

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Deres referanse:
[Navn]

Vår referanse:
Javier Fabra

Saksnummer:
2300608-136

Dato:
16.12.2024

Oversendelsesnotat: Evaluering av Norfunds investeringer innen fornybar energi

Innledning

Evalueringen av Norfunds investeringer innen fornybar energi og dette notatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringssoppgaven i norsk bistandsforvaltning godkjent i januar 2022. Som omtalt i Prop. 1 S (2024-2025) for Utenriksdepartementet flyttes arbeidet med uavhengige evalueringer av norsk bistand fra Norad til Norec fra 1. januar 2025. I den forbindelse er det avtalt at avdeling for evaluering i Norec vil ferdigstille ombrekking av denne evalueringsrapporten og være ansvarlig for lansering i 2025.

Formålet med evalueringen er å gi Utenriksdepartementet og Norfund innsikt i hvordan Norfund kan styrke sine nåværende og fremtidige investeringer innen fornybar energi.

Evalueringen har tatt utgangspunkt i Norfunds to mandater: utviklingsmandatet med mål om å skape arbeidsplasser og fremme økonomisk utvikling, og mandatet for Klimainvesteringsfondet hvor målet er reduserte klimagassutslipp.

Evalueringen har vurdert i hvilken grad Norfunds investeringer i fornybar energi har gitt, eller er forventet å gi, resultater. Videre er det vurdert hvor addisjonelle Norfunds investeringer har vært, det vil si i hvilken grad de har bidratt til prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført. Det er også vurdert om resultatene som er oppnådd, er bærekraftige, og om Norfunds investeringer i fornybar energi er kostnadseffektive.

Evalueringen omfatter alle investeringer innen fornybar energi fra 2015 til 2023. Metodene

inkluderer gjennomgang av dokumenter på strategisk nivå og styringsnivå, porteføljenivå og prosjektnivå, samt eksterne kilder og litteratur. I tillegg er det gjennomført intervjuer med over 130 nøkkelinformanter, spørreundersøkelser med både selskapene det er investert i og Norfunds ansvarlige forvaltere, og casestudier med feltarbeid av ni investeringer i India, Madagaskar og Sør-Afrika.

Evalueringen er gjennomført av KPMG Norge på oppdrag fra avdeling for evaluering i Norad.

Bakgrunn

Norfund er et statseid særlovsselskap etablert i 1997 hvor Utenriksdepartementet ivaretar statens eierskap. Selskapet har til formål å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke vil bli igangsatt som følge av høy risiko. Statens mål som eier er å stimulere til høyere sysselsetting og bærekraftig økonomisk vekst i utviklingsland.

Ved utgangen av 2023 var Norfunds kommitterte portefølje på 36,2 mrd. kroner, med hovedfokus på fornybar energi, finansiering, grønn infrastruktur og skalerbare virksomheter. Fornybar energi utgjorde den største investeringssektoren med over en tredjedel av Norfunds totale portefølje. Det er i perioden 2015-2023 foretatt direkte investeringer i 80 prosjekter innenfor fornybar energi. Klimainvesteringsfondet etablert i 2022 forvaltes separat fra Norfunds andre aktiviteter og skal bygges opp til 10 milliarder kroner over fem år.

Hovedfunn

Evalueringen konkluderer med at Norfund i stor grad har nådd sine mål for fornybar energi og slik sett har oppnådd betydelige resultater. Norfunds investeringer har bidratt til økt strømproduksjon, forbedret tilgang til fornybar elektrisitet og reduserte utslipp i mange utviklingsland. For begge mandatene sett under ett, har Norfund finansiert mer enn 11 GW ny elektrisitetsproduksjon ved utgangen av 2023. Innenfor utviklingsmandatet er det bidratt til elektrisitet til over 7 millioner husholdninger, blant annet gjennom såkalte «off-grid» løsninger. Ifølge evalueringen er investeringer innenfor klimamandatet per utgangen av 2023 estimert til å unngå utslipp tilsvarende om lag 5,8 millioner tonn CO₂ hvert år.

Norfunds bidrag til utviklingseffekter hviler på flere antakelser, såkalte endringsteorier. Generelt vurderer evalueringsteamet at Norfunds teorier om hvordan deres aktiviteter bidrar til utviklingseffekter er rimelige. Det betyr blant annet at det er rimelig å anta at en investering som gir økt tilbud av energi også vil bidra til økonomisk vekst og jobbskaping. Evalueringen viser samtidig til at en slik sammenheng forutsetter en rekke forhold, blant

annet fungerende strømnnett og tilgang til nettet. Dette er også forhold Norfund har som forutsetninger i sine endringsteorier. I enkelte av casene som ble undersøkt var graden av om forutsetningene var oppfylt med på å begrense utviklingseffekten av investeringer i økt strømproduksjon. Evalueringsteamet vurderer at Norfunds strategier i større grad kunne prioritert investeringer som kan fjerne flaskehals for god utnyttelse av produksjonskapasiteten i et land, slik som investeringer i nettkapasitet og ny teknologi for å lagre energi.

Når det gjelder Norfunds bidrag til utviklingseffekter må det videre tas hensyn til at Norfund er en minoritetseier og selskapets betydning er vanskelig å isolere fra andre eieres betydning. Norfunds betydning henger særlig sammen med om investeringene har vært addisjonelle, dvs. om Norfunds finansiering har vært utløsende for realisering av prosjektene og om Norfund har tilført noe ikke-finansielt (for eksempel gjennom aktiv eierstyring og påvirkning på selskapenes strategi og standarder) som fremmer utviklingseffekter ut over hva det private kapitalmarkedet kunne sørget for.

Rapporten viser at Norfund i perioden 2015-2023 har forbedret sin styring og sine systemer for å sikre addisjonalitet. Norfund har i større grad formalisert addisjonalitet som et konsept og mål, blant annet gjennom et sett med indikatorer og krav til terskelverdi for å regne en investering som addisjonell. Samtidig er det evalueringsteamets generelle vurdering at både strategier, indikatorsettet og kvaliteten i analyser ved beslutninger kan forbedres for å sikre addisjonalitet. For enkelte av casene som er gjennomgått i detalj, vurderes analyser av addisjonalitet som svake og rapporten stiller spørsmål ved om Norfunds bidrag er addisjonelle. Det gjelder særlig investeringer i India hvor det har vært en stor tilstrømning av kapital de siste år. Rapporten er også kritisk til om investeringer i enkelte segmenter og land gir lav sannsynlighet for addisjonalitet, og anbefaler selskapet å revidere strategiene ut ifra dette. Ifølge evalueringsteamet er det et stort behov for investeringer i nye eller muliggjørende teknologier (inkludert nett, overføring og lagring), mens segmentet som omfatter såkalt uavhengig kraftproduksjon (særlig i land for Klimainvesteringsfondet) er relativt overfylt og har mindre behov for finansiering ut over det private kapitalmarkedet. Evalueringsteamet er også kritiske til at Norfunds modell for å beregne addisjonalitet åpner for at investeringer i teorien kan gjøres selv med lav indikasjon på finansiell addisjonalitet, fordi indikasjoner på høy grad av ikke-finansiell addisjonalitet vil gjøre at en investering møter minimumskravet i modellen. Evalueringen oppgir at Norfunds modell er i tråd med OECDs rammeverk for addisjonalitet. Samtidig påpeker evalueringsteamet at dersom en investering primært er ikke-finansiell addisjonell, vil de utviklingseffektene denne bidrar til være små sammenlignet med en investering som i stor grad er finansiell addisjonell. Dette er basert på at det er gjennom finansiell addisjonalitet at Norfund vil ha størst utviklingseffekt fordi selskapet da er avgjørende for at et prosjekt for fornybar energi realiseres med de effektene det gir for økonomisk vekst og reduserte utslipp. Evalueringen

gir en generell analyse av hvordan addisjonalitet håndteres av sammenlignbare utviklingsfinansieringsinstitusjoner, og peker på områder hvor Norfund kan hente inspirasjon for å forbedre sitt rammeverk for å analysere addisjonalitet.

Når det gjelder Norfunds bidrag til utviklingseffekter gjennom den aktive eierstyringen, viser rapporten at Norfund har klare forventninger til selskapenes standarder for miljø, sosialt ansvar, menneskerettigheter og anti-korrupsjon. Evalueringsteamets dybdeundersøkelse av utvalgte caser indikerer at Norfunds bidrag til bedre selskapsstyring varierer mellom prosjekter og lokasjoner, blant annet avhengig av rollen andre investorer tar og hvilke regulatoriske krav som landet har satt. Generelt konkluderer teamet med at sammenlignet med andre utviklingsfinansieringsinstitusjoner er Norfunds tilnærming til selskapsstyring noe mindre definert. Som investor gjør Norfund betydelige vurderinger av bærekraft og selskapers styring, men mangler et klart rammeverk for å vurdere og jobbe systematisk med selskapsstyringen i investeringsobjektene.

Evalueringen vurderer Norfunds resultater innenfor fornybar energi som bærekraftige. Dette er basert på at lønnsomheten i investeringene generelt er vurdert som tilfredsstillende. Videre er andre betingelser for bærekraft til stede i casene som er gjennomgått, slik som stabilitet i reguleringer og investeringer i tråd med nasjonale strategier. Norfunds mål om kommersielt levedyktige prosjekter er vurdert som vesentlig for å sikre bærekraftige investeringer. Ifølge evalueringsteamet er det imidlertid slik at investeringer med høy grad av finansiell addisjonalitet kan bli mindre bærekraftige fordi det er høyere økonomisk risiko og lønnsomheten kan bli dårlig.

Norfunds styring, strategier og resultatoppfølging av investeringer i fornybar energi har forbedret seg de siste årene. Ifølge rapporten er strategien for investeringer i utviklingsformål i stor grad utformet i tråd med eiers instruksjoner, og måloppnåelsen er god. Det er imidlertid behov for å vurdere denne strategien i lys av hvor det er størst behov for Norfunds investeringer. Dette innebærer at evalueringsteamet stiller spørsmål ved om alle kjernelandene er relevante, gitt at noen har et relativt høyt utviklingsnivå og en relativt høy strømproduksjon.

For strategien for investeringer fra Klimainvesteringsfondet er måloppnåelsen svært god, da målene for finansierte utslippsreduksjoner er oppnådd allerede etter to år. Evalueringen er imidlertid kritisk til i hvilken grad kravet om addisjonalitet sikres på porteføljnivå for Klimainvesteringsfondet.

Oppfølging av resultater gjennom indikatorer om utviklingseffekter er forbedret, og det er tatt i bruk modeller for å estimere utviklingseffekter. Selskapet har etablert risikostyring som fanger opp blant annet finansielle, miljømessige og sosiale risikoer. Samtidig vurderer evalueringsteamet at risikostyringen kan forbedres ved å ta i bruk et eksisterende verktøy også på prosjektnivå.

Innenfor fornybar energi har Norfund bygget opp sterke nettverk, partnerskap og plattformer, har et erfarent team og et godt utviklet sett med investeringsinstrumenter. Ifølge rapporten er kostnadseffektiviteten innenfor fornybar energi god. Evalueringsteamet har sett på ulike mål på kostnader og arbeidsmengde per ansatt, og sammenlignet dette med andre porteføljer i Norfund og over tid. Etter Norfunds salg av sin andel i SN Power i 2021 har selskapet bygget opp en betydelig likviditetsreserve. Det foreligger en likviditetsstrategi for å reinvestere disse inntektene innen utgangen av 2027.

Videre løfter evalueringsrapporten fram en svakhet i rapporteringen hvor Norfunds bidrag kan framstå som større enn det faktisk er. Ifølge evalueringsteamet skyldes dette at selskapenes bidrag til utviklingseffekter og utslippsreduksjoner rapporteres i sin helhet, uten å ta hensyn til Norfunds eierandel. Evalueringsteamet er også kritisk til hvilken rolle rapportering om finansiert kapasitet og *forventede* effekter gis sammenlignet med *oppnådde* resultater.

Evalueringen viser at det i liten grad er komplementaritet mellom Norfunds investeringer og andre norske bistandvirkemidler. En slik koordinering er ikke en del av Norfunds instruks og selskapet foretar investeringsbeslutninger ut ifra andre kriterier enn for eksempel Norges prioriterte land. Eksempler på samarbeid, som Mocuba solkraftverk i Mosambik og et vannkraftprosjekt i Indonesia, har vært tilfeldige og ikke resultat av strategisk koordinering. Ifølge rapporten er det potensielle fordeler ved økte synergier, men dette har ikke vært undersøkt i evalueringen. Det er derfor ikke grunnlag for å konkludere med at Norfund ville hatt sterkere resultater dersom selskapet ble pålagt å samarbeide med andre norske aktører, eller at norske bistandsresultater generelt ville vært bedre gjennom mer koordinering. Som evalueringsteamet anerkjenner, ligger spørsmålet om hvorvidt dette er den beste bruken av norsk bistand innen fornybar energi, utenfor evalueringens omfang.

Avdeling for evaluering vurderer rapporten, samt anbefalinger

Avdeling for evaluering vurderer rapporten som informativ og relevant, og mener den svarer på mandatet. Formålet med evalueringen har vært å gi Utenriksdepartementet og Norfund informasjon som kan styrke Norfunds nåværende og fremtidige investeringer innen fornybar

energi. Vi mener rapporten oppfyller intensjonen bak evalueringen ved å gi nyttig innsikt og forslag til forbedringer.

Samtidig ønsker vi å påpeke noen svakheter og utfordringer:

1. Begrensninger i svaret på spørsmålet om utviklingseffekter (evalueringsspørsmål 1): For å besvare evalueringsspørsmål 1.i, som omhandler omfang og faktiske resultater på outcome-nivå samt virkninger av investeringer, har evalueringsteamet i stor grad basert seg på data fra Norfund, samt data fra spørreundersøkelser og intervjuer. Begrensninger knyttet til bl.a. datatype, manglende kontrollgrupper og små utvalgsstørrelser har svekket muligheten for å trekke sterke konklusjoner innen dette området.
2. Anbefalinger og mulige avveininger: Selv om rapportens anbefalinger er potensielt relevante og verdt å undersøke nærmere, mangler enkelte av dem en tilstrekkelig analyse av mulige avveininger og konsekvenser ved implementering. Dette gjør det utfordrende å vurdere deres praktiske gjennomførbarhet og langsiktige effekt. Det gjelder spesielt anbefalingen om å fokusere mer på investeringer som reduserer flaskehals for utnyttelse av produsert strøm (anbefaling 1), anbefalingen om å endre fokus for investeringene med utviklingsformål til mer utfordrende land med større behov (anbefaling 2), og anbefalingen om å vurdere prioriteringen av Klimainvesteringsfondets investeringer i selvstendige kraftprodusenter (såkalte «IPP-er») sammenlignet med andre segmenter eller mer krevende kontekster (anbefaling 4).
3. Definisjonen og metode for å måle addisjonalitet: Avdeling for evaluering tar til etterretning de faglige uenighetene mellom Norfund og evalueringsteamet knyttet til definisjoner og metoder rundt addisjonalitet. Vi noterer Norfunds argumenter om at evalueringsteamet har vurdert selskapets modell og praksis for addisjonalitet uten å følge en internasjonalt anerkjent standarddefinisjon med bred konsensus, og i stedet lagt til grunn krav som går utover OECD-rammeverket. OECD-definisjonen krever at investeringer må oppfylle minst ett av kriteriene for enten finansiell eller ikke-finansiell addisjonalitet. Evalueringsteamet på sin side problematiserer OECDs tilnærming fra 2023 og argumenterer for at det å godta ikke-finansiell addisjonalitet som erstatning for finansiell addisjonalitet kan åpne for en praksis der investeringene i mindre grad bidrar til prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, og dermed utfordre kjerneprinsippet om addisjonalitet i Norfunds mandat.

Avdeling for evaluering har også notert seg at Norfund har innvendinger til flere anbefalinger utover de som gjelder addisjonalitet. På grunn av innvendingenes faglige begrunnelse, Norfunds status som særlovsselskap og omfanget av innvendingene, har

avdeling for evaluering valgt å legge ved Norfunds notat som et vedlegg til rapporten.

Basert på rapporten samt innspill fra interessentene under evalueringsprosessen anbefales Utenriksdepartementet å:

1. Ta opp med Norfund i eierdialogen om mål og prioriteringer for Klimainvesteringsfondet bør settes mer ambisiøst med tanke på klimaeffekt og addisjonalitet.
2. Ta opp med selskapet i eierdialogen hvordan Norfund vurderer gjennomførbarheten av investeringer som kan redusere flaskehalsen for utnyttelse av produsert strøm, med sikte på å oppnå større utviklingseffekter, samt klarere forventninger til god selskapsstyring i selskapene som det investeres i.
3. Sikre seg en rapportering fra Norfund som er relevant for å vurdere selskapets bidrag til utvikling og reduserte utslipp, for eksempel ved å ta hensyn til Norfunds eierandel og gjøre enda tydeligere skillet mellom forventede og oppnådde resultater.
4. Holde seg orientert om Norfunds vurdering av relevante funn og anbefalinger i rapporten og om disse følges opp på en hensiktsmessig måte.

Vennlig hilsen,

Tori Hoven
Fungerende avdelingsdirektør
Avdeling for evaluering

Javier Fabra-Mata
Seniorrådgiver
Avdeling for evaluering

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.