øke produksjon av havvind spesifikt. Flere virkemidler virker oppå hverandre for å oppnå ulike mål innenfor samme overordnede målsetting.

I teorien går det an å ta hensyn til prinsippene for kostnadseffektivitet om færrest mulig virkemidler per mål, sektoverovergripende virkemidler så langt det er mulig samt teknologinøytralitet innenfor hvert enkelt område det utformes virkemidler for.

Økonomiske virkemidler ut over karbonprising er i hovedsak ulike former for finansiell støtte, gjennom støtte til produksjon eller støtte til forbruk. Grønn skattekommissjon peker på at selv om pricing av utslipp er den mest effektive reguleringen, kan subsidier vurderes som en nest best-løsning når det ikke finnes andre egnede virkemidler, eller når det er for krevende å sette en avgift tilstrekkelig høyt.

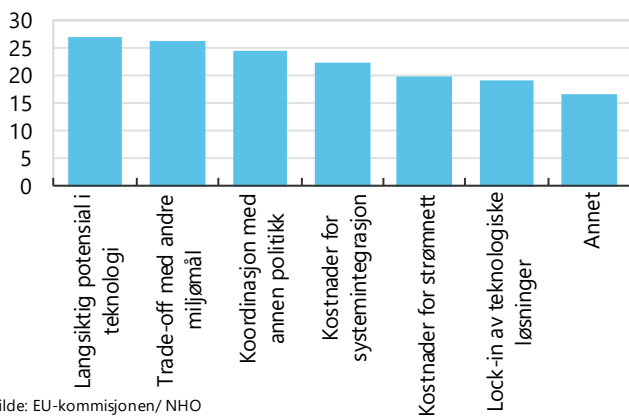
I og med at klimaambisjoner fremover innebærer både sektorspesifikke målsettinger og næringspolitiske ambisjoner der regionale karbonprisingssystemer ikke kan drive hele utviklingen, blir subsidier et aktuelt virkemiddel for å oppnå målene.

Miljødirektoratet peker på at støtteordninger ofte kan være lettere å få aksept for enn avgifter og prising. Samtidig kan støtte være krevende å innrette optimalt med hensyn på hvilke insentiver støtteordningen gir, for eksempel at støtte til en type teknologi fører til at andre teknologier ikke utvikles.

En form for kostnadseffektiv innretning på subsidier er auksjoner. Ved en auksjon vil tiltakene som gir størst utslippsreduksjon for minst penger bli tildelt støtte. I konsultasjonen om revidering av statsstøtteretningslinjene for energi og miljø (EEAG)⁴⁴ spurte EU-kommisjonen blant annet om konkurranse om støtte i form av auksjoner burde bli hovedinnretningen på støtte fremover. Seksti prosent av respondentene var negative, 40 prosent positive. På spørsmål om det var viktige hensyn som ikke ville bli internalisert i en auksjonsprosess, svarte respondentene at blant annet langsiktig potensial i teknologi, koordinasjon med annen politikk (som forsyningssikkerhet) og kostnader for systemintegrasjon og infrastruktur var elementer som kan gjøre at auksjoner ikke vil være den beste innretningen.

Effekter ikke hensyntatt ved auksjon

EEAG-undersøkelsen, % av respondenter



Kilde: EU-kommisjonen/ NHO

Miljødirektoratet peker også på at offentlige anskaffelser kan være et viktig virkemiddel for utslippsreduksjoner. Etterspørselen kan bidra til å utvikle markeder for teknologier som trenger kommersialisering. I tillegg kan offentlige anskaffelser hensynta nettverkseksternaliteter.

Virkemidler kan innrettes på flere måter for å oppnå størst mulig grad av kostnadseffektivitet:

- Virkemidler som utvikler et marked: Virkemidler på etterspørselssiden kan tilrettelegge for en markedsbasert tilnærming og konkurranse mellom produsenter. Det kan derfor være mer effektivt å drive etterspørsel enn å utelukkende støtte produksjon i kommersialiseringsfasen.
- Eksempel - overordnede krav i offentlige innkjøp: Et viktig tiltak på etterspørselssiden er miljøkrav i offentlige innkjøp. For eksempel har det i norske offentlige fergeanbud blitt satt krav om

lav- eller nullutslippsferger. Dersom anbudene ikke videre spesifiserer hvilken teknologi som skal tas i bruk, vil anbudene kunne virke teknologinøytralt og drive frem de mest kostnadseffektive løsningene.

- Støtteordninger som er sektorovergripende. Samme vilkår på tvers av sektorer vil gi de mest kostnadseffektive løsningene totalt sett.
- Eksempel: I Norge har Enova et overordnet mandat og mål for utslippsreduksjoner, og kan disponere midler for å nå målene mest effektivt totalt sett innenfor de rammene som er satt.
- Støtteordninger som baserer seg på konkurranse: I gjeldende fornybardirektiv er det et prinsipp at støtte til fornybarprosjekter skal være markedsbasert. Støtteordninger der prosjekter konkurrer om støtte vil kunne drive frem de mest kostnadseffektive utslippskuttene.
- Eksempel - differansekontrakter for CO₂-utslipp⁴⁵: Differansekontrakter er en type støtteordning som har blitt tatt i bruk i elektrisitetsproduksjon, og er nå også et mye diskutert mulig virkemiddel for CO₂-utslippsreduksjoner. En differansekontrakt for CO₂ vil innebære at myndighetene inngår en kontrakt om å gi en produsent en gitt pris på CO₂ for CO₂-utslippsreduksjoner som gjennomføres. Differansekontrakter kan gi kostnadseffektivitet dersom kontrakter for CO₂-utslippsreduksjoner auksjoneres ut, og jo mer sektorovergripende og mindre teknologispesifikk auksjonen er, jo mer kostnadseffektivt vil det være.
- Miljøavtaler - juridisk bindende avtaler mellom næringsliv og myndighetene: I miljøavtaler settes det et konkret mål for utslippskutt som skal gjennomføres, mot at det gis insentivordninger som stimulerer til omstillingstakten, for eksempel tilbakeføring av CO₂-avgift til et fond. Støtte kan tildeles tiltak som gir mest mulig utslippsreduksjon til lavest mulig kostnad.
- Eksempel – NOx-fondet: i NOx-avtalen mellom myndighetene og næringslivet har næringslivet forpliktet seg til å gjennomføre tiltak for å oppnå utslippsreduksjoner. Kostnadseffektivitet er blitt lagt til grunn for tilsagn om støtte.

⁴⁴ EU-kommisjonen 2021 – Summary report for EEAG-konsultasjonen

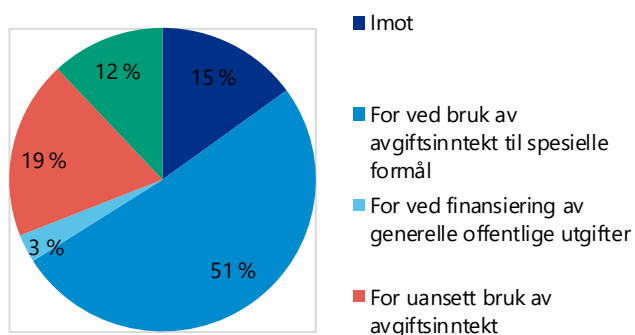
⁴⁵ Se for eksempel *Rapport fra ekspertgruppen for differansekontrakter for utslippsreduksjoner (CCfD)* (2020)

3.15 Aksept for bruk av økonomiske virkemidler

Forbrukernes aksept for klimavirkemidler kan påvirke valg av virkemiddelbruk fremover. Så lenge klimavirkemidler medfører økte kostnader for forbrukerne, vil det være behov for at virkemidlene utformes på en måte som er akseptabel. Ifølge Menons spørreundersøkelse har folk større aksept for klimaavgifter når inntektene fra avgiftene øremerkes spesielle formål. Det er 51 prosent av de spurte som er positive til mer bruk av klimaavgifter dersom avgiftsinntekten går til spesifikke formål. Alternativet om å koble avgiften til spesielle formål øker andelen som er helt eller delvis for avgiftsinntekter fra 39 prosent til 73 prosent.

Holdning til mer bruk av klimaavgifter

Prosent av norsk befolkning



Kilde: Menon Economics/ NHO

Kobling av spesifikke inntekter til spesifikke utgiftsformål gir ikke de mest samfunnsøkonomisk optimale løsningene for bruk av statlige budsjettmidler. Ideelt sett bør bruken av inntektene disponeres uavhengig av hvor inntektene kommer fra. Øremerking av spesifikke inntekter vil dermed kunne gi en suboptimal løsning sett fra et kostnadseffektivitetsperspektiv. Gevinsten av å få realisert mindre utslipp må vurderes opp mot tapet som eventuelt følger av mindre optimal allokering av statlige midler.

SSBs utredning for Klimakur 2030 viser også at lavere reallønn ved høyere klimaavgifter kan kompenseres med lavere inntektsskatt. Da må imidlertid klimaavgiftene bli enda høyere for at forbrukere skal redusere konsumet av avgiftsbelagte varer tilstrekkelig for å oppnå ønskede utslippsreduksjoner.

Et viktig virkemiddel i tillegg til de økonomiske kan være informasjon til forbrukere. Grønn skattekommisjon viser til at informasjon om miljøskadelige ut-

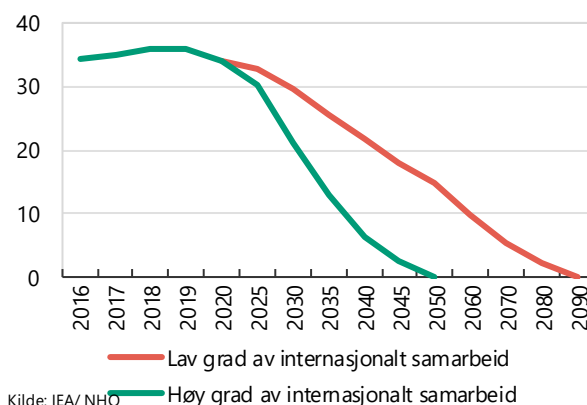
slipp og miljøvennlig adferd kan påvirke folks handlinger, valg og innstilling. EU har i Green Deal et initiativ om bærekraftige produkter, blant annet at bedre informasjon om hva som er bærekraftige produkter vil gjøre forbrukere bedre i stand til å ta informerte valg. Bedre informasjon kan potensielt øke betalingsvillighet for grønnere produkter.

3.16 Internasjonalt samarbeid nødvendig

Internasjonalt samarbeid er en grunnleggende drivkraft for å få gjennomført endringer for å oppnå Parismålet, og for å kunne oppnå aksept både fra forbrukere og bedrifter. IEAs 2050-veikart understreker avhengigheten av utstrakt internasjonalt samarbeid for å klare å redusere utslipp i tråd med 1,5 graders-scenarioet. Dersom økt grad av samarbeid ikke blir realisert, vil ikke netto nullutslipp kunne oppnås før mot slutten av århundret.

CO2-utslipp og internasjonalt samarbeid

Mrd. tonn CO₂



Kilde: IEA/ NHO

Internasjonale avtaler trengs for å kunne spre teknologi, håndtere internasjonal handel og bedrifters konkurransevne, oppskalere grønne løsninger og kunne realisere negative utslipp der det er mulig. Enkeltlands strategier og virkemiddelbruk sammen med det videre samarbeidet under Parisavtalen vil bli avgjørende for realiseringen av utslippsreduksjoner.