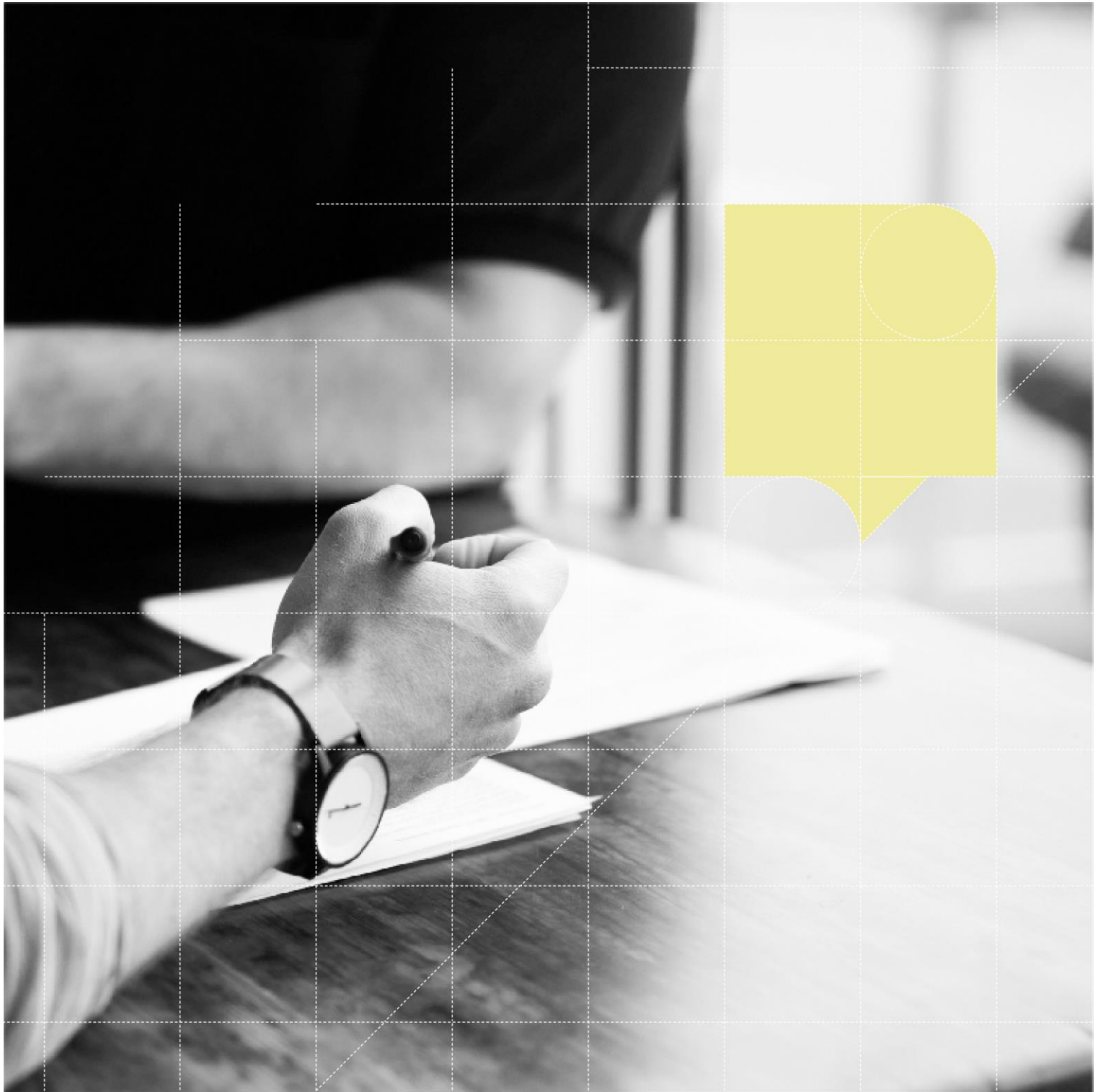


# Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til forskrift for betongproduksjon**

Ansvarlig: **Miljødirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.:

2021/4409

Vår ref.:

21/00288

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

10.11.2021

## Uttalelse

Om: **Forslag til forskrift for betongproduksjon**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Miljødirektoratet har sendt et kort og oversiktlig forslag på høring. Regelrådet mener direktoratet kunne gått lengre i å anslå hvor mange som vil bli berørt av de nye reglene. Som direktoratet skriver kan de nye reglene medføre betydelig økte kostnader for enkeltbedrifter.

Direktoratet legger til grunn at en klarere regulering og like krav til bransjen vil gjøre konkurransen innad i bransjen sunnere. Det burde imidlertid vært drøftet om forslaget kan gjøre det vanskeligere å konkurrere for de små virksomhetene. Slik Regelrådet ser det er det nå uklart hvordan unntaksordningen vil fungere og det er usikker hvor lang tid den enkelte bedrift vil ha på seg til å oppfylle de nye kravene.

Det er positivt at direktoratet drøfter bruken av forskrift opp mot et alternativ med tildeling av konsesjon. Direktoratet mener forskrift er den mest hensiktsmessige måten å regulere på og begrunner dette på en tilstrekkelig måte. I den videre utredningen av hvordan en nye forskrift skal implementeres mener Regelrådet at direktoratet kunne vurdert alternativer. For eksempel et generelt unntak for de minste bedriftene og alternative eller differensierte terskelverdier for ulovlig utslipp.

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 godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Miljødirektoratet har sendt forslag til nytt kapittel i forurensningsforskriften på høring. Det foreslås blant annet regler for prosessvann fra betongproduksjon og gjenvinning av betongavfall og betongslam. Direktoratet skriver at hensikten med reguleringen er å innføre en forskrift med konkrete krav knyttet til denne bransjen for å oppnå en miljøforbedring ved at ulovlig forurensning stanses effektivt og at miljøstandarder i bransjen heves. Målsetningen med å regulere dette tydeligere er også at det stilles likelydende miljøkrav til bransjen og å sørge for en enhetlig praksis. Direktoratet uttrykker også et ønske om å øke gjenvinningen av betongavfall. Et tydeligere regelverk vil også effektivisere og forenkle arbeidet til statsforvalteren med å føre tilsyn.

## **2 Regelrådets prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

De foreslåtte endringene regulerer en bransje med mange små og mellomstore bedrifter, og det er viktig at konsekvensene er synliggjort og gjennomføringen er godt planlagt. På bakgrunn av dette velger Regelrådet å gi uttalelse i denne saken.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet**

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter for næringslivet**

Direktoratet gir en oversiktlig beskrivelse av virkningene for næringslivet. Det er utredet hvilke investeringer som må gjøres for å oppfylle kravene i forskriften og det er gjort et anslag på hva dette vil koste den enkelte bedrift. Direktoratet påpeker at man ikke har god kunnskap om hvordan fordelingsvirkningene vil slå ut mellom store og små bedrifter.

Regelrådet mener direktoratet burde gått lengre i å anslå hvor mange som vil bli berørt av den nye forskriften. Som direktoratet skriver kan de nye reglene medføre betydelig økte kostnader for enkeltbedrifter, men det kommer ikke klart fram hvem som må følge reglene eller hvem som vil få unntak. Det er lagt opp til at enkeltvirksomheter kan søke og få unntak fra reglene, derfor er det

på dette tidspunktet usikkert for næringsaktørene om regelendringene vil medføre investeringskostnader eller ikke. Regelrådet mener at antallet bedrifter som mangler nødvendig utstyr burde vært kartlagt, og at reglene for unntak hadde vært klarere. På denne måten ville både direktoratet og næringsaktørene vært bedre forberedt på konsekvensene av de nye reglene.

### **3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet**

Regelrådet finner det positivt at direktoratet har satt likere konkurransevilkår som et av målene med reguleringen. Direktoratet mener at en klarere regulering og like krav til bransjen vil gjøre konkurransen innad i bransjen sunnere. Det fremstår uklart for Regelrådet om norske bedrifter i noen grad er i konkurranse med utenlandske bedrifter. Hvis dette er tilfellet burde det vært kommentert.

Regelrådet har merket seg at mye tyder på at forslaget kan gjøre det vanskeligere å konkurrere for de små virksomhetene. Direktoratet skriver blant annet at: *Det er sannsynlig at eventuelle kostnader knyttet til for eksempel rutineendringer, måleprogram og investeringer kan være en relativt større utfordring for de mindre aktørene enn de større.* Store engangskostnader vil være relativt sett vanskeligere å bære for virksomheter med lavere produksjon. Regelrådet mener også at konkurransen i denne bransjen trolig varierer i ulike deler av landet, og at det kan være vanskeligere for virksomhetene å la kostnaden slå ut i på økt pris på produktene i enkelte områder. Dette kunne vært vurdert nærmere. Se også avsnitt 3.5 om særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter.

### **3.3. Forenkling for næringslivet**

Direktoratet skriver at en tydelig regulering vil forenkle og effektivisere statsforvalterens tilsynsarbeid, og indirekte virke forenklende for næringslivet. Det er ikke foreslått forenklende tiltak for næringslivet utover dette slik Regelrådet ser det.

Regelrådet finner det positivt at direktoratet i stor grad foreslår en funksjonsbasert forskrift. Direktoratet legger rammer for hva som er lov og ulovlig, også er det opp til bedriftene hvordan de løser dette på best mulig måte. Ved å regulere på denne måten vil ikke de nye reglene stå i veien for innovasjon og ny teknologi i betongbransjen.

### **3.4. Digitalisering**

I den nye forskriften legger direktoratet opp til at alle etablerte bedrifter innen ett år skal rapportere inn en del informasjon om utslipp fra bedriften. Det innføres også meldeplikt for virksomheter som skal starte opp eller endres. Rapporteringen skjer til statsforvalteren og direktoratet gir ingen ytterligere føringer på hvordan rapporteringen skal foregå. Regelrådet vil påpeke at i jobben med implementering av regelverket hos statsforvalteren er det viktig å gjøre rapportering så enkel som mulig for virksomhetene, herunder om en kan gjøre bruk av deling av data og innovative rapporteringsløsninger.

### **3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

Direktoratet skriver i konsekvensanalysen at investeringskostnadene som må til for å følge opp de nye reglene sannsynligvis vil ramme små bedrifter relativt sett hardere enn de store. Dette gjelder

hovedsakelig små bedrifter som ikke har rense- og resirkulasjonsanlegg på plass, og det er de som må ta den største kostnaden som følge av de nye reglene. Regelrådet mener direktoratet ikke gjør nok for å klargjøre hva de nye reglene vil innebære for de små bedriftene. Slik Regelrådet ser det er det nå uklart hvordan unntaksordningen vil fungere og det er usikker hvor lang tid den enkelte bedrift vil ha på seg til å oppfylle de nye kravene.

### **3.6. Alternative tiltak**

Det er positivt at direktoratet drøfter bruken av forskrift opp mot tildeling av konsesjon. Direktoratet mener forskrift er den mest hensiktsmessige måten å regulere på og begrunner dette på en tilstrekkelig måte. I den videre utredningen av hvordan en nye forskrift skal implementeres mener Regelrådet at direktoratet kunne vurdert alternativer. For eksempel et generelt unntak for de minste bedriftene og alternative eller differensierte terskelverdier for ulovlig utslipp. Direktoratet kunne også gjort en nabosjekk for å innhente gode måter å regulere betongproduksjon på. Det vil være nærliggende å tro at våre nærmeste naboland har tilsvarende utfordringer knyttet til betongproduksjon og at de har løst dette på forskjellige måter.

### **3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Direktoratet skriver at informasjon og veiledning er viktig for en vellykket gjennomføring av de foreslåtte regelverksendringene. Regelrådet er enig i dette. Regelrådet mener hensynet til næringslivet kunne ha blitt grundigere utredet, spesielt om det vil være behov for en overgangsordning for de bedriftene som får de sterkeste virkningene på kostnader. Det er heller ikke skissert en tidsramme for når innføring skjer og når direktoratet forventer at bedriftene skal oppfylle reglene. Investeringene kan potensielt bli kapitalkrevende for enkelte bedrifter, det er derfor viktig å avklare usikkerheter rundt unntaksordningen for å sikre en vellykket gjennomføring for næringslivet.

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

Direktoratet legger opp til et funksjonsbasert regelverk der enkelte aktører allerede innfrir de nye kravene. Det er imidlertid usikkert hva som vil skje med de bedriftene som i dag ikke oppfyller kravene. Enkelte bedrifter må belage seg på store investeringskostnader og andre vil få unntak fra reglene. Det er ikke klart hvor mange som må investere i nye produksjonsmidler og hvor mange som vil få unntak, og det er derfor ikke mulig å konkludere om målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.