

20. desember 2019

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

HØRINGSUTTAELSE TIL DELOITTES RAPPORT Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Vi viser til departementets invitasjon av 8. november 2019 til å komme med vurderinger og innspill til oppfølgingen av delrapport fra fase tre i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet (rapport fra Deloitte datert 4. november 2019).

Forum for Miljøteknologi (FFM) er en medlemsorganisasjon med en rekke av landets største bedrifter innen prosessindustri, maritim næring, byggenæringen og papirindustrien som medlemmer. Medlemsbedriftene har egne prosjekter innen miljøteknologi og fornybar energi. I tillegg til bedriftene har FFM Fellesforbundet som medlem. FFM arbeider for å virkeliggjøre medlemsbedriftenes miljøteknologiprojekter.

FFMs ambisjon er at norske bedrifter skal bli verdensledende innen utvikling og bruk av miljøteknologi. Realiseringen av denne ambisjonen må skje i partnerskap med det offentlige.

Behovet for gjennomgang og vurdering av virkemiddelapparatet, rapportens overordnede vurderinger

FFM mener det er positivt at departementet ser på virkemiddelapparatet og vurderer hvor det kan være muligheter for effektivisering. Virkemiddelapparatet er komplekst, med ulike mål og formål og med mange aktører. Vi støtter utgangspunktet for oppdraget med mål om «*mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer*» og effektivisering av «*ressursbruken uten at måloppnåelsen reduseres*». Rapporten peker helt riktig på at mangfold er nødvendig for å dekke et spekter av formål. Det er viktig at ikke virkemidlenes formål effektiviseres bort. Det er krevende å gjøre denne typen gjennomgang fordi mål og oppgaver er så mange.

Menon presenterte i fjor en gjennomgang av støtteordningene i klimapolitikken¹.

¹ Menon-publikasjon nr. 1/2018 (februar 2018)

Menons mandat var å vurdere om virkemidlene bidrar til å nå Norges klimamål. Rapporten ble kun en partiell analyse som ikke kan stå alene i en vurdering av virkemidlene fordi få av ordningene har oppfyllelse av Norges klimamål som eneste formål. Vi mener det er vesentlig at støtteordningene vurderes i et bredt nok perspektiv som ivaretar de målsettingene virkemidlene er rettet mot. Menons analyse hører med i dette bildet. Men som vi tidligere har gitt uttrykk for, var det en rekke hensyn denne analysen ikke ivaretok, blant annet andreordenseffekter på klima av utvikling av ny teknologi, effekter på andre miljøparametre enn klima og globale klimaeffekter. Vi berører viktige momenter relatert til miljø og miljøteknologi nedenfor.

Delottes rapport gjelder det næringsrettede virkemiddelapparatet underlagt NFD. Dette innebærer at Enova ikke inngår som en del av vurderingen, selv om rapporten også berører Enova. Dette er en stor svakhet ved rapporten. Enova er en svært viktig del av det næringsrettede virkemiddelapparatet, ikke minst fordi Enova for en stor del skal støtte næringslivet i kommersialisering og skalering. Vi viser til at rapporten framhever at skalering av virksomheter med stort potensial er en av de viktigste og mest kravende oppgavene for virkemiddelapparatet. Det er behov for å se hele det næringsrettede virkemiddelapparatet i sammenheng – med organisering og målstruktur – og inkludert Enova.

Vi vil her også peke på forskjellene i målstruktur for de ulike aktørene bedriftene møter, for eksempel med sine prosjekter innen miljøteknologi. Innovasjon Norge har verdiskaping som en styrende målsetting. Enova har andre, og mer sammensatte mål (energi og klima).

Miljø og klima som målsetting – teknologi som løsning

Ifølge FNs klimapanel må klimagassutslippene reduseres med 40 til 50 prosent innen 2030 for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader. Framskrivningene Finansdepartementet presenterer i forslaget til statsbudsjett for 2020 viser at verken kvotesystemet eller dagens nasjonale virkemidler er tilstrekkelige til å sikre nødvendige utslippsreduksjoner. Dette sier med all tydelighet at det kreves en radikalt sterkere satsing på miljø og utslippsreduksjoner enn det dagens virkemidler og tiltak representerer – både på kort og lang sikt.

Klima- og miljøutfordringene krever nye teknologiske løsninger raskt. Utviklingstakten innen miljøteknologi er, og må være, svært hurtig. For å nå målet om at norske bedrifter skal være ledende innen utvikling av miljøteknologi, må det satses betydelig både fra bedriftenes og det offentliges side.

Det offentliges ansvar for å etablere virkemidler for utvikling av miljøteknologi har et solid grunnlag i økonomisk teori. Samfunnsøkonomenes utgangspunkt for vurdering av behovet for offentlige tiltak og intervensjon i marked og økonomi, er hvorvidt det eksisterer markedssvikt/-imperfeksjoner. På miljøområdet møtes to sentrale og uomstridte markedsimperfeksjoner:

- 1) forurenseren tar ikke selv kostnaden for forurensingen og
- 2) teknologiutvikleren får ikke selv hele verdien som skapes gjennom utviklingen.

En viktig driver for utvikling av nye løsninger og ny teknologi er at kostnader ved miljøskadelig aktivitet belastes den som forurenser gjennom skatter, avgifter og andre reguleringer. Dette gir insentiver til å ta ny teknologi i bruk og derigjennom

insentiver til å starte og gjennomføre teknologiutvikling. Dette må skje globalt for å gi effektive insentiver til å redusere globale miljøutslipp.

Men prising av miljøskadelige utslipp er ikke nok til å sikre tilstrekkelig teknologiutvikling. Teknologiutvikling må gis direkte risikoavlastning, og det offentlige må i mange sammenhenger etablere infrastruktur for markedsmessig introduksjon av miljøteknologi. Det offentlige kan i tillegg bruke sin rolle som innkjøper til å fremme utvikling av miljøteknologi, fordi offentlige innkjøp er et viktig instrument for å bidra til kommersialisering av miljøteknologi.

Regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft pekte på behovet for forsert teknologiutvikling og implementering av ny teknologi. Næringslivet og bedriftene er på god vei inn i det grønne skiftet. Markeder, produkter, produksjonsprosesser og forretningsmodeller endres dramatisk. Norske bedrifter leder an i den teknologiske utviklingen innen flere viktige områder hvor vi har sterke globale posisjoner, ikke minst i maritim næring, prosessindustri og energiproduksjon.

Små og store bedrifter er avhengige av risikoavlastning gjennom offentlige virkemidler som dekker alle faser fra idé til at løsningene er tatt i bruk. Risiko og kapitalbehov øker utover i utviklingsløpet. Idéutvikling, forskning og konseptutvikling er krevende faser. Men risiko og kapitalbehov mangedobles når bedriften kommer til pilot- og demonstrasjonsfasen. Kommersialisering og fullskala testing innebærer ytterligere risiko og investeringsbehov.



Norske bedrifters ambisjoner innen grønn teknologiutvikling innebærer milliardinvesteringer, og de offentlige virkemidlene må være tilpasset dette. Vi mener det er riktig og tilpasset vårt utfordringsbilde at virkemiddelapparatet har ordninger rettet mot miljø og utslippsreduksjoner som er særlig oppdimensjonert. Vi vil spesielt framheve

- Miljøteknologiordningen forvaltet av Innovasjon Norge,
- Enovas ordninger rettet mot å utvikle, kommersialisere og ta i bruk klimateknologi og
- Nysnø Klimainvesteringer.

Sammen med ordninger under Forskningsrådet utgjør dette en svært viktig støtte for bedriftene i deres behov for å utvikle og ta i bruk miljøteknologi. Samtidig vil vi peke på noen utfordringer med dette virkemiddelsettet:

- Virkemiddelaktørene og virkemidlene følger bedriftene gjennom ulike faser i teknologi- og kommersialiseringsutviklingen, men har ikke ens målsettinger og kriterier, jf. også ovenfor. Dette betyr at bedriftene møter ulike målkrav og kriterier i ulike faser.
- Enovas mandat inkluderer ikke virkemidler rettet mot utslippskutt i kvotepliktig sektor. Kvotesystemet gir langt fra tilstrekkelige insentiver til nødvendige omlegginger. Umiddelbare utslippsreduksjoner i industrien er tilgjengelige, men

krever virkemidler for å bli realisert. Det er fremdeles et potensial innenfor tilgjengelig teknologi på minst en million tonn CO₂-ekvivalenter. FNs klimapanel påviser den store verdien av umiddelbare utslippsreduksjoner.

- Mens Miljøteknologiordningen gjelder teknologi rettet både mot klima og andre miljøutfordringer, er Enovas ordninger bare klima- og energirettede. Det mangler dermed ordninger rettet mot kommersialisering av miljøteknologi som ikke er klima-/energirelatert.

Forslaget om økt målstyring

Rapporten tar til orde for større grad av mål- og resultatstyring. Målstyringen kan i henhold til rapporten være sektor- og/eller temaspesifikk, men bør i størst mulig grad unnlate å spesifisere tiltak på virkemiddelnivå. Vi er i utgangspunktet enig i at mål- og resultatstyring er en bedre basis enn styring på aktivitetsnivå. Det er imidlertid viktig at ordningenes opprinnelige formål og rasjonale ikke forsvinner. Vi vil særlig framheve at satsing på miljø- og klimateknologi i stor grad krever egne ordninger og rammer av grunner spesifisert ovenfor, ikke minst fordi utfordringenes omfang krever ordninger med særlig høye rammer. Mer målstyring krever at man lykkes med å definere riktige mål- og resultatkrav.

Rapporten foreslår en dreining mot brede, ikke-tematiske virkemidler for å øke aktørenes evne til å drive mer effektiv porteføljestyling og for å redusere antallet ordninger. Reduksjon i overlapp og økt oversikt er for så vidt et positivt mål. Men dette forutsetter, som rapporten også framhever, at sektor- og «missions»-satsinger ivaretas gjennom oppdragsstyringen. Rapporten nevner i denne forbindelse Innovasjon Norges pilot- og demonstrasjonsordninger. Det er svært sentralt at en vellykket ordning som Miljøteknologiordningen opprettholdes. Ordningen er relevant og treffsikker og har høy addisjonalitet (bekreftet blant annet i Menons evaluering av ordningen).

Et mer brukerorientert virkemiddelapparat

Vi er enige med Deloitte i at virkemiddelapparatet kan virke komplisert og er vanskelig for bedriftene å håndtere. Deloitte anbefaler at det etableres en felles førstelinje og digital inngang («en dør inn») for å gjøre inngangen lettere for brukerne. Innovasjon Norge foreslås å få et særskilt førstelinjeansvar. FFM støtter dette som et utgangspunkt.

Forslaget om sammenslåing av Investinor og Nysnø Klimainvesteringer

Nysnø foreslås slått sammen med Investinor, men slik at Nysnø opprettholdes som en egen avdeling med eget mandat og investeringsmiljø i Stavanger. Effektiviseringsintensjonen i dette (vesentlig administrative kostnader) er for så vidt positiv, selv om potensialet ikke er verifisert. Vi vil påpeke at de to miljøene har forskjellige mandater og vidt forskjellig utgangspunkt. Dette tas hensyn til i anbefalingen ved at investeringsteamene foreslås opprettholdt som separate enheter. Vi mener effektiviseringsgevinsten må verifiseres tydelig før en eventuelt velger å slå aktørene sammen. I og med at de administrative kostnadene er beskjedne i forhold til de totale kostnadene, er vi tvilende til effektiviseringspotensialet. En sammenslåing vil kunne virke mer forstyrrende enn effektiviserende.

Mandatet til Nysnø Klimainvesteringer

Det framstår som en misoppfatning av Nysnøs rolle og verdiskaping når Deloitte foreslår at Nysnø ikke skal kunne opptre som ledende investor i emisjoner, men kun bidra med matchingkapital. Nysnø er i dag en aktør som aktivt tar del i å løfte selskaper og prosjekter med stort potensial, både i verdiskaping og utslippsreduksjoner/klimaeffekt. Nysnø er altså mer enn en ren kapitalaktør. Med en klimarettet forvaltningskapital på 20 milliarder kroner (Stortingets mål), utgjør Nysnø en vesentlig drivkraft innen klimarettede teknologisatsinger. Selskapet er altså et viktig klimarettet virkemiddel. Deloittes vurdering virker å ta utgangspunkt i Nysnø Klimainvesteringer mer som et generelt virkemiddel for kapitaltilgang.

Rapporten påpeker at virkemiddelaktørene bør være oppmerksomme på at markedsbaserte lån kan fungere som et bedre alternativ enn tilførsel av ekstern egenkapital. Dette er vi helt enig i. Lån bør være en viktig del av produktspekteret Nysnø tilbyr bedriftene.

Rollefordeling

Rapporten foreslår en tydeligere rollefordeling mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Samtidig foreslås endringer i rollene til Innovasjon Norge sentralt og fylkeskommunene. Vi er helt enig i at det er et potensial for å rydde i grenseflatene. Det er imidlertid behov for å klargjøre mer hvordan dette skal gjøres. Vi vil for vår del påpeke to viktige forhold i denne forbindelse:

1. Regional tilstedeværelse innebærer en viktig nærhet til bedriftene. Dette gjelder imidlertid først og fremst SMB-bedrifter. Store bedrifter har behov for mer konsolidert kompetanse og er mindre avhengig av regional tilstedeværelse. Dette må balanseres.
2. Det er noe uklart for oss hva Deloitte mener om plassering og forvaltning av pilot- og demonstrasjonsordningene. Vi mener en samling av ordningene i én ordning og hos én aktør ikke nødvendigvis er riktig. Som nevnt er Miljøteknologiordningen en særdeles vellykket ordning under Innovasjon Norge.

Forslaget om økt SMB-fokus og redusert maksimalt fradrag for SkatteFUNN

SkatteFUNN er en svært sentral ordning for innovasjon og utvikling av ny teknologi, også rettet mot å redusere klima- og miljøutslipp. Rapporten foreslår å redusere maksimalt fradragsgrunnlag. Dette ble foreslått av regjeringen i budsjettet for 2020 og er nå vedtatt (halvering fra 50 til 25 millioner). Dette er svært uheldig. Endringen rammer større virksomheter, som er viktige for innovasjonskraft og det grønne skiftet. Vi vil i denne sammenhengen vise til rapportens egen referanse til Produktivitetskomisjonen (NOU 2016:3), som mente at man bør gi sterkere prioritet til å støtte opp om forskning og innovasjon i større foretak fordi effekten av tiltak rettet mot oppstartsselskap er utydelig.

Medlemmer i Forum for Miljøteknologi

Yara	Selvaag Gruppen	Fellesforbundet
Elkem	Hellefoss Paper	Alcoa Norway
Norsk Hydro	Borregaard	NCE Maritime CleanTech
Glencore	Vajda Papir	