

Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.:
2021/332478

Oslo, 30.03.2022

Innspill til utredning om Bionova

Innovasjon Norge mener at Bionovas målsetting om reduserte klimagassutslipp må sees i sammenheng med regjeringens målsetting om en reduksjon på 55 prosent av klimautslipp innen 2030¹. Skal Norge lykkes med det er det behov en styrket innsats i flere deler av verdikjeden. Dette gjelder også kjeden fra FoU til kommersialisering, skalering av løsninger og investeringer.

Innovasjon Norge mener Bionovas oppgaver og organisering må sees i sammenheng med de aktører, satsninger og ordninger som finnes i dag, for å ivareta brukervennlighet og effektivitet. I tillegg bør en etablering av Bionova sees i lys av regjeringens ambisjon om å forenkle virkemiddelapparatet.

Innovasjon Norge har en rekke relevante ordninger som med økte rammer, og tilpasset mandat, kan bidra til å nå målene om reduserte klimagassutslipp og økt verdiskapingen basert på biomasse. Det er også de siste årene etablert en rekke samarbeid innen det grønne området, som bla er fulgt opp av oppdraget Grønn Plattform gitt til Forskningsrådet, Innovasjon Norge og SIVA i forbindelse med krisepakken våren 2020. Grønn plattform-porteføljen fra 2021 omfatter også landbrukssektoren. Et samarbeid som ytterligere kan styrke innsatsen for et mer bærekraftig landbruk.

Innovasjon Norge ser samtidig at det er behov for stimuleringstiltak overfor den enkelte bonde, som vi ser kan løses ved en ny kompensasjonsordning rettet mot det enkelte gårdsbruk for å ta i bruk eksisterende miljøvennlige løsninger i driften. En slik kompensasjonsordning kan opprettes som en selvstendig løsning som for eksempel kan ha en innretning tilsvarende produksjonstilskuddene som håndteres av Landbruksdirektoratet i dag.

Innovasjon Norge mener at Bionovas virksomhet bør avgrenses til klimatiltak som en kompensasjonsordning rettet mot det enkelte gårdsbruk i landbrukssektoren. Innovasjon Norge mener at målsettingen om økt verdiskaping og biobasert næringsutvikling best kan nåes gjennom å styrke og videreutvikle eksisterende virkemidler.

Vi ser fram til den videre prosessen, og svarer gjerne på spørsmål ved behov.

¹ Hurdalsplattformen

Med vennlig hilsen
for Innovasjon Norge

Håkon Haugli
Administrerende direktør

Marte Lunde Tobro
Avdelingsleder

Vedlegg: 1

Vedlegg 1

I Hurdalsplattformen presenterer regjeringen sine klimamål. Norske utslipp skal kuttes med 55 prosent mot 2030 og være netto nullutslipp i 2050. For å nå klimamålene er det avgjørende å få på plass tiltak raskt. Bionova er et slikt tiltak, i utgangspunktet var Bionova tenkt å bidra til å redusere klimagassutslippene i landbruket. I budsjettforliket med SV ble mandatet utvidet til også å omfatte utvikling av næringsvirksomhet i Norge til knyttet til landbruk, skogbruk og havbruk².

Regjeringen ber om innspill knyttet til:

- Hvilke kjerneoppgaver bør Bionova ha?
- Hvilke utfordringer løses ikke gjennom dagens virkemidler?
- Hvordan kan Bionova organiseres for best mulig målretting av innsatsen, størst mulig brukervennlighet og kostnadseffektivitet?
-

Innovasjon Norge har i dette innspillet valgt å ta utgangspunkt i de åtte kriteriene for god virkemiddelbruk³ og behovet for et enklere virkemiddelapparat som kom fram i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet⁴.

I den første delen av dette innspillet tar vi utgangspunkt i de to formålene som er skissert for Bionova i Hurdalsplattformen og forliket, og diskuterer markedssvikten og utfordringer som ikke løses i dag knyttet til begge formålene.

I del 2 ser vi løsninger på disse utfordringene, både der vi ser at det ikke finnes en løsning i dagens virkemiddelapparat og hvilke verktøy som eksisterer i dag som gode løsninger. I del 3 diskuterer vi organiseringene som er relevante for klimatiltakene i denne næringen. Organisering drøftes med bakgrunn i at det i dag finnes flere aktører, satsinger og ordninger som retter seg mot de samme områdene som er skissert som mulige formål med Bionova. Regjeringens ambisjon om å gjøre det enklere for næringslivet/brukerne å finne frem i det næringsrettede virkemiddelapparatet er et viktig premiss sett i forhold til spørsmålet om organisering.

1. To hovedformål

Budsjettforliket innebar at Bionova fikk to formål. Bionova skal være et verktøy for å bidra til klimatiltak i jordbruket og Bionova skal bidra til innovasjon og verdiskaping innen bioøkonomien knyttet til jordbruk, skogbruk og havbruk. De to formålene er knyttet til ulike markedssvikter og hvor det er behov for ulike tiltak.

Det offentlige kan gå inn med virkemidler når det finnes en markedssvikt. Markedssvikter oppstår når markedet ikke klarer å allokere ressursene mest effektivt til gode for samfunnet. Forurensing og klimagassutslipp er eksempler på negative eksterne virkninger som påfører samfunnet en kostnad som markedet ikke tar hensyn til. For å korrigere slike markedssvikter kan det offentlige gjøre inngrep, enten ved å prise den negative virkningen f.eks. CO₂-avgifter eller gi insentiver for å ta i bruk mer miljøvennlige løsninger. Når det offentlige gjør inngrep bør det være ved bruk av virkemidler som faktisk evner å redusere konsekvensene av markedssvikten.

1.1. Klimatiltak i landbruket

Markedssvikten er at den enkelte bonde påfører samfunnet en kostnad gjennom utslipp av klimagasser. Samtidig har de ikke tilstrekkelig med insentiver til å investere i grønne løsninger fordi kostnaden for samfunnet ikke belastes den enkelte bonde direkte. For gårdsdriften vil det som regel

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-onsker-innspill-om-bionova/id2901334/>

innebære en ekstrakostnad å investere i grønne løsninger fordi de ofte er dyrere enn eksisterende løsninger, eller det er usikkerhet i hvor god effekt de vil gi. Det er heller ikke gitt at man kan ta høyere priser for mer klimavennlig produksjon og produkter til sluttbruker. Det eksisterer altså en markedssvikt som hemmer samfunnet i å nå sine mål, og det er et tydelig behov for virkemidler som bidrar til å korrigere denne markedssvikten. Med dette som utgangspunkt er det for landbruket en markedssvikt som vil kreve ekstra tiltak, se klimaavtalen mellom jordbruket og staten, og som regjeringen nå ønsker å følge opp med Bionova-forslaget.

1.2. Biobasert næringsutvikling

Bionova skal også bidra til næringsutvikling innebærer at andre typer markedssvikt kan være relevante. Generelt har bedrifter for lite insentiver til å investere i FoU (f.eks. økt bruk av biomasse) fordi det er en risiko knyttet til avkastningen på disse investeringene. Dermed får man en underinvestering sett i forhold til hva som kan være samfunnsmessig ønskelig. En annen utfordring er knyttet til asymmetrisk informasjon om muligheter og løsninger som øker risikoen og begrenser private investeringer sett i forhold til hva som er ønskelig.

2. Klimatiltak og næringsutvikling

Bionova er tiltenkt å ha to forskjellige formål som retter seg mot ulike målgrupper og markedssvikter. En grunnleggende forutsetning for etableringen av virkemidler er at det i dag ikke finnes andre virkemidler som retter seg mot samme markedssvikt og målgruppe og/eller er bedre i stand til å oppfylle målet, i dette tilfelle Bionovas mål, jf. kriterier for god virkemiddelbruk⁵.

For å nå målet om næringsutvikling mener Innovasjon Norge at det finnes gode verktøy i dag, både hos Innovasjon Norge selv, og ordninger hos andre aktører. Dette inkluderer ordninger for investeringer, utvikling av nye produkter og skalering. Mange av de eksisterende ordningene er ikke forbeholdt spesielle næringer, men er utformet næringsnøytralt. For å oppnå utvikling i næringslivet for alle målgruppene skissert i plattformen og forliket, vil generelle ordninger gi en mer effektiv ressursallokering enn mer spissede tiltak. Dette reduserer også risikoen for at prosjekter faller utenfor. Innovasjon Norge ser samtidig at det er behov for at eksisterende ordningene styrkes og tilpasses for at vi skal nå målene. De generelle ordningene brukes også i dag til spissede tematiske innsatser når det er behov og tidsaktuelt.

Innovasjon Norge ser likevel et behov for en ny kompensasjonsordning for å stimulere til bruk av eksisterende løsninger til f.eks. endret produksjon og dyrkingsmetoder.

I det følgende beskriver vi foreslått innretning og endringer for både eksisterende ordninger og det nye foreslåtte tiltaket.

2.1. Kompensasjon for økte kostnader til klimatiltak

Kompensasjonsordningen bør settes opp som en forenklet søknadsbasert løsning der man får støtte gitt at et sett kriterier er oppfylte. Utmåling av støtten kan baseres på faste satser med utgangspunkt i en reduksjon av klimagassutslipp og gjennomførte tiltak. En slik ordning vil kunne gi støtte til en rekke ulike tiltak og vil være lett tilgjengelig for den enkelte bonde.

Eksempler på klimatiltak som gjelder mange gårdsbruk og som kan kompenseres på generelle kriterier for å nå klimamålene er:

- Binding av karbon med biokull som blandes inn i jorda – kompensasjon av kostnader til utkjøring og innkjøp
- Nye vekster, endret jordbehandling, bedre utnyttelse av husdyrgjødsel ol. – kompensasjon for økte kostnader
- Ta i bruk biodrivstoff og biogass til transportformål

⁵ Se Meld St 22 (2011-2012) Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og Siva og de åtte kriteriene for god virkemiddelbruk

2.2 Investeringsstøtte til miljø- og klimatiltak

Investeringsstøtte krever en nærmere individuell vurdering av klimanytte og praktisk/økonomisk gjennomføringsevne for prosjektet. Dette fordi det sannsynligvis gjelder større beløp og for å prioritere midlene mot de tiltakene som gir størst effekt. Eksempler på klimatiltak der støtte innvilges etter individuell vurdering – typisk investeringsstøtte:

- Investering i klimavennlig teknologi, anlegg og løsninger på den enkelte gård – dette kan være klimavennlige bygg, anlegg for gjødselseparering/produksjon, elektrifisering av kraftkrevende oppgaver der det i dag benyttes fossil energi.

Det er viktig at slike tiltak prioriteres etter klimaeffekt og at det er løsninger som passer på gården som kan gjennomføres økonomisk og praktisk. Dette er prosjekter som har mange fellestrekk med de vurderingen Innovasjon Norge gjør på IBU-midlene og Verdiskapingsprogram for fornybar energi og teknologi i landbruket (VSP), og kan ses i sammenheng med disse. I flere av prosjektene er det også aktuelt å bruke lån som en del av finansieringen – lån som får sine rammer fra NFD.

Søknadsomfanget øker til VSP og det er åpenbart behov for programmer som støtter investeringer i fornybare klimavennlige løsninger. De siste årene har bevilgningen fra departementet vært brukt opp tidlig i året, og rammen for 2022 ble brukt opp allerede i februar. Programmet kan videreutvikles til å støtte de tiltakene som er synliggjort for å nå klimamålene og programmet er et godt eksempel på hvordan behovet for støtte til klimainvesteringer kan løses gjennom utvikling av eksisterende virkemidler.

2.3 Styrking av eksisterende ordninger innenfor næringsutvikling

Innovasjon Norge har flere miljø- og klimarettede ordninger som skal støtte opp under utvikling av miljø- og klimaløsninger⁶ og bidra til etablering av nye industrier⁷. Noen er forbeholdt landbruket⁸, andre er næringsnøytrale der også bønder og bedrifter i landbrukets verdikjeder er blant søkerne i dag. For å oppnå næringsutviklingen er det viktig å kunne følge bedriftene fra utvikling til marked og tilby de riktige ordningene til riktig tid. Den samlede verktøykassen Innovasjon Norge besitter inkluderer tilskudd og låneprodukter som kan benyttes mot biobaserte verdikjeder og kan med tydelig mandat og nye midler gi rom for å støtte aktuelle prosjekter med det formålet som Bionova har.

Glommen Skog SA har utviklet teknologi på å hente ut protein fra skogsflis som kan benyttes i kraftfor til storfe. Etter mange år med testing og utvikling med støtte fra bioøkonomiordningen og miljøteknologiordningen i Innovasjon Norge ble første fullskala anlegg bygd av Norsk Skogsmelasse AS. Prosjektet fikk innvilget lån for å bygge fabrikken fra Innovasjon Norge høsten 2021.

I tillegg til finansielle virkemidler bruker næringene også Innovasjon Norges rådgivingsapparat og kompetansetjenester. For bedrifter som når det internasjonale markedet har Innovasjon Norge en rolle som koblingsmekanisme mellom relevante finansieringskilder i EU-systemet og norske bedrifter med store kapitalbehov. Dette er finansieringsordninger som enten er komplementære til eller forsterker Innovasjon Norges egne tjenester.

DigiFarm og N2Applied - to norske agritech-selskap hentet i 2021 210 mill. kroner fra Horisont Europa og EIC. Digifarm fikk 60 mill. kroner til videre utvikling av digitale løsninger for landbruk hvor de bruker satellittdata og AI og N2Applied fikk 150 mill. kroner. Deres forretningsidé er å redusere utslipp fra matproduksjoner ved å gjøre om husdyrmøkk til fullverdig gjødsel. Bedriftene har benyttet seg av flere av Innovasjon Norges tjenester.

⁶ Miljøteknologiordningen og bioøkonomiordningen

⁷ Grønt investeringstilskudd, generelle distriktsvirkemidler og grønne lån

⁸ Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologi i landbruket (VSP)

Fordelene med bred innretning på tjenesteporteføljen og mulighetene til å støtte bedrifter gjennom hele løp er at man også fanger opp tverrsektorielle prosjekter. Innovasjon Norge har de siste årene jobbet målrettet med agritech-næringen, og det har vært en gledelig vekst i antall teknologiselskaper som leverer innovative og bærekraftige produkter og løsninger til jordbrukssektoren. I løpet av de tre siste årene har Innovasjon Norge gitt i overkant av 125 mill. kroner i tilskudd⁹ til utviklingsprosjekter som i stor grad er knyttet til sensorer, digitalisering, automasjon og robotisering. Denne type løsninger er relevante for å ta landbruket i en mer klimavennlig retning og må ses i sammenheng med næringsutvikling, både nasjonalt og internasjonalt.

Det er kombinasjonen av både kompetanse og kapital som gir disse ordningene styrke. Men det er også alltid rom for forbedringer. En rekke av de ordningene Innovasjon Norge tilbyr innen biobasert næringsutvikling har svært høy etterspørsel og det er klart behov for utvidede rammer.

Innovasjon Norge ser også et behov for eventuelle utvidelser av innretningene slik at de i større grad åpner opp for f.eks. biomassebaserte sirkulærprosjekter. Prosjekter som ikke kvalifiserer i dag består ofte av flere aktører som er gjensidig avhengig av hverandre for å lykkes, men der innovasjonshøyden hos den enkelte aktør er for lav til å få støtte, de samme prosjektene har også ofte utfordringer med å skaffe risikoavlastning i form av privat kapital. Det innovative i disse prosjektene er «sammenkoblingen» mellom bedriftene for å f.eks. sikre tilstrekkelige biomasse/(rest)råstoff. De samme prosjektene har også ofte utfordringer med å skaffe risikoavlastning i form av privat kapital.

2.2. Samarbeid i virkemiddelapparatet

Det er et tett og operativt samarbeid i virkemiddelapparatet, mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og Enova, der målet har vært å gi kunder finansieringsløsninger som skaper mer forutsigbarhet i behovet for langsiktige løsninger for utviklingsprosjekt i verdikjeden forskning til markedsintroduksjon. Disse samarbeidene har kommet i stand for å sikre tilstrekkelige midler og en sømløs overgang mellom ulike virkemidler og aktører på vei til fullskala bruk.

Forskningsrådet, Innovasjon Norge har siden 2008 hatt et samarbeid innen grønn vekst, et samarbeid som på begynnelsen av 2022 er styrket og utvidet ved en fornyet samarbeidsavtale som nå også omfatter Gassnova og SIVA. Avtalen trekker opp en arbeidsmetodikk for å identifisere evt behov ekstra innsats som kan løses ved samarbeid mellom virkemiddelaktører, etter kunnskapsbasert vurdering/gjennomgang av eksisterende porteføljer og behov. En slik gjennomgang kan f.eks resultere i en utlysning. Slik Innovasjon Norge ser det vil denne typen samarbeid være viktig for å kunne nå Norges klimamålene, sikre et bærekraftig landbruk og hente ut det verdiskapingspotensialet¹⁰ som ligge i økt bruk og foredling av biomasse.

3. Organisering

Regjeringens ambisjon om å gjøre det enklere for brukerne å finne frem i det næringsrettede virkemiddelapparatet er en viktig premiss sett i forhold til spørsmålet om organisering. Innovasjon Norge har her et oppdrag om å opprette «en dør inn» til virkemiddelapparatet for å bidra til enklere behandling av søknader om midler fra næringslivet. En pilot ble lansert i februar 2022¹¹.

En annen viktig punkt er ønsket om å få på plass tiltak for raske utslippskutt¹². Siden de to formålene og i forlengelsen tiltakene har ulik innretning, velger vi å dele diskusjonen om organisering i to.

⁹ Bioøkonomiordningen, Miljøteknologiordningen og distriktstilskudd

¹⁰ Regjeringens arbeide med Grønt industriløft vil også kunne være relevant fremover

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-skal-norge-bli-en-gronn-industrigigant/id2898957/>

¹¹ <https://www.innovasjon norge.no/no/om/nyheter/2022/na-apner-vi-en-dor-inn-til-virkemiddelapparatet/>

¹² Hurdalsplattformen

3.1. Organisering for en kompensasjonsordning

For en kompensasjonsordning som omfatter alle bruksstørrelser vil tilgjengelighet og enkelhet være viktig, i tillegg mulighet for å behandle et stort antall søknader og utbetalinger til en lav kostnad. I sum kan det tilsa en nettbasert løsning. Det vil slik Innovasjon Norge ser det være en fordel om kundene kan benytte kjente systemer, som for eksempel en del av produksjonstilskuddene som håndteres av Landbruksdirektoratet i dag.

3.2. Organisering av investerings- og næringsutviklingstiltak

Innovasjon Norge og andre virkemiddelorganisasjoner har allerede en rekke ordninger som helt eller delvis retter seg mot de samme målgruppene og formålene som er skissert for Bionova. En økning av de økonomiske rammene og tilpasninger av innretningen der det er behov for det vil i mange tilfeller være tilstrekkelig og mer effektivt/hensiktsmessig for å kunne nå målsettingen om næringsutvikling.

Innovasjon Norge har allerede en stor portefølje og et stort fagmiljø innenfor feltet. Bare i landbruk og havbruk arbeider det ca. 50 personer fordelt på Innovasjon Norges ti regionkontor. De har etablert en god og tett kontakt med næringene. I tillegg har Innovasjon Norge saksbehandlingssystemer og søknadsvurderingskriterier som vil enkelt kunne tilpasses tiltak/ordninger knyttet til biobasert næringsutvikling.

Vi finner landbruk, skogbruk og havbruk over hele landet. Nærhet og muligheten til å diskutere et behov, en forretningside eller et innovasjonsprosjekt spiller en langt viktigere rolle i næringsutvikling. Innovasjon Norge kan gjennom regionkontorene følge bedriftene etter hvert som behovene endrer seg og et bredt sett virkemidler bidra til å realisere bedriftens potensial.