

BIR RESSURS AS
Postboks 6004
5892 BERGEN

Oslo, 21.01.2026

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2025/10386

Saksbehandler:
Marita Lervik-Mthethwa

Vedtak i klagesak - biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss herad - BIR AS

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Vestland sitt vedtak, datert 20. desember 2024. Klagesaken med vedlegg ble oversendt fra Statsforvalteren 7. april 2025. Vi viser også til kommentar til oversendelse av klagesaken fra advokat Einar Bratteng ved Advokatfirmaet Berngaard AS datert 6. mai 2025, og foreløpige svar på klagen datert 13. mai, 21. oktober og 15. desember 2025.

Vedtak

Miljødirektoratet endrer Statsforvalterens vedtak.

- Vilkåret i tredje avsnitt under punkt 4.1.1 i tillatelsen erstattes av følgende vilkår:

"Luktmålinger skal gjennomføres ved behov og som en del av virksomhetens driftsplan (se punkt 4.1.3 nedenfor)."

- Punkt 9.1 slettes fra tillatelsen.
- De nåværende vilkårene i tillatelsens punkt 9.2 erstattes i sin helhet med følgende vilkår:

"Før avfall blir tatt imot må den driftsansvarlige ha tilstrekkelig dokumentasjon på avfallets opphav og innhold for å kunne vurdere om avfallet er egnet for behandling ved anlegget. Dokumentasjonen skal tilpasses avfallets opphav og innhold. Før mottak av en avfallstype skal den driftsansvarlige ha gjennomført risikovurdering for håndtering av avfallstypen på anlegget. Den videre håndteringen på anlegget må basere seg på denne. "

- Følgende vilkår tas inn i punkt 9.3, tredje avsnitt:

"Dersom anlegget mottar uåpnet emballert matavfall fra næring skal emballasjen fjernes før behandlingen av matavfallet."

- Punkt 9.4 bokstav c. i tillatelsen endres til:

"Biogassanlegg, mottakshall og lager skal ha tett dekke."

- Punkt 10.4 i tillatelsen erstattes i sin helhet med følgende vilkår:

"Bioresten skal håndteres i tråd med kravene i forurensningsloven § 32, avfallsforskriften kapittel 10a og øvrig regelverk. I tråd med avfallsforskriften § 10a-13 skal behandlingsanlegg for avfall som tar imot utsortert matavfall og park- og hageavfall sørge for materialgjenvinning av dette avfallet. For at biogassproduksjon skal kunne regnes som materialgjenvinning må bioresten nyttiggjøres. Det er ikke tillatt å bruke biorest fra slikt avfall til energigjenvinning eller utfylling, med mindre unntaksmuligheten i avfallsforskriften § 10a-13 andre ledd er oppfylt.

Hvis biorest skal brukes som gjødsel, kan den driftsansvarlige kun levere ut biorest til foretak som har behov for gjødsling og der bruk av biorest erstatter annen gjødsel som ellers ville ha blitt brukt på arealet."

- Punkt 10.5 slettes fra tillatelsen.
- De nåværende vilkårene i tillatelsens punkt 14.1 erstattes i sin helhet med følgende vilkår:

"Den driftsansvarlige skal gjennomføre en luktundersøkelse i tråd med Miljødirektoratets veileder *TA 3019/2013 Regulerings av luktutslipp i tillatelser etter forurensningsloven*, vedlegg 6. Luktundersøkelsen skal dokumentere at luktgrensen i pkt. 4.1.1 i tillatelsen er overholdt.

Utredningen skal sendes Statsforvalteren innen 1 år etter oppstart av anlegget. "

- Punkt 14.2, 14.3 og 14.4 slettes fra tillatelsen.
- Stjernemarkeringen under tabell 1 og 2 i vedlegg 2 i tillatelsen endres til: "*Omfatter kildesortert matavfall". Teksten "i papirposer fra husholdninger. Matavfall som er emballert anses som blandet avfall med avfallsstoffnummer 9912, og er ikke omfattet" slettes.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fjerde ledd, jf. forurensningsloven § 11 jf. § 16.

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Vi ber Statsforvalteren om å innarbeide endringene i tillatelsen.

Bakgrunn for saken

Statsforvalteren i Vestland fattet vedtak 4. november 2024 om tillatelse etter forurensningsloven til BIR AS (BIR) for et biogassanlegg på Bjørkemoen i Voss herad. Biogassanlegget skal behandle matavfall (18 000 tonn) og husdyrgjødsel (36 000 tonn).

BIR er et interkommunalt aksjeselskap med ansvar for renovasjon i 11 kommuner i Vestland, og for håndtering av husholdningsavfall fra 10 av disse. Biogassanlegget vil først og fremst behandle matavfall fra husholdninger i BIR sine eierkommuner. Husdyrgjødsel benyttes som prosesssvann for å sikre en stabil biogassproduksjon og kommer fra 30-40 gårder innenfor en radius på ca. 50 km fra anlegget.

Biogassanlegget skal etableres på Bjørkemoen, et industriområde som er regulert til flere formål, inkludert renovasjonsanlegg. Det ligger også et deponi og sandtak på området. Nærmeste bolig ligger ca. 400 m fra anlegget, og noen flere boliger ligger 500-600 m fra anlegget. Anlegget hadde planlagt oppstart med funksjonstester i oktober 2025, og vanlig drift i desember 2025.

Anlegget er omfattet av industriutslippsdirektivet (IED) og BAT-konklusjonene for avfallsbehandling. BAT-konklusjonene inkluderer bindende utslippsgrenser for utslipp til luft og vann. Virksomheten skal ikke ha utslipp til vann, men utslipp til luft.

Statsforvalteren i Vestland har tidligere erfaringer med at andre biogassanlegg i regionen ikke overholder vilkår, og at store mengder biorest har hatt for lav kvalitet til at den kan benyttes som gjødsel eller jordforbedringsprodukt. Statsforvalteren har vært opptatt av at nye biogassanlegg som etableres i regionen blir tilstrekkelig regulert, for å unngå forurensningsutfordringer.

For å forebygge at biogassanlegget bryter krav i gjeldende regelverk, inkludert krav i avfallsforskriften kapittel 10a om materialgjenvinning og regelverk for produksjon og bruk av gjødselvarer, har Statsforvalteren tatt inn flere detaljerte krav i tillatelsen til BIR. Disse gjelder hovedsakelig krav knyttet til mottakskontroll av inngående avfall til biogassanlegget, og kvalitet på, og videre bruk av, biorest. Statsforvalteren har også stilt krav om flere utredninger av forhold relatert til kravene i tillatelsen. Statsforvalteren har i samme periode gitt tillatelse til biogassanlegget til Renevo på Stord. Renevo klaget på vedtaket 16. desember 2024. Klagen ble oversendt til Miljødirektoratet 7. april 2025 og har blitt behandlet parallelt med denne saken.

Samtidig som Statsforvalteren i Vestland arbeidet med tillatelsene til BIR og Renevo utviklet Miljødirektoratet en ny mal for tillatelser til avfallsanlegg. Flere av statsforvalterembetene bidro i utforming av den nye malen, inkludert Statsforvalteren i Vestland. Malen ble delt med Statsforvalterne 20. januar 2025, altså etter at Statsforvalteren hadde fattet vedtak i denne saken.

I vedtaket om tillatelse viser Statsforvalteren til pågående revisjon av gjeldende gjødselwareforskrift. Forskriften er nå erstattet av to nye forskrifter; forskrift om produksjon, omsetning og import av gjødselvarer av organisk opphav og visse uorganiske gjødselvarer (gjødselwareforskriften) og forskrift om lagring og bruk av gjødselvarer. De nye forskriftene trådte i kraft 1. februar 2025.

Klagers argumenter

BIR AS (BIR) klaget på vedtaket om tillatelse 20. desember 2024. Virksomheten mener at flere av vilkårene i tillatelsen er ugyldige basert på ulike rettslige grunnlag, og at vedtaket er mangelfullt begrunnet, mangelfullt utredet og at det er manglende drøftelse av forholdsmessighet.

BIR klager på at bioresten er definert og regulert som avfall og ikke produkt, og mener at Statsforvalteren går for langt i å regulere innholdet i og bruken av bioresten. Videre mener virksomheten at flere av vilkårene i tillatelsen er uforholdsmessig tyngende i forhold til det som ønskes oppnådd, og at de ikke ivaretar hensynet til rimelig grad av forutsigbarhet for forurensere. De mener også at flere av vilkårene innebærer usaklig forskjellsbehandling mellom BIR og andre biogassanlegg, og at Statsforvalteren har tolket og implementert BAT-konklusjonene for avfallsbehandling feil når det gjelder krav til forhåndsdokumentering og mottakskontroll.

Ifølge BIR vil vilkårene i tillatelsen samlet medføre en økonomisk belastning på minst 100 millioner kroner over en femårsperiode. Dette i form av tapte inntekter i forbindelse med behandling av utsortert matavfall i plastposer fra andre kommuner og matavfall fra næring (30 millioner), bortfall av inntekter fra salg av biogass produsert basert på dette avfallet (27 millioner), transport av biorest til Østlandet eller utlandet (39 millioner) og etablering av ny industri for reduksjon av fosfor i den våte bioresten (20-100 millioner). En oversikt over de konkrete vilkårene som er påklaget følger nedenfor.

Vilkår knyttet til lukt

BIR klager på tillatelsens punkt 4.1.1 med vilkår om årlig måling av luktutslipp. Virksomheten skriver at en luktmåling koster anslagsvis 85 000 kroner, og mener at årlige luktmålinger er for hyppig og at kravet er satt uten faglig begrunnelse. BIR mener at kravet er uforholdsmessig tyngende i forhold til den miljøeffekt som oppnås og at vilkåret innebærer usaklig forskjellsbehandling fordi andre biogassanlegg ikke har tilsvarende krav. De mener at behovet for måling av lukt er ivaretatt gjennom internkontrollen som vil være basert på en risikobasert tilnærming, men at dersom det må stilles krav om målinger av luktutslipp bør hyppigheten reduseres til eksempelvis hvert tredje år.

BIR klager også på vilkår om utredning av utslipp til lukt, inkludert indikatorgasser (punkt 14.1). Virksomheten skriver at en slik utredning er svært kostnadskrevende, og mener at bruk av indikatorgasser ikke er godt egnet som målemetodikk for luktutslipp fordi slike målinger kun kan gjennomføres ved utslippspunkter og dermed ikke er dekkende for luktproblematikk fra biogassanlegg. BIR mener også at metoden ikke er godt nok utprøvd, og at det derfor er urimelig at de blir pålagt å utrede metoden som et ledd i å innføre dette kravet for bransjen.

Virksomheten anfører at kravet er urimelig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd, og at det utgjør usaklig forskjellsbehandling.

Rammer og vilkår knyttet til type avfall BIR kan motta

BIR klager på tillatelsens punkt 1 og 9.3 jf. vedlegg 2 tabell 1 og 2 som regulerer hvilke typer avfall virksomheten kan motta, lagre og behandle. Tabellen viser at BIR kan ta imot kildesortert kjøkken- og matavfall fra stor- og småhusholdning, samt husdyrgjødsel. Det er presisert at første punkt omfatter kildesortert matavfall i papirposer fra husholdninger. Det er videre presisert at matavfall som er emballert anses som blandet avfall, og derfor ikke er omfattet av tillatelsen.

BIR mener at vilkåret innebærer at de ikke kan ta mot matavfall fra næringskunder, og at denne begrensningen er ubegrunnet. De oppga i søknaden at de ønsket å ta imot avfall med EAL-kode 200108, som også inkluderer husholdningslignende matavfall. BIR ønsker å ha muligheten til å benytte restkapasitet på anlegget til å behandle matavfall fra næring.

Videre mener BIR at begrensningen om at de ikke kan motta emballert matavfall også er ubegrunnet. BIR har et forbehandlingsanlegg som avemballerer matavfall, og stiller spørsmål ved om Statsforvalteren ikke har hensyntatt dette.

BIR klager også på vilkåret om at de kun kan motta matavfall som er levert i papirposer. BIR mener at dette er begrensende og konkurransesvekkende, fordi det innebærer at de ikke kan behandle matavfall fra kommuner som bruker poser av andre materialer enn papir. Dette kan medføre tapte inntekter for BIR, inntekter som kan være nødvendige for å unngå at virksomheten driver med underskudd. Virksomheten viser til at anlegget vil ha en forbehandlingsenhet som utsorterer plast og andre urenheter i avfallet. De anfører at andre biogassanlegg ikke har tilsvarende begrensninger og at vilkåret derfor utgjør usaklig forskjellsbehandling og er uforholdsmessig tyngende. BIR mener at en eventuell begrensning som gjelder posetype for innsamling av matavfall bør reguleres gjennom forskrift, og ikke som vilkår i en tillatelse.

Krav om forhåndsdokumentering og mottakskontroll

BIR anfører at kravene til forhåndsdokumentasjon i tillatelsens punkt 9.2 er unødvendig omfattende, uforholdsmessig tyngende, mangler en miljømessig begrunnelse og utgjør usaklig forskjellsbehandling. De mener også at Statsforvalteren har tolket BAT-konklusjonene for avfallsbehandling feil, og viser til at BAT er basert på en risikobasert tilnærming og ikke inneholder konkrete minstekrav.

Krav til analyser av tungmetaller, miljøgifter og plantenæringsstoffer i kildesortert matavfall er ifølge klager svært omfattende. Fordi kildesortert matavfall er inhomogent må primærprøven være stor, og må homogeniseres før man kan ta ut en representativ prøve. Vanligvis vil analyse av prøver ta 1-3 uker, og avfallet kan ikke lagres i påvente av resultatet. BIR anfører at en slik prøve ikke vil gi nyttig informasjon hverken for driften, utslipp eller for kvaliteten på bioresten.

Videre anfører BIR at de detaljerte kravene til mottakskontroll ikke tar hensyn til at BIR sitt anlegg vil ha en forbehandlingsenhet som skal sikre at fremmedlegemer fjernes fra det innkomne avfallet. De viser til at de i søknaden har beskrevet at de vil etablere rutiner for mottakskontroll og stikkprøvetaking, men det er ikke lagt opp til like omfattende krav som de som er stilt i tillatelsen, inkludert krav om representative prøver.

BIR mener at kjemiske analyser av miljøgifter og tungmetaller bør gjennomføres på sluttproduktet, eller etter forbehandlingen før husdyrgjødsel blandes inn. Å sette krav til forhåndsdokumentasjon av husdyrgjødsel mener BIR er unødvendig omfattende. De viser til kriterier for kompensasjon for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg hvor det uansett vil gjennomføres prøver for å dokumentere størrelsen på kompensasjonen. Videre viser de også til at husdyrgjødsel kan nyttiggjøres av bonden direkte, uten forbehandling, uten krav knyttet til innhold av tungmetaller eller miljøgifter. BIR viser også til krav i gjødselvarerforskriften om grenseverdi for tungmetaller for råvarer som skal behandles i biogassanlegg og benyttes i gjødselvarer.

BIR mener at kravene til forhåndsdokumentering og mottakskontroll bør utformes mer dynamisk og risikobasert, og med utgangspunkt i internkontrollen. De har inkludert et eget forslag til omskriving av punkt 9.2.

Videre klager BIR på de to første avsnittene i punkt 9.3 om mottak av avfall. De foreslår at hele første avsnitt og kravet om forhåndsdeklarerer i andre avsnitt fjernes. Dette med bakgrunn i at de mener at kravet om forhåndsdeklarerer ikke er begrunnet i vedtaket, og at de ikke mener at dette er nødvendig som et generelt krav. BIR mener at hensynet er ivaretatt gjennom rutiner for internkontroll, som tilsier at det kan være nødvendig med forhåndsdeklarerer av enkelte fraksjoner. I tillegg anfører klager at andre sammenlignbare anlegg ikke har tilsvarende krav, og at vilkåret dermed utgjør forskjellsbehandling.

BIR klager på tillatelsens punkt 14.4 om utredning av mottakskriterier, som skal danne grunnlag for grenseverdier for plast, urenheter, tungmetaller og miljøgifter. Utredningen skal også omfatte regler for prøveuttak, analysehyppighet, parametere og metoder som avfallsprodusenten skal forholde seg til når de sender inn en deklarasjon. BIR viser til at de allerede har avgrensninger i tillatelsen knyttet til avfallstyper, aktiviteter, mengder og lagringstider, og at anlegget vil ha et eget forbehandlingstrinn som avemballerer matavfallet. Virksomheten fremhever at de skal motta kildesortert matavfall, og at de har begrenset med mulighet til å påvirke innholdet utover holdningskampanjer retter mot husholdningene. BIR understreker at de fortløpende vil analysere resultater, bioresten og biogassen. Virksomheten mener at kravet er uforholdsmessig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd, at det er et uvanlig bransjekrav, og at det utgjør usaklig forskjellsbehandling.

Krav til bruk av biorest

BIR mener at hele punkt 10 i tillatelsen om biorest er ugyldig og bør strykes, fordi det bygger på feil grunnlag når det gjelder at bioresten er avfall, at hensynet til forurensning er ivaretatt gjennom gjødselregelverket, og at påstanden om overskudd av fosfor i Vestland ikke gjelder for Voss.

De mener at bioresten ikke er næringsavfall, men produkt, og har i klagen lagt ved en End-of-waste-vurdering fra Advokatfirmaet Berngaard hvor de argumenterer for at bioresten tilfredsstiller alle kriteriene for avfallsfasens opphør i forurensningsloven § 27. BIR viser til at Statsforvalteren har vektlagt opplysninger i søknaden om at virksomheten planla å betale mottakerne for at de skulle ta imot den faste bioresten. Denne informasjonen tilsier at vilkåret

om at avfallet kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel ikke er oppfylt, og at bioresten dermed ikke har opphørt å være avfall. I vedlegg til klagen, med tittelen "BIR biogassanlegg – Nye opplysninger til Statsforvalteren i Vestland" viser imidlertid BIR til at de har inngått avtaler med to aktører om avsetning av bioresten. BIR mener derfor at bioresten har opphørt å være avfall, og at Statsforvalteren derfor ikke kan regulere videre bruk av bioresten på måten de har gjort i tillatelsen.

Videre mener BIR at Statsforvalteren har gått for langt i å regulere innhold i, og videre bruk av, bioresten. Dette gjelder krav knyttet til hvordan bioresten kan brukes i jordblandinger, og krav om dokumentasjon fra sluttbruker. De skriver at ingen biogass- eller komposteringsanlegg har rapporteringskrav for innhold av nitrogen, fosfor, tungmetaller, miljøgifter, plast og andre urenheter, men at disse istedenfor inneholder henvisning til gjeldende gjødselregelverk. BIR mener at Statsforvalteren ikke har anledning til å stille krav for å ivareta hensynet til forurensning fordi dette hensynet er ivaretatt gjennom gjødselregelverket. Videre mener virksomheten at Statsforvalteren går utover sin myndighet gjennom regulering av innhold i og bruk av bioresten slik de har gjort i punkt 10 i tillatelsen.

Klager viser til at Statsforvalteren begrunner vilkårene knyttet til videre bruk av bioresten med en generell påstand om at fosfornivået i jorda i Vestland er for høyt, og at dersom man bruker mer enn det planter kan ta opp er bruken ikke å anse som materialgjenvinning. BIR mener at påstanden om fosforoverskudd ikke gjelder for Voss, og viser til et notat utarbeidet av Rådgivende Biologer AS om fosforkonsentrasjoner i vassdrag i Voss herad datert 17. desember 2024. Notatet viser at av de 87 vannforekomstene i Voss som er kartlagt for total-fosfor er 94 % i tilstandsklasse god eller svært god med tanke på næringsbelastningen for fosfor.

BIR klager på kravet i tillatelsens punkt 14.2 om at BIR skal legge en plan for produktutvikling av den faste bioresten til et gjødselprodukt. BIR mener at bioresten, både den faste og den flytende, er å anse som produkt allerede, og at kravet dermed ikke er gyldig. Videre mener virksomheten at kravet er uvanlig for bransjen, og at det dermed utgjør usaklig forskjellsbehandling, og at kravet er uforholdsmessig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd. Samtidig understreker BIR at de kontinuerlig vil arbeide med produktforbedring for å tilpasse seg marked og etterspørsel.

BIR klager på tillatelsens punkt 14.3 om krav om utredning av reduksjon av innhold i fosfor i den våte bioresten, innen et år etter at mottak av avfall har startet. Virksomheten mener at dette kravet er urimelig. De skriver at en slik utredning vil kreve bruk av konsulenter for å kartlegge mulig teknologi, aktører, logistikk og eventuell prosjektering og utbygging av fasiliteter. BIR anslår at et slikt konsulentoppdrag vil koste anslagsvis 500 000 kroner, og at eventuell prosjektering av fasiliteter og utbygging kan koste mellom 20 og 100 millioner i etableringskostnader. Videre viser virksomheten til at de mener at det er udokumentert at det er et fosforoverskudd i Voss, og at Statsforvalteren ikke har anledning til å stille krav utover det som fremgår av gjeldende gjødselregelverk. Virksomheten anfører at kravet er urimelig tyngende i forhold til hva som ønskes oppnådd, at det er et uvanlig bransjekrav, og at det utgjør usaklig forskjellsbehandling.

Anførsler om forskjellsbehandling og Miljødirektoratets veiledning

BIR anfører at det foreligger usaklig forskjellsbehandling mellom BIR sin tillatelse og andre tillatelser til biogassanlegg. De viser til tillatelser gitt til Vest Biogass AS i september 2022, Havila Biogass AS i mai 2024 og Ductur Sunndal AS i november 2022, og at disse tillatelsene ikke inneholder egne bruksvilkår for bruk av bioresten, eller tilsvarende strenge og detaljerte krav til mottakskontroll som det BIR har fått. Virksomheten anfører at denne forskjellsbehandlingen ikke er redegjort for og er konkurransevridende.

I brev datert 24. mars 2025 omtaler BIR det de mener er kritikkverdige forhold i saksbehandlingen knyttet til Statsforvalterens behandling av tillatelsen til anlegget. BIR mener at Statsforvalteren har utformet tillatelsen basert på forventninger til kommende regelverk, og at de har vært klar over at det gjeldende regelverket ikke ga tilstrekkelig hjemmel for å regulere de miljøutfordringene Statsforvalteren mener at foreligger. Dette gjelder spesielt overgjødning med nitrogen og fosfor i jordbruket. Videre viser BIR til korrespondanse mellom Statsforvalteren og Miljødirektoratet som de har fått innsyn i, og mener at denne er høyst uvanlig, ikke i tråd med god forvaltningspraksis, og at et samarbeid mellom forvaltningen og en klageinstans i realiteten tar bort en reell klageadgang.

Anførsel om manglende dokumentasjon og vurdering av forholdsmessighet

BIR anfører at det foreligger saksbehandlingsfeil ved vedtaket. Dette gjelder Statsforvalterens påstand om et overskudd av fosfor i hele Vestland, som BIR mener at ikke er dokumentert. BIR mener at tillatelsen inneholder strenge og inngripende krav, og at Statsforvalteren ikke har vurdert forholdsmessigheten mellom miljøeffekten som ønskes oppnådd og kostnadene vilkårene medfører.

Gebyr

I overnevnte brev viser BIR til at gebyrsatsen for behandling av søknaden ble økt fra 112 300 kroner (gebyrsats 4) som opprinnelig varslet, til 194 600 kroner (gebyrsats 3), fordi saksbehandlingen hadde tatt mer tid enn opprinnelig antatt. BIR mener at den lange saksbehandlingstiden bør gi dem et lavere gebyr, ikke høyere, og mener at den ekstra tiden er brukt på utvikling av regelverk og ikke er relatert til behandlingen av BIR sin søknad. De ber derfor om at Statsforvalteren foretar en ny vurdering av fastsatt gebyr.

Anmodning om klargjøring

I klagen viser BIR til at det i Statsforvalterens vedtak står at det ikke er tillatt å levere biorest til energigjenvinning, med henvisning til avfallsforskriften kapittel 10a-3i). BIR mener at det i forskriften fremgår at behandlingsanlegg som mottar utsortert matavfall skal sørge for materialgjenvinning av dette. Videre viser de til §10a-7 andre ledd hvor det står at dette kravet ikke gjelder for avfall som er uegnet for materialgjenvinning. BIR skriver at de antar at det er forskriften som gjelder, men ber likevel om en klargjøring.

Merknader til klageoversendelsen

Kommentarer til klageoversendelsen fra Advokatfirmaet Berngaard AS

I brev datert 6. mai 2025 har advokat Einar Bratteng ved Advokatfirmaet Berngaard AS oversendt kommentarer til Statsforvalterens oversendelse av klagen til Miljødirektoratet. Vi oppsummerer kommentarene under og viser for øvrig til brevet.

I brevet stiller Bratteng spørsmål ved om Miljødirektoratet er egnet klageinstans for klagen, fordi Miljødirektoratet har hatt "omfattende korrespondanse og kontakt" med Statsforvalteren før tillatelsen ble gitt. Bratteng anfører at siden BIR ikke har stilt krav om at saken behandles av Landbruksdirektoratet som setteinstans, stiller saken høye krav til Miljødirektoratets klagebehandling og at anførslene fra BIR gis en reell vurdering. Videre argumenter Bratteng for at bioresten er å anse som et biprodukt eller har opphørt å være avfall.

Bratteng mener at Statsforvalteren mangler både kompetanse og hjemmel i forurensningsloven for en rekke av vilkårene som er fastsatt i tillatelsen. Ifølge Bratteng faller forurensning fra gjødselvarer og produkter utenfor forurensningsmyndighetens kompetanse. Han mener videre at vedtaket til Statsforvalteren bærer preg av manglende rolleforståelse, og at de forsøker å bruke hjemlene i forurensningsloven for å kompensere for det de mener er svakheter i gjødselregelverket og/eller landbruksmyndighetene i deres oppfølging av dette.

Bratteng anfører også at vedtaket baserer seg på utenforliggende hensyn, inkludert forurensningsfare som skriver seg fra jordbruksvirksomhet og utilstrekkelighet ved gjødselregelverket. Denne forurensningsfaren har ikke sammenheng med BIR sin virksomhet, og Statsforvalteren er derfor utenfor hva forurensningsloven gir hjemmel til å regulere. Videre er Statsforvalterens påstand om at det er større risiko knyttet til fosfor på Vestlandet udokumentert og dersom Miljødirektoratet skal bygge sin avgjørelse på disse påstandene må de miljø- og jordbruksfaglige vurderingene dokumenteres.

Bratteng anfører at måten Statsforvalteren har regulert bruken av bioresten på i tillatelsen er en form for indirekte regulering. Han viser til at forurensningsmyndigheten kan gi tillatelse til forurensende virksomhet, som her er BIR, og at det ikke kan stilles krav til videre bruk av bioresten hos en tredjepart.

Avslutningsvis skriver Bratteng at Statsforvalterens vedtak reiser prinsipielle spørsmål knyttet til rekkevidden av forurensningsmyndighetens kompetanse og hjemmelsgrunnlag i forurensningsloven.

Merknader til klagen

Uttalelse til klagen fra Voss herad

Voss herad, ved byggesaksavdelingen, leverte en høringsuttalelse til klagen. Uttalelsen ble levert til Statsforvalteren og er datert 28. februar 2025. Voss herad anser biogassanlegget og bioparken som et av de viktigste utviklingsprosjektene i Voss herad, og understreker viktigheten av initiativet som et viktig klima- og miljøtiltak. De påpeker særlig klimanytten biogassanlegget vil ha

for landbruket. Kommunen støtter BIR i at bioresten bør vurderes basert på kvaliteten som gjødselprodukt, og ikke defineres som avfall i tillatelsen. De mener at kvalitet og videre bruk er godt ivaretatt i gjødselregelverket. Videre skriver de at det ikke finnes bevis for en prekær fosforsituasjon i Vossavassdraget som krever regulering etter forurensningsloven, og mener at biogassanlegget på Voss ikke bør reguleres strengere enn andre sammenlignbare anlegg.

Statsforvalterens merknader til klagen

Vilkår knyttet til lukt

Statsforvalteren viser til erfaringer med andre biogassanlegg hvor lukt ikke er godt nok kontrollert og fulgt opp av driftseier. De mener derfor at det er spesielt viktig med tett oppfølging og jevnlig målinger av lukt de første driftsårene, for å raskt avdekke eventuelle feil ved luktreanseanlegg og operatørenes drift av dette. Dette også for at anlegget skal kunne benytte seg av reklamasjonsrett dersom det viser seg å være feil ved anlegget.

Videre viser Statsforvalteren til at det tidligere har vært utfordringer med lukt fra avfallsdeponiet som er lokalisert på nabotomten til biogassanlegget til BIR, og at klager på lukt også kom fra beboere i Voss sentrum i den perioden. Dette mener Statsforvalteren viser at potensielle luktp problemer ved anlegget til BIR vil kunne ramme Voss sentrum. Statsforvalteren mener derfor at det er nødvendig med strenge vilkår som sikrer god drift for å unngå lukt.

Statsforvalteren mener at indikatorgasser er en effektiv måte å gjennomføre raske målinger på for å kontrollere at luktrensingen fungerer som den skal. De viser til en rapport fra Nemko Norlab, og et vedlegg til søknad for et annet biogassanlegg utarbeidet av luktrådgivningsfirmaet Recul AS, som viser korrelasjoner mellom indikatorgasser og utslipp. Statsforvalteren mener derfor at det finnes et godt nok grunnlag for at BIR skal kunne benytte denne metoden også i sin luktutredning. Statsforvalteren mener at måling av indikatorgasser vil forbedre BIR sitt arbeid med lukthåndtering og redusere risiko for luktutslipp. De understreker at de i tillatelsen ikke har fastsatt hvor ofte det skal gjøres målinger av indikatorgasser, men at BIR ifølge punkt 14.1 i tillatelsen selv skal lage et forslag til program for luktutslipp og målinger av indikatorgasser.

Rammer og vilkår knyttet til type avfall BIR kan motta

Statsforvalteren leste søknaden fra BIR som at det ble uttrykt eksplisitt at det kun skulle mottas kildesortert matavfall fra husholdninger i papirposer for å sikre best mulig kvalitet på bioresten. Statsforvalteren viser også til at Voss herad uttalte ved høringen av søknaden at de anser god kvalitet på bioresten som et tema de tillegger stor betydning, og at de var positive til at BIR hadde lagt sine garantikrav på et nivå som var strengere enn gjeldende gjødselvareforskrift. Voss herad mente at dette var et viktig tiltak for å sikre matjordkvaliteten over tid, for å unngå akkumulering av plast og tungmetaller.

Statsforvalteren anser klagepunktet som gjelder posetype for matavfallet som en endring av søknaden som ikke ble hørt på behandlingstidspunktet. De har derfor sendt klagen til kommunen og bondeorganisasjonene på Voss for uttalelse. Fordi de ikke mottok kommentarer på dette punktet spesielt anser de endringen som tilstrekkelig hørt, og er åpne for at

begrensningen i mottak kan endres på dette punktet. Dette hovedsakelig fordi innsamling av matavfall i plastposer er en etablert løsning i mange områder, og at de derfor finner det urimelig å avslå dette. De vurderer også at kildesortert matavfall fra næring ikke vil inneholde mer plast enn husholdningsavfallet, og at dette derfor også kan tillates.

Statsforvalteren foreslår at stjernemarkeringen i tillatelsens vedlegg 2, tabell 1 og 2 endres, ved at "i papirposer fra husholdninger" strykes. Denne endringen vil åpne for at BIR kan motta kildesortert matavfall både fra husholdninger og næring. Når det gjelder emballert matavfall fra næring vurderer de at dette ikke kan anses som kildesortert, og fastholder at BIR derfor ikke kan motta denne fraksjonen. Statsforvalteren viser til et notat utarbeidet av Advansia, med vurdering av analyser av forbehandlet matavfall fra næring, som var pakket i plast eller papirposer. Notatet er datert 26. januar 2024, og ble oversendt fra BIR til Statsforvalteren 31. januar 2024, etter at søknaden om tillatelse var hørt. Notatet viser at plastinnholdet i det analyserte avfallet er før høyt til å tilfredsstille kravene i gjødselregelverket (både det som var gjeldende på det tidspunktet, og foreslått nytt regelverk), og dermed vil måtte fortynnes med annet matavfall for at bioresten skal kunne brukes som gjødsel.

Krav om forhåndsdokumentering og mottakskontroll

Statsforvalteren har erfaring med at ulike typer biologiske behandlingsanlegg ikke er bevisste nok på hva de tar inn på anlegget, noe som har medført at store mengder kompost er kassert – enten deponert eller blandet ut og brukt ulovlig. Dersom krav om prøvetaking kun stilles for sluttproduktet slik som BIR ønsker, og prøvene avdekker at kvaliteten er for lav til at bioresten kan nyttiggjøres, så er det for sent å løse problemet. Med bakgrunn i dette mener Statsforvalteren at god kontroll på inngående avfall er nødvendig for å sikre at bioresten har en god nok kvalitet til å nyttiggjøres, og at kravene i tillatelsen derfor er rimelige.

Når det gjelder krav til prøvetaking vurderer Statsforvalteren at det ikke er nødvendig å etablere store lager for ulike fraksjoner i påvente av analyseresultat, slik BIR har omtalt i klagen. Statsforvalteren mener at fremskaffing av forhåndsdokumentasjon kan organiseres på ulike måter, for eksempel ved at gjøres en kartlegging ved oppstart av mottak av en ny avfallstype eller fra en ny leverandør. Dersom det er lite variasjon trengs færre prøver, og det er ikke nødvendig å ta målinger av hvert lass, men dokumentasjonen må være tilstrekkelig til at en kan konstatere at det representerer avfallet.

Statsforvalteren vurderer at krav om forhåndsdokumentasjon av avfall er i tråd med BAT-konklusjonene for avfallsbehandling og at kravstillingen er innenfor rammene av § 16 i forurensningsloven.

Når det gjelder BIRs påstand om høye kostnader og forskjellsbehandling sammenlignet med andre sammenlignbare anlegg mener Statsforvalteren at kravene i den nye gjødselvareforskriften også omfatter krav til dokumentasjon og representativ prøvetaking, og at kravene i tillatelsen derfor ikke vil innebære særlig ekstra kostnad utover det som anleggene allerede vil være forpliktet til gjennom gjødselvareforskriften.

Statsforvalteren anerkjenner at det kan reises spørsmål om hvorvidt det er nødvendig å stille disse kravene i tillatelsen siden de også følger av gjødselvarerforskriften. De mener imidlertid at de ikke kan forvente at Mattilsynet fører tilsyn med saker som primært er begrunnet med forurensningshensyn. Statsforvalteren har derfor tatt kravene inn i tillatelsen, slik at de skal kunne føre tilsyn med kravene.

Statsforvalteren vurderer at krav om mottakskontroll er i tråd med generelle anbefalinger om krav til mottak av avfall på avfallsanlegg, og er et vanlig krav ved alle avfallsanlegg. I vedtaket vurderer de også at kravene i tillatelsen samsvarer godt med beskrivelsen av rutiner for mottakskontroll i søknaden fra BIR. Statsforvalteren vurderer derfor ikke at vilkårene er uforholdsmessig tyngende eller utgjør forskjellsbehandling.

Krav til bruk av biorest

I vedtaket vurderer Statsforvalteren at bioresten vil være næringsavfall når den kommer ut av biogassanlegget, og at den ikke oppfyller kriteriene for avfallsfasens opphør. Statsforvalteren viser til at BIR skrev i søknaden at de må betale mottakerne for at de skal ta imot den faste bioresten. Dette mener de at viser at bioresten ikke har opphørt å være avfall, fordi det ikke er etterspørsel etter den. I klageoversendelsen skriver Statsforvalteren at de, da de behandlet søknaden, vurderte at det kunne bli vanskelig å finne en lovlig bruk av bioresten, på grunn av et overskudd av fosfor i jorda i Vestland. De vurderte derfor at det var nødvendig å være tydelige i tillatelsen på hvilke krav som gjelder for bruken av bioresten før anlegget starter opp.

Statsforvalteren viser til et vedlegg til klageoversendelsen som beskriver at verdiene av plantetilgjengelig fosfor (P-AL) i jorda i Vestland er svært høye i hele fylket, med unntak av én kommune. Høye nivåer av P-AL kan medføre miljøutfordringer, blant annet forurensning av vann. Videre anfører Statsforvalteren at det nye gjødselverket, til tross for innskjerpingen, åpner for bruk av større mengder fosfor enn plantene trenger, og mener at selv om biorest brukes i tråd med gjødselregelverket vil ikke kravene i avfallsforskriften nødvendigvis bli overholdt.

Statsforvalteren viser til at BIR i klagen har opplyst om at de har inngått avtale med to avfallsanlegg om at bioresten skal inngå i produksjon av vekstmedium, jordforbedringsmiddel og anleggsjord. Statsforvalteren vurderer at det faktum at bioresten skal leveres til avfallsanlegg underbygger at bioresten fremdeles er et avfall.

Når det gjelder krav knyttet til dokumentasjon på bruk av bioresten vurderer Statsforvalteren at disse er nødvendige for at anlegget skal kunne dokumentere at matavfallet blir materialgjenvunnet. Statsforvalteren viser også til at krav med tilnærmet samme formulering som vilkår 9.1 og 10.5 i tillatelsen nå er tatt inn i forurensningsforskriften, og dermed uansett vil gjelde for anlegget, og vurderer at disse punktene kan tas ut av tillatelsen.

Anførsler om forskjellsbehandling og Miljødirektoratets veiledning

Statsforvalteren fremholder at de har forholdt seg til generell veiledning fra Miljødirektoratet i fastsetting av vilkår i tillatelsen, og viser til direktoratets arbeid med å oppnå likere rammer for avfallsanlegg. Videre mener Statsforvalteren at de oppfattet veiledningen som ble gitt fra

Miljødirektoratet gjaldt generelt for biogassanlegg og ikke spesifikt for BIR, selv om tillatelsen til BIR i ett tilfelle ble brukt som eksempel.

I tillegg til veiledningen fra Miljødirektoratet har Statsforvalteren også vurdert regionale og lokale forhold, i tillegg til hva som regnes som BAT. Utover dette kan Statsforvalteren ikke uttale seg om vurderinger gjort av andre embeter.

Anførsel om manglende dokumentasjon og vurdering av forholdsmessighet

Statsforvalteren har lagt ved et eget vedlegg til klageoversendelsen som omtaler fosforsituasjonen i landbruket i Vestland og for Voss (vedlegg 6). De viser også til «Rapport for fosformengde og spredeareal til støtte for kommunene i oppfølging av gjødselbruksforskriften», laget av Landbruksdirektoratet, som viser at Voss herad samlet har ca. 11 000 dekar spredeareal ekstra i 2025-2026, og at i 2033, når regelverket er fullt innført, vil kommunen mangle ca. 3 000 dekar spredeareal.

Når det gjelder forholdsmessighet vurderer Statsforvalteren at vilkårene i tillatelsen faller innenfor rammene av § 16 i forurensningsloven. Statsforvalteren viser til begrunnelsen for tillatelsen og oversendelsesbrevet hvor mener at de har redegjort tilstrekkelig for sine vurderinger av behovet for reguleringene. Statsforvalteren skriver at hensynet til å sikre gjenvinning og unngå forurensning er vektlagt opp mot andre fordeler og ulemper, og at de vurderer at kravene er rimelige og innenfor rammene av lovens formål.

Gebyr

Statsforvalteren viser til at veiledende tidsbruk for sats 3 er 5 ukeverk, og at dette typisk skal brukes i saker som gjelde tillatelser med ordinær høring og endring av tillatelser som følge av nytt BREF-dokument med påfølgende BAT-konklusjoner. Statsforvalteren skriver at de har brukt minst så mye tid som gebyrsatsen reflekterer, kun på BIR sin søknad, blant annet er det avholdt flere møter med BIR som har krevd forberedelse. Statsforvalteren understreker at tid til generell veiledning om regulering av biogassanlegg ikke er regnet med i gebyrgrunnlaget.

Lovgrunnlaget

Miljødirektoratet er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning og kan i denne forbindelse sette nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, jf. forurensningsloven § 11 og 16.

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved avgjørelsen. Forurensningsmyndigheten skal også vurdere om kravene i vannforskriften er til hinder for at det kan gis tillatelse.

Adgangen til å sette vilkår i en tillatelse etter forurensningsloven § 11 er vid, og forurensningsmyndigheten kan sette så strenge vilkår som miljøhensynene tilsier. Vilkårene må være saklige og forholdsmessige. At det finnes krav i annet regelverk, som gjødselvereforskriften i denne saken, er ikke til hinder for at forurensningsmyndigheten stiller vilkår om håndtering av blant annet biorest hvis det er nødvendig for å ivareta forurensningshensyn. Det bør etter Miljødirektoratets vurdering ikke stilles vilkår som bare er ment å sikre at forurensningsmyndigheten kan føre tilsyn på en annen myndighets ansvarsområde.

Miljødirektoratet vurderer at vilkårene for å ta klagen til behandling er oppfylt, da klager er part i saken og klagen er fremmet rettidig, jf. fvl. §§ 28 første ledd og 29 første ledd.

Miljødirektoratets vurderinger

Vurdering av konsekvenser for naturmiljøet

Statsforvalteren har ikke gjort en egen vurdering av om hensynet til naturmangfold er tilstrekkelig ivaretatt gjennom vilkårene i tillatelsen. Biogassanlegget til BIR ligger på et etablert industriområde som er regulert til flere formål, inkludert renovasjonsanlegg. Det ligger også et deponi og sandtak på området. Dagens avfallsdeponi ble etablert i 1997, men det har eksistert avfallsdeponi på området siden 1980-tallet. Fordi anlegget etableres på et allerede etablert industriområde kan ikke Miljødirektoratet se at tillatelsen vil ha nevneverdige virkninger for naturmiljøet, og vi gjør derfor ikke en mer inngående vurdering av de enkelte prinsippene i §§ 8-12 i naturmangfoldloven.

Forurensningsmyndigheten skal også vurdere om kravene i vannforskriften er til hinder for at det kan gis tillatelse. Biogassanlegget til BIR har ikke tillatelse til utslipp til vann, hverken punktutslipp eller diffuse utslipp til overflatevann eller grunnvann. Statsforvalteren har satt flere krav for å sikre dette, blant annet krav om at mottak av avfall skal skje innendørs og uten spill på vei inn, avfall og biorest skal lagres og håndteres innendørs, og krav om tett dekke innendørs. Miljødirektoratet vurderer på bakgrunn av dette at virksomheten ikke skal ha utslipp til vann, og at vannforskriften derfor ikke er til hinder for at det kan gis tillatelse.

Vilkår knyttet til lukt

Krav om årlig luktmåling

Tillatelsen stiller strenge krav til regulering av lukt. Biogassanlegg som behandler blant annet matavfall har relativt høy risiko for utslipp av lukt, og det er derfor rimelig og i tråd med praksis for regulering av sammenlignbare biogassanlegg at lukttutslipp reguleres relativt strengt. I forbindelse med søknaden har BIR gjennomført en miljørisikovurdering for lukt, og anleggets utforming er planlagt i detalj for å unngå lukttutslipp. Det er Miljødirektoratets vurdering at det ikke bør stilles krav om årlige målinger av lukttutslipp, men at hyppigheten på luktmålinger heller skal være risikobasert. Videre mener vi at virksomheten må ha en plan for gjennomføring av luktmålinger som en del av sitt internkontrollsystem, hvor hyppigheten av luktmålinger er

begrunnet. Vi gjør oppmerksomme på at dette kan medføre behov for hyppigere målinger enn én gang per år, dersom virksomheten mottar klager på lukt eller av andre grunner mistenker luktutslipp. Vi viser også til nytt punkt 14.1 nedenfor, som sikrer at det gjennomføres en luktundersøkelse innen 1 år etter oppstart av anlegget.

Vilkåret i tredje avsnitt under punkt 4.1.1 i tillatelsen erstattes av følgende vilkår:

"Luktmålinger skal gjennomføres ved behov og som en del av virksomhetens driftsplan (se punkt 4.1.3 nedenfor)."

Krav om luktutredning av utslipp til luft, inkludert indikatorgasser

Miljødirektoratet anser vilkåret om krav til luktutredning som unødvendig omfattende, gitt at virksomheten er nyetablert og ikke har en historikk med luktplager. Vi er kjent med at måling av indikatorgasser kan inngå som en del av et luktovervåkningsprogram, men det er ikke i tråd med vanlig praksis at det stilles vilkår knyttet til måling av indikatorgasser i tillatelser til biogassanlegg. Det er derfor vår vurdering at det må være opp til virksomheten om de ønsker å benytte indikatorgasser i sitt internkontrollsystem knyttet til forebygging og håndtering av luktutslipp.

De nåværende vilkårene i tillatelsens punkt 14.1 erstattes i sin helhet med følgende vilkår:

"Den driftsansvarlige skal gjennomføre en luktundersøkelse i tråd med Miljødirektoratets veileder TA 3019/2013 *Regulering av luktutslipp i tillatelser etter forurensningsloven*, vedlegg 6. Luktundersøkelsen skal dokumentere at luktgrensen i pkt. 4.1.1 i tillatelsen er overholdt.

Utredningen skal sendes Statsforvalteren innen 1 år etter oppstart av anlegget. "

Rammer og vilkår knyttet til type avfall BIR kan motta

Begrensning for mottak av matavfall fra næringskunder

Miljødirektoratet vurderer at det ikke er grunn til å begrense adgangen for BIR til å motta matavfall til bare å gjelde fra husholdninger, fordi utsortert matavfall fra storkjøkken er relativt likt i sammensetning som matavfall fra husholdning. Statsforvalteren har kommet til samme konklusjon i klageoversendelsen. Vi omgjør derfor Statsforvalterens vedtak og fjerner "fra husholdninger" i stjernemarkeringen under tabell 1 og 2 i vedlegg 2 i tillatelsen.

Krav om at matavfall leveres i papirposer

Avfallsforskriftens kapittel 10a stiller krav til kommunen om å sørge for utsortering og separat innsamling av matavfall, men kommunen kan selv avgjøre hvilken løsning de vil ha for oppsamling av avfallet. Innsamling av matavfall i plastposer er, som Statsforvalteren også påpeker i klageoversendelsen, en etablert ordning i mange kommuner. Selv om Miljødirektoratet er kjent med at det er en utfordring at bioresten kan inneholde rester fra plastposene, er det vår vurdering at det ikke er rimelig å sette en begrensning knyttet til posetype i BIRs tillatelse. Vi omgjør derfor Statsforvalterens vedtak og fjerner "i papirposer" i stjernemarkeringen under tabell 1 og 2 i vedlegg 2 i tillatelsen.

Begrensning for mottak av emballert matavfall

I avfallsforskriften kapittel 10a stilles det krav om at virksomheter med husholdningslignende matavfall skal kildesortere dette avfallet. Kildesortering av enkelte typer emballert matavfall er imidlertid utfordrende for flere virksomheter, blant annet grunnet plassmangel, kostnader og krav til hygiene.

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet vurdert om det er behov for endringer i forskriften for emballert matavfall som kasseres i virksomheter. Miljødirektoratet har kommunisert gjennom vår veiledning at inntil spørsmålet om alternativ til kildesortering er avklart, vil ikke Miljødirektoratet og statsforvalterne håndheve kravet til kildesortering av uåpnede emballerte matvarer som har blitt avfall, forutsatt at virksomheten sørger for at matavfallet materialgjenvinnes (se [bedriftsveilederen om utsortering og materialgjenvinning av avfall](#) på Miljødirektoratets nettside). Vi har videre presisert at det betyr at uåpnet emballert matavfall eksempelvis kan leveres til et biogassanlegg som fjerner emballasjen og materialgjenvinner matavfallet.

Med bakgrunn i dette er det vår vurdering at det ikke bør settes en begrensning for mottak av emballert matavfall i tillatelsen til BIR. Miljødirektoratet er kjent med at plast i biorest er en utfordring i flere tilfeller, og understreker at det er avgjørende at BIR sørger for at bioresten ikke har et innhold av plast som gjør den uegnet for videre bruk i tråd med relevant regelverk.

Vi omgjør derfor Statsforvalterens vedtak og fjerner følgende vilkår i stjernemarkeringen under tabell 1 og 2 i vedlegg 2 i tillatelsen: "Matavfall som er emballert anses som blandet avfall med avfallsstoffnummer 9912, og er ikke omfattet".

For å sikre at matavfallet blir materialgjenvunnet, legger vi til følgende vilkår i tillatelsens punkt 9.3, tredje avsnitt:

"Dersom anlegget mottar uåpnet emballert matavfall fra næring skal emballasjen fjernes før behandlingen av matavfallet."

Krav om forhåndsdokumentering og mottakskontroll

Miljødirektoratet mener at det er nødvendig at BIR sikrer seg tilstrekkelig informasjon om avfallet før mottak. Dette er særlig relevant for biogassanlegg som tar imot matavfall og andre fraksjoner som kan variere mye i kvalitet.

Det er viktig at driftsansvarlige på anlegget har tilstrekkelig dokumentasjon på avfallets opphav og innhold for å kunne vurdere om avfallet er egnet for behandling ved anlegget.

Dokumentasjonen kan imidlertid tilpasses avfallets opphav og innhold. Det er opp til virksomheten å gjennomføre risikovurderinger før mottak og håndtering av en avfallstype, og den videre håndteringen av avfallet i anlegget skal basere seg på dette.

Punkt 9.1 i tillatelsen stiller krav om at virksomheten sørger for avfallshåndtering i tråd med prioriteringsrekkefølgen i avfallshierarkiet i rammedirektivet om avfall. Dette vilkåret har, etter at tillatelsen ble gitt, blitt tatt inn i forurensningsforskriften kapittel 36a som gjelder for IED-

bedrifter, og vil uansett være gjeldende for BIR sitt anlegg. Dette punktet kan derfor slettes fra tillatelsen.

Miljødirektoratet sletter punkt 9.1 i tillatelsen.

Statsforvalteren har begrunnet kravene om forhåndsdokumentering og mottakskontroll i BAT-konklusjonene for avfallsbehandling. BAT-konklusjoner som ikke inneholder BAT-AEL (bindende utslippsgrenser) er ikke direkte bindende, men skal legges til grunn når man gir tillatelse til en virksomhet som er omfattet av IED. I BAT-konklusjonene heter det at både forhånds- og mottakskontroll skal være risikobasert, og at det *kan* inkludere prøvetaking og analyse.

Miljødirektoratet anser kravene Statsforvalteren har stilt i punkt 9.2 som unødvendig detaljerte. Virksomheten er selv ansvarlig for at kravene til videre håndtering av avfallet er ivarettatt og for forsvarlig håndtering av avfallet også etter biogassbehandlingen. Virksomheten må derfor sørge for at den har tilstrekkelig informasjon om avfallet den mottar og behandler til å ivareta disse kravene. Utover dette mener vi at det kan legges opp til en mer risikobasert tilnærming hvor virksomheten selv vurderer hvilken dokumentasjon den trenger for å vurdere om avfallet er egnet for behandling ved anlegget. Miljødirektoratet vurderer at dette er i tråd med BAT-konklusjonene for avfallsbehandling.

Miljødirektoratet erstatter de nåværende vilkårene i tillatelsens punkt 9.2 med følgende vilkår:

"Før avfall blir tatt imot må den driftsansvarlige ha tilstrekkelig dokumentasjon på avfallets opphav og innhold for å kunne vurdere om avfallet er egnet for behandling ved anlegget. Dokumentasjonen skal tilpasses avfallets opphav og innhold. Før mottak av en avfallstype skal den driftsansvarlige ha gjennomført risikovurdering for håndtering av avfallstypen på anlegget. Den videre håndteringen på anlegget må basere seg på denne. "

Miljødirektoratet vurderer at vilkårene i tillatelsens punkt 9.3 i stor grad er i tråd med generelle anbefalinger om krav til mottak av avfall på avfallsanlegg, og i tråd med malen for tillatelser til avfallsanlegg. Informasjon om avfallet som mottas ved anlegget er nødvendig for at virksomheten kan sørge for forsvarlig behandling av avfallet, inkludert å kunne sortere ut eventuelle fremmedlegemer eller annet avfall som ikke er tillatt. For matavfallet er dokumentasjon av avfallstype, mengder og når avfallet ble mottatt også nødvendig for å ivareta dokumentasjonsplikten i avfallsforskriften § 10a-14.

BIR har også klaget på punkt 14.4 i tillatelsen, om utredning av mottakskriterier for avfallet som anlegget kan ta imot, og mener at kravet er uforholdsmessig tyngende og usaklig forskjellsbehandling. Miljødirektoratet vurderer at det ikke er nødvendig å stille et utredningsvilkår i tillatelsen knyttet til mottakskriterier, fordi virksomheten uansett er forpliktet til å sørge for at bioresten er av en kvalitet som muliggjør materialgjenvinning, jf. avfallsforskriften § 10a-13. Dette gjelder alle biogassanlegg som behandler matavfall som er omfattet av avfallsforskriftens kapittel 10a. Vi mener i utgangspunktet at det bør være opp til virksomheten å vurdere hvordan de kan oppnå dette. Vi viser for øvrig til nylig oppstartet arbeid med å utvikle en

Norsk standard for mottak av avfall til biogassanlegg, som viser at denne tematikken er aktuell for hele bransjen, og ikke gjelder kun for BIR sitt anlegg.

Miljødirektoratet mener videre at det ikke er hensiktsmessig at tillatelsen inneholder krav om at avfallsanlegget skal utrede og fastsette analysehyppighet og metode som avfallsprodusenter skal forholde seg til. Dette er utenfor virksomhetens kontroll og ikke noe Statsforvalteren kan følge opp gjennom tillatelsen.

Med bakgrunn i overnevnte vurdering sletter Miljødirektoratet punkt 14.4 i tillatelsen.

Krav til bruk av biorest

Miljødirektoratet erfarer at det er begrenset etterspørsel etter biorest. Videre er det i noen områder i Norge i dag en utfordring med overskudd av næringsstoffer til bruk i landbruket på grunn av stor husdyrproduksjon. Det er derfor en risiko for at biorest blir avhendet på en måte som skader miljøet, og forurensningsmyndigheten bør vurdere om det er nødvendig å sette vilkår for å sikre lovlig håndtering av bioresten, samt krav til dokumentasjon for å kunne kontrollere dette.

Krav til håndtering av biorest

Statsforvalteren har stilt krav til biorest i tillatelsens punkt 10. Det stilles krav om separering av biorest, lagringsmengde og lagringsforhold, dokumentasjon av innhold, bruk av biorest og dokumentasjon på bruk av biorest. Klager anfører at hele punkt 10 i tillatelsen er ugyldig og bør slettes.

Miljødirektoratet vurderer at bioresten i utgangspunktet er avfall, se nærmere forklaring under "end-of-waste-vurdering av biorest", og at det er risiko for at biorest blir avhendet på en måte som skader miljøet. Vi mener derfor det er nødvendig å stille enkelte krav til bioresten for å ivareta kravene i forurensningsloven § 32 og avfallsforskriften §§ 10a-13 og 10a-14. Flere av kravene i tillatelsen samsvarer med kravene i ny mal for tillatelse til avfallsanlegg, og er også i tråd med søknaden til BIR.

Vilkår 10.1 om separering av biorest er i tråd med planen for videre håndtering av bioresten i søknaden til BIR. Dette er også hensiktsmessig med tanke på videre håndtering, lagring og transport av bioresten. Miljødirektoratet ser derfor ikke at det er grunn til å endre dette.

Videre vurderer vi at krav til lagringsmengde og lagringsforhold for bioresten i punkt 10.2 er rimelige, og i tråd med generelle anbefalinger om krav til lagring av avfall på avfallsanlegg.

Kravene i punkt 10.3 om krav til dokumentasjon av innhold i bioresten er etter Miljødirektoratets vurdering nødvendige for å sikre at bioresten kan nyttiggjøres, og for at virksomheten skal kunne ivareta kravet i forurensningsforskriften §36A-12 om å opplyse mottakeren om innhold i bioresten.

Når det gjelder kravene i punkt 10.4 om bruk av biorest er det Miljødirektoratets vurdering at det er behov for noen justeringer i kravstillingen. Krav til kvalitet, innhold i og bruk av biorest som

gjødsel er regulert i gjødselvereforskriften og forskrift om lagring og bruk av gjødsel mv., og det er Miljødirektoratets vurdering at det ikke er nødvendig å regulere dette ytterligere gjennom tillatelsen til BIR. Videre mener vi at det ikke skal stilles krav til bruken av bioresten hos det enkelte foretak/den enkelte bruker gjennom tillatelsen til et biogassanlegg. Dette er utenfor virksomhetens kontroll og ikke noe Statsforvalteren kan følge opp gjennom tillatelsen. Vi erstatter derfor punkt 10.4 i tillatelsen med følgende vilkår:

"Bioresten skal håndteres i tråd med kravene i forurensningsloven § 32, avfallsforskriften kapittel 10a og øvrig regelverk. I tråd med avfallsforskriften § 10a-13 skal behandlingsanlegg for avfall som tar imot utsortert matavfall og park- og hageavfall sørge for materialgjenvinning av dette avfallet. For at biogassproduksjon skal kunne regnes som materialgjenvinning må bioresten nyttiggjøres. Det er ikke tillatt å bruke biorest fra slikt avfall til energigjenvinning eller utfylling, med mindre unntaksmuligheten i avfallsforskriften § 10a-13 andre ledd er oppfylt.

Hvis biorest skal brukes som gjødsel, kan den driftsansvarlige kun levere ut biorest til foretak som har behov for gjødsling og der bruk av biorest erstatter annen gjødsel som ellers ville ha blitt brukt på arealet."

Vi vurderer at kravene til dokumentasjon i tillatelsens punkt 10.5 er nødvendige for at Statsforvalteren skal kunne kontrollere at bioresten blir håndtert i tråd med kravet til håndtering av næringsavfall i forurensningsloven § 32 og kravene om materialgjenvinning av matavfall i avfallsforskriften kapittel 10a. Disse kravene er imidlertid også tatt inn i forurensningsforskriften § 36A-12 etter at tillatelsen ble gitt, og kan derfor tas ut av tillatelsen.

Miljødirektoratet sletter punkt 10.5 i tillatelsen.

Utredningskrav knyttet til reduksjon av fosfor i våt biorest og å utvikle fast biorest til et gjødselprodukt
BIR klager på tillatelsens punkt 14.2 utredning for å utvikle fast biorest til gjødselprodukt, og 14.3 utredning av reduksjon i innhold av fosfor i våt biorest.

Forurensningsmyndigheten skal i tillatelsen sette vilkår for å motvirke at forurensning fra virksomheten fører til skader eller ulemper for miljøet. Miljødirektoratet vurderer at kravene i punkt 14.2 og 14.3 ikke er nødvendige eller rimelige. Videre utvikling av bioresten og reduksjon av fosfor fra den våte bioresten kan være nødvendig for å oppfylle kravene i tillatelsen, men dette mener vi at det er virksomheten selv som må vurdere. Forurensningsmyndigheten har tradisjon for å sette grenser for utslipp, ikke vilkår om konkrete metoder og teknikker som virksomheter skal benytte for å overholde utslippsgrensene. Det er virksomheten selv som må sørge for å benytte teknikker som sørger for at de overholder utslippsgrensene. For bioresten betyr dette at virksomheten må sørge for at bioresten er av en slik kvalitet at den kan nyttiggjøres, for å tilfredsstille kravene i forurensningsloven § 32 og avfallsforskriften kapittel 10a og annet regelverk.

Miljødirektoratet sletter punkt 14.2 og 14.3 fra tillatelsen.

End-of-waste-vurdering av biorest

BIR anfører at bioresten fra anlegget oppfyller vilkårene for avfallsfasens opphør. Hvorvidt bioresten har opphørt å være avfall eller ikke, er etter vår vurdering ikke avgjørende for klagesaken. Vi vil forklare dette nærmere, før vi avslutningsvis gir noen betraktninger til vurderingen av avfallsfasens opphør for biorest.

Forurensningsloven § 27 definerer avfall som "løsøregjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere."

Biogassanlegg som mottar og behandler matavfall er avfallsbehandlingsanlegg. Et biogassanlegg behandler matavfallet slik at det produseres biogass. De gjenværende faste stoffene og væskene fra produksjonen kalles biorest. Rester fra en avfallsbehandlingsprosess er etter vår vurdering i utgangspunktet avfall. Biogassanlegg er en virksomhet og bioresten er derfor næringsavfall, jf. forurensningsloven § 27a. Vi oppfatter ikke at klager er uenig i at bioresten i utgangspunktet er avfall.

Vilkårene som stilles til bruk av biorest, samt krav til dokumentasjon på dette, retter seg mot bioresten mens den er avfall. Kravene skal sikre at bioresten håndteres i tråd med kravene i forurensningsloven § 32 og avfallsforskriften kapittel 10a. I tillegg stilles det nærmere krav ved bruk til ulike formål for å sikre at bruken utgjør gjenvinning. I henhold til § 32 skal næringsavfall bringes til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgå gjenvinning, slik at det *enten* opphører å være avfall *eller* på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt. I tillegg gjelder kravene i avfallsforskriften kapittel 10a for behandlingsanlegg som tar imot utsortert matavfall fra husholdninger eller lignende avfall fra næring. Anlegget skal sørge for at dette avfallet blir materialgjenvunnet, og det gjelder i den forbindelse noen begrensninger for bruken av bioresten som vi har presisert i tillatelsen.

Vi er enige i at bioresten opphører å være avfall hvis vilkårene i forurensningsloven § 27 tredje ledd er oppfylt. Vi vil imidlertid påpeke at disse vilkårene er strengere enn kravene til håndtering av biorest som næringsavfall i forurensningsloven § 32 og kravene i avfallsforskriften kapittel 10a. Vi vil likevel knytte noen generelle bemerkninger til avfallsfasens opphør for biorest.

Biorest fra avfallsbehandling kan opphøre å være avfall hvis vilkårene for avfallsfasens opphør er oppfylt. Disse vilkårene følger av forurensningsloven § 27 tredje ledd som lyder:

"Løsøregjenstander 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 -standarder, og*
- 5. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt."*

Hvorvidt biorest har opphørt å være avfall må vurderes konkret. Miljødirektoratet erfarer på generelt grunnlag at vilkår nummer 2 og 3 sjeldent er oppfylt for biorest. Som nevnt er det

begrenset behov og etterspørsel etter biorest. Vi viser også til at bioresten etter vilkår nummer 1 må ha gjennomgått gjenvinning slik at den kan brukes direkte som et produkt eller råvare. Det må også sørges for nødvendige tester for å sikre at kravene i nummer 4 og 5 er oppfylt.

På grunn av generell lav etterspørsel etter biorest, mener vi at det må stilles strenge krav for å sannsynliggjøre at vilkår nummer 2 og 3 er oppfylt. Eksempelvis gjennom bindende avtaler om levering av nærmere angitte mengder til aktører som skal nyttiggjøre bioresten.

Anførsler om forskjellsbehandling og Miljødirektoratets veiledning

BIR anfører at det foreligger usaklig forskjellsbehandling fordi deres tillatelse har strengere krav enn andre tillatelser til biogassanlegg. BIR anfører også at Miljødirektoratet har gått for langt i å veilede Statsforvalteren i saken.

Miljødirektoratet har utarbeidet en mal for tillatelser til avfallsanlegg som ble delt med Statsforvalterne i januar 2025 (se vedlegg). Denne malen ble utarbeidet som del av prosjektet *Likere rammer for avfallsanlegg* og inneholder blant annet krav som er relevante for biogassanlegg. Fordi malen er utformet nettopp med sikte på å øke likebehandlingen mellom avfallsanlegg kan vilkårene i denne oppfattes som en innstramming av praksis for noen. Hensikten med den nye malen er imidlertid at praksis skal bli likere over hele landet, og nye og reviderte tillatelser fra og med 2025 vil ta utgangspunkt i denne.

Tillatelsen til BIR ble utarbeidet før malen ble ferdigstilt og Statsforvalteren i Vestland tok derfor kontakt med Miljødirektoratet våren 2024 for veiledning om kravstillingen i tillatelser til biogassanlegg. Miljødirektoratet har ansvaret for den faglige styringen og løpende dialogen med Statsforvalteren på klima- og miljøområdet. Dette innebærer å veilede i bruk av lovverk, forskrifter og andre virkemidler innenfor direktoratets ansvarsområder. Dette følger av [Hovedinstruks for Miljødirektoratet](#) (se avsnitt 3.3.1.3). Det er med andre ord en del av Miljødirektoratets myndighetsoppdrag å veilede Statsforvalteren når det gjelder tolkning av regelverk og kravstilling i tillatelser. Veiledningen til Statsforvalteren i Vestland i forbindelse med tillatelser til biogassanlegg ble gitt på generelt grunnlag, og ikke for den enkelte virksomhet. BIR og Renevo ble imidlertid brukt som eksempler fordi Statsforvalteren var i prosess med å behandle søknader fra disse anleggene. Vi har ikke instruert Statsforvalteren i sakene og har i forbindelse med klagesaken endret flere av kravene i tillatelsen i tråd med den overnevnte malen.

Anførsel om manglende dokumentasjon og vurdering av forholdsmessighet

BIR anfører at det foreligger saksbehandlingsfeil ved vedtaket, fordi Statsforvalterens påstand om et overskudd av fosfor i hele Vestland ikke er dokumentert, og på grunn av manglende drøftelse av vedtakets forholdsmessighet. Miljødirektoratet vurderer at Statsforvalteren i detalj har gjort rede for hvorfor de mener at kravene i tillatelsen er forholdsmessige, gjennom vedtaket om tillatelse og i klageoversendelsen med vedlegg. Som vist ovenfor vurderer vi at Statsforvalteren i noen tilfeller har stilt krav som vi ikke mener er nødvendige eller rimelige, og vi har endret disse i tillatelsen.

Når det gjelder fosforsituasjonen i Vestland, har Statsforvalteren dokumentert dette gjennom et eget vedlegg til klageoversendelsen som viser at alle kommunene i fylket med unntak av én har P-AL-verdier på over 14 som tilsier at fosforgjødsling ikke er nødvendig. I vedlegget, og i oversendelsesbrevet til klagen, viser de også til "Rapport for fosformengde og spredeareal til støtte for kommunene i oppfølging av gjødselbruksforskriften", fra Landbruksdirektoratet. Vi vurderer at påstandene med fordel kunne vært underbygget med flere kildehenvisninger. Miljødirektoratet ser imidlertid ikke grunn til å vurdere dette nærmere fordi vi ikke har basert vår avgjørelse på det. Etter våre endringer stilles det ikke krav i tillatelsen som er særskilt begrunnet i fosforsituasjonen i Vestland eller på Voss.

Gebyr

Statsforvalteren har benyttet gebyrsats 3, som tilsvarer 5 ukesverk. Dette er vanlig tidsbruk for behandling av søknad om tillatelse med ordinær høring og i tråd med Miljødirektoratets gebyrveileder. Miljødirektoratet vurderer derfor at gebyrsatsen er rimelig.

Klargjøring vedrørende energigjenvinning av biorest

I klagen ber BIR om en klargjøring vedrørende energigjenvinning av biorest. Biogassanlegg som behandler utsortert matavfall fra husholdninger er omfattet av avfallsforskriften § 10a-13, og har plikt til å sørge for forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning av avfallet. Energigjenvinning vil ikke regnes som materialgjenvinning jf. definisjonen i avfallsforskriften.

Dersom deler av avfallet ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn eller beste tilgjengelige teknikk er uegnet for forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning, gjelder ikke kravet om forberedelse til ombruk og materialgjenvinning for disse delene, jf. avfallsforskriften §10a-13 andre ledd. For dette avfallet vil energigjenvinning være tillatt. Dersom slikt avfall oppstår må virksomheten kunne dokumentere årlig mengde avfall som er vurdert som uegnet for forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning jf. § 10a-13 andre ledd og hvilke vurderinger som er gjort for dette avfallet.

Vilkår om tett dekke på hele anlegget

I tillatelsens punkt 9.4 bokstav c. stilles det krav om at hele anlegget skal ha tett dekke. Videre følger det av vilkåret at "Utendørs kan imidlertid fast dekke brukes der risikovurderingen til virksomheten viser at fast dekke gir like lav miljørisiko som tett dekke." Vilåret er ikke påklaget, men Miljødirektoratet mener likevel at det er nødvendig å endre på dette vilkåret av hensyn til forholdsmessighet og likebehandling. Fordi tillatelsen allerede inneholder krav om at mottak av avfall skal skje innendørs og uten spill på vei inn, og at avfall og biorest skal lagres og håndteres innendørs, kan vi ikke se at det er nødvendig å stille krav om tett dekke for uteområdene på anlegget. Vi erstatter derfor punkt 9.4 bokstav c. i tillatelsen til:

"Biogassanlegg, mottakshall og lager skal ha tett dekke."

Avsluttende kommentarer

BIR har klaget på mange av punktene i tillatelsen, og anfører at tillatelsen utgjør et paradigmeskifte for tillatelser til biogassanlegg som behandler kildesortert matavfall, spesielt på grunn av et forsterket fokus på materialgjenvinning og mottakskontroll. Kravet om materialgjenvinning av utsortert matavfall i avfallsforskriften kapittel 10a trådte i kraft i 2023, og er med andre ord relativt nytt. Dette gjelder imidlertid alle biogassanlegg som behandler denne avfallstypen, uavhengig av om tillatelsen nevner kravet eksplisitt. Det samme gjelder for forurensningsforskriften kapittel 36a, som trådte i kraft 1. januar 2025, og gjelder alle anlegg som er omfattet av industriutslippsdirektivet (IED).

Parallelt med at Statsforvalteren i Vestland behandlet søknaden fra BIR gjennomførte Miljødirektoratet et prosjekt for å sørge for mer likebehandling av avfallsanlegg på tvers av statsforvalterembetene. Utviklingen av en ny mal for avfallsanlegg var sentral i dette prosjektet, og vil ligge til grunn for alle nye tillatelser som gis til avfallsanlegg fremover. Malen inkluderer både punkter om mottakskontroll, og andre punkter som er relevante for biogassanlegg. Miljødirektoratet gjør i dette vedtaket flere endringer i tillatelsen som er i tråd med den nye malen.

Det overnevnte arbeidet vil bidra til at avfallsanlegg får likere rammer fremover. Statsforvalteren skal imidlertid også ta hensyn til lokale forhold når de vurderer om tillatelse skal gis, og hvilke vilkår som er nødvendige for å forhindre forurensning. Kravstillingen kan derfor variere noe fra anlegg til anlegg. I en overgangsperiode vil eldre tillatelser, og tillatelser som ble gitt før malen ble gjort tilgjengelig, kunne fremstå som lempeligere enn nyere tillatelser. Nye krav i forskriftene som nevnt over gjelder uavhengig av om tillatelsene er oppdatert.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Anne-Marie Vikla
avdelingsdirektør

Elisavet Veliou
seksjonssjef

Kopi til:

BIR RESSURS AS BIOGASSANLEGG
STATSFORVALTAREN I VESTLAND

Postboks 6004
Njøsavegen 2

5892 BERGEN
6863 LEIKANGER

Vedlegg

1 Mal for tillatelse til avfallsanlegg

