

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



Revidert rapport, september 2024

Bakgrunn

Norsk Bergindustri mener at norske myndigheter må legge bedre til rette for mer gjenbruk av masser. Millioner tonn pukv og grus brukes årlig i bygge- og anleggsnæringen i Norge og fremtidens behov er økende. Samtidig er tilgangen på jomfruelig masser stadig minkende, og fra et bærekraftperspektiv er det fornuftig å arbeide for sirkulære løsninger. Bransjen jobber derfor for mer innovasjon, og for mer ombruk og gjenvinning av masser.

Massene brukes til å lage nye veier, legge vannrør, bygge hus og all annen utbygging av infrastruktur. De er helt essensielle for all samfunnsutvikling, også i gjenoppbygging av infrastruktur etter ødeleggelser fra ekstremvær som f.eks. Hans.

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

Dessverre blir masser som graves ut fra prosjekter i forbindelse med vedlikehold, opprusting etc. ofte 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 masser til bruk i asfalt, betong og veibygging for øvrig.

Vi legger til grunn at overskuddsmassene som er rensert og gjenbrukt, skal kunne brukes på linje med andre byggeråstoffer. Det endelige produktet må kunne dokumenteres, og sertifiseres. Dette krever etter vår mening tilrettelegging av flere regelverk.

Målsetning og avgrensning

I dette notatet konsentrerer vi oss 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.

En sentral målsetting med dette dokumentet er å foreslå tiltak for å forbedre rammebetingelsene for gjenvinningsmasser. Videre påpeker vi 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 denne loven. Det er uklart for mottaker/producent når massene anses som salgsklare (etter prosessering), dvs. er rene nok.

Forurensningsloven beskriver når avfall går over til å bli et produkt, men aktører opplever at myndighetene setter for strenge krav til sluttproduktets miljømessige standard. Eksempelvis benyttes forurensningsforskriften kap. 2 normverdier som premiss for sluttproduktet etter rensing av f.eks. gravemasser. Her bør myndighetene skille på krav til sluttproduktet avhengig av om massene skal benyttes i bunden bruk som i f.eks. betong, eller ubunden bruk som f.eks. bruk av masser til veibygging.

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.

Overskuddsmasser bør i utgangspunktet gjenbrukes, deponi bør være en siste utvei løsning (sirkulærøkonomi).

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. Vi har eksempler på at det tar opptil seks 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.

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.

Markedsmessige barrierer

En hovedutfordring er markedsmessige barrierer. Leverandørene opplever at det mangler insentiver og krav fra byggherre om gjenbruk av masser. Tradisjonelt har pukkverksindustrien vært flinke til å sertifisere sine jomfruelige produkter. Disse produktene har høy kvalitet, ofte høyere enn det som strengt tatt er nødvendig for det aktuelle formålet. 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 gjennomføres 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 må innføre standardiserte krav til dokumentasjon, deklarerings og godkjenning for å levere gjenbruksmasser til markedet.

Kommuner må gjennom plan- og bygningsloven kunne avsette større tiltaksområder hvor gjenvinning kan finne sted uten søknad. Herunder tilrettelegge for mellomlagring og behandling av overskuddsmasser, slik at mer av massene som tas inn kan gjenvinnes og bli en del av sirkulærøkonomien. I tillegg må det komme frem i reguleringsbestemmelsene hvilke typer virksomhet som tillates.

Vi etterlyser en overordnet myndighet/faaginstans som miljømyndighetene og bransjen kan få råd og informasjon fra. 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 kontraktsformer som stimulerer til gjenvinning/nyttiggjøring. 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 vekta bruken av gjenbruksmasser i prosjekter. Det er nå eksempler på flere prosjekter der EPD- verdien har vært utslagsgivende i tildelingen.