

Mer gjenbruk av masser i bergindustrien er mulig, men krever konkrete tiltak fra politiske myndigheter



Rapport, februar 2023

Bakgrunn

Millioner tonn pukk og grus brukes årlig i bygge- og anleggsnæringen i Norge i dag. Fremtidens behov er økende. Samtidig er tilgangen på jomfruelig masse stadig minkende og fra et bærekraftperspektiv er det fornuftig å jobbe for sirkulære løsninger. Bransjen jobber derfor for mer innovasjon, og for mer ombruk og gjenvinning. Norsk Bergindustri mener at norske myndigheter må bidra til å legge bedre til rette for mer gjenbruk av byggeråstoff. Disse er helt essensielle for all samfunnsutvikling. De trenges for å lage nye veier, legge vannrør, bygge hus og all annen utbygging av infrastruktur. Dessverre er det slik i dag at masser som graves ut av fra eksisterende prosjekter i forbindelse med vedlikehold, opprusting etc. ofte blir sett på som avfall i stedet for ressurs. Medlemmer i Norsk Bergindustri er fremoverlente og ønsker å finne løsninger innenfor dagens regelverk og marked.

Det er gode potensielle bruksområder for gjenvinning av byggematerialer til bruk i asfalt, betong og veibygging for øvrig.

Målsetning og avgrensning

Generelt sett har de fleste typer masser et gjenvinningspotensial, men prosessen som benyttes kan være avgjørende. For eksempel vil steinfraksjoner i massene kunne ha en avgjørende faktor på hvorvidt den defineres som avfall eller ressurs.

I dette dokumentet konsentrerer vi oss kun om masser som er brukt og prosessert (rensing, vasking, knusing og sikting) for gjenbruk. Det dreier seg utelukkende om fremmede masser der man ikke har historikken m.h.t. massenes opprinnelse eller hvilken status de har hatt.

Vi legger til grunn at massene som er rensert og gjenbrukt skal kunne brukes på linje med andre knuste varer. Det endelige produktet må kunne dokumenteres, og sertifiseres. Dette krever etter vår mening tilrettelegging av flere regelverk, se mer om dette under kapittel "Tiltak og virkemidler".

EU har et mål om 80% gjenbruk av bygge og riveavfall innen 2025. Norge har i dag ca. 40% gjenbruk (kilde: [kunnskapsbanken](#)). Betong, asfalt, pukk, grus og jord er en del av dette volumet.

En sentral målsetting med dette dokumentet er å forslå tiltak for å forbedre rammebetingelsene for gjenvinningsmasser. Videre å peke på behovet for bedre offentlige data og statistikk på hva de fremmede massene består av, slik at gjenbrukspotensialet synliggjøres bedre.

Barrierer og utfordringer

Regulatoriske barrierer

I henhold til Forurensningsloven har gjenvinningsmasser status som avfall. Gjenbruk krever søknad etter forurensningsloven. Det er uklart for mottaker når massene ansees som salgsklare (etter prosessering), dvs. rene nok. Dette er et uoversiktlig regelverk med flere myndigheter involvert.

Forurensningsloven beskriver når et avfall går over til å bli et produkt, men aktører opplever at myndighetene setter ytterligere krav til sluttproduktets miljømessige standard. Eksempelvis benyttes forurensningsforskriften kap. 2, og normverdier som premiss for sluttproduktet etter rensing av f.eks. gravemasser. Her bør myndighetene sette krav til bruken av masser etter rensing, dvs. om massene skal benyttes i bunden bruk, eller ubunden bruk. Vi har forståelse for at masser som benyttes i

ubunden bruk må tilfredsstillende visse miljøkrav, herunder normverdi eller tilsvarende, men samtidig er det viktig at masser som benyttes inn som f.eks. tilslag i asfalt og betong vil kunne ha andre vurderingskrav enn normverdi. Myndighetene stiller ikke samme krav til gjenvinning av glass til glava eller glassopor, bruken av flygeaske fra foredlet avfallsbrensel-produksjon inn i sementproduksjon etc.

Overskytende jord- og steinmasser (overskuddsmasser) som oppstår i forbindelse med samferdselsbygging og andre anleggsarbeider, regnes som næringsavfall etter forurensningsloven, selv om massene ikke er forurenset av helse- eller miljøfarlige stoffer («rene»). Næringsavfall skal leveres til godkjent mottak dersom det ikke kan gjennomgå gjenvinning. Med godkjent mottak menes mottak/anlegg som har tillatelse etter forurensningsloven. Deponi er et permanent disponeringssted (og godkjent mottak hvis det har tillatelse etter forurensningsloven).

Overskuddsmasser skal i utgangspunktet søkes nyttiggjort/gjenbrukt før deponi vurderes som en løsning (sirkulærøkonomi). Tidligere har mottaksanlegg for permanent lager av jord og stein som ikke er forurenset og sortering/behandling vært forvaltet under plan- og bygningsloven i den enkelte kommune. I dag forvaltes lovverket av Statsforvalteren i det respektive fylket. Vår erfaring er at dette medfører lengre saksbehandlingstid i en forvaltning som allerede er overbelastet.

Plan og bygningsloven setter begrensninger for gjenvinning, fordi reguleringsbestemmelser ikke omfatter mottak av fremmede masser.

Det er også arealbegrensninger som hindrer etablering av infrastruktur som er nødvendig ved innsamling av fremmede masser, og sortering av masseavfallsstrømmer. Dette begrenser mulighetene for håndtering, behandling og mellomlagring og påvirker også logistikken i prosjekter negativt.

Behandling av søknader hos [Statsforvalteren](#) tar i dag uforholdsmessig lang tid, det finnes ikke forpliktende tidsfrister for deres saksbehandling. Vi har eksempler på at det tar opptil 6 år å få svar på søknader, samtidig som det er manglende samhandling mellom de ulike offentlige aktører. Dette gjelder i hovedsak følgende aktører: Statsforvalter, kommune og Fylkeskommune og Direktoratet for mineralforvaltning.

Tekniske barrierer

Håndbok Statens Vegvesen N200 fungerer ok i dag. Men beskrivelsene av [prosjektene](#) viser til «knust fjell» og ikke til «gjenbrukte masser».

Bransjen opplever at myndighetene er svært rigide m.t.p. normverdier (det vil si skiller på om massene er rene eller forurenset) i kapittel 2 i forurensningsforskriften. Verdiene er satt like for hele landet selv om de naturgitte forholdene er forskjellige.

Bransjen mener at miljømyndighetene ikke godt nok kjenner hvilke krav (konsekvenser) de setter til i ferdigproduktene. De bør kun forholde seg til utslipp i produksjonsprosessen, snarere enn innhold i ferdigproduktet.

For deler av fremmede masser som tas inn til gjenvinning er historien ukjent, dette gir utfordringer m.h.t godkjenning. Dagens testprosedyrer er i stor grad tilpasset uttak av jomfruelige masser, og dessverre ikke gjenvinningsmasser.

Markedsmessige barrierer

En sentral hovedutfordring er markedsmessige barrierer. Det oppleves manglende insentiver og krav fra byggherre om gjenbruk av masser. Tradisjonelt har pukkverksindustrien vært flinke til å sertifisere sine jomfruelige produkter som kommer ut av pukkverkene. Disse produktene har høy kvalitet og er

kanskje ikke alltid nødvendig for det formålet brukeren trenger. Flere gjenvinningsanlegg sertifiserer nå sine gjenvinningsmaterialer slik at byggherre kan kjøpe inn sirkulært, og innenfor det formålet prosjektet trenger. Det er imidlertid viktig at dette implementeres og prioriteres når anbudet utformes.

Forslag til tiltak og virkemidler

Myndighetene må få på plass nasjonale målsetninger, og føring av statistikk for gjenbruk av masser. Dette kan organiseres som en felles nasjonal kunnskapsdatabase. Her viser vi til praksis fra Nederland.

Myndighetene bør innføre standardiserte krav til dokumentasjon, deklarerinq og godkjenning for å levere gjenbruksmasser til markedet.

Kommuner må gjennom plan- og bygningsloven kunne avsette større tiltaksområde hvor gjenvinning kan finne sted uten søknad. Herunder tilrettelegge for mellomlagring og behandling av overskuddsmasser og avfall.

Vi etterlyser en overordnet myndighet/faginstans som miljømyndighetene og bransjen kan støtte seg på. Direktoratet for mineralforvaltning kan etter vår mening innta en slik samhandlingsrolle, men det krever tilførsel av tilstrekkelige ressurser/kompetanse. Dette bør drøftes i forbindelse med den nye mineralloven.

Når offentlig sektor benytter seg av anbud, er det viktig at de ikke krever høyere kvalitet enn det som er nødvendig, jf. en sirkulær tankegang. Det må vurderes alternative kvalitetskrav til massene hvis forholdene tillater det.

Brukerne av massene trenger en veileder fra Miljødirektoratet. Denne må beskrive regler for hvordan masser skal behandles og angi felles grenseverdier. En slik veileder kan sikre at massene er trygge å gjenbruke. Se gjerne aktuelle veiledere fra andre land, f.eks. [England](#) og Belgia.

Myndighetene må vektlegge kontraksformer som stimulerer til gjenvinning/nyttig gjøring. Det bør også sette minimumskrav til andel gjenvunnet masse i prosjekter ved anbud/konkurranse.

Myndighetene bør innføre en sertifiseringsordning for gjenvinningsmasser. Dette er allerede innført for asfalt.

Bestillere av masser bør kunne vekte bruken av gjenbruksmasser i prosjekter. Det er nå eksempler på flere prosjekter der EPD- verdien har vært utslagsgivende i tildelingen.