



Til Statsforvalteren i Vestland

Kun sendt på e-post til:
sfvlpost@statsforvalteren.no,

Bergen, 20. desember 2024

Klage på vedtak om tillatelse til biogassanlegg på Voss

1. Innledning

Det vises til vedtak om tillatelse etter forurensningsloven gitt til BIR AS (heretter BIR) til drift av biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss herad. Tillatelsen er datert 4. november 2024. Det vises også til etterfølgende e-post fra Statsforvalteren i Vestland hvor det etter forespørsel om fristutsettelse fremgår at klagefristen er satt til 23. desember 2024.

BIR er positive til at søknaden er innvilget. Tillatelsen har imidlertid inngripende vilkår som gir svært alvorlige konsekvenser for det planlagte biogassanlegget på Voss. Anlegget er et viktig klimatiltak samtidig som det er en viktig bidragsyter for å utfase bruk av kunstgjødsel i landbruket.

BIR anfører at vilkårene er ugyldige, og blir tillatelsen stående uendret kan ikke BIR etablere anlegget på den måten som er planlagt. (se punkt 4.2).

Etter BIRs vurdering er vilkårene i vedtaket ugyldig som følge av materielle feil (se punkt 5.1-5.7 jf. se punkt 6). I tillegg foreligger saksbehandlingsfeil (se punkt 5.8).

2. Om BIR AS

BIR AS er et av Norges største renovasjonsselskap og ansvarlig for avfallshåndtering til over 386 100 innbyggere i 10 kommuner. Konsernet eies av kommunene Askøy, Bergen, Bjørnafjorden, Eidfjord, Kvam, Osterøy, Samnanger, Ulvik, Vaksdal, Øygarden og Voss. Alle eierkommunene, med unntak av Øygarden, har tildelt BIR ansvaret for de lovpålagte oppgavene knyttet til håndtering av husholdningsavfall fra innbyggerne i kommunene.

BIR tilbyr også avfallsløsninger, rådgivning og tjenester til industri og næringsliv i regionen.

Konsernet BIR AS ble etablert 1. juli 2002, men historien strekker seg helt tilbake til 1881 da Bergen Renovationsvæsen ble etablert som Nordens første kommunale renovasjonsselskap.

BIR har som visjon at «Alt har verdi» og ønsker med det å være «Vestlendingenes egen miljøbedrift». BIR har samtidig som ambisjon å stimulere til gode og miljøvennlige løsninger for regionen og samfunnet gjennom å vise vei for andre ved å gjøre kloke og fremtidsrettede valg innen vår kjerneoppgave; å levere effektive, pålitelige og bærekraftige renovasjonstjenester. Et økende fokus i denne sammenhengen er å bidra til etablering av sirkulære verdikjeder.

3. Bakgrunn for etableringen av et biogassanlegg på Voss

Prosjektet med å etablere et biogassanlegg på Voss er et resultat av to ulike initiativ som møttes og fant en felles målsetning. Det første initiativet til arbeid med etablering av biogassanlegg på Voss kom allerede i 2011 da Indre Hordaland Miljøverk (IHM) fikk utredet faktagrunnlag for ressurser som kunne inngå i et potensielt anlegg fra området rundt Voss. Det ble allerede da pekt på bruk av matavfall og husdyrgjødsel som en optimal substratsammensetning. Arbeidet ble videreført av Voss kommune i 2016 ved engasjement i landbruksavdelingen. Ved rullering av Voss kommune sin Energi og Klimaplan i 2017 ble etablering av et biogassanlegg som kan hente ut potensialet i husdyrgjødsel pekt på som et av de viktigste tiltakene for å få ned utslipp av klimagasser i kommunen¹. Planen ble vedtatt politisk og Indre Hordaland Miljøverk ble gitt ansvaret for å jobbe videre med tiltaket.

Parallelt har BIR AS jobbet med flere initiativ til løsninger for å behandle matavfall. Hovedfokus har hele veien vært å etablere en løsning som sikrer at næringsstoffene i matavfallet gjenbrukes til ny produksjon av mat, slik kommunene er forpliktet til etter avfallsforskriften kapittel 10a. En trygghet om at teknologiske løsninger og tilstrekkelig tilgang på ressurser vil sikre høy kvalitet på produktene fra biogassanlegget, med betydelig bruksverdi i landbruket, var derfor avgjørende for beslutningen om å investere i anlegget.

Det planlagte biogassanlegget skal behandle substrat fra matavfall og husdyrgjødsel. Produktene er flytende biorest, fast biorest, komprimert biometan og CO₂. På sikt kan det bli aktuelt å ta imot flere typer substrat og legge til rette for videreforedling av sluttproduktene.

Anlegget skal ha minimalt forbruk av prosessvann og ikke ha utslipp til resipient. Anlegget skal legge til rette for effektiv drift og fleksibilitet i forhold til substratsammensetning. Det er en sentral målsetting for projektet at biogassanlegget skal gi høyest mulig miljø- og klimanytte. Anlegget skal utnytte så mye som mulig av innkommende substrats energi- og næringsinnhold. Både konstruksjon og drift av anlegget skal skje med lavest mulig klimagassutslipp. Renhetskrav til biogjødsel er også styrende for de funksjonskrav som stilles til anlegget. Beregninger tilsier at anlegget vil redusere samfunnets utslipp med 5.800t CO₂ ekvivalenter årlig².

Biogassanlegget er planlagt å bli et sentralt element i en mulig framtidig biopark på Bjørkemoen. Bioparken skal tilrettelegge for ulike behandlingsløsninger for bioavfall, og oppsirkulere avfall når det er mulig³.

I dag sendes matavfall til komposterings- og biogassanlegg i Stavanger. Det er imidlertid ønskelig med lokale løsninger, også av klimahensyn. BIR sendte den 23. juni 2023 søknad om tillatelse til etablering av biogassanlegg for behandling av matavfall med husdyrgjødsel som prosessstøtte på Bjørkemoen i Voss

² Beregninger er gjort ved bruk av Sirk Norge sin bransjenorm-verktøy for beregning av klimanytte ved biogassanlegg

³ Bioparken er i god utvikling, og det er allerede flyttet inn en ytterligere aktør som oppsirkulere matavfall til dyrefôr, ved at larver/insekter spiser matavfallet. Bi-produkter fra larveproduksjonen, frass, kan potensielt inngå i utviklingen av fremtidige gjødselprodukt.

Herad. Søknaden gjelder behandling av inntil 18 000 tonn matavfall og tilførsel 36 000 tonn husdyrgjødsel årlig.

Biogassanlegget er nøye beskrevet i søknaden med vedlegg, som ble sendt Statsforvalteren 23. juni 2023. Det planlagte biogassanlegget skal ha et forbehandlingsanlegg, som har som funksjon å fjerne fremmedelemerter fra det innkommende matavfallet. Ca. 9% av det totale innkommende matavfallet er forventet å sorteres ut her, mengden som sorteres ut regnes som rejekt. Rejekt, (det som skilles ut fra forbehandlingsprosessen), vil inneholde faste/harde matrester som ikke kan passere som eksempel større bein, feilsorterte gjenstander, i tillegg til emballasje og innsamlingsposer, uavhengig av om emballasje/innsamlingsposene er laget av papir, bioplast, plast eller andre ikke biologiske materialer. Rejektet vil samles i containere og behandles ved BIR sitt forbrenningsanlegg. BIR sin forståelse er at dette samsvarer med intensjon i Miljødirektoratets forslag til endrede krav til emballert matavfall⁴.

Anlegget skal motta og behandle matavfall, som etter avfallsforskriften kapittel 10a skal kildesorteres (§ 10a-4), samt materialgjenvinnes. Dette er en del av kommunens lovpålagte oppgaver innenfor avfallsområdet, og kostnadene forbundet med dette kan finansieres gjennom avfallsgebyret, jf. forurensningsloven § 34. Dette betyr at kostnadene ved etableringen av det planlagte biogassanlegget dekkes av innbyggerne.

Etablering av biogass er godt forankret i nasjonale strategier, både på regjeringssnivå og i de relevante direktorat ved hhv. Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet. Miljødirektoratet trekker frem biogassproduksjon som et klimavennlig drivstoff, samtidig som det vises til at etablering av biogassanlegg er avgjørende for å utvikle sirkulære verdikjeder innen organisk avfallshåndtering⁵. Landbruksdirektoratet er i sin tilnærming til biogassanlegg fokusert på hvordan å stimulere til økt bruk av husdyrgjødsel i biogassproduksjon. Det spesifiseres samtidig i deres utredning at bioest fra husdyrgjødsel og matavfall generelt har få utfordringer i forhold til kravene i gjødselvareregelverket⁶. Ved å etablere et biogassanlegg støtter BIR etter beste evne opp om alle disse målsettingene som er beskrevet av relevante myndigheter.

BIR har planlagt oppstart av anlegget med funksjonstester fra 1. oktober 2025, og mottak av matavfall og husdyrgjødsel fra 1. desember 2025.

4. Sakens bakgrunn

4.1 Overordnet

Vilkårene som er satt i tillatelsen som er gitt til BIR representerer et paradigmeskifte for tillatelser til biogassanlegg som behandler kildesortert matavfall. Sammenlignet med andre biogassanlegg som behandler lignende typer avfall og substrater, er kravene som er satt for BIR sitt anlegg på Voss betydelig annerledes.

En av de største forskjellene i tillatelsen sammenlignet med tilsvarende tillatelser fra andre anlegg, er et forsterket fokus på materialgjenvinning av enkelte næringsstoffer samt detaljerte krav til mottakskontroll og dokumentasjon, som i praksis ikke lar seg gjennomføre. I tillegg innføres det ytterligere begrensninger på hvilke typer avfall som kan behandles, utover kravet om at det må være klassifisert som kildesortert matavfall.

⁴ [Anbefaler endrede krav til emballert matavfall - miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no/Anbefaler-endrede-krav-til-emballert-matavfall)

⁵ Miljødirektoratets rapport – Virkemidler for økt bruk og produksjon av biogass (2020)

⁶ Landbruksdirektoratet - Husdyrgjødsel til biogass. Gjennomgang av virkemidler for økt utnyttelse av husdyrgjødsel til biogassproduksjon.

Vilkårene som er satt til materialgjenvinning er utfordrende og skaper stor usikkerhet for fremtidig drift. Vilkår som stiller BIR til ansvar for videre bruk og materialgjenvinning etter avhending til andre aktører, som f.eks. bonde og jordprodusenter, utfordrer BIR på flere måter. Med de gitte vilkår får BIR en stor ekstra belastning fordi det, per i dag, ikke er etablert fasiliteter i hensiktsmessig nærhet som muliggjør gjenvinning av næringsstoffene fosfor og nitrogen fra fast biorest slik at BIR kan følge de vilkårene som er satt. Biogassanlegget vil imidlertid materialgjenvinne store deler av karbonet fra matavfallet, samtidig som nitrogen og fosfor blir tilgjengeliggjort for bruk og videreforedling i flytende og fast biorest som vil bli brukt som gjødsel eller jordforbedring.

Videre har Statsforvalteren lagt til grunn at det er et overskudd av fosfor i Vestland. Statsforvalteren har lagt til grunn at dette gjelder hele Vestland, uten at dette er begrunnet eller at det er vist til kilder. Det er ikke dokumentert at dette gjelder for Voss. BIR har i klageprosessen engasjert Rådgivende Biologer AS for å kartlegge eventuelle eutrofieringsutfordringer lokalt på Voss, basert på tilgjengelig datagrunnlag. Utredningen vi har mottatt fra Rådgivende Biologer AS følger vedlagt denne klagen, og viser at utfordringen knyttet til overskudd av fosfor ikke stemmer for Voss.

Bilag 1 Notatet «Fosforkonsentrasjonar i vassdrag i Voss herad» datert 17. desember 2024, utarbeidet av Rådgivende Biologer AS

BIR er støttet av Norsk Landbruksrådgivning (NLR) for å klarlegge muligheter og utfordringer som distribusjon av våt biorest kan ha ift. dagens bruk av husdyrgjødsel (dette fremgår av vedlegg til vår søknad om tillatelse). NLR ser fordeler med en biorest, hovedsakelig av to grunner. Disse er at biogassanleggets tankbiler enklere kan distribuere gjødsel til de arealene der det er bruk for den (den vil delvis erstatte bruk av mineralgjødsel), og at biorest vil være en mer homogen vare med varedeklarasjon.

For BIR er det utfordrende å stå i en usikker og uavklart situasjon, som har bakgrunn i vesentlige endringer av rammevilkår. BIR forsøker sammen med selskaper i tilstøtende næringer å finne frem til samarbeidsformer og avtaler, som vil bidra til å utvikle mer sirkulære og bærekraftige verdikjeder på noe sikt. Våre planer og ambisjoner blir nå utfordret av Statsforvalteren i Vestland, og det er ikke mulig å inngå forpliktende avtaler med den usikkerheten som rår. Gitt tidspunkt for oppstart begynner denne prosessen allerede nå å få konsekvenser for drift av anlegget.

4.2 Konsekvenser dersom dagens tillatelse blir stående

Slik biogassanlegget er regulert i tillatelsen, hvor bioresten anses som næringsavfall, blir anlegget å anse som en avfallsfabrikk snarere enn et gjenvinningsanlegg. Status etter dagens tillatelse blir at anlegget mottar og behandler 18 000 tonn matavfall, i tillegg til 36 000 tonn husdyrgjødsel, og av dette produseres 50 000 tonn næringsavfall. Dette er en uheldig og uønsket klassifisering av driften, i tillegg til at det rettslig sett er feil.

For Voss herad er landbruket en av de største kildene til klimagasser, og biogassanlegg er vurdert som et sentralt tiltak for å redusere utslippet til nettopp landbruket. Dette blir nå utfordret av Statsforvalteren i Vestland.

Helt overordnet er de økonomiske og praktiske konsekvensene følgende:

- Omfanget og konsekvensene av vilkårene er så store at de utfordrer hele forretningsplanen til biogassanlegget.

- Klassifisering av biorest som næringsavfall med tilhørende svært streng regulering, medfører at husdyrgjødsel er en svært lite attraktiv ressurs for biogassproduksjon, og det må kunne forventes at BIR reduserer utnyttelsen av denne ressursen til et minimum. Hvis vilkårene i gjeldende tillatelse fastholdes kan det – på generelt grunnlag - forventes at etablering av biogassanlegg som benytter husdyrgjødsel vil opphøre. Anlegget er designet for å produsere biogass med de søkte innsatsfaktorer i de angitte mengder, men pågående kartlegging tilsier at det sannsynligvis er mulig å drifte anlegget med et forholdstall på 1:1, noe som medfører en reduksjon på mengde behandlet husdyrgjødsel med 50%.
- Konsekvensen av vilkåret om at matavfallet skal sorteres i papirposer er at biogassanlegget ikke kan motta matavfall fra tilstøtende kommuner som også trenger behandlingsfasiliteter for dette, men som i dag ikke samler inn matavfallet i papirposer. Alternativet for disse kommunene er å transportere matavfallet til tilsvarende anlegg i andre regioner eller andre land (som potensielt kan bryte med nærhetsprinsippet i avfallsretten). Det samme gjelder for kildesortert matavfall fra næringsvirksomhet, som, gitt våre vilkår, må sende sitt avfall til andre fasiliteter for behandling.
- De økonomiske konsekvensene av de nevnte begrensningene i mottak av kildesortert matavfall får store økonomiske konsekvenser. I de første fem driftsår vurderer BIR at innsamling av husholdningsmatavfall vil være stigende. I denne perioden forventer derfor BIR å ha kapasitet til å behandle andre aktørers matavfall, og den totale mengde avfall fra eksterne leverandører er i denne femårsperioden beregnet til ca. 20 000t. Et realistisk anslag for leveringsavgift (gate-fee) tilhørende denne mengden matavfall er 1 500 kr/t. BIRs biogassanlegg vil derfor, ved de gitte vilkår, ha et bortfall av inntekter på ca. 30 millioner de første fem driftsår kun basert på reduksjon i inntekter knyttet til mottak av matavfall fra andre kommuner og næringsaktører. Den reduserte mengden matavfall ville i den samme perioden generert ca. 27 GWh med biogass. Med en stipulert salgspris på om lag 1kr/KWt medfører dette en reduksjon i inntekter på 27 millioner over en femårs periode.
- I tillegg er det flere andre vilkår ved tillatelsen som er negativt konkurransevridende ift. andre anlegg. At BIRs anlegg har særskilt strenge krav til forhåndsdokumentering tilsier at BIR vil påføre evt. eksterne leverandører kostnader og forsinkelser som ikke vil forekomme dersom de leverer til andre anlegg. Forsinkelser i mottak vil medføre behov for mellomlagring. Samlet sett vurderes disse ulempene til å mest sannsynligvis redusere mengde avfall som behandles ved anlegget. Mengden dette representerer og alternativ kostnad for mellomlagring og kostnad for analyser, er ikke stipulert.
- Statsforvalterens nye krav til materialgjenvinning av plantenæringsstoffer som nitrogen i matavfall utelukker foredling av biorest i komposteringsanlegg, da det er kjent at mye nitrogen vil gå tapt til luft i en slik prosess. Det ikke er mulig å gjenvinne nitrogen ved en slik prosess. BIR kjenner ikke til fasiliteter i vår region som kan ivareta disse kravene. Det finnes anlegg på Østlandet som gjenvinner nitrogen og fosfor fra rejeftvann ved avvanning av avløpsslam i form av struvitt. Det er høyst usikkert om vår faste biorest kan behandles her. Aktuelle alternativer innebærer uansett transport til Østlandet, evt. utlandet, med tilhørende store transportkostnader. Ved en årsproduksjon på 6 000 tonn og transport kostnad beregnet til mellom 1000-1 300 kr/t beløper dette seg til 39 millioner kroner over en femårsperiode.
- Utredning i reduksjon av fosfor i den våte bioresten, med tilhørende handlingsplan, forventes å kreve etablering av ny industri med investeringer i størrelsesorden 20-100 millioner.
- Den totale økonomiske belastningen som følger av urimelig vilkår for det kildesorterte matavfallets sammensetning, med reduksjon i leveringsavgift og gassproduksjon, samt transportkostnader for fast biorest til "godkjent" behandlingsfasilitet, beløper seg alene **til anslagsvis minst 100 millioner kroner over en femårsperiode.**

5. Sakens rettslige side

5.2. Innledning

Statsforvalteren i Vestland har gitt BIR tillatelse til å etablere et biogassanlegg på Voss, med hjemmel i forurensningsloven § 11. Flere av vilkårene er ugyldige basert på ulike rettslige grunnlag. Disse grunnlagene fremgår her.

I tillegg er vedtaket mangelfullt begrunnet, mangelfullt utredet og det er manglende drøftelse av forholdsmessighet. Dette utgjør saksbehandlingsfeil ved vedtaket. Dette blir behandlet samlet i 5.8.

5.3. Spørsmålet om bioresten er et avfall eller et produkt

Statsforvalteren har lagt til grunn at bioresten er et næringsavfall. Det vises til vedtaket side 3, hvor følgende fremgår.

«Miljømyndighetene har avklart at biorest ut fra anlegget er næringsavfall etter forurensningsloven § 27 og skal håndteres etter § 32. Biorest fra anlegget til BIR AS har sitt opphav blant annet i matavfall og er også omfattet av krav til materialgjenvinning i avfallsforskriften kapittel 10a.»

Statsforvalteren har i vedtaket på side 9 begrunnet konklusjonen om at bioresten er næringsavfall på denne måten:

«Bioresten vil når det kommer ut av biogassanlegget være næringsavfall etter forurensningsloven, da det per i dag ikke oppfyller kriteriene for avfallsfasens opphør. Vilåret om at bioresten kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel er ikke oppfylt. BIR AS opplyser i tilleggsopplysninger mottatt 6. mars 2024 at de i dagens situasjon må betale mottakerne for at de skal ta imot den faste bioresten. I et fungerende marked vil de som vil ha et produkt normalt være villig til å betale for produktet, og det er altså ikke tilfelle for biorest fra dette anlegget. Det kan også være andre vilkår som ikke er oppfylt, men vi har ikke vurdert det nå. For at avfall skal opphøre å være avfall, må alle fem kriterier i § 27 være oppfylt.»

Statsforvalteren legger vesentlig vekt på våre opplysninger sendt Statsforvalteren 6. mars 2024, hvor det fremgår at bioresten har en negativ verdi. I forbindelse med utviklingen av bioresten og et marked for sekundære råvarer, har vi kontinuerlig arbeidet med innovasjon og produktutvikling. Per dags dato er vi kommet lenger enn per e-posten av 6. mars 2024, og vi har derfor utarbeidet en oppdatering for å vise status i arbeidet med utviklingen av bioresten og at dialogen med samarbeidspartnere skrider gradvis frem. Denne oppdateringen følger vedlagt.

Bilag 2 Notat «BIR biogassanlegg – Nye opplysninger til Statsforvalteren i Vestland» datert 10. desember 2024

Planen var fra start at bioresten skulle være et produkt på markedet som kommer til nytte for bøndene som gjødsel. Vi har som nevnt kontinuerlig arbeidet med dette. Grunnen til at vi ikke har oppdatert Statsforvalteren i Vestland om denne prosessen er at vi – på bakgrunn av andre tillatelser til biogassanlegg – ikke forventet at Statsforvalteren skulle ta stilling til om bioresten var avfall eller ikke. Hadde vi vært oppmerksomme på hvor viktig klassifiseringen av sluttproduktet var for tillatelsen rammer, hadde vi selvfølgelig holdt Statsforvalteren løpende oppdatert om dette.

Dersom man legger til grunn at bioresten er at avfall medfører dette underlige situasjoner, hvor man ender med å omsette avfall i markedet. Etter vår vurdering er det underforstått at bioresten er et produkt med stor nytte.

Statsforvalteren har som nevnt vurdert at bioresten er næringsavfall, jf. forurensningsloven § 27, og skal håndteres som dette, fordi det ikke oppfyller kriterier for avfallsfasens opphør, jf. forurensningsloven § 27. Vi er uenige i denne konklusjonen. Vi har innhentet en ekstern faglig vurdering av problemstillingen, og konklusjonen er at bioresten, både den flytende og den faste, har opphørt å være avfall. Vurderingen følger vedlagt i

Bilag 3 «Vurdering av end of waste for bioresten til det planlagte biogassanlegget til BIR» av Advokatfirmaet Berngaard AS, datert 19. desember 2024.

Etter vårt syn har Statsforvalteren tatt for enkelt på vurderingen av hvorvidt bioresten er avfall eller ikke. Intensjonen er å bruke produktet og det oppfyller kvalitetskrav. Dette er i seg selv en sterk indikasjon på at produktet har opphørt å være avfall.

I tillegg bygger det på feil tolkning av regelverket og sammenhengen mellom regelverkene når Statsforvalteren legger til grunn at bioresten er et avfall etter forurensningsloven, men et produkt etter gjødselregelverket. Det vises til vedtaket på side 10, hvor følgende fremgår:

«I gjeldende gjødselvareforskrift er produkt definert slik; «Produkt: Gjødselvarer som oppfyller kvalitetskrav og er varedeklart i henhold til denne.» Biorest kan dermed være et produkt etter reglene i gjødselvareforskriften selv om det regnes som et avfall etter forurensningsregelverket.»

Denne tilnærmingen faller på sin egen urimelighet. Det kan ikke være slik at et produkt kan være både avfall og produkt på samme tid. Det europeiske avfallsregelverket tar utgangspunkt i at det kan trekkes et skarpt skille mellom stoffer og gjenstander som rettslig sett skal karakteriseres som avfall på den ene siden og produkter/råvarer på den andre.⁷ Utgangspunktet i EUs avfallsrett er at enten er et stoff eller gjenstand et avfall eller så er det ikke det.⁸ Etter vår vurdering må det være slik at produkter og avfall er gjensidige utelukkende rettslige kategorier.

På denne bakgrunnen er det vår vurdering at Statsforvalteren bygger på feil forståelse av forurensningsloven § 27 og gjødselvareregelverket når det legges til grunn at bioresten er næringsavfall.

5.4. Statsforvalteren går for langt i å regulere innholdet i og bruken av bioresten

Vilkårene knyttet til selve bruken av bioresten er begrunnet i at bioresten ikke skal forurense ved bruk, samt for å sikre at bruken anses som gjenvinning etter forurensningsloven § 32. Statsforvalteren i Vestland har oppstilt en rekke vilkår og konkrete kriterier som knytter seg til den konkrete bruken (se tillatelsen punkt

⁷ Det oppstår mange praktiske så vel som juridiske spørsmål, dersom et stoff eller gjenstand på samme tid kunne opptre i begge kategorier. Skillet er særlig synlig ved EUs gjennomføring av transportforordningen (forordning (EF) nr. 2024/1157) som bygger på avfallsdefinisjonen i rammedirektivet for avfall, jf. forordningens art. 3 siste ledd, jf. rammedirektivet for avfall (2008/98/EF) art. 3 nr. 1. Norske produkt- og avfallsreguleringer er, med noen unntak, gjennomføring av EU-rett.

⁸ Ser man på EU-retten i sammenheng så er dette en nærliggende tolkning. Som eksempel nevnes EU-kommisjonen i kommunikasjon (COM (2007) 59) av 21. februar 2007 til rådet og parlamentet om grensen mellom avfall og bi-produkter som benytter en lignende formulering og hvor det ble uttalt følgende (s.3): "In EU waste law, notions such as by-product or secondary raw material have no legal meaning – materials are simply waste or not".

10.4), men også strengere krav enn hva som fremgår av forskrift om organisk gjødsel § 10 (tillatelsen punkt 10.4), med den begrunnelse at kravene ikke er tilstrekkelige til å oppnå materialgjenvinning eller hindre forurensning. Begrunnelsen er basert på en generell antagelse om at fosfornivået i jorda i Vestland er for høyt og at dersom man bruker mer enn det planter kan ta opp, er ikke bruken ansett som materialgjenvinning.

Etter vår oppfatning gjelder ikke den generelle påstanden om overskudd av fosfor på Vestlandet for Voss. Se nærmere om dette i punkt 4.1 og bilag 1, samt punkt 5.8.

Uansett er vår vurdering og oppfatning at det det ikke er anledning til å stille krav for å ivareta hensynet til forurensning, ettersom hensynet til forurensning er ivaretatt gjennom gjødselregelverket.

Det er foreslått, men p.t. ikke vedtatt, nytt gjødselvareregelverk⁹. Forslaget innebærer at gjeldende forskrift om organisk gjødsel blir opphevet og erstattet av to andre forskrifter; gjødselvareforskrifta og gjødselbruk-forskriften. Deler av det nye regelverket har planlagt ikrafttredelse 1. januar 2025, men det ser ut til å være forsinket. Forventet ikrafttredelse er nå 1. februar 2025.

BIR har planlagt oppstart av anlegget med funksjonstester fra 1. oktober 2025, og for mottak av matavfall og husdyrgjødsel fra 1. desember 2025. Det er derfor på det rene at er det nye gjødselregelverket som vil være relevant for bioresten til BIR. Det anføres at det nye gjødselregelverket ivaretar hensynet til forurensning, og at det ikke er anledning til å stille strengere krav, tilleggskrav eller andre krav enn det som fremgår av forskriften. Det vises til at det i ny gjødselvareforskrift stilles omfattende produktkrav i kapittel III og nye krav til innhold av fosfor¹⁰. Det anføres at det ikke er anledning til å regulere bioresten på den måten Statsforvalteren har gjort fordi forurensningshensynet er ivaretatt i det nye gjødselregelverket.

I tillegg mener vi det samme må utledes av gjeldende gjødselregelverk, gjeldende forskrift om organisk gjødsel da denne forskriften har krav til produktkvalitet i kapittel 3, og det fremgår uttrykkelig at formålet med loven er å forebygge «forurensningsmessige» ulemper ved «tilvirkning, lagring og bruk av gjødselvarer mv av organisk opphav» jf. § 1. Dette mener vi uansett er en teoretisk tilnærming all den tid det er det nye gjødselregelverket som kommer til å regulere bioresten til BIR.

I tillegg er det vårt syn at Statsforvalteren ikke har adgang til å verken stille krav som knytter seg til selve bruken av bioresten hvor pliktsubjektet ikke er BIR, eksempelvis til tykkelse på jordlaget (tillatelsen punkt 10.4 a)) eller krav til dokumentasjon fra mottakeren om hvordan bioresten blir gjenvunnet (tillatelsen punkt 10.4). Vilkaet i tillatelsen griper direkte inn i bondens driftssituasjon, men samtidig er ikke bondes bruk av mineralgjødsel (som ofte kommer i tillegg til husdyrgjødsel) nevnt. I ny gjødselvareforskrift, antatt med virkning fra 1. februar 2025, får foretak krav til balansert gjødsling, hvor foretaket skal ta hensyn til alle typer gjødsel som brukes, herunder mineralgjødsel, og de skal dokumentere og rapportere gjødselforbruk og jordanalyser. Statsforvalteren har ikke hensyntatt at disse regelverksendringene vil gjelde fra før oppstart av biogassanlegget til BIR. Kravene Statsforvalteren har stilt knytter seg til omsetningsleddet/sluttbrukeren etter BIR, og er ikke noe BIR har direkte kontroll over eller kan kreve kontroll over. Slike krav må stilles til brukeren direkte, slik det gjøres gjennom det nye gjødselregelverket. Det anføres at vilkårene Statsforvalteren har stilt faller utenfor hva som saklig kan stilles som vilkår etter den alminnelige vilkårs læren og forurensningsloven § 11, jf. § 16.

Det anføres at de overnevnte grunnlagene hver for seg innebærer at vilkårene knyttet til innholdet i og bruken av bioresten i tillatelsen til BIR er ugyldige.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-gjodselregelverk-skjerpar-spreiekrava/id3030588/>

¹⁰ [Høring ny gjødselvareforskrift](#)

5.5. Flere vilkår er uforholdsmessig tyngende i forhold til miljøfordelen som oppnås

Spørsmålet om miljømyndighetene skal gi tillatelse eller ikke beror i utgangspunktet på et forvaltnings-skjønn, men det er rammer for skjønnsutøvelsen som forurensningsmyndighetene må forholde seg til. Etter forurensningsloven § 11 siste ledd skal det *«legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre»*. Selv om myndighetene kan ut-øve skjønn når tillatelse gis etter forurensningsloven § 11, er det likevel en øvre grense for hvor strenge vil-kår som kan stilles. Dette følger direkte av loven selv som legger opp til en avveining mellom hvor tyngende vedtaket er for parten og hvilken miljøeffekt man oppnår. Et slikt forholdsmessighetsprinsipp er også lagt til grunn i EØS-retten og representerer en skranke for nasjonale forvaltningsmyndigheter i alle saker med EØS-rettslig tilknytning, se Eriksen og Fredriksen, Norges europeiske forvaltningsrett, Universitetsforlaget (2019) s. 75.

Det følger også av juridisk teori at det gjelder et forholdsmessighetsprinsipp. Etter Bugge, Norsk lovkom-mentar, note 72, gjelder en øvre grense for hvor strenge vilkår som kan stilles i en tillatelse. Videre fremgår det at:

«det må gjelde en «øvre grense», sikter derfor til vilkår som er unødvendige, vilkårlige eller sterkt urimelige vurdert i forhold til de miljømessige mål som søkes oppnådd. Det er nok her i hovedsak de alminnelige ulovfestede rammer for utøvelse av fritt skjønn som setter grensen: læren om «myn-dighetsmisbruk», supplert med strenge krav til begrunnelse hvis avgjørelsen virker uforholdsmessig streng.»

I lærebok i miljøforvaltningsrett (Bugge, 2022) fremgår følgende om forurensningsloven § 16 og vilkårs-læren:

«Den alminnelige vilkårs læren supplerer § 16 også på en annen måte: Selv om et vilkår ligger in-nenfor ordlyden til § 16, kan det ikke godtas hvis det er uforholdsmessig tyngende. Her står vi ved et vanskelig skjønnstema, og det må forstås og anvendes riktig i vår sammenheng. I og med at for-urensning i utgang punkt er forbudt, har ingen som vil starte en forurensende virksomhet, krav på å få tillatelse til forurensning. Som nevnt er det de politiske myndighetene som bestemmer ambi-sjonsnivået i miljøpolitikken. Følgelig må vilkår som gjelder selve forurensningen – selv vilkår som gjør en virksomhet ulønnsom eller praktisk umulig – godtas hvis de er nødvendige for å oppnå må-lene som er satt i politikken. I stedet må spørsmålet stilles om vilkåret er uforholdsmessig tyngende i forhold til det som ønskes oppnådd. Vilkaaret kan være uforholdsmessig enten i forhold til det miljø-målet som er satt på vedkommende felt, eller fordi kostnadene er uforholdsmessige i forhold til den miljømessige virkningen av vilkåret. Vilkaaret kan også være uforholdsmessig for eksempel fordi det ikke ivaretar hensynet til en rimelig grad av forutsigbarhet for forurensere eller andre viktige rettsprinsipper og verdier. Avviker vilkåret fra det som har vært vanlig for tilsvarende saker, kan det bli spørsmål om å sette det til side på grunn av usaklig forskjellsbehandling. Til syvende og sist vil lovligheten av vilkåret bero på en helhetsvurdering av vilkårets saklige sammenheng med lovens alminnelige formål og hvor tyngende det er.»

Det anføres at flere av vilkårene er uforholdsmessige fordi det ikke ivaretar hensynet til rimelig grad av for-utsigbarhet for forurensere eller andre viktige verdier fordi flere av vilkårene er uforholdsmessig tyngende i forhold til det som ønskes oppnådd.

Det er flere tillatelser til biogassanlegg som er gitt i nyere tid. BIR hadde en forventning om at deres tillatelse ville bli uformet på omtrent samme vis, og er ikke kjent med hva som er årsaken til et paradigmeskifte for biogassanlegg. Kravene som nå er stilt er inngripende, og mangler en tydelig begrunnelse.

Det vises til at vilkårene knyttet til **mottakskontroll** (se punkt 6.4 og 6.5) få en økonomisk konsekvens på om lag 60 millioner over en femårsperiode, uten at det er tydelig hvilke fordeler som oppnås. Samlet sett er vilkårene urimelige, og biogassanlegget kan ikke drive på en regningssvarende måte under disse forutsetninger.

Etter vårt syn er det heller ikke hensyntatt i tillatelsen at dette biogassanlegget er oppfyllelse av avfallsforskriften kapittel 10a, og det faktum at kostnaden knyttet til innsamling av matavfall skal finansieres gjennom selvkostgebyret, jf. forurensningsloven § 34.

Det anføres på denne bakgrunn at flere av vilkårene er ugyldige fordi de er urimelige og uforholdsmessig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd.

5.6. Det foreligger usaklig forskjellsbehandling mellom BIR sin tillatelse og andre tillatelser til biogassanlegg

Etter vår vurdering er det flere av vilkårene i tillatelsen som innebærer usaklig forskjellsbehandling sammenlignet med tillatelse gitt til andre biogassanlegg i nyere tid. Ingen av disse tillatelsene fastsetter at bioresten er et næringsavfall. Det er heller ikke i noen av disse tillatelsene satt egne bruksvilkår for bruk av bioresten. Ingen av disse tillatelsene har tilsvarende strenge og detaljerte krav til mottakskontroll som det planlagte anlegget på Voss har fått.

Som eksempler nevnes følgende tillatelser gitt i nyere tid:

- Vest Biogass AS. Tillatelsen er gitt 19. september 2022 av Statsforvalteren i Møre og Romsdal. Det er kun opplyst at bioresten skal brukes som gjødsel på jordbruksareal.
- Havila Biogass AS, endret tillatelse til biogassanlegg på Berset industriområde, 21. mai 2024
- Ductur Sunndal AS, tillatelse etter forurensningsloven til drift av biogassanlegg, Håsøren, Sunndal kommune, 30. november 2022

Etter vår oppfatning er denne forskjellsbehandlingen ikke redegjort for. Dette innebærer konkurransevridning, og p.t. er konsekvensen at det ikke kan drives biogassanlegg i Vestland på en like effektiv måte sammenlignet med andre Statsforvalterembeter.

Det anføres at flere av vilkårene er ugyldig fordi det foreligger usaklig forskjellsbehandling.

5.7. Implementering av BAT-konklusjonen for avfallsbehandling i tillatelsen

Det planlagte anlegget faller innenfor BAT-konklusjonen for avfallsanlegg. Statsforvalteren viser på side 7 i vedtaket at kravet om forhåndsdokumentering og forhåndsgodkjenning av avfall er implementering av BAT 2a) i BAT-konklusjonen for avfallsbehandling, med følgende beskrivelse:

«Formålet med disse framgangsmåtene er å sikre at avfallsbehandlingen er teknisk (og rettslig) egnet for en bestemt type avfall før avfallet ankommer anlegget. De omfatter framgangsmåter for å samle inn informasjon om det tilførte avfallet og kan omfatte prøvetaking og karakterisering av avfallet med henblikk på å få tilstrekkelig kunnskap om avfallets sammensetning. Framgangsmåtene for forhåndsgodkjenning av avfallet er risikobaserte og tar f.eks. hensyn til avfallets farlige egenskaper, risikoene som avfallet utgjør med hensyn til prosessikkerhet, sikkerhet på arbeidsplassen og miljøvirkning, samt informasjonen som framlegges av den eller de tidligere avfallsbesitterne.»

Videre begrunner Statsforvalteren dette med følgende:

«Innholdet i avfallet inn til anlegget er i liten grad dokumentert. Eventuelle forurensninger vil oppkonsentreres i biogassanlegget, slik at for eksempel plastinnhold i bioresten vil være høyere enn i inngående avfall, på grunn av at en stor del av tørrstoffet forsvinner som biogass. Vi vurderer at det er nødvendig å ha kunnskap om avfallet anlegget tar imot, og grenseverdier for innhold av forurensninger, for å sikre at det er liten risiko for at blant annet plast og tungmetall i inngående Side: 8/15 avfall spres med bioresten. Når avfallstypen er godt dokumentert, vil hyppighet og omfang på verifisering kunne fastsettes ut fra en risikovurdering.»

Det er etter vår vurdering ikke mulig å utlede av BAT-konklusjonen for avfallsbehandling at det må stilles de kravene til mottakskontroll som er stilt i tillatelsen vår. I BAT-konklusjonen for avfallshåndtering forutsettes en risikobasert tilnærming til mottakskontroll, og ingen konkrete minstekrav.

5.8. Det foreligger saksbehandlingsfeil

Etter vår vurdering foreligger det saksbehandlingsfeil ved vedtaket.

For det første er vår oppfatning at påstanden om at det er overskudd av fosfor i hele Vestland ikke er dokumentert. Statsforvalteren viser på vedtaket side 3 til følgende:

«I forbindelse med arbeid med innspill til endring av gjødselregelverket har vi avdekket et større problem med overskudd av fosfor i landbruket i Vestland enn man tidligere har vært klar over. Dette er et viktig hensyn når vi har vurdert gjenvinning og forurensningsfare.»

Etter vår vurdering gjelder ikke dette for Voss.

Det er kjent at svært høye fosforkonsentrasjoner i jord kan føre til eutrofiering i vassdrag, og visse vassdrag i Vestland fylke har høy eutrofi, men overopphoping av fosfor i vassdrag (eutrofiering) nær Voss er ikke en utfordring i dag. BIR har i klageprosessen engasjert Rådgivende Biologer for å kartlegge eutrofieringsutfordringer lokalt på Voss, basert på tilgjengelig datagrunnlag, se bilag 1. Påstanden fra Statsforvalter om at eutrofiering (i de aktuelle vassdrag) er en stor utfordring, og påstanden om at fosfor vil tilføres når vassdrag sirkulerer i en innsjø og ikke forsvinne derfra, er ikke riktig. Dette understøttes også av Norsk Institutt for vannforskning (NINA) sin rapport fra Vangsvannet¹¹ i 2019 og Rådgivende Biologers rapport om miljøtilstanden i Evangervannet¹² fra 2020. De skriver følgende om eutrofiering: "Vannplantene i Vangsvatnet er typisk for kalkfattige innsjøer, og er i 'god' eller 'svært god' tilstand i forhold til eutrofiering og forurensning." og "Innsjøens store vanngjennomstrømning i overflatevannet gir en kraftig fortynning av eventuelle tilførsler, og med en økologisk tilstand tilsvarende «god» i 2020, er det liten fare for eutrofiering i innsjøen."

Statsforvalteren fremstiller det som et generelt problem i hele Vestland som danner føringer for reguleringen av bioresten. Påstanden om overskudd av fosfor i landbruket er ikke begrunnet. Etter vår oppfatning er dette indikasjoner på at Statsforvalteren ikke har overholdt utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.

Videre anføres at manglende drøftelse av vedtakets forholdsmessighet innebærer en saksbehandlingsfeil. Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EØS-retten at det foreligger en plikt til å vurdere forholdsmessigheten, og at begrunnelsen må vise at en slik vurdering har vært foretatt, jf. også forvaltningsloven § 25. I denne tillatelsen er det stilt strenge og inngripende krav, som man ikke tidligere har sett stilt til

¹¹ [Vangsvatnet .pdf](#)

¹² [Miljøtilstand i Evangervannet 2020](#)

andre biogassanlegg. Statsforvalteren har ikke vurdert forholdsmessighet, og sett vilkårene og miljøeffekten som oppnås i lys av kostnaden som tilfaller den enkelte gebyrbetalers. Vi mener dette taler for at det hefter saksbehandlingsfeil ved vedtaket.

6. Vilkår som påklages og begrunnelse

6.1 Innledning

I det følgende fremgår det hvilke vilkår BIR klager på, og begrunnelse for dette. Avslutningsvis i hvert underpunkt vises det til hva som er det rettslige grunnlaget for at vilkåret påklages.

6.2. Klage på tillatelsens punkt 4 om vilkårene knyttet til lukt

I tillatelsens punkt 4.1.1 fremgår det at BIR «*minimum årlig gjennomføres en måling av luktutslippet som dokumenterer at grenseverdien er overholdt*».

En luktmåling koster anslagsvis 85 000,- eks. mva., og er dermed forholdsvis ressurskrevende. For biogassanlegg generelt og for anlegget til BIR mener vi det ikke er faglig nødvendig, eller riktig med årlige luktmålinger.

Vår vurdering er at årlige luktmålinger er for hyppig, og kravet er satt uten faglig begrunnelse. Vår internkontroll skal ivareta behovet for målinger, hvor vi legger opp til luktmåling der hvor dette, ut fra en risikobasert tilnærming, er nødvendig. Dette kan i prinsippet også medføre at det må måles oftere enn årlig, for eksempel dersom det er noe galt med luktreseanlegget. Vi mener at internkontrollen er et egnet verktøy for å ivareta behovet for luktmålinger.

For øvrig vises også til at dette er et uvanlig krav for sammenlignbare tillatelser, jf. punkt 5.6 over. Ingen av disse tillatelsene har krav om årlige målinger av luktutslipp, selv om luktproblemstillingen er den samme for alle anleggene.

Det vises også til punkt 6.7.2, hvor vi også klager på kravet om utredning av luktindikator.

Dersom Statsforvalteren, til tross for dette, ønsker å stille krav om målinger av luktutslipp, er det nærliggende at dette gjøres eksempelvis hvert tredje år.

Det anføres at vilkåret er ugyldig fordi det er uforholdsmessig tyngende i forhold til den miljøeffekt som oppnås, og at vilkåret innebærer usaklig forskjellsbehandling.

6.3 Klage på rammer og vilkår knyttet til type avfall BIR kan motta

I henhold til tillatelsens punkt 1, jf. vedlegg 2, tabell 1 og 2, kan BIR kun motta kildesortert matavfall fra husholdninger, og matavfallet kan ikke være emballert. Videre er det et krav om at matavfallet kun kan mottas i papirposer. BIR klager på disse tre begrensningene.

Begrensninger i type avfall som kan mottas

I tabell 1 og 2 i vedlegg 2, fremgår det at BIR kun kan motta kildesortert matavfall fra husholdninger. Dette innebærer at anlegget ikke kan motta separat innsamlet matavfall fra næringskunder som leverer matavfall (avfallsstoffnummer 1111/EAL 20108).

Denne begrensningen har ingen begrunnelse. I avfallsforskriften kapittel 10a skiller man ikke mellom matavfallet fra husholdninger og det husholdningslignende matavfallet fra kantiner, restauranter,

dagligvarebutikker osv. BIR ønsker, og har søkt om, å motta matavfall fra denne typer næringskunder (Det er søkt om å motta avfall med EAL-kode 200108, dette omfatter også husholdningslignende avfall).

Ved å motta husholdningslignende avfall, i tillegg til kildesortert matavfallet fra husholdninger, kan BIR sikre en god behandling uten å transporteres matavfallet over unødige lange avstander, samtidig som anlegget utnytter sin kapasitet. Anleggets forbehandlings-/avemballeringsanlegg vil håndtere slikt avfall innenfor de rådende kvalitetene som kjennetegner slikt avfall. Det er etablert bransjepraksis at restkapasitet benyttes til næring.

Videre er det inntatt et krav i stjernemerknad at matavfallet må være uten emballasje for at det skal være lovlig å motta ved anlegget. Denne begrensningen er ikke begrunnet, og vi lurte på om Statsforvalteren ikke har hensyntatt at BIR har et forbehandlingsanlegg som avemballerer matavfall. Det er ønskelig å kunne motta matavfall fra eksempelvis butikker o.l.

Klage på kravet om bruk av papirposer

Det vises til tillatelsens punkt 1 og 9.3, og til vedlegg 2, tabell 1 og 2, om hvilke avfallstyper som kan mottas. Her er det satt krav om at matavfall skal leveres i papirpose fra husholdningen. Statsforvalteren opplyser at det er positivt at matavfallet samles inn i papirpose. Statsforvalteren er bekymret for plast i bioresten. Det at tillatelsen begrenser tillatt avfall til kun matavfall som er samlet inn i papirposer er svært begrensende og det finnes ingen biogassanlegg som har et slikt vilkår i tillatelsene i dag. I søknaden opplyste vi at matavfallet i eierkommunene våre ville mottas i papirposer. Dette var imidlertid ment som en opplysning, og ikke som et forslag til en generell begrensning.

Kravet om bruk av papirposer innebærer at anlegget ikke kan motta matavfall fra andre aktører, altså svekket konkurranse for BIR, som gjør at de ikke kan håndtere den mengden matavfall som er nødvendig for at anlegget skal være regningssvarende. Konsekvensen kan være at anlegget potensielt vil drive med underskudd. I andre kommuner brukes ulike posesystemer, inkludert papirposer, PE-poser og bionedbrytbare poser avhengig av lokale forhold som for eksempel nedgravde innsamlingsløsninger, hentefrekvens, ettersortering av fargede poser og kommunes økonomi.

Vi minner om at anlegget vårt vil ha en forbehandlingsenhet, som sikrer at fremmedelemer fjernes fra avfallet. Denne forbehandlingsenheten er designet for å avemballere matavfall og sortere ut rejeekt som vil gå til sluttbehandling ved forbrenning.

Så lenge biogassanlegget effektivt utsorterer plast og andre urenheter i innkommet avfall, vil mengden avfall som eventuelt samles inn med eller uten emballasje, i plast eller bionedbrytbar plast ha begrenset betydning. Det at tillatelsen begrenser tillatt avfall til kun matavfall samlet inn i papirposer er svært begrensende og det finnes ingen biogassanlegg som har slike vilkår i tillatelsene i dag. Dersom miljømyndighetene mener matavfall skal samles inn i visse typer poser for å redusere risiko for forurensning eller tap i en forbehandlingsprosess, bør dette være et nasjonalt krav i forskrift og ikke som vilkår i en tillatelse.

BIR klager på kravet, med den begrunnelse at det er uforholdsmessig tyngende i forhold til den miljøeffekt som oppnås, og innebærer usaklig forskjellsbehandling.

BIR foreslår at formuleringen med begrensning knyttet til papirposer fjernes i stjernemarkeringen. I tillegg foreslås at formuleringen av avfallstype endres til kildesortert matavfall ved kilden.

6.4. Klage på tillatelsens punkt 9.2; krav knyttet til forhåndsdokumentering av avfall

I vilkår 9.2 (side 8) i tillatelsen er det satt en rekke krav knyttet til forhåndsdokumentering av avfall og mottakskontroll som BIR klager på.

For det første er det krav om at «1.) avfallstype med beskrivelse av opprinnelse» og «2. Analyseresultater, herunder angivelse av prøvetakingstidspunkt og analysetidspunkt», foreligger før mottak.

Det er i tillegg krav om:

- Krav om forhåndsdokumentasjon.
- Krav om representative prøver
- Mottakskriterier for avfall med plast, urenheter, tungmetaller og miljøgifter
- Utredning av visse forhold før oppstart så Statsforvalteren kan fastsette nærmere grenseverdier for avfall som kan mottas, jf. tillatelsen punkt 14.4.
- Det er krav om at «Internkontrollen skal omfatte vurdering av innholdet av nitrogen og fosfor i avfall som kan tas imot for å sikre at mottatt fosfor og nitrogen blir gjenvunnet.»

Statsforvalteren begrunner kravene i vedtaket på side 6 og 7, og viser BAT for avfallsbehandling punkt 2a) og 2b). I tillegg vises til at kravene er stilt for å sikre at bioresten ikke får for høye forurensningsnivåer.

Disse kravene har store konsekvenser for den planlagte driften til BIR. Krav til *analyser av tungmetaller, miljøgifter og plantenæringsstoffer i kildesortert matavfall* er svært omfattende da prøvematerialet er inhomogent og primærprøven må være stor og må homogeniseres før man kan ta ut en representativ prøve for slike analyser. Vanligvis vil en slik analyse ta mellom en og tre uker før resultatet foreligger, men avfallet kan ikke lagres i påvente av resultatene. Etter vårt syn vil ikke en slik prøve gi informasjon som er til nytte, hverken for driften, for utslipp, eller kvalitet på bioresten.

BIR klager på kravene til «forhåndsdokumentering av avfall» i punkt 9.2 i tillatelsen, med den begrunnelse at de er for strenge og ikke hensyntar at anlegget skal motta en kildesortert avfallsfraksjon med strenge krav til testing av den ferdige råvaren (etter gjødselregelverket). Matavfallet er kildesortert, og husdyrgjødsel er i tillegg godt dokumentert med hensyn til kvalitet og sammensetning. Krav om forhåndsdokumentasjon av slikt avfall oppfattes som unødvendig omfattende. Sammenlignbare biogassanlegg har heller ikke denne type mottakskrav i sin tillatelse. På generelt grunnlag pekes på at kravet til mottakskontroll er for detaljert regulert, og mangler en miljømessig begrunnelse. Vi mener man ikke kan utlede slike krav av BAT for avfallsbehandling, tvert om mener vi BAT legger opp til en risikobasert tilnærming, se nærmere om dette i punkt 5.7, over.

De detaljerte kravene til mottakskontroll hensyntar ikke at BIRs anlegg vil ha en forbehandlingssenheter som sikrer at fremmedelemer tas ut fra innkommet avfall. Dersom matavfallet er svært forurensset med for eksempel emballasje vil kapasiteten til forbehandlingssenheten reduseres sammenlignet med helt rent matavfall, men maskinene er designet for å avemballere matavfall, altså skille ut og separere emballasje og andre fremmedelemer fra matavfallet. Biogassanlegget vil ha maskinelt utstyr som fjerner fremmedelemer og maskinen har vært testkjørt med BIRs eget matavfall og matavfall fra andre. Resultatene fra testen viste svært gode resultater, og utsorterte fremmedelemer, herunder plast, ble effektivt sortert ut. Denne maskinen vil sikre at eventuelt feilsortert avfall ikke kommer videre inn i prosessen. Alle biogassanlegg som mottar kildesortert matavfall fra husholdning og næring har en forbehandlingsslinje som fjerner urenheter. Grenseverdiene for rester av urenheter er gitt i forskrift om organisk gjødsel og er i harmoni med gjødselordning om CE-merket gjødsel. En del anlegg siler bioresten for å få ut mer urenheter. Utsilt rest skal etter planen gå til forbrenning. Det er derfor en risiko for at materialgjenvinningen ikke blir så høy som den burde. Det er også en risiko for, hvis man har en svært skånsom forbehandling for å fjerne urenheter, at mye organisk materiale går tapt sammen med plast/urenheter. Det vil alltid være en avveining mellom hensynene til å produsere mest

mulig biogass av innkommet avfall og å sikre en helt ren biorest for materialgjenvinning. BIR ønsker renest mulig biorest og innretter sin virksomhet etter dette.

Statsforvalteren hevder i vedtaket på side 8 at kravet om mottakskontroll «samsvarer» godt med beskrivelser i søknaden. Når det gjelder søknaden så er det riktig at vi på side 15 har vist til at det skal etableres rutiner for mottakskontroll og stikkprøvetaking, men det er ikke lagt opp til de krav som er stilt av Statsforvalterne i punkt 9.2, hvor det også er satt krav til representative prøver.

Etter vårt syn er det nærliggende *kjemiske analyser av miljøgifter og tungmetaller* gjennomføres på sluttproduktet. Eventuelt etter forbehandling før husdyrgjødsel blandes inn og deretter kan man regne seg tilbake til innhold i innkommende matavfall. Hvis man også tar prøver av husdyrgjødsel bør det tas på lagertank før behandling i biogassanlegget, etter at gjødselen er mottatt. Det er allerede krav i forskrift om gjødselvarer at råvarer inn på anlegget må tilfredsstille grenseverdi for tungmetaller.

Å sette *krav til forhåndsdokumentasjon av husdyrgjødsel* synes unødvendig omfattende. Når det gjelder husdyrgjødsel er det allerede innført kriterier for kompensasjon for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg basert på tørrstoffinnhold¹³. Her vil det tas prøver for å kunne dokumentere størrelsen på kompensasjonen. Til opplysning kan husdyrgjødsel nyttiggjøres av foretaket ubehandlet eller utråtnet uten krav til innhold av tungmetaller eller miljøgifter.

Det er opplagt at innbyggerne kan sortere avfallet feil. Dette skal hensyntas gjennom visuell kontroll, stikkprøvekontroller og plukkanalyser av matavfall. Plukkanalyser vil sannsynligvis være en bedre måte å definere grad av fremmedelementer i kildesortert matavfall. Resultatene fra slike plukkanalyser vil kunne brukes for å iverksette tiltak knyttet til selve kildesorteringen. BIR vil uansett gjennomføre plukkanalyser for å få en oversikt over utsorteringsgrad og materialgjenvinningsmålet for matavfall og andre utsorterte fraksjoner.

Samlet sett er vår vurdering at kravene som er satt i punkt 9.2 er for detaljert og omfattende. Vi mener vilkårene er ugyldig fordi de er uforholdsmessig tyngende i forhold til hva som søkes oppnådd, utgjør usaklig forskjellsbehandling og bygger på en feilaktig tolkning av kravene til mottakskontroll etter BAT for avfallsbehandling.

Kravet til forhåndsdokumentering av avfall bør utformes mer dynamisk og risikobasert, og med utgangspunkt i internkontrollen. Vårt forslag til ordlyd er slik:

Forslag til regulering av punkt 9.2.:

«BIR skal foreta en visuell mottakskontroll av alt som mottas på anlegget. De konkrete kravene til mottakskontroll skal inngå i internkontrollen, med en risikobasert tilnærming. Internkontrollen skal inneholde krav til stikkprøver og analyser, som ledd i forbedrings- og risikoarbeid. BIR skal etablere rutiner som reduserer risikoen for at plast, urenheter og tungmetaller havner i bioresten. BIR skal også etablere rutiner knyttet til innmating o.l. som sikrer mottak av store homogene masser».

Denne ordlyden sikrer en risiko- og erfaringsbasert tilnærming, som forutsetter at BIR jevnt og trutt arbeider med dette området. Samtidig stiller den konkrete krav til mottakskontrollen som Statsforvalteren vil føre tilsyn med. BIR har rutiner som sikrer at mottak av store homogene masser (eksempelvis kjøtt, ost osv.), som sikrer og skaper jevn innmating, og som vil utvikles og baseres på erfaringene.

¹³ Forskrift om tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg – Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1815>

6.5 Klage på tillatelsens punkt 9.3 første og andre avsnitt

I tillatelsens punkt 9.3 er det stilt krav knyttet til mottak av avfall, og det stilles krav om at avfallet skal forhåndsdeklarerer. Det klages på kravene som fremgår av første og andre avsnitt. I første avsnitt fremgår det at BIR ved mottak skal kontrollere om informasjonen de har mottatt på forhånd stemmer med det som er veid inn. I andre avsnitt fremgår det at avfallet skal veies og registreres, med blant annet avfallstype, opphav, mengder og dato.

BIR klager på de to første avsnittene i punkt 9.3 i tillatelsen. Begrunnelsen er i hovedsak den samme som etter punkt 6.4.

For biogassanlegget i Voss er det planlagt at kjøretøyene i Voss blir veid både før og etter levering, og matavfallet skal tippes i en mottakslomme hvor det skal gjennomføres visuell kontroll. Denne kontrollen utføres enten av en tilstedeværende operatør eller ved bruk av kameraovervåkning med skjerm i operatørrommet. Større feilsorterte gjenstander blir fjernet manuelt før avfallet går videre i prosessen.

Etter vår vurdering er det ikke for det planlagte anlegget nødvendig med forhåndsdeklarerer. Kravet er ikke begrunnet i vedtaket, og dermed er det ikke kjent hvorfor Statsforvalteren mener dette er et nødvendig krav.

BIR vil som nevnt ha rutiner og internkontroll som innebærer at det for enkelte fraksjoner kan være nødvendig med forhåndsdeklarerer. Man kan for eksempel se for seg at fraksjoner på grunn av sitt innhold, form eller mengde bør forhåndsdeklarerer. Man kan se for seg at dette kan gjelde dersom anlegget skal ta imot matavfall fra Ekstremsportveko, eller lignende arrangement.

BIR er ikke kjent med at andre sammenlignbare anlegg har fått denne type krav til mottak av avfall.

Det anføres at vilkårene er ugyldig fordi de er uforholdsmessige i forhold til hva som søkes oppnådd, de er ubegrunnede og utgjør usaklig forskjellsbehandling.

Det foreslås at første avsnitt fjernes, og at kravet til forhåndsdeklarerer fjernes i andre avsnitt.

6.6 Klage på tillatelsens punkt 10, krav knyttet til innhold og bruk av bioresten

I punkt 10 i tillatelsen er det inntatt krav knyttet til innholdet i og bruk av bioresten, utformet som vilkår for gjenvinning. Det er i punktene 10.1 til 10.5 satt en rekke vilkår til selve bioresten, herunder krav til dokumentasjon og bruk. Det er blant annet satt konkrete vilkår til hvordan bioresten til bruk i jordblandinger skal brukes, samt stilt krav til dokumentasjon fra sluttbruker.

Statsforvalteren presiserer i punkt 10.4 at bioresten (både den faste og den flytende) er næringsavfall. Statsforvalteren har i dette punktet stilt krav til *biorestavfallet*, og begrunnet dette i forurensningsloven § 16 og hensynet til å fremme gjenvinning samt motvirke forurensning.

Denne delen henger nært sammen med spørsmålet om avfallet har opphørt å være avfall. Etter vår vurdering har bioresten opphørt å være avfall, se bilag 2, Advokatfirmaet Berngaard sin vurdering av dette.

Etter vår vurdering kan ikke Statsforvalteren stille kravene som fremgår i 10.1 til 10.5. Det finnes flere rettslige grunnlag for at denne type krav ikke kan stilles. Det vises til punkt 5.3 og 5.4 over.

Vilkårene i tillatelsen fra statsforvalteren i Vestland knyttet til bioresten gjelder krav til å rapportere innhold av nitrogen, fosfor, tungmetaller, miljøgifter, plast og andre urenheter. Det finnes ingen, hverken

biogassanlegg eller komposteringsanlegg, som har tilsvarende vilkår knyttet til rapportering. Til sammenligning viser andre tilsvarende tillatelser til gjeldende gjødselregelverk, og at gjødselvarer skal følge krav som er gitt i forskrift om organisk gjødsel. Kravene innebærer usaklig forskjellsbehandling, se punkt 5.6 over.

Vilkårene knyttet til selve bruken av bioresten er begrunnet ut fra at bioresten ikke skal forurense ved bruk, at det ikke brukes mer biorest enn det planter kan ta opp eller at det ikke kan leveres tilbake mer fosfor enn det foretaket har levert i form av husdyrgjødsel til biogassanlegget. Begrunnelsen er basert på en generell antagelse at fosformivået i jorda på i Vestland er for høyt og at dersom man bruker mer enn det planter kan ta opp, er ikke bruken ansett som materialgjenvinning. Etter vår vurdering gjelder ikke den generelle påstanden om overskudd av fosfor på Vestlandet for Voss. Uansett er vår vurdering og oppfatning at det det ikke er anledning til å stille krav for å ivareta hensynet til forurensning, ettersom hensynet til forurensning er ivaretatt gjennom gjødselregelverket.

I dag har bonden krav om å ha oversikt over gjødsel som brukes og foretaket skal ha en gjødselplan. Det å sette vilkår i en tillatelse til BIR om hvordan bonden/gjødselprodusenten skal bruke biorest er ikke hensiktsmessig. Forskrift om organisk gjødsel oppstiller allerede et krav om å utarbeide en varedeklarasjon som gir opplysninger om innholdet i gjødselvarer. Det skal i henhold til forskriften også gis tilleggsopplysninger om hvordan gjødselen skal brukes. For biorest basert på (her) matavfall skal man for eksempel ikke høste fôr eller beite før det har gått 3 uker etter siste sprededato, jf. animaliebiproduktforskriften. Gjødsel skal heller ikke spres utenfor perioden 15. februar til 1. november eller spre gjødselvarer på snødekket eller frossen mark, jf. forskrift om organisk gjødsel. Forslag til nytt krav er at spredning av organisk gjødsel må skje i perioden 1. mars til 1. september, og med krav om å høste eller etablere plantevekst etter siste spredning. Forslaget gir en overgangsordning ut 2027.

Videre vil ny gjødselbruksforskrift, som er forventet å gjelde fra 1. februar 2025, inneholde krav til foretak om maksimal mengde fosfor som kan spres. Dette kravet inkluderer alle typer gjødsel og ikke bare husdyrgjødsel eller annen organisk gjødsel. Kravet til hva som kan regnes som fullt utnyttet spredeareal vil også innskrenkes. Statsforvalteren har bare vist til ett av flere krav i ny gjødselbruksforskrift om maksimal fosforgjødsel, her 3,5 kg P per dekar, men i ny forskrift kan foretakene benytte mer dersom de har en avling som tilsier høyere opptak av fosforgjødsel. Etter vår vurdering går Statsforvalteren ut over sin myndighet når de regulerer innhold i og bruk av bioresten slik de har gjort i punkt 10 i tillatelsen.

Etter dette er vår vurdering at hele punkt 10 er ugyldig. Bakgrunnen for dette er 1) det bygger på feil grunnlag når det legges til grunn at bioresten er et avfall, over, 2) hensynet til forurensning er ivaretatt i nytt gjødselregelverk som sannsynligvis trer i kraft 1. februar 2025, og til sist 3) påstanden om overskudd av fosfor i Vestland gjelder ikke for Voss.

6.7 Klage på vilkår i tillatelsens kapittel 14, om undersøkelser og utredninger

6.7.1 Innledning

I tillatelsens punkt 14, på side 16, er det inntatt krav om en rekke utredninger og undersøkelser. Det er stilt krav om omfattende utredninger og flere av disse kravene finnes ikke i tilsvarende/sammenlignbare tillatelser.

BIR klager på flere av kravene om utredninger:

6.7.2 Klage på tillatelsens punkt 14.1 om krav til luktutredning

Det klages på kravet i punkt 14.1 hvor det er stilt krav om utredning av utslipp til luft, inkludert indikatorgasser. Statsforvalteren sin begrunnelse for kravet fremgår av vedtaket side 5. Statsforvalteren viser til at de har dårlige erfaringer med luktproblematikk fra biogassanlegg, og viser til følgende:

«Denne tette oppfølgingen skjer ut fra en erfaring av at luktrensingen ikke har fungert som den skulle ved flere andre biogassanlegg, særlig i startfasen. Statsforvalteren vil kreve umiddelbare tiltak og eventuelt stans i mottak dersom utslippene viser seg å være for høye. Renseanleggene for lukt må fungere fra dag en og må ha tilstrekkelig vedlikeholdsoppfølging».

Kravet forutsetter en kostnadskrevende utredning. Vi stiller dessuten spørsmål ved Statsforvalterens valg av indikatorgasser som egnet målemetodikk. Vår faglige kunnskap om dette er at indikatorgasser forenkler luktproblematikken. Det kan kun gjennomføres på utslippspunkter, men normalt for biogassanlegg handler ikke luktproblematikken kun om utslipp ved utslippspunkter. En indikatorgass kan anslagsvis forklare 30 % av et luktutslipp siden luften fra et biogassanlegg inneholder ofte mange ulike kjemiske komponenter som kan gi lukt (K. Ødegaard, pers. med. 2024).

I tillegg er det heller ikke rimelig at det er BIR som gjennomfører denne utredningen, som et potensielt ledd i å innføre dette kravet for bransjen. Dette er ikke utprøvd, og det blir nødvendig å finne rette parametere i utredningen. Det er nærliggende at det først vurderes av nasjonale myndigheter hvorvidt dette er en egnet og ønsket metode for bransjen, og at dette først utredes på generelt grunnlag.

Uansett er også fristen svært kort, det er nærliggende at en evt. frist rundt dette er 3 år.

Det klages på vilkåret med begrunnelse om at det er urimelig tyngende i forhold til hva som oppnås, og at det utgjør usaklig forskjellsbehandling.

6.7.3 Klage på tillatelsens krav i punkt 14.2 om å utvikle fast produkt til gjødselprodukt

Det er i punkt 14.2 stilt krav om at BIR skal legge frem en plan for produktutvikling av den faste bioresten til et gjødselprodukt. BIR klager på vilkåret.

Statsforvalteren viser i vedtaket på side 11 til at *«kravet samsvarer godt med planer om produktutvikling BIR AS har omtalt i søknaden»*.

Etter vår vurdering er både den flytende og den faste bioresten å anse som et produkt, jf. vedlegg 2. Vilket faller derfor etter sin art bort.

Etter vår vurdering er kravet uforholdsmessig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd. I tillegg er dette et uvanlig bransjekrav, og vi mener det er usaklig forskjellsbehandling.

For ordens skyld understrekes at BIR vil kontinuerlig arbeide med produktforbedring for å tilpasse seg marked og etterspørsel.

6.7.4 Klage på tillatelsens krav i punkt 14.3 om utredning av reduksjon i innhold av fosfor i våt biorest

I punkt 14.3 er det satt krav om at BIR et år etter mottak av avfall har startet, skal utrede mulighet for å redusere innhold av fosfor i våt biorest. Utredningen skal inneholde en handlingsplan med tidsfrister. Som begrunnelse for dette kravet vises til side 11 i vedtaket hvor følgende fremgår:

«I Vestland vil tilbakelevering av biorest i tilsvarende mengder som ble levert inn til biogassanlegg av husdyrgjødsel i mange tilfeller ikke være en reell nyttig bruk av bioresten. Dette fordi det er så mye fosfor i jorda fra før at gjødsling med fosfor ikke trengs. Det er derfor satt krav om utredning for å få ned fosforinnholdet i den våte bioresten.»

Dette kravet er urimelig. Statsforvalteren stiller her krav og forutsetter at utredningen får et utfall som kan danne grunnlag for reduksjon av fosfor i våt biorest. Aktuelle prosesser for å oppnå dette er: kjemisk utfelling, filtrering, membranteknologi og ionebytting. En utredning med en tilhørende plan med tidsfrister vil kreve bruk av konsulenter for å kartlegge av mulig teknologi, kartlegging av mulige aktører, logistikk og eventuell prosjektering og utbygging av fasiliteter. Et konsulentoppdrag som skal kartlegge potensielle løsninger vil anslagsvis koste 0,5 millioner. Evt. prosjektering av fasiliteter og tilhørende utbygging er høyst uklar, men enkle anslag tilsier at et industrielt anlegg vil koste 20-100 millioner i etableringskostnader.

For det første er det udokumentert at det er et overskudd av fosfor i Voss, det vises til blant annet til punkt 4.1 og punkt 5.8 i denne klagen.

I utgangspunktet innebærer det materialgjenvinning etter avfallsforskriften kap. 10a, både ved behandling av matavfall i biogassanlegg og komposteringsanlegg. Vilåret slik det nå er utformet innebærer en forskjellsbehandling mellom disse to behandlingsmetodene som faktisk er likestilte hva angår godkjent behandlingsmetode og etterfølgende materialgjenvinning for matavfall.

For det andre har ikke Statsforvalteren anledning til å stille krav utover det som fremgår av det foreslåtte gjødselregelverket. Dersom det er enkelte lokale steder i Vestland hvor det er overskudd av fosfor, vil de nye kravene i ny gjødselbruksforskrift som krav om uavhengig jordprøvetakin, krav til gjødselplanlegging og gjødseljournal, kunne redusere fosforgjødsling i akkurat disse områdene. Det kan derfor oppstå behov for gjødsel med mindre fosfor og markedet vil tvinge frem et alternativt produkt.

Etter vår vurdering er kravet uforholdsmessig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd. I tillegg er dette et uvanlig bransjekrav, og vi mener det er usaklig forskjellsbehandling.

6.7.5 Klage på tillatelsens krav i 14.4 om utredning av mottakskriterier på avfallet som anlegget kan ta imot

BIR har i tillatelsens punkt 14.4 fått pålegg om å utarbeide en utredning av mottakskriterier. Utredningen skal danne grunnlag for grenseverdier for plast, andre urenheter, tungmetaller og miljøgifter. I tillegg skal BIR utrede hvilke prøveuttak, analysehyppighet-, -parametere og -metoder som avfallsprodusenten skal forholde seg til når de sender inn deklarasjon.

Det vises til punkt 6.3 hvor kravene til mottakskontroll påklaget. Det vises også til at det i vedlegg 2 til tillatelsen er inntatt en oversikt over avfallstyper, aktiviteter, mengder og lagringstider.

Det understrekes at BIR forløpende vil analysere resultater, bioresten og biogassen. Også her ser det ut til at Statsforvalteren ikke har hensyntatt at anlegget mottar kildesortert matavfall. Avfallet som mottas er det bare i begrenset grad anledning til å påvirke, utover holdningskampanjer osv. rettet mot husholdningene.

Etter vår vurdering er kravet uforholdsmessig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd. I tillegg er dette et uvanlig bransjekrav, og vi mener det er usaklig forskjellsbehandling.

7. Anmodning om klargjøring

I vedtaket på side 10 fremgår det at det ikke er tillatt å levere biorest til energigjenvinning. Statsforvalteren viser til avfallsforskriften kap. 10a-3i). Utover dette er det ikke gitt noen begrunnelse. I tillatelsen er dette ikke nevnt.

I avfallsforskriften kap.10a - 3i) er det inntatt en definisjon av materialgjenvinning, hvor det fremgår at materialgjenvinning ikke omfatter bruk av avfall til fremstilling av energi.

Det fremgår ikke av forskriften at det er forbudt å levere avfallet til energigjenvinning, men etter avfallsforskriften § 10a-7 første ledd skal behandlingsanlegg for avfall som tar imot utsortert matavfall, sørge for materialgjenvinning. Av samme bestemmelse andre ledd fremgår følgende:

«Dersom deler av avfallet ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurshensyn eller beste tilgjengelige teknikk er uegnet for materialgjenvinning, gjelder ikke kravet om materialgjenvinning i første ledd for disse delene»

Vi antar at det er bestemmelsene i avfallsforskriften kap. 10a som gjelder for oss, men det bes for ordens skyld om at Statsforvalteren klargjør hva som gjelder for det planlagte anlegget på Voss.

8. Avslutning

Som nevnt har BIR har planlagt oppstart av anlegget med funksjonstester fra 1. oktober 2025, og mottak av matavfall og husdyrgjødsel fra 1. desember 2025. Det er viktig å komme i gang som planlagt fordi dette er gjennomføring av lovpålagte plikter etter avfallsforskriften. Som vi har redegjort for i denne klagen vil vilkårene som nå fremgår av tillatelse medføre at vi må gjøre endringer i den planlagte driften. Det bes derfor om at klagen behandles så raskt som mulig så vi kan starte opp og drifte anlegget som planlagt.

BIR stiller gjerne i et møte om saken, og redegjør gjerne nærmere for anleggets planer og ambisjoner.

Med vennlig hilsen,


Borghild Lekve
Konsernsjef BIR AS

Bilag 1: «Fosforkonsentrasjonar i vassdrag i Voss herad» datert 17. desember 2024, utarbeidet av Rådgivende biologer AS

Bilag 2: Notat «BIR biogassanlegg – Nye opplysninger til Statsforvalteren i Vestland» datert 10. desember 2024

Bilag 3: «Vurdering av end of waste for bioresten til det planlagte biogassanlegget til BIR» av Advokatfirmaet Berngaard AS, datert 19. desember 2024.



Fosforkonsentrasjonar i vassdrag i Voss herad

Av: Steinar Kålås & Ingrid Wathne

Til: BIR AS, v/ Øyvind Birkeland

Dato: 17.12.2024

BIR as har bede Rådgivende Biologer as om å greie ut om kunnskapen om fosforkonsentrasjonar i vassdrag i Voss herad. Vi har samla saman tilgjengelege data og gjer på grunnlaga av dette greie for tilstanden.

Datagrunnlag og metodar

Det er ved dei fleste miljøundersøkingar i vassdrag i Norge sett krav til at data skal leggjast inn i databasen «Vannmiljø», som er tilgjengeleg for alle via internett (vannmiljo.no). «Vann-Nett» er ein database i regi av Miljødirektoratet som klassifiserer miljøtilstand i norske vassdrag basert på føreliggjande informasjon, mellom anna frå «Vannmiljø». Både analysar av vasskvalitet og informasjon frå biologiske undersøkingar er lagt inn her. «Vann-Nett» er derfor eit godt verktøy for å få informasjon om miljøtilstanden i norske vassdrag. Frå denne databasen har vi henta ut relevant informasjon om tilstandsklasse basert på fosfor og Økologisk tilstand frå Voss herad for data tilbake til 2008 (**vedleggstabell 1**).

For å kontrollere at relevante data har komme med ved henting frå «Vannmiljø» og «Vann-Nett» har vi samanlikna data som er henta ut mot rapportar vi og andre miljøkonsulentar har skrive i løpet av siste tiåret om vassmiljø og fosfor, og som inkluderer data frå Voss herad. Denne samanlikninga viste at data frå relevante undersøkingar er komme inn i «Vannmiljø» og «Vann-Nett»

For å vurdere kor godt tilgjengelege data dekkjer Voss herad har vi sett på plasseringa til målepunkta på kartet (**figur 1**).

Som grunnlag for å vurdere konsentrasjonar av total-fosfor er grenseverdiar i rettleiaren: «Klassifisering av miljøtilstand i vann», nytta. Denne rettleiaren er utforma av «Direktoratsgruppen vanddirektivet», og er noverande standard for vurdering av vassmiljø i Norge (Veileder 02:2018). Klassegrensene for total-fosfor er sett for klassane: «svært god»/«referansetilstand», «god», «moderat», «dårlig» og «svært dårlig». Grenseverdiar for klassane er ulike for ulike vassstypar, og vassstypane er definert i rettleiaren.

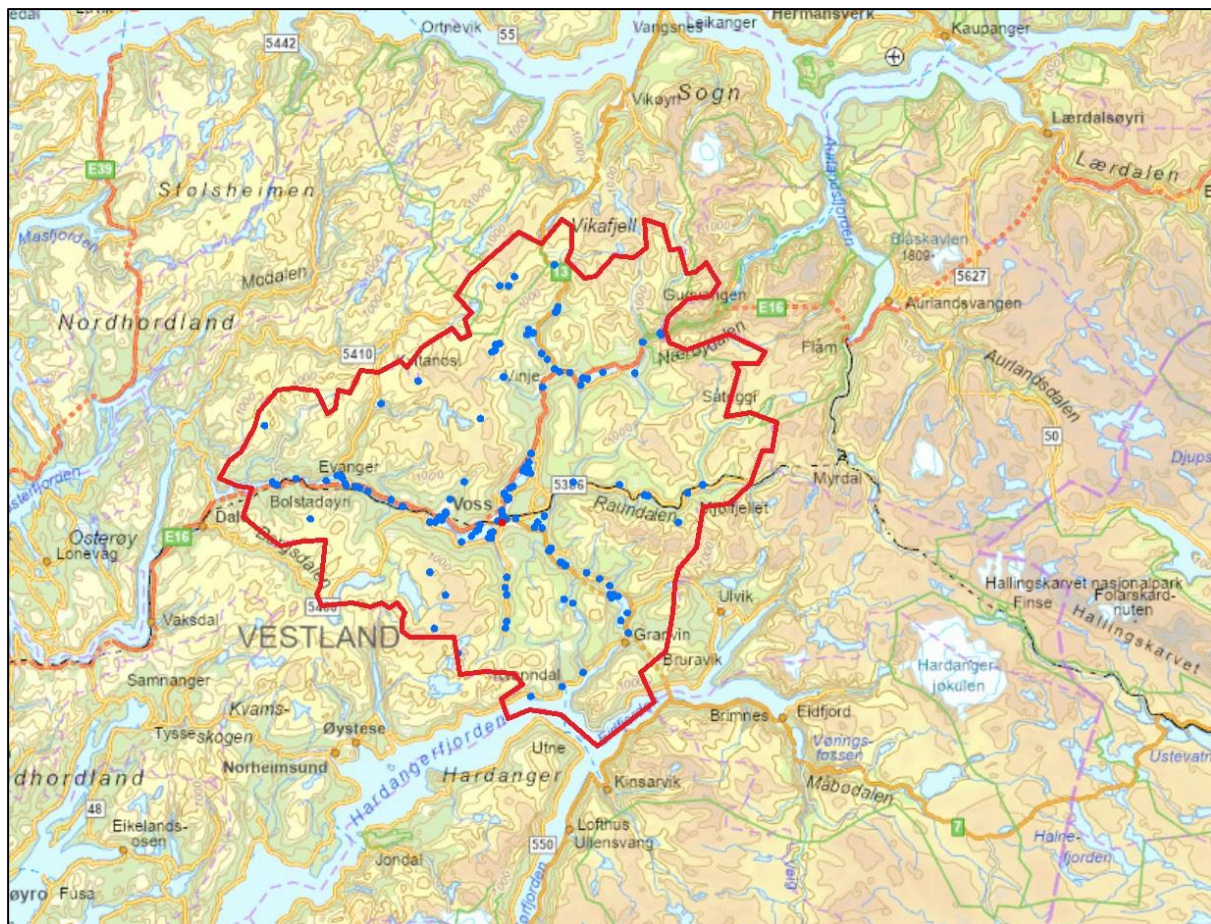
Resultat

Av åtte vassdragsområde i Voss herad har vi funne fosformålingar frå sju. Vassdragsområdet utan målingar inkluderer små felt til fjells på totalt vel 3 km² som drenerer mot vassdrag i Vik kommune. Dette er lite samanlikna med det totale arealet til Voss herad, som er vel 1800 km².

Der er 252 registrerte vassførekomstar i Voss herad, om ein ser bort frå førekomstar som er grunnvatn eller kystvatn. Av desse 252 vassførekomstane finst det målingar av total-fosfor frå 87, for perioden tilbake til 2008, og desse målingane utgjer grunnlaget for denne vurderinga (**vedleggstabell 1**). Målingar tilbake til 2008 er inkludert, men dei fleste målingar er relativt nye. Det kan vere analysert fleire prøvar frå same lokalitet i perioden. Totalt har vi funne minst 671 enkeltanalysar. For enkelte vassførekomstar

er det ikkje opplyst kor mange prøvar vurderinga er basert på. Det er flest målingar frå vassførekomstane Bolstadelvi, Vosso og Myrkdalselvi, med høvesvis 135, 86 og 65 enkeltmålingar, men frå dei fleste lokalitetane er der langt færre målingar enn dette (**vedleggstabell 1**).

Frå kartet som viser prøvetakingspunkt for total-fosfor (**figur 1**), ser ein at størstedelen av desse ligg i låglandet nær ferdselsårer, men at enkelte målingar også ligg høgt til fjells og langt frå tettbygde strøk. Nettverket av prøvepunkt ser derfor ut til å dekke moglege problemområde i Voss herad godt.



Figur 1. Prøvepunkt i Voss herad der det er gjort målingar av total-fosfor for perioden 2008 til 2023.

Av dei 87 vassførekomstane i Voss herad som har fått tilstandsklasse for fosfor i Vann-Nett er 67 (77%) i klassen «svært god», 15 (17%) i klassen «god», 3 (~3%) i klassen «moderat», og 2 (~2%) i klassen «dårlig» eller «svært dårlig».

Konklusjon

Vann-Nett har gjeve tilstandsklasse for total-fosfor for 87 vassførekonster i Voss herad. Av dei 87 vassførekomstane er 94 % i klassen «god» eller «svært god», med tanke på næringsbelastning frå fosfor. 6% er i klassen «moderat» eller dårlegare. Kategoriseringa er basert på eit omfattande nett av prøvepunkt fordelt i vassdrag over heile Voss herad for perioden 2008–2023. Dei fleste prøvepunkt ligg i befolka områder og nær ferdselsårer. Utvalet er derfor truleg representativt for område som er mest utsett for næringsbelastning.

Referansar

Veileder 02:2018. Klassifisering av miljøtilstand i vann. Direktoratgruppen Vanndirektivet, 226 sider.
Vann-Nett (vann-nett.no). Data hentet ut 13. desember 2024.

Ordforklaringar

<i>Vassdragsområde:</i>	Landarealet som omfattar nedbørfelta til alle små og store vassdrag som drenerer til havet innanfor eit kystavsnitt.
<i>Vassførekomst:</i>	Avgrensa og betydeleg mengd overflatevatn eller grunnvatn, som eksempelvis innsjø, elvestrekning, bekkefelt o.l.
<i>Presisjon:</i>	Vurdering av informasjonsgrunnlag for setting av økologisk tilstand
<i>Økologisk tilstand basert på:</i>	Kva type data den økologiske tilstanden er basert på
<i>SMVF:</i>	Svært modifisert vassførekomst



Vedleggstabell 1. Tilstandsklasse for total-fosfor i Voss herad basert på data frå «Vann-Nett», for ulike «Vassførekomst» i ulike «Vassdragsområde» i Voss herad. «Økologisk tilstand» for vassførekomst er også vist, og denne kan vere basert på ulike grunnlag, både kjemiske og biologiske. «Tidsperiode» for datagrunnlaget er vist.

Vassdragsområde		Vassførekomst	Tilstands-klasse fosfor	Talet på prøvar	År frå-til	Økologisk tilstand	Presisjon	Økologisk tilstand basert på
Aurlandsvassdr/Aurlandsfj.	072-42-R	Underdalselvi	Svært god	32	2017–2023	God	Høy	Biologiske
Bergsdalsvassdraget/ kyst Salhus-Dale	061-233-R	Bergsdalselvi bekkefelt	Svært god	4	2022–2022	Moderat	Medium	Modellert
	061-266-R	Bergsdalselvi utløp kraftverkst.	Svært god	5	2015–2015	SMVF	Høy	
Eksingedalsvassdraget/ Eidsfjorden	063-27190-L	Vetlavatnet	God	2	2022–2022	Moderat	Medium	Fysisk-kjemiske
	063-27191-L	Grøndalsvatnet	God	2	2015–2016	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	063-59-R	Grøndalselvi	Svært god	4	2022–2022	SMVF	Lav	
Granvinfjorden og Samlafjorden nord	052-115-R	Hellerelvi	Svært god	4	2022–2022	God	Ingen info	Ingen informasjon
	052-122-R	Kvanndalselvi	Svært god	4	2022–2022	God	Lav	Påvirkningsanalyse
	052-142-R	Storelva i Granvin	Svært god	22	2017–2022	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	052-143-R	Granvinselva	Svært god	10	2017–2022	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	052-2010-L	Granvinsvatnet	Svært god	1	2019–2019	Dårlig	Høy	Biologiske
	052-2013-L	Storavatnet	God	1	2019–2019	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	052-204-R	Indre Samlafj. bekkefelt på nordsiden	Svært god	4	2022–2022	God	Ingen info	Ingen informasjon
	052-236-R	Storeskorbekken - Kattaråa	Svært god	4	2022–2022	Moderat	Medium	Påvirkningsanalyse
	052-239-R	Granvinvassdraget bekkefelt	Svært god	3	2021–2021	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	052-27316-L	Monsvatnet	Svært god	21	2015–2021	Moderat	Medium	Fysisk-kjemiske
	052-27337-L	Grønivatnet	Svært god	1	2019–2019	Svært god	Medium	Fysisk-kjemiske
	052-27340-L	Kjeatjørna	Svært god	2	2022–2022	Moderat	Medium	Fysisk-kjemiske
	052-51-R	Storelva Monsvatnet - Skjervsfossen	Svært god	7	2017–2022	God	Høy	Biologiske
	052-7-R	Folkedalselva nedre del	Svært god	4	2022–2022	God	Ingen info	Ingen informasjon
Nærøyelvi/Fresvikbreen	071-43-R	Nærøydalselvi	Svært god	20	2017–2021	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	071-55-R	Nærøydalselvi bekkefelt	Svært god			Svært god	Medium	Fysisk-kjemiske
Osafjorden, Ulvikfjorden og Eidfjorden nord	051-27318-L	Espelandsvatnet	Svært god	5	2023–2023	God	Ingen info	Ingen informasjon

Vossovassdraget/ Bolstadfjorden	062-10-R	Oppheimsvatnet sidebekker	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Fysisk-kjemiske
	062-2084-L	Evangervatnet	Svært god	4	2020–2020	Dårlig	Høy	Biologiske
	062-2085-L	Vangsvatnet	God	18	2017–2020	Moderat	Høy	Biologiske
	062-2089-L	Lønavatnet	God		2008–2008	God	Lav	Ingen informasjon
	062-2090-L	Oppheimsvatnet	God		2008–2008	God	Lav	Ingen informasjon
	062-2091-L	Myrkdalsvatnet	God	6	2018–2018	God	Høy	Biologiske
	062-212-R	Rasdalsvatnet elv oppstrøms	Svært god	2	2015–2016	God	Høy	Fysisk-kjemiske
	062-219-R	Bolstadelvi	Svært god	135	2018–2023	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	062-225-R	Vosso over Vangsvatnet	Svært god		2008–2008	Svært dårlig	Høy	Modellert
	062-250-R	Bordalselvi	Svært god	23	2017–2021	Moderat	Høy	Biologiske
	062-26312-L	Søre Blåvatnet	Svært god		2004–2004	Moderat	Lav	Modellert
	062-266-R	Raundalselva	Svært god	36	2018–2022	God	Høy	Ingen informasjon
	062-27219-L	Mykjedalsvatnet	Svært god	1	2016–2016	Svært god	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-27295-L	Melsvatnet	Svært god	3	2016–2022	Moderat	Medium	Biologiske
	062-27302-L	Vollbottsvatnet	Svært god	3	2016–2022	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-27314-L	Opelandstjørni	Dårlig	5	2023–2023	Moderat	Høy	Data fra repr. VF
	062-27369-L	NVE innsjønr. 27369	Svært god	1	2019–2019	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-273-R	Nedre Piksvatn bekkefelt øst	Svært god	1	2019–2019	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-279-R	Myrkdalselvi	Moderat	65	2017–2022	Moderat	Høy	Fysisk-kjemiske
	062-282-R	Dyrvo bekkefelt	Moderat	3	2018–2018	Moderat	Høy	Biologiske
	062-327-R	Torfinno Raudbergselvi - Vosso	God		2010–2010	God	Høy	Biologiske
	062-331-R	Muggåselvi	God		2010–2010	Moderat	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-332-R	Vosso bekkefelt	God		2009–2010	God	Lav	Fysisk-kjemiske
	062-33-R	Elver til Evangervatnet	Svært god	1	2020–2020	Moderat	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-346-R	Kvisli bekkefelt	God		2010–2010	Moderat	Lav	Fysisk-kjemiske
	062-349-R	Bekk til Opelandstjørni	Svært dårlig	3	2018–2018	Moderat	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-351-R	Grevleselvi nedst. inntak Ringheim kraftv.	Svært god	9	2021–2021	Moderat	Høy	Biologiske
	062-354-R	Strandaelvi Melsvatnet - Lundarvatnet	Svært god	13	2021–2021	God	Høy	Fysisk-kjemiske
	062-356-R	Strandaelvi Ænsstraumen	Svært god	12	2021–2021	Svært god	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-357-R	Strandaelvi-Melsvatnet-Lundarvatnet bekkef	God	9	2021–2021	God	Høy	Biologiske
	062-360-R	Raundalselva bekkefelt	Svært god	1	2020–2020	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-370-R	Torfinnsåni	Svært god		2008–2010	Moderat	Medium	Modellert
	062-374-R	Gili	Svært god		2008–2010	Moderat	Medium	Modellert

Vossovassdraget/ Bolstadfjorden	062-376-R	Gili bekkefelt	Svært god		2008–2010	Moderat	Medium	Modellert
	062-378-R	Torfinnsdalsvatnet - Torfinnsåni bekkefelt	Svært god		2008–2010	Moderat	Medium	Modellert
	062-379-R	Torfinnsvatnet bekkefelt	Svært god	1	2019–2019	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-387-R	Raundalselva nedstrøms Palmafoss kraftverk	Svært god	22	2019–2022	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	062-390-R	Strandaelvi opps. inntaksd. Rognf. kraftv.	Svært god	22	2019–2022	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	062-391-R	Rjøani Såteelvi - Raundalselvi	Svært god		2010–2010	Moderat	Høy	Biologiske
	062-402-R	Fagerbottelvi	Svært god		2008–2011	Svært god	Lav	Påvirkningsanalyse
	062-404-R	Vassbottsvatnet - Fagerbottelvi bekkefelt	Svært god		2008–2011	Svært god	Lav	Påvirkningsanalyse
	062-406-R	Heggjaelvi	Svært god		2008–2011	Svært god	Lav	Påvirkningsanalyse
	062-407-R	Raundal bekkefelt ved Reimegrend	Svært god		2018–2020	God	Høy	Biologiske
	062-411-R	Kleivelvi neds. Inntaksd. Kleivafoss kraftv.	God		2008–2010	God	Lav	Ingen informasjon
	062-413-R	Strandaelvi nedstrøms inntak Vinjad. kraftv.	Svært god		2010–2010	God	Høy	Biologiske
	062-414-R	Hielvi bekkefelt	Svært god	1	2020–2020	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-415-R	Hielvi	Svært god	1	2020–2020	Svært god	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-417-R	Illegilsgrovi	Svært god		2015–2016	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-421-R	Sendeelvi	Svært god		2015–2016	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-422-R	Feissgrovi	Svært god		2015–2016	God	Medium	Fysisk-kjemiske
	062-423-R	Myrkdalselvi bekkefelt	Svært god	1	2019–2019	Moderat	Medium	Biologiske
	062-424-R	Vinjedalselvi bekkefelt	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Ingen informasjon
	062-426-R	Holaelvi	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Ingen informasjon
	062-428-R	Skreiavatnet - Holaelvi bekkefelt	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Ingen informasjon
	062-429-R	Strandaelvi bekkefelt	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Ingen informasjon
	062-430-R	Tesgjolo nedstrøms inntak Tesgjolo krafverk	God		2008–2010	God	Lav	Fysisk-kjemiske
	062-432-R	Tesgjolo bekkefelt	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Ingen informasjon
	062-433-R	Bordalselvi sidebekker	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Ingen informasjon
	062-442-R	Dyrvo nedstrøms utløp Syrifossen kraftverk	God	16	2017–2021	Moderat	Høy	Biologiske
	062-444-R	Dyrvo inntak - utløp Syrifossen kraftverk	Moderat		2017–2018	Moderat	Høy	Biologiske
	062-445-R	Dyrvo oppstrøms inntak Syrifossen kraftverk	Svært god	4	2017–2018	Moderat	Høy	Biologiske
	062-71-R	Teigdalselvi	Svært god	1	2020–2020	SMVF	Høy	
	062-83-R	Vosso	Svært god	86	2017–2022	Svært dårlig	Høy	Biologiske
	062-92-R	Urlandselvi med bekkefelt	Svært god		2008–2010	Svært god	Lav	Fysisk-kjemiske



Notat

Fra: Advokatfirmaet Berngaard AS
Til: BIR AS
Dato: 19. desember 2024

88054/30173/D372965
Ansvarlig advokat: Camilla Grande

VURDERING END OF WASTE FOR BIORESTEN TIL DET PLANLAGTE BIOGASSANLEGGET TIL BIR

1 Innledning

Statsforvalteren i Vestland ga 4. november 2024 BIR AS (heretter BIR) tillatelse til drift av biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss herad med hjemmel i forurensningsloven § 11.

I tillatelsen er det lagt til grunn at bioresten som oppstår etter behandling av matavfall og husdyrgjødsel skal anses som avfall, samtidig som BIR må etterleve gjeldende krav til bruk og innhold i gjødsel. I praksis betyr dette at biogassanlegget er en avfallsfabrikk.

BIR har bedt Advokatfirmaet Berngaard vurdere hvorvidt mat- og husdyravfallet som er behandlet i biogassanlegget har opphørt å være avfall.

Vurderingen er gjort på bakgrunn av opplysninger mottatt av virksomheten, det vises særlig til søknad om tillatelse (23. juni 2023), tillatelse fra Statsforvalteren i Vestland (4. november 2024), og notat fra BIR datert 10. desember 2024, med overskriften «BIR biogassanlegg – Nye opplysninger».

2 Bakgrunn

Biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss skal ta imot kildesortert matavfall og husdyrgjødsel, og behandle dette i biogassanlegget. Etableringen av biogassanlegget skjer som ledd i oppfyllelsen av avfallsforskriften kap. 10a med plikt til utsortering av matavfall. I tillegg er det et uttalt ønske å i større grad gjenvinne husdyrgjødsel, som ledd i lokalt og nasjonalt klimaarbeid¹.

Etter behandlingen av matavfall og husdyrgjødsel i biogassanlegget sitter BIR igjen med en fast og en flytende del.

Den faste delen skal brukes til kompost/jordforbedring, og omsettes som et produkt. Det er opprettet dialog med aktuelle kontraktsparter for videreforedling. Målet er å tilføre organisk materiale og erstatte bruk av mineralgjødsel på sikt i videreforedlede produkter.

Den flytende delen skal leveres til landbruket som flytende gjødsel, som et substitutt til bruk av ubehandlet husdyrmøkk som gjødsel og erstatte mineralgjødsel. På grunn av innhold av fosfor og nitrat har den gjødseleffekt.

¹ Se blant annet [Meld. St. 21 \(2011–2012\) - regjeringen.no](#) side 154 og [Vossaklima 2030 Presentasjon av sluttrapport](#) side 14

Inneholder forretningshemmeligheter, må unntas offentlighet jf. offentleglova § 13. jf. forvaltningslova § 13

Både den flytende og den faste bioresten til BIR vil etter det opplyste tilfredsstillende kravene i nasjonal gjeldende forskrift, og kan dermed omsettes og brukes på det norske markedet. Den flytende delen oppfyller imidlertid ikke næringsinnholdkravene i EUs gjødselverordning (for lite fosfor), og kan dermed ikke CE-merkes, og heller ikke omsettes i EU som CE-merket gjødsel.

Målet er at biorest skal bli en viktig del av den sirkulære økonomien og erstatte mineralgjødsel, hvor enkelte næringsstoffer ikke kommer fra en fornybar ressurs.

3 Vår vurdering

Utgangspunktet er at matavfallet som leveres til biogassanlegget er avfall, jf. forurensningsloven § 27 første ledd. Anlegget mottar også husdyrgjødsel som innsatsfaktor til produksjon av biogass og biorest. Spørsmålet er om bioresten (flytende og fast del) har opphørt å være avfall etter behandlingen i biogassanlegget. Forurensningsloven § 27 tredje ledd angir betingelser for avfallsfasens opphør, dvs. hva som må til for at løseobjekter og stoffer som har blitt avfall, kan opphøre å være avfall. Etter § 27 tredje ledd skal avfallet «regnes for å ha opphørt å være avfall» dersom alle vilkårene i nr. 1 til 5 er oppfylt.

Bestemmelsen er gjennomføring av EUs avfallsrammedirektiv art. 6 nr. 1, og bygger på EU domstolens avgjørelser om avfallsfasens opphør. Kriteriene er i stor grad basert på EU-domstolens avgjørelse i sak C-9/00 (Palin Granit). Formålet med opphørskriteriene er å ivareta en høy grad av sikkerhet for at avfallet ikke kommer på avveie, men faktisk blir utnyttet på en nyttiggjørende måte som ikke medfører skade på helse og miljø, se blant annet C-9/00 (Palin Granit).

Forurensningsloven § 27 tredje ledd lyder slik:

«Løseobjekter og stoffer som har blitt avfall, skal regnes for å ha opphørt å være avfall når de

- 1. har gjennomgått gjenvinning*
- 2. skal brukes til bestemte formål*
- 3. kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel*
- 4. innfrir de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standards, og*
- 5. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt»*

I det følgende er det vurdert om vilkår nr. 1 til 5 er oppfylt for bioresten, den flytende og den faste.

Vilkår nr. 1 «har gjennomgått gjenvinning»

Det er et krav om at bioresten må ha gjennomgått gjenvinning for at det skal opphøre å være avfall. Med gjenvinning menes «ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette» jf. forurensningsloven § 27a. Med gjenvinning menes at avfallet må ha gjennomgått en viss form for bearbeiding for at det skal opphøre å være avfall. I Prop. 89 L (2015-2016) på side 17 pekes det på at gjenvinning kan deles opp i tre underkategorier: Forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og annen gjenvinning. Som et eksempel på gjenvinningsoperasjon nevnes deretter enklere prosesser som «kontroll, rengjøring eller reparasjon». Videre nevnes at «også forbehandling og andre forberedelser, for eksempel i form av demontering, sortering, knusing, sammenpressing, pelletering, tørking og blanding, er å anse som gjenvinningsoperasjoner.»

Inneholder forretningshemmeligheter, må unntas offentlighet jf. offentleglova § 13. jf. forvaltningslova § 13

Denne tilnærmingen samsvarer også med EU-domstolens avgjørelse i C-44/00 (Mayer Parry) C-238/21 (Porr Bau). Det vises også til definisjonen av gjenvinning i rammedirektivets art. 3 nr. 15, hvor gjenvinning er definert svært vidt:

«gjenvinning» enhver metode hvis hovedresultat er avfall som har et nyttig formål ved å erstatte andre materialer som ellers ville vært brukt til å fylle en bestemt funksjon, eller avfall som blir forberedt til å fylle et slik formål, i et anlegg eller i samfunnet generelt. Vedlegg II inneholder en ikke-utfyllende liste over gjenvinningsmetoder.»

I avfallsrammedirektivet art. 3 nr. 12 er forberedelse til ombruk definert som *«gjenvinningstiltak som kontroll, rengjøring eller reparasjon, der produkter eller bestanddeler av produkter som er blitt til avfall, blir forberedt slik at de kan brukes om igjen uten annen forbehandling»*.

I den planlagte biogassanlegg skal følgende prosessstrinn gjennomføres:

- mottak,
- forsiktig nedmaling,
- tilsetning av væske,
- utsortering av fremmedelementer,
- nedmaling,
- hygieniseringstrinn ved 70 °C i en time ved partikkelstørrelse 12 mm,
- anaerob biologisk omdanning i råtnetanker, avvanning og lagring av flytende biogjødsel og fast biogjødsel.

Etter vår vurdering utgjør dette tilstrekkelig forbehandling og behandling slik at avfallet må anses å ha gjennomgått gjenvinning. Dette vilkåret er oppfylt.

Vilkår nr. 2: «skal brukes til bestemte formål»

Det er videre et krav om at bioresten skal brukes til bestemte formål, for at det skal opphøre å være avfall. Sluttresultat av en gjenvinningsprosess er at avfall skal utnyttes til nyttiggjørende formål ved å erstatte materialer som ellers ville ha blitt brukt, eksempelvis jomfruelig råvarer eller andre ressurser. Hensikten med kriteriet er å sikre at avfallet faktisk blir benyttet og dermed ikke kommer på avveie ved at det blir dumpet eller kassert.²

Den flytende bioresten skal brukes som gjødsel i nærliggende landbruk. Den faste bioresten skal brukes som innsatsvare i produksjon av vekstmedium, jordforbedringsmiddel og anleggsjord.

Både fast og flytende biogjødsel er godt egnet som gjødsel og jordforbedringsmiddel. Det er lagringsstabil, luktsvakt, og inneholder essensielle plantenæringsstoffer som er balansert som gir nytte for planter og organisk materiale som gir nytte for jordsmonn. Begge fraksjonene kan nyttes som en gjødselvarer.

Videre er gjødselvarerne hygienisert og rensert for urenheter, har et lavt innhold av miljøfarlige stoffer slik at de tilfredsstiller kvalitetskrav i flere forskrifter som regulerer omsetning og bruk av gjødselvarer, se også vilkår 4.

Etter vår vurdering er dette vilkåret oppfylt.

² Einar Bratteng, Karnov Lovkommentar til forurensningsloven § 27 tredje ledd, merknad 12. Revidert 15. januar 2024.

Vilkår nr. 3: «kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel»

Videre er det et vilkår at bioresten kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel. Dette har en nær sammenheng med vilkår nr. 2. Også her er hensynet blant annet å sikre at gjenstanden eller stoffet blir utnyttet. Etter dette kriteriet skal det avgjøres om stoffet eller gjenstanden kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel, som kan tilsi at utnyttelsen er økonomisk fordelaktig, som igjen tilsier at det foreligger grad av sannsynlighet for at stoffet eller gjenstanden faktisk blir utnyttet (Jf. forente saker C-241/12 og C-242/12 (Shell) og sak C-624/17 (Tronex)).

Det avgjørende for dette kriteriet er at gjødsel er gjenstand for etterspørsel. I dette ligger at varen må ha en verdi for en potensiell kjøper, enten fordi det kan brukes direkte eller inngår i produksjon av et nytt produkt. For å vurdere kriteriet må man se hen både til markedsanalyser og potensielle kontraktsparter.

Statsforvalteren har i tillatelsen datert 4. november 2024 kommet til at bioresten er et avfall etter forurensningsloven, med følgende begrunnelse:

«Bioresten vil når det kommer ut av biogassanlegget være næringsavfall etter forurensningsloven, da det per i dag ikke oppfyller kriteriene for avfallsfasens opphør. Vilkåret om at bioresten kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel er ikke oppfylt. BIR AS opplyser i tilleggsopplysninger mottatt 6. mars 2024 at de i dagens situasjon må betale mottakerne for at de skal ta imot den faste bioresten. I et fungerende marked vil de som vil ha et produkt normalt være villig til å betale for produktet, og det er altså ikke tilfelle for biorest fra dette anlegget. Det kan også være andre vilkår som ikke er oppfylt, men vi har ikke vurdert det nå. For at avfall skal opphøre å være avfall, må alle fem kriterier i § 27 være oppfylt.»

Etter EU-praksis er det avgjørende om varen har en reell nytte og kan inngå i økonomisk aktivitet, det er ikke alene avgjørende hvorvidt varen omsettes mot betaling (C-9/00 (Palin Granit Oy) og C-114/01 (AvestaPolarit Chrome)).

Statsforvalterens konklusjon, om at bioresten er et avfall, basert i hovedsak kun på opplysningene om at varen har en negativ verdi, er derfor feil. Det er også overraskende at Statsforvalteren ikke har sett hen til at det tar tid å utvikle produktet, og at det er utfordrende å knytte til seg en kundegruppe før biogassanlegget er i drift og produktet foreligger.

Uansett har BIR siden de sendte opplysningene 6. mars 2024, kommet videre i markedsdialogen. Som det fremgår her har ikke lenger bioresten negativ verdi, og BIR arbeider videre med avtaler med ulike aktører.

Det er mye arbeid og innovasjon knyttet til utvikling av bioresten, hvor formålet er at den skal komme til nytte, slik det også er forutsatt i dette kriteriet. Det finnes også flere faglig grunnlag som bekrefter at biorest er nyttig som kompost og jordforbedring. NIBIO og Norsk landbruksrådgiving har gjennomført en rekke forsøk og vurderinger knyttet til nytteverdi av biorest, som i Haraldsen og Føreid

Inneholder forretningshemmeligheter, må unntas offentlighet jf. offentleglova § 13. jf. forvaltningslova § 13

(2015)³, Brod og Kristoffersen (2017)⁴, Kristoffersen (2023)⁵ og Jon G. Lied (2024)⁶. I følge faktaark⁷ utarbeidet av Norsk landbruksrådgiving og Avfall Norge (nå Sirk Norge) fremgår det at gjødselverdien av biogjødsel varierer med opphavsmaterialet, men er minst like god som for husdyrgjødsel. Biogjødsel fra matavfall inneholder alle de viktigste plantenæringsstoffene som nitrogen (N), fosfor (P) og kalium (K). Biogjødsel inneholder også mange mikronæringsstoffer. Svovel er et essensielt plantenæringsstoff og i biogjødsel er svovel oftest noe mer plantetilgjengelig enn i ubehandlet husdyrgjødsel. Utråtning av husdyrgjødsel i et biogassanlegg gir derfor en mer positiv gjødselverdi for svovel enn hvis det er brukt ubehandlet.

Som det fremgår her kommer bioresten til nytte, hvilket taler for at kriteriet er oppfylt. Uansett har ikke bioresten (lenger) en negativ verdi.

På bakgrunn av dette er vår vurdering at vilkåret er oppfylt.

Vilkår nr. 4: «innfrir de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standarder»

Det er videre et krav at stoffet innfrir aktuelle produktkrav og standarder. Etter dette kriteriet skal det foretas en vurdering av om den aktuelle gjenstanden eller stoffet er egnet for det aktuelle formålet. Prinsippet er utviklet av EU, og er trukket frem i flere avgjørelser, blant annet i Mayer Parry (444/0) hvor det ble det lagt avgjørende vekt på om et bearbeidet metall tilfredstilte en bransjestandard for kvalitet på returmetall. I denne avgjørelsen ble det avklart at selve gjenvinningsprosessen hadde mindre betydning for den rettslige transformasjonen fra avfall til produkt. Det avgjørende for domstolen var sluttresultatet, og nærmere bestemt en kvalitativ og komparativ vurdering av det aktuelle avfallet og om det aktuelle avfallet har sammenlignbare egenskaper med det opprinnelige produktet. Dersom det må tas ekstra forholdsregler ved bruk av stoffet, eksempelvis på grunn av innholdet av farlige stoffer, lukt eller andre egenskaper, vil dette typisk tilsi at dette kriteriet ikke er oppfylt (se forente saker C-418/97 og C-419/97 (ARCO Chemie)).

Om regelverket for gjødsel

Det er et komplekst regelverk som regulerer bruk av gjødsel og krav til innhold.

- I EUs gjødselordning (EU) 2019/1009) som er gjennomført i forskrift om EU-gjødselvarer⁸, gjelder krav til gjødsel som kan omsettes fritt i EU som produkt. Forordningen angir hvilke råvarer som kan inngå i CE-merket gjødsel. Kildesortert matavfall som er sortert ved kilden og husdyrgjødsel er begge godkjente råvarer til å fremstille CE-merket gjødsel. Forordningen gir videre krav til maksimalt innhold av tungmetaller og miljøgifter, fremmedelementer, indikatororganismer og stabilitet (videre nedbrytning som kan forbruke lukt eller avgi metan).

³ Haradsen, T.K., Føreid, B. (2015) Nyttig bruk av organisk avfall, Bioforsk rapport vol 10. Nr 57, Miljødirektoratet M361|2015 <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M361/M361.pdf>

⁴ Brod, E. og Kristoffersen, A (2017) biorest. Artikkel publisert 12.10.2017. <https://www.nibio.no/tema/jord/organisk-avfall-som-gjodsel/biorest>

⁵ Kristoffersen, A. (2022): Avlingspotensial ved bruk av biorest. Fagartikkelen. NLR Nord Norges fagblad Agronomytt. <https://www.nlr.no/fagartikler/bioenergi/nord/avlingspotensial-ved-bruk-av-biorest>

⁶ Lied, J.G (2023): Fagrapport korrigert 31.12.2023 Norsk landbruksrådgiving. [Biorestprosjekt](https://www.biorestprosjekt.no/)

⁷ Åsmund Langeland (2014). Økt kunnskap om kompost og biorest i landbruket. Avfall Norge rapport 4/2014 <https://avfallnorge.ams3.digitaloceanspaces.com/avfall-norge-no/dokumenter/AN-rapport-4-2014v3.pdf>

⁸ FOR-2024-03-06-538

Inneholder forretningshemmeligheter, må unntas offentlighet jf. offentleglova § 13. jf. forvaltningslova § 13

Forordningen er ikke til hinder for nasjonalt regelverk om gjødselvarer.⁹ Virksomheten kan velge om de ønsker å omsette gjødsel etter nasjonalt regelverk eller EU-regelverk.

- Norge har nasjonal forskrift som regulerer gjødselvarer. Dette er forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav¹⁰. Her er det krav knyttet til kvalitet, om miljøgifter, tungmetaller, bakterieinnhold, stabilitet og fremmedlegemer, herunder plast. Gjødselvarer skal registreres i Mattilsynets register og Mattilsynet er tilsynsmyndighet hva angår kvalitet på gjødselvarer. Biogassanlegget skal i tillegg godkjennes av Mattilsynet iht. animaliebiproduktforskriften.
- Det er foreslått, men p.t. ikke vedtatt, nytt gjødselvareregelverk¹¹. Forslaget innebærer at gjeldende forskrift om organisk gjødsel blir opphevet og erstattet av to andre forskrifter; gjødselvareregelverket og gjødselbrukforskriften. Deler av det nye regelverket har planlagt ikrafttredelse 1. januar 2025, men det ser ut til å være forsinket. Forventet ikrafttredelse er nå 1. februar 2025.

Vår vurdering av hvorvidt bioresten oppfyller gjeldende krav

Den flytende gjødselen fra biogassanlegget til BIR vil tilfredsstillende kravene i nasjonal forskrift, både nåværende og de krav som sannsynligvis gjelder fra 1. februar 2025.

Den flytende bioresten vil ikke kunne merkes som CE-gjødsel i dag da den sannsynligvis ikke vil tilfredsstillende kravene til minimumskonsentrasjon av næringsstoffer. Hvis man tilsetter noe mineralsk næringsstoffer og lager flytende organisk mineralsk gjødsel, vil gjødselen kunne omsettes som CE-merket gjødsel og settes på markedet i hele EU og EØS området.

Uavhengig av dette vil flytende biogjødsel fra BIR tilfredsstillende grenseverdier for miljøfarlige stoffer og de hygieniske parameterne, både etter gjeldende forskrift og forslag til ny gjødselvareregelverk.

BIR sin flytende biogjødsel er basert på gjenvunnet kildesortert matavfall og husdyrgjødsel og vil ha et balansert næringsinnhold. Basert på tilsvarende anlegg i Norge (Den Magiske fabrikken)¹² som gjenvinner samme type, vil den flytende bioresten ha et totalnitrogen mellom 3,1 og 5,6 kg/m³ hvorav mellom 2,6 og 3,3 kg/m³ ammonium-N, totalfosfor mellom 0,37 og 0,55 kg/m³ hvorav AL-løselig fosfor vil være mellom 0,27 og 0,52 kg/m³. Total kalium vil være mellom 1,79 og 2,51 kg /m³ og AL-løselig kalium mellom 0,18 og 0,22 kg/m³. Den flytende biogjødselen vil ha et tørrstoff på ca. 4,5 % avhengig av grad av avvanning. Gjennom et prosjekt finansiert av Landbruksdirektoratet til Norges Vel¹³ oppgis et at biorest basert på matavfall vil generelt inneholde 4,5 kg N/m³, 0,5 kg P/m³ og 2 kg K/ m³ som er i samme størrelsesorden som for den Magiske Fabrikken.

Næringsinnholdet og tungmetallinnholdet vil kunne variere noe avhengig av type husdyrgjødsel og mengde som blandes sammen med matavfall. Generelt vil husdyrgjødsel fra svin ha et høyere innhold av sink en husdyrgjødsel fra storfe. Husdyrgjødsel som skal gjenvinnes her vil være fra storfe. Slik gjødsel har et betydelig lavere innhold av tungmetaller sammenlignet med svinergjødsel.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/juni/ny-gjodselforordning/id2512495/>

¹⁰ FOR-2003-07-04-951

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-gjodselregelverk-skjerpar-spreiekrava/id3030588/>

¹² Den Magiske fabrikken (2023) Næringsinnhold i Biogjødsel, <https://dmfas.no/biogjoedel>

¹³ [Norges vel BIOREST Ideell og miljøvennlig gjødsel for korn- og grasproduksjon](#)

Inneholder forretningshemmeligheter, må unntas offentlighet jf. offentleglova § 13. jf. forvaltningslova § 13

I forskrift om gjødselvarer er mengdebegrensninger fastsatt av tungmetallinnhold og kategorisert i fire klasser fra 0 til 3. Disse tungmetallklassene setter ulike mengdebegrensninger. Gjødselen vil overholde klasse 1 som tilsvarer at man kan maksimalt benyttes 4 tonn tørrstoff per 1000 m² i en 10 års periode. Denne mengdebegrensningen som skyldes tungmetaller vil ikke få betydning for bruk av bioesten som gjødsel fordi behovet plantenæringsstoff vil uansett begrense bruken. I kommende gjødselvarerforskrift, som har vært på høring i 2024, vil det i tillegg være grenseverdier for arsen og nye grenseverdier for fremmedelementer, herunder plast. Grenseverdiene i klasse I er lavere enn for EU-gjødsel.

I gjeldene forskrift om organisk gjødsel er grenseverdier for fremmedelementer at «*totalinnholdet av plast, glass eller metallbiter med partikkelstørrelse større enn 4 mm skal ikke utgjøre mer enn 0,5 vektprosent av totalt tørrstoff*». I ny gjødselers forskrift er dette kravet erstattet og mer i tråd med forskrift om EU-gjødsel. De nye kravene blir «*Den samlede mengden urenheter i den ferdige gjødselvaren i form av glass, metall og plast over to millimeter skal være lavere enn fem gram per kilogram tørrstoff. I gjødselvarer produsert etter 1. januar 2026 skal likevel mengden urenheter i form av plast være lavere enn 2,5 gram per kilogram tørrstoff*».

BIR har testet ulike typer kildesortert matavfall med ulik grad av forurensing av fremmedelementer. Dette utstyret tilfredsstiller de nye grenseverdiene for fremmedelementer ned til 2 mm.

Dersom man tilsetter mer næringsstoffer til flytende biogjødsel vil man også tilfredsstille kravet om flytende organisk mineralisk EU-gjødsel. Dermed kan den flytende gjødselen fra BIR også utgjøre en innsatsfaktor i produksjon av flytende organisk mineralisk gjødsel.

Den faste biogjødselen som også både inneholder gjenvunnet matavfall og husdyrgjødsel vil inneholde mindre nitrogen og mer fosfor i tørrstoffet sammenlignet med flytende biogjødsel. Videre vil den ha mer organisk innhold per kg våtvekt, men det samme innholdet per kg tørrvekt som den flytende. En fast biogjødsel vil kunne møte vilkårene om produktfunksjon for jordforbedringsmidler i forskrift om EU-gjødselvarer. Tørrstoffet må minst være 20 % tørrstoff i et jordforbedringsmiddel. Den faste biogjødselen vil dermed møte kvalitetskravene til en CE-gjødsel og til nasjonalt forskrift om gjødselvarer.

Etter dette er vår vurdering at vilkåret er oppfylt.

Vilkår nr. 5: «ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt»

Etter dette vilkåret skal ikke stoffet medføre nevneverdig høyere risiko for helse eller miljø sammenlignet med bruk av jomfruelige råvarer. Dette kriteriet skal ifølge juridisk teori anses som en sikkerhetsventil ved siden av kriterium nr. 4, for de tilfellene hvor det ikke foreligger en teknisk standard og lignende for den aktuelle bruken. I praksis må det gjøres en miljøfaglig vurdering av mulige negative miljø- og helseeffekter sammenlignet med den alternative råvaren som ville blitt brukt. I vurderingen må det tas utgangspunkt i hvorvidt stoffet har større skadevirkninger enn «jomfruelig materiale» med samme egenskaper. For ordens skyld presiseres at det i praksis fra EU-domstolen, blant annet avgjørelsen sak C-358/11 (Lapin infrastruktur) er det lagt til grunn at europeisk avfallsrett ikke utelukker gjenvinning av farlig avfall. Heller ikke norsk avfallsrett er til hinder for gjenvinning av farlig avfall.

Organisk gjødselvarer, basert på kildesortert matavfall og husdyrgjødsel, vil inneholde plantenæringsstoffer og tungmetaller, spor av miljøgifter og urenheter som alle har potensial for å kunne forurense hvis det lagres feil eller brukes feil. Derfor er det knyttet krav til råvarer som kan inngå, her

Inneholder forretningshemmeligheter, må unntas offentlighet jf. offentleglova § 13. jf. forvaltningslova § 13

råvarekvalitet mht. tungmetaller og miljøgifter, sluttkvalitet til gjødselen, plikt til varedeklarasjon, bruk og lagring. Sammen vil kravene imøtegå utfordringen, og ivareta hensynet til miljø.

For øvrig vil potensial for eutrofiering og spredning av tungmetaller være lik som for husdyrgjødsel. På samme måte som for mineralgjødsel må det gjødsles etter planters behov samt følge en gjødselplan. Dagens grenseverdier og bruksrestreksjoner og bruksanbefalinger er gitt i forskrift om organisk gjødsel.

Grenseverdier for miljøfarlige stoffer i organisk gjødsel har vært risikovurdert i en rekke land i Europa, herunder VMK¹⁴. I Norge har de modellert økning av PEC_{soil} for ulike metaller i ulike steder i Norge. I vurderingen har man modellert at man kan få akkumulering av kvikksølv i et 100 års perspektiv dersom man benytter biorest basert på matavfall og husdyrgjødsel med kvikksølvkonsentrasjon i klasse II som er på 3 mg/kg TS. I samme risikovurdering har man for sink (800 mg/kg TS) og bly (80 mg/kg TS) modellert en moderat akkumulering over hundre år. Biogjødsel fra BIR vil ha en konsentrasjon under 0,6 mg/TS for kvikksølv og under 60 mg/kg TS for bly og under 400 mg/kg TS for sink. Av dette kan man utlede at biogjødselen til BIR ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

Etter vår vurdering foreligger ikke nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse ved bioresten, og også dette vilkåret er oppfylt.

4 Totalvurdering

Som det fremgår, er alle kriteriene i forurensningsloven § 27 tredje ledd oppfylt. Etter dette er vår vurdering at bioresten som produseres på anlegget til BIR har opphørt å være avfall.

¹⁴ VKM (2020). Risk assessment of potentially toxic elements (heavy metals and arsenic) in soil and fertiliser products – fate and effects in the food chain and the environment in Norway
[https://www.vkm.no/download/18.313ced4a17ff33e59ef3fd4e/1649316564164/PTE%20i%20jord%20og%20gj%C3%B8dsel%20-%20versjon%20pr%2005.04.2022-endelig2-compressed%20\(1\).pdf](https://www.vkm.no/download/18.313ced4a17ff33e59ef3fd4e/1649316564164/PTE%20i%20jord%20og%20gj%C3%B8dsel%20-%20versjon%20pr%2005.04.2022-endelig2-compressed%20(1).pdf)