



Høring av forslag til nytt kapittel i avfallsforskriften om betong- og teglavfall

Miljødirektoratet har utarbeidet forslag til forskrift for å regulere bruk av betong- og teglavfall til anleggsarbeider. Forslaget vil 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 riving av byggverk eller del av byggverk i betong eller tegl. Dette avfallet skal behandles slik at PCB som finnes i avfallet destrueres.

Vi ber om kommentarer til forslaget senest 1. juni 2018.

Bakgrunn

Bruk av lite forurenset betong- og teglavfall

Etter gjeldende rett kan betong- og teglavfall fra riveprosjekter brukes til anleggsformål, f.eks. bygging av veier, uten tillatelse etter forurensningsloven dersom eventuelle forurensninger fra tiltakene ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper, jf. forurensningsloven § 8 tredje ledd.

Miljødirektoratet mottar en rekke henvendelser som viser at konsulenter, entreprenører m.m. synes det er vanskelig å anvende den skjønsmessige reglen i forurensningsloven § 8 tredje ledd i saker som gjelder nyttiggjøring av betong- og teglavfall. Vi ser behov for nye regler som klargjør når betong- og teglavfall kan brukes lovlig uten tillatelse etter forurensningsloven. Forslaget kan langt på vei sees på som en konkretisering av hvilke tiltak som også i dag ville vært lovlige etter forurensningsloven § 8 tredje ledd.

Klarere regler vil gi større forutsigbarhet for bransjen, noe som vi igjen forventer vil føre til økt nyttiggjøring av betong- og teglavfall.

Fjerning og destruksjon av bygningsfraksjoner med høye konsentrasjoner av PCB

Før et byggverk eller del av et byggverk i betong eller tegl rives, er det i dag vanlig praksis å identifisere malingslag, fuger, avrettingsmasser, murpuss, og tilstøtende betong og tegl der konsentrasjonen av Σ 7PCB er lik eller høyere enn 50 mg/kg. Mange leverer betongen eller teglet som er påført maling, murpuss e.l. med høye PCB-konsentrasjoner til deponi for farlig avfall. Andre fjerner malingslag, fuger, avrettingsmasser osv. før riving. Etter gjeldende rett er betong- og teglavfall først å anse som farlig avfall dersom gjennomsnittskonsentrasjonen av PCB er lik eller høyere enn 50 mg/kg når betongen eller teglet og malingssjikt, murpuss osv. vurderes under ett. Dagens praksis er dermed ikke obligatorisk. Ettersom dette har blitt kjent i bransjen, har enkelte aktører valgt å slutte å håndtere avfall med høye konsentrasjoner av PCB i maling og murpuss mv. som farlig avfall. Da en betydelig del av gjenværende PCB i Norge befinner seg i stående bygg, vil en slik endring i praksisen medføre at en stor del av gjenværende PCB ikke fjernes fra kretsløpet, men havner på deponi og risikerer å spres i naturen dersom det vaskes ut med sigevann.

Miljødirektoratet foreslår på denne bakgrunn å forskriftsfeste et krav om at bygningsfraksjoner med høye konsentrasjoner av PCB fjernes før riving, og at avfallet som da oppstår behandles slik at PCB som finnes i avfallet destrueres. Dette er i tråd med intensjonene i Stortingsmelding nr. 14 fra 2006-2007 Sammen for et giftfritt miljø - forutsetninger for en tryggere fremtid.

Hovedinnholdet i forskriftsforslaget

Bruk av lite forurenset betong- og teglavfall

Forskriftsforslaget skal fremme gjenvinning av betong- og teglavfall og regulerer når betong- og teglavfall som er lite forurenset kan brukes til anleggsarbeider, herunder etablering av veier, parkeringsplasser og støyvoller, og rehabilitering av terrenget etter gravearbeider, uten at tiltaket trenger tillatelse etter forurensningsloven.

De viktigste kravene, som fremgår av i forskriftsforslaget § x-4, er følgende:

- Forekomsten av helse- og miljøfarlige stoffer må være kartlagt før riving.
- Råbetongen eller teglet i byggverket må overholde konsentrasjonsgrenser for ulike helse- og miljøfarlige stoffer.
- Maling, fuger, avrettingsmasser og murpuss som er påført råbetongen eller teglet må overholde konsentrasjonsgrenser for PCB, bly, kadmium og kvikksølv.
- Avfallet må komme til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt til formålet.

I tillegg følger det av forskriftsforslaget § x-6 at den som bruker betong- eller teglavfall til anleggsarbeider i medhold av forskriften, skal kunne dokumentere at kravene er oppfylt.

Kravene skal sikre en høy beskyttelse av helse og miljø, samtidig som det åpner for at en stor mengde slikt avfall skal kunne gjenbrukes uten tillatelse fra forurensningsmyndighetene. Denne delen av forskriftsforslaget pålegger ikke aktørene nye plikter.

Aktører som ønsker å bruke betong- og teglavfall til tiltak som ikke oppfyller alle kriteriene, kan akkurat som i dag søke om tillatelse etter forurensningsloven § 11. Aktører som ikke vurderer det som hensiktsmessig å gjenvinne betong- og teglavfall, kan fortsatt velge å levere avfallet til deponi. Denne delen av forskriftsforslaget medfører derfor ingen økte kostnader for bransjen. Derimot vil den økte forutsigbarheten gjøre det lettere å bruke betong- og teglavfall, og potensielt spare bransjen for kostnader ved å kjøpe naturlig materiale og ved å levere avfall til deponi. Samtidig blir miljøet spart som følge av dette avfallet reduserer uttak og bruk av andre masser til oppfyllingsformål.

Miljødirektoratet har ikke foreslått noen grenseverdier for klorparafiner i forskriftsforslaget, men er oppmerksom på at klorparafiner kan ha blitt brukt som erstatning for PCB i maling og murpuss. Vi ønsker å innhente mer kunnskap om forekomstene av klorparafiner i maling, murpuss m.m. i stående bygg, og oppfordrer høringsinstansene til å kommentere på dette. Høringsinnspill vil, sammen med Miljødirektoratets egne utredninger, bli benyttet til å vurdere om vi på et senere tidspunkt skal foreslå grenseverdier for klorparafiner.

Den foreslåtte grenseverdien for seksverdig krom (Cr VI) i råbetong og tegl i forskriftsforslaget er den samme som den eksisterende normverdien for jord i forurensningsforskriften kapittel 2 vedlegg 1. Miljødirektoratet ønsker innspill på om det ofte forekommer konsentrasjoner over normverdien for Cr VI. Miljødirektoratet planlegger ytterligere utredninger for å vurdere grenseverdien satt for Cr VI.

Miljødirektoratet foreslår at kommunen gis myndighet til å føre tilsyn med kravene som skal gjelde bruk av betong og teglavfall til anleggsarbeider uten tillatelse etter forurensningsloven, jf. § x-7 i forskriftsforslaget. Flesteparten av de tiltakene der det kan være aktuelt å bruke betong- og teglavfall krever søknad og tillatelse fra kommunen etter plan- og bygningsloven. Både vesentlige terrenginngrep og anlegg av vei og parkeringsplass skal som utgangspunkt byggesaksbehandles av kommunen.

Vi foreslår dessuten at Miljødirektoratet gis mulighet til å bemyndige andre til å føre tilsyn. I praksis tenker vi at det er aktuelt å gi fylkesmannen myndighet til å føre tilsyn i enkeltsaker og i forbindelse med landsdekkende tilsynsaksjoner. Vi viser til at fylkesmannen allerede har fått delegert myndighet til å føre tilsyn med håndtering av næringsavfall. Fylkesmannen kan treffe enkeltvedtak om håndtering av næringsavfall etter § 32 tredje ledd, jf. § 31 annet ledd, med den begrensning at vedtak ikke kan rettes mot virksomheter som konsesjonsbehandles av Miljødirektoratet.

For offentlige veganlegg som unntatt fra kravet om byggesaksbehandling, foreslår vi at tilsynsmyndigheten legges direkte til fylkesmannen i forskriften.

Fjerning og destruksjon av bygningsfraksjoner med høye konsentrasjoner av PCB

Forslagets § x-3 inneholder en bestemmelse om at malingslag, fuger, avrettingsmasser, murpuss, og tilstøtende betong og tegl med høye konsentrasjoner av PCB (Σ 7PCB er lik eller høyere enn 50 mg/kg) skal fjernes før riving og behandles slik at PCB som finnes i avfallet destrueres. Grenseverdien vi foreslår er tatt i utgangspunktet i at det er denne verdien som har vært nåværende praksis for når aktører håndterer betongfraksjoner o.l. som farlig avfall. I tillegg har beregninger av gjenværende mengder av PCB i stående bygg vist at ved å senke grensen til 10 mg/kg Σ 7PCB (i samsvar med den oppdaterte farlig avfallsgrensen) fanges kun 5 prosent mer PCB enn ved en grense på 50 mg/kg, til en svært høy kostnad. Når slike bygningsfraksjoner fjernes før riving, vil kravet om destruksjon i mange tilfeller følge direkte av produktforskriften § 4-1, jf. forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifter (POPs-forordning) artikkel 7.

Ved å forskriftsfeste krav om fjerning og destruksjon av bygningsfraksjoner med høye konsentrasjoner av PCB, vil betydelige mengder kunne fjernes fra kretsløpet. Tilgjengelige data tyder på at den foreslåtte konsentrasjonsgrensen vil utløse krav om fjerning og destruksjon i omtrent 4 prosent av riveprosjektene som gjennomføres i Norge, og fange opp 92 prosent av totalmengden PCB som finnes i stående bygg. De årlige totalkostnadene er beregnet til å være i størrelsesorden 6-40 millioner kroner, avhengig av hvor stor riveaktiviteten er. I de aller fleste tilfeller vil ekstrakostnaden ved sanering og destruksjon utgjøre en liten del av totalkostnaden ved et rive- eller rehabiliteringsprosjekt.

I høringen ønsker vi særlig innspill om eventuelle praktiske utfordringer ved en slik plikt. I tilfeller hvor det er uforholdsmessig dyrt eller vanskelig å fjerne og destruere PCB, kan Miljødirektoratet gjøre unntak fra denne plikten.

Plikt til å fjerne malingslag, fuger, avrettingsmasser, murpuss, betong og tegl der konsentrasjonen av Σ 7PCB er lik eller høyere enn 50 mg/kg, forutsetter at aktørene innfører rutiner for å sikre at slike bygningselementer identifiseres. Parallelt med vår høring gjennomfører derfor Direktoratet for byggekvalitet høring av forslag til forskrift om endringer i byggteknisk forskrift § 9-7. Bestemmelsen gjelder i dag kartlegging av bygningsdeler, installasjonene og lignende som kan utgjøre farlig avfall før gjennomføringen av tiltak i eksisterende byggverk og inneholder krav om utarbeidelse av miljøsaneringsbeskrivelse. Forskriftsforslaget går ut på at bestemmelsen utvides til også å gjelde kartlegging av bygningsfraksjoner som må fjernes i henhold til det foreslåtte kravet i avfallsforskriften. Denne høringen har tilsvarende frist, 1. juni 2018. Mer informasjon finnes her: <https://dibk.no/byggereglene/horinger/hoyringer/forslag-til-endringer-i-tek17--9-7/>.

Siden kommunen i utgangspunktet fører tilsyn med etterlevelse av kartleggingsplikten i byggteknisk forskrift, mener vi det er hensiktsmessig at kommunen også fører tilsyn med etterlevelse av fjerning- og destruksjonsplikten.

Høringsfrist 1. juni 2018

Kommentarer til vedlagte forskriftsforslag må sendes Miljødirektoratet senest 1. juni 2018. Miljødirektoratet ber om at skjema for å gi elektronisk tilbakemelding benyttes for høringskommentarer. Det er også mulig å sende inn høringskommentarer skriftlig til Miljødirektoratet, Postboks 5672 Torgarden, 7485 Trondheim.

Vi ber om at departementer og de enkelte organisasjonene orienterer relevante etater, underliggende forbund, medlemsbedrifter mv. om høringen.

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til:
seksjon for avfall og grunnforurensning,
Hilde Valved / Vanja Alling, e-post: betongavfall@miljodir.no

Vedlegg:

- Forslag til forskrift om endringer i avfallsforskriften (betong- og teglavfall)
- Konsekvensvurdering av forslaget til forskrift
- Rapport: SINTEF Byggforsk, desember 2014. *Betongavfall - Bindemidler, tilsetninger og maling benyttet til betong og vurdering av utlekkingspotensiale*
- Rapport: Norconsult, januar 2015. *Betongavfall - vurdering av saneringsplikt*