

Nærings- og handelsdepartementet
postmottak@nhd.dep.no

HØRINGSUTTALELSE OM EVALUERING AV VIRKEMIDDELAPPARATET

Forum for Miljøteknologi organiserer i hovedsak store bedrifter som arbeider med miljøteknologi. I vårt arbeid har vi erfaring fra samarbeid med både Innovasjon Norge, Enova og SIVA. Vi ønsker derfor å gi et samlet innspill til evalueringen av disse tre virkemidlene.

1. Den største utfordringen i forhold til virkemiddelapparatet er av systemisk karakter

Vår viktigste erfaring fra arbeidet gjennom Forum for Miljøteknologi er at det utvikler seg et økende misforhold mellom innretningen på virkemiddelapparatet og bedriftenes behov. Dette er en problemstilling som vi savner i evalueringene fra NIBR og Oxford Research. Vi tillater oss derfor å utdype denne problemstillingen.

Vi vil særlig peke på to ulike utviklingstrekk:

Det ene er den dramatisk endrede konkurransesituasjon for norsk industri. Sentralbanksjef Svein Gjedrem advarte i en høring i Stortinget 18. mai 2010 mot en fremtidig industridød i Norge. "Den økonomiske geografien vil endre seg i Norge de neste 10-15 årene. Industrien og industristeder vil komme under press. Hele industrigrener vil gå tapt", advarte han.

Det er flere faktorer som kan bidra i denne retning: Bruken av oljepenger i norsk økonomi og derav følgende høye norske kostnader, økende konkurranse fra Kina og andre lavkostland, gradvis synkende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten i Nordsjøen.

Et annet viktig utviklingstrekk er fremveksten av nye markeder som følge av ny teknologi og nye behov. Det fremste eksempelet er de sterkt voksende internasjonale markedene innen fornybar energi og miljøteknologi. I en tysk rapport fra 2007 er verdensmarkedet anslått til om lag 8 000 mrd kroner i 2005, 10 200 mrd kroner i 2010 og 17 600 mrd kroner i 2015. Norge har betydelige konkurransefortrinn innen områder som maritim virksomhet, offshore og kraftkrevende industri som har potensial til å utnytte de nye markedene.

Summen av disse to utviklingstrekkene kommer til å drive frem store omstillinger i norsk næringsliv. De næringspolitiske rammevilkårene vil spille en avgjørende rolle for å ivareta konkurranseevnen og styrke bedriftenes evne til å omstille seg til nye markeder.

Miljørevolusjonen er i ferd med å endre spillereglene også i næringspolitikken. Miljøteknologimarkedene er i hovedsak oppstått som en konsekvens av politiske beslutninger med utgangspunkt i ambisiøse politiske målsettinger støttet til dels av incentiver, lover, regler og internasjonale avtaler. Det dreier seg med andre ord om umodne markeder som innebærer en langt høyere risiko enn på de etablerte markedene.

Usikre rammevilkår gjør det langt vanskeligere for prosjekter innen fornybar energi og miljøteknologi å tiltrekke seg investeringskapital enn prosjekter innen mer etablerte virksomheter. En investor vil ordinært foretrekke å investere innen markeder der risikoen er mindre og gevinstpotensialet er mer synlig.

Virkemiddelapparatets hovedoppgave er i denne sammenheng å bidra til en risikoavlastning for å stimulere investorene til å investere i prosjekter med en høyere kommersiell risiko enn de ellers ville gjort. Dette er særlig viktig på miljøområdet der utvikling av ny teknologi og nye løsninger anses for å være nødvendig for å kunne løse klimautfordringene.

Det betyr at virkemidlene som skal stimulere til investeringer på de nye miljømarkedene må ha en annen innretning enn de tradisjonelle virkemidlene:

- Den statlige støtteandelen må være større for å kompensere for at risikoen er langt høyere, og den må komme i form av investeringsstøtte tidlig i prosjektet.
- Det må legges stor vekt på å få de store og mest ressurssterke bedriftene til å investere på disse markedene fordi investeringsbehovet er så enormt.
- Fordi miljøprosjektene i de store bedriftene konkurrerer med andre og mer lønnsomme prosjekter innenfor kjernevirksomheten, må myndighetene yte støtte for å gjøre miljøinvesteringer mindre risikofylte.
- De statlige virkemidlene må gå lenger inn i verdikjeden enn innen mer etablerte næringer.

Fordi investeringer innen fornybar energi og miljøteknologi anses for å være av særlig stor samfunnsmessig betydning besluttet EU i august 2008 gjøre et midlertidig unntak fra forbudet mot statsstøtte. Det såkalte supergruppeunntaket ble implementert i norsk lov i november 2008 og skal gjelde ut 2012.

Supergruppeunntaket åpner for at store bedrifters investeringer innen fornybar energi og miljøteknologi kan motta en støtteandel på opp til 60 %. Støtten til SMB-bedrifter kan være på inntil 75 %.

2. Innretningen på det norske virkemiddelapparatet

a) Innovasjon Norge

I Norge er det først og fremst Innovasjon Norge og Enova som forvalter virkemidlene som skal stimulere til investeringer innen fornybar energi og miljøteknologi. Stortinget vedtok i Statsbudsjettet 2010 en ny ordning for miljøteknologi. Innovasjon Norge ble gitt ansvaret for å administrere ordningen.

Først i august 2010 var retningslinjene klare slik at bedriftene kunne søke. Det ble gitt klare politiske signaler om endringer i virkemidlene på grunnlag av erfaringene fra de eksisterende virkemidlene. Det ble i denne sammenheng åpnet spesifikt for at også store bedrifter nå kunne søke om støtte.

Problemet er at den innretningen som legges til grunn **ikke** tar hensyn til at miljøteknologimarkedene er grunnleggende forskjellige fra de etablerte markedene. Innretningen for den nye ordningen bygger i hovedsak på retningslinjene for ordningen for Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU-ordningen).

Dette er en ordning der Forum for Miljøteknologi har svært dårlige erfaringer. Etter oppfordring fra Miljøverndepartementet formidlet vi søknader omfattende syv prosjekter innen miljøteknologi på vegne av seks store bedrifter.

Med ett mindre unntak fikk alle bedriftene avslag. Den reelle begrunnelsen var at ordningen verken er tilpasset store bedrifters behov eller tar hensyn til de spesielle behov som følger av investeringer innen miljøteknologi. Hovedproblemet var kravet om krevende kunder, at tilskuddet for å utløse en investering var for stort og at Innovasjon Norge ikke kunne akseptere at et prosjekt ble delt opp i flere mindre prosjekter.

Utlysningen fra Innovasjon Norge viser at retningslinjene for den nye ordningen bygger på de samme retningslinjene som gjelder for IFU-kontrakter. I møter med søkerbedriftene fremhever Innovasjon Norge følgende:

- Selv om miljøteknologiprogrammet åpner for en støtteandel på 45 %, er det indikert at Innovasjon Norge til å praktisere 35 %. Det betyr i så fall at risikoavlastningen blir beskjeden og langt mindre enn i konkurrentlandene fra eksempelvis EU-området.
- Krav om bidrag fra samarbeidspartnere, noe som ofte er lite relevant for store bedrifter.
- Uklarhet om det er mulig for store bedrifter å splitte prosjektet opp i flere deler.
- Usikkerhet om "vinduet" for store bedrifter vil bli opprettholdt i 2011.

Dette viser at det er et grunnleggende misforhold mellom innretningen for den nye miljøteknologiordningen og bedriftenes behov. Særlig gjelder det store bedrifters miljøteknologisatsing.

Dette har antagelig sammenheng med at Innovasjon Norges næringspolitiske virksomhet bygger på det gamle SND. Organisasjonens historikk, erfaring og

kompetanse bygger på arbeidet med å styrke små og mellomstore bedrifters virksomhet i distriktene.

I tillegg kommer det forhold at Innovasjon Norge peker på at instruksene fra NHD hva gjelder miljøteknologisatsingen er heller uklare. I den situasjonen velger Innovasjon Norge å ta utgangspunkt i de virkemidlene og de modellene som har vært praktisert tidligere.

Dette reiser to spørsmål som bør analyseres videre:

- Det ene er en mer grunnleggende diskusjon om de systemutfordringer som miljørevolusjonen vil kreve.
- Det andre er Innovasjon Norges rolle i forhold til disse utfordringene. Det bør reises spørsmål om et så stort, omfattende og "satt" organ som Innovasjon Norge er egnet til å håndtere de nye oppgavene som satsingen på miljøteknologi vil innebære.

Det er også et poeng i denne sammenheng at fremveksten av miljøteknologibedrifter ikke bare er et resultat av FoU og gründervirksomhet. De fleste investeringene er resultat av "spin-offs" fra store og etablerte bedrifter. Virkemidlene må derfor ha som et av sine formål å stimulere store bedrifter til å investere i slike prosjekter. Mangelen på relevante og tilstrekkelige virkemidler er en alvorlig begrensning.

b) SIVA

En virkemiddelrolle kan i hovedsak håndteres på to måter:

- Den forvaltningsmessige og finansielle rollen som omfatter bevilgning av penger, tilskudd og lån.
- Pådriverrollen, som forutsetter et bredt nettverk som oppfanger muligheter på markedene, nye teknologier og ny kompetanse. Deretter går man inn og forsterker mulighetene med ressurser innen ledelse, kompetanse, nettverk og kapital.

Pådriverrollen blir særlig viktig for å styrke norsk næringslivs evne til å utnytte de mulighetene som åpner seg blant annet som følge av nye teknologiske løsninger og av miljørevolusjonen. Det bør således skilles mellom **aktive** og **passive** virkemidler. De aktive virkemidlene er særlig påkrevet i nyskappingsprosesser, i utvikling av nye næringsområder med umodne markeder og i prosesser der formålet er å bidra til å skape nye næringsklynger eller å forsterke eksisterende klynger.

For å styrke norsk næringslivs konkurranse- og utviklingsevne er det i dagens situasjon ikke tilstrekkelig bare å styrke rammevilkårene. Det er også behov for et eller flere organer som kan være en pådriver i arbeidet med å skape nye allianser, nye samarbeidskonstellasjoner og legge grunnlag for nye løsninger. Det mest uheldige av alt er organer som velger de bestående løsningene fordi ingen har gitt dem oppskriften for hvordan de nye løsningene skal se ut. Pådriverrollen blir særlig viktig i det paradigmeskiftet som norsk næringsliv og det norske samfunnet står foran som følge av den kommende miljørevolusjonen.

SIVAs arbeidsoppgaver og rolle gjør det lettere for SIVA å spille en pådriverrolle enn Innovasjon Norge. Det er behov for en analyse av hvordan en slik pådriverrolle kan styrkes.

SIVAs styrke er et stort nettverk, lang erfaring fra nettverksbygging og klyngeutvikling. SIVA har også i lengre tid spilt en aktiv og vellykket pådriverrolle gjennom sine eiendomsinvesteringer. Det er imidlertid behov for at pådriverrollen utvides til også å omfatte investeringer i form av kapital og kompetanse på nye næringsområder. En slik pådriverrolle er imidlertid avhengig av at SIVA får økonomisk armslag til å gå inn med investeringer på nye og kommersielt spennende områder som kan gi avkastning på sikt. Miljøteknologi er et slikt område.

Det bør derfor vurderes å gi SIVA en rolle i de nye miljøteknologiordningene som nå er i ferd med å komme på plass. Begrunnelsen er at SIVA har større forutsetninger for å spille den ønskede pådriverrollen enn Innovasjon Norge.

c) *Enova*

Enova har ansvaret for å administrere støtteprogrammer innen omlegging til fornybar bruk og produksjon av energi. Enova er det organ innen virkemiddelapparatet som har flest økonomiske ressurser til rådighet. Utfordringen er mangel på samsvar mellom virkemidler og behov. Som eksempel kan nevnes at det blir gitt støtte ved konvertering fra oljefyr til ren energi. Derimot blir det ikke gitt støtte hvis man legger inn ren energi direkte.

Et av Enovas store satsingsområder er energieffektivisering av bygg. To offentlige utvalg har de siste to årene avgitt innstillinger som fremmer forslag til tiltak som kan bidra til en halvering av energiforbruket i byggenæringen frem til 2040. Byggenæringen står for omkring 40 % av det samlede energiforbruket både i Norge og i andre europeiske land.

Problemet med å gjennomføre slike tiltak er at byggenæringen er en svært fragmentert næring med sprikende interesser, økonomisk evne og vilje til å gjennomføre nødvendige tiltak. For å realisere disse tiltakene må en eller flere av de ledende bedriftene gå i spissen og være villig til å satse stort og helhetlig på helt nye løsninger.

Selvaag Gruppen har gjort kjent at de ønsker å spille en slik forbilderolle. En slik rolle krever at det satses stort nok. Selvaag Gruppen har derfor tatt utgangspunkt i utbyggingen av en hel bydel. Det settes her som mål å utvikle nye miljøløsninger som ligger godt i forkant av det som planlegges både nasjonalt og internasjonalt.

Enova har uttrykt stor begeistring for både ideen og planene. Deres problem er at deres ordninger er for små til å understøtte et så stort prosjekt, de har en innretning som langt på vei er irrelevant og de mangler den helhetlige kompetansen som dette prosjektet krever.

Dette forteller at også Enova bør omstilles til å møte nye behov. Enova bør gis anledning til å spille pådriverrolle innen feltet fornybar energi. Målet er å kunne spille en aktiv rolle for å legge grunnlaget for ny næringsvirksomhet.

Det er videre sterkt ønskelig at det skjer en samordning mellom den foreslåtte pådriverrollen innen miljøteknologi og fornybar energi. Det tilsier en økt samordning mellom Enova og SIVA.

3. Konklusjon

Det er en grunnleggende svakhet ved evalueringene av virkemiddelapparatet at de kun vurderer de historiske erfaringene. Aldri før i vår historie har norsk næringsliv og det norske samfunn opplevd så raske endringer i våre omgivelser i form av ny teknologi, nye konkurrentland og som følge av miljørevolusjonen. Dette krever nye omstillinger i politikk, økonomi og næringsliv.

Det betyr at gårsdagens løsninger i økende grad blir irrelevante i forhold til morgendagens behov. Dette er en problemstilling som bør analyseres videre. Blant annet kan det bety at det er behov for en grunnleggende fornyelse av virkemiddelapparatet og at Innovasjon Norge, SIVA og Enova i en helt annet grad enn i dag bør spille en pådriverrolle i arbeidet med å finne nye løsninger og virkemidler.

Med hilsen
FORUM FOR MILJØTEKNOLOGI
Per Morten Vigtel

pmv@voxpolitica.no