

Høring av forslag til nytt kapittel i forurensningsforskriften – forurensning fra betongproduksjon

Bakgrunn

Det finnes om lag 300 betongprodusenter i Norge, som enten produserer fabrikkbetong (flytende fersk betong) eller ferdige betongelementer og betongvarer. Det produseres nær 17 mill. tonn betong i Norge hvert år med en omsetning på ca. 5 mrd. kr i året¹. Bransjen er i vekst og produksjonen er økende.

Forurensning fra betongbransjen reguleres i utgangspunktet av forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7, samt avfallsregelverket og internkontrollforskriften. Forurensning som ikke er lovlig etter §8, § 9 eller tillatt etter § 11, er ulovlig jf. § 7. Det er kun et fåtall av virksomhetene som i dag har tillatelse etter § 11. På grunn av forurensningsfaren som betongproduksjon representerer, har mange virksomheter innenfor forskriftsforslagets virkeområde i dag ulovlig forurensende utslipp. En landsdekkende tilsynsaksjon i 2016 viste at flertallet av de kontrollerte virksomhetene har tilrettelagt for utslippsbegrensning og miljøoppfølging, men at dette ofte ikke blir fulgt opp i daglige rutiner. Aksjonen viste at svært mange virksomheter hadde utslipp som er å regne som ulovlige, og at slam og betongrester ikke blir håndtert forsvarlig. Slik bransjen er regulert i dag er det risiko for miljøskade. Aktiviteten ved anleggene er likeartet, med de samme forurensningsmessige ulemper. Bransjen egner seg derfor godt for forskriftsregulering.

Miljøproblemer som søkes løst gjennom forskriften

Vann fra vask av betongbiler og produksjonsutstyr fører til utslipp som inneholder tungmetaller, partikler og plastarmering. Utslippsvannet har også svært høy pH (11-12).

Utslipp av støv fra utendørslagre av sand, grus og slam kan føre til skade og ulempe for miljøet. Produksjonen kan også føre til utslipp av støy til omgivelsene fra prosessanleggene og tilhørende transport. Lagring og gjenvinning av betongslam og betongavfall kan føre til skade og ulempe for miljøet dersom dette ikke håndteres forsvarlig.

Hensikt og målsetning ved forskriftsregulering

Hensikten med å innføre en forskrift med konkrete vilkår knyttet til denne bransjen er å oppnå en miljøforbedring ved at den ulovlige forurensningen stanses og at miljøstandarden i bransjen heves. Målsetningen med å regulere produksjonen tydeligere er også at det stilles likelydende miljøkrav til

¹ Ifølge bransjeorganisasjonen FABEKO.

bransjen og å sørge for en enhetlig praksis. Vi ønsker også å øke gjenvinningen av betongavfall. Et tydeligere regelverk vil også effektivisere og forenkle arbeidet til statsforvalteren.

Redegjørelse for de viktigste bestemmelsene i forslaget

Virkeområde og definisjoner

Forskriftens virkeområde vil omfatte all produksjon av fersk betong og produksjon av elementer og varer fra fersk betong, på faste installasjoner. Forskriften vil kun gjelde for håndtering, det vil si sortering, lagring, gjenbruk og gjenvinning, av eget produksjonsavfall. Forskriften vil ikke gjelde for midlertidig bygg- og anleggsvirksomhet.

Forskriftens definisjoner har som mål å tydeliggjøre hva som konkret er gjenstand for regulering i forskriftens vilkår.

Utslipp av prosessvann til resipient.

Utslipp av urensset prosessvann er ulovlig dersom det kan medføre nevneverdig fare for skade eller ulempe for miljøet, jf. forurensningsloven § 7. Dette er det viktigste miljøforholdet som søkes regulert gjennom forskriften. Forskriften stiller vilkår om utslippsgrenser for bly, kadmium, kobber, krom (tot), krom (VI), kvikksølv, nikkel og sink. Grenseverdiene er satt på bakgrunn av praksis i tillatelser etter forurensningsloven og kunnskap om innholdet i prosessvannet². Sett hen til undersøkelser som er gjort på utslippsvann fra betongproduksjon³, anser vi at grensene ikke er urimelig strenge. Forskriften setter også krav til utslipp av suspendert stoff med en grenseverdi på 30 mg pr. liter. Vår vurdering er at en streng grense for suspendert stoff vil føre til lavere utslipp av tungmetaller fordi metaller er bundet til partikler. Målet med reguleringen er å begrense utslippet av både løst og bundet tungmetall i utslippsvannet. For at forskriftens krav til utslippet skal overholdes forutsettes det at virksomheten har en renseløsning som er riktig dimensjonert og som gir vannet tilstrekkelig oppholdstid før utslipp, og god internkontroll.

pH i utslippsvannet

Prosessvannet fra betongproduksjonen har pH > 11, altså svært basisk. Vår vurdering er at det er svært få resipienter, om noen, hvor det ikke er risiko for skade ved utslipp av vann med pH på 11 eller høyere. Vann med høy pH kan være skadelig for liv i vann. Det er ingen praksis for regulering av pH i utslippet fra betongproduksjon, men i tillatelser til øvrige virksomheter settes pH-grensen 6-9. Til sammenligning er det i en rapport fra Nordisk Råds BAT-gruppe anbefalt at pH ikke bør overstige 8 i utslippsvann fra betongproduksjon⁴.

² *Innvirkning av betong, vaskevann og -slam på miljøet ved deponi og muligheter for gjenbruk*, SINTEF 2014

³ *Undersøkelse av utslipp fra betongprodusenter*, Asplan Viak, 2020

⁴ *Bästa tillgängliga teknik (BAT) för nordisk betongindustri*, Nordisk ministerråd, 2018

Normalt vil grenseverdien for pH bestemmes ut ifra en resipientvurdering. I dette tilfellet vil de opp mot 300 virksomhetene, som skal ha likelydende krav, ha svært ulike resipienter. Resipientene kan være alt fra sårbare bekkesystemer til robuste kystresipienter eller grunn. Vi mener likevel at å sette en øvre pH-grense på 9,5 sammenholdt med vilkår om at pH-verdien skal tilpasses resipientens tålegrense, vil ivareta miljøhensynet i de fleste resipienter. For sårbare resipienter, for eksempel gyteelver og bekker med lav vannføring, kan det være nødvendig at prosessvannet har enda lavere pH for å ikke medføre skade eller ulempe for naturmangfoldet ved og rundt utslippspunktet.

Lagring og gjenvinning av betongavfall, inkludert betongslam

Betongavfall er i denne forskriften definert som herdete og uherdete rester fra produksjonen og fra vask av biler og produksjonsutstyr. Betongslam er i forskriften definert som sedimentert suspendert stoff fra sedimentasjonsbasseng eller annen renseløsning hvor suspendert stoff fjernes fra prosessvannet.

Forskriften setter krav om at disse avfallsfraksjonene primært bør gjenvinnes i ny produksjon, og sekundært kan avfallet gjenbrukes til andre formål. Bedriften trenger dermed ikke å innhente en egen tillatelse til dette dersom visse krav etter avfallsregelverket er oppfylt. Fraksjoner som ikke kan gjenvinnes eller gjenbrukes skal leveres til godkjent mottak. Forskriften tydeliggjør med dette hvordan betongrestene skal håndteres og forenkler prosessen for gjenbruk, men uten at den overstyrer avfallsforskriftens bestemmelser.

Vilkår om særskilt tillatelse og unntak

Forskriften vil være selvbærende. Det betyr at alle virksomheter som faller innunder virkeområdet vil være omfattet av forskriftens krav, og ha en selvstendig plikt til å etterleve disse. Imidlertid er det stilt vilkår som gjør det mulig for en bedrift å søke unntak fra de enkelte vilkårene, for eksempel dersom et vilkår vil gi bedriften urimelige kostnader i forhold til den miljøgevinsten som oppnås.

Det er også satt vilkår om at statsforvalteren ved særlige forhold kan bestemme at bedriften søker om særskilt tillatelse til virksomheten. Det kan for eksempel være tilfellet der det er grunn til å stille skjerpede krav til utslipp, som er strengere enn forskriftens vilkår, for eksempel på grunn av utslipp til en spesielt sårbar resipient.

Andre bestemmelser

Støving fra utendørslagre av sand, grus og slam mv. kan føre til utslipp av støv til omgivelsene. Vår vurdering er at det ikke er nødvendig å sette grenser for nedfallstøv, men at generelle vilkår om å begrense støving mest mulig og iverksette tiltak når det er nødvendig, vil være tilstrekkelig.

Betongproduksjon er ikke en utpreget støyende virksomhet slik som for eksempel pukkverk o.l. Men støy kan likevel være et problem som bør håndteres der det er naboer som kan få ulemper. Derfor har vi stilt støygrenser i tråd med de generelle støykravene for industristøy i støyretningslinjen (T-

1442), som vi vurderer å være tilstrekkelige og rimelige. Både utslipp av støv og støy må dokumenteres av bedriften for at forurensningsmyndigheten kan vurdere at kravene overholdes

Konsekvensvurdering

Vi anser det ikke som et alternativ å la dagens praksis fortsette da dette vil innebære fortsatt risiko for miljøskade og ulovlig forurensning. Vi mener at den mest hensiktsmessige måten å regulere denne bransjen på vil være gjennom en forskrift. Dette vil føre til noe høyere kostnader for bedriftene enn dagens praksis, men samtidig lavere enn om regulering hadde blitt gjort gjennom konsesjonsbehandling. Vi mener også at disse kostnadene vil være nødvendige for å forhindre ulovlig forurensning, og at de er rimelige sett i forhold til den miljøgevinsten som søkes oppnådd. Det er i tillegg mulig for bedrifter å søke om unntak i de tilfellene der kravene, og kostnader som følger av disse, kan være uproporsjonalt høye relativt til miljøgevinsten som oppnås i den enkelte resipient.

For ytterligere vurderinger av konsekvensene som følge av forskriftsforslaget, vises det til Vedlegg 2. *Konsekvensvurderinger av forslag til forskrift for betongproduksjon.*

Gjennomføring av høringen

Kommentarer til forslaget sendes Miljødirektoratet innen 1. desember 2021

Høringen gjennomføres elektronisk. Saksdokumentene og skjema for å gi elektronisk tilbakemelding finner du på disse sidene [Høring fra Miljødirektoratet - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Helle Fagerli helle.marie.fagerli@miljodir.no

Vedlegg:

1. *Forslag til forskrift for betongproduksjon*
2. *Konsekvensvurderinger av forslag til forskrift for betongproduksjon.*