

# Regelrådets uttalelse

**Om:** Forslag til nytt kapittel i avfallsforskriften om betong- og teglavfall

**Ansvarlig:** Miljødirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet  
Postboks 5672 Torgarden,  
7485 Trondheim

<b>Deres ref.:</b> 2013/5028	<b>Vår ref.:</b> 18/00026-11	<b>Dato:</b> 15.05.2018	<b>Vår saksbehandler:</b> Bente Elsrud Anfinssen
---------------------------------	---------------------------------	----------------------------	-----------------------------------------------------

## Uttalelse

**Om:** Forslag til nytt kapittel i avfallsforskriften om betong- og teglavfall

**Konklusjon:** Utredningen har svakheter

### Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

### Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
  - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
  - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Sandra Riise  
leder av Regelrådet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

**REGELRÅDET,**  
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss  
**ORG.NR.:** 916195613  
**TELEFON:** 32 11 84 00  
**E-POST:** [post@regelradet.no](mailto:post@regelradet.no)  
[www.regelradet.no](http://www.regelradet.no)

## **1. Samlet vurdering**

Miljødirektoratet har gjort en grundig utredning av nytte og kostnader ved alternative nivåer på grenseverdier og andre krav ved bruk av betong og tegl fra riveprosjekter. Det er imidlertid en svakhet ved utredningen at det ikke belyses alternative utforminger av krav for å sikre at malingslag, murpuss mv. med høye konsentrasjoner av PCB ( $\sum 7\text{PCB} \geq 50 \text{ mg/kg}$ ) håndteres på en forsvarlig måte. Videre savner Regelrådet en vurdering av om supplerende tiltak kunne redusert kostnader for næringen og/eller bedret måloppnåelsen.

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter jf. utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2.

## **2. Beskrivelse av forslaget og dets formål**

Miljødirektoratet har utarbeidet forslag til et nytt kapittel i avfallsforskriften om betong- og teglavfall. Hensikten med forskriftsforslaget er dels å fremme miljømessig forsvarlig gjenvinning av lite forurenset betong- og teglavfall og dels å bidra til at PCB fjernes fra kretsløpet.

Forskriftsforslaget inneholder bestemmelser om når lite forurenset betong- og teglavfall kan brukes til anleggsarbeider, uten tillatelse etter forurensningsloven. Direktoratet oppgir at formålet med forslaget er å bidra til en bedre ressursutnyttelse, gjøre det enklere å nå mål om gjenvinning av byggavfall i rammedirektivet om avfall og gi bransjen mer oversiktlige rammevilkår.

Forslaget inneholder i tillegg bestemmelser om at malingslag, fuger mv. og tilstøtende betong og tegl med høye konsentrasjoner av PCB skal fjernes før rivning av byggverk eller del av byggverk i betong eller tegl. Dette avfallet skal behandles slik at PCB som finnes i avfallet destrueres og dermed fjernes fra kretsløpet.

## **3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet**

Miljødirektoratet skriver at bestemmelsene om når lite forurenset betong- og teglavfall kan brukes til anleggsarbeider er en tydeliggjøring av forurensningsloven og en videreføring av dagens praksis. Direktoratet vurderer derfor at disse forslagene ikke vil medføre økte kostnader, men at det derimot potensielt kan spare bransjen for kostnader til kjøp av pukk og jord og kostnader ved å levere avfall til deponi.

Miljødirektoratet skriver at mange aktører allerede i dag håndterer malingslag, fuger mv. med høye konsentrasjoner av PCB som farlig avfall, selv om det i dag ikke er lovhemmel for å påby dette. Sammenliknet med dersom hele avfallsmengden hadde blitt behandlet som ordinært avfall, anslås den økte kostnaden ved å fjerne og destruere materiale med høye konsentrasjoner av PCB til å være 6 – 40 millioner kroner årlig. Dette vil være avhengig av hvilke saneringsmetoder som brukes, og hvor mange byggverk som rives hvert år.

## **4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen**

Forsvarlig håndtering av miljøgifter er en viktig samfunnsoppgave. For den enkelte næringsaktør kan imidlertid dette i enkeltprosjekter innebære relativt høye kostnader og forsinkelser. Regelrådet er derfor opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet og at alternative utforminger av krav og tiltak er belyst og sammenliknet.

## 5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredninger av statlige tiltak. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

### 5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Etter Regelrådets vurdering er problemstillingene og formålene godt beskrevet. Beskrivelsen av omfanget av problemet er styrket av at det oppgis anslag for gjenværende mengde PCB i stående norske bygg og anlegg (112 tonn), og at 80 prosent av dette finnes nettopp i betongtilsats.

### 5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det er positivt at Miljødirektoratet belyser relevante alternativer for nivå på grenseverdier og andre krav ved bruk av betong og tegl fra riveprosjekter. Utredningen styrkes også av at høringsnotatet referer til hvordan tilsvarende problemstillinger er regulert i Danmark og Sverige.

Høringsnotatet belyser imidlertid *ikke* alternative krav til hvordan det kan sikres at materiale med høye konsentrasjoner av PCB ( $\sum 7\text{PCB} \geq 50$  mg/kg) håndteres på en forsvarlig måte. Det oppgis i høringsnotatet at praksis blant de fleste aktører i dag enten er å fjerne maling og murpuss fra betongavfall og håndtere dette som farlig avfall, eller å levere betongavfall inkl. maling og murpuss til deponi som har tillatelse til å ta imot farlig avfall. Miljødirektoratet skriver at gjeldende forskrift imidlertid i en del tilfeller mangler hjemmel for å påby at dette leveres som farlig avfall. Dette gjelder dersom gjennomsnittlig konsentrasjon av mg/kg PCB-tot i betong med malingslag mv. er under 50 mg/kg.

Aktørene i bransjen har i økende grad blitt oppmerksomme at dagens praksis ikke er påbudt. Direktoratet frykter derfor at praksis vil endres og at disse massene i stedet vil bli lagt på ordinære deponier. For å hindre praksisendring og sikre forsvarlig håndtering av materialet med høye PCB-konsentrasjoner foreslås regelverket endret. Det eneste alternativet Miljødirektoratet har inkludert i sin utredning er imidlertid et påbud om at slike PCB-holdige malingslag, murpuss mm. fjernes før rivning og så leveres til *destruksjon*. Regelrådet savner en vurdering av hvorvidt det ville vært et relevant alternativ å også åpne for at dagens praksis med levering til deponi for farlig avfall tillates videreført. Det burde vært belyst om det f.eks. er et alternativ å gitt visse kriterier åpne for at aktørene selv kan velge mellom ulike forsvarlige håndteringsmuligheter, f.eks. deponere både betong og malingslag, murpuss mv. som farlig avfall dersom mengdene er begrensede. Sammenlikning av nytte og kostnader ved henholdsvis deponering som farlig avfall og destruksjon ville styrket beslutningsgrunnlaget.

Regelrådet har merket seg at deler av formålet med forslaget er å gjøre regelverket tydeligere og at flere av forslagene kun er en konkretisering av bestemmelser etter forurensningsloven. Regelrådet savner likevel en vurdering av om det samtidig med gjennomføring av endringer i regelverket bør gjøres supplerende tiltak, f.eks. gjennom veiledning eller bruk av økonomiske virkemidler, som kan redusere kostnader for næringen og/eller bedre måloppnåelsen.

### 5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Miljødirektoratet har ikke eksplisitt belyst om forslaget reiser prinsipielle spørsmål som legger begrensninger på utformingen av tiltakene.

### 5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Regelrådet vil rose Miljødirektoratet for grundige beregninger og vurderinger knyttet til valg av grenseverdier for de ulike miljøgiftene det foreslås å stille krav til. Vurderingene av nytte og kostnader er styrket av bakgrunnsrapporter om betongavfall, herunder vurderinger av

utlekkingspotensiale og saneringsmetoder utarbeidet av hhv. SINTEF<sup>1</sup> og Norconsult<sup>2</sup>. Det er gjort en grundig jobb med å utrede kostnadsoverslag knyttet til sanering av fjerning av malingslag, fuger, avrettingsmasser og murpuss med høye konsentrasjoner av PCB, men det er forventet stor variasjon mellom enkeltprosjekter. Dette er presentert på en transparent måte. Regelrådet savner imidlertid at det er belyst at kostnadsvariasjonen innebærer usikkerhet om kostnader og tidsbruk for den enkelte byggeier eller rivningsaktør. Videre er det uklart om kostnadsoverslagene inkluderer kostnader til sikringsarbeider av hensyn til arbeidsmiljø og ytre miljø.

Regelrådet vurderer at de positive og negative virkningene av de alternativene som er foreslått er tilstrekkelig utredet, men at beskrivelsen av virkninger for næringsaktørene knyttet til den praktiske gjennomføringen kunne vært styrket. En slik beskrivelse kunne bedret grunnlaget for å vurdere behov for tilpasninger av krav og/eller supplerende tiltak.

#### *5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Miljødirektoratet har en god diskusjon av nytte og kostnader knyttet til de alternative grenseverdier og krav som er utredet. Nytte og kostnader er avveid mot hverandre. Begrunnelsen for valg av tiltak ville imidlertid blitt styrket dersom også alternative krav til hvordan det kan sikres at materiale med høye konsentrasjoner av PCB ( $\sum 7\text{PCB} \geq 50 \text{ mg/kg}$ ) håndteres på en forsvarlig måte var blitt belyst.

#### *5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Miljødirektoratet har ikke eksplisitt vurdert om det er viktige forutsetninger som må innfris for en vellykket gjennomføring.

Regelrådet mener at Miljødirektoratet med fordel kunne vurdert om det er behov for supplerende tiltak for å oppnå en vellykket gjennomføring av tiltaket eller for å redusere kostnadene for virksomhetene som skal oppfylle kravene. Det burde blitt diskutert om det kan forventes at klargjøring av kravene for når lite forurenset betong- og teglavfall kan brukes til anleggsarbeider alene være tilstrekkelig til å øke bruken av dette, eller er det behov for supplerende tiltak. Miljødirektoratet opplyser i høringsnotatet at dagens praksis i næringen på flere områder ikke nødvendigvis samsvarer fullt med gjeldende lovkrav. I lys av dette kunne det være aktuelt å vurdere om det likevel forventes at forskriftsendringer alene vil endre praksis, eller er det behov for også veiledning, økonomiske virkemidler eller annet.

## 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Miljødirektoratet har fått utarbeidet omfattende bakgrunnsrapporter og har basert på disse og egne vurderinger utarbeidet en grundig konsekvensutredning av de tiltakene som foreslåes. Valgt utredningsnivå fremstår dermed i utgangspunktet som tilstrekkelig grundig, men svakhetene i Miljødirektoratets beskrivelse av alternativer gjør at kravene etter utredningsinstruksen likevel ikke oppfylles. Regelrådet mener derfor at høringsnotatet med vedlegg ikke gir en tilfredsstillende besvarelse av minimumsspørsmålene og at utredningen dermed har svakheter også i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-2.

---

<sup>1</sup> SINTEF (2014): Betongavfall: -Bindemidler, tilsetninger og maling benyttet til betong og vurdering av utlekkingspotensiale

<sup>2</sup> Norconsult (2015): Betongavfall – Tilsetninger brukt i betong, utlekking fra malingssjikt og vurdering av saneringsplikt

## **6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter**

Det fremgår ikke av høringsnotatet om hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. Kostnader og eventuelle forsinkelser grunnet behov for fjerning og destruering av PCB-holdig materiale, kan være relativt sett mer tyngende for små virksomheter. Hensynet til små virksomheter underbygger derfor at det bør utredes om det kan være et alternativ å åpne for mer fleksibilitet i valg mellom forsvarlige håndteringsmetoder. Det kunne f.eks. vært relevant å vurdere om volumet av avfall i det aktuelle prosjektet kunne vært et kriterium for å kunne velge enkelte av metodene for håndtering.

## **7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Det ligger ikke til Regelrådets mandat å vurdere valget av nivå for grenseverdiene for PCB, knyttet til bruk og sanering. Vi vil imidlertid rose Miljødirektoratet for en transparent utredning av alternative nivåer og en eksplisitt avveining av merkostnader og mernytte.

Regelrådet mener som nevnt at det er en svakhet i Miljødirektoratets utredning at ikke alternative krav knyttet til å sikre at malingslag, murpuss mv. med høye konsentrasjoner av PCB tas ut av kretsløpet, eller på annen måte håndteres forsvarlig, er belyst. Dette svekker grunnlaget for å vurdere om dette formålet kunne vært oppnådd med lavere kostnader for næringslivet. Regelrådet har imidlertid grunn til å tro at økt fleksibilitet for valg av håndteringsmåte ville kunne vært kostnadsbesparende for næringen i en del rivingsprosjekter. Særlig dersom valget av håndteringsmåte kan påvirke framdrift i tidskritiske prosjekter. Utredningen burde derfor besvart hvorvidt denne kostnadsdifferensen oppveies av høyere nytteverdi eller ikke.