



MILJØDIREKTORATET
Postboks 5672 Torgarden
7485 TRONDHEIM

Saksbehandler, innvalgstelefon

Bjørn Harald Haugsvær, 5764 3071
Astrid Holte, 55572319
Kristin Espeset, 5557 2141

Oversendelse av klage på vedtak om biogassanlegg, BIR AS i Voss herad

BIR AS klager på Statsforvalterens vedtak om biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss herad. På de fleste punkt finner Statsforvalteren ikke grunn til å ta klagen til følge, med noen unntak der dette er særskilt omtalt. Vi oversender klagesaken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Vi viser til klage av 20.12.2024 (vedlegg 1) fra BIR AS på Statsforvalterens vedtak av 04.11.2024 (vedlegg 2) om biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss herad. Vi viser også til søknaden fra BIR AS av 23.06.2023 (vedlegg 3).

1. Sakens bakgrunn

BIR AS er ansvarlig for avfallshandtering til ca. 400 000 innbyggere. Konsernet eies av kommunene Askøy, Bergen, Bjørnafjorden, Eidfjord, Kvam, Osterøy, Samnanger, Ulvik, Vaksdal, Øygarden og Voss. BIR AS søkte om tillatelse til å etablere biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss herad 23.06.2023. Tillatelse ble gitt 04.11.2024. BIR AS søkte om å motta «biologisk nedbrytbart kjøkken- og kantineavfall (EAL-kode 200108) og husdyrgjødsel (EAL-kode 020106).

BIR AS skrev i tillegg i søknaden følgende om hvilke avfallstyper bedriften søkte om å motta: *«Anlegget er designet for å behandle kjeldesortert matavfall. Avfallet blir samlet inn ved bruk av papirposer. Eier av anlegget har selv god kontroll på innkommende mengder da dette er matavfall fra husholdningene i egne kommuner. Anlegget er ikke avhengig av å vinne anbud i markedet for å fylle behovet for substrat inn i produksjonen av gass. Dette mener BIR er et viktig moment for å oppnå kvalitet framfor kvantitet.»*

Statsforvalteren gav tillatelse til mottak i tråd med det som var omsøkt: 18 000 tonn matavfall, begrenset til kildesortert matavfall i papirposer fra husholdninger. BIR søkte også om å husdyrgjødsel fra lokalt landbruk både som prosessvatn i forbehandling og for å bidra til en stabil



utråtningsprosess. Det ble opplyst i søknaden at tilgangen på husdyrgjødsel er sikret ved at det er undertegnet intensjonsavtaler med gårdsbruk og at disse avtalene tilsvarer et volum på 36 000 tonn per år. Det ble gitt tillatelse til denne mengden husdyrgjødsel.

I tilleggskommunikasjon til søknaden sendt 06.03.2024 skriver BIR AS at de på kort sikt planlegger å betale for å bli kvitt den faste bioresten, på mellomlangsigte planlegges det jordproduksjon og på lang sikt gjødselproduksjon. Gjødselproduksjon krever større investeringer og er mest aktuell på Østlandet.

Biogassanlegget vil bli etablert i et område som er regulert til formålet og er en del av et større område der det også er andre avfallsanlegg.

Prosessene i biogassanlegget vil skape lukt. Det er i tillatelsen satt krav om innelukking av mottak og prosesser, og rensing av luft som slippes ut fra anlegget. Det er fastsatt grenseverdier for luktutslipp. Det er også stilt krav til måling og oppfølging av luktutslipp for å følge med på om grenseverdiene overholdes.

Biogassanlegget har ikke utslipp til vann direkte fra anlegget. Bioresten inneholder imidlertid næringsstoff som kan forurense vassdrag dersom bioresten brukes i større mengder enn det plantene har behov for. Det er derfor fastsatt vilkår som sikrer at avfallet som leveres til anlegget blir materialgjenvunnet og at bruk av biorest ikke fører til forurensning.

Biorest fra anlegget til BIR AS har sitt opphav blant annet i matavfall og er derfor omfattet av krav til materialgjenvinning i avfallsforskriften kapittel 10a. Statsforvalteren har satt krav knyttet til mottak og kontroll av avfall inn til anlegget, som skal sikre at bioresten er egnet til gjenvinning.

Virksomheten vil biologisk behandle husdyrgjødsel og annet avfall ved anaerob nedbryting med en kapasitet på mer enn 100 tonn per dag. Dermed vil virksomheten være omfattet av punkt 5.3 b. i. om gjenvinning av ordinært avfall i forurensningsforskriften § 36 vedlegg 1. Det er satt krav som er i tråd med best tilgjengelig teknikk (BAT) for avfallsanlegg.

2. Klagers anførsler

2.1 Rammer og vilkår for avfallstyper som kan mottas

BIR AS klager på rammer og vilkår i tillatelsens punkt 1 og vedlegg 2, tabell 1 og 2, som begrenser typen avfall de kan motta. BIR AS mener at de taper inntekter på grunn av dette. Klagen gjelder følgende tre hovedpunkter:

1. Begrensning til kildesortert matavfall fra husholdninger:
 - Tillatelsen begrenser BIR AS til å kun motta matavfall fra husholdninger, og ikke fra næringskunder, som kantiner, restauranter og dagligvarebutikker, til tross for at dette er husholdningslignende avfall.
 - BIR AS mener denne begrensningen er ubegrunnet og i motstrid til avfallsforskriften kapittel 10a, som ikke skiller mellom husholdnings- og husholdningslignende matavfall.



- BIR AS argumenterer for at mottak av matavfall fra næringskunder kan utnytte anleggets kapasitet og unngå lange transportavstander, samtidig som bransjepraksis tillater dette.

2. Krav om avfall uten emballasje:

- Tillatelsen krever at matavfall må være uten emballasje for å kunne mottas, noe BIR AS mener er urimelig, da bedriften mener at deres forbehandlingsanlegg kan avemballere matavfall effektivt.
- BIR AS ønsker å motta matavfall fra butikker med emballasje, og mener kravene ikke tar hensyn til deres teknologiske muligheter.

3. Krav om papirposer:

- Tillatelsen krever at matavfall fra husholdninger skal leveres i papirposer, noe BIR AS oppfatter som svært begrensende.
- BIR AS peker på at andre biogassanlegg ikke har lignende krav, og at papirposer vil redusere konkurranseevnen og mengden matavfall de kan motta, noe som kan føre til underskudd.
- Det at det i søknaden sto at papirposer skulle benyttes var bare ment som en opplysning, og ikke som et forslag til generell begrensning.
- De argumenterer for at posetype bør reguleres nasjonalt gjennom forskrift, ikke som vilkår i en tillatelse, og foreslår at begrensningen knyttet til papirposer fjernes.

BIR AS mener kravene samlet sett er uforholdsmessig tyngende, fører til usaklig forskjellsbehandling, og mangler tilstrekkelig miljømessig begrunnelse. De foreslår følgende alternative formulering til vilkår i stjernemerkingen til tabell 1 og 2 i vedlegg 2: *«begrensningen knyttet til papirposer fjernes. I tillegg foreslås at formuleringen av avfallstype endres til kildesortert matavfall ved kilden.»*

BIR AS har i klagen opplyst at ca. 9 % av det innkommende matavfall er forventet å bli sortert ut i forbehandlingen. Det kalles for rejekt og vil inneholde faste/harde matrester, feilsorterte gjenstander, i tillegg til emballasje og innsamlingsposer. Dette rejektet vil bli levert til BIR AS sitt forbrenningsanlegg.

I rapport av 26.01.2024 (vedlegg 4) er det vist at forbehandlingsanlegget som BIR AS vil etablere, ikke vil fjerne plast fra næringsavfall ned til grenseverdier i ny gjødselvareforskrift (hensyntatt at tørrstoff forsvinner med biogassen i prosessen). Det vil være avhengig av fortynning med det avfallet fra husholdninger og husdyrgjødsel. I klagen opplyser BIR AS at flere andre biogassanlegg siler bioresten for å få ut mer urenheter. BIR AS ikke lagt opp til dette. En skånsom forbehandling kan også føre til at organisk materiale går tapt sammen med plast og andre urenheter. Det er alltid en avveining mellom å produsere mest mulig biogass og å sikre en ren biorest for materialgjenvinning. I de første fem driftsår ønsker BIR AS å ta imot 20 000 tonn av dette avfallet.



2.2 Luktvillekår

BIR AS hevder at kravet i tillatelsens punkt 4.1.1 om årlig luktmåling er unødvendig og ikke faglig begrunnet, da dette er ressurskrevende med en kostnad på ca. 85 000,- eks. mva. De argumenterer for at internkontrollen deres basert på en risikobasert tilnærming er et mer egnet verktøy for å ivareta behovet for luktmålinger. Internkontrollen kan også føre til hyppigere målinger enn årlig, dersom det oppstår problemer med luktreanseanlegget.

Videre peker de på at kravet om årlig luktmåling er uvanlig sammenlignet med tilsvarende tillatelser for andre anlegg, der slike krav ikke finnes til tross for lignende problemstillinger. Dersom Statsforvalteren likevel ønsker å opprettholde et krav om luktmålinger, foreslår de at dette gjennomføres hvert tredje år. BIR AS klager også på kravet om utredning av luktindikator i tillatelsens punkt 14.1. BIR AS anfører at vilkåret om årlig luktmåling er ugyldig fordi det er uforholdsmessig tyngende i forhold til miljøeffekten som oppnås, og at det innebærer usaklig forskjellsbehandling.

Det klages på kravet i punkt 14.1 som stiller krav om utredning av luftutslipp, inkludert indikatorgasser. Utredningen er kostnadskrevende, og det stilles spørsmål ved Statsforvalterens valg av indikatorgasser som målemetode. BIR AS viser til pers. med. fra luktkonsulent K. Ødegaard om at biogassanlegg typisk har mange ulike kjemiske komponenter som gir lukt, og indikatorgasser kan kun forklare en mindre andel av luktutslippene (ca. 30 %). Det påpekes også at luktproblematikk ved biogassanlegg ikke bare handler om utslippspunkter, noe som begrenser indikatorgassmetodikken.

BIR AS mener det er urimelig at de selv skal gjennomføre utredningen, da metoden ikke er utprøvd og først bør vurderes av nasjonale myndigheter for bransjen. Videre klages det på at fristen er for kort, og det foreslås at en eventuell frist bør være tre år. Kravet anses som urimelig tyngende i forhold til miljøeffekten som oppnås, og det hevdes at det fører til usaklig forskjellsbehandling.

2.3 Forhåndsdokumentering av avfall

BIR AS klager på kravene i vilkår 9.2 i tillatelsen. BIR AS mener at kravene er for detaljerte og omfattende.

BIR AS mener at vilkårene i tillatelsen gjør at det må bygges større mellomlager for inngående avfall, som gir ekstra kostnader. Dette er fordi BIR AS legger til grunn at kravet om forhåndsdokumentering innebærer at en må vente på analyseresultater.

BIR AS erkjenner at feilsortering fra innbyggerne kan forekomme og vil håndtere dette gjennom visuell kontroll, stikkprøvekontroller og plukkanalyser av matavfall. Plukkanalyser anses som en effektiv metode for å identifisere graden av fremmedelementer i kildesortert matavfall. Resultatene fra disse analysene kan brukes til å iverksette tiltak for å forbedre selve kildesorteringen. BIR AS planlegger uansett å gjennomføre plukkanalyser for å få oversikt over utsorteringsgrad og for å oppnå materialgjenvinningsmål for matavfall og andre utsorterte fraksjoner.

BIR AS mener kravene er uforholdsmessig tyngende og er en usaklig forskjellsbehandling. De foreslår at kjemiske analyser av tungmetaller og miljøgifter heller bør utføres på sluttproduktet, og at mottakskontrollen bør tilpasses erfaringsbasert risikohåndtering. De understreker at anlegget er



utstyrt med teknologi som effektivt fjerner fremmedelementer. BIR AS mener vilkårene er ugyldige 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.

2.4 Mottak av avfall

BIR AS klager på at avfallet skal veies og registreres, med informasjon om blant annet avfallstype, opphav, mengde og dato. BIR AS klager også på at virksomheten skal kontrollere at informasjon mottatt på forhånd, stemmer overens med det innveide avfallet. De argumenterer for at slike krav ikke er nødvendige for det planlagte biogassanlegget i Voss. Anlegget har planer for veiing av kjøretøy både før og etter levering, samt visuell kontroll av matavfall i en mottakslomme ved hjelp av operatører eller kameraovervåkning. Feilsorterte gjenstander fjernes manuelt før videre behandling. BIR AS understreker at deres rutiner og internkontroll kan håndtere behovet for forhåndsdeklarerer ved spesielle tilfeller som for eksempel ved mottak av avfall fra større arrangement. BIR AS anser kravene som uforholdsmessige, ubegrunnede og uttrykk for usaklig forskjellsbehandling.

2.5 Biorest

2.5.1 End-of-waste vurdering

Som en del av klagen har Berngaard AS på vegne av BIR AS skrevet en end-of -waste vurdering. De mener at biorest fra BIR AS oppfyller alle krav for avfallsfasens opphør i forurensningsloven § 27. Dette begrunnes med følgende:

1. Har gjennomgått gjenvinning:

Det vises til forarbeidene til endringene av forurensningslovens § 27 (2015-2016) og EU-regelverk og rettspraksis i EU. De viser til de ulike trinnene i biogassanlegget og hvilke prosesser som leder til at en får fast og flytende biorest. De mener at behandlingen i anlegget gjør at avfallet har gjennomgått gjenvinning. De mener at dette er vilkåret er oppfylt.

2. Brukes til bestemte formål:

I vurderingen innleder det med å skrive:

«Bioresten skal brukes til bestemte formål, for at det skal opphøre å være avfall. Sluttresultatet av en gjenvinningsprosess er at avfall skal utnyttes til nyttiggjørende formål ved erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eksempelvis jomfruelige råvarer eller endre ressurser. Hensikten med kriteriet er å sikre at avfallet faktisk blir benyttet og dermed ikke kommer på avveie ved at det dumpet eller kassert.»

Det vises til at den flytende bioresten skal brukes i nærliggende landbruk. Den faste bioresten skal brukes som innsatsvare i produksjon av vekstmedium, jordforbedringsmiddel og anleggsgjord. Det fremholdes at fast og flytende biorest er egnet til disse formålene og at essensielle plantenæringsstoffer er balansert som gir nytte for planter og organisk materiale som gir nytte for jordsmonn.



Videre inneholder ikke bioresten farlige stoffer. På dette grunnlaget mener de at kravet er oppfylt.

3. Kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel:

I vurderingen skrives det:

«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 tilsa at utnyttelse er økonomisk fordelaktig, som igjen tilsier at det foreligger grad av sannsynlighet for at stoffet eller gjenstanden faktisk blir utnyttet.»

Det fremholdes at det etter EU-praksis er avgjørende om varen har en reell nytteverdi og kan inngå i økonomisk aktivitet, det er ikke alene avgjørende hvorvidt varen omsettes mot betaling. Siden 6. mars 2024 har BIR AS kommet videre i markedsdialogen og som det framgår her har ikke bioresten negativ verdi lenger. BIR AS arbeider videre med avtaler med ulike aktører. De mener på dette grunnlag at det er vist at bioresten kommer til nytte, som da taler for at kriteriet er oppfylt. De mener at bioresten uansett ikke (lenger) har en negativ verdi. På bakgrunn av dette mener de at vilkåret er oppfylt.

4. Innfri de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og – standarder

I vurderingen vises det til prinsipper utviklet av EU om noe oppfyller bransjestandard for kvalitet og at det ikke må tas ekstra forholdsregler ved bruk av stoffet. Det vises videre til EUs gjødselforordning. Denne forordningen angir hvilke råvarer som kan inngå i CE-merket gjødsel, kildesortert matavfall som er sortert ved kilden og husdyrgjødsel der begge råvarer som er godkjente råvarer til CE-merket gjødsel.

Den flytende gjødselen fra biogassanlegget til BIR AS vil tilfredsstille kravene satt i den nye gjødselwareforskriften, men vil ikke tilfredsstille kravene til CE-merking på grunn av for lavt næringsinnhold. Dersom en tilsetter mer næringsstoffer til flytende biogjødsel vil man også tilfredsstille kravet om flytende organisk mineralsk EU-gjødsel. Dermed kan den flytende gjødselen fra BIR AS også en innsatsfaktor i produksjon av flytende organisk mineralsk gjødsel.

Den faste bioresten vil kunne oppfylle kravet til CE-gjødsel og nasjonalt gjødselregelverk.

5. Ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

De mener at dette kravet også er oppfylt.



BIR AS mener at kravet om innrapportering av innholdet av nitrogen, fosfor, tungmetaller, miljøgifter, plast og andre urenheter innebærer en usaklig forskjellsbehandling fordi andre anlegg ikke har dette kravet.

BIR AS mener at hele punkt 10 er ugyldig med bakgrunn i:

1) Det er feil å klassifisere bioresten som et avfall 2) Hensynet til forurensning dekkes allerede av nytt gjødselregelverk. 3) Påstanden om overskudd av fosfor i Vestland gjelder ikke for Voss.

2.5.2 Fosforsituasjonen på Voss

BIR AS mener det ikke det er et overskudd av fosfor i landbruket på Voss. BIR AS mener videre at Statsforvalteren gjør en feil når det fremstilles som et generelt problem med eutrofiering i hele Vestland fylke og at det indikerer at Statsforvalteren ikke har overholdt utredningsplikten med hensyn til dette. BIR AS mener at eutrofiering ikke er et problem på Voss og begrunner dette med en rapport fra Rådgivende biologer som er vedlagt klagen. I denne rapporten er det oppgitt at det er 252 vannforekomster i Voss herad. Av disse har 87 tilstandsklasse for total-fosfor i Vann-nett. Av disse 87 vannforekomstene er 94 % klassifisert i klasse «god» eller «svært god» med tanke på fosfor, 6 % er i klassen «moderat» eller dårligere. Rådgivende Biologer mener at prøvepunktene «trolig er representative for område som er mest utsatt for næringsstoffbelastning».

2.5.3 Oppdatert plan om bruk av bioresten

I klagen har BIR AS som et vedlegg sendt inn en oppdatert plan for bruk av biorest.

Fast biorest: I januar 2024 startet BIR en markedsdialog for å finne anvendelser og kunder for fast biorest, et nytt produkt. Antallet aktuelle samarbeidspartnere ble etter første runde redusert til tre aktører. Av disse var det to jordprodusenter og en gjødselprodusent. Den ene gjødselprodusenten utelukket da det var for stor usikkerhet om gjennomføringsevne. Fast biorest har en tørrstoffandel rundt 25 % og inneholder sånn sett store mengder vann. Effektiv logistikk er derfor avgjørende for å sikre lønnsomhet. BIR AS har nå inngått avtale om håndtering av fast biorest. Avtalen er omtalt i bilag 2 til klagen fra BIR AS.

Kontakt med landbruket i Voss, Lærdal og Hardanger viser positive muligheter for å bruke biorest som gjødsel og erstatte mineralgjødsel lokalt. Dette anses som realistisk på sikt, men landbruket er avventende inntil produktet kan sees fysisk.

Flytende biorest: BIR AS planlegger å bruke flytende biorest som erstatning for husdyrgjødsel i landbruket. Intensjonsavtaler ble signert med rundt 40 bønder før oppstart av biogassanlegget. Gjennom samarbeid med Voss Biogjødselforum er det etablert kontrakter, rådgivningstjenester og logistikk-kapasitet for distribusjon av biorest. Nye lagertanker og utkjøring via tankbil vil muliggjøre gjødsling av arealer som ikke blir gjødslet i dag. Dette mener BIR AS er positivt for utfordringen med å ha store nok arealer ut fra fosformengder i regionen. BIR AS mener imidlertid det vil bli vanskelig å tilfredsstille de vilkårene som er satt til bruk av biorest i landbruket, og signaliserer derfor at de vil redusere behandlet husdyrgjødsel med 50 %.

2.6 Utredningsvilkårene

2.6.1 Klage på krav om utvikling av fast biorest til gjødselprodukt

BIR AS klager på kravet i punkt 14.2 om å lage en plan for produktutvikling av fast biorest til et gjødselprodukt. BIR AS henviser til at Statsforvalteren i oversendingsbrevet har skrevet at vilkåret er i tråd med det BIR AS har skrevet i søknaden, men BIR hevder det er unødvendig fordi både flytende



og fast biorest allerede regnes som produkter. De anser kravet som uforholdsmessig, uvanlig i bransjen, og uttrykker bekymring for forskjellsbehandling. BIR AS understreker at de likevel vil fortsette å forbedre produktene basert på markedets behov.

2.6.2 Klage på utredningskrav for biorest

BIR AS klager på kravet i punkt 14.3 om å utrede reduksjon av fosfor i våt og fast biorest, inkludert en handlingsplan. De anser dette som et kostbart og urimelig krav, og peker på at det mangler dokumentasjon for fosforoverskudd i regionen. På steder der det er for mye fosfor, vil markedet tvinge fram et alternativt produkt med mindre fosfor.

2.6.3 Utredning av mottakskriterier

BIR AS mener kravet er uforholdsmessig, siden anlegget mottar kildesortert matavfall, som de kun har begrenset mulighet til å påvirke, utover kampanjer rettet mot husholdningene. Videre argumenterer BIR AS med at Statsforvalteren ikke har tatt hensyn til dette og anser kravet som uvanlig i bransjen og en usaklig forskjellsbehandling.

2.7 Forskjellsbehandling sammenlignet med Møre og Romsdal

BIR AS viser til tillatelser som er gitt de siste årene til biogassanlegg i Møre og Romsdal og mener at det er en forskjellsbehandling. I disse tillattelsene er ikke bioresten definert som næringsavfall, og det er ingen bruksbetingelser for bioresten. Videre mener BIR AS at mottakskontrollkravene i BIR AS sin tillatelse er strengere og mer detaljerte enn hva som er fastsatt for andre anlegg.

2.8 Anmodning om klargjøring om hva bestemmelser betyr

I oversendingsbrevet står det at det ikke er tillatt å levere biorest til energigjenvinning, med henvisning til avfallsforskriften kapittel 10a-3i. BIR AS viser til at dette ikke er nærmere begrunnet og at tillatelsen ikke nevner dette spesifikt. Avfallsforskriften kapittel 10a-3i definerer materialgjenvinning som en prosess som utelukker bruk av avfall til energiproduksjon, men BIR AS mener bestemmelsen ikke forbyr energigjenvinning direkte.

I avfallsforskriften § 10a-7 første ledd er det krav om materialgjenvinning for behandlingsanlegg som mottar utsortert matavfall. Andre ledd åpner for unntak dersom deler av avfallet ikke egner seg for materialgjenvinning basert på miljøhensyn, ressursbruk eller beste tilgjengelige teknikk. BIR AS ber derfor Statsforvalteren klargjøre hvordan regelverket gjelder for det planlagte anlegget på Voss.

2.9 Gebyr, saksbehandling og hjemmel

Etter at BIR AS fikk merinnsyn i flere dokument i mars 2025, fikk BIR AS mulighet til å kommentere den nye informasjonen. I brev 24. mars 2025 (vedlegg 5) har de bedt om at gebyrets størrelse vurderes på nytt. De mener at gebyret er for høyt, da de oppfatter at de er belastet for tid medgått til generelle avklaringer.

BIR AS mener videre at det er det høyst uvanlig og ikke i tråd med god forvaltningspraksis at forvaltningen samarbeider med klageinstans om saksbehandling av en spesifikk tillatelse, og at dette i realiteten tar bort en reell klageadgang. BIR AS mener også at Statsforvalteren mangler hjemmel for regulering av bruk av biorest.



3. Andre innkomne merknader

3.1. Uttale til klagen fra Voss herad

Voss herad ved byggesaksavdelingen har framhevet betydningen av biogassanlegget og bioparken på Voss som et viktig klima- og miljøtiltak, godt forankret i strategier på ulike nivåer. Heradet støtter BIRs syn på at biorest bør vurderes basert på kvalitet som gjødselprodukt og ikke defineres som avfall, da dette kan komplisere bruken. Voss herad understreker klimanytten biogassanlegget vil ha for landbruket.

De påpeker at det ikke finnes bevis på prekær fosforsituasjon i Vossavassdraget som krever regulering gjennom forurensningsloven, og foreslår overvåking av biorestbruk lokalt som alternativ. Til slutt mener heradet at kravene for biogassanlegget på Voss ikke bør være strengere enn for sammenlignbare anlegg i Norge. Voss herad viser ellers til uttalen til høringen av søknaden.

4. Statsforvalterens vurdering

4.1 Saksbehandling og hjemmel

Statsforvalteren har hatt tre søknader om biogassanlegg til behandling samtidig, BIR AS sin søknad kom først. Vi så tidlig utfordringer med at disse etableringene ville føre til et stort overskudd av fosfor i vår region. Da dette ikke er regulert i tillatelsene som var gitt til tidligere, ba vi om veiledning fra Miljødirektoratet om hvordan vi skulle forstå regelverket og hva som kunne reguleres i tillatelsene til disse anleggene.

Vi oppfatter at veiledningen som ble gitt handlet om felles punkter for denne typen anlegg, og ikke punkter som var spesielle for BIR AS. Siden BIR AS sitt anlegg ble behandlet først, ble dette i et tilfelle brukt som et eksempel. Vi kan ikke se at vår forespørsel til overordnet myndighet innebærer dårlig forvaltningspraksis. Miljødirektoratet må selv vurdere om de har gått for langt i sin veiledning.

Hjemmel for vårt vedtak om tillatelse er forurensningsloven § 11 og 29, mens vilkårene er fastsatt med hjemmel i § 16. I §16 står det:

«I tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven kan det settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer.¹ Det kan herunder fastsettes vilkår om beskyttelses- og rensetiltak, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid.»

I boka Forurensningsloven med kommentar av Øystein Wang står det:

«Adgangen til å sette vilkår er meget vid. Begrensningen ligger først og fremst i lovens formål. Selv om vilkårene ligger innenfor lovens formål, må det heller ikke være for eksempel urimelig tyngende. Her gjelder den alminnelige regel om at forvaltningens myndighetsutøvelse skal følge prinsippene om forholdsmessighet mellom mål og virkemiddel.»

Formålet med forurensningsloven fremgår av § 1;

«Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.

Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.»



Vår vurdering er at vilkårene i tillatelsen faller innenfor rammene av § 16. Vi har i begrunnelsen for tillatelsen og i dette brevet redegjort for våre vurderinger av behovet for reguleringene. Hensynet til å sikre gjenvinning og unngå forurensning er vektlagt opp mot andre fordeler og ulemper. Vi vurderer at kravene er rimelige og innenfor rammene av lovens formål. Vi har kommentert punkt i klagen av betydning.

4.2 Rammer og vilkår for avfallstyper som kan mottas

Slik vi leste søknaden fra BIR AS ble det uttrykt en eksplisitt forsikring om at det utelukkende vil tas imot kildesortert matavfall fra husholdninger innsamlet i papirposer fra BIR AS sine egne eierkommuner. Og vi forstod at denne begrensingen ble gjort for å sikre best mulig kvalitet på bioresten. I høringen av søknaden er det altså dette høringspartene har tatt stilling til, inkludert de som skal motta bioresten. Voss herad uttalte blant annet følgende ved høring av søknaden;

«Søkjar skriv at det er forventa at det vil koma ein del forureiningar, og at det er lagt stor vekt på eigenskapar til å fjerna forureiningar ved val av forbehandlingsteknologi. Me ser at ein har valt å legge seg på eit garantikrav som er strengare enn kva gjødselvarforskrifta krev. Me finn dette som eit viktig tiltak, for å sikre matjordskvaliteten over tid. Ein må hindre ei akkumulering som på sikt kan føre til reduksjon av kvaliteten på matjorda og gjere den mindre egna til produksjon av mat for menneske og dyr.»

«Me meiner strengare vilkår enn gjeldande gjødselvarforskrift er eit viktig tiltak, då me antar at same areal vert nytta til biorest over tid. Sannsynet for akkumulering av plast/ tungmetall frå biorest vil potensielt vere større enn på areal som er gjødsla med husdyrgjødsel, som normalt ikkje skal ha anna innhald enn kva som kjem frå fôr og husdyr. God kvalitet på biorest er eit tema som me difor tillegg stor betydning. Tiltakshavar har gjennomført ei risikoanalyse med kartlegging av uønska hendingar, og fare for ureining av biorest er sett til gult nivå. På lang sikt er dette eit svært viktig, og vil vere av dei største motførestillingane til etableringa.»

Fastsetting av begrensningen med matavfall fra husholdninger innsamlet i papirposer ble gjort på bakgrunn av innhold i søknaden fra BIR AS. Slik vi forstår Voss herad var dette også en viktig forutsetning for deres uttalelse.

I klagen fra BIR AS fremkommer det at på grunn av for lite eget avfall i oppstartsårene, ønsker de også å ta imot avfall fra andre kommuner og fra næring. BIR AS foreslår at begrensingen knyttet til papirposer fjernes og at formuleringen av avfallstype endres til «kildesortert matavfall ved kilden».

Vi vurderer dette som en endring av søknaden som ikke ble hørt under behandling av søknaden. Klagen er sendt for uttalelse til kommunen og bondeorganisasjonene på Voss. Kommunen har gitt uttalelse, men omtaler ikke dette forholdet spesielt. De viser til tidligere uttalelse. Vi fikk ikke andre uttalelser.

Vi ser dermed at det kan vurderes at endringene nå er tilstrekkelig hørt, og er åpne for at begrensningene i mottak kan endres på dette punktet.





Vi foreslår at tillatelsen vedlegg 2 Tabell 1 og 2, *endres til følgende; (understreket tekst fjernes fra tillatelsen)

* Omfatter kildesortert matavfall i ~~papirposer fra husholdninger~~. Matavfall som er emballert anses som blandet avfall med avfallsstoffnummer 9912, og er ikke omfattet.

Denne endringen vil åpne for at BIR AS kan ta imot matavfall både fra husholdninger og næring dersom avfallet er kildesortert. Vi vil nedenfor redegjøre for våre vurderinger av foreslått endring. Første del av formuleringen samsvarer med formuleringen som BIR AS foreslår. Slik vi forstår klagen fra BIR AS mener de at matavfall fra butikker som ikke er avemballert kan regnes som kildesortert. Vi vurderer at slikt avfall ikke kan regnes som kildesortert, og dermed ikke kan tas imot.

Vi viser til nærmere begrunnelse for foreslåtte endringer under.

Mottak av matavfall fra husholdninger innsamlet i plastposer

For å sikre lavest mulig plastinnhold i bioresten er det en bedre løsning å samle inn matavfall fra husholdninger i papirposer slik BIR gjør. Vi er usikre på hvilken effekt innsamling av matavfall fra husholdninger i plastposer vil ha på bioresten. Dette er imidlertid en etablert løsning i mange områder, og vi finner det urimelig å avslå dette. Vi mener likevel det må arbeides for å redusere bruk av plast mest mulig, og at det må arbeides med bedre dokumentasjon av hvilken betydning innsamling med plastposer har for innholdet av plast i bioresten.

Vår konklusjon er altså at tillatelsen kan endres, slik at anlegget kan ta imot matavfall fra husholdninger innsamlet i plastposer.

Mottak av matavfall fra storhusholdninger som er næringsavfall

Vi mangler også dokumentasjon av innhold av plast i matavfall fra storhusholdninger som cafeer, kantiner, restauranter mm. Vi legger imidlertid til grunn at dette avfallet blir kildesortert i dag, og at det ikke vil inneholde mer plast enn husholdningsavfallet.

Vår konklusjon er altså at tillatelsen kan endres, slik at anlegget kan ta imot matavfall fra storhusholdninger som er næringsavfall.

Mottak av avfall som inneholder emballert matavfall fra butikker

BIR AS skriver i klagen at de også vil ta imot emballert matavfall fra butikker. Dette vil imidlertid ikke være i tråd med formuleringen BIR AS selv foreslår da dette avfallet ikke kan regnes som kildesortert. Vår vurdering er at matavfall fra butikker bare kan tas imot dersom det er kildesortert, slik vi foreslår i kravformuleringen over.

BIR AS sendte 31. januar 2024 (etter at søknaden var hørt) et skriv med vurdering av analyser av forbeholdt avfall (dokument D0068016) utarbeidet av Advansia. Her omtales forsøk der en ser på innholdet av plast etter at tre ulike typer avfall har blitt kjørt gjennom et forbeholdningsanlegg som er tilsvarende det BIR AS vil bruke. I rapporten står det blant annet at «Uønskede partikler tilføres anlegget sammen med matavfallet. Dette kan stamme fra annet avfall som er kastet sammen med



matavfallet, for eksempel emballasje. Første prosessavsnitt i biogassanlegget er en forbehandling, der hensikten er å male opp innkommende avfall og gjøre det til en pumpbar masse, samt å ta ut urenheter.» Slik vi forstår dette er undersøkelsen av næringsavfall gjort på avfall som også inkluderer matavfall fra butikker som ikke er av emballert ved kilden.

Resultatene fra undersøkelsen viser at plastinnholdet i næringsavfall pakket i plast- og papirposer etter forbehandlingen har et innhold av plast over 4 mm på 2,5 g per kilogram tørrstoff. Denne konsentrasjonen vil etter at avfallet har gått gjennom biogassanlegget kunne øke til over det doble på grunn av at en del av tørrstoffet går over til biogass. Dermed vil dette avfallet ha et plastinnhold som gjør at det må fortynnes for at bioresten ikke skal ha for høyt innhold av plast både etter dagens gjødselregelverk og etter varslet endring. I ny forskrift er grensen for innhold av plast 2,5 g per kg tørrstoff, og at all plast over 2 mm skal regnes med.

I notatet fra Advansia står det at plast i næringsavfallet ser ut til å være kritisk for kvaliteten på biogjødsel, men at dette substratet utgjør en mindre andel av innkommende avfall (anslått til 20 prosent). Videre står det at dette ikke vil resultere i store mengder plast i biogjødsel. Slik vi forstår dette vises det til at plastinnholdet kan fortynnes med avfall uten plast. Vår vurdering er at mengden plast ikke vil endres selv om den tynnes ut med avfall uten plast. Plaster brytes ikke ned, men kan i prosessen gå over til mindre partikler. Den vil følge bioresten og bli en del av landbruksjorda, som igjen er grunnlag for matproduksjon. Vi anser det som viktig at plastinnholdet i bioresten er lavest mulig, og at biogassanlegget ikke brukes som et anlegg for fortynning av avfall med dårlig kvalitet. Dette er også i tråd med høringsinnspill fra Voss kommune om at det er svært viktig med god kvalitet på bioresten og at det ikke følger med plast og forurensninger ut på landbruksjorda. Vi har i tillatelsen satt som vilkår at avfall ikke kan fortynnes, og dette innebærer at avfallsstrømmer med for høyt innhold av plast, slik som det undersøkte næringsavfallet, ikke kan tas imot på anlegget. Vår konklusjon er altså at tillatelsen ikke skal åpne for å ta imot avfall som inneholder emballert matavfall fra butikker.

Dersom klageinstansen allikevel vil vurdere emballert matavfall fra butikker, har vi en del generelle innspill vi ber dere ta med i vurderingen.

Etter reglene i avfallsforskriften § 10a-8 skal matavfall fra butikker kildesorteres. Blandet avfall (restavfall) fra butikker (NS-kode 9911 og 9912) vil ha vesentlig dårligere kvalitet enn matavfall som er kildesortert og bidra til å forurense det øvrige avfallet blant annet med plast dersom det tas inn i biogassanlegg.

Vi legger til grunn at avfallsforskriften kap 10 A må endres før det eventuelt kan åpnes for at mat fra butikker ikke må kildesorteres, og at dette ikke-kildesorterte avfallet (altså blandet avfall) tas inn i biogassanlegg. Vi har følgende innspill til de vurderinger som klageinstansen da må gjøre:

1. Vurdere egen behandling eller direkte til forbrenning?

I en behandling på et biogassanlegg vil matavfall følge med emballasjen og blir «rejekt» som sendes til forbrenning. Vanlig er mengder på 10 % av opprinnelig inngående mengde. Det må vurderes om dette avfallet må ha en egen behandling, eller om blandet avfall med mat heller



bør sendes direkte til forbrenning og ikke forurenses annet avfall underveis. Plasten som tas ut i rejektet vil ikke materialgjenvinnes, den vil sendes til forbrenning.

2. Det er lite dokumentasjon på hvordan ulike forbehandlingsanlegg fungerer og hvordan det er å drifte anleggene.

Vi har erfaring fra vårt fylke at biogassanlegg verken har analysert på plastinnhold på det inngående avfallet eller ferdig biorest for plast. Ved et av de største biogassanleggene som tar imot matavfall i Norge er det ikke gjort målinger av plastinnholdet i bioresten selv om det har vært i drift i mange år. Så langt vi er kjent med er det også ved andre biogassanlegg få målinger. Det er rapportert om driftsutfordringer med hensyn til plast ved andre anlegg, og plasten har satt seg fast og medført behov for hyppig utskifting av utstyr. Vi mener det må være bedre oversikt før det tillates å ta inn ikke kildesorterte fraksjoner.

3. Hvilken oppkonsentrering er det i fast og våtbiorest?

Det vil skje en oppkonsentrering i bioresten fordi veldig mye tørrstoff vil forsvinne som biogass. Tørrstoffreduksjonen vil være på over 50 %. Videre har vi ikke data på hvordan den plasten som følger med ut i bioresten vil fordele seg i fast og våt biorest. Det kan antas en oppkonsentrering i fast biorest.

4. Skal fortynning med renere fraksjoner regnes som en del av behandlingen ved biogassanlegg for komme under grenseverdier for plast?

Forsøk gjort av BIR AS av næringsavfall som inkluderer emballert mat fra butikker viser at plastinnholdet ikke vil reduseres til under grenseverdier i gjødselvareregelverket. En er da avhengig av å fortynne med det øvrige avfallet for å komme under grenseverdier.

Mengdebegrensninger på hvor mye av dette dårlige avfallet det er lov til å tilføre må da inn i tillatelsen.

5. Endringer må baseres på kunnskap om effekt av utsortering i sentrale anlegg

Det er utfordringer med at plast og andre urenheter ikke skilles fullstendig ut i sorteringsprosessen og kan følge med videre i bioresten, og dermed kan være kilde til forurensning i landbruket. Det er vesentlig at eventuelle endringer må baseres på fakta om innhold av plast i ulike fraksjoner, effekt av ulike sentrale anlegg og påfølgende innhold av plast i bioresten.

6. Plasten som tilføres landbruksjord brytes ikke ned

Plasten som følger med ut på landbruksjord brytes ikke ned, men går over i mindre og mindre biter. Det er de minste partiklene som tas opp i organismer som planter, dyr og mennesker. Det har vært langt mer oppmerksomhet og forskning rundt mikroplast nå de aller siste årene som heller ikke har vært en del av vurderingsgrunnlag i problematikken rundt plast og biorest.

7. Hvilken dokumentasjon skal være en del av søknaden?

Vi får søknader uten at det er opplyst hvilken forbehandling anlegget vil ha av matavfallet. Det er i noen tilfeller bare opplyst at de selv planlegger å stå for behandlingen.

8. Best mulig biogassutbytte eller reinest mulig biorest?

Dersom biogassanleggene gjør en omfattende behandling for å ta ut fremmedstoffer og plast fra avfallet, vil mer matavfall følge med som rejekt. Anlegget vil dermed produsere en mindre mengde biogass som gir mindre inntekter på salg av biogass. Det er altså en «driver» i dette



som tilsier risiko for plast i biorest.

4.3 Luktvillekår

4.3.1 Luktmålinger

Vi viser til begrunnelsen for luktkrav stilt i vilkår 4.1.1 og oppfølging av disse i oversendingsbrevet for tillatelsen.

Vi vil legge til noe om våre erfaringer fra drift av biogassanlegg på Stord. Det har illustrert at det mange faktorer som kan forårsake luktproblemer på et biogassanlegg:

- For dårlig kapasitet på luktreanseanlegg
- Manglende oppfølging og drift av luktreanseanlegg
- Tekniske feil på en del av anlegget som fører til at lukt slippes ut urensset
- Utfordringer med lagringen av inngående avfall og råtneprosessen som gir mer lukt som må renses en det en hadde forutsatt da en bygget anlegget.
- Ikke all luft med dårlig lukt går til luktreanseanlegg.

Vi mener at det er spesielt viktig med jevnlig målinger de første driftsårene. Det er viktig at en fra første dag har en god og sikker drift, der operatørene setter seg godt inn i hvordan alt fungerer, inkludert drift og ventilasjonsanlegg og luktreanseanlegg. Dersom målingene viser at utslippet er for stort, må en raskt finne årsakene.

Når en setter i gang et nytt anlegg er det viktig at en fra første dag har en god og sikker drift, der operatørene setter seg godt inn i hvordan alt fungerer, inkludert drift og ventilasjonsanlegg og luktreanseanlegg.

Det er viktig at det blir gjort målinger for å dokumentere utslippet. Dersom målingene viser at utslippet er for stort, må en finne årsakene. Det er ved nyetablering en har mulighet til å gå tilbake til leverandøren av anlegget og reklamere/la være å overta anlegget før det fungerer som det skal. En vent og se-holdning er derfor ikke formålstjenlig her. Vi har dessverre erfart fra andre anlegg at det etter mange år med drift er konstatert at den opprinnelige prosjekteringen var bygd på feil forutsetninger som gjør at det blir for høye luktutslipp. Det er også eksempler på anlegg som har gjort ombygging av anlegget uten å vurdere konsekvensene for luktrensing, som i sin tur resulterer i utslipp av lukt over grenseverdien, også dette etter mange års drift.

BIR AS har i sin klage vist til at andre biogassanlegg ikke har gjort luktmålinger selv om det har vært luktproblemer ved anleggene. Vår erfaring tilsier at det vil kunne være utfordrende å overholde utslippsgrensen for lukt på $1 \text{ ou}_\text{E}/\text{m}^3$. For å kunne ha en oppfølging må det gjøres luktmålinger. Det er også en sentral dokumentasjon når vi mottar klager fra naboer på lukt. Det er andre biogassanlegg som også har krav om årlige målinger. Det er videre flere biogassanlegg som på grunn av klager, er pålagt luktundersøkelser. Noen biogassanlegg er lokalisert fjernt fra bebyggelse som tilsier lav risiko for utfordringer med å overholde luktkravet, og mindre behov for måling og oppfølging

Tilbake i tid var det utfordringer med lukt fra avfallsdeponiet, som er lokalisert på nabotomten til biogassanlegget til BIR AS på Bjørkemoen. Det var mange luktklager fra nabolaget på Bjørkemoen.



Voss herad mottok også luktklager fra befolkningen i Voss sentrum i denne perioden. Klagene ble spesielt sett i forbindelse med spesielle klimatiske forhold som etter store nedbørsepisoder og i kuldeperioder. Statsforvalteren (Fylkesmannen) gjennomførte tilsyn der det ble gitt avvik når det gjaldt lukt, og det ble pålagt å gjennomføre luktundersøkelser og lage tiltaksplaner for å redusere lukt. Dette viser at dersom det oppstår lukt fra biogassanlegget på Bjørkemoen, vil konsekvensen kunne bli at Voss sentrum rammes. Dette tilsier at det er nødvendig med strenge vilkår som sikrer god drift for å unngå lukt.

For virksomheter der en er usikker på hvor store luktutfordringene kommer til å bli, kan det være et alternativ til jevnlig måling å gjøre hele tillatelsen tidsavgrenset. Etter denne tidsperioden er gått, må en da gjøre evaluering og vurdere om tillatelsen skal gjøres permanent eller ikke.

Miljødirektoratet har gitt veiledning til Statsforvalterne om at denne løsningen kan vurderes. I en klagesak som gjaldt et forbehandlingsanlegg for matavfall, har Miljødirektoratet nylig vedtatt nedlegging på bakgrunn av luktproblemene det skapte for naboene.

For biogassanlegg av denne størrelsen vil det ikke være et alternativ å sette hele tillatelsen til å gjelde for en tidsavgrenset periode for å se an hvordan luktutslippet blir. Dette er fordi et biogassanlegg innebærer så store etableringskostnader at ingen vil investere om det bare tillates drift tidsavgrenset. Det å sette tillatelsen til å gjelde for en avgrenset periode vil føre til at biogassanlegget ikke blir bygget.

Vi viser til begrunnelsen i vedtaket og vurderingene over, og finner ikke grunn til at klagen skal tas til følge på dette punktet. Det kan eventuelt skrives inn en tilleggstekst om at det etter tre års drift skal gjøres en evaluering av hyppighet på luktmålinger basert på de erfaringer som en har gjort seg med driften så langt.

4.2.2 Bruk av indikatorgasser

I klagen kommer det fram at K. Ødegård, fra Nemko Norlab, mener at indikatorgasser forklarer lite av luktproblematikken fra et biogassanlegg.

Bakgrunnen for at Statsforvalteren har satt krav om målinger og utredning av indikatorgasser går frem av oversendingsbrevet til tillatelsen punkt 3.2.5. En viktig funksjon er å kunne få raske utsjekker på om luktrensingen fungerer eller ikke, om funksjonen til ulike rensetrinn og feilsøking.

Når det gjelder indikatorgasser som mål på luktutslipp, har Nemko Norlab i en rapport av 30.06.2023, som gjaldt oppfølging av et annet biogassanlegg, gjort omregninger til luktenheter fra målinger av indikatorgassene hydrogensulfid, dimetylsulfid, trimetylamin.

Videre har Nemko Norlab skrevet følgende i et notat av 30.01.2024 som en del av søknad til et annet biogassanlegg:

«I forbindelse med vurderinger av luktutslipp fra et biogassanlegg vil det normalt være en viss sammenheng mellom noen gasser, som kan måles relativt enkelt, og lukt, som krever spesifikk prøvetaking og måling av luktpanel. En eller flere slike gasser kan således benyttes som indikator for forventet luktkonsentrasjon. Basert på terskelverdier og korrelasjon mot luktkonsentrasjon kan det derfor ved bruk av spredningsberegninger etableres krav til maksimalkonsentrasjon av disse indikatorforbindelsene for aktuelle utslippspunkter».



Ved et annet biogassanlegg har luktrådgivingsfirmaet Recul AS utarbeidet som en del av søknaden korrelasjoner mellom indikatorgassene og luktutslipp. Disse dokumentene er offentlige. Det finnes altså et erfaringsgrunnlag som BIR AS kan dra nytte av. Det samme anlegget har også lagt opp til månedlig måling av indikatorgasser

I tillatelsen har vi i 14.1 satt vilkår om at BIR AS etter et år selv skal lage et forslag til utslippsprogram for luktutslipp og målinger av indikatorgasser som en del av luktutredning. Vi har altså ikke fastlagt hvor ofte det skal gjøres målinger av indikatorgasser i tillatelsen.

Vi mener at BIR AS' bruk av indikatorgasser vil gjøre arbeidet med lukthåndtering på biogassanlegget bedre og at det vil bli bidra til lavere risiko for luktutslipp over grenseverdi fordi anlegget får bedre kontroll. Vi legger til grunn at det allerede finnes ganske mye dokumentasjon og kunnskap om dette som gjør at utredningsarbeidet ikke behøver å bli så omfattende.

Vi viser til begrunnelsen i vedtaket og vurderingene over, og finner ikke grunn til at klagen skal tas til følge på dette punktet.

4.4 Forhåndsdokumentasjon og mottakskriterium

Vi viser til vår begrunnelse for dette vilkåret i punkt 3.2.5 i oversendelsesbrevet for tillatelsen. Basert på innholdet i klagen vil vi særlig trekke frem og utdype noen forhold som er omtalt i begrunnelsen, og legge til noen nye momenter vi mener underbygger behovet for kravstillingen. Vi vil også kommentere noen av forholdene det er klaget på.

Vi viser til begrunnelsen i vedtaket og vurderingene under, og finner ikke grunn til at klagen skal tas til følge på dette punktet.

Hindre at bioresten må deponeres eller brennes på grunn av for dårlig kvalitet

I klagen viser BIR AS til at det er for komplisert å ta representative prøver, og at de heller vil gjøre analyser av sluttproduktet. Manglende kontroll med inngående avfall kan føre til at anlegget tar imot avfall som inneholder for mye forurensning, og at dette først oppdages når sluttproduktet overskrider grenseverdiene for bruk.

Vi har i vårt fylke erfaring med flere tilfeller og ulike anlegg der biologiske behandlingsanlegg ikke er bevisst nok på hva som tas inn i anlegget. Dette har ført til at store mengder kompost er kassert på grunn av for høyt innhold av tungmetaller og plast, noe er deponert, og noe er blandet ut og brukt ulovlig.

Biorest som ikke tilfredsstiller kvalitetskrav, vil måtte gå til sluttbehandling i form av forbrenning eller avfallsdeponering. Dette vil være i strid med krav til materialgjenvinning og forbud mot forbrenning og deponering. Det er for seint å løse dette når anlegget sitter med store mengder forurenset biorest. Det må forebygges ved god kontroll på inngående avfall, og kravstillingen må sikre dette.

Vi vil med våre krav sikre at aktørene gjør tilstrekkelige analyser og vurderinger før mottak. Dette er viktig for å sikre best mulig kvalitet på det som kommer ut fra det biologiske anleggene og minst mulig forurensning. Ved vurdering av omfang må det tas høyde for at minst 50 % av tørrstoffet forsvinner som biogass i et biogassanlegg (hvert anlegg må beregne sin tørrstoffreduksjon). Videre



må det tas hensyn til at det er nødvendig med separering av bioresten i en tørr og våt del, og det vil kunne være en oppkonsentrering i den faste eller den våte bioresten alt etter egenskaper.

Leverandør må fremskaffe dokumentasjon

BIR AS mener at det er komplisert å skaffe til veie forhåndsdokumentasjon. Vi vil fremheve at kravet er stilt til biogassanlegget, som må ha kontroll på det som mottas gjennom å kreve dokumentasjon fra de som vil leverer avfall til anlegget.

Prøvetakingen vil kunne gjennomføres med en kartlegging ved oppstart av mottak av en avfallstype der en får oversikt. Deretter legger en opp en plan for når neste gang det skal gjennomføres prøvetaking og hvilke parametre som skal analyseres. Det samme vil gjelde når en starter mottak fra en ny leverandør. Vi mener også at plukkanalyser, som BIR AS har planer om å gjennomføre, vil kunne inngå i et opplegg med å skaffe en oversikt over avfallet. Dersom det er lite variasjon, trengs det naturlig nok færre prøver for å kunne gi et representativt bilde av innholdet av forurensninger. Målet med dokumentasjonen er å få tilstrekkelige dokumentasjon til at en kan konstatere at det representerer avfallet.

Fremskaffing av forhåndsdokumentasjon kan organiseres på ulike måter, som vist over. Vi mener det kan løses på andre måter enn ved å etablere store lager for ulike fraksjoner i påvente av analyseresultat, slik BIR AS har omtalt i klagen. Det vil være en fordel om bransjen samarbeidet om hvordan arbeidet med analyse og kvalitetssikring skal legges opp.

Kravstilling i samsvar med det som er beskrevet som BAT

BIR AS viser i klagen til at kravet ikke kan utledes fra BAT. I begrunnelsen i vedtaket og det som er omtalt over har vi begrunnet hvorfor vi vurderer at det er nødvendig med vilkår om forhåndsgodkjenning. Vi vurderer at dette er et tilfelle der vi kan stille krav basert på hva som er beskrevet som BAT for å redusere fare for forurensning fra biorest, og at kravstillingen er innenfor rammene av § 16 i forurensningsloven.

Krav til forhåndsgodkjenning er også stilt til blant annet alle fragmenteringsanlegg som er omfattet av BAT.

Kostnader og forskjellsbehandling

BIR AS viser til at de strenge kravene til forhåndsdokumentasjon vil påføre eksterne leverandører ekstra kostnader og forsinkelser som de ikke vil oppleve dersom de leverer til andre anlegg uten samme vilkår.

Når Statsforvalteren gav tillatelsen, gjaldt den gamle forskriften om gjødselvarer. I ettertid er den nye gjødselvarerforskriften vedtatt. Her er det omfattende krav til dokumentasjon og representativ prøvetaking av råvarer til anlegget.

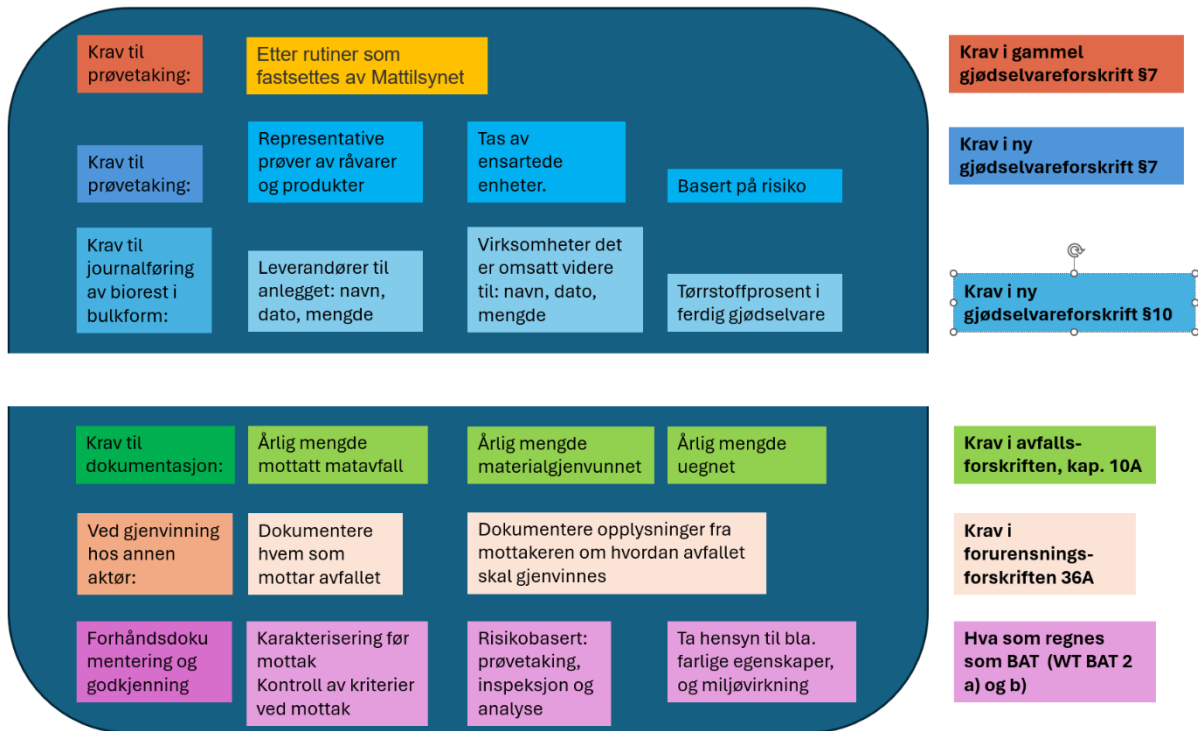
Kravet vil derfor ikke innebære særlig ekstra kostnad utover det som anleggene allerede er forpliktet til å gjøre iht. gjødselvarerforskriften. Innvendingen om forskjellsbehandling vil heller ikke være gjeldende, da alle anlegg i Norge må gjøre dette.

Det kan reises spørsmål ved om det er nødvendig å stille krav i tillatelsen etter forurensningsloven når det også er krav i gjødselvarerforskriften. Vi mener det er nødvendig med kravstillingen, og at vi kan føre tilsyn med dette. Vi er forurensningsmyndighet og kan ikke forvente at Mattilsynet følger



opp saker som primært er begrunnet med forurensningshensyn, som for eksempel å hindre at organisk avfall må deponeres på grunn av dårlig kvalitet, eller sikre at matavfall blir gjenvunnet.

Under er en illustrasjon som viser regulering i ulike regelverk om dokumentasjon av avfall inn og ut av anlegget.



Næringsstoff

Som vi har omtalt i begrunnelsen punkt 3.2.8 er kravet til forhåndsdokumentering av næringsstoff stilt fordi BIR AS må vite hva de tar imot for å kunne gjøre en vurdering av om de har nedstrømsløsninger for hele mengden. Det er nødvendig å gjøre slike vurderinger fordi det er et stort overskudd av fosfor i vår region, se nærmere omtale i vedlegg 6.

Når det gjelder prøvetaking så viser vi til vurderingene over. Vi har ikke ment at det skal tas målinger av hvert lass, men at virksomheten skal ha analyser fra de ulike avfallstypene som er representative.

4.5 Mottak av avfall

BIR AS viser i klagen til at de mener at kravet er uforholdsmessig tyngende, ubegrunnet og utgjør en forskjellsbehandling. Kravstillingen er i tråd med generelle anbefalinger om krav til mottak av avfall på avfallsanlegg, og er vanlige krav ved alle avfallsanlegg. Vi kan ikke se at de er uforholdsmessig tyngende eller at de utgjør en forskjellsbehandling. Behovet for kravet er i hovedsak de samme som behov for krav til forhåndsdokumentasjon. Dette er omtalt både i begrunnelsen for vedtaket og i punktene over.

Det ville være urimelig om BIR AS skulle ha lempeligere krav enn andre avfallsanlegg.

Vi viser til begrunnelsen i vedtaket og vurderingene over, og finner ikke grunn til at klagen skal tas følge på dette punktet.



4.6 Innhold og bruk av biorest

Vi viser til begrunnelsen for tillatelsen i oversendingsbrevet kap. 3.2.7-3.2.12. Vi har begrunnelsen vist til biorest fra dette anlegget er avfall. Bruk av matavfall som fyllmasse vil uansett være forbudt, uavhengig av om det er produkt eller avfall. Det er i klagen vist til at regulering av biorest ikke er forurensningsmyndigheten sitt anliggende. Vi har derfor sett behov å utdype bakgrunnen for kravstillingen noe mer enn i vedtaket.

4.6.1 Bakgrunn for regulering

4.6.1.1 Søkernes planer om bruk av biorest

BIR AS hadde tenkt å bruke all biorest i nærområdet til biogassanlegget på landbruksområdene på Voss. Det var i første omgang ikke lagt opp til separasjon i fast og våt biorest. Det har tidligere ikke vært vanlig å etterspørre plan for disponering av biorest i søknadsprosessen. Ut fra vår kunnskap om overskudd av fosfor i Vestland så vi at det kunne bli vanskelig å finne en lovlig bruk av bioresten i nærområdet. Vi ba om derfor om ytterligere informasjon om bruk av biorest.

For at BIR AS skal kunne innrette seg etter regelverket er det viktig at det er avklart hvilke krav som gjelder for bruk av biorest før oppstart. Det er blant annet viktig at det ikke inngås kontrakter med kunder og leverandører på feil grunnlag. Det vil også være utfordrende å følge opp forurensningsregelverket i ettertid på tilsyn dersom vesentlig forhold ved forståelsen av regelverket er uavklart. Klagen tydeliggjør behovet for avklaringer, da forståelsen av regelverket er ulik.

4.6.1.2 Regelverk for bruk av biorest som inneholder matavfall

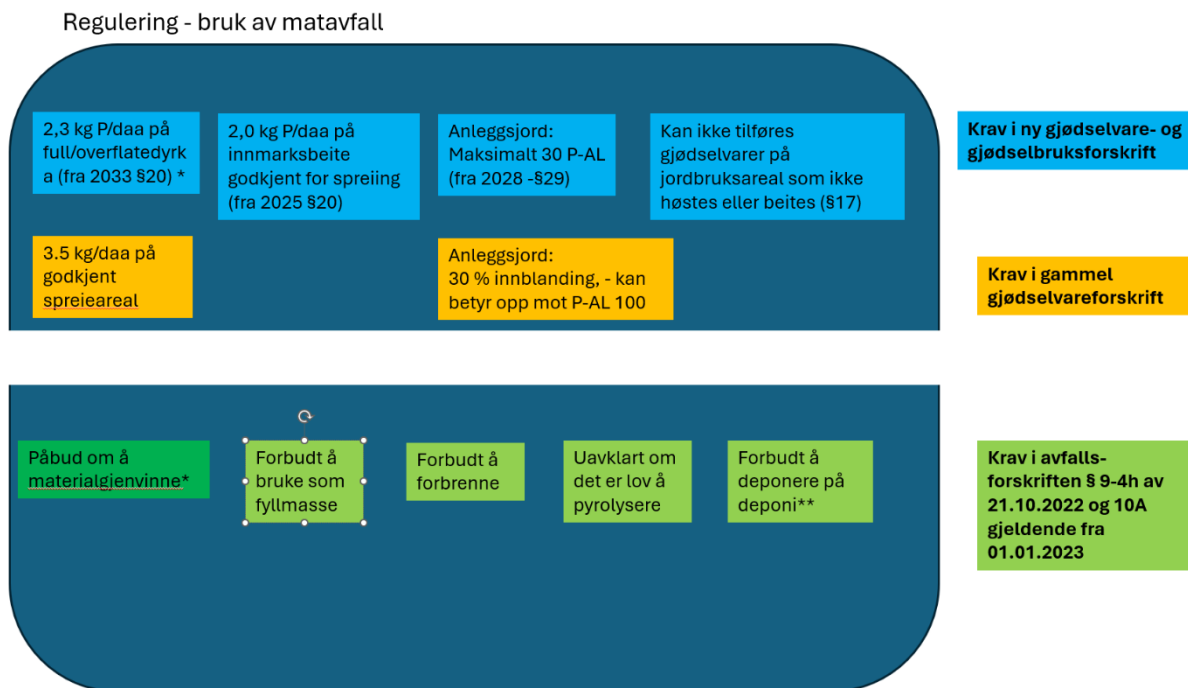
Fra 01.01.2023 gjaldt avfallsforskriftens § 10A-5 om separat innsamling av matavfall og § 10A-13 om at behandlingsanlegg som tar imot matavfall skal sørge for materialgjenvinning av avfallet. I § 10A-3 «*Enhver form for gjenvinning der avfallsmaterialer brukes til fremstilling av stoffer eller løseobjekter som ikke er avfall. Materialgjenvinning inkluderer biologisk behandling av organisk avfall. Bruk av avfall til fremstilling av energi eller materialer som skal anvendes som brensel eller fyllmasser, regnes ikke som materialgjenvinning.*»

Dette innebærer at det vil være materialgjenvinning dersom matavfall inngår i noe som ikke er avfall, men det vil likevel ikke være materialgjenvinning dersom dette brukes som fyllmasse eller forbrennes. Videre gjelder forbud mot deponering på deponi av separat innsamlet matavfall i avfallsforskriften § 9-4h.

Gjødselregelverket regulerer også bruk av organiske ressurser som matavfall. Da tillatelsen ble gitt, gjaldt forskrift om organisk gjødsel vedtatt 04.07.2003. Her er det regler for bruk av fosfor på landbruksareal og i anleggsjord. Regelverket ble endret 29.01.2025, og muligheten for bruk av fosfor ble vesentlig strengere. Det nye regelverket er nedfelt i gjødselvereforskriften og gjødselbruksforskriften.



Hovedregelen i bestemmelsene nevnt over er illustrert i figuren under.



Det finnes noen unntak fra hovedregelen markert med * og ** viser til i avfallsforskriften § 10A-13 og § 9-4. Vi går ikke nærmere inn på dette.

Når det gjelder gjødselregelverket kan det i tillegg merkes at gammel grense på 3,5 kg/daa gjaldt bare for organisk gjødsel, mens ny strengere grense på 2,3 kg også inkluderer flere gjødselslag (inkl. mineralgjødsel mm). Dette innebærer altså at det er en innstramning allerede fra 2025.

Materialgjenvinning av matavfall forutsetter at matavfall kommer til nytte i tråd med §32 i forurensningsloven.

Figuren viser at avfallsforskriften og gjødselregelverk regulerer ulike forhold ved bruk av matavfall. Selv om biorest brukes i tråd med gjødselregelverket vil ikke nødvendigvis kravene i avfallsforskriften bli overholdt.

For eksempel er bruk som fyllmasse ikke omtalt i gjødselregelverket. Mens avfallsregelverket har et forbud mot bruk av matavfall som fyllmasse eller deponering.

Videre åpnet det gamle gjødselregelverket for innblanding av fosfor i mengder på opp mot 100 P-AL. Slik bruk overskrider det plantene har behov for. Det er tvilsomt om matavfall kan regnes som gjenvunnet ved slik bruk. Det nye gjødselregelverket har strengere regler for innblanding av fosfor i anleggsjord, men det er fremdeles mer enn det plantene har behov for.

4.6.1.3 Situasjonen i Vestland når det gjelder gjødsling og fosfor

Våt biorest

Våt biorest (biogjødsel) må brukes lokalt på landbruksjord grunn av høyt vanninnhold. Situasjonen i Vestland viser at P-AL-verdiene, et mål på plantetilgjengelig fosfor i jord, generelt er svært høye i fylket, med unntak av én kommune, se vedlegg 6. Dette skyldes høy husdyrtetthet i forhold til areal, som har resultert i overforbruk av fosfor, til tross for at slik gjødsling er unødvendig ved P-AL over



14. Høye P-AL-verdier forårsaker miljøutfordringer som forurensning av vann og unødvendig sløsing med fosfor som ressurs.

Som nevnt ovenfor ble det februar 2025 innført strengere regler for fosforgjødsling gjennom oppdaterte forskrifter, som gradvis skal senke grenseverdiene for fosfortilførsel fra 2027 til 2033. I tillegg ble det skjerpet krav til fosforinnhold i anleggsjord, som må reduseres ytterligere innen 2028. Husdyrgjødsel kan omfordles og beitearealer kan utnyttes bedre for å møte de nye kravene, mens bruk av mineralgjødsel med fosfor bør unngås. Landbruket trenger trolig mesteparten av tilgjengelig areal for disponering av fosfor i husdyrgjødsel innenfor rammene av nytt gjødselregelverk.

Tall fra «*Rapport for fosformengde og spredeareal til støtte for kommunene i oppfølging av gjødselbruksforskriften*», laget av Landbruksdirektoratet, som nylig er gjort tilgjengelig for kommunene og Stasforvalteren, viser at Voss herad samlet har ca. 11 000 da spredeareal ekstra i 2025-2026. I 2033 når regelverket er fullt innført, vil kommunen mangle ca. 3 000 da spredeareal. Tallene forutsetter at alle tilgjengelige arealer gjødsles maksimalt iht. gjødselregelverket. Beregningen er gjort uten å ta med godkjente innmarksbeiter. I klagen er det opplyst at det er lite sannsynlig at det i særlig grad vil bli søkt om godkjenning av innmarksbeite som spredeareal i Voss herad.

Vi vil ellers bemerke at gjødselregelverket på tross av innskjerpingen, åpner for å tilføre større mengder fosfor enn plantene trenger. Dette er nærmere redegjort for i vedlegg 6. Det er altså ikke behov for eksterne fosforkilder utenom husdyrgjødsel i Vestland. Skulle en styrt etter plantenes behov, skulle heller ikke all husdyrgjødselen vært brukt.

BIR AS har søkt om å ta imot store mengder fosfor fra ulike avfallskilder, tilsvarende mengden fosfor fra anslagsvis 1400 melkekyr. Det er lagt opp til separering av bioresten i tørr og våt del. Den våte delen som må disponeres lokalt, vil etter BIR AS sine beregninger inneholde omtrent samme mengde fosfor som i husdyrgjødselen som er mottatt. Etter hvert som kravene i nytt gjødselregelverk strammes inn, vil det uansett mangle løsning for en del av fosforet.

I klagen er det nevnt at anlegget er en viktig bidragsyter for å utfase bruk av kunstgjødsel i landbruket. For nitrogen kan biorest erstatte kunstgjødsel, men ikke for fosfor. I den grad fosfor med kunstgjødsel har vært brukt fram til nå, er dette gjort til tross for at plantene ikke har hatt behov for fosfor. Dette vil gjelde de fleste bruk i Vestland, men det vil kunne være unntak for enkelte bruk og driftsformer.

Fast biorest

Som nevnt over er reglene for innblanding av biorest og kompost i jordblandinger skjerpet inn. Allerede før de tre biogassanleggene som nylig har fått tillatelse, er etablert, og før innskjerpingene kom, har vi erfart at biorest og kompost transporteres til andre avfallsanlegg. Flere anlegg har i sine søknader opplyst at tørr biorest skal leveres til etablerte avfallsanlegg i fylket med tillatelse til å ta imot avfall (komposteringsanlegg). BIR AS opplyste i søknaden at de på kort sikt planla å betale for å bli kvitt den faste bioresten, på mellomlangsigte planla de for jordproduksjon og på lang sikt gjødselproduksjon. I klagen er det opplyst at den faste bioresten skal brukes som innsatsvare i produksjon av vekstmedium, jordforbedringsmiddel og anleggsjord. De har inngått avtale om levering til to avfallsanlegg. Det opplyses at avfallsanleggene skal bruke fast biorest i jordproduksjon. At bioresten skal leveres til et avfallsanlegg, underbygger at bioresten ikke har opphørt å være avfall.

Vi har i begrunnelsen vist til at kompost er deponert på grunn av dårlig kvalitet. Vi vil i denne sammenheng legge til at vi har avdekket på tilsyn problemer med avsetning av kompost og biorest.



Det har hopet seg opp store mengder på lager. Jordblandefirmaene (komposteringsanlegg) vil ha enda større utfordringer med å bli kvitt det de lager fordi de med nye krav i gjødselvereforskriften kan blande vesentlig mindre biorest/kompost i den ferdige blandingen enn det en kunne tidligere.

I klagen er det vist til at biorest har opphørt å være avfall, blant annet fordi næringsstoffene gir nytte for planter og organisk materiale som gir nytte for jordsmonn. Vi vil påpeke at det bare er vekstsjiktet som har behov for næringsstoffer og organisk materiale. Undergrunnsjord har ikke behov for næringsrikt materiale som biorest. Bioresten har ingen effekt eller nytte ved slik bruk.

Det må forventes at jordblandefirmaene i økt grad vil levere jord med biorest til bruk på steder der det ikke vokser planter og ved jorddybder der planterøtter ikke når. For å sikre nyttiggjøring har vi i vilkår 10.4a kulepunkt 2 satt som krav at denne sistnevnte bruken ikke er tillatt. Slik bruk vil også være i strid med avfallsforskriften § 10a-13 «Behandlingsanlegget skal sørge for materialgjenvinning» og definisjonen i 10a-3 om at bruk som fyllmasser ikke regnes som materialgjenvinning.

4.6.1.4 Forurensning i vann og vassdrag

Vår vurdering er at tilførsel av for mye fosfor fører til fare for at fosfor tilføres vassdrag. Som vist i vedtaket er dette en del av begrunnelsen for regulering av bruk av biorest.

BIR AS mener det ikke er et generelt problem med eutrofiering i hele Vestland fylke og at eutrofiering ikke er et problem på Voss. Det er vist til at tilstandsklasse for total-fosfor i 87 vannforekomstene i Vann-nett er klassifisert i klasse «god» eller «svært god» med tanke på fosfor, 6 % er i klassen «moderat» eller dårligere.

Kunnskap om trofistilstand krever omfattende målinger over flere år, og er uansett mangelfulle for mange resipienter, også på Voss. Data som det er vist til i klagen, kan etter vår vurdering ikke brukes til å konkludere om trofistilstanden.

En enkelt vannprøve viser kun et øyeblikksbilde av tilstanden i vannet når prøven ble tatt. Ideelt sett bør man ha fire målinger mellom mai og oktober i løpet av et år når vannforekomsten skal klassifiseres på grunnlag av vannprøver. Derfor bør man ikke legge særlig vekt på tilstandsklassen til fosfor i vannforekomster der det er under fire målinger i løpet et år. De biologiske parameterne, som ASPT, PTI og PIT, skal som hovedregel vektlegges mer enn vannkjemi. De gir et mye bedre bilde av hvordan tilstanden og påvirkninga på vannforekomsten er over tid. Ofte finner vi resultater som viser at fosfor-målingene er gode, mens de biologiske målingene viser moderat eller dårligere. Det er flere eksempler på dette i vannforekomstene i Voss herad.

Sammenstilling av måleresultater i Vann-nett fra Voss viser at det er relativt godt med vannprøver der det er tatt biologiske prøver, men fremdeles viser ikke vannkjemi og biologi det samme. Det indikerer at det er sannsynlig at biologiske prøver kan vise en annen tilstand enn det vannkjemien gjør der det er få prøver. Dette betyr ikke at det er eutrofiprobler i alle vannforekomstene, men vi kan ikke konkludere med at det ikke finnes basert på for få fosfor-målinger fra vannprøver. Det er også et eksempel i vannforekomstene i Voss Herad som viser det motsatte, altså dårlig vannkjemi, men god biologisk indikator.

Et annet moment er at det er i mindre elver og bekker man ofte får størst utslag med tanke på eutrofi på grunn av liten vannføring og utskifting, men disse er ofte ikke prøvetatt like ofte.



4.6.1.4 Om biorest er avfall

BIR AS har i klagen anført at biorest ikke kan regnes som avfall. Vi har i vår begrunnelse vist til at miljømyndighetene har avklart at biorest ut fra anlegget er næringsavfall etter forurensningsloven § 27 og skal håndteres etter § 32. Vi har videre begrunnet dette med at:

«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. 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. 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 forurensningsloven § 27 være oppfylt.»

Vår vurdering og kravstilling i vedtaket er, som nevnt over, basert på generell veiledning fra Miljødirektoratet som var tilgjengelig når vedtaket ble gjort.

I søknaden ble det opplyst at BIR AS skulle betale for å få levert bioresten. Dette underbygger manglende marked eller etterspørsel. BIR AS har i klagen opplyst at de skal levere bioresten til et avfallsanlegg. Dette underbygger etter vårt syn at det må regnes som et avfall. Vi viser ellers til øvrig punkt i klageoversendelsen og vedlegget der manglende behov for fosfor i landbruket er omtalt. Det er imidlertid behov for nitrogen i landbruket.

BIR AS viser i klagen til at de nå skal få betaling for å levere biorest til et avfallsanlegg. Slik vi forstår det innebærer avtalen mellom BIR AS og avfallsanlegget at mottak av biorest er knyttet opp mot andre tjenester. Ved at leveransene er knyttet opp mot andre tjenester med ukjente økonomiske rammer, blir kostnadsbildet uklart.

Det er tilstrekkelig at ett av kriteriene i forurensningsloven § 27 ikke er oppfylt for at avfallet ikke kan regnes opphørt å være avfall. Vi går derfor ikke nærmere inn på de øvrige vurderingene.

4.6.1.5 Om kravstillingen

Kravene innebærer at BIR AS skal sørge for at aktører som bruker biorest på egen eller andres eiendom eller som innsatsfaktor eller lignende, er informert om kravene som gjelder til bruk av bioresten fra anlegget, og rapportere om mottaker og hvordan bioresten blir gjenvunnet. Fordi BIR AS tar imot matavfall, må de dokumentere hvordan matavfallet er materialgjenvunnet.

BIR AS er altså ansvarlig for å informere om vilkårene for bruk av bioresten og rapportere om faktisk bruk som sikrer materialgjenvinning. Vilårene i tillatelsens punkt 10.4 vil etter vår vurdering ikke være urimelig tyngende i forhold til andre krav, men heller et tilleggskrav som gjør det tydeligere hva som kan regnes som materialgjenvinning i det området og til de formål anlegget har opplyst at de vil levere bioresten.

Etter at tillatelsen ble fastsatt er tilnærmet samme formulering som vilkår 9.1 om Avfallsforebygging og avfallshåndtering og 10.5 Krav til dokumentasjon av bruk av biorest tatt inn i forurensningsforskriften. Disse vilkårene kan derfor tas ut av tillatelsen, siden de uansett vil gjelde for anlegget.

Vi viser til begrunnelsen i vedtaket og vurderingene over, og finner ikke grunn til at klagen skal tas følge på dette punktet. Som nevnt over mener vi at punkt 9.1 og 10.5 kan tas ut av tillatelsen.



4.6.2 Oppsummering om biorest

Søknaden, innhold i klagen og situasjonen i Vestland har gjort at det etter vår vurdering er nødvendig å regulere bruk av biorest i tillatelsen. Dette er for å unngå at virksomheten planlegger for og innretter seg (bla. i kontrakter) uten at matavfallet blir gjenvunnet.

Vi kan ikke se at klagers anførsler om avfallsfasens opphør dokumenterer at bioresten fra anlegget har opphørt å være avfall. Det er etter vår vurdering ikke tatt tilstrekkelig hensyn til situasjonen i Vestland.

Jordbruksarealene i Vestland har ikke behov for å få tilført mer fosfor enn det som allerede er tilgjengelig fra husdyrgjødsel i fylket. Gjødselregelverket ser bort fra store reserver av fosfor i jorda, og åpner for å tilføre mer fosfor enn plantene har behov for. Selv med bruk innenfor rammene av gjødselregelverket vil det være for lite spredeareal i regionen til husdyrgjødselen, og det vil ikke være tilgjengelige areal der det kan tilføres fosfor fra andre kilder.

Vår vurdering er at tilførsel av for mye fosfor fører til fare for at fosfor tilføres vassdrag. Vår begrunnelse knyttet til forurensning fra bruk av biorest er basert på en generell vurdering av potensialet og i hovedsak basert på en føre-var-betraktning. Klageinstansen må vurdere om lokal resipient skal tillegges avgjørende vekt for regulering av bruk av biorest.

Klageinstansen må videre vurdere om det er tilstrekkelig at våt biorest disponeres i tråd med det nye gjødselregelverket for at det skal regnes som materialgjenvunnet, eller om våt biorest også må komme til nytte ved at det tilføres fosfor i mengder som plantene trenger.

Det er hverken i søknad eller klage redegjort for hvordan biorest skal gjenvinnes. Det er derimot opplyst at biorest skal leveres til et avfallsanlegg. Dette anlegget har ikke en gjødselabrikk per i dag. For å sikre nyttiggjøring av biorest i anleggsjord, mener vi fremdeles det er behov for kravet om at biorest ikke kan brukes på steder der det ikke vokser planter og ved jorddybder der planterøtter ikke når, og at jordblandinger med biorest ikke kan inneholde mer næringsstoff enn det plantene har behov for.

Som nevnt over har avfallsforskriften § 10A uansett krav om at bruk av matavfall som fyllmasse vil være forbudt, uavhengig av om bioresten er produkt eller avfall, slik det også er forbudt å deponere og forbrenne matavfall. Dette begrenser også bruk av biorest i anleggsjord.

4.7 Forskjellsbehandling sammenlignet med Møre og Romsdal

I fastsetting av vilkår i tillatelsen har vi forholdt oss til generell veiledning fra Miljødirektoratet. Regionale og lokale forhold er også en sentral del av vurderingsgrunnlaget, i tillegg til hva som regnes som BAT. Videre er vår erfaring fra oppfølging av andre anlegg en viktig bakgrunn for reguleringen.

Miljødirektoratet har tidligere kartlagt at det er ulikheter i vilkårsetting på avfallsanlegg og variasjon mellom fylkene. De har derfor et pågående prosjekt der det arbeides med ulike tiltak for å oppnå likere vilkår for avfallsanlegg. Prosjektet omfatter blant annet maler og bedre veiledning.

Vi kan for øvrig ikke uttale oss om hvilke vurderinger som er gjort av andre statsforvaltere, inkludert vurdering av lokale og regionale forhold.

4.8 Gebyrstørrelsen

BIR AS er ilagt gebyr for saksbehandling som tilsvarer sats 3. Veiledende tidsbruk for sats 3 er 5



ukeverk, og at dette typisk skal brukes i saker som gjelder tillatelser med ordinær høring og endring av tillatelser som følge av nytt BREF-dokument med påfølgende BAT-konklusjoner.

Vi har brukt minst så mye tid som gebyrstørrelsen reflekterer, kun på behandling av BIR AS sin søknad. Som det fremgår i klagesaken har det vært mange kompliserte forhold å vurdere i denne konkrete saken, som har krevd mye arbeid for mange hos Statsforvalteren. Det har også vært avholdt flere møter med BIR AS som har krevd forberedelse. Dersom vi skulle regnet med all tid som er gått med til behandling av søknaden fra BIR AS, burde gebyret heller vært større enn lavere.

Det har vært behov for generell veiledning om regulering av biogassanlegg. Tid til dette er ikke regnet med i gebyrgrunnlaget. Dette ville i tilfelle langt overskredet sats 3.

Vi viser til begrunnelsen i vedtaket og vurderingene over, og finner ikke grunn til at klagen skal til tas følge på dette punktet.

4.9 Konklusjon

På de fleste punkt finner Statsforvalteren ikke grunn til å ta klagen til følge, med noen unntak der dette er særskilt omtalt. Konklusjonen går frem under hvert avsnitt. For punkt som ikke er særskilt omtalt viser vi til begrunnelsen for vedtaket.

Vi legger til grunn at klageinstansen gjør en samlet vurdering av alle vilkårene. Vi oversender klagesaken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33.

Med hilsen

Gunnar Hæreid
ass. Statsforvalter

Aslaug Aalen
miljødirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1. Klage fra BIR AS på tillatelsen
2. Oversendingsbrev og tillatelse gitt BIR AS (Siste vedlegg «Notat», s. 35-37; hele vedlegget, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.)
3. Søknad om tillatelse fra BIR AS, inkludert luktvurdering som ble sendt som tilleggsdokumentasjon
4. Notat innsendt fra BIR AS om utsortering av fremmedstoffer, inkludert plast
5. Merknad fra BIR AS på saksbehandlingen og klage på gebyret
6. Notat utarbeidet av Statsforvalteren i Vestland om fosforsituasjonen

Kopi til:

BIR RESSURS AS BIOGASSANLEGG

Postboks 6004

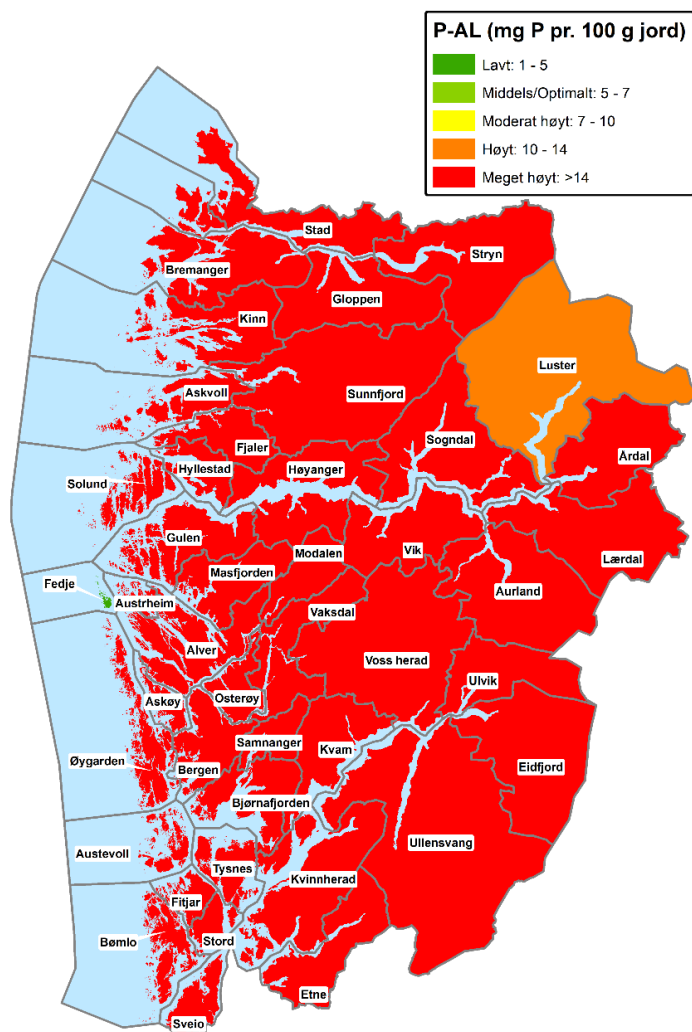
5892

BERGEN

Fosforsituasjonen i landbruket i Vestland og for Voss (vedlegg 6)

P-AL-verdien er et mål på innholdet av plantetilgjengelig fosfor i jorda. P-AL oppgis som mg P/100 g jord. Det er store reserver av fosfor i landbruksjorda i vårt fylke, dette gjenspeiles i høye P-AL-verdier. Dette er illustrert i figuren under. Jord med høye P-AL-verdier utgjør en betydelig forurensningskilde for vann og vassdrag. Videre er gjødsling av jord med høye P-AL er sløsing med fosfor som ressurs.

P-AL 5-7 anses som optimalt nivå når det skal tas hensyn til både plantedyrking og miljø. Ved dette nivået anbefales det å gjødsle korn og gras etter balanse, det vil si gjødsle med like mye fosfor som det som fjernes med avlingen. Ved P-AL 7-14 kan jorda dekke en del av plantenes behov, og ved P-AL >14 kan jorda dekke hele fosforbehovet. For at fosforinnholdet i jorda skal nærme seg det optimale nivået, anbefales det svakere fosforgjødsling ved P-AL høyere enn 7. Ved P-AL over 14 er anbefalingen at fosforgjødsling kan utelates helt.



Figur 1 P-AL situasjonen i Vestland

Figuren viser at P-AL-tallet i landbruksjorda som det er tatt jordprøver fra i gjennomsnitt er over 14, dvs meget høyt, i alle kommuner i Vestland med unntak av en kommune. Bakgrunnen for disse høye tallene er mye husdyr i forhold til tilgjengelig areal som resulterer i bruk av mer fosfor enn behovet. Dette er illustrert i gjødslingsplanen vist under for et eksempelbruk i Vestland. I dette eksempelet er P-AL-nivået i jorda 16. Ut fra dette er det beregnet et behov for fosfor på 0,7 kg/daa. Det er likevel tilført 3 kg fosfor/daa. Det er brukt OPTI-NS kunstgjødsel som ikke inneholder fosfor. OPTI-NS inneholder nitrogen, som det er behov for tilførsel av (ikke nok i husdyrgjødsel).

Jordanalyse 2019: pH=5,4	P-AL=16	K-AL=20	Ca-AL=58	Mg-AL=16	Leire=0	Mold=4
Beregnet 2023: pH=5,3		K-AL=20				
Forgrøde: Eng, 2gj./2sl.		Avling: 800	Behov	N: 22,4	P: 0,7	K: 15,3 S: 3,0
			Tilført	N: 23,2	P: 3,0	K: 17,0 S: 2,2
		Husdyrgjødsel	Tot-N	N: 17,0		
Vår				Etter 1. høsting		
3 tonn Blautgjødsel, storfè				2 tonn Blautgjødsel, storfè		
35 kg OPTI-NS™ 27% (4S)				25 kg OPTI-NS™ 27% (4S)		

På det tidspunktet vi gav tillatelsen (november 2024) åpnet likevel gjødselvarerforskriften opp for å tilføre 3.5 kg fosfor/daa fra husdyrgjødsel. I tillegg var det ingen reguleringer, dvs fri bruk, av fosfor gjennom kunstgjødsel (mineralgjødsel).

På tross av at det på mange av gårdsbruk i Vestland ikke er behov for tilførsel av fosfor gjennom kunstgjødsel har dette likevel skjedd. Dette er særlig en utfordring i områder med behov for kalium (myrjord eller sein vår), da det har det vært dyrt og/eller vanskelig å få fatt i mineralgjødsel med nitrogen og kalium, men uten fosfor. Noen har også brukt kunstgjødsel med fosfor av gammel vane.

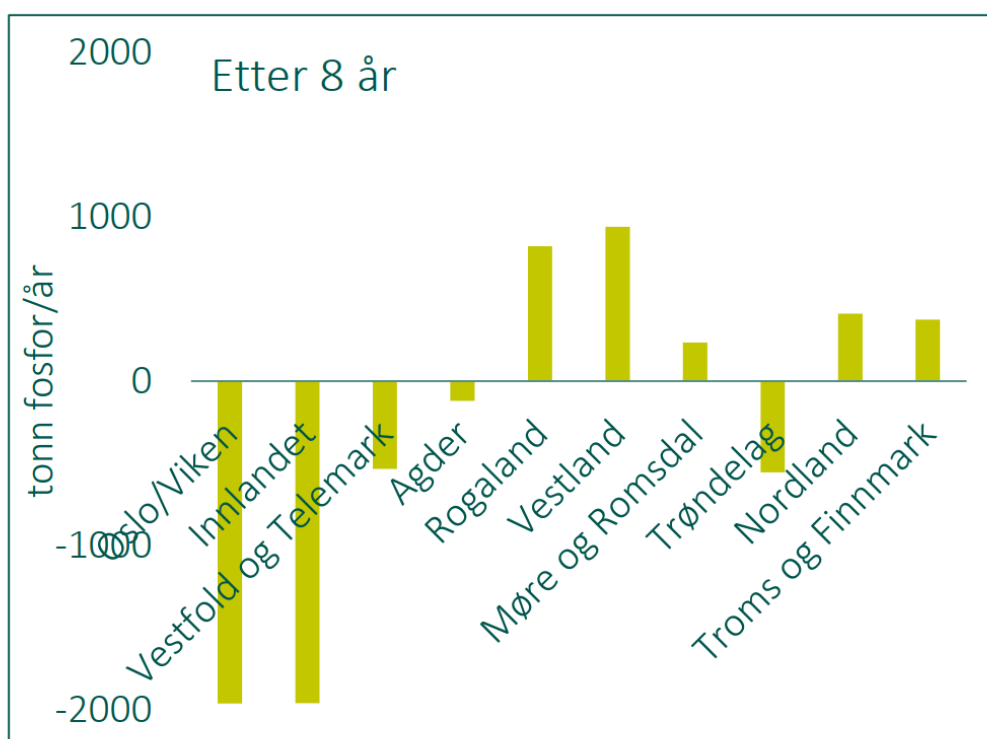
Februar 2025 ble det vedtatt nye forskrifter for fosforbruk gjennom gjødselbruksforskriften og gjødselvarerforskriften. Gjødselbruksforskriften fastslår at grenseverdien for gjødsling skal reduseres i en gradvis nedtrapping fra 2027 til 2033. Grenseverdien i 2033 er 2,3 kg fosfor/daa, og grensen gjelder for summen av fosfor fra kunstgjødsel, husdyrgjødsel og andre gjødselslag.

Samtidig er det i gjødselvarerforskriften skjerpet inn hvor mye fosfor som er tillatt i anleggsjord. Tidligere var det tillatt å blande inn 30 % gjødselvarer i en anleggsjord. I praksis kunne dette medføre at en anleggsjord i verste fall hadde opp i mot P-AL 100. Fra og med februar 2025 gjelder en P-AL-verdi på 40 i anleggsjord. Fra og med 01.01.2028 er tillatt P-AL-nivå 30, jf gjødselvarerforskriften § 29.

Husdyrgjødselen i Vestland kan sannsynligvis omfordeles og beiter utnyttes bedre, slik at en på den måten overholder de nye reglene. I tillegg må landbruksforetak i Vestland fremover bruke mineralgjødsel uten fosfor, noe som gjerne ikke er tilgjengelig i store nok kvanta i dag. Vi vurderer at det er behov for å spre husdyrgjødsel på større areal enn i dag. For en del foretak trenger mer areal enn de disponerer i dag. For andre foretak er det behov for å kjøre gjødsel til større del av leiejorda langt vekke. Det er også aktuelt å spre husdyrgjødsel på innmarksbeiter som ikke har blitt gjødsel tidligere.

Tidligere fosforgrenser i landbruket har trolig hatt mangelfull oppfølging, både fra bønder og forvaltning i alle ledd. Det er grunn til å tro at en del melkebruk med stor produksjon ikke har hatt nok spredeareal for husdyrgjødsel fra eget foretak. I spørreundersøkelse som Statsforvalteren i Vestland hadde februar 2025 blant melkebønder i fylket (inkl. foretak med svin og fjørfe) svarte 35 % enten at de hadde for lite spredeareal eller ikke visste om de hadde nok spredeareal etter gammelt regelverk før innskjerping. Blant disse er det 42 % som oppgir å ikke bruke hele spredearealet, eller som ikke oppgir areal.

Samtidig som vi skjerper inn reglene for fosforbruk, vil det bli samlet inn mer matavfall, fiskeslam, avløpsslam, fiskeensilasje og slam fra næringsmiddelindustri. Fosforet fra disse kildene er det ikke plass til på landbruksjorda i Vestland. Dette er illustrert i figuren under som viser situasjonen etter full innføring av gjødselregelverket.

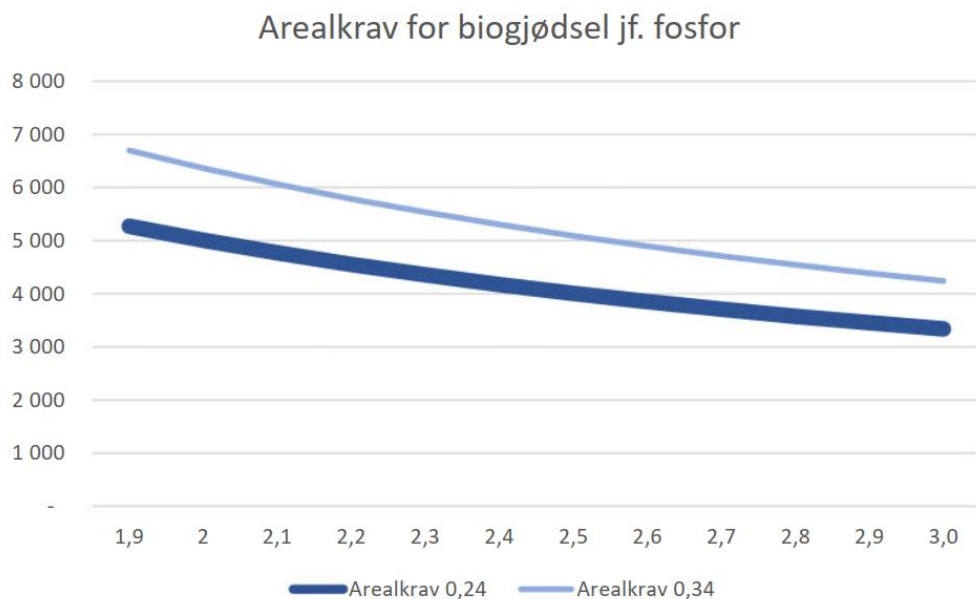


Figur 2 Fosforsituasjonen etter full innføring av gjødselbruksforskriften

Situasjonen konkret for BIR AS

BIR AS har beregnet at det i 18 000 tonn matavfall er 21 tonn fosfor og i 36 000 tonn husdyrgjødsel er det 17 tonn fosfor. Disse 21 tonnene blir altså tilført kommunen. Estimat fra BIR AS sin leverandør av separasjonsutstyr viser at flytende biogjødsel etter separering inneholde omtrent den samme mengden fosfor som husdyrgjødselen inneholdt i utgangspunktet.

Det er i overkant av 40 000 daa med fulldyrka og overflatedyrka areal i Voss herad. I søknaden er det opplyst at beite er lite aktuelt som spreieareal i Voss kommune. Det blir produsert omtrent 137 000 tonn husdyrgjødsel. Husdyra på Voss produserer ca 80 tonn fosfor årlig.



Figur 3. Arealkrav for våt biogjødsel ved ulike gjødslingsnivå med fosfor. Tjukk strek er biogjødsel med innhold av fosfor på 0,24 kg/tonn. Tynn strek er ved ei biogjødsel på 0,34 kg/tonn. X-aksen syner mengde tilført fosfor per daa, medan Y-aksen syner kva areal som krevst ved ein mengde våt bioest på 42 400 tonn.

Tall fra «Rapport for fosformengde og spredeareal til støtte for kommunene i oppfølging av gjødselbruksforskriften», laget av Landbruksdirektoratet som nylig er gjort tilgjengelig for kommunene og Statsforvalteren, viser at Voss herad samlet har ca. 11 000 da spredeareal ekstra i 2025-2026. I 2033 når regelverket er fullt innført vil kommunen mangle ca. 3 000 da spredeareal. Tallene forutsetter at alle tilgjengelige arealer gjødsles maksimalt i hht. gjødselregelverket. Beregningen er gjort uten å ta med godkjente innmarksbeiter. I søknaden er det opplyst at det er lite sannsynlig at det i særlig grad vil bli søkt om godkjenning av innmarksbeite som spredeareal i Voss herad.