Miljø-
direktoratet

Vedlegg 2

Konsekvensvurderinger av forslag til forskrift for betongproduksjon

Problembeskrivelse

Det finnes om lag 300 betongprodusenter i Norge. Disse produserer enten 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 året[1]. Av de 300 produsentene produserer om lag 180 fabrikkbetong og utgjør om lag 65 prosent av totalt betongvolum som produseres. De resterende 35 prosentene produseres som ferdige betongelementer og betongvarer. En gjennomsnittlig fabrikkbetongprodusent omsetter for omtrent 30 mill. kr årlig, samtidig som disse produsentene varierer betydelig i størrelse. Bransjen er i vekst og produksjonen er økende.

Denne produksjonen kan etter forurensningsloven medføre forurensning. I henhold til forurensningsloven § 7 er det et generelt forbud mot "å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11". Forurensning som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper, kan finne sted uten tillatelse etter § 11, jf. § 8 tredje ledd.

Det ble i 2016 gjennomført en landsdekkende tilsynsaksjon blant disse virksomhetene. Aksjonen viste at svært mange virksomheter hadde utslipp som er å regne som ulovlige uten tillatelse, og at slam og betongrester ikke blir håndtert forsvarlig. Bransjens utslipp utgjør risiko for miljøskade (se under). Forurensningen er over terskelen i forurensningsloven § 8 tredje ledd, og er ulovlig uten en tillatelse etter § 11 eller etter forskrift i medhold av § 9.

En stor andel av betongprodusentene har forurensende utslipp av vaskevann fra betongproduksjon. Det er ulik praksis på hvordan dette håndteres blant produsentene av betong, og det har også blitt avdekket mye ulovlig praksis. Det er ikke uvanlig at produsentene også har brudd på krav om levering, gjenvinning og lagring av betongavfall. Flere produsenter har ikke vært klar over at det er krav om tillatelse til forurensende

[1] Ifølge bransjeorganisasjonen FABEKO.

virksomhet etter forurensningslovens § 11. En mer tydelig regulering av denne bransjen vil derfor være formålstjenlig. Det er kun et fåtall av produsentene som har tillatelse etter forurensningsloven (ca. 20 stk.), mens de øvrige altså driver uten spesifikke krav. Relativt like virksomheter blir dermed vært regulert ulikt.

Miljøutfordringer ved betongproduksjon

Utslipp av forurenset vann

Produksjon av betong genererer spillvann fra vask av produksjonsutstyr og betongbiler. Dette vannet inneholder partikler, som kan gi nedslamming av vassdrag, tungmetaller, som bly, kadmium, sink og seksverdig krom, og har pH høyere enn 11, som altså er svært basisk. Til sammenligning er pHen i Mjøsa og Oslofjorden på henholdsvis rundt 7[2] og 8[3]. Ettersom pH-skalaen er logaritmisk, er en pH på 11 ca. 1000 og 10 000 ganger mer basisk enn pHen i Mjøsa og Oslofjorden. Høy pH i seg selv kan være skadelig og utslipp av vann med pH 11 kan medføre negative virkninger på vannlevende organismer.

Vaskevannet kan også inneholde armeringsplast. Vaskevannet slippes til sjø, vassdrag eller grunn. Selv om mange betongprodusenter har etablerte renseanlegg, ble det i tilsynsaksjonen i 2016 avdekket at det i mange tilfeller var mangelfull drift og vedlikehold av renseinnretningene, og svært mye urenset vaskevann går rett i resipient. Vi anser det som sannsynlig at dette fortsatt er tilfellet.

Betongrester og -avfall

Betongavfall, herunder betongrester og kasserte elementer og produkter, utgjør mellom 1-4 % av den totale produksjonen. Dårlig håndtering av dette avfallet kan være skjemmende, føre til støvflukt og være til hinder for utnyttelse av betongrestene, blant annet til gjenvinning og gjenbruk. Regelmessig tømming av renseanlegg for prosessvann vil gi store mengder betongslam. Avrenningen fra dette slammet kan inneholde forhøyede konsentrasjoner av tungmetaller som vil være skadelig for resipienten. Erfaring viser at både slam og betongrester som ikke blir håndtert og lagret forsvarlig, kan øke risikoen for miljøskade.

Andre utfordringer

Betongprodusenter kan ha kilder til utslipp av støv fra blant annet utendørslager av grus, sand, betongrester og slam. Støy kan også være en utfordring, særlig for virksomheter i tettbygd strøk og der produksjonen går ut over normal driftstid.

[2] Vann-nett.no (vannforekomst ID: 002-118-1-L)

[3] https://snl.no/havforsuring

Mange virksomheter har manglende risikovurderinger for ytre miljø, og manglende vurderinger av sine utslipp etter både naturmangfoldloven og vannforskriften.

Forventet fremtidig utvikling

Som følge av store samferdselsprosjekter som er planlagt de neste årene, forventes etterspørselen etter betong å øke i tiden som kommer. Dermed kan utslippene knyttet til denne type produksjon også øke. Dette er utslipp som stort sett ikke er gitt tillatelse til etter § 11, og som dermed er ulovlige, jf. §7.

Samtidig har det vært et økende søkelys på miljøaspektet blant produsenter og bransjeforeninger de senere årene. Bransjeforeningene har for eksempel utarbeidet miljøveiledere, og flere av de organiserte bedriftene er miljøsertifiserte (ISO 14001). Det kan dermed være rimelig å anta at produksjonen over tid vil bevege seg i retning av mindre forurensning og mer gjenbruk.

Til tross for denne dreiningen er det fremdeles utslipp som er ulovlig etter forurensningsloven § 7. Uten tydeligere regulering av denne type virksomheter, er det rimelig å anta at betongproduksjonen vil fortsette å medføre ulovlige utslipp som vil påføre skade på miljøet.

Ettersom dagens praksis innebærer risiko for miljøskade, er det ikke et alternativ å la betongvirksomhetene fortsette denne praksisen uten å være regulert gjennom enten forskrift eller tillatelse.

Målsetninger ved å regulere betongproduksjon

Den viktigste målsetningen ved å regulere betongproduksjonen tydeligere er å sørge for at ulovlige utslipp stanses, som følgelig vil medføre en miljømessig forbedring i resipientene. Stilles det vilkår knyttet til denne typen produksjon, vil utslippene begrenses og lovliggjøres innenfor akseptable rammer, slik at miljøet kan beskyttes tilfredsstillende.

En annen målsetning med tydeligere regulering av produksjonen, er også at det stilles likelydende miljøkrav til bransjen. Dette sørger for en mer enhetlig praksis og likere konkurransevilkår mellom virksomhetene. En tydeligere regulering vil også forenkle og effektivisere statsforvalterens arbeid med oppfølging av virksomheten.

Hvordan regulere?

For å redusere problemene knyttet til forurensning fra betongproduksjon og oppnå målsetningene nevnt over, har Miljødirektoratet vurdert at det er helt nødvendig med en regulering av betongprodusentene. Dette kan gjøres enten ved å utarbeide en forskrift rettet mot betongproduksjon *eller* å utstede tillatelser til de enkelte betongprodusentene. Ved å regulere gjennom en forskrift og ikke tillatelse, slipper bransjen gebyrbelagt

saksbehandling. Dette sparer bedriftene for kostnader og forurensningsmyndighetene for ressursbruk. Enkeltstående regulering gjennom konsesjonsbehandling, vil være svært ressurskrevende både for forurensningsmyndigheten og for bransjen. Dessuten vil dette alternativet kunne øke sannsynligheten for ulik oppfølging og ulik/manglende kravstilling i forhold til forskriftsregulering.

Ettersom det er ca. 300 virksomheter med lik produksjon og lik utslippsproblematikk, er denne bransjen særdeles godt egnet til forskriftsregulering, og det er dette vi har gått videre med. Vi kan ikke se at forslaget til ny forskrift reiser prinsipielle spørsmål som må adresseres.

Hva er de positive og negative virkningene av forskriftsforslaget, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Positive virkninger som følge av forskriften

Den umiddelbare effekten av at de ulovlige utslippene stanses, vil være bedret miljøtilstand. En forskrift vil gjøre det tydelig for bransjen hvilket regelverk de er nødt til å følge. Forskriften vil også gjøre det enklere for bedriftene å vite hvilke kriterier som gjelder for lagring og gjenvinning av betongavfall. Graden av gjenvinning og gjenbruk forventes derfor å øke.

Enhetlige krav vil gjøre det enklere og mindre ressurskrevende for forurensningsmyndighetene å drive tilsyn sammenlignet med dagens situasjon. Dette vil trolig føre til at bransjen blir fulgt opp tettere og mer enhetlig framover. Det ventes at utfordringer knyttet til ulik behandling av betongprodusenter vil reduseres ved å regulere gjennom forskrift. Dette vil også sørge for likere konkurransevilkår innad i bransjen.

Negative virkninger som følge av forskriften

For å overholde kravene den nye forskriften stiller, vil flertallet av bedriftene få noen økte kostnader.

Bransjen selv påpeker at den største kostnaden vil være investering i og drift av anlegg for å pH-regulere prosessavløpsvannet. Ifølge bransjen utgjør investeringskostnaden for et CO_2 - bobleanlegg, som er én måte å regulere pH på, mellom 50 000 og 500 000 kr. I tillegg vil det være løpende driftskostnader.[4] Så vidt vi kjenner til er pH kun regulert for ett anlegg som har påslippsavtale til kommunalt renseanlegg. Kommunen kan sette grenser for ulike parametere i påslippsvannet for å beskytte renseanleggets kapasitet og for å kunne overholde egne utslippsgrenser. For høy pH i påslippsvannet vil kunne sette det biologiske rensetrinnet ut av funksjon, det vil si være ødeleggende for vannlevende

[4] I størrelsesorden 6-10 kr. per kubikkmeter produserte betongelement, ifølge Betongelementforeningen og FABEKO.

organismer. Vår vurdering er at det er svært få resipienter, om noen, hvor det ikke er risiko for skade ved utslipp av vann med pH 11, hvilket er pH-verdien prosessavløpsvannet fra betongproduksjon har. Anlegg for pH-regulering vil derfor trolig være nødvendig ved de fleste virksomhetene.

Andre investeringskostnader kan omfatte etablering av renseanlegg, som for eksempel et sedimentasjonsbasseng eller et resirkuleringsanlegg. De fleste virksomhetene har allerede etablert et renseanlegg, men det er ofte mangelfull drift og vedlikehold av disse. Når det gjelder produsentene av fabrikkbetong, antas det at om lag halvparten av produsentene vil måtte investere i nytt anlegg. Bransjen selv foretrekker resirkuleringsanlegg, og investeringskostnader i slike anlegg vil være på rundt 4 mill. kr. Tilfredsstillende drift og vedlikehold av renseløsninger vil sannsynligvis kunne medføre noen økte kostnader, men relativt til investeringskostnadene som allerede er gjennomført for mange, vil disse trolig være en god del lavere.

Andre kostnader innebærer etablering og gjennomføring av måleprogram for utslipp av vann, støv og støy. Det vil variere mellom virksomhetene hvor store kostnader det her er snakk om, og vil blant annet variere avhengig av målehyppighet, etc.

Fordelingsvirkninger

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. Mindre aktører med mindre omsetning vil oppleve at investeringer til eksempelvis et bobleanlegg utgjør en relativt sett større andel av omsetningen enn for store produsenter. Det kan i enkelte tilfeller være krevende å finne midler til slike investeringer, men vi har ingen god kunnskap om hvor stort dette problemet vil være.

En engangsinvestering, som i absolutte tall ikke vil være veldig stor, kan i ytterste konsekvens føre til at en virksomhet ikke kan drive videre. Blant produsentene av fabrikkbetong er det ifølge bransjen typisk de mindre aktørene som må investere i nytt renseanlegg. Forskriften åpner imidlertid for at det er mulig for en bedrift å søke unntak fra de enkelte vilkårene. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom et vilkår vil gi bedriften urimelige kostnader relativt til den miljøgevinsten som oppnås.

En mulig konsekvens av økte utgifter, vil være å øke prisene på betongen. Da vil i praksis de økte kostnadene veltes over på brukerne av betong. Hvorvidt dette oppleves som en reell mulighet for produsentene vil avhenge av markeds- og konkurransesituasjonen. Er det et marked som er hardt presset på pris, vil det være vanskeligere å øke prisene uten at etterspørselen reduseres og terskelen for å øke prisene vil være høyere. Samtidig vil alle betongprodusenter omfattes av de nye kravene, hvilket kan gjøre det mer sannsynlig

at prisene vil øke noe, da de fleste produsentene vil få økte utgifter. Bransjen selv påpeker det som en utfordring at det ofte bestilles mer betong enn det reelt sett er behov for. En økt pris på betongen vil dermed kunne bidra til mindre overproduksjon ved at bestillingene blir mer presise.

Når det er snakk om virkninger av forskriften og hvordan de enkelte bedriftene må gjøre endringer i rutiner eller investere i nytt utstyr for sin virksomhet, er det viktig å være klar over at det vil være store variasjoner mellom produsentene. Hvor skadelig utslippene er, vil avhenge av resipienten. Samme type utslipp vil ikke være like skadelig på to ulike resipienter. Forskriftsforslaget åpner for at det kan stilles skjerpede krav til utslipp dersom det for eksempel er en spesielt sårbar resipient. Det vesentlige er at utslippene renses tilstrekkelig før utslipp til den enkelte resipient. Forskriftsforslaget legger opp til at virksomhetene selv skal vurdere utslippene sine opp mot resipient. Statsforvalteren kan regulere virksomhetene i særskilte tillatelser dersom de anser det nødvendig.

Anbefalinger

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.

Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For at forskriften skal føre til ønsket endring, vil det i hovedsak være to aspekter som er viktige. Det ene er at det blir gode veiledninger tilgjengelig knyttet til forskriftsteksten, og det andre er at dagens betongprodusenter blir informert om at det vil komme en ny forskrift som de vil være underlagt. For førstnevnte vil Miljødirektoratet i samarbeid med statsforvalteren og bransjen utarbeide veiledning til forskriften. Det er rimelig å anta at de fleste betongprodusentene vil bli informert gjennom sine respektive bransjeorganisasjoner, der de fleste bedriftene er organisert. For de betongprodusentene som ikke er organisert, vil det være viktig at statsforvalteren informerer sine tilsynsobjekter og informerer om regelverket på sine nettsider**.** Vi vurderer også at overgangsbestemmelsen settes med en romslig dato slik at alle virksomheter får rimelig tid til å gjøre nødvendige endringer og investeringer som følge av forskriften.