

# Etablering av Bionova

## **Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe**

Rapportens kap 8, som omtaler budsjettmessige forhold, samt enkelte andre departementsinterne vurderinger i rapporten er unntatt offentlighet med henvisning til Offentleglova §15, 1. ledd og §22,

## Innhold

Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	11
1.1 Arbeidsgruppens mandat.....	11
1.2 Arbeidsgruppas forståelse av oppdraget.....	12
2 Oppsummering av innspill fra eksterne aktører.....	15
3 Hvilke utfordringer skal løses?.....	17
4 Hvilke virkemiddelaktører og relevante virkemidler har vi i dag?.....	20
4.1 Ulike virkemidler kan bidra til ønsket endring.....	20
4.2 Dagens virkemiddelapparat.....	22
4.3 Nærmere om samarbeid mellom virkemiddelaktører.....	32
4.4 EØS-avtalens regler om statsstøtte.....	33
5 Forslag til mål og virkeområde for Bionova.....	36
5.1 Forslag til målstruktur.....	37
5.2 Nærmere om delmål 1.....	38
5.3 Nærmere om delmål 2.....	39
5.4 Vurdering av Bionovas portefølje.....	41
5.5 Områder og virkemidler som kan vurderes inkludert i Bionova.....	43
5.6 Oppsummering av anbefalinger om målstruktur og portefølje.....	46
6 Organisering.....	48
6.1 Mandatets rammer for organiseringen.....	48
6.2 Kriterier for vurdering av organisering.....	48
6.3 Arbeidsgruppas vurdering av de to organiseringsalternativene.....	50
6.4 Vurdering av aktuelle virksomheter for integrert løsning.....	56
6.5 Anbefalinger for organisering.....	60
7 Lokalisering.....	63

7.1	Vurdering av retningslinjene for statlig lokalisering.....	63
8	Finansiering .....	68
8.1	Ressursbehov.....	68
	Vedlegg 1 Oversikt over innspillsaktører .....	73
	Vedlegg 2 Lokaliseringsalternativer .....	74

## Sammendrag

En interdepartemental arbeidsgruppe bestående av representanter fra LMD, NFD, KLD, KDD og FIN har utredet ulike alternativer for etablering av Bionova. Arbeidsgruppen har vurdert og gitt anbefalinger som omfatter mål og virkeområde, organisering, lokalisering, finansieringsform og ressursbehov for Bionova.

Det er arrangert to innspillmøter og arbeidsgruppen har mottatt 86 eksterne innspill som har inngått som et grunnlag for arbeidsgruppens vurderinger.

Arbeidsgruppen har følgende anbefalinger:

### Forslag til mål og virkeområde for Bionova

Arbeidsgruppen anbefaler at følgende målstruktur legges til grunn for Bionova:

**Formål:**

Bionova skal være et verktøy for å nå Norges klimamål for 2030 og målet om å være et lavutslippssamfunn i 2050 ved å bidra til reduserte klimagassutslipp og økte karbonopptak og -lagring, samt verdiskaping gjennom overgang til en mer sirkulær bioøkonomi basert på fornybare biologiske ressurser fra land og hav.

**Delmål:**

Bionova skal bidra til

1. Reduksjon av klimagassutslipp og økt opptak og lagring av karbon i jord på gårdsnivå
2. Økt verdiskaping gjennom en mer ressurseffektiv og sirkulær bioøkonomi

Det presiseres at det er omstillingsmålet og Norges lovfestede klimamål som ligger til grunn i formålet for Bionova.

Arbeidsgruppen anbefaler videre at følgende føringer/avgrensninger legges til grunn for Bionovas mandat:

- Bionovas målgruppe er jordbruksforetak samt den biobaserte industrien.
- Bionovas virkemidler skal omfatte utviklingsrettede tiltak for bedrifter, hovedsakelig knyttet til investering, mobilisering, nettverksbygging og markedsstimulering.
- Det gis ikke støtte til driftsrettede tiltak.
- Bionovas virkemidler bør være mest mulig teknologinøytrale.
- Bionovas støtteordninger bør basere seg på antatt oppnådde resultater.

- Bionovas virkemidler bør være søknadsbaserte etter åpen konkurranse. Det etableres ikke vilkårsbaserte («rettighetsbaserte») tilskuddsordninger i Bionova nå.
- Det gis ikke støtte til forskningsaktivitet, men det må legges til rette for god dialog med øvrig virkemiddelapparat, herunder forskningsaktører-
- Tiltak og investeringer skal ha minst mulig negativ effekt på naturverdier og miljømål.
- Det bør overlates til Bionova å utarbeide forslag til et mål- og resultatstyringssystem i tråd med Bionovas målstruktur.

Arbeidsgruppen anbefaler at det bør settes i gang en utredning om behov og muligheter for utforming av støtte til landbruket for overgang til fossilfri maskinpark. Her bør vurderinger rundt vilkårsbaserte tilskuddsordninger inngå. Bionova bør selv få ansvaret for en slik utredning.

Arbeidsgruppen mener det er fornuftig å legge opp til et noe smalere mandat i en oppstartsfase, og deretter vurdere en opptrapping av innsatsen over tid. Generelt sett vil arbeidsgruppen peke på at jo flere områder som innlemmes i Bionovas portefølje, jo mer krevende vil det bli å prioritere innenfor en gitt budsjetttramme. En utvidelse vil derfor først og fremst avhenge av hvor store de økonomiske rammene til Bionova skal være. Det er pekt på enkelte områder som omfattes av forslag til formål, og som arbeidsgruppen mener det er nærliggende å vurdere å inkludere i Bionovas portefølje på sikt. Utover dette bør Bionova selv komme med innspill til videre utvikling av sitt virkeområde og sin virkemiddelportefølje. Når Bionova er etablert og har virket i noe tid, vil det være naturlig å be dem om å evaluere virkemiddelbruken og vurdere ev. behov for endringer i virkemiddelporteføljen.

### **Organisering av Bionova**

Arbeidsgruppen anbefaler at Bionova etableres som en enhet under Innovasjon Norge, og i tilknytning til et regionskontor.

To alternativer for valg av organisering er utredet:

1. En ny organisasjon
2. En integrert del av en eksisterende virkemiddelaktør
  - a. Datterselskap under virkemiddelaktør
  - b. Helintegrert løsning i virkemiddelaktør, som divisjon, avdeling, portefølje, satsingsområde eller liknende

Innovasjon Norge (IN), Enova og Landbruksdirektoratet er vurdert som aktuelle for en integrert løsning.

Følgende kriterier er lagt til grunn for vurdering av organiseringsalternativene:

- Infrastruktur og systemer
- Kompetanse og fagmiljø
- Forvaltningseffektivitet, herunder tilskuddsforvaltning, styring og rapportering
- Oppstart, kostnader og operasjonell kapasitet
- Kostnadseffektivitet (driftsfasen)
- Formålseffektivitet og oppgaveløsning

Arbeidsgruppen anbefaler at Bionova etableres som en integrert del av en eksisterende virkemiddelaktør. Dette begrunnes i at etablering av en selvstendig enhet vil være vesentlig mer kostnadskreven, at etableringen vil ta lengre tid, at risikoen knyttet til etablering og drift vil være relativt stor og at en slik løsning vil gi et mer uoversiktlig og fragmentert virkemiddelapparat, med mulig redusert sannsynlighet for måloppnåelse.

Av de ulike alternativene for integrert løsning peker integrering med IN seg ut som den beste løsningen. IN forvalter allerede en rekke virkemidler og programmer som ligger tett opp mot de formålene Bionova skal ha. Dette gjelder for eksempel Bioøkonomiprogrammet og Verdiskapingsprogrammet for fornybar teknologi og teknologiutvikling i landbruket (VSP fornybar) og miljøteknologiordningen. IN deltar også på flere samarbeidsplattformer, for eksempel grønn plattform, som sikrer koblingen mot utvikling, innovasjon og forskning. IN har også ansvaret for «en dør inn-løsningen» for bedrifter som skal søke om tilskudd, og som hele det næringsrettede virkemiddelapparatet skal benytte seg av. Videre er IN et selskap som i dag har oppdrag fra flere departementer. Til forskjell fra Enova og Landbruksdirektoratet vil en integrering av Bionova derfor i begrenset grad forstyrre styringsstrukturen i IN vesentlig.

Både forvaltningseffektivitet, kostnadseffektivitet, formsålseffektivitet, oppstartseffektivitet, systemer og kompetanse/fagmiljø blir ivaretatt gjennom en integrert løsning med IN. Videre vil løsningen gi betydelige synergieffekter gjennom muligheten til å knytte sammen tilbud til bedriftene, mobilisering og kundekontakt på tvers av virkemidler og porteføljer. Løsningen vil også ivareta arbeidet med forenklingen av virkemiddelapparatet.

IN har regional tilstedeværelse i hele landet, og kan dermed tilby nærhet til brukerne av ordningene og dra veksel på organisasjonens samlede kompetanse uavhengig av hvor i landet Bionova blir lokalisert.

En integrering i IN kan skje gjennom etablering av et datterselskap eller full integrering i IN, men synliggjort som en egen enhet. Brukervennlighet, kostnadseffektivitet og måloppnåelse er også avhengig av valg av integreringsmodell, der etablering av en egen enhet i IN har en vesentlig høyere score på de fleste parameterne enn datterselskapsmodellen, med unntak av grad av synlighet utad. En egen enhet i IN kan likevel fremstå som svært synlig utad, med egen leder og kan markedsføres under eget merkenavn på samme måte som IN gjør med for eksempel reiselivsoppdraget/Visit Norway i dag. IN har lang erfaring med å bygge og forvalte egne varemerker/kjennetegn.

### **Lokalisering av Bionova**

*For en integrert løsning med Innovasjon Norge har arbeidsgruppa vurdert de eksisterende regionskontorene for lokalisering. For en helt ny organisasjon er alle landets kommuner, utenom de største byene og Akershus vurdert.*

*Arbeidsgruppen har med bakgrunn i dette vurdert lokalisering i Ringsaker, Steinkjer, Ålesund, Bodø og Tromsø kommuner som aktuelle for en integrert løsning med Innovasjon Norge.*

*For etablering av en selvstendig organisasjon er kommunene Steinkjer, Tromsø, Hamar, Moss, Strand og Kinn vurdert som særlig aktuelle.*

I tråd med retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser, har arbeidsgruppa lagt til grunn at det er ønskelig med en beliggenhet utenfor de største byene og utenfor Oslo-området. Dette utelukker Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Akershus.

Arbeidsgruppa mener at lokaliseringen av Bionova må ta hensyn til de spesifikke behovene for fagmiljø, kompetanse/rekruttering og digital infrastruktur og at kostnader og kundekontakt/mobilisering henger sammen med organiseringsalternativ.

I vurderingene av lokalisering har arbeidsgruppa vektlagt følgende:

- Kompetanse, systemer og rekruttering for fag, administrasjon, juss og IKT
- Fagmiljø innen bio-næringer, landbruk miljø og klima

Det er lagt vekt på fagmiljø og arbeidsmarked gjennom statistikk for sysselsetting fra SSB for 2021 (tabell 13470: sysselsetting fordelt på næring og kommuner, NACE-koder for næringer og profesjoner), med vekt på landbruk, bio-næringer, naturvitenskap,

bioteknologi<sup>1</sup> og administrasjon (IKT, juss). I tillegg til sysselsetting er det lagt vekt på hvilke kommuner som har institusjoner innen landbruk, forskning og høyere utdanning, samt relevante etater, virkemiddelaktører eller næringsklynger.<sup>2</sup>

For rekruttering og innkjøp innen administrasjon, juss og IKT har man vektlagt størrelsen på kommunens arbeidsmarked, om den har universitet/høyskole, og sysselsettingstall for juss og IKT<sup>3</sup>. Eventuelt om den har nærhet til et større arbeidsmarked.

Behov for fysisk infrastruktur, kontorplasser eller nærhet til offentlige myndigheter vurdert som lite relevante kriterier for lokalisering av Bionova.

Mange av vurderingene knyttet til lokaliseringsoalternativene er de samme for integrert og selvstendig løsning, som gjør at noen kommuner er aktuelle ved begge alternativene. Ved lokalisering av selvstendig enhet kan man se bort fra eksisterende kontorstruktur og dermed gjøre noe friere vurderinger. Ved etablering av en selvstendig enhet må imidlertid kompetansebehov innen administrasjon, styring, etablering av saksbehandlingssystemer og IKT vektlegges sterkere enn ved integrering i IN. Dette gjør at forslag til lokalisering blir noe ulik for de to alternativene.

## **Finansiering**

Arbeidsgruppen har vurdert to alternativer for finansiering: En årlig bevilgning eller en fondsløsning. Begge alternativene innebærer at den statlige bevilgningen til Bionova vil skje over statsbudsjettet. Valget av finansieringsalternativ har betydning for både hvilke bevilgninger Bionova kan forplikte seg til og hvilke forutsetninger som settes for investeringene.

God prioritering av midlene på statsbudsjettet generelt og til jordbruket spesielt tilsier at Bionova bør finansieres ved en årlig bevilgning på statsbudsjettet. En årlig bevilgning vil gi et bedre utgangspunkt for reelle politiske prioriteringer i tråd med statens budsjetteringsprinsipper. Gitt at Bionova vil støtte prosjekter med flere års varighet, vil det være naturlig at dette, på vanlige måte, håndteres gjennom tilsagnsfullmakter. Finansiering gjennom ordinære årlige bevilgninger over statsbudsjettet, i kombinasjon med tilsagnsfullmakter, vil også være i tråd med hvordan flere tiltak under IN håndteres. Dersom man går for en løsning der Bionova integreres i IN, slik arbeidsgruppen

---

<sup>1</sup> NACE-koder: landbruk = 01, skogbruk = 02, havfiske = 03.1, havbruk = 03.2, næringsmiddel = 10, fôrproduksjon = 19.9, naturvitenskap = 72.19, biotek = 72.11

<sup>2</sup> Norsk landbruksrådgivning er til stede i hele landet og vil ikke være med i vurderingen

<sup>3</sup> Hhv. NACE-koder 69.1 og 62.0



anbefaler, vil dette alternativet da ha den fordel at budsjetteringen er likere øvrige tiltak i deres portefølje.

Dersom man likevel ønsker å sette opp en fondsløsning for Bionova vil det mest aktuelle være en løsning som ligner på den som er etablert for Enova.

Arbeidsgruppen mener en fondsmodell der det åpnes opp for at foretakene som mottar bevilgninger også betaler inn en sum til fondet årlig eller ved ulike tidspunkt, for eksempel etter modell fra Skogfond, ikke er aktuell. Dette innebærer i så fall en grad av selvfinansiering av Bionova, men det er kun investeringer som gir en forventet avkastning som minst tilsvarer alternative plasseringer som kan føres som formuesomplussing. Dette vil ikke være tilfelle for Bionova, noe som medfører at en «under streken-løsning» vil være en omgåelse av handlingsregelen og at innskudd til en fondsløsning i Bionova må inngå som en ordinær utgift, altså «over streken».

Det må tas stilling til om all finansiering skal skje gjennom en post på LMDs budsjett, eller om finansieringen i tillegg skal skje gjennom flere departementers budsjettposter, som i dag er tilfelle for finansieringen av tiltak innenfor IN

### **Portefølje og ressursbehov**

*Arbeidsgruppen foreslår at portefølje for Bionova ved oppstart omfatter to eksisterende ordninger, Bioøkonomiordningen og Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling (VSP fornybar).*

De to ordningene som foreslås å utgjøre kjernen av virkemidler i Bionova er i seg selv såpass fleksible at de samlet sett vil være gode verktøy for Bionova også fremover i tid, og kan justeres etter hvert.

Ved å legge Bionova under IN vil det være et beskjedent behov for økning i administrasjons- og gjennomføringskostnader. Det bør legges til grunn at leder/porteføljestyre for Bionovas oppdrag bør lokaliseres til det valgte distriktskontorer. Saksbehandling bør foregå som i dag, fordelt over hele landet, men med ledelse og andre nyopprettede stillinger lokalisert på det valgte regionskontoret. Ved tilførsel av flere ressurser i form av årsverk til Bionova vil det være overføring av ressurser fra hovedkontoret som er mest aktuelt.

Pågangen etter midler innenfor ordningene som er tenkt å utgjøre Bionovas portefølje tilsier at det kan være behov for å styrke disse. Budsjettbehov utover bevilgningen for

2023 bør vurderes med utgangspunkt i innspill fra Bionova, basert på erfaringer fra det første driftsåret.

# 1 Innledning

## 1.1 Arbeidsgruppens mandat

### **Bakgrunn:**

Med referanse til Hurdalsplattformen vil regjeringen "Oppfylle staten og landbrukets avtale om kutt av klimagassutslipp i landbruket ved hjelp av nye verktøy. Det viktigste nye verktøyet vil være etablering av Bionova, en finansieringsmekanisme til støtte for klimatiltak i landbruket."

Gjennom budsjettforliket med SV er rammene for Bionova beskrevet. "Bionova skal bidra til utvikling av næringsvirksomhet i Norge, reduksjon i utslipp av klimagasser og særlig til binding av karbon. Bionova skal sikre utvikling av bioøkonomien knyttet til landbruk, skogbruk og havbruk, herunder også bidra til biobasert sirkulærøkonomi, økt selvforsyning av fôr i landbruk og havbruk og utvikling av løsninger for at avfall fra havbruksnæringen kan brukes som ressurs. Tiltak skal innrettes slik at det gir bønder med ulike driftsstørrelser og driftsformer i alle deler av landet reell mulighet til å motta midler til klimatiltak på sin gård. Det skal som en del av utredningen vurderes om noen av dagens virkemidler kan legges inn under Bionova. Bionova finansieres utenfor jordbruksforhandlingene, og vil være et viktig virkemiddel for at jordbruket skal nå sine klimamål. Videre skal Bionova sikre økt verdiskaping og arbeidsplasser knyttet til bruk av biomasse i Norge. Bionova skal bidra til at skognæringen øker videreforedlingen av biomasse i Norge. Det er et mål at Bionova skal være operativt fra andre halvår 2022"

### **Mandat for arbeidsgruppen:**

Arbeidsgruppen skal vurdere ulike alternativer for etablering og organisering av Bionova og utarbeide forslag til et mandat for Bionova. Arbeidsgruppen skal spesielt vurdere punktene under, men står for øvrig fritt til å gjøre de vurderinger de mener er nødvendige. Utredningsinstruksen skal ligge til grunn for arbeidet. Det vises også til arbeidet med oppfølging av områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Det må gjøres en vurdering av hvordan Bionova kan etableres innenfor rammene av EØS-avtalen.

Rapport fra arbeidsgruppa, inkludert et forslag til mandat for Bionova skal ferdigstilles innen 30.06.2022 og skal ligge til grunn for behandling i augustkonferansen. Det skal gis en orientering om arbeidet i marskonferansen. Arbeidsgruppa må legge til rette for innspill fra eksterne aktører.

### *Innhold i Bionova*

Et hovedformål for Bionova skal være å bidra til kutt av klimagassutslipp i jordbruket. Arbeidsgruppen skal vurdere hvilke utfordringer Bionova skal løse og hvilke virkemidler som bør ligge til enheten. Dette innebærer både å vurdere behovet for nye virkemidler og å vurdere grensegangen mot eksisterende virkemidler og virkemiddelaktører for å sikre en mest mulig effektiv og målrettet virkemiddelbruk samlet sett.

### *Organisering*

Arbeidsgruppen skal vurdere ulike organisatoriske løsninger for Bionova. Vurderingen skal blant annet omfatte følgende alternativer:

- Etablere Bionova som selvstendig enhet.
- Etablere Bionova som en enhet tilknyttet eksisterende virkemiddelaktører, for eksempel Innovasjon Norge, Enova eller Landbruksdirektoratet eller et samarbeid/en programsatsing mellom disse.

For hvert av alternativene skal etableringskostnader og forvaltningseffektivitet vurderes. Det skal legges vekt på at Bionova skal være operativ så raskt som mulig, fortrinnsvis i løpet av andre halvår 2022.

### *Lokalisering*

Arbeidsgruppen skal vurdere ulike alternativer for geografisk plassering av Bionova. *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon* skal ligge til grunn. Det vises også til *Hurdalsplattformens punkter om lokaliseringspolitik*. Vurderingen må kobles til de aktuelle organisatoriske løsningene.

### *Finansiering*

Arbeidsgruppen skal legge frem et forslag til finansieringsform og budsjett for Bionova 2022, inkludert etableringskostnader. Det må videre legges frem et forslag til budsjett for Bionova i 2023.

## **1.2 Arbeidsgruppas forståelse av oppdraget**

Arbeidsgruppen oppfatter at oppdraget har tre hovedformål:

- Å utrede og foreslå en målstruktur og en virkemiddelportefølje for Bionova
- Å utrede og foreslå organiseringsform for Bionova
- Å utrede de økonomiske rammene for Bionova

Bionova har gjennom mange runder vært omtalt som et viktig verktøy for klimapolitikken i jordbruket, og dette skal være et hovedformål for Bionova. Med utgangspunkt i budsjettforliket med SV oppfatter arbeidsgruppa at rammene for Bionova er utvidet fra kun å gjelde klimatiltak i jordbruket, til å omfatte tiltak i hele bioøkonomien, inkludert skogbruks- og havbruksnæringen. Økt verdiskaping i bioøkonomien er en viktig forutsetning for økt satsing på klima- og miljøtiltak. «Nasjonal strategi for ein grøn sirkulær økonomi fra 2021» og Strategi for Bioøkonomi «Kjente ressurser uante muligheter» fra 2016 er lagt til grunn som et rammeverk for arbeidet og forståelsen av sirkulær bioøkonomi. Arbeidsgruppen har i utgangspunktet lagt til grunn at Bionovas innsats når det gjelder skog- og havbruksnæringen er knyttet til utviklingen av den sirkulære bioøkonomien, og at Bionova ikke skal ha en rolle når det gjelder råvareproduksjonen i disse næringene. Forståelsen i dette avsnittet legges til grunn for arbeidsgruppas vurderinger rundt målstruktur for Bionova.

Arbeidsgruppen har kartlagt hvilke utfordringer som skal løses på disse områdene og hvilke behov/tiltak de relevantene næringene har som eventuelt ikke dekkes av eksisterende virkemiddelportefølje. Med utgangspunkt i dette, samt forslag til målstruktur, har arbeidsgruppen gjort en vurdering av hvilken virkemiddelportefølje Bionova bør ha, det er også vurdert avgrensninger mot øvrige virkemiddelaktører slik at overlapp unngås. Arbeidsgruppen har videre vurdert ulike organiseringsformer og ulike alternativer til lokalisering av Bionova, samt anslått etableringskostnader for de ulike alternativene.

Regjeringen viser i Hurdalsplattformen til at det næringsrettede virkemiddelapparatet skal gjennomgås med sikte på forenkling, tilgjengeliggjøring og styrke ordningene som skal bidra til at norske bedrifter kan vokse. I den pågående gjennomgangen er det uttalt at det næringsrettede virkemiddelapparatet skal være omstillingsdyktig og tilpasset fremtidens næringsliv. Dette innebærer blant annet at den videre utviklingen av virkemiddelapparatet bør legge vekt på økt brukervennlighet, økt effekt fra virkemidlene, bedre og bredere kompetansemiljø og økt kostnadseffektivitet. Et viktig prinsipp er at det skal være én vei inn til det næringsrettede virkemiddelapparatet for brukerne. Dette ligger til grunn for arbeidsgruppas tilnærming til organisering av Bionova og grenseflater mot eksisterende virkemiddelaktører og virkemidler.

Utredningsinstruksen er lagt til grunn for arbeidet. I rapporten er det lagt opp til å besvare minimumskravene til utredningen, herunder;

- 1) Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2) Hvilke tiltak er relevante?
- 3) Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

- 4) Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5) Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- 6) Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Når det gjelder spørsmål om organisering og lokalisering er i tillegg *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tenesteproduksjon* lagt til grunn. Særskilte vurderinger knyttet til dette framgår av kapittel 6 og 7. Selv om retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser ligger til grunn for vurderingene knyttet til lokalisering av Bionova, understreker arbeidsgruppen at utflytting av statlige arbeidsplasser ikke er et selvstendig mål i mandatet. Slik arbeidsgruppen forstår mandatet er hensikten med utredningen å foreslå en virkemiddelportefølje og organiseringsform som gir mest mulig effekt for de målene Bionova skal nå, på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

### **1.2.1 Prosess i arbeidet**

Arbeidsgruppen har vært ledet av LMD ved avdelingsdirektør Kristin Orlund og har ellers bestått av deltakere fra LMD, NFD, KLD, KDD og FIN.

Det har vært avholdt 4 møter i SSU for å forankre arbeidsgruppens vurderinger opp mot politisk ledelse underveis.

Det er avholdt to innspillmøter. Arbeidsgruppen har mottatt 86 skriftlige innspill.

## 2 Oppsummering av innspill fra eksterne aktører

Det er gjennomført 2 innspillmøter der relevante organisasjoner fra næringsliv og andre interesseorganisasjoner ble invitert til å delta, samt relevante aktører fra virkemiddelapparatet. Det er videre mottatt 86 skriftlige innspill til prosessen.

Innspillene er gjort offentlig tilgjengelig på [LMDs sider på regjeringen.no](https://lmds.sider.på.regjeringen.no)

Fra aktører i tilknytning til jordbrukssektoren blir det vektlagt at tiltak knyttet til reduksjon av klimagassutslipp fra jordbruket bør prioriteres høyt.

Et annet gjennomgående innspill knytter seg til at Bionova bør være et viktig verktøy til omstilling til en biobasert sirkulærøkonomi/ bioøkonomi. Behov for økt tverrsektorielt samarbeid og helkjedeperspektiv vektlegges av mange.

Tiltaksområder det pekes særskilt på er utvikling av klimavennlig teknologi, overgang fra fossil til fornybar energi, utvikling av velfungerende verdikjeder for biogass/biokull/-restprodukter m.m., utvikling av norske fôrråvarer. Innspillene varierer mht. hvor i virkemiddelkjeden de hører hjemme, fra forskningsbaserte eller utviklingsrettede virkemidler til rettighetsbaserte kompensasjonsordninger ved omlegging til en mer klimavennlig drift (sistnevnte vektlegges hovedsakelig i tilknytning til jordbrukssektoren). Mange legger vekt på at Bionova må støtte oppskalering og kommersialisering av relativt moden teknologi.

Når det gjelder spørsmål om organisering peker et flertall av høringsinnspillene som har uttalt seg om dette, på viktigheten av kobling til eksisterende virkemiddelapparat og behovet for samordning med andre virkemidler. IN nevnes av mange som en naturlig tilknytning.

Jordbrukets organisasjoner uttrykker i sine innspill betydelige forventninger til finansiering av Bionova. Norges Bondelag viser til at det vil være behov for å ha et fond på 10 mrd. kr fram mot 2030 for å sikre finansiering av klimatiltak i næringa. Fondet må legges utenfor jordbruksavtalen. De skriver videre at en betydelig andel av beløpet som bevilges til Bionova bør være rettet mot programmer som sikrer at klimatiltak i landbruket gjennomføres på gårdsnivå.

Miljøorganisasjonene peker på at målet for Bionova må være å oppnå utslippsreduksjoner også utover ambisjonene i jordbrukets klimaavtale. I innspillene legges det vekt på at Bionova bør finansiere klimatiltak som gir best mulig uttelling i det offisielle klimaregnskapet, men gjerne også tiltak som vil kunne bokføres i nærmeste framtid. Organisasjonene er opptatt av at Bionova skal bidra til omstilling av

bioøkonomien for både å ivareta biologisk mangfold og å bli mer klimavennlig og bærekraftig.

Flere kommuner har sendt innspill til Bionovaprosessen. Disse innspillene omhandler i all hovedsak innspill på lokalisering av Bionova i egen kommune.

Innspillene har utgjort et faglig grunnlag for de vurderingene som er gjort i rapporten. Det vises til en nærmere oversikt over innspillsaktører i vedlegg 1 i rapporten.



### 3 Hvilke utfordringer skal løses?

Med utgangspunkt i mandatet og arbeidsgruppens forståelse av dette, skal Bionova først og fremst være et verktøy for klimatiltak i jordbruket, og et verktøy for å fremme grønn vekst gjennom utvikling av hele bioøkonomien knyttet til jordbruk, skogbruk og havbruk. Med dette som utgangspunkt, er det nødvendig å vurdere hvilke utfordringer som skal løses og hvilke tiltak som er relevante for å løse disse utfordringene.

Klimaloven krever at klimagassutslippene i Norge reduseres med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. fra 1990 til i 2030, samt at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Bærekraftig utnyttelse av fornybare bioressurser og styrking av naturens karbonlagre vil spille en viktig rolle i å nå disse målene. Det er behov for en drastisk reduksjon av fossil avhengighet, samtidig som det er nødvendig å erstatte fossilt karbon med karbon fra avfall og bærekraftig biomasse. Sirkulær økonomi og bærekraftig bioøkonomi blir en nøkkel i så måte.

I 2020 utgjorde utslipp fra jordbruk 4,5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, 9,1 pst. av de totale klimagassutslippene i Norge. De siste 30 årene er utslippene redusert med 6 pst. De siste 10 årene har imidlertid utslippene fra jordbrukssektoren økt med 3 %. All matproduksjon fører til utslipp både til luft og vann. Staten har inngått en avtale med jordbrukets organisasjoner om å arbeide for å redusere klimagassutslippene og øke opptaket av karbon, tilsvarende 5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter samlet for perioden 2021-2030. Avtalen omfatter utslipp av bl.a. metan og lystgass fra ulike biologiske prosesser i jordbrukssektoren. Videre omfatter den utslipp av CO<sub>2</sub> som oppstår i jordbrukets maskiner, bygninger og opptak av CO<sub>2</sub> på jordbruksarealer (unntatt skog), men som bokføres i andre sektorer i utslippsregnskapet – hhv. transport-, energi- og skog- og arealbrukssektoren. Trenden i utviklingen i utslippene fra jordbruket er ikke tilstrekkelig til å nå målene fastsatt i klimaloven og målet i intensjonsavtalen som innebærer at utslippene fra jordbruket må ned med ca. 9 prosent i inneværende 10-årsperiode. Klimaomstillingen i sektoren må balanseres mot de andre målene i landbrukspolitikken, herunder målsettinger knyttet til økt verdiskaping og økt matsikkerhet.

Ettersom de største klimagassutslippene fra jordbrukssektoren oppstår som en konsekvens av biologiske prosesser, er det ikke mulig å drive jordbruksaktivitet uten utslipp. Utfordringen blir derfor å redusere de samlede utslippene, gjennom blant annet å redusere utslippene mest mulig per produsert enhet. Det er i dag få virkemidler som ensidig er rettet mot å redusere klimagassutslipp fra biologiske prosesser og styrke

karbonopptaket i jord. Jordbrukets muligheter for å redusere utslipp og øke opptak er beskrevet i flere rapporter.

En utfordring for jordbrukssektoren er at mange tiltak med klimaeffekt som gjennomføres på gårdsnivå ikke fanges opp i utslippsregnskapet. Årsaken til dette er at man mangler aktivitetsdata eller at effekten ikke kan måles direkte.

Det er videre nødvendig med en mer ressurseffektiv og sirkulær bioøkonomi for å nå klima-, miljø- og bærekraftsmålene. Omstilling til en sirkulær bioøkonomi vil i tillegg kunne øke verdiskapingen og skape nye arbeidsplasser.

Bioøkonomi som begrep kan forstås på ulike måter. Bioøkonomien omfatter verdiskaping knyttet til fornybare biologiske ressurser (bioressurser) til matvarer, fôr og fiber, helseprodukter, industrielle produkter og energi. Bioressursenes betydning i overgangen til en mer sirkulær og bærekraftig økonomi har to hovedstolper; bioressursene kan utnyttes bedre i sirkulære kretsløp, og de kan redusere bruken av, eller erstatte ressurser med større klima- og miljøbelastning. Restråstoffer og sidestrømmer som oppstår i bionæringenes verdikjeder utnyttes i dag i for liten grad. Store volumer defineres som avfall eller utnyttes på for lavt nivå i verdipyramiden. I *Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi – Delutredning 2 Barrierer for å utløse potensial for sirkulær økonomi i Norge*<sup>4</sup> beskrives barrierer knyttet til kunnskap, teknologi, regelverk, økonomi og tverrsektoriell samhandling. Disse barrierene må håndteres for å oppnå økt utnyttelse av restråstoff til lønnsom og trygg produksjon i eksisterende og nye verdikjeder.

En svakhet ved dagens virkemidler, som også mange av innspillene peker på, er at de i for liten grad støtter opp om hele verdikjeder og tverrsektorielle utfordringer. Produksjonen av biogass er et eksempel der restråstoff og sidestrømmer fra alle biologiske næringer kan brukes som råstoff. Prosessen gir fornybar biogass og biogjødsel. For å lykkes med økt produksjon og bruk av biogass og biogjødsel, må hele verdikjeder vurderes samlet og omfatte regelverk, risikoavlastning, marked og lønnsomhet i alle ledd.

Det er økt bevissthet om den økonomiske risikoen for samfunnet og virksomheter knyttet til tap av natur (naturreisiko). Ivaretagelse av naturmangfold og andre miljøverdier

---

4

[https://www.regjeringen.no/contentassets/70958265348442759bed5bcbb408ddcc/deloitte\\_kunnskapsgrunnlag-sirkular-okonomi\\_barrierer.-delrapport-2.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/70958265348442759bed5bcbb408ddcc/deloitte_kunnskapsgrunnlag-sirkular-okonomi_barrierer.-delrapport-2.pdf)

bidrar til å sikre velfungerende økosystemtjenester som mange næringer, og spesielt bionæringene, er avhengige av. For at norsk vekst og verdiskaping skal fortsette, forutsetter det en effektiv og bærekraftig forvaltning av naturressursene i et langsiktig perspektiv, i tråd med de nasjonale miljømålene og FNs bærekraftsmål. Prinsippet om at tiltak og investeringer skal ha minst mulig negativ effekt på miljømål («do no significant harm»-prinsippet), er et grunnleggende prinsipp i EUs grønne giv, som også vil påvirke norsk næringsliv. Det fins mange eksempler på naturbaserte løsninger som oppfyller dette prinsippet, ved å f.eks. bidra til reduserte klimagassutslipp, karbonbinding, klimatilpassing og samtidig gagne naturmangfold og andre samfunnsgoder.

## **4 Hvilke virkemiddelaktører og relevante virkemidler har vi i dag?**

### **4.1 Ulike virkemidler kan bidra til ønsket endring**

Norsk klimapolitikk er tett sammenvevd med europeisk klimapolitikk, både gjennom EØS-avtalen og samarbeidet med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030. Bedriftene konkurrerer i de samme markedene. EUs ambisiøse klimamål og oppfølgingen av «Europas grønne giv», kommer til å påvirke den grønne omstillingen i Norge. Som en liten, åpen økonomi, vil norske bedrifter påvirkes av klima- og miljøpolitikken som føres hos våre handelspartnere. Målet er derfor både å sørge for egne utslippskutt og for grønn omstilling av økonomien.

Prinsippet om at forurensere skal betale og at klimamålene oppnås mest mulig effektivt, er retningsgivende for norsk klimapolitikk. Det er etablert ulike typer av virkemidler for å bidra til ønsket omstilling av økonomien. Bidrag til reduksjon av klimagassutslipp eller økte opptak og omstilling til en sirkulær bioøkonomi, møtes i dag med ulike typer av virkemidler fra offentlig hold. I forbindelse med arbeidet med Bionova har arbeidsgruppen kun vurdert økonomiske tiltak i form av tilskudd. Det er imidlertid ofte et samspill mellom ulike typer av økonomiske- og juridiske virkemidler.

Et av hovedmålene for landbrukspolitikken er et bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Hovedvirkemiddelet for å nå dette målet er jordbruksavtalen. Det er imidlertid få virkemidler innen jordbruket som er spesifikt innrettet mot klimaformål, men flere av ordningene på jordbruksavtalen som er innrettet for å motvirke avrenning og tap av næringsstoffer til vann vil i mange tilfeller også være gunstige med tanke på å redusere utslipp til luft.

#### **4.1.1 Avgift, skatt**

Prising av karbon er generelt sett den mest kostnadseffektive måten å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp på. Prising av utslipp kan oppnås enten ved at det settes en avgift på utslipp, eller ved at det auksjoneres bort omsettelige kvoter. Prising av utslipp innebærer at forurensere betaler og bidrar derfor også til offentlige inntekter. For å bidra til at utslippene kuttes der den samfunnsøkonomiske kostnaden er lavest, må forurenserne stilles overfor samme pris. Er prisene ulike, vil relativt dyre utslippskutt i én sektor kunne bli gjennomført, mens billigere tiltak i en annen sektor kan forbli ugjort. Differensierte priser på utslipp vil føre til at gjennomsnittsprisen på utslipp blir høyere enn nødvendig. I så fall vil dette innebære sløsing med samfunnets ressurser, ettersom en kunne ha oppnådd tilsvarende utslippsreduksjon med lavere kostnader, eller fått en større

utslippsreduksjon med samme kostnad. Når det settes en pris på utslipp eller annen miljøskadelig atferd, øker dette også den privatøkonomiske lønnsomheten av å utvikle miljøvennlig teknologi.

Fritak for avgifter er et annet tiltak som har blitt benyttet til å stimulere til endret adferd på klimaområdet. Det tydeligste eksemplet på det er avgiftsfritakene knyttet til kjøp og eie av nullutslippsbiler.

Prising av utslipp, ved avgift eller kvoteplikt, har i lang tid vært en sentral del av norsk klimapolitikk. CO<sub>2</sub>-avgiften ble innført i 1991, og Norge innførte et kvotesystem i 2005. Fra 2008 har Norge vært en fullt ut integrert del av EUs kvotesystem. Prising av karbon anses for øvrig som det mest kostnadseffektive virkemiddelet for å redusere klimagassutslipp og til å fremme investeringer i klimavennlig teknologi (Krupnick og Parry, 2012).<sup>5</sup> Klimaavgiftene, sammen med kvotesystemet, dekker over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge<sup>6</sup>.

#### **4.1.2 Lån og tilskudd**

I tillegg til økonomiske virkemidler som avgift og kvoter, finnes det også mange andre virkemidler som benyttes for å redusere klimagassutslippene. Tre av de viktigste aktørene for klimarettede virkemidler for næringslivet er Forskningsrådet, Enova og IN. Forskningsrådet bidrar til å støtte forskning, kompetanse og innovasjon i akademia og næringslivet. Enova støtter utvikling og markedsintroduksjon av nye teknologier. IN bidrar til bærekraftig vekst og eksport gjennom tilskudd og lån til norsk næringsliv. Ordningen Klimasats med tilskudd til klimaarbeid i kommunene (250 mill. kroner i 2022), og Nysnø bidrar med kapital til investeringer i klimavennlig teknologi. I tillegg forvalter Landbruksdirektoratet flere tilskuddsordninger for jordbruket med begrunnelse i klima, herunder klima- og miljøprogrammet og klimarådgivning.

Norge investerer vesentlige beløp i utvikling av klimavennlig teknologi, herunder i solenergi, hydrogenproduksjon og karbonfangst- og lagring. Dette gjøres i hovedsak gjennom en rekke klimabegrunnede støtteordninger, blant annet under IN, Enova og Landbruksdirektoratet. Veksten i støtte til klima, miljø- og energitiltak har vært betydelig siden 2006, med Enova og Forskningsrådet som viktige aktører. Enova delte ut 4,6 mrd.

---

<sup>5</sup> [Chapter 1. What Is the Best Policy Instrument for Reducing CO2 Emissions? in: Fiscal Policy to Mitigate Climate Change \(imf.org\)](#)

<sup>6</sup> [Meld. St. 13 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

kroner i støtte til energi- og klimaprojekter i 2021,<sup>7</sup>. Prosjektet Langskip som omfatter fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub>, med en kostnadsramme på 25 mrd. kroner, er lansert som det største klimaprojektet i norsk industri noensinne.<sup>9</sup> I tillegg ønsker regjeringen gjennom satsingen grønn plattform å gi støtte til forsknings – og innovasjonsdrevet grønn omstilling i næringslivet<sup>10</sup>.

#### **4.1.3 Juridiske virkemidler**

Klimaloven fremmer gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Målet for 2030 er at klimagassutslippene i 2030 reduseres med minst 50 og opp mot 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Målet for 2050 er at klimagassutslippene reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Loven inneholder også en årlig rapporteringsmekanisme som skal vise status og fremgang mot målene. Plan- og bygningsloven regulerer mye av arealplanleggingen i Norge, som stort sett skjer på kommunenivå.

Ellers er sektorloverne viktige.

## **4.2 Dagens virkemiddelapparat**

Det næringsrettede virkemiddelapparatet består i dag av noen større generelle virkemiddelaktører, som IN, Norges Forskningsråd og SIVA, samt flere mindre aktører innrettet mot å støtte opp om særskilte områder (særskilte sektorer, eksportrettet aktivitet m.m.). I tillegg finnes det virkemiddelaktører som ikke bare har næringslivet som målgruppe, som f.eks. Enova, der både bedrifter og privatpersoner kan få støtte til omstilling til mer klimavennlige løsninger. Virkemiddelaktørene har både generelle virkemidler for kapital, næringsutvikling og FoU, og målrettede virkemidler for miljørettede prosjekter, landbruk, bioøkonomi, klima og energiomlegging. De fleste

---

<sup>7</sup> [Enova støtter morgendagens klimateknologi: delte ut 4,6 milliarder kroner i støtte til mer enn 5500 energi- og klimaprojekter i 2021. | Enova SF](#)

<sup>8</sup> [Tildeling av støtte til flere hydrogenprosjekter | Enova](#)

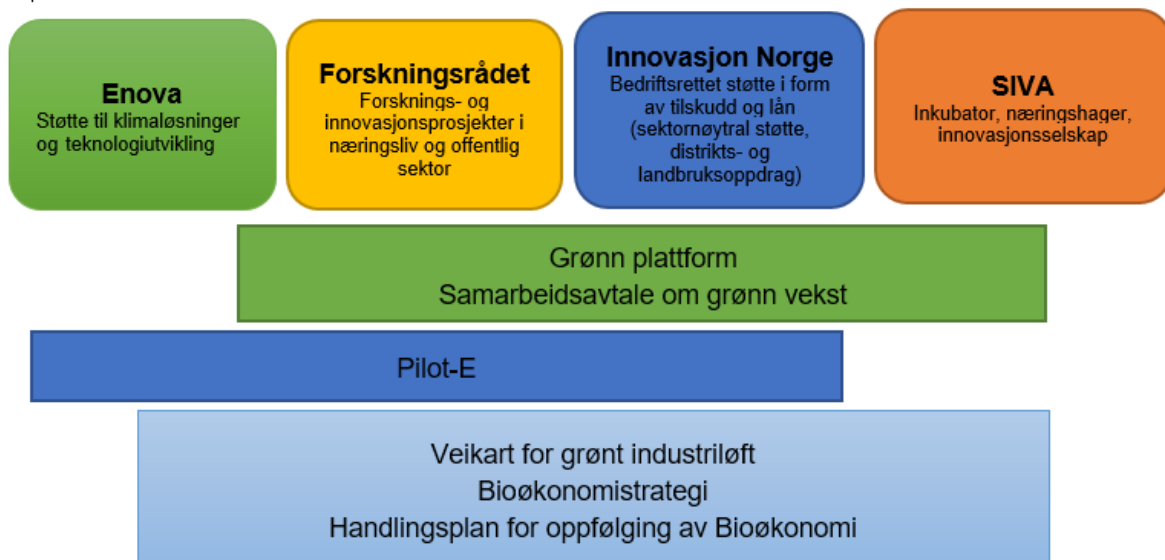
<sup>9</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/59e71c13-en.pdf?expires=1652710453&id=id&accname=oid029201&checksum=FD8F5DDCC5917D65DC6E95DF372FD844>

<sup>10</sup> [Grønn plattform \(forskningsradet.no\)](#)

virkemidlene er nasjonale, men noen er også spesielt rettet mot distriktene. Sektorene jordbruk/skogbruk og industri mottar betydelige midler gjennom dagens virkemiddelapparat, både gjennom generelle ordninger, målrettede ordninger og distriktsrettede ordninger.

I tillegg til at Norges Forskningsråd, IN og Siva hver for seg har tilgjengelige virkemidler som vil kunne realisere prosjekter langs hele utviklingskjeden, er det utviklet samarbeidsplattformer hvor én eller flere virkemiddelaktører har gått sammen for å gjøre større løft eller finne synergier på tvers av virkemidlene. Flere av disse felles initiativene er av relevans for videre utvikling av bioøkonomien og grønn omstilling. Dette omfatter bl.a. fellesinitiativ som Grønn plattform, Samarbeidsavtale om grønn vekst, Grønt industriløft og felles handlingsplan for bioøkonomi.

I vurderingen av opprettelsen av Bionova er det være relevant å se på både virkemidler som i dag finnes i det næringsrettede virkemiddelapparatet og miljø- og klimarettede virkemidler i øvrig virkemiddelapparat. På Landbruks- og matdepartementets områder ligger store deler av virkemidlene som skal bidra til kutt av klimagassutslipp i jordbruket på jordbruksavtalen.



Figur 4.1 Illustrasjon av roller og samhandling mellom aktører i det næringsrettede virkemiddelapparatet.

I 2018 ble det igangsatt en helhetlig områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Områdegjennomgangen viste bl.a. til at kompleksiteten i virkemiddelapparatet var stort og at det bl.a. var behov for forenkling for brukerne, tydeligere grenseflater og et mer effektivt virkemiddelapparat.

Regjeringen har en ambisjon om å bedre brukervennligheten i det næringsrettede virkemiddelapparatet slik at bedriftene opplever at det er "én vei inn" til virkemidlene. IN har fått et oppdrag å utvikle en felles digital inngang til sine virkemidler.

Vurderinger knyttet til etablering av et Bionova må ta hensyn til brukervennlighet og effektivitet i virkemiddelapparatet.

Arbeidsgruppen har gått gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet og sett på relevante virkemidler som det er naturlig å vurdere opp mot etableringen av Bionova. Slik arbeidsgruppen vurderer det, er det særskilt IN, Landbruksdirektoratet og Enova som har virkemidler som ligger tett opp mot Bionovas formål. Det gis i det videre en kort gjennomgang av de tre aktørenes organisasjon og særskilt relevante virkemidler.

#### **4.2.2 Innovasjon Norge (IN)**

IN er et særlovsselskap som skal være statens og fylkeskommunens virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Selskapet eies av staten ved Nærings- og fiskeridepartementet (NFD, 51 %) og fylkeskommunene (FK, 49 %). NFD gjennomfører eierdialogen med IN. Departementer med oppdrag i IN, herunder LMD, KDD, KLD, KUD og UD, sender egne oppdragsbrev til selskapet. Selskapets drift og måloppnåelse følges opp av et styre og tett eier- og oppdragsgiver dialog. IN tildelte i 2021 om lag 5,3 mrd. kroner i tilskudd og nærmere 4 mrd. kroner i nye utlån og garantier til næringslivet. På grunn av særskilte støttetiltak som følge av koronapandemien var tildelingene spesielt høye i 2020 og 2021. IN er i dag lokalisert med et hovedkontor i Oslo, samt 10 regionskontorer og hovedkontorfunksjoner fordelt på 17 steder over hele landet fra Grimstad i sør til Alta i nord. Videre er selskapet til stede i 23 land. Ved utgangen av 2021 hadde selskapet 725 årsverk. IN disponerer en lang rekke virkemidler innen:

- Finansiering, herunder tilskudds-, låne-, garanti- og egenkapitalordninger
- Rådgiving og kompetansehevende tiltak
- Nettverk og infrastruktur
- Profilering av norsk næringsliv i utlandet

Flere av INs virkemidler og ordninger er tilgjengelig for alle typer virksomheter uavhengig av sektor/geografisk tilhørighet.



### *Miljø- og bioøkonomirettede ordninger*

IN har over flere år bygget opp et eget fagmiljø på bioøkonomi, med dybdekunnskap innenfor skog og trebaserte næringer, akvakultur og fiskeri, bioteknologi og landbruk. Samlet sett utgjør dette ca. 40-50 personer som har spisset kompetanse på bioøkonomi. Bioøkonomiordningen og miljøteknologiordningen er to ordninger som særskilt er relevante i sammenheng med Bionova.

Gjennom miljøteknologiordningen kan norske bedrifter søke IN om tilskudd til utvikling, bygging og testing av ny miljøteknologi. I denne typen prosjekt er teknologieier (leverandør) primærmålgruppen og ordningene gir i liten grad støtte til investeringer. I Miljøteknologiordningen er det åpning for å gi i investeringsstøtte til miljøinvesteringer som må til for å gjennomføre pilot- og demonstrasjon av utviklingsprosjekter.

I 2017 samlet IN sine rettede aktiviteter, programmer og poster innenfor det biobaserte næringslivet under paraplyen «Bioøkonomiordningen». Ordningen har en løpende vurdering av prosjektsøknader, og det tilbys tilskudd til FoU-tiltak til virksomhetene. Dette omfatter blant annet kunnskapsinnhenting, innovasjon i produkt- og prosessutvikling, utarbeidelse av nye forretningsmodeller og etablering av samarbeidsplattformer. Bioøkonomiordningen kan også finansiere markedsundersøkelser og teknologisk økonomiske analyser. Bioøkonomiordningen er en fleksibel ordning som skal komplettere andre virkemidler, være hurtigutløsende og blant annet bidra til at søkeren kan etablere større prosjekter.

Ordningen kan dermed hjelpe aktører innenfor bionæringene til å starte egne prosjekter. Den kan også gjøre det lettere å kvalifisere for andre statlige virkemidler, og kan utløse private investeringer.

### *Landbruksrettede virkemidler*

IN forvalter flere virkemidler som skal bidra til økt verdiskaping innen landbruksnæringen. Bevilgningen for 2022 er på 1,1 mrd. kroner og finansieres i all hovedsak gjennom jordbruksavtalen. Den største ordningen i landbruksoppdraget er Investerings- og bedriftsutviklingsordningen på 879,5 mill. kroner i 2022. Formålet med midlene er å bidra til utvikling av ny næringsvirksomhet på landbrukseiendommen, og å bidra til modernisering av det tradisjonelle landbruket, med særskilt mål om modernisering av driftsapparatet. Det er en generell føring for IBU-midlene å prioritere klima- og energieffektive løsninger.

Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling i landbruket (VSP fornybar) skal bidra til mer miljøvennlige energiløsninger både i landbruket og i andre sektorer, og samtidig gi mulighet for økt verdiskaping for skogeiere og jordbrukere. Det

er også et mål at ordningen skal bidra til å teste ut ny produksjonsteknologi som kan bidra til reduserte klimagassutslipp og økt konkurransekraft for landbruket. Støtte til produksjon av fornybar energi utgjør den største delen av programmet.

Programmet har en ramme på 112 mill. kroner for 2022 og skal ta et helhetlig ansvar for utvikling av gode klima-, miljø- og energiløsninger for landbruket. Programmet kan gjennom dette gi et viktig bidrag til å nå målsettingen i klimaavtalen for jordbruket. Et område der det kan forventes økte investeringsbehov fremover, er i biorestlager og gårdsanlegg, gitt målet om økt utnyttning av husdyrgjødsel til produksjon av biogass.

Programmet gir investeringsstøtte til bioenergianlegg, solcelleanlegg og kombinerte el-/varmeanlegg basert på biobrensel, såkalte CHP-anlegg og varmepumper, hovedsakelig knyttet til å dekke energibehovet i egen landbruksproduksjon. Produksjon av biokull og biogass kan bli viktige satsingsområder framover for å redusere klimagassutslipp fra jordbruket. Produksjon av biokull som sideprodukt til bioenergiproduksjon er et interessant utviklingsområde.

Programmet omfatter også støtte til utviklings- og utprøvningsprosjekt for å teste ut ny produksjonsteknologi og nye løsninger på gårdsnivå som foruten reduserte klimagassutslipp, også skal bidra til økt konkurransekraft for næringen. Her vil det bl.a. være viktig å koble leverandørindustri og bonde for å utvikle teknologi og løsninger som enda ikke er "hyllevare".

### *Distriktsoppdraget*

KDD finansierer INs målrettede virkemidler for næringsutvikling i distriktene. Denne finansieringen går delvis via fylkeskommunene, og delvis direkte fra departementet til IN. Oppdraget fra fylkeskommunene omfatter virkemidler for lån og tilskudd i virkeområdet, samt tjenester for kompetanse, rådgivning og samarbeid. Oppdraget fra departementet går til medfinansiering av klyngeprogrammet og bioøkonomiordningen.

For 2022 ble det bevilget 100 mill. kroner til et nytt virkemiddel for grønne investeringer i distriktene: *Investeringstilskudd for store grønne investeringer*. Ordningen er rettet mot industribedrifter som ønsker å gjennomføre større prosjekter innen sirkulærøkonomi, bærekraft eller grønn omstilling (definert etter EUs bærekraftstaksonomi). Ordningen er forbeholdt virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte.

Av KDDs bevilgninger gikk 28 mill. kroner til virksomheter innen jordbruk og skogbruk i 2020 mens 445 mill. kroner gikk til industri. Videre gikk betydelige midler til virksomheter innen forskning. I 2020 gikk om lag halvparten av midlene i distriktsoppdraget til prosjekter med positiv miljøeffekt (575 mill. kroner).

### 4.2.3 Enova

Enova er et statsforetak opprettet i 2001, og eid av Klima – og miljødepartementet. Selskapet har om lag 80 ansatte og er lokalisert til Trondheim. Enova forvalter midlene fra Klima- og energifondet i henhold til vedtekter for Klima- og energifondet, oppdragsbrev og avtale med Klima- og miljødepartementet.

Enova har et eget styre som per i dag består av styreleder og ni styremedlemmer. Selskapet styres av KLD på overordnet nivå gjennom fireårige styringsavtaler. Inneværende avtale gjelder fra 2021 – 2024.

Enova har innenfor styringsavtalen med KLD stor faglig frihet til å prioritere mellom områder, utvikle programmer og tildele støtte til enkeltprosjekter slik at midlene anvendes mest mulig effektivt. I den overordnede styringen av Enova er det lagt vekt på at det ikke skal pekes særlig på enkeltsektorer eller -teknologier. Bakgrunnen for dette er at det er vurdert å gi en mer effektiv virkemiddelbruk dersom disse prioriteringene overlates til Enovas faglige vurderinger. Enova kan raskt tilpasse sine programmer til utvikling av teknologi og marked.

Klima- og energifondet tilføres 4,1 mrd. kroner årlig. Dette inkluderer en årlig bevilgning på 3,4 mrd. kroner som årlig justeres i tråd med prisstigning, og anslagsvis 690 millioner kroner årlig i inntekter fra påslaget på nettariffen. Det stilles til disposisjon en tilsagnsfullmakt på 400 millioner kroner.

#### *Relevante virkemidler i Enova*

Enova og Klima- og energifondets formål er å bidra til å nå Norges klimaforpliktelser og bidra til omstillingen til lavutslippssamfunnet. Enovas delmål er å bidra til a) reduserte ikke-kvotepliktige klimagassutslipp mot 2030 og b) teknologiutvikling og innovasjon som bidrar til utslippsreduksjoner frem mot lavutslippssamfunnet i 2050.

Enova skal rette aktiviteten mot senfase teknologiutvikling og tidlig markedsintroduksjon, med sikte på å oppnå varige markedsendringer slik at løsninger tilpasset lavutslippssamfunnet på sikt blir foretrukket uten støtte. Det innebærer et varig skift i tilbudet og/eller etterspørselen etter produkter som har en plass i lavutslippssamfunnet. Enova skal med andre ord støtte en teknologi frem til den begynner å få fotfeste i markedet. Når dette skjer, avslutter Enova sin støtte for å prioritere andre områder. Dette fordrer at det finnes virkemidler som CO<sub>2</sub>-avgift, kvotesystem eller regulering som kan ta over når støtten avsluttes.

Enova kan støtte prosjekter i alle sektorer, og støtter både næringsliv, husholdninger og forbrukere, og offentlig sektor. Av disse mottar næringslivet klart mest støtte. Industri og

transport er de sektorene Enova gir mest støtte til. I 2021 mottok prosjekter i disse sektorene hhv. 1,7 mrd. kroner og 2,1 mrd. kr. av total støtte på 4,6 mrd. kroner. Resten gikk til prosjekter i energisystemet (402 mill. kroner) og tjenesteyting og forbruk (375 mill. kroner). Enova støtter alt fra store prosjekter på flere hundre millioner kroner, som det flytende havvindanlegget Hywind Tampen eller Barents Blue – produksjon av ammoniakk med CCS, til små prosjekter som elvarebiler og strømstyringssystemer i husholdninger. I mange tilfeller vil prosjekter støttet av Enova kunne bidra til verdiskaping, men dette er ikke målet med støtten. Enova støtter heller ikke miljøtiltak. Enova har anledning til å støtte prosjekter innen jordbruk, skogbruk og havbruk på lik linje med andre sektorer. Enova gir i dag noe støtte til prosjekter i jord- og skogbruket, primært til investeringer i biogassprosjekter og innovative prosjekter i veksthusnæringen og produksjon av bioenergi i form av for eksempel trepellets. Som del av tilbudet rettet mot anleggsmaskiner, støtter Enova i dag overgang til fossilfri maskinpark i landbruket. Et kriterium er at prosjektet må innebære reduksjon i dieselforbruk på minimum 10 000 L/år. Innen havbrukssektoren har Enova støttet en rekke prosjekter de siste årene, i hovedsak elektrifisering av fartøy og oppdrettsanlegg. Som del av Enova satsing på batterielektrifisering har de også en rekke støttetilbud til fiskerinæringen, hvor det gis støtte til batteri i fiskebåter og landstrømsystem i eksisterende fartøy. Enova ønsker med satsingen på maritime batteriprojekter å utvikle verdikjeden for slike batterier, slik at de blir konkurransedyktige sammenlignet med fossile alternativer.

Enova har begrensede midler og skal prioritere innsatsen der den gir mest effekt og mulighetene for å påvirke utviklingen er størst, og mot teknologier og løsninger som er tilpasset lavutslippssamfunnet.

#### **4.2.4 Landbruksdirektoratet og øvrig landbruksforvaltning**

Landbruksdirektoratet er et utøvende forvaltningsorgan underlagt Landbruks- og matdepartementet. Direktoratet har 207 ansatte fordelt på tre lokaliseringer; Oslo, Steinkjer og Alta.

Landbruksdirektoratet er Landbruks- og matdepartementets viktigste redskap for å iverksette den nasjonale landbruks- og reindriftspolitikken, herunder også handelspolitiske virkemidler på landbruksområdet. Direktoratet drifter om lag 40 spesialutviklede IT-systemer som er avgjørende for at direktoratet og landbruksforvaltningen hos statsforvalteren og i kommunene skal få utført sine myndighetsoppgaver, for at det utbetales over 14 mrd. kroner årlig til landbruksforetak og for at

tollsystemet på landbruksområdet skal fungere på en god og forutsigbar måte for norske bedrifter.

*Relevante virkemidler som forvaltes av Landbruksdirektoratet, Statsforvalteren og kommunene*

Landbruksdirektoratet forvalter de fleste virkemidlene på jordbruksavtalen som har et klima- og miljøformål, med hovedinnretning mot aktivitet på det enkelte jordbruksforetak. Det avsettes økonomisk ramme og innretning i de årlige jordbruksforhandlingene. Disse virkemidlene er underlagt Nasjonalt miljøprogram for jordbruket. Virkemidler som er mest aktuelt å vise til i denne sammenheng er Klima- og miljøprogrammet, tilskudd til drenering, tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg, regionale miljøtilskudd med underordningene klimarådgiving og miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel, og SMIL-ordningen (spesielle miljøtiltak i jordbruket). Det gis også midler til skogbruket over ordningen for nærings- og miljøtiltak i skogbruket og til gjødsling av skog som klimatiltak, skogplanteforedling, samt tilskudd til tettere planting som klimatiltak (de tre sistnevnte er tilskuddsposter på statsbudsjettet utenfor jordbruksavtalen).

Hvert fylke har egne *Regionale miljøprogram* som skal gi en prioritering av innsatsen mot miljøutfordringene i fylket. Programmene skal bidra til gjennomføring av miljøtiltak i jordbruket som er tilpasset regionale ulikheter i driftsforhold og miljøutfordringer. De regionale miljøprogrammene har tiltak med tilhørende tilskudd rettet mot foretak. Det er spesielt tiltak for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel som ansees å være et klimatiltak der raskere nedmolding av gjødsel reduserer avgassing. Det er i tillegg et tiltak for klimarådgivning på gårdsnivå under de regionale miljøprogrammene.

*Klima- og miljøprogrammet* er en ordning som gir støtte til praktisk rettet kunnskapsutvikling, utredninger og informasjonstiltak som retter seg mot jordbrukets klima- og miljøutfordringer. Mottakere av prosjektstøtten er primært FoU-aktører, rådgivning og ulike organisasjoner. Prosjektene omfatter temaene klimagassutslipp, klimatilpasning, vannmiljø, kulturlandskap, naturmangfold og relaterte utfordringer. Økt kunnskap om utfordringer og tiltak, effektive virkemidler for næringsutøverne, god kunnskapsoverføring fra forskning til praktisk jordbruk og oppdatert rådgiving overfor næringsutøverne er sentrale elementer. Programmet søker også gjennom prosjektene å synliggjøre jordbrukets miljøinnsats og produksjon av miljøgoder. Ny kunnskap i prosjektene skal raskt kunne implementeres i praktisk jordbruk. Ordningen forvaltes både nasjonalt (Landbruksdirektoratet) og regionalt (statsforvalteren).

*Tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg* forvaltes av Landbruksdirektoratet. Det gis støtte til jordbruksforetak som har husdyr og leverer husdyrgjødsel til biogassanlegg. Leveransen kan gå til gårdsbaserte biogassanlegg, eller større sambehandlingsanlegg. Når husdyrgjødsel blir brukt i produksjon av biogass reduseres lagringstid av gjødsla, og dermed reduseres utslipp av metan og lystgass fra gjødsellager. Bruk av husdyrgjødsel til biogassproduksjon kan også bidra til bedre utnyttelse av fosfor og redusert behov for bruk av mineralgjødsel.

Ut over dette gir kommunene bl.a. tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket der formålet er å ivareta natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensning fra jordbruket, samt tilskudd til drenering av jordbruksjord.

#### **4.2.5 Andre sentrale virkemiddelaktører**

I tillegg til virkemiddelaktørene nevnt ovenfor er det særskilt Norges Forskningsråd, SIVA og Miljødirektoratet som forvalter øvrige relevante næringsrettede virkemidler.

##### *Norges Forskningsråd*

Norges Forskningsråd er et statlig forvaltningsorgan som finansierer forsknings- og innovasjonsprosjekter på vegne av regjeringen. Forskningsrådet har ansvar for å fremme alt fra grunnforskning til mer anvendt forskning og forskningsbasert innovasjon i næringslivet, og skal legge til rette for at de beste og mest relevante prosjektene finansieres. Videre har Forskningsrådet et nasjonalt ansvar for forskningsformidling og skal bidra til at resultater fra forskning tas i bruk. De skal også bidra til samarbeid mellom forskere, næringsliv, forvaltning og andre brukere av forskningsresultater.

I tillegg til å finansiere nasjonal forskning spiller Forskningsrådet en viktig rolle i å fremme internasjonalt forsknings- og innovasjonssamarbeid, og har en rekke ordninger for å mobilisere norske søkere til EUs forsknings- og innovasjonsprogram.

Forskningsrådet er formelt underlagt Kunnskapsdepartementet, men opptre på oppdrag fra til sammen 15 departementer og forvalter et budsjett på om lag 10 mrd. kroner (i 2020). Hvert departement legger føringer for sine bevilgninger via tildelingsbrevne.

Forskningsrådet finansierer en rekke prosjekter som er relevante for reduserte klimagassutslipp fra jordbruket og videreutvikling av bioøkonomien i Norge. Porteføljen for *Landbasert mat, miljø og bioressurser* er av særlig relevans for reduserte klimagassutslipp i landbruket og videreutvikling av den landbaserte bioøkonomien og har finansiert en rekke prosjekter på området. Videre er porteføljen for *Energi, transport og*

*lavutslipp* relevant. I tillegg spiller porteføljen for *Hav* en viktig rolle for Forskningsrådets helhetlige og sektorovergripende satsing på bioøkonomi.

Forskningsrådet finansierer og forvalter også ordninger som Forskningscentre, Forskningsinfrastruktur og SkatteFUNN, som alle er viktige for å utvikle en kunnskapsbasert og bærekraftig bioøkonomi.

#### *Selskapet for industrivekst SF (Siva)*

Siva er et statlig foretak eid av NFD med 52 ansatte og hovedkontor i Trondheim. Selskapet har et eget styre som per i dag består av styreleder og 8 medlemmer.

Sivas formål, som er fastsatt i vedtekter, er gjennom sin eiendoms- og innovasjonsvirksomhet, å være statens virkemiddel for tilretteleggende eierskap og utvikling av bedrifter og nærings- og kunnskapsmiljøer i hele landet. De har et særlig ansvar for å fremme vekstkraften i distriktene. Siva utvikler, eier og finansierer en nasjonal infrastruktur for innovasjon og næringsutvikling bestående av inkubatorer, næringshager, katapult-sentre, innovasjonsselskaper, samt innovasjonssentre og industribygg. Siva-strukturen består for tiden av 40 næringshager, 33 inkubatorer, 5 katapult-sentre, 73 innovasjonsselskaper, og 40 eiendomsselskaper som samlet er eier i over 100 eiendommer.

Siva styres gjennom årlige oppdragsbrev som legger føringer for prioriteringene i virksomheten. I 2020 overførte KMD oppdragsgiveransvaret for inkubasjons- og næringshageprogrammet til de nye fylkeskommunene. Etter dette sender Nærings- og fiskeridepartementet, og hver av de nye fylkeskommunene oppdragsbrev til Siva.

Selskapets aktivitet er rettet inn mot bedrifter i tidlig fase, og mot tjenester, nettverk og infrastruktur for innovasjon og bedriftsetablering. Sivas virkemidler er i all hovedsak bransjenøytrale, og Siva har derfor heller ingen spesielle ordninger rettet direkte mot bioøkonomi. Flere av Sivas innovasjonsselskaper har imidlertid en betydelig aktivitet innenfor bioøkonomi.

#### *Miljødirektoratet*

Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet. Hovedoppgavene er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning. Miljødirektoratet gjennomfører og gir råd om utvikling av klima- og miljøpolitikken. Klima- og miljøpolitikken er delt inn i resultatområdene naturmangfold, friluftsliv, forurensning, klima og polarområdene. Alle resultatområdene har konkrete

nasjonale effektmål. Miljødirektoratet har i underkant av 700 ansatte fordelt på kontorene i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyns (SNO) lokalkontor.

### **4.3 Nærmere om samarbeid mellom virkemiddelaktører**

Det er lagt til rette for et omfattende samarbeid på tvers av de største næringsrettede virkemiddelaktørene for å realisere prosjekter langs hele utviklingskjeden. Nedenfor omtales de mest sentrale samarbeidsområdene som er relevante for vurderingen av etableringen av Bionova.

#### *Grønn plattform*

Grønn plattform er en forsknings- og innovasjonssatsing som skal gi fart til den grønne omstillingen. Satsingen er et felles oppdrag til Siva, IN og Forskningsrådet og bygger på etablerte ordninger og virkemidler hos de nevnte aktørene. Plattformen retter seg mot å mobilisere konsortier til store prosjekter som kan dekke hele løpet fra forskning, kommersialisering, skalering og til markedsintroduksjon.

Grønn plattform ble første gang utlyst i 2021 og i alt 12 store konsortieprosjekter innenfor energi, industri, sirkulærøkonomi og bioøkonomi er igangsatt gjennom en 3-årig investering på nær 1,2 mrd. kroner. Blant prosjektene som har fått finansiering finner vi prosjektet SirkTRE, ledet av OMTRE AS. Prosjektet ble tildelt 106 millioner kroner til for å utvikle den sirkulære verdikjeden for bruk av tre. Her skal blant annet returtre som hovedsakelig går til energigjenvinning erstattes med en rekke nye formål innenfor materialgjenvinning. Målet er optimal ressursbruk og ombruk av trevirke, der returtre kan benyttes i byggeprosjekter og inngå som råstoff i dagens treindustri.

#### *Samarbeidsavtale om grønn vekst*

Forskningsrådet, IN, Siva, Enova og Gassnova har i januar 2022 signert en ny samarbeidsavtale om grønn vekst som bygger på mangeårig samarbeid. Dette er en rammeavtale for aktiviteter knyttet til grønn omstilling med intensjon å øke samarbeid innen områder som gir merverdi for brukerne, og som bidrar til økt måloppnåelse for den enkelte virkemiddelaktør. Samarbeidsavtalen skal regulere nærmere hvordan samarbeid om virkemidler, mobilisering, systemutvikling og digitalisering best kan rigges. Når det er hensiktsmessig kan samarbeidet også omfatte andre og flere virkemiddelaktører enn de fem omtalte.



### *Veikart for grønt industriløft*

Veikart for grønt industriløft er regjeringens felles strategi som skal stake ut retningen for å styrke norsk industris muligheter i det grønne skiftet. Målet er å skape verdier og lønnsomme jobber i hele landet, øke de grønne investeringene, øke eksporten fra fastlandet og å kutte klimagassutslipp.

Veikartet lister opp regjeringens initiativer innenfor en rekke prioriterte innsatsområder og industrisektorer, herunder verdikjeder i skog- og trenæringen samt annen bioindustri basert på fornybare bioressurser fra hav og land.

### *Felles handlingsplan for bioøkonomi*

Det er etablert et formelt samarbeid mellom virkemiddelaktørene IN, Siva og Forskningsrådet, og laget en felles handlingsplan for bioøkonomi (2020). Formålet med handlingsplanen er å skape et helhetlig og tilgjengelig virkemiddelapparat med sømløse overganger mellom de ulike virkemidlene fra idé til marked. Samarbeidet har så langt gitt seg utslag i ulike fellesutlysninger, senest en utlysning som har til formål å akselerere utviklingen av bærekraftig fôr til husdyr og fisk. I tillegg til Forskningsrådet, IN og Siva, står også Enova bak utlysningen.

## **4.4 EØS-avtalens regler om statsstøtte**

I tråd med mandatet for etablering av Bionova skal arbeidsgruppen også gjøre en vurdering av hvordan Bionova kan etableres innenfor rammene av EØS-avtalen. Dersom et tiltak<sup>11</sup> omfattes av EØS-avtalen, gjelder EØS-regelverket for statsstøtte.

EØS-avtalen omfatter som utgangspunkt ikke landbrukspolitikken. EØS-avtalens artikkel 8 (3) angir eksplisitt hvilke varer som omfattes av avtalen:

"Med mindre annet er særskilt angitt, får bestemmelsene i denne avtale anvendelse bare for

a) varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i [det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer](#), med unntak av varer oppført i [protokoll 2](#);

b) varer oppført i [protokoll 3](#) i samsvar med de særlige bestemmelser som er fastsatt i protokollen."

---

<sup>11</sup> Med tiltak menes enhver ordning, ethvert vedtak eller beslutning som er iverksatt eller skal iverksettes av departement/underliggende etat som kan gi en økonomisk fordel for en mottaker. Dette kan for eksempel være tilskudd, lån eller garantier på gunstige betingelser eller fritak for skatt eller avgift.

Vareavgrensningen i artikkel 8 (3) sikrer at Norge står fritt til å utforme sentrale virkemiddel i landbrukspolitikken, når tiltaket er uløselig knyttet til en vare som ikke er oppført i tolltariffen kapittel 25 til 97 eller i protokoll 3 (det såkalte «landbruksunntaket»).

I praksis betyr dette at store deler av virkemidlene som er avsatt over jordbruksavtalen ikke er omfattet av EØS-avtalens virkeområde. Det må imidlertid gjøres en nærmere vurdering av om virkemidlet er knyttet til en vare som ikke er omfattet av EØS-avtalen, eller om det kan sies å være uløselig knyttet til en vare utenfor EØS-avtalens virkeområde.

For øvrige næringsområder gjelder EØS-avtalen. Det betyr i praksis at alle virkemidler må være innrettet slik at de er forenlige med EØS-avtalen.

Det er flere vilkår som må være oppfylt for at et tiltak skal anses som statsstøtte, og disse følger av ordlyden i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1:

"Støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenlig med EØS-avtalen i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene."  
(vår utheving)

Det følger av praksis fra EFTA-domstolen at støttebegrepet tolkes svært vidt.<sup>12</sup> Støtten kan ha form av en ytelse av enhver art som innebærer en økonomisk fordel for mottakeren.

Regelverket oppstiller krav om meldeplikt til EFTAs overvåkingsorgan (ESA), regler om kontroll og bevissikring, innhenting av opplysninger, samt regler om tilbakeføring av ulovlig tildelt støtte. Støttetiltak som faller inn under definisjonen av offentlig støtte i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 faller samtidig innenfor virkeområdet for lov om offentlig støtte. Det vil si at et tiltak må være omfattet av EØS-avtalens virkeområde for at det skal være omfattet av lov om offentlig støtte og tilhørende forskrifter.

Hovedregelen er at alle nye støttetiltak skal notiseres til ESA, og at tiltaket ikke kan settes i verk før ESA har truffet vedtak om at støtten er forenlig med EØS-avtalen. Støtte som må godkjennes av ESA (notiseres), kan ikke tildeles før etter at den er godkjent. Denne regelen kalles "iverksettelsesforbudet", og er nedfelt i avtalen mellom EFTA-

---

<sup>12</sup> Se for eksempel E-4,6,7/10 Liechtenstein mot ESA

landene om opprettelsen av et overvåkningsorgan og domstol (ODA-avtalen). Brudd på iverksettelsesforbudet vil kunne medføre krav om tilbakebetaling av utbetalt støtte.

Unntak fra forbudet mot statsstøtte følger av EØS-avtalens art. 61 nr. 2 og 3, som angir hvilke former for offentlig støtte som likevel skal eller kan være forenlig med EØS-avtalen. Det er gitt nærmere regler om hva slags type støtte dette kan være, blant annet i ESAs statsstøtteretningslinjer, "Gruppeunntaksforordningen" og Kommisjonsvedtaket om tjenester av allmenn økonomisk betydning. I tillegg kan det gis bagatellmessig støtte i henhold til de minimis-forordningen, på visse vilkår.

Eksisterende virkemidler i det næringsrettede virkemiddelapparatet, herunder f.eks. i IN og Norges forskningsråd, er i all hovedsak notifisert eller meldt til ESA som en del av gruppeunntaksforordningen. Dette gjelder f.eks. gruppeunntak knyttet til former for regionalstøtte, investeringsstøtte til små- og mellomstore bedrifter, støtte til forsknings- og utviklingsprosjekter, støtte til fornybar energi, energieffektivisering m.m. Under gruppeunntaksforordningen kan det gis høyere støttebeløp til et foretak enn ved f.eks. bruk av bagatellmessig støtte. Andel statsstøtte er likevel ikke ubegrenset.

Dersom det opprettes nye virkemidler eller det gjøres en vesentlig endring av eksisterende virkemidler i tilknytning til Bionova, må det gjøres en vurdering av om disse er forenlige med EØS-avtalen i forkant av iverksetting eller endring av ordningen.

## 5 Forslag til mål og virkeområde for Bionova

En sentral begrunnelse for etableringen av Bionova er behovet for flere målrettede virkemidler som kan bidra til å redusere klimagassutslipp og øke opptak og lagring av karbon i jordbrukssektoren. Jordbruket og staten inngikk i 2019 en intensjonsavtale med mål om å redusere klimagassutslippene og øke opptaket av karbon i jordbrukssektoren med til sammen 5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i perioden 2021 - 2030.

Videre er det gjennom budsjettforliket og innspillsrunder pekt på at Bionovas mål- og virkeområder også bør omfatte virkemidler som bidrar til utvikling av bioøkonomien der ressursene skal bli mer sirkulære. Det understrekes at sistnevnte område også kan være et bidrag til å redusere klimagassutslipp i jordbrukssektoren.

Et overordnet hensyn er de forpliktelsene Norge har knyttet til reduksjon av klimagassutslipp i 2030 og behov for omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050, samtidig som tiltak og investeringer skal ha minst mulig negativ effekt på miljømål. Klimaloven fremmer gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Målet for 2030 er at klimagassutslippene i 2030 reduseres med minst 50 og opp mot 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Målet for 2050 er at klimagassutslippene reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Som et delmål på veien mot netto nullutslipp og lavutslippssamfunnet har regjeringen satt et omstillingsmål for hele økonomien i 2030. Dette er formulert i regjeringsplattformen som et mål om å kutte norske utslipp med 55 pst. sammenlignet med 1990. Det innebærer at regjeringen har et nasjonalt mål om å omstille både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Hensikten er at hele det norske næringslivet skal omstille seg i retning lavutslippssamfunnet.

Arbeidsgruppen har foreslått et bredt innrettet formål for Bionova. I utarbeidelsen av forslag til delmål har arbeidsgruppen imidlertid hatt en nøktern tilnærming, og foreslått en struktur som først og fremst svarer på behovet for flere klimavirkemidler i jordbrukssektoren, men som samtidig tar hensyn til behovet for tiltak for en mer sirkulær bioøkonomi, dvs. det vi oppfatter at må være kjerneoppgavene til Bionova. Det er videre foreslått enkelte konservative avgrensninger når det gjelder type virkemidler Bionova kan forvalte.

Det er mulig å se for seg en fremtidig utvidelse av mandatet til Bionova både gjennom å utvide delmålene og gjennom å bre ut virkemiddelporteføljen. Generelt sett vil arbeidsgruppen peke på at jo flere områder som innlemmes i Bionovas portefølje jo mer krevende vil det bli å prioritere innenfor en gitt budsjetttramme. Slik arbeidsgruppen vurderer det, vil en utvidelse derfor først og fremst avhenge av hvor store de

økonomiske rammene til Bionova skal være. Det kan videre være fornuftig å legge opp til et noe smalere mandat i en oppstartsfase, og deretter en opptrapping av innsatsen over tid. Noen eksempler på områder arbeidsgruppen mener kan høre hjemme i Bionovas portefølje på sikt er omtalt i kapittel 5.5. Når Bionova er etablert og har virket i noe tid, vil det være naturlig å be dem om å evaluere virkemiddelbruken og vurdere ev. behov for endringer i virkemiddelporteføljen.

## 5.1 Forslag til målstruktur

Med bakgrunn i de premissene som er nevnt ovenfor, har arbeidsgruppen utarbeidet et forslag til målstruktur samt virkeområde for Bionova. Forslaget er også basert på føringene i mandatet og de skriftlige innspillene arbeidsgruppen har mottatt. Videre er hensynet til et oversiktlig, brukervennlig og effektivt virkemiddelapparat vektlagt, noe som tilsier at overlapp mellom virkemidler og virkemiddelaktører i størst mulig grad bør unngås.

### **Formål:**

Bionova skal være et verktøy for å nå Norges klimamål for 2030 og målet om å være et lavutslippssamfunn i 2050 ved å bidra til reduserte klimagassutslipp og økte karbonopptak og -lagring, samt verdiskaping gjennom overgang til en mer sirkulær bioøkonomi basert på fornybare biologiske ressurser fra land og hav.

### **Delmål:**

1. Reduksjon av klimagassutslipp og økt opptak og lagring av karbon i jord på gårdsnivå
2. Økt verdiskaping gjennom en mer ressurseffektiv og sirkulær bioøkonomi

Delmål 1 er først og fremst ment for å fange opp tiltak som det enkelte jordbruksforetak kan gjøre i sin drift for å redusere klimagassutslipp eller øke karbonlageret i jordbruksjord. Delmål 2 skal først og fremst fange opp tiltak som gjennomføres av bedrifter på et mer industrielt nivå i verdikjedene for bionæringene. Det er et samspill mellom delmål 1 og 2, som samlet sett skal bidra til reduksjon av klimagassutslipp og økt karbonlagring i jordbrukssektoren.

Ettersom føringene for Bionova er tydelig rettet mot næringslivet, bør målgruppen for Bionova i hovedsak være foretak (både i primærnæring og industri), og tiltakene bør være knyttet til næringsutvikling. En naturlig avgrensning er videre at driftsrettede virkemidler til jordbruksforetak fortsatt bør ligge der de forvaltes i dag, i Landbruksdirektoratet, hos Statsforvalteren og i kommunene.

Det bør overlates til Bionova å utarbeide forslag til et mål- og resultatstyringsystem i tråd med Bionovas målstruktur.

Arbeidsgruppens nærmere vurderinger av de enkelte delmålenes virkeområde følger under.

## 5.2 Nærmere om delmål 1

Bionova skal bidra til reduksjon av klimagassutslipp og økt opptak og lagring av karbon i jord på gårdsnivå. Staten signerte i 2019 en intensjonsavtale med organisasjonene i jordbruket om at det skal arbeides for å redusere klimagassutslippene og øke opptak, som samlet skal utgjøre 5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekv. i tiårsperioden 2021-2030.

Den største kilden til utslipp i jordbrukssektoren er metanutslipp fra husdyrproduksjon, samt lystgassutslipp som hovedsakelig kommer fra spredning av mineral- og husdyrgjødsel. CO<sub>2</sub>- utslipp fra maskinparken og oppvarming er også en kilde til utslipp fra jordbruksproduksjonen. Jordbruket kan også bidra til å øke karbonlagrene i jord.

Det er etablert virkemidler som er innrettet med *hovedformål* å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser. I tillegg finnes ordninger der hovedformålet er å nå andre mål i landbrukspolitikken, men som samtidig bidrar til reduserte klimagassutslipp og økt karbonlagring. Likevel eksisterer det en rekke tiltak som kan bidra til å redusere utslippene og øke opptakene, men som i dag ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, og der det i dag ikke er etablert virkemidler som kan bidra til å løse markedssvikten. Dette bekreftes i innspillsrunden hvor man har etterlyst støtte til bl.a. fôrtilsetninger, biodrivstoff, presisjonsgjødslingsutstyr og biokull.

Eksisterende tilskuddsordninger for klimaarbeid på gårdsnivået kan deles inn i driftsrettete virkemidler for tiltak i løpende drift, og engangstiltak med mer varig virkning, for eksempel investeringer. Det er allerede i dag etablert en arbeidsdeling mellom IN og Landbruksdirektoratet når det gjelder støtte til landbruket, ved at Landbruksdirektoratet gir støtte til aktiviteter på gården/skogeiendommen som gjentas årlig, mens IN støtter utviklingsrettede tiltak som krever investeringer og som kun gjennomføres en eller få ganger. Gitt forståelsen av hva som bør være Bionovas virkeområde, mener arbeidsgruppen at det er fornuftig å legge til grunn en slik arbeidsdeling også mellom Bionova og Landbruksdirektoratet. Tilsvarende arbeidsdeling legges til grunn når det gjelder rådgivningsaktivitet, dvs. at støtte til rådgivning rettet mot løpende drift ikke bør støttes av Bionova-. Dette innebærer at Bionovas virkemidler bør være utviklingsrettede tiltak på bedriftsnivå.

Fossil energi må reduseres vesentlig og på sikt fases ut for å nå klimamålene. Dette innebærer at også landbrukssektorens energibruk må effektiviseres og etter hvert erstattes med fornybare alternativ. Fossil energibruk anvendes i dag til oppvarming av landbruksbygg og veksthus, og til drivstoff og smøremidler i maskiner.

IN og Enova har virkemidler for overgang til fornybar energi. Enova støtter i dag overgang til fossilfri maskinpark i landbruket som del av tilbudet rettet mot anleggsmaskiner. Et kriterium er at prosjektet må innebære reduksjon i dieselforbruk på minimum 10 000 L/år, og ordningen og ordningen blir av den grunn ikke så mye brukt. Med dette som bakgrunn mener arbeidsgruppen at det er behov for å gjøre en nærmere vurdering når Bionova er etablert, av om og ev. hvordan aktuelle virkemidler kan innrettes og hvor stort det budsjettmessige behovet vil være. For fossilfrie anleggsmaskiner er sentrale spørsmål i hvilken grad det faktisk finnes slike maskiner som er egnede til bruk i norsk landbruk, om det er lønnsomhet som først og fremst er barrieren for at slike blir tatt i bruk, og om tilskudd er et egnet virkemiddel. Det vil være naturlig å se hen til ordninger etablert i Enova, jf. omtale av støtte til klimavennlige løsninger for fiskefartøy mm. i kapittel 4.

Bionova skal også bidra til økt karbonlagring og bruk av karbonnegative løsninger. Oppdyrking av jord fører til karbontap både til luft og vann. Derfor er det viktig med tiltak som kan binde karbonet i jorda og øke lageret av karbon i jord. Se omtale om *produksjon* av biokull under delmål 2.

*Bruk* av biokull, er en del av en rekke lavteknologiske tiltak med karbonbindingspotensial som kan gjennomføres på det enkelte gårdsbruk. Virkemidler rettet mot slike tiltak, er allerede etablert i Regionale miljøprogram forvaltet av Statsforvalteren. Ettersom Bionova bør avgrense seg til å støtte utviklingsrettede tiltak, mener arbeidsgruppen at denne type driftsrettede virkemidler ikke hører hjemme i Bionova innenfor delmål 1.

### **5.3 Nærmere om delmål 2**

I en sirkulær økonomi utnyttes ressurser effektivt i et kretsløp der minst mulig går tapt. Avfall fra en prosess blir ressurs i en annen prosess. Bioøkonomi er basert på produksjon og foredling av fornybare biologiske ressurser. Bioøkonomi, med fornybare energikilder og naturressurser, er sentral i overgangen til en sirkulær økonomi. I tillegg er det i årene fremover et potensiale for enda mer effektiv og sirkulær bruk av de fornybare naturressursene våre. Biologisk avfall fra skogsdrift, hav- og landbruk kan blant annet i større grad utnyttes som ressurser.

Målsettinger og innsatsområder for den sirkulære bioøkonomien ble etablert i bioøkonomistrategien fra 2016 gjennom en grundig tverrsektoriell prosess som

involverte næringsliv, forskningsmiljøer og virkemiddelapparat. Etableringen av tre likestilte overordnede mål; verdiskaping, klimakutt og mer effektiv bruk av bioressurser, er et hovedgrep i bioøkonomistrategien.



**Figur 1 – Strategiens målbilde:** Strategien har tre overordnede mål som en forsterket nasjonal innsats innenfor bioøkonomien skal bidra til å utløse. For å nå disse målene skal innsatsen konsentreres rundt fire innsatsområder. Hvert innsatsområde er konkretisert i to delmål.

Figur 5.1 Målbilde som er lagt til grunn i arbeid med bioøkonomien i strategi for bioøkonomi.

Målbildet ble også lagt til grunn for videreutvikling av politikken gjennom *Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi* fra 2021.

I den sirkulære bioøkonomien blir ressursene utnyttet på en måte som gir størst mulig verdi over lengst mulig tid før de blir brutt ned, og næringsstoffer og karbon returnerer til naturens kretsløp. Betydningen av bioressursene i overgangen til en mer sirkulær økonomi har to hovedstolper: bioressursene kan utnyttes bedre i sirkulære kretsløp, og de kan erstatte de fossile ressursene som over tid må fases ut. Konkurransen om bioressursene forventes å øke framover, og et sentralt prinsipp er at befolkningens grunnleggende behov for mat kommer først.

Som det kommer frem av kapittel 4 er det naturlig at man innenfor Bionova bygger videre på eksisterende virkemidler rettet mot å fremme sirkulær bioøkonomi.

Dagens virkemidler og ordninger dekker relativt godt når det gjelder FoU, gründerhjelp og låneordninger. Innspillene viser særlig til et behov for midler til oppskalering, kommersialisering og markedsutvikling. På samme måte som Enova spiller en viktig rolle for grønn omstilling gjennom støtte til klima- og energiprosjekter, bør Bionova



bidra til økte, varige utslippsreduksjoner med utgangspunkt i bioøkonomien gjennom en samlet og styrket innsats på området. Bionova bør også bidra til teknologier som kan øke opptak av karbon innenfor de biologiske sektorene. Når det gjelder karbonlagring i jord er biokull det tiltaket som per i dag er vurdert til å størst potensial, og som også har skapt stor interesse i industrien. Produksjon av biokull krever videre utvikling før dette er lønnsomt og kan iverksettes i stor skala. Virkemidler som kan bidra til slik utvikling hører naturlig hjemme i Bionova.

Prosjekter tilknyttet delmål 2 må bidra til omstilling og et grønt skifte i økonomien. Det innebærer at tiltak må bidra til reduserte klimagassutslipp eller økt binding av karbon, basert på en bærekraftig forvaltning av naturen og i tillegg gi økt verdiskaping og sysselsetting og/eller mer effektiv utnyttelse av de fornybare biologiske ressursene innad og på tvers av næringer. Eksempler på dette kan være prosjekter som:

- styrker nasjonal fôrproduksjon basert på biomasse som i dag er et avfallsproblem eller som utnyttes i for liten grad bidrar til å ta ut høyverdi produkter fra biologiske reststoffer og sidestrømmer
- sikrer at næringsstoffer ikke går tapt i matproduksjonen, og øker tilgangen på norskprodusert organisk gjødsel.

Mye av verdiskapingspotensialet i bioøkonomien ligger i å utnytte og tilgjengeliggjøre ny kunnskap og teknologi for mer effektiv ressursutnyttelse og utvikling av lønnsomme produkter.

## **5.4 Vurdering av Bionovas portefølje**

Arbeidsgruppens gjennomgang av eksisterende relevante virkemidler er omtalt i kapittel 4. Basert på denne gjennomgangen mener arbeidsgruppen det er flere eksisterende virkemidler som kan bidra til å nå målene for Bionova og som derfor bør inngå i Bionovas portefølje. Det er en fordel å kunne bygge videre på etablerte virkemiddelordninger, ettersom det innebærer at Bionova raskt etter etablering kan komme i gang med å utbetale tilskudd.

Bionovas portefølje bør være utviklingsrettet, det vil si knyttet til investering, mobilisering/tilrettelegging og markedsstimulering. Arbeidsgruppen mener videre at Bionovas virkemiddelportefølje i første omgang bør avgrenses til ordninger som er søknadsbaserte etter åpen konkurranse. Se imidlertid vurdering i kap. 5.5 for alternativer. Arbeidsgruppa mener det er mest hensiktsmessig at virkemidler i Bionova er mest mulig teknologinøytrale, og at det er ønskelig å gi støtte basert på oppnådde resultat. I landbruket i dag er det blant annet behov for virkemidler for markedsintroduksjon av teknologi som kan bidra til reduserte biologiske utslipp fra

matproduksjonen og øke opptak av karbon i jord. Støtte ut over den tidlige markedsintroduksjonen av løsninger innen klimavennlig teknologi, ligger ikke innenfor Enovas mandat og arbeidsgruppen mener derfor dette er et område der Bionova kan fylle et udekket behov.

Som det går frem av kapittel 4 har Forskningsrådet, IN, SIVA og Enova alle innenfor sine mandater, mulighet til å støtte utviklingstiltak og prosjekter innen bionæringene. Samlet dekker disse virkemiddelaktørene innovasjonskjeden fra forskning og kunnskapsutvikling og til introduksjon av ny teknologi/nye produkter i markedet. Hensynet til et oversiktlig, brukervennlig og effektivt virkemiddelapparat tilsier at overlapp mellom virkemidler og virkemiddelaktører i størst mulig grad bør unngås. Samtidig kan etableringen av Bionova bidra til en mer samlet og målrettet innsats for utvikling og omstilling av de biologiske næringene i en mer sirkulær retning. Det er etablert gode samarbeidsmekanismer i virkemiddelapparatet som ivaretar koblingen mot mer forskningsrettet innsats og der Bionova også må finne sin plass.

Av dagens virkemidler er det særskilt Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologi i landbruket (VSP fornybar) som arbeidsgruppen anser som et egnet virkemiddel for å bidra til måloppnåelse innenfor delmål 1. Som det kommer frem av kapittel 4 støtter programmet i dag investeringer knyttet til omlegging til ulike former for fornybar energi og utvikling av teknologi på gårdsnivå som ennå ikke er «hylleware». For 2023 er det gjennom jordbruksoppkjøret avsatt 162 mill. kroner til ordningen. En økning på 50 mill. kroner fra 2022.

Når det gjelder delmål 2 mener arbeidsgruppa at det særskilt er Bioøkonomiordningen av eksisterende virkemidler, som omfatter bedriftsrettede tiltak innen utviklingen av den sirkulære bioøkonomien, som vil bidra til måloppnåelse. Programmenes virkeområder er relativt brede og er godt innrettet til å nå målene arbeidsgruppen har foreslått for Bionova. Programmets strategiske områder har vært knyttet til merkevarebygging (sunn mat fra hav og land), bioraffinering (industrialisering basert på nye råvarer og sidestrømmer), bygg i tre (kompetanse og marked) og biosmart (digitalisering og automatisering i biosektorene). Slik arbeidsgruppen vurderer det, er det først og fremst de økonomiske rammene som vil være begrensende for aktiviteten, men det er også relativt enkelt å utvide ordningene med nye virkemiddel dersom det er behov for å støtte opp om andre tiltak enn de som per nå omfattes av dagens formål. Bioøkonomiordningen bevilges fra budsjettposter på NFDs områder og KDDs områder. Det er ingen øremerking av midler til Bioøkonomiordningen fra KDD. Fra NFD var det øremerket 55 mill. kroner i 2021, og 35 mill. kroner i 2022 etter en omprioritering til

etableringen av Bionova. Det ble det innvilget til sammen 82,4 mill. kroner innenfor ordningen i 2021.

Arbeidsgruppen mener at den foreslåtte portefølje for Bionova omfatter ordninger som samlet sett er såpass fleksible at de vil være gode verktøy for Bionova også fremover i tid, og kan justeres etter hvert. Det må forventes at det er nødvendig å drive mobiliseringsarbeid for å øke tilfanget av søknader (utenom til fornybar energi-prosjekter) og få opp aktiviteten og at dette vil ta noe tid. Det er også nødvendig å utrede behov for etablering av nye virkemidler.

Arbeidsgruppen har vurdert det som lite aktuelt å flytte virkemidler fra Enova og Landbruksdirektoratet til Bionova. Det er ut over dette flere ordninger i IN med tilgrensende tematikk. Dette gjelder særskilt miljøteknologiordningen som skal bidra til utvikling, bygging og testing av ny miljøteknologi. Videre skal den distriktsrettede ordningen Investeringstilskudd for store grønne investeringer som er rettet mot industribedrifter som ønsker å gjennomføre større prosjekter innen sirkulærøkonomi, bærekraft eller grønn omstilling. Det er sannsynlig at disse ordningene har brukere som benytter seg av flere av disse ordningene samtidig. Arbeidsgruppen vil av den grunn understreke at, uavhengig av hvilken organiseringsform man velger for Bionova, er samordning av virkemidler og virkemiddelapparatet både fornuftig, effektivt og nødvendig.

Bionova må ha en tett dialog med øvrig virkemiddelapparat, og koordinere sine støtteordninger for å unngå overlapp og utnytte synergier mellom virkemidler og virkemiddelaktører.

Det bør overlates til Bionova å utarbeide forslag til et mål- og resultatstyringssystem i tråd med Bionovas målstruktur. Rapporteringen fra Bionova må synliggjøre hvordan Bionova bidrar til delmål 1 og 2, knyttet til bl.a. utslippskutt og omstilling. Bionova må utfordres til å foreslå konkrete måltall. Det må legges opp til evalueringer hvert 4.-5. år. Det må være dialog mellom Bionova og regnskapsgruppa under klimaavtalen for jordbruket for å sikre konsistens i rapporteringen av utslipp og opptak.

## **5.5 Områder og virkemidler som kan vurderes inkludert i Bionova**

Som omtalt i innledningen til kap. 5 er arbeidsgruppens forslag til delmål for Bionova relativt avgrenset. Det kan være gode grunner til å utvide mandatet for Bionova til på sikt å omfatte enkelte andre områder. Under omtales noen slike områder som omfattes av forslag til formål, og som arbeidsgruppen mener det er nærliggende å vurdere å

inkludere i Bionovas portefølje. Utover dette vil det være naturlig at Bionova selv kan komme med innspill til videre utvikling av sitt virkeområde og sin virkemiddelportefølje. Men først når Bionova er etablert og har virket i noe tid, vil det være naturlig å be dem om å evaluere virkemiddelbruken og vurdere ev. behov for endringer i virkemiddelporteføljen.

### **5.5.1 Utvide delmål 1 slik at opptak og lagring av karbon i grønn og blå skog kan inkluderes**

I tillegg til vektlegging av opptak og lagring av karbon i jordbruksjord, er det et stort potensial for å øke CO<sub>2</sub>-opptaket i skog og hav.

For skog og andre arealer vil opptaket skje på lengre sikt, dvs. etter 2050. I Meld. St. 13 (2020-2021), Klimaplan 2030, er omtalte tiltak for skog- og arealbrukssektoren beregnet til å kunne gi et langsiktig økt opptak opp mot 6,5-8 mill. tonn CO<sub>2</sub> mot år 2100.

Eksempler på investeringstiltak arbeidsgruppen mener man bør vurdere å støtte med virkemidler gjennom Bionova, og som har et stort potensial for å bidra til økt CO<sub>2</sub>-opptak, er tiltak for å redusere råteskader på skog og skogplanting på nye arealer med klare miljøkrav som forskriftsfestes. Skogplanting på nye arealer kan potensielt ha store konsekvenser for natur og miljø, og det har vært gjort grundige avveininger mellom miljø, klima og næringshensyn som det er viktig å ivareta.

Det legges ellers til grunn at føringen i budsjettforliket med SV om at Bionova skal bidra til at skognæringen øker videreføringen av biomasse i Norge dekkes opp av delmål om utvikling av den biobaserte sirkulærøkonomien.

Den blå skogen omfatter kystnær fastsittende vegetasjon, som for eksempel tareskog, ålegress, tangsamfunn og tidevannsenner/-sumper, som alle er viktige karbonlagre. De nordlige områdene er spesielt rike på blå skog. En rapport<sup>13</sup> fra Nordisk ministerråd anslår at rundt 3,9 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter langtidslagres i den nordiske blå skogen hvert år. Den norske tareskogen bidro alene til 46 % av langtidslagringen av karbon som finner sted i nordisk blå skog, på grunn av sin store utbredelse og høye rater av karbonproduksjon og -eksport. Det er mulig å øke karbonbinding gjennom å legge forholdene til rette for ytterligere vekst av tang, tare og sjøgress. Per i dag er det imidlertid ikke dekkende retningslinjer i IPCC for hvordan den (norske) blå skogen skal tas inn i utslippsregnskapet og blå skog er dermed ikke del av klimamålene i dag.

---

<sup>13</sup> TemaNord 2020:541 [Nordisk Ministerråd - TemaNord2020-541 \(norden.org\)](https://norden.org/tema/tema2020-541)

Inkludering i utslippsregnskapet vil imidlertid kunne skje på sikt, med god nok kunnskap og metode.

En inkludering av disse områdene vil kreve en utvidelse av delmål 1 slik at karbonopptak i skog og hav omfattes på lik linje med lagring i jord på gårdsnivå.

### **5.5.2 Vurdere om Bionova kan forvalte vilkårsbaserte («rettighetsbaserte») ordninger**

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at Bionova kun skal forvalte ordninger som er søknadsbaserte etter åpen konkurranse. Det vil si at man kan oppfylle kriteriene for å søke på et virkemiddel, men at det gjøres en prioritering mellom søkere basert på kvaliteten i prosjektet.

I noen tilfeller kan det være effektivt for måloppnåelsen å legge til rette for at det også kan etableres vilkårsbaserte ordninger. Med vilkårsbasert menes her at tilskuddsmottaker kan få tilskudd for å gjennomføre et tiltak forutsatt at visse predefinerte vilkår og kriterier er oppfylt. Enova har etablert en rekke ordninger hvor tilsagn baseres på et sett med predefinerte kriterier, rettet mot både bedrifter og privatpersoner. Støtten til elvarebiler og tyngre kjøretøy er eksempler på slike forenklede ordninger. Det er imidlertid ikke snakk om noen 'rett' til støtte og begrepet rettighetsbasert brukes ikke for å betegne dem. For Bionova kan det trolig være aktuelt med rettighetsbaserte ordninger på flere områder, for eksempel knyttet til investering i klimavennlig teknologi som solcellepanel. Det samme kan være aktuelt for overgang til fossilfri maskinpark. Vilkårsbaserte støtteordninger har den ulempen at det er mer krevende å budsjettere. Dersom det kommer inn mange flere søknader enn ventet, vil det kunne medføre budsjettmessige utfordringer. Dette løses vanligvis ved at man etablerer foreløpige tilskuddssatser som kan justeres ned ved behov slik at man holder seg innenfor budsjetttrammen, eller ved at ordningen lukkes for ytterligere søknader når bevilgningen for det aktuelle året er disponert. Ettersom slike ordninger ikke innebærer behandling av søknader, må det ligge svært tydelige og helst veldig enkle kriterier til grunn for om en søker er støtteberettiget eller ikke. Dette kan gjøre det vanskelig å målrette og spisse en støtteordning i tilstrekkelig grad. På en annen side kan det argumenteres for at det må være opp til Bionova å gjøre slike vurderinger. Det kan tenkes å være tilfeller hvor rettighetsbaserte støtteordninger kan være fornuftig, og det vil i slike tilfeller være uheldig om Bionova er begrenset fra å kunne gjøre dette. Det vil trolig være behov for en betydelig budsjetttramme for å kunne ha slike ordninger i porteføljen. En slik løsning bør inngå som et element i utredningen arbeidsgruppen har foreslått på dette området, jf. kap. 5.3. Utredningen må også ta hensyn til

statsstøtteregulverket sine begrensninger.

## 5.6 Oppsummering av anbefalinger om målstruktur og portefølje

Arbeidsgruppen anbefaler at følgende målstruktur legges til grunn for Bionova:

### **Formål:**

Bionova skal være et verktøy for å nå Norges klimamål for 2030 og målet om å være et lavutslippssamfunn i 2050 ved å bidra til reduserte klimagassutslipp og økte karbonopptak og -lagring, samt verdiskaping gjennom overgang til en mer sirkulær bioøkonomi basert på fornybare biologiske ressurser fra land og hav.

### **Delmål:**

Bionova skal bidra til

1. Reduksjon av klimagassutslipp og økt opptak av karbon i jord på gårdsnivå
2. Økt verdiskaping gjennom mer ressurseffektiv og sirkulær bioøkonomi

Det understrekes at det er omstillingsmålet og Norges lovfestede klimamål som ligger til grunn i formålet for Bionova.

Arbeidsgruppen anbefaler videre at følgende føringer/avgrensninger legges til grunn for Bionovas mandat:

- Bionovas målgruppe er jordbruksforetak samt den biobaserte industrien.
- Bionovas virkemidler skal omfatte utviklingsrettede tiltak for bedrifter, hovedsakelig knyttet til investering, mobilisering, nettverksbygging og markedsstimulering.
- Det gis ikke støtte til driftsrettede tiltak.
- Bionova bør være mest mulig teknologinøytrale
- Bionovas støtteordninger bør basere seg på antatt oppnådde resultat.
- Bionovas virkemidler bør være søknadsbaserte etter åpen konkurranse. Det etableres ikke vilkårsbaserte («rettighetsbaserte») tilskuddsordninger i Bionova nå.
- Det gis ikke støtte til forskningsaktivitet, men det må legges til rette for god dialog med øvrig virkemiddelapparat, herunder forskningsaktører.
- Tiltak og investeringer skal ha minst mulig negativ effekt på naturverdier og miljømål.

- Det bør overlates til Bionova å utarbeide forslag til et mål- og resultatstyringssystem i tråd med Bionovas målstruktur.
- Det bør settes i gang en utredning om behov og muligheter for utforming av støtte til landbruket for overgang til fossilfri maskinpark. Her bør vurderinger rundt vilkårsbaserte tilskuddsordninger inngå. Bionova bør selv få ansvaret for en slik utredning.

Arbeidsgruppen mener det er fornuftig å legge opp til et noe smalere mandat i en oppstartsfasen, og deretter vurdere en opptrapping i innsatsen over tid. Generelt sett vil arbeidsgruppen peke på at jo flere områder som innlemmes i Bionovas portefølje jo mer krevende vil det bli å prioritere innenfor en gitt budsjetttramme. En utvidelse vil derfor først og fremst avhenge av hvor store de økonomiske rammene til Bionova skal være. Det er pekt på enkelte områder som omfattes av forslag til formål, og som arbeidsgruppen mener det er nærliggende å vurdere å inkludere i Bionovas portefølje på sikt. Utover dette bør Bionova selv komme med innspill til videre utvikling av sitt virkeområde og sin virkemiddelportefølje.

## 6 Organisering

### 6.1 Mandatets rammer for organiseringen

Mandatet sier at:

*Arbeidsgruppen skal vurdere ulike organisatoriske løsninger for Bionova. Vurderingen skal blant annet omfatte følgende alternativer:*

- Etablere Bionova som selvstendig enhet.
- Etablere Bionova som en enhet tilknyttet eksisterende virkemiddelaktører, for eksempel Innovasjon Norge, Enova eller Landbruksdirektoratet eller et samarbeid/en programsatsing mellom disse.

*For hvert av alternativene skal etableringskostnader og forvaltningseffektivitet vurderes. Det skal legges vekt på at Bionova skal være operativ så raskt som mulig, fortrinnsvis i løpet av andre halvår 2022.*

Gitt Bionovas mandat er det altså 2 alternativer for valg av organisering:

- En ny organisasjon (helt selvstendig enhet)
- En integrert del av en eksisterende virkemiddelaktør
  - i. Datterselskap under virkemiddelaktør
  - ii. Helintegrert løsning i virkemiddelaktør, som divisjon, avdeling, portefølje, satsingsområde eller liknende

For en integrert løsning tilsier mandatet at følgende virksomheter er aktuelle:

- Innovasjon Norge
- Landbruksdirektoratet
- Enova

Arbeidsgruppa har vurdert hvordan disse tre virksomhetene passer til en integrert løsning for Bionova, basert på kriteriene for vurdering av organisering og virksomhetenes nåværende mål, innretning, oppdrag og portefølje.

### 6.2 Kriterier for vurdering av organisering

Arbeidsgruppen legger til grunn at Bionova skal være en programforvalter og tilskuddsforvalter. Bionova skal forvalte tilskuddsordninger og være ansvarlig for gjennomføring av definerte program. Bionova får ikke fullmakt til å delegere programgjennomføring, eller bevilgninger til andre aktørers ordninger. Det vil si at



organisatorisk løsning må utformes for å håndtere programforvaltning og tilskuddsforvaltning i egen organisasjon.

Bionova må selv ha kjernekompetanse på saksbehandling, forvaltning og styring. Dette innebærer fagkompetanse innen landbruk, bio-baserte verdikjeder, naturvitenskap (biologi, miljø, klima, med mer), teknologi, bedrifts- og samfunnsøkonomi, samt kompetanse innen tilskuddsforvaltning, statsstøtte, juss, IKT, statlig styring og administrasjon. Organiseringsløsningen må muliggjøre rekruttering, anvendelse og systembygging for denne kompetansen. Dette innebærer å etablere og drifte IKT-systemer, saksbehandlingsløsninger og systemer for styring.

Mandatet spesifiserer kriteriene oppstartskostnader, forvaltningseffektivitet og operativ evne. I henhold til utredningsinstruksen skal også formåls effektivitet og kostnadseffektivitet vurderes.

Arbeidsgruppen har med bakgrunn i dette tatt utgangspunkt i følgende kriterier for vurdering av organisering:

- Systemer for saksbehandling og tilskuddsforvaltning
- Kompetanse og fagmiljø
- Forvaltningseffektivitet, herunder tilskuddsforvaltning, styring og rapportering
- Oppstart, kostnader og operasjonell kapasitet
- Kostnadseffektivitet (driftsfasen)
- Formåls effektivitet og oppgaveløsning

Under hvert kriterium har arbeidsgruppa vurdert hvordan organiseringsalternativet kan løse de aktuelle oppgavene, egenskapene og utfordringene, i tillegg til hvilke risikofaktorer alternativene medfører. Det er også gjort en samlet vurdering av disse risikofaktorene.

Arbeidsgruppa har videre vurdert alternativene opp mot det pågående arbeidet med forenkling av virkemiddelapparatet, herunder oppfølgingen av områdegjennomgangen. Viktige faktorer her er samordning, kunderetting, forenkling og kostnadseffektivitet.

Basert på vurderingene av målstruktur og oppgaver for Bionova legger arbeidsgruppa til grunn at Bionova vil være en relativt liten aktør ved oppstart, trolig i størrelsesorden 20-30 ansatte<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Se kap. 8 for nærmere diskusjon av omfang og kostnader

## 6.3 Arbeidsgruppas vurdering av de to organiseringalternativene

Basert på mandatet er det altså to aktuelle organiseringalternativ for Bionova:

1. selvstendig organisasjon
2. integrert løsning
  - i. datterselskap
  - ii. helintegrert løsning

Arbeidsgruppa har følgende vurderinger av de to alternativene i henhold til kriteriene for organisering.

### 1) Selvstendig organisasjon:

Alternativet innebærer å opprette en ny og selvstendig organisasjon. En selvstendig organisasjon må bygges opp fra grunnen av, og vil drive uavhengig av øvrige organisasjoner i virkemiddelapparatet. En selvstendig organisasjon kan samarbeide med andre virkemiddelaktører om mobilisering/kundekontakt og programsatsinger. Utover dette må en selvstendig organisasjon etablere egen infrastruktur og systemer for saksbehandling, tilskudsforvaltning og økonomiforvaltning. Videre vil etablering av et eget selskap kreve rekruttering av kompetanse både innenfor det som skal være selskapets faglige kjerneaktivitet, og til ledelse og administrative funksjoner og ev. styre. Dersom Bionova skal inkludere eksisterende virkemidler må disse flyttes fra nåværende virkemiddelaktører og budsjetter og over til den nye organisasjonen.

Vurdering av kriteriene:

Infrastruktur og systemer	Systemer og infrastruktur for IKT, juss, saksbehandling, styring og rapportering må bygges opp fra grunnen. Kostnadene for systemer og infrastruktur vil være relativt høye, gitt Bionovas størrelse og mangel på stordriftsfordeler.
Kompetanse og fagmiljø	En selvstendig organisasjon krever kompetanse for oppbygging av organisasjonen og systemene, i tillegg til kompetansen for drift. Løsningen krever at organisasjonen selv har kompetansen til å gjennomføre saksbehandling, tilskudsforvaltning og styring. Det er begrenset potensiale for stordriftsfordeler eller synergier. Rekruttering og etablering av fagmiljø representerer risikofaktorer for løsningen.

	For kunnskapsutvikling kan organisasjonen samarbeide med eksterne fagmiljø og med næringene.
Tilskuddsforvaltning, styring og rapportering	Løsningen innebærer at Bionova selv er ansvarlig for alle oppgaver knyttet til styring og rapportering, og at de driver innenfor det juridiske rammeverket, herunder også EØS-regelverket. Dette vil kreve administrative ressurser og investeringer, både i oppstarts- og driftsfasen. Forsvarlig forvaltningseffektivitet er en risikofaktor for løsningen.
Oppstart, kostnader og operasjonell kapasitet	Gitt behovene for faglig kompetanse, administrative systemer, styring og forvaltning av programmer/ordninger, vil opprettelsen av en egen organisasjon kreve omfattende investeringer og vil ta tid å få på plass. Det vil være høy risiko for at en selvstendig organisasjon ikke er operativ innen ønsket oppstarttidspunkt, og at det kan oppstå innkjøringsproblemer. Særlig dersom man skal flytte virkemidler fra eksisterende aktører. En nyopprettet organisasjon vil bruke tid på å kunne forvalte disse virkemidlene, og overføringen kan kreve juridisk, budsjettmessig og organisatorisk grunnlagsarbeid.
Kostnadseffektivitet (driftsfasen)	Kostnadseffektiviteten i driftsfasen vil være lav, og ligge langt under større virkemiddelaktører. Dette henger sammen med volum, stordriftsfordeler og fleksibilitet. Løsningen innebærer at det ikke kan hentes ut stordriftsfordeler verken for saksbehandling, infrastruktur og administrasjon/stab. Løsningen mangler fleksibilitet for intern ressursdisponering sammenliknet med større organisasjoner, og kan ikke jevne ut kapasitet på tvers av oppgaver eller tid. <sup>15</sup> Det vil være høye administrative kostnader både absolutt og per saksbehandling/tildeling.
Formålseffektivitet og oppgaveløsning	Løsningen har risiko knyttet til oppbygging av organisasjon, systemer, kompetanse og styring. Spesielt siden det er

<sup>15</sup> Se Innovasjon Norges oppdragsgiverrapport s246-266 for kostnadsbilde, effektivitet, fleksibilitet og kapasitetsutnyttelse for en stor organisasjon/virkemiddelaktør. Spesielt tallene for tildelinger under pandemien viser stordriftsfordeler og fleksibilitet ved en stor organisasjon. For vurdering av Bionovas størrelse/omfang, se kap. 8

	ambisjoner om rask oppstart. Gitt at man får til en oppbygging med nødvendige systemer og kompetanse kan en selvstendig organisasjon løse saksbehandling og programforvaltning på en tilfredsstillende måte, men med høy ressursbruk for systemer, administrasjon og juss.
--	--

*Samlet vurdering av risiko knyttet til selvstendig organisasjon:*

Løsningen har vesentlige risikofaktorer for flere sentrale kriterier. Dette gjelder spesielt etablering, oppstart, rekruttering, operativ evne, tilskuddsforvaltning og styring. Det er ikke gitt at en selvstendig organisasjon kan være operativ i 2023 på det faglige og organisatoriske nivået som kreves for å drive juridisk forsvarlig tilskuddsforvaltning, programforvaltning og styring. Dette henger sammen med rekruttering, kompetanse og oppbygging av juridiske og digitale systemer. Det er viktig å bemerke at effektiv og korrekt tilskuddsforvaltning er krevende også for etablerte virkemiddelaktører. Dette gjelder spesielt for ordninger som involverer statsstøtte og EØS-regelverk, hvor feil i forvaltningen av regelverket kan medføre krav fra ESA om tilbakebetaling av støtte fra mottakerbedriftene.

Overføring av virkemidler fra eksisterende aktører vil være en komplisert prosess, som kan medføre at programmene blir satt på vent i en periode i påvente av at Bionova har nødvendige systemer, kompetanse og organisering på plass.

For kostnader til oppstart og drift er det videre risiko for kostnadsoverskridelser og tilhørende manglende evne til å dele ut tilskudd.

*Vurdering av hvordan løsningen vil påvirke arbeidet med forenkling av virkemiddelapparatet:*

Løsningen innebærer en oppsplitting av virkemiddelapparatet med enda en aktør. Løsningen vil innebære en ytterligere fragmentering av tilbudet for landbruket og bio-næringene. Særlig gjelder dette dersom man flytter på eksisterende virkemidler. En eventuell flytting av virkemidler kan også gå utover kvalitet og saksbehandling, og løsningen kan splitte opp fagmiljø og kompetanse.

Løsningen innebærer at man reduserer muligheten til å møte næringene med et samlet og helhetlig tilbud, og reduserer muligheten for at brukerne får tilpassede tilbud med både generelle og sektorspesifikke tilbud for kapital og kompetanse. Løsningen reduserer mulighetene for å koble generelle virkemidler for finansiering til landbruks- og bio-rettete prosjekter.

Koordineringen og grensegangen mot eksisterende landbruks- og bio-ordninger blir utfordrende. Samordning for mobilisering og kundeinngang er mulig, men blir mer komplisert dess flere aktører som finnes.

Løsningen kan bidra til at både formålseffektiviteten og kostnadseffektiviteten i virkemiddelapparatet samlet sett blir dårligere.

## 2) Integrert løsning

Det andre alternativet innebærer en organisatorisk løsning innenfor en eksisterende virkemiddelaktør. Dette alternativet har flere mulige utforminger, som datterselskap, avdeling, portefølje, med videre. Vi grupperer disse i 2 løsninger: datterselskap og fullintegrert løsning. I kapittel 6.4 vurderer arbeidsgruppa aktuelle virksomheter for integrert løsning.

Den fullintegrerte løsningen har mulighet for å bruke eksisterende systemer, ressurser, kompetanse og kapasitet. For løsningen med datterselskap kan det være enkelte juridiske og organisatoriske begrensninger for deling av systemer, kompetanse og kapasitet (ansatte). Arbeidsgruppa forutsetter likevel at løsningen kan trekke på mororganisasjonens ressurser for noe av behovet knyttet til systemer, styring, kompetanse og fagmiljø.

Vurdering av kriteriene:

kriterier	Datterselskap	Fullintegrert
Infrastruktur og systemer	Kan dele noen systemer og infrastruktur med morselskap. Kan kreve enkelte interne systemer.	Deler system og infrastruktur med resten av organisasjonen.
Kompetanse og fagmiljø	Kan kreve noe rekruttering, men kan også basere seg på flytting av ansatte og deling av faglige løsninger og miljø med morselskap.  For kunnskapsutvikling kan organisasjonen samarbeide med eksterne fagmiljø og med næringene.	Løses innen eksisterende organisasjon. Ev. rekruttering dersom Bionova medfører kompetansebehov eller flytteprosesser.  For kunnskapsutvikling kan organisasjonen samarbeide med eksterne fagmiljø og med næringene.

<p>Tilskuddsforvaltning, styring og rapportering</p>	<p>Bli en del av morselskapets etats/selskapsstyring. Felles løsninger for tilskuddsforvaltning kan ha juridiske utfordringer og kan kreve avtaleverk med morselskap. Dette gjelder også andre administrative ressurser. Kan være nødvendig med overflytting av ansatte og kompetanse, ev. noen nyansettelser på området.</p>	<p>Bli en del av organisasjonens systemer, kompetanse og styringsrutiner. Bli en del av organisasjonens etats/selskapsstyring.</p>
<p>Oppstart, kostnader og operasjonell kapasitet</p>	<p>Vil kreve oppbygging av datterselskap med eget styre og ledelse. Krever overflytting av ansatte og ev. noe rekruttering. Krever organisatorisk arbeid for etablering av ny løsning. Kan kreve noen egne systemer og infrastruktur. Kan etableres i 2023 og med moderat risiko. Moderate kostnader til etablering.</p> <p>Dersom de aktuelle virkemidlene forblir innen samme virkemiddelaktør kan programmene fortsette som før, og krever små endringer.</p>	<p>Omorganisering/strukturendringer internt, og noe endring av ansvar og bemanning. Kan kreve litt organisatorisk arbeid. Kan etableres svært raskt og med svært lav risiko. lave oppstartskostnader.</p> <p>Dersom de aktuelle virkemidlene forblir innen samme virkemiddelaktør kan programmene fortsette som før, og krever små endringer.</p>
<p>Kostnadseffektivitet (driftsfasen)</p>	<p>Ved deling av systemer og ressurser for tilskuddsforvaltning: Svært høy kostnadseffektivitet i saksbehandlingen. Noen</p>	<p>Svært høy kostnadseffektivitet, både administrativt og faglig.</p>

	kostnader knyttet til ledelse, styre og enkelte administrative funksjoner/ oppgaver.	
Formålseffektivitet og oppgaveløsning	Løsningen er ventet å gi samme formålseffektivitet som morselskapet, grunnet muligheter for deling av systemer og kompetanse, spesielt for saksbehandling og tilskuddsforvaltning. Ved behov for egne systemer og infrastruktur vil det være risiko knyttet til forsvarlig tilskuddsforvaltning.	Løsningen er ventet å gi samme formålseffektivitet og oppgaveløsning som resten av organisasjonen.

*Samlet vurdering av risiko knyttet til integrert løsning:*

Løsningen for datterselskap har risiko knyttet til rekruttering og oppstart, og kan ha noe risiko knyttet til styring. Denne risikoen avhenger av behovet for flytting av ansatte og nyrekruttering. Avhengig av konkret innretning kan det også være risiko knyttet til eventuell oppbygging av interne systemer. Dersom datterselskapet kan bruke morselskapets systemer og ressurser for IKT og juss reduseres risikoen betydelig, og man kan vente at løsningen vil kunne ivareta tilskuddsforvaltning og styring på en forsvarlig måte i løpet av kort tid etter oppstart. Dersom datterselskapet ikke kan dele systemer og ressurser/kompetanse for tilskuddsforvaltning med morselskapet representerer dette en risikofaktor. Løsningen vil i så fall ha høy risiko knyttet til oppstart og forsvarlig gjennomføring av programmene.

En fullintegrert løsning er ventet å ha lav risiko, kan være operativt på et forsvarlig faglig nivå i løpet av kort tid. Risikoen for løsningen knytter seg til eventuelle behov for flytting av ansatte eller behov for nyrekruttering, og om interne kompetansemiljø kan ivaretas.

Begge de integrerte løsningene muliggjør at Bionova kan inkludere eksisterende virkemidler hos den aktuelle virksomheten, uten at man trenger å flytte eller endre ordninger. Det vil si at programmene kan driftes kontinuerlig uten overgangsordninger eller opphold, og at det ikke er risiko knyttet til oppstart eller overføring av virkemidler.

*Vurdering av hvordan løsningen vil påvirke arbeidet med forenkling av virkemiddelapparatet:*

Løsningen for datterselskap innebærer at man ikke får flere organisasjoner, men at brukerne må forholde seg til et nytt datterselskap. Tilbudet fra datterselskapet vil potensielt kunne integreres i tilbudet fra morselskapet for å samordne tilbudet til kundene.

En fullintegrert løsning innebærer at man ikke øker antall aktører, og at organisasjonen kan konsolidere og koordinere tilbud og ansvar internt. Organisasjonen kan bruke eksisterende arbeid og løsninger for kunderetting og mobilisering. Løsningen vil gjøre at man kan samle fagmiljø, virkemidler og porteføljer, noe som innebærer at man kan knytte tilbud for klimatiltak og landbruk sammen med tiltak for bioøkonomi, næringsutvikling, vekst og eksport. Løsningen er svært kostnadseffektiv, og vil gi god formåls effektivitet i virkemiddelapparatet sett under ett.

Dersom integrert løsning inkluderer de eksisterende virkemidlene, trengs ingen overføring av virkemidler. Dette sikrer at ordningene kan kjøres som normalt uten opphold, og at man slipper kostnader og risiko knyttet til flytting og omstilling.

## **6.4 Vurdering av aktuelle virksomheter for integrert løsning**

Arbeidsgruppen har vurdert tre aktuelle virksomheter for en integrert løsning for Bionova: IN, Landbruksdirektoratet og Enova. Under følger arbeidsgruppas vurdering av hvordan disse virksomhetene passer med en eventuell Bionova-integrering, i henhold til diskusjonene av mål, portefølje og kriteriene for organisering. For beskrivelse av virksomhetene, se kapittel 4.

*Innovasjon Norge (IN):*

IN har en eksisterende landbruksportefølje og et landbruksfaglig miljø. De har også porteføljer og fagkunnskap innen bioøkonomi, fiskeri og industri, og har kompetanse på bærekraft og miljøtaksonomi. IN kan håndtere saksbehandling og programforvaltning for Bionova uten stort behov for nyrekruttering.

IN har etablerte systemer og kompetanse for saksbehandling og tilskuddsforvaltning og trenger ikke bygge opp nye systemer eller ny kompetanse på dette. Utover kostnadseffektivitet/stordriftsfordeler vil dette gi juridisk forsvarlig tilskuddsforvaltning og styring, og lav risiko. IN har nødvendig kompetanse på statsstøtte og EØS-regelverk.

IN er i virkemiddel-sammenheng en stor organisasjon med høyt volum på antall saker og svært høy kostnadseffektivitet.



En integrering i IN gir muligheten til å samkjøre virkemidler for landbruk, bioøkonomi og industri. IN har videre muligheten til å koble ulike typer tilbud, som tilskudd, lån, rådgivning og nettverkløsninger for bedrifter. Dette kan medføre økt finansiering til landbruks- og bio-sektoren gjennom økt kobling med ordinære finansieringsvirkemidler. En sterkere kobling mellom ulike typer virkemidler og sektorer er ett av målene med forenklingen av virkemiddelapparatet.

IN er rigget for å håndtere en rekke organiseringsformer, som portefølje, divisjon, datterselskap med mer. IN håndterer i dag styring fra flere departement og har flere sektorspesifikke mål. Sektorspesifikke oppdrag som Bionova kan dermed løses innen gjeldende løsninger for finansiering, organisering og styring.

IN har et eksisterende apparat for mobilisering og kundekontakt, med digitale kundeløsninger og 10 regionskontorer fordelt på 17 kontorsteder. En integrert løsning innen IN vil gi Bionova tilgang til ressurser og løsninger for fysisk og digital mobilisering og kundekontakt.

#### *Landbruksdirektoratet:*

Landbruksdirektoratet har eksisterende kompetanse og fagmiljø for virkemidler rettet mot landbruket og matindustrien. Direktoratet har kompetanse og systemer for forvaltning av tilskuddsordninger rettet mot landbruksnæringen, inkludert kompetanse på forvaltning av fondsløsninger (Landbrukets utviklingsfond). Organisasjonen har en etablert IKT-infrastruktur og har kompetanse og kapasitet til å bygge ut denne.

Direktoratet har ikke nåværende kompetanse og systemer for ordinære næringsrettede virkemidler, men har kompetanse og systemer på tilskuddsforvaltning som kan bygges ut. Det vil spesielt være behov for å styrke kompetansen innen bedriftsøkonomi/næringsutvikling, juss/statsstøtte og teknologi.

Direktoratet er ikke en del av det næringsrettede virkemiddelapparatet, er ikke en del av koordineringen mellom aktørene og er ikke en del av det pågående arbeidet med felles løsninger for kundeinngang. Det vil være begrensede muligheter for samkjøring av Bionovas portefølje og direktoratets eksisterende virkemidler. Direktoratet har ingen infrastruktur for kundekontakt og mobilisering med næringslivet utenom landbruk og har kun 3 kontorsteder.

#### *Enova:*

Enova har som formål å bidra til utslippsreduksjoner og omstillingen til lavutslippssamfunnet, og har erfaring med utforming av støtteordninger for å bidra til

dette gjennom varige markedsendringer. Enova har en portefølje av virkemidler rettet hovedsakelig mot næringsliv, herunder transport, industri og bygg. Enova har etablerte systemer og kompetanse for tilskuddsforvaltning rettet mot bedrifter og privatpersoner.

Enova har ikke kompetanse eller systemer for landbruksrettede virkemidler og kun delvis for bio-næringene for øvrig. Fokus på varig markedsendring innebærer at det, når Enova går inn på et område, må være utsikter til at løsningen de støtter på sikt skal kunne klare seg uten støtte. Når Enova vurderer at teknologien har fått tilstrekkelig fotfeste i markedet avslutter Enova sin støtte for å prioritere andre områder. Dette fordrer at det finnes virkemidler som CO<sub>2</sub>-avgift, kvotesystem eller regulering som kan ta over når støtten trappes ned og avsluttes. Dette er tilfellet kun for deler av utslippene fra jordbruket, noe som gjør Enovas virkemiddelkompetanse mindre relevant.

Enova er en relativt liten organisasjon på om lag 80 ansatte med et høyt volum på antall saker og høy kostnadseffektivitet. Enova skal være en liten og fleksibel organisasjon. Enova har ikke generelle virkemidler for finansiering eller innovasjon, og kan kun tilby kundene løsninger for klimaomstilling, i tråd med formål og styringsavtale. Enova har etablerte løsninger og kanaler for kundekontakt og mobilisering til næringslivet, men mangler dette for landbruket og for deler av bio-næringene. Dette må i så fall bygges ut. Enova har kun ett kontorsted.

Styringen, finansieringen og organisering av Enova er ikke rigget for en utvidelse av oppdraget til virkemidler for landbruket, for organiseringsløsninger som datterselskap, for styring fra andre departement enn KLD eller for andre finansieringsløsninger enn gjennom Klima- og energifondet.

Enovas styring er basert på faglig frihet til prioritering av tiltak for mest mulig effektiv måloppnåelse, og det brukes ikke øremerking eller særoppdrag. Dette gjelder både utforming av program/tilbud og fordeling av rammer mellom ordninger. Øremerking til spesifikke sektorer, teknologier og tiltak reduserer Enovas fleksibilitet til å rette innsatsen mot områder hvor mulighetene for å påvirke utviklingen er størst. Sektorspesifikke oppdrag for landbruk og bioøkonomi vil gå på tvers av denne styringsmodellen.

Enovas formål er knyttet spesifikt til reduksjon av klimagassutslipp, og omstilling til lavutslippssamfunnet, mens Bionova under delmål 2 vektlegger verdiskaping og næringseffekter. Dette kan skape målkonflikter.

Enova eies av KLD og styringen foregår gjennom fireårige avtaler med KLD om forvaltningen av midlene i Klima- og energifondet. Et eventuelt oppdrag for Bionova må utformes som en separat avtale, eller løses gjennom bevilgninger til fondet kombinert

med endringer i retningslinjer/oppdrag for bruken av fondet. Begge alternativer vil være brudd med dagens styringsmodell for Enova (som er forankret i stortinget), og vil være politisk, juridisk og budsjettmessig komplisert å realisere.

### Samlet vurdering av aktuelle virksomheter

Basert på kriteriene for organisering, og anbefalingene for mål og portefølje, har arbeidsgruppa vurdert i hvilken grad de tre virksomhetene egner seg til en integrert løsning for Bionova.

Kriterium/ egenskap	Innovasjon Norge	Landbruksdirektorat et	Enova
Kompetanse	I stor grad dekket	Delvis dekket, moderat kompetansegap	Delvis dekket, moderat kompetansegap
Systemer og tilskudds- forvaltning	Dekket	Kan bygge ut dagens systemer, trenger kompetanse på statsstøtte	Kan bygge ut dagens systemer, har kompetanse på statsstøtte
Mobilisering, kundekontakt	Dekket, 10 regionskontor	Krever utbygging, tre kontorsteder	Krever utbygging ett kontorsteder
Stordrifts-fordeler (kostnads- effektivitet)	For administrasjon, systemer, kompetanse, søknads- behandling og programforvaltning.  Stort volum og høy kostnads- effektivitet	For administrasjon, systemer, delvis for kompetanse, lite for søknadsbehandling og programforvaltning.  Middels kostnadseffektivitet.	For administrasjon, systemer, søknadsbehandling, programforvaltning og delvis for kompetanse.  Middels kostnadseffektivitet.
Samlet tilbud (synergier)	I stor grad	I liten grad	I liten grad

Vil bidra til forenkling av det næringsrettede virkemiddelapparatet	Ja	Nei (er ikke en del av det næringsrettede virkemiddelapparatet)	Delvis
Organisering og styring	Mulig innen dagens løsninger. Flere ulike integreringsløsninger er mulig.	Begrensninger for organiseringsløsninger, styring og finansiering	Begrensninger for organiseringsløsninger, styring og finansiering
Bionova delmål 1	Godt rigget for å løse delmål 1	Godt rigget for å løse delmål 1	Per i dag delvis rigget for å løse delmål 1
Bionova delmål 2	Godt rigget for å løse delmål 2	Per i dag ikke rigget for å løse delmål 2	Per i dag ikke rigget for å løse delmål 2
Oppstart	Muligheter for rask oppstart, kan løses gjennom budsjett og oppdragsbrev for 2023	Kan kreve endringer i styring, finansiering og organisering. Krever utbygging av kompetanse og systemer. Krever flytting av ordninger. Utfordrende å få plass til 2023.	Kan krever betydelige endringer i regelverk, styring og finansiering, med tilhørende stortingsbehandling. Krever utbygging av kompetanse og systemer. Krever flytting av ordninger. Utfordrende å få plass til 2023.

## 6.5 Anbefalinger for organisering

*Arbeidsgruppa anbefaler en fullintegret løsning for Bionova.*

Arbeidsgruppas vurdering er at en selvstendig organisasjon ikke er egnet til å løse oppdraget, har høye kostnader og har svært høy risiko. Det er usikkert om en selvstendig organisasjon kan være operativ i 2023, og løsningen kan innebære at de aktuelle virkemidlene må stanses overgangsperioden eller at man må kjøre med dobbelt

kompetanse i en periode. Det er usikkert om det er mulig å rekruttere nødvendig kompetanse og om løsningen vil gi forsvarlig tilskuddsforvaltning. Løsningen går på tvers av vedtatte mål om forenkling av det næringsrettede virkemiddelapparatet og vil redusere den samlede kostnadseffektiviteten og formålseffektiviteten til virkemiddelapparatet.

Arbeidsgruppa mener videre at en fullintegrert løsning er å foretrekke fremfor et datterselskap. En fullintegrert løsning vil gi full deling av systemer, ressurser og kompetanse innad i organisasjonen, og gir gode rammebetingelser for å ivareta forsvarlig tilskuddsforvaltning. Løsningen vil gi rask oppstart, høy kostnadseffektivitet og lav risiko. Løsningen gir enklere og mer helhetlig tilbud til kundene, muliggjør felles innsats for kundekontakt og mobilisering og er i tråd med forenklingen av virkemiddelapparatet. Løsningen kan ivareta behov for synlighet og involvering gjennom merkevare, senter-organisering, porteføljestyre, eller liknende funksjoner. Altså har løsningen fleksibilitet i utforming og innretning.

*Arbeidsgruppa anbefaler at Bionova legges til Innovasjon Norge.*

Slik arbeidsgruppa vurderer det, er IN det beste alternativet for en integrert løsning. IN er godt rigget for å løse Bionovas formål, delmål og oppgaver. Både forvaltningseffektivitet, kostnadseffektivitet, formålseffektivitet, oppstart, systemer og kompetanse/fagmiljø blir ivaretatt gjennom en integrert løsning under IN. Enova og Landbruksdirektoratet kan ikke løse disse kriteriene/oppgavene like effektivt. En løsning under IN vil gi den høyeste kostnadseffektiviteten.

En løsning under IN medfører lav risiko og forsvarlig tilskuddsforvaltning. Videre muliggjør løsningen rask oppstart, særlig dersom Bionovas portefølje skal utgjøres av Bioøkonomiordningen og VSP fornybar, som allerede forvaltes av IN. En løsning med Enova og Landbruksdirektoratet vil innebære flytting av virkemidler med tilhørende behov for oppbygging av systemer og kompetanse. Etablering av Bionova under IN kan videre løses gjennom budsjettprosesser og oppdragsbrev for 2023, mens løsninger under Enova og Landbruksdirektoratet kan kreve mer omfattende prosesser knyttet til regelverk, finansiering, styring og organisering.

En løsning innen IN kan ivareta behov for synlighet, involvering og styring gjennom funksjoner/løsninger som merkevare, senterorganisering, porteføljeløsning med styre, med mer. Organisasjonen er fleksibel og tillater flere konkrete løsninger for innretning, styring og finansiering av Bionova.

Løsningen vil også gi bedriftene helhetlig tilbud som kombinerer sektorspesifikke ordninger med generelle virkemidler for tilskudd, lån, rådgivning og nettverk. Arbeidet

med forenklingen av virkemiddelapparatet vil ikke bli påvirket, og IN har løsninger for digital og fysisk kundekontakt og mobilisering.

I motsetning til Landbruksdirektoratet og Enova har IN regional tilstedeværelse i hele landet. De kan tilby nærhet til brukerne av ordningene og dra veksel på organisasjonens samlede kompetanse uavhengig av hvor i landet Bionova blir lokalisert.

## 7 Lokalisering

Arbeidsgruppa skal vurdere lokaliseringshensyn for de 2 alternativene for organisering i henhold til retningslinjene for statlig lokalisering. Arbeidsgruppa har gjort vurderinger av alternativene selv om antallet nye ansatte, eller antallet ansatte som flyttes, potensielt vil være lavt. Spørsmål om lokalisering av Bionova er kun relevant etter at det er tatt beslutninger om mål, innhold, organisering og finansiering. Arbeidsgruppa har gjort vurderinger av hvilke kriterier som er relevante for lokalisering av Bionova, og hvilken informasjon som bør inngå i vurderingene. Basert på dette har arbeidsgruppa vurdert hvilke kommuner som kan være aktuelle i lokaliseringsvurderingene.

### 7.1 Vurdering av retningslinjene for statlig lokalisering

Retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser sier at lokalisering av statlige arbeidsplasser «skal medverke til:

- ei fordeling av statlege arbeidsplassar som bidreg til å utvikle robuste arbeidsmarknader i alle delar av landet
- lokalisering av statleg tenesteproduksjon som i størst mogleg grad sikrar befolkninga i alle delar av landet god tilgang til statlege tenester
- at nye og omlokaliserte statlege verksemdar i hovudsak blir lokaliserte utanfor Oslo
- at kostnadseffektivitet og effektiv oppgåveløysing vert inkludert i vurderinga av lokaliseringalternativ»

Videre heter det at

*«Ved prosessar som er omfatta av retningslinjene, skal ei skriftleg vurdering liggje til grunn for val av lokalisering. Ved oppretting av ny verksemd eller nye einingar skal vurderinga innehalde alternative stader til lokalisering. Minst tre alternativ bør vurderast, unntak frå dette skal grunngjevast.*

...

*Som grunnlag for val av og vurdering av alternative stader for lokalisering, skal vilkår for lokalisering, formålet med lokaliseringspolitikken og kostnadseffektivitet og effektiv oppgåveløysing leggjast til grunn. Dei ulike omsyna skal vegast mot kvarandre, og det skal gå fram av vurderinga korleis dei ulike omsyna påverkar kvarandre og på kva måte motstridande omsyn er tekne hand om.»*

Arbeidsgruppa vurderer i lys av dette at det er ønskelig med en beliggenhet utenfor de største byene og utenfor Oslo-området. Dette utelukker Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Akershus.

Gitt retningslinjene for lokalisering er følgende vilkår/kriterier relevante i vurderingen:

- fagmiljø
- kompetansebehov
- infrastruktur (fysisk og digital)
- tjenesteproduksjon
- nærhet til myndigheter og samarbeidspartnere
- kostnadseffektivitet

For Bionova har arbeidsgruppa følgende vurderinger av kriteriene for lokalisering:

#### Fagmiljø og kompetansebehov:

Behovet for flytting, opprettelse eller tilknytning til fagmiljø avhenger av organisatorisk alternativ. Dersom Bionova kan trekke på interne ressurser i en eksisterende organisasjon reduseres behovet for å bygge opp nye fagmiljø. Alternativet kan imidlertid innebære flytting av ansatte og kan derfor også medføre behov for noe nyrekruttering. Etablering av en selvstendig enhet vil kreve nyrekruttering både for fag og administrasjon, og kan på noen områder kreve samarbeid med eksterne.

Nyrekruttering av nødvendig kompetanse kan kreve nærhet til et sterkt arbeidsmarked, og det kan være ønskelig med nærhet til relevante fagmiljø. Arbeidsgruppa har lagt vekt på nærhet til relevante fagmiljø innenfor landbruk, bioteknologi/bionæringer, naturvitenskap og eksisterende virkemiddelaktører innen næring og landbruk. Dersom Bionova skal være en egen organisasjon innebærer dette også behov nyrekruttering av administrativ kompetanse. Både for IKT, juss og administrasjon kan dette være krevende. Spesielt IKT-kompetanse vil være utfordrende å rekruttere.

For integrerte løsninger kan Bionova trekke på interne ressurser for IKT, styring og administrasjon. Dette reduserer behovet for rekruttering. Løsningen kan imidlertid innebære noe flytting av ansatte til et regionskontor, og kan kreve enkelte nyansettelser innen både faglige og administrative stillinger. Derfor kan det være ønskelig med lokalisering på et regionskontor i en kommune med et tilstrekkelig sterkt arbeidsmarked og relevante fagmiljø.

#### Infrastruktur:

Bionova er ikke avhengig av nærhet til fysisk infrastruktur. Derimot er digital infrastruktur svært viktig. Dette kan kreve rekruttering og innkjøp innen IKT jf. over.

Behovet for kontorplasser vil i alle tilfeller være lavt, og det er kun aktuelt med leie/bruk av eksisterende lokaler. De aller fleste kommunene kan løse dette behovet. Se kapittel 8 for vurdering av omfang og kostnader for Bionova.



### Tjenesteproduksjon:

Tjenesteproduksjonen er digital og ikke stedsavhengig. Både søknader, saksbehandling, utbetaling og rapportering foregår digitalt. Rådgivning kan også foregå digitalt. Men fysisk tilstedeværelse kan være en fordel for mobilisering og kundekontakt. Evne til mobilisering og kundekontakt vil avgjøres av organiseringsalternativ, hvor en integrert løsning kan utnytte virksomhetens eksisterende apparat og regionskontorer, mens en ny organisasjon ikke har denne muligheten.

### Nærhet til offentlige myndigheter og samarbeidspartnere

Nærhet til offentlige myndigheter er ikke viktig for Bionova. Det eksisterende virkemiddelapparatet er lokalisert rundt om i landet, og etatsstyringen og samarbeidet med offentlige myndigheter fungerer godt for disse virksomhetene.

### Kostnadseffektivitet

For Bionova vil kostnadseffektiviteten i hovedsak avgjøres av organiseringsløsning, og i mindre grad av lokalisering. Det er organiseringsalternativ som avgjør hvilke kostnader man får for bemanning, IKT, saksbehandling, tilskuddsforvaltning, kompetanse, administrasjon og rapportering. Det er også organiseringen som avgjør om det er behov for egne kontorlokaler.

### Samlet vurdering

Arbeidsgruppa mener at lokaliseringen av Bionova må ta hensyn til de spesifikke behovene for fagmiljø, kompetanse/rekruttering og digital infrastruktur; at kostnader og kundekontakt/mobilisering henger sammen med organiseringsalternativ; og at fysisk infrastruktur, kontorplasser eller nærhet til offentlige myndigheter ikke er relevante kriterier for lokalisering av Bionova.

I vurderingene av lokalisering legger arbeidsgruppa særlig vekt på følgende:

- kompetanse, systemer og rekruttering for fag, administrasjon, juss og IKT
- fagmiljø innen bio-næringer, landbruk, naturvitenskap, bioteknologi og miljø

For en integrert løsning vurderer arbeidsgruppa lokalisering for den anbefalte virksomheten IN. Vi vurderer de eksisterende 17 regionskontorene/kontorstedene som aktuelle lokaliseringer. For en integrert løsning forutsettes det lavt behov for rekruttering og innkjøp innen administrasjon og systemer. Vurderingen av kontorstedenes kommuner baseres på nærhet til relevante fagmiljø og næringer.

For en helt ny organisasjon vurderer arbeidsgruppa alle landets kommuner, utenom de største byene og Akershus. For en selvstendig organisasjon vurderes kompetanse og

fagmiljø for å bygge opp alle funksjonene i organisasjonen, inkludert administrasjon og systemer. Det vil si at løsningen delvis har andre krav til vertskommunen enn en integrert løsning.

Arbeidsgruppa har på denne bakgrunn gjort vurderinger av aktuelle lokaliseringer for organiseringsalternativene. Gruppa vil legge vekt på fagmiljø og arbeidsmarked gjennom statistikk for sysselsetting fra SSB for 2021 (tabell 13470: sysselsetting fordelt på næring og kommuner, NACE-koder for næringer og profesjoner), med vekt på landbruk, bio-næringer, naturvitenskap, bioteknologi<sup>16</sup> og administrasjon (IKT, juss). I tillegg til sysselsetting vil det vurderes hvilke kommuner som har institusjoner innen landbruk, forskning og høyere utdanning, samt relevante etater, virkemiddelaktører eller næringsklynger.<sup>17</sup>

Nærhet til fagmiljø for landbruk, bio-næringer, bioteknologi og naturvitenskap gir avgrensninger for hvilke kommuner som er aktuelle. For bioteknologiforskning er det få kommuner som har slik virksomhet, ofte knyttet til havbruk og skogbruk. Dersom Bionova skal ha nærhet til et slikt miljø legger dette sterke føringer for lokaliseringen. Særlig dersom det skal kombineres med næringsvirksomhet og institusjoner for landbruk.

Som diskutert vil bruk av kriteriene variere mellom de 2 organiseringsløsningene, der lokalisering av en selvstendig organisasjon også må ta hensyn til oppbygging av systemer og administrasjon. For rekruttering og innkjøp innen administrasjon, juss og IKT vurderes størrelsen på kommunens arbeidsmarked, om den har universitet/høyskole, og sysselsettingstall for juss og IKT<sup>18</sup> og eventuelt om den har nærhet til et større arbeidsmarked.

Dersom flere kommuner med tilsvarende beliggenhet eller nærings sammensetning er aktuelle, har arbeidsgruppa valgt ut kommunen som i størst grad dekker bredden i fagmiljø for Bionova, og som har miljø for naturvitenskap og bioteknologi. Dette gjelder både for en selvstendig løsning og for INs kontorsteder. Eksempelvis er det flere havbrukskommuner som er aktuelle, men det er få av disse som også har næringsvirksomhet innen landbruk og trebaserte verdikjeder. Tilsvarende er det mange

---

<sup>16</sup> NACE-koder: landbruk = 01, skogbruk = 02, havfiske = 03.1, havbruk = 03.2, næringsmiddel = 10, fôrproduksjon = 19.9, naturvitenskap = 72.19, biotek = 72.11

<sup>17</sup> Norsk landbruksrådgivning er til stede i hele landet og vil ikke være med i vurderingen

<sup>18</sup> hhv NACE-koder 69.1 og 62.0

landbrukskommuner, men begrenset hvor mange av disse som også har naturvitenskapelige fagmiljø.

Dersom det er flere kommuner i samme geografiske område som er aktuelle for Bionova-lokalisering, og alle kommunene har relevante fagmiljø for Bionova, har arbeidsgruppa valgt kommunen med lavest sentralitet. Eksempelvis for Stavanger-området.

Aktuelle kommuner vil også vurderes ut fra utviklingen i statlig sysselsetting i kommunen i henhold til retningslinjene for lokalisering.

## **7.2 Anbefalinger**

Arbeidsgruppa anbefaler at en integrert løsning legges til et eksisterende regionskontor i virksomheten (IN). Det ligger til INs styre å forvalte selskapet på hensiktsmessig måte, herunder plassering og organisering av regionskontorer. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at IN i sammenheng med etablering av Bionova er interessert i å møte regjeringens forventninger til lokalisering. Arbeidsgruppa har gjort et utvalg av aktuelle kommuner, men velger ikke ut en bestemt kommune blant disse kandidatene.

Anbefalingene til aktuelle kommuner varierer mellom de to organiseringsalternativene, basert på løsningenes ulike behov for systemer og kompetanse. Noen kommuner er aktuelle for begge organiseringsløsningene.

Arbeidsgruppa har følgende kandidater (kommuner) for lokalisering av en selvstendig organisasjon: Steinkjer, Tromsø, Hamar, Moss, Strand og Kinn.

Arbeidsgruppa har følgende kandidater (kommuner/regionskontor) for lokalisering av en integrert løsning under IN: Ringsaker, Tromsø, Steinkjer, Ålesund og Bodø.

I vedlegg 2 er det en detaljert gjennomgang av de aktuelle kommunene.

## 8 Finansiering

### 8.1 Ressursbehov

Utgangspunktet for denne utredningen er å foreslå en virkemiddelportefølje og organiseringsform som gir mest mulig effekt for de målene Bionova skal nå, på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Selv og retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser ligger til grunn for vurderingene knyttet til lokalisering av Bionova, understreker arbeidsgruppen at utflytting av statlige arbeidsplasser ikke er et selvstendig mål i mandatet. Det er arbeidsgruppens vurdering at ressurs- og bemanningsbehovet vil være svært ulikt avhengig av valg av organiseringsform. Dersom det besluttes å legge Bionova inn under INs organisasjon, vil valg av lokalisering være av mindre betydning for ressurs- og bemanningssituasjonen. Dersom det besluttes å opprette en egen selvstendig enhet utenfor dagens virkemiddelapparat vil ressurs- og bemanningsbehovet være betydelig større, og valg av lokalisering kan potensielt få større ressursmessige konsekvenser.

Etableringen av Eksportstrategirådet (ESR) i Ålesund er et nylig eksempel på etablering av en statlig selvstendig virksomhet i mindre skala. I Prop. 1 (2021-2022) fra Nærings- og fiskeridepartementet fremgår det at ESR Etableres med inntil 15 årsverk og et styre med 8 medlemmer. Av et totalbudsjett på 77 mill. kroner ble det avsatt 20 mill. kroner for 2022 til driftskostnader (lønn, pensjon, husleie, m.m.), i tillegg kommer utgifter til kjøp av tjenester knyttet til utredninger og evalueringer. I 2022 ble ESR av regjeringen likevel avvirket som etat før det var endelig operativt, med bakgrunn i forenkling av virkemiddelapparatet. Oppgavene vil da løses innenfor eksisterende aktører.

Som et eksempel på etablering av en ny enhet innenfor en eksisterende organisasjon kan Landbruksdirektoratets etablering av en enhet i Steinkjer benyttes. I 2017 ble det som et ledd i arbeidet med utlokalisering av statlige arbeidsplasser besluttet å flytte 30 årsverk fra Landbruksdirektoratets hovedkontor i Oslo til Steinkjer, innen noen utvalgte fagområder. Omstillingsperioden ble satt til tre år. Ny enhet ble etablert ved Steinkjer Innocamp. Det var budsjettet med totalt 30,7 mill. kroner i omstillingskostnader for perioden 2018-2020. Landbruksdirektoratets sluttrapport om etableringen i Steinkjer<sup>19</sup> viser at de faktiske kostnadene ble 30,4 mill. kroner. Omstillingskostnadene var særskilt store knyttet til lønn, kompetanse og rekruttering ettersom utflyttingen medførte høy utskifting av arbeidstakere og dermed stort behov for å rekruttere nye arbeidstakere,

samt behov for dobbeltbemanning av personell i en periode for å kunne beholde kritisk kompetanse i omstillingsperioden.

Direktoratet utarbeidet videre et anslag på varige driftskostnader etter omstillingsperioden som beløp seg til 4,7 mill. kroner (2020 kroner) per år fra 2021. Varige økte driftskostnader er i hovedsak relatert til husleie, IKT og reiser.

### **8.1.1 Administrasjons- og gjennomføringskostnader ved integrert enhet i Innovasjon Norge**

Arbeidsgruppens primære anbefaling er å integrere Bionova i IN og i tilknytning til et regionskontor. Det anbefales videre at Bionovas kjernevirksomhet ved oppstart 2023 vil omfatte virkemidler knyttet til VSP fornybar, samt Bioøkonomiordningen.

Arbeidsgruppen har følgende vurderinger knyttet til ressurs- og bemanningsbehovet med utgangspunkt i dette:

#### *8.1.1.1 Kostnader i Innovasjon Norge*

Alle oppdragsgivere betaler en lik timepris for å ha oppdrag i IN. Timeprisen dekker overheadkostnader (felleskostnader som fordele på alle INs oppdrag som lønnskostnader, IT-kostnader, kontorlokaler, HR-funksjon, økonomifunksjon, jus, m.m.) og direkte prosjektkostnader (eksterne kostnader som kan tilskrives et oppdrag direkte (eks. profilering). Samlet omtales dette som administrasjons- og gjennomføringskostnader. Størrelsen på administrasjons- og gjennomføringskostnadene avhenger av type ordning. Enkle låne- og tilskuddsordninger (eks. lavrisikolåneordningen) har typisk en lavere administrasjons- og gjennomføringskostnad en ordninger som krever mer rådgiving, mobilisering og mer bistand knyttet til særskilte støttefunksjoner (eks. Bioøkonomiordningen) der særlig gjennomføringskostnadene er høye. En egen post på NFDs budsjett ivaretar selskapets kostnader som ikke kan henføres direkte til et særskilt oppdrag (f.eks. lønn til adm.dir., ledere ved regionskontor og utekontor og styrehonorar). Gjennom dette bidrar alle oppdragsgivere med en andel av organisasjonens felleskostnader. administrative kostnader. Disse kostnadene omfatter alt fra lønn, husleie, ikt m.m. til støttefunksjoner knyttet til jus, EØS-kompetanse m.m. For de fleste oppdrag utføres selve saksbehandlingen/arbeidet knyttet til et virkemiddel i all hovedsak ute hos det enkelte regionskontor. Timebruken på en enkelt ordning vil derfor være fordelt på personer over hele landet. Tabellen under gir en oversikt over fordelingen av timer brukt på Bioøkonomiordningen og VSP Fornybar i 2021.

Tabell 8.1 Timebruk 2021 Bioøkonomiordningen og VSP fornybar

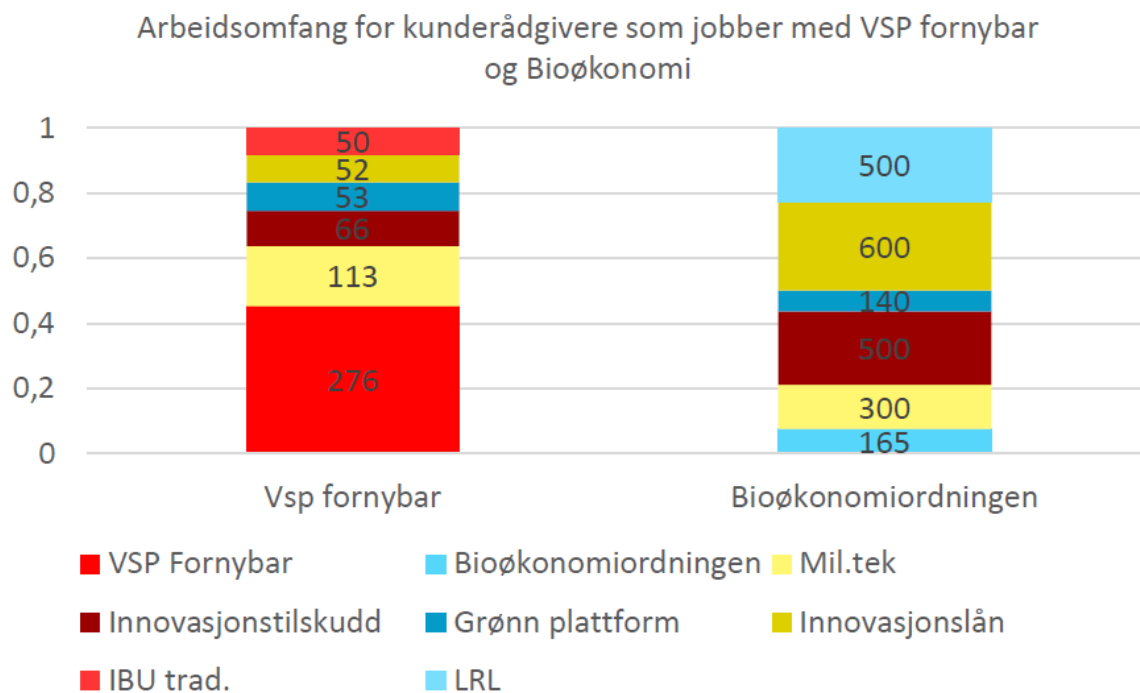
	Regionkontor	Støttefunksjoner
Bioøkonomiordningen	2600	5400
VSP Fornybar	3000	1700

Kilde: Innovasjon Norge 2022

For VSP Fornybar er timetallet fordelt på ca. 7 kunderådgivere. Tyngden av saker ligger på INs regionskontor i Innlandet, men kommer i prinsippet fra hele landet. Programleder for ordningen har koordineringsansvar for saksbehandlingen, beslutning av saker og ansvaret for rapportering i forbindelse med programmet. Disse timene dekkes i hovedsak av «støttefunksjoner» i dag. I tillegg er programleder involvert i mer generelle energiråd, bioøkonomi og landbruksområdet generelt. I 2021 ble det bevilget 95,2 mill. kroner i tilskudd over ordningen. 5,3 mill. kroner ble benyttet til administrasjons- og gjennomføringskostnader (5,6 pst.).

For Bioøkonomiordningen er timetallet fordelt på ca. 10 årsverk. Denne ordningen har en betydelig andel av timeforbruket på rådgiving og støttefunksjoner, primært spesialistroller knyttet til hovedkontorfunksjonen. Over denne ordningen jobbes det vel så mye med utviklingsstøtte og proaktiv innsats som ren saksbehandling. I 2021 ble det bevilget 82,4 mill. kroner over ordningen. 10,4 mill. kroner ble benyttet til administrasjons- og gjennomføringskostnader (12,6 pst.).

INs kunderådgivere jobber i betydelig grad med å betjene flere ulike virkemidler. Figuren under viser hvordan kunderådgiverne som jobber med VSP fornybar og Bioøkonomiordningen fordeler sine ressurser på andre ordninger.



Figur 8.1 Arbeidsomfang for kunderådgivere som jobber med VSP fornybar og Bioøkonomi

Kilde: Innovasjon Norge 2022

Gjennom dette ivaretas høy kostnadseffektivitet og god koordinering på tvers av virkemidler, samt deling av kompetanse. Samlet sett innebærer dette at et Bionova integrert i IN i seg selv vil medføre et beskjedent behov for ekstra ressurser knyttet til administrasjons- og gjennomføringskostnader. Det bør legges til grunn at programleder/porteføljestyre for Bionovas oppdrag bør lokaliseres til det valgte distriktskontorer. Saksbehandling bør foregå som i dag, fordelt over hele landet, men med ledelse og andre nyopprettede stillinger lokalisert på det valgte regionskontoret. Ved tilførsel av mer ressurser i form av årsverk til Bionova vil det være overføring av ressurser fra hovedkontoret som er mest aktuelt.

I tillegg til en ev. styrking av det regionskontoret som ev. får ansvar for Bionova, kan det nevnes at IN selv, i forbindelse med sin pågående omorganiseringsprosess, har avventet innplassering av de programansvarlige innen landbruksoppdraget, i påvente av avklaringer rundt Bionova.

### **8.1.2 Administrasjons- og gjennomføringskostnader ved etablering av selvstendig enhet**

Etablering av en egen statlig enhet vil innebære et betydelig større behov for administrasjons- og gjennomføringskostnader. Avhengig av hvor denne enheten i så fall blir lokalisert vil dette trolig medføre tap av eksisterende kompetanse og oppbygging av ny, der det må ansettes vesentlig flere medarbeidere til å utføre de samme oppgavene, og ev. benytte seg av innleid kompetanse på de områdene enheten ikke har kompetanse på. Omstillings- og etableringskostnadene vil vær betydelige. En egen enhet vil ikke kunne ha de stordriftsfordelene som en enhet under IN vil ha, inkl. deling av IKT-/saksbehandlingssystem, kostnader til husleie, juridisk bistand m.m. I sum vil de varige administrasjonskostnadene per utbetalt tilskudd, slik arbeidsgruppa vurderer det, ikke kunne anses som økonomisk bærekraftige.



# Vedlegg 1 Oversikt over innspillsaktører

Følgende virksomheter/organisasjoner/aktører har sendt innspill:

Bransjeorganisasjoner	Miljøorganisasjoner	Kommune/fylkeskommune	Virkemiddelapparat og FoU-aktører	Andre organisasjoner/aktører
Animalia	Forum for utvikling og miljø	Bodø Kommune	Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfinansiering	Det kongelige selskap for Norges vel
Avfall Norge	Framtiden i våre hender	Drammen kommune	Innocamp Steinkjer	Kraftgarden
Biogass Norge	Miljøstiftelsen Bellona	Hadsel kommune	Innovasjon Norge	Naturviterne
Biogass Oslofjord	Naturvernforbundet	Hamar kommune	Klosser Innovasjon	Nordic Edge AS
Biokraft AS	Sabima	Indre Østfold kommune	Landbruksdirektoratet	Norges Bygdeungdomslag
Circa group AS	WWF Verdens Naturfond	Innlandet fylkeskommune	LUKE- Natural Institute Finland	Norsk friluftsliv
Energigass Norge	ZERO	Klepp kommune m.fl	Mære landbruksskole	Per Jonas Bakke
Evotech AS		Møre og Romsdal fylkeskommune	NCE Aquaculture	Rethink Food
Fjellnettverket		Nordland fylkeskommune	NCE Heidner Biocluster	Trøndelag Arbeiderparti
Gasum		Rogaland fylkeskommune	NINA	Trøndelag Senterparti
KlimaVest		Steinkjer kommune	NORCE	
Norges Bondelag		Stjørdal kommune	Norges Forskningsråd	
Norges Skogeierforbund		Tromsø kommune	Norsk institutt for vannforskning	
Norsk Bioenergiforening		Vesterålen regionråd	NIBIO	
Norsk Bonde- og Småbrukarlag		Vestland fylkeskommune	Norsk Landbruksrådgiving	
Norsk Gartnerforbund		Viken fylkeskommune	NORSØK	
Norsk Biokullnettverk		Ås kommune	Statsforvalteren i Møre og Romsdal	
Norsk kylling			Statsforvalteren i Nordland	
NORSKOG			Statsforvalteren i Oslo og Viken	
Regenerativt Norge			Statsforvalteren i Troms og Finnmark	
Ren Røros AS			Statsforvalteren i Trøndelag	
Sirkulær Solør			Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	
Treforedlingsindustrien			Statsforvalteren i Vestland	
Treindustrien			SIVA SF	
Norwegian Mycelium AS			The Life Science Cluster	
			UiT Norges arktiske universitet	
			WoodWorks! Cluster	

## Vedlegg 2 Lokaliseringsalternativer

### Alternativer for datterselskap eller fullintegret løsning under Innovasjon Norge:

Kommune/ regionskontor (sentralitet)	Vurdering	Statlige arbeidsplasser (2020-tall for BA- regioner)
Ringsaker (3)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen landbruk, skogbruk, trelast og næringsmiddelindustri (inkl. fôr). Ingen virksomhet innen biotek eller FoU.</p> <p>Institusjoner: ingen.</p> <p>Rekruttering og flytting: et lite/middels arbeidsmarked.</p>	BA-region Hamar: 5209 ansatte, 11,9% av sysselsettingen, stabilt siste 5 år.
Tromsø (3)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen biotek, forskning, klima/miljø, fiskeri og havbruk. Tredje største biotek-miljø i Norge målt ved sysselsetting. Også stort naturvitenskaplig miljø. Noe landbruksvirksomhet.</p> <p>Institusjoner: UiT, Nofima, Nibio, Norce, NINA.</p> <p>Rekruttering og flytting: stort arbeidsmarked, universitetsby.</p>	BA-region Tromsø: 11524 ansatte, 23,7% av sysselsettingen, 9% økning siste 5 år.
Steinkjer (4)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen landbruk, skogbruk, trelast og næringsmiddelindustri (inkl. fôr). Noe naturvitenskaplig forskning men ingen biotek-virksomhet.</p> <p>Institusjoner: Innovasjon Norge, Landbruksdirektoratet, Landbrukets klima- og energisenter, Nord Universitet, Nibio, InnoCamp .</p>	BA-region Steinkjer: 1051 ansatte, 7,8% av sysselsettingen, 18% nedgang siste 5 år.

	Rekruttering og flytting: flere institusjoner, etater og skoler. Ellers et lite arbeidsmarked.	
Ålesund (3)	Omfattende virksomhet og sysselsetting innen fiskeri, noe innen jordbruk og trelast. Litt FoU innen naturvitenskap, men ingen biotek.  Institusjoner: NTNU, Møreforskning  Rekruttering og flytting: middels stort arbeidsmarked, høyskole.	BA-region Ålesund: 4606 ansatte, 9,8% av sysselsettingen, 7% økning siste 5 år.
Bodø (3)	Omfattende virksomhet og sysselsetting innen fiskeri og næringsmiddelindustri, noe innen jordbruk. Litt FoU innen naturvitenskap og biotek.  Institusjoner: Nord Universitet, Nibio.  Rekruttering og flytting: middels stort arbeidsmarked, høyskole.	BA-region Bodø: 6620 ansatte, 22,5% av sysselsettingen, 8% økning siste 5 år.

### Alternativer for egen organisasjon:

Kommune (sentralitet)	Vurdering	Statlige arbeidsplasser (2020-tall for BA-regioner)
Steinkjer (4)	Omfattende virksomhet og sysselsetting innen landbruk, skogbruk, trelast og næringsmiddelindustri (inkl. fôr). Noe naturvitenskaplig forskning, men ingen biotek-virksomhet.  Institusjoner: Innovasjon Norge, Landbruksdirektoratet, Landbrukets klima- og energisenter, Nord Universitet, Nibio, InnoCamp.	BA-region Steinkjer: 1051 ansatte, 7,8% av sysselsettingen, 18% nedgang siste 5 år.

	<p>Rekruttering og flytting: flere institusjoner, etater og skoler. Ellers et lite arbeidsmarked. Noe IKT-virksomhet, svært lite juridisk virksomhet.</p>	
Tromsø (3)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen biotek, forskning, klima/miljø, fiskeri og havbruk. Tredje største biotek-miljø i Norge målt ved sysselsetting. Også stort naturvitenskaplig miljø. Noe landbruksvirksomhet.</p> <p>Institusjoner: UiT, Nofima, Nibio, Norce, NINA.</p> <p>Rekruttering og flytting: stort arbeidsmarked, universitetsby. Tilgang på IKT-kompetanse/innkjøp, mange sysselsatte innen IKT og juss.</p>	<p>BA-region Tromsø: 11524 ansatte, 23,7% av sysselsettingen, 9% økning siste 5 år.</p>
Hamar (2)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen landbruk, næringsmiddelindustri, skogbruk og skogindustri. FoU innen naturvitenskap og litt biotek.</p> <p>Institusjoner: Høgskolen i Innlandet, Heidner Biocluster, Biosmia.</p> <p>Rekruttering og kompetanse: høyskole, en del juss og IKT, ellers middels arbeidsmarked.</p>	<p>BA-region Hamar: 5209 ansatte, 11,9% av sysselsettingen, stabilt siste 5 år.</p>
Moss (2)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen landbruk, skogindustri, bioteknologi, FoU og næringsmiddelindustri.</p> <p>Institusjoner: nærhet til NMBU/Ås.</p>	<p>BA-region Moss: 2185 ansatte, 10,1% av sysselsettingen, 20% økning siste 5 år.</p>

	Rekruttering og kompetanse: nærhet til Oslo-området, tilgang på IKT-kompetanse/innkjøp. Ellers middels arbeidsmarked.	
Strand (4)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen fôr-produksjon og bioteknologi. Noe landbruk og fiskeri/havbruk.</p> <p>Institusjoner: ingen (men flere institusjoner i Stavanger-området).</p> <p>Rekruttering og kompetanse: I BA-region med Stavanger, ellers lite arbeidsmarked. Svært lite IKT og juss i kommunen.</p>	BA-region Stavanger: 14922 ansatte, 8,1% av sysselsettingen, 11% økning siste 5 år.
Kinn (5)	<p>Omfattende virksomhet og sysselsetting innen fiskeri, fôr-produksjon og trevareindustri. Noe landbruksvirksomhet og noe naturvitenskaplig forskning, inkludert bioteknologi.</p> <p>Institusjoner: ingen.</p> <p>Rekruttering og kompetanse: lite arbeidsmarked, begrenset med IKT og juss (hhv 39 og 17 sysselsatte).</p>	BA-region Kinn: 630 ansatte, 4,4% av sysselsettingen, 7,5% nedgang siste 5 år.