

RAPPORT

VIRKNINGER VED ENDRINGER I BYGGEVAREFORORDNINGEN



MENON-PUBLIKASJON NR. 72/2019

Av Kristoffer Midttømme, Anders Myklebust, Per Fredrik Forsberg Johnsen, Maria Køber Guldvik,
Gjermund Grimsby og Magnus Utne Gulbrandsen



Forord

På oppdrag for Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) har Menon Economics sett nærmere på innføringen av byggevareforordningen og hvilken betydning den har hatt for norske aktører.

EU-kommisjonen har satt i gang en prosess for å vurdere nærmere hvordan omsetning av byggevarer skal reguleres fremover og i den anledning ønsket DiBK en utredning som gir en vurdering av hvilke konsekvenser ulike alternative revideringer av byggevareforordningen vil ha for Norge. Vi drøfter dette i lys av økonomisk teori om standardisering og handel. Vi har også intervjuet et utvalg av aktører i hele verdikjeden for byggevarer om deres erfaringer med forordningen og hva de mener norske myndigheter bør arbeide for opp mot EU-kommisjonens pågående arbeid.

Prosjektet har vært ledet av Kristoffer Midttømme med Anders Myklebust, Per Fredrik Forsberg Johnsen og Maria Køber Guldvik som prosjektmedarbeidere. Gjermund Grimsby og Magnus Utne Gulbrandsen har fungert som sparringspartnere og kvalitetssikret underveis.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Direktoratet for Byggkvalitet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

November 2019

Kristoffer Midttømme
Partner
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 BYGGEVAREFORORDNINGEN	5
1.1 Formålet med forordningen	6
1.1.1 Kort om ytelseserklæring og CE-merking	7
1.2 Kommisjonens erfaringer med forordningen	7
1.3 Alternativer som vurderes av Kommisjonen	9
2 EN OVERORDNET BESKRIVELSE AV MARKEDET	10
3 VIRKNINGER AV STANDARDISERING OG BETYDNINGEN AV HANDEL	12
3.1 Effektene av standardisering	12
3.2 Innsikt fra tidligere prosjekt om standardisering	14
3.3 Virkninger på eksport og import	16
4 INNSPILL FRA AKTØRENE	18
4.1 Gjennomføring av intervjuene	18
4.2 Markedsaktørens erfaring med forordningen	19
4.2.1 Kostnader	19
4.2.2 Konkurrans- og markedsvirkninger	19
4.2.3 Håndheving	20
4.2.4 Øvrige innspill	21
REFERANSELISTE	23
INTERVJUOVERSIKT	24

Sammendrag

EU-kommisjonen har satt i gang en prosess for å vurdere nærmere hvordan omsetning av byggevarer skal reguleres fremover. I den anledning ønsket DiBK en utredning som gir en vurdering av hvilke konsekvenser ulike alternative revideringer av byggevareforordningen vil ha for Norge. Gjennom intervjuer med relevante aktører har vi fått innspill på hvilke konsekvenser forordningen hadde da den trådte i kraft i 2014, samt hvilke utfordringer man står overfor i dag. Fordi Kommisjonens alternative tiltak foreløpig ikke er tilstrekkelig konkretiserte, har det ikke vært mulig for aktørene å gi konkrete vurderinger av konsekvensene ved de forskjellige revideringsalternativene. Vi har derfor funnet det mest hensiktsmessig å peke på utfordringer tilknyttet reguleringen av byggevarer i dag og hvordan, og hvorvidt, disse utfordringene kan løses gjennom de foreslåtte alternativene til revisjon.

Tilbakemeldingene fra aktørene viser tydelig at en tilbaketrekking av forordningen ikke er ønskelig. Videre er de fleste enige om at det er utfordringer og rom for forbedring, men aktørenes syn på utfordringer og løsninger spriker i stor grad. Noens utfordringer er andres gevinster: Noen ønsker en revidering av forordningen velkommen, andre mener at det viktige fremover er digitalisering av systemet rundt dokumentasjon av byggevarer. Dersom det blir enklere for aktørene å etterleve kravene i forordningen gjennom felles tekniske og digitale løsninger vil det kunne løse flere av problemene.

DiBK skal ivareta norske interesser i revideringsarbeidet, noe som i denne sammenheng kan forstås bredt, og det er særlig to formål som bør vektlegges. Det første formålet bør være et velfungerende og effektivt byggevaremarked hvor konsumenter kan gjøre valg med hensyn til avveiningen mellom pris og kvalitet på bakgrunn av riktig og tilstrekkelig informasjon. Det forutsetter at det ikke er informasjonsasymmetri¹ i markedet til ulempe for konsumentene. Det andre formålet bør være å sikre like rammebetingelser for norsk produksjon av byggevarer i konkurranse med utenlandske aktører. Det vil være særlig viktig for norske eksportprodukter. De to formålene kan være sammenfallende, eller i konflikt med hverandre, avhengig av hvilke alternativer til revidering av forordningen en ser på. Alternativene har ulike, og tvetydige, effekter, og flere av virkningene trekker i ulike retninger hva gjelder norske interesser.

Et innspill som går igjen er at det er manglende kunnskap om forordningen og tilhørende dokumentasjon hos konsumenter/innkjøpere, og at informasjonen oppfattes som lite tilgjengelig. Dette medfører at det omsettes varer i markedet som ikke er egnet i norske bygg, og har direkte innvirkning på kvaliteten i byggverket. Dette er sammenfallende med utfordringene nevnt i Kommisjonens «impact assessment» rapport. En løsning som pekes på hos noen av aktørene er strengere krav til markedsføring av byggevarer i Norge. Dette er en konkret løsning som trolig vil hindre at det omsettes byggevarer som ikke er egnet i norske bygg, men løsningen er i konflikt med forordningens formål om å fremme handel. Ved å åpne for utstrakt bruk av nasjonale krav vil man trolig også redusere konkurransen, og da få høyere priser.

En annen løsning, som er mer i tråd med forordningens intensjoner, er å forsøke å strømlinjeforme informasjonen ytterligere og iverksette tiltak for at denne blir mer tilgjengelig for konsumentene. En slik løsning kan innebære en tydeliggjøring av regelverket som gjør det lettere for produsenter å forholde seg til dokumentasjonen, og tilrettelegger for at konsumentene lettere kan tilegne seg kunnskap om dokumentasjonen. Økt kunnskap på innkjøpersiden kan bidra til at ovennevnte utfordring med omsetning/bruk av uegnede

¹ Informasjonsasymmetri, eller asymmetrisk informasjon, beskriver en situasjon kjennetegnet ved at aktørene har forskjellig informasjon og kunnskap når de skal fatte en beslutning.

byggevarer reduseres. Dessuten peker flere markedsaktører på at digitalisering vil bidra med å tilgjengeliggjøre informasjon og dokumentasjon til konsumenter. Hvis vellykket kan man ivareta norske interesser hva gjelder byggkvalitet/seriøsitet, samtidig som man tilrettelegger for handel og konkurranse.

Rapporten er strukturert som følger: I kapittel 1 presenterer vi kort bakgrunnen for oppdraget før vi redegjør for formålet med byggevareforordningen og hvilke erfaringer Kommisjonen har gjort seg i etterkant av at forordningen ble innført. Deretter beskriver vi kort det norske byggevaremarkedet i kapittel 2, mens vi i kapittel 3 drøfter virkninger av standardisering generelt og betydningen av handel. I kapittel 4 redegjør vi for innspillene vi fikk gjennom intervjuer med markedsaktørene.

1 Byggevareforordningen

Bakgrunnen for oppdraget var et ønske fra DiBK om å kartlegge norske interesser i forbindelse med en pågående prosess i Kommisjonen hvor det nå vurderes ulike alternative revideringer (tiltak) av byggevareforordningen. Tiltakene innebærer forskjellige endringer i retning av enten en skjerping av regelverket eller en innskrenkning av virkeområdet, og i ytterste konsekvens at forordningen trekkes. Hvilken betydning det vil ha for norske interesser avhenger av det konkrete innholdet i hvert enkelt tiltak, som igjen må ses i sammenheng med størrelsen på byggevareneringen i Norge og relevante (produkt)markeder. For å kunne gjøre en vurdering vil det være nødvendig å identifisere hvilke produkter og aktører som blir berørt, konkurransesituasjonen og omfanget av eventuell utenlandshandel.

Tiltakene som vurderes er foreløpig ikke tilstrekkelig konkretisert til at det har vært mulig, eller hensiktsmessig, å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse. Vi har i denne omgang derfor kartlagt effekter av, og erfaringer med, forordningen slik den er gjennomført i norsk regelverk i dag, og hva som potensielt kan og bør endres ved en revidering av regelverket.

Standardiseringssystemer i Europa

En standard er et teknisk dokument designet for å brukes som en regel, retningslinje eller definisjon, og er en konsensusbasert løsning på et gjentakende problem. Standarder kan ha mange ulike formål som for eksempel å spesifisere hvordan et produkt skal utformes, hvilke prosesser en skal bruke eller hvordan en skal dokumentere prosessene. I Norge er standardiseringsarbeidet ledet av Standard Norge, som nasjonalt standardiseringsorgan. Standard Norge er en uavhengig medlemsorganisasjon og et medlem av CEN (den europeiske standardiseringsorganisasjonen). Som nasjonalt standardiseringsorgan er det de som fastsetter og utgir Norsk Standard. I utarbeidelsen av norske standarder settes det ned nasjonale komiteer som utarbeider standarder gjennom en konsensusprosess. Standardarbeidet tar utgangspunkt i situasjoner der det er et behov eller en mangel som burde løses. Komiteen består av bransjeaktører og andre interessenter og eksperter, i tillegg til komitésekretær fra Standard Norge. Gjennom medlemskapet i CEN er Norge forpliktet til å implementere europeiske standarder og fastsette dem som Norsk Standard. Dersom en europeisk standard er i konflikt med en eksisterende norsk standard, må den nasjonale standarden tilbaketrekkes. Dette sikrer at de samme standardene gjelder i alle medlemsstater.

I utarbeidelsen av en europeisk standard defineres i første omgang et nytt prosjekt. Forslag til prosjekt fremmes bl.a. av en teknisk komité, medlemslandene i CEN, EU eller EFTA. Prosjektforslag sendes til alle medlemslandene som undersøker nasjonal interesse, og sekretariatet i CEN oppretter en teknisk komité på området dersom det ikke allerede finnes. Dersom det er interesse settes det ned en arbeidsgruppe på europeisk nivå som utarbeider et utkast til standard som skal på høring. Deretter sendes utkast til standard til den tekniske komiteen, som kontrollerer at forslaget er i tråd med oppdraget, før forslaget blir oversendt til CEN for høringsrunde. Etter høringsrunden går en gjennom innspill og reviderer, før standarden enten går på andregangshøring eller til avstemming i CEN. Blir standarden vedtatt gjennom avstemmingen, blir den en europeisk standard, og i forlengelsen en nasjonal standard. Systemet for utarbeidelse av harmoniserte standarder, under byggevareforordningen, skiller seg noe fra øvrige standarder. Harmoniserte standarder utarbeides med utgangspunkt i standardiseringsmandater fra Europakommisjonen til CEN. Når en standard er utarbeidet, har vært på høring og har gått gjennom avstemming, sendes den så til godkjenning hos Europakommisjonen. Hvis godkjent, må den harmoniserte standarden deretter siteres i EUs Offisielle Journal før den er gjeldende.

En standardiseringskomité skal være balansert med medlemmer fra relevante interessentkategorier, deriblant myndigheter og forbrukere. Til tross for dette er ofte forbrukere underrepresentert i standardiseringsarbeidet i mange land (van Elk & van Der Horst, 2009). Dette skyldes ofte at forbrukere, eller nasjonale organisasjoner som skal representere forbrukerinteresser, ikke har den tekniske kompetansen til å delta i standardiseringsarbeidet. Produsent-ledet standardiseringsarbeid vil ikke i alle tilfeller sammenfalle med til kundenes interesse. Det finnes initiativ for å bøte på denne utfordringen. ANEC (European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardization) er en europeisk sammenslutning som koordinerer forbrukerinteressene innenfor standardisering.

1.1 Formålet med forordningen

Byggevareforordningen (heretter kun omtalt som forordningen) fastsetter vilkår for markedsføring og omsetning av byggevarer ved å fastsette harmoniserte regler for hvordan vesentlige egenskaper til byggevarer skal uttrykkes, og når og hvordan byggevarer skal CE-merkes². Byggevarer defineres som «*enhver vare og ethvert byggesett som er produsert og bragt i omsetning med sikte på å inngå permanent i byggverk eller deler av byggverk, og hvis ytelse påvirker byggverkets ytelse når det gjelder grunnleggende krav til byggverk*».³

Forordningen ble implementert i 2014 og erstattet den gang byggevaredirektivet fra 1989. Formålet med forordningen var, ifølge Kommisjonen, å sikre fri flyt av byggevarer på det indre markedet i EU gjennom et harmonisert regelverk. Direktivet som ble erstattet hadde tilsvarende formål, men erfaringene var at byggevaredirektivet ble oppfattet som uklart og med rom for ulike tolkninger og anvendelser slik at det ikke fungerte etter hensikten. Et annet argument for forordningen var et ønske om å forenkle regelverket slik at det lettet administrative byrder, særlig for små og mellomstore bedrifter.

Kommisjonens intensjon med den nye forordningen var å lage et felles teknisk språk for å informere om produktenes ytelse, kombinert med felles krav til metoder for vurdering og fortløpende kontroll av ytelse, og dermed sikre pålitelig informasjon om produkters ytelse langs de mest vesentlige egenskapene for byggverk. Det ble samtidig bestemt at forordningen ikke skulle stille harmoniserte tekniske krav til selve byggverkene. Dette ble overlatt til hver enkelt medlemsstat, og EØS-land, å bestemme.

Forordningen stiller imidlertid noen grunnleggende krav til byggverk⁴ som byggevarene skal vurderes mot og det gis regler for hvordan byggevareindustrien skal erklære byggevarens vesentlige egenskaper. Videre angis det regler for CE-merking av byggevarer og forpliktelser til aktører som gjør byggevarer tilgjengelig på markedet. Forordningen inneholder også regler for hvordan harmoniserte spesifikasjoner og europeiske tekniske vurderinger vedtas samt systemer for vurdering av byggevarens konstante ytelser som pålegger ulike oppgaver til produsenter og tredjeparter. Videre inneholder forordningen krav til myndigheter som utpeker organer som foretar tredjepartsvurdering, krav til disse organene, og det angis rammer for tilsyn med byggevarer.

De nevnte grunnleggende kravene til byggverk som stilles i forordningen er: mekanisk motstandsevne og sikkerhet, brannsikring, hygiene, helse og miljø, sikkerhet ved bruk, beskyttelse mot støy og vibrasjoner, energisparing og varmeisolering og bærekraftig bruk av naturressurser. Forståelsen av hva som er byggevarens vesentlige egenskaper er sammenfallende med de grunnleggende krav til byggverk. Skal en produsent markedsføre eller omsette en byggevare er det disse egenskapene som skal angis for produktet.

En av de viktigste endringene ved overgangen fra byggevaredirektivet til forordningen var at forordningen stiller konkrete, direkte og omfattende krav til markedsaktørene.⁵ Forordningen stiller krav til alle aktørene i verdikjeden, herunder produsenter og representanter for produsenter, importører og distributører. Intensjonen

² CE er en forkortelse for Communauté Européenne og er det synlige bevis på at et produkt anses å oppfylle kravene som er fastsatt i ett eller flere av ny metode-direktivene/forordningene. Kilde: Standard Norge

³ Forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK). Artikkel 2

⁴ Ettersom byggevarer inngår permanent i byggverk, skal byggevarene derfor vurderes opp mot grunnleggende krav til byggverk. De grunnleggende kravene sikrer at byggverk i sin helhet og sine ulike deler er egnet for sin tilsiktede bruk, særlig med hensyn til menneskers helse og sikkerhet gjennom hele byggverkets livssyklus. Høringsnotat. 2013. side 10.

⁵ For en nærmere beskrivelse av hvilke krav som stilles til de ulike aktørene i verdikjeden viser vi til høringsnotatet fra 2013.

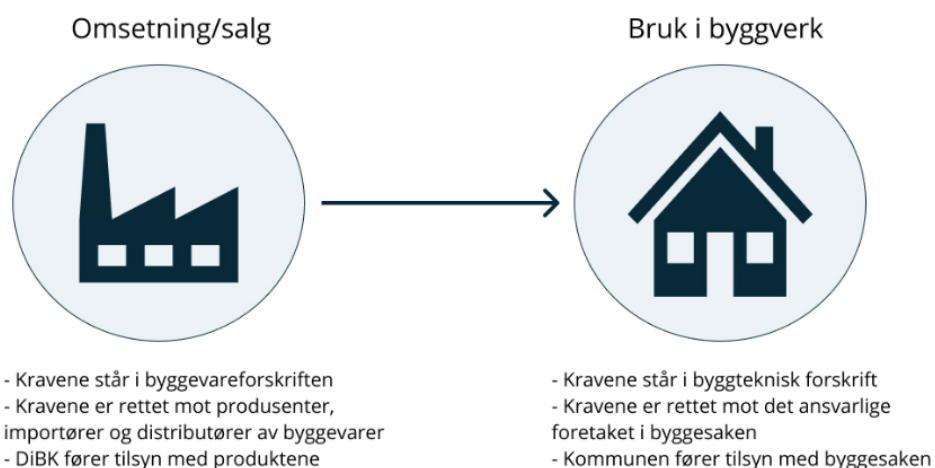
ved å stille krav til alle aktørene er at det vil bidra til en form for dobbeltkontroll, ettersom alle aktørene må sjekke at de andre aktørene i verdikjeden har oppfylt sine forpliktelser.

1.1.1 Kort om ytelseserklæring og CE-merking

Det følger av artikkel 4 i forordningen at dersom en byggevare omfattes av en harmonisert standard, eller er i overensstemmelse med en europeisk teknisk bedømmelse som er utstedt for den, skal produsenten utarbeide en ytelseserklæring når en slik vare bringes i omsetning eller gjøres tilgjengelig på markedet. Dette gjelder også i de tilfeller hvor en produsent selv har skaffet en europeisk teknisk vurdering.⁶ Ytelseserklæringen er et dokument som redegjør for produktets ytelser etter en harmonisert standard.

I tillegg til en ytelseserklæring skal byggevarer påføres et CE-merke der det finnes en harmonisert standard eller der hvor produsenten har skaffet seg en europeisk teknisk standard. Dette er obligatorisk, og CE-merket er den eneste gyldige attestasjonen som viser at byggevaren er i samsvar med angitte ytelser. Gjennom å CE-merke et produkt påtar produsenten seg samtidig ansvaret for at produktet er i samsvar med angitte ytelser og at det overholder alle krav i forordningen, men også i andre harmoniseringsregelverk. På den måten sikrer dermed CE-merkingen at det attesteres samsvar med angitte ytelser på tvers av forordninger og direktiver der en byggevare er underlagt flere europeiske lovgivninger. CE-merkede byggevarer skal kunne fritt omsettes i hele EØS-området, men det betyr ikke automatisk at byggevaren kan brukes i norske bygninger. Skal produktet brukes i et byggverk må det også oppfylle de tekniske kravene i Byggteknisk forskrift. Et eksempel på dette er CE-merkede ett-lags vinduer. Disse kan omsettes i lovlig i Norge, men de er ikke lov å bruke i en bolig da de ikke oppfyller minstekravene til varmegjennomgangstall (U-verdi) for en bolig.

Figur 1-1: Illustrasjon på hva som er regulert i forordningen og byggteknisk forskrift. Kilde: DiBK



1.2 Kommisjonens erfaringer med forordningen

Europakommisjonen har som nevnt innledningsvis startet en prosess hvor de ser på alternative revisjoner av forordningen. Bakgrunnen for dette arbeidet er utfordringer som har blitt synlige etter at forordningen trådte i

⁶ Produkter som ikke har krav om CE-merking, skal ha produktokumentasjon som tilsvarer det som kreves for CE-merking av lignende produkttyper. Slik dokumentasjon utarbeides på bakgrunn av en teknisk vurdering av produktets egenskaper i henhold til de grunnleggende kravene.

kraft. Gjennom Kommisjonens «implementation report»⁷, «impact assessment»⁸ og «evaluation report»⁹ er flere utfordringer knyttet til realisering av de potensielle gevinstene ved forordningen blitt trukket frem av markedsaktører.

Kommisjonens «impact assessment»-rapport identifiserer og redegjør for åtte hovedutfordringer ved innføringen og etterlevelsen av forordningen. Det trekkes blant annet frem at det ikke er funnet empirisk belegg for å hevde at forordningen har hatt en positiv effekt på handel av byggevarer i EØS, som var ett av hovedformålene. Samtidig vises det til at forordningen har påført produsentene en kostnad. De samlede administrative kostnadene for bedriftene ved å innrette seg etter kravene i forordningen er estimert til å utgjøre mellom 2,6 og 3,4 milliarder euro årlig for europeiske produsenter.¹⁰ Det utgjør ikke mer enn 0,6-1,3 prosent av markedsomsetningen, men Kommisjonen påpeker at konsekvensene av denne kostnadsbyrden kan være betydelig for små og mellomstore selskaper. De har ikke samme evne til å bære økte kostnader som de store aktørene.

Forordningen inneholder også prosedyrer som er ment å legge til rette for en forenklet prosess for visse karakteristika hvor en generisk verdi eller deklarasjon er akseptert av Kommisjonen. Potensialet i dette har en bare delvis oppnådd, ifølge Kommisjonen. Det skyldes at reglene (artiklene i forordningen) som definerer denne muligheten oppleves som uklare og lite transparente. Usikkerhet rundt forståelsen av regelverket har ført til at markedsaktørene i liten grad har benyttet seg av dette.

Håndhevelse av forordningen og tilsyn med produsenters etterlevelse av regelverket er et nasjonalt ansvar. Det trekkes og frem som et problem at det er store variasjoner i kvaliteten på, og effektiviteten av, den nasjonale markedsovervåkingen på tvers av medlemsstater. I tillegg kommer det frem at det flere steder er en mangel på oppfølging fra nasjonale myndigheter. Selv om innholdet i regelverket er harmonisert vil forskjeller i nasjonal håndheving kunne bidra til å skape ulike rammebetingelser og konkurransefortrinn. Dette er med på å svekke tilliten til lovgivningen og CE-merkingen hos markedsaktører. En virkning av manglende oppfølging er at det kan gi markedsaktører et insentiv til å ikke innrette seg etter ordningen for å få et konkurransefortrinn gjennom lavere kostnader forbundet med testing og merking enn de som følger regelverket. Manglende nasjonal oppfølging kan gi et kostnadsfortrinn for nasjonale produsenter sammenlignet med produsenter i andre land med en mer effektiv håndheving av forordningen.

Nytteverdien av informasjonen om produktene som følger av regelverket anses også som begrenset som en følge av at mange brukere har problemer med å forstå informasjonen. I noen tilfeller er heller ikke informasjonen tilstrekkelig, eller tydelig nok, til å gjøre sluttbrukere i stand til å selv vurdere hvorvidt et aktuelt produkt faktisk er egnet til et formål eller bruksområde. Det er ikke lik praksis i informasjonen og mengden informasjon som gis i ytelseserklæringen for ulike produkter. Kommisjonen peker også på at det til en viss grad virker å være en feiloppfatning, både blant produsenter og sluttbrukere, om hva som faktisk er formålet med CE-merket sammenlignet med andre markedsgodkjenninger. I den sammenheng trekkes det også frem tilbakemeldinger fra enkelte interessenter om at forordningen også burde adressere informasjon om forhold som produktsikkerhet, egnethet, bærekraft og potensialet for resirkulering.

⁷ European Commission. 2016.

⁸ European Commission. 2018.

⁹ European Commission. 2019a.

¹⁰ European Commission. 2019b.

I tillegg til ovennevnte problemer med forordningen pekes det også på utfordringer forbundet med rolle- og ansvarsfordelingen mellom Kommisjonen og medlemsstatene, hvor Kommisjonen har myndighet til å sette regler som omhandler det indre markedet og dets virke, mens medlemsstatene selv har myndighet hva gjelder regler relatert til blant annet sikkerhet, miljø og energi i byggverk. Forordningen oppfattes å ha liten påvirkning på innovasjon. Det trekkes imidlertid frem at tregheter i innføringen av standarder i regelverket kan hindre innovasjon ettersom dette arbeidet går for sakte sammenlignet med markedsutviklingen og innovasjon i næringen. Til sist vises det til enkelte problemer knyttet til en viss grad av overlapp med andre direktiver som blant annet økodesigndirektivet, standardiseringsregelverket og anskaffelsesregelverket.

1.3 Alternativer som vurderes av Kommisjonen

Formålet med en revisjon er å utbedre de problemene som er beskrevet ovenfor og dermed sikre at en når de opprinnelige målsettingene. Altså redusere eller fjerne barrierer for handel av byggevarer innad i EØS, og at nasjonale tiltak er komplementære, og ikke i konflikt med målsettingene med forordningen. Videre ønsker en å støtte oppunder like konkurransevilkår ved å forhindre at produsenter unnlater å innrette seg etter forordningen. Her vil tilstrekkelig og velfungerende markedsovervåking være viktig. En annen målsetting er å forbedre standardiseringen og tilhørende dokumentasjon for å sikre at standardiseringsprosessen ikke er til hinder for handel. Dette innebærer at sluttbrukere har tilgang til tilstrekkelig og lettfattelig informasjon som reflekterer teknologisk utvikling i sektoren. Til sist ønsker en å adressere ulike utfordringer knyttet til hvordan forordningen tolkes og forstås av markedsaktørene, og hva som er intensjonen til Kommisjonen. Nedenfor følger en kort redegjørelse for de ulike alternativene som vurderes av Kommisjonen i gjennomgangen av forordningen.

Tabell 1-1: Tiltak som vurderes av Kommisjonen. Beskrivelsen er basert på vår forståelse av tiltakene slik de er blitt presentert oss av DiBK.

Tiltak	Beskrivelse
Nullalternativ – Ingen endring	Forordningen videreføres slik den er i dag. Kommisjonen, medlemsstatene og andre berørte aktører må jobbe videre med å løse problemene i dag forbundet med implementering og praktisering av regelverket og standardiseringsarbeidet.
Alternativ I – Fokusere forordningen	Dette kan for eksempel være å utelate noen produktgrupper fra regelverket eller hele «fagområder» som brannsikkerhet eller bærekraft. I dette tiltaket vil ikke byggevarer være fullt ut harmonisert, men noen typer byggevarer eller noen egenskaper for byggevarer vil være fullt harmonisert. Et annet alternativ er å begrense det harmoniserte regelverket til å kun gjelde testmetoder.
Alternativ II – Forsterke forordningen	Dette tiltaket kan tenkes gjennomført på to ulike måter. <ol style="list-style-type: none"> 1) En mulig løsning er å lage et direktiv likt som en har på flere andre vareområder, for eksempel heis. Systemet heter «New legislative framework». Løsningen innebærer at standardene blir frivillig å bruke. 2) Det andre alternativet innebærer å lage mer detaljerte krav til produktene i egne rettsakter – en løsning som tilsvarer økodesign-direktivet.
Alternativ III – Trekke forordningen	I dette tiltaket trekkes forordningen uten at den erstattes av et nytt direktiv eller forordning for byggevarer. Da vil det være nasjonalt regelverk og standarder som gjelder, i tillegg til grunnleggende krav i EU/EØS-området knyttet til fri flyt av varer.

2 En overordnet beskrivelse av markedet

Bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen (BAE) er en fellesbetegnelse på private og offentlige virksomheter innenfor hovedområdene bygg, anlegg og eiendom. Virksomhetsområdet omfatter både nybygg, rehabilitering og vedlikehold av bygg og anlegg. Dette er en av Norges største og viktigste næringer når vi ser på omsetning, verdiskaping og antall sysselsatte.¹¹ Næringen spiller en svært sentral rolle i samfunnsutviklingen, både gjennom å utvikle, bygge og drifte det bygde miljø vi lever i, og for å løse store samfunnsutfordringer. Ikke minst knyttet til demografisk utvikling og klimaendringer.

Analysene av BAE-næringen tar utgangspunkt i prosessene og aktørene i hele verdikjeden fra råvarer til sluttbruk. Dermed inkluderes alt fra produsenter, handelsbedrifter, utleiebedrifter, utførende bedrifter, planleggere som rådgivere og arkitekter, samt driftere og forvaltere av de varige kapitalgodene som næringene produserer. I 2018 hadde BAE-næringen samlet en omsetning på over 1 100 milliarder kroner og en verdiskaping på 383 milliarder kroner, tilsvarende 15,9 prosent av den samlede verdiskapingen fra næringslivet i norsk økonomi i 2018. Næringen sysselsetter nesten 360 000 personer, noe som utgjør nesten 25 prosent av sysselsettingen i norsk næringsliv.

Tabell 2-1 angir utvalgte økonomiske nøkkeltall for BAE-næringen fordelt på ti aktørgrupper¹². Det er tydelig at den utførende delen av næringen er størst, og den står for nærmere 40 prosent av næringens totale verdiskaping.¹³ Summen av utførende virksomhet knyttet til bygg og anlegg, sammen med gruppene som driver produksjon og handel av varer og tjenester til byggenæringen, utgjør den arbeidsintensive delen av næringen.

I denne rapporten, hvor vi vurderer virkninger av endringer i forordningen og dens virkeområde, er det kun deler av BAE-næringen som er relevant. Rådgivere, arkitekter og utleie av eiendom er eksempler på bransjer som ikke berøres. Forordningen rettes primært mot produsenter av byggevarer, importører og eksportører, distributører og entreprenører. Betydningen av forordningen og virkningene av den for aktørene vil også variere avhengig av hvor i verdikjeden de er. Dette drøftes nærmere nedenfor.

¹¹ Espelien, A. og T. Reve. 2007. Og Espelien, A., Theie, M. G. og L. Bygballe. 2015.

¹² Begrunnelsen for denne inndelingen og beskrivelse av aktørgruppene er gitt i ovennevnte kilder.

¹³ Dette inkluderer ikke statlig eide selskap med finansiering over statsbudsjettet, slik som Statens vegvesen, Bane NOR og Nye Veier. Verdiskapingen knyttet til deres kjøp av varer og tjenester fra andre aktører i næringen er imidlertid inkludert i tallene i tabellen.

Tabell 2-1: Nøkkeltall for BAE-aktørgruppene. 2018. Kilde: Grimsby, G., m.fl. 2019

Nøkkeltall for næringen (2018)	Aktive selskaper	Omsetning mrd. kr	Ansatte	Verdiskaping mrd. kr	Driftsmargin
Produksjon av varer til byggenæringen	2 304	131	40 000	37	5 %
Handel	3 761	169	39 000	32	4 %
Utførende byggevirkosomhet	22 544	403	184 000	132	4 %
Utførende anleggsvirkosomhet	604	61	20 000	16	1 %
Utleie av maskiner og utstyr	607	12	4 000	5	10 %
Rådgivere	2 042	32	18 000	19	7 %
Arkitekter	1 118	8	6 000	6	9 %
Eiendomsutvikling	121	11	2 000	5	17 %
Omsetning og drift av fast eiendom	3 732	29	14 000	15	14 %
Utleie av eiendom	55 780	265	31 000	116	28 %
SUM	92 613	1 120	358 000	383	11 %

Produsentene av byggevarer er de som blir direkte berørt av forordningene og kravene til CE-merking og ytelsesdokumentasjon. Som vi ser av tabellen ovenfor utgjør dette over 2 000 selskaper med til sammen 40 000 ansatte og en samlet omsetning på 131 milliarder kroner. Selskapenes størrelse varierer både når det gjelder antall ansatte og omsetning. Som en illustrasjon kan en se på medlemsmassen til Norske Trevarer. De har nærmere 300 selvstendige norske trevarebedrifter som medlemmer. De minste selskapene omsetter for et par millioner årlig, mens den største medlemsbedriften har en omsetning på over 2 milliarder kroner. Kostnadene ved å følge regelverket avhenger først og fremst av antall produkter, og ikke antall produserte enheter, ettersom det er faste kostnader knyttet til å utarbeide dokumentasjon og teste et produkt. De løpende kostnadene ved å etterleve regelverket, som krav til å oppbevare og tilgjengeliggjøre informasjon, er betydelig mindre. Større bedrifter som produserer store volum har flere enheter å fordele de faste kostnadene på, noe som gir bedre evne til å håndtere kostnadene, sammenlignet med bedrifter med mindre volum. Tabellen ovenfor viser at det er lave driftsmarginer forbundet med produksjon av byggevarer og gjennomsnittet ligger på 5 prosent. Det betyr at for enkelte selskaper vil selv små økninger i kostnadene kunne bidra til en negativ driftsmargin.

Tilsvarende er det store variasjoner mellom ulike markeder eller segmenter som produserer forskjellige varer til byggenæringen. Markedet for produksjon av vinduer er ikke likt markedet for produksjon av isolasjonsmateriale eller et marked for produksjon av pukk. Størrelsen på det nasjonale markedet, antall aktører og andelen av import og eksport varierer, og alle disse faktorene vil kunne påvirke aktørenes vurdering av dagens regelverk og hva de mener er en hensiktsmessig løsning ved en revidering av forordningen.

Forordningene påvirker også andre aktører i verdikjeden enn produsentene, blant annet ved at den pålegger importører og entreprenører et selvstendig ansvar for å sikre at byggevarene de benytter er i henhold til regelverket.

3 Virkninger av standardisering og betydningen av handel

3.1 Effektene av standardisering

Et byggverk er sammensatt av byggevarer, som blant annet skal bidra til at byggverket oppfyller tekniske krav. Byggteknisk forskrift har til formål å sikre god kvalitet, universell utforming og at byggverket oppfyller grunnleggende krav til sikkerhet, miljø, helse og energi. Byggevarenes egenskaper skal bidra til at byggverket oppfyller disse kravene. Byggevarer kjennetegnes imidlertid ved at det ofte er krevende å verifisere kvaliteten på produktet. I den sammenheng er dokumentasjon av byggevarers egenskaper og ytelse viktig for å dokumentere at bygget også tilfredsstillende kravene.

Det er imidlertid mange måter å dokumentere en byggevare på, særlig ettersom dokumentasjonskrav kan være ulike på tvers av landegrensar, og nasjonale myndigheter kan – av ulike årsaker – ha fokus på forskjellige egenskaper. I et desentralisert system hvor markedet bestemmer hvordan en skal dokumentere byggevarer er det ikke gitt at dokumentasjonen ville ha blitt enhetlig utformet, særlig ikke på tvers av landegrensar. Standardisering av dokumentasjon av egenskaper og testmetoder på tvers av EØS-landene har til formål å gjøre informasjonen om byggevarens egenskaper og ytelse lik og mer tilgjengelig for sluttbrukeren.

En standard er ikke-rivaliserende i bruk og har elementer av et kollektivt gode ettersom en aktørs bruk av en standard ikke forringer verdien ved bruk for andre aktører. En standard kan imidlertid være ekskluderende når den først er utarbeidet, ettersom standarden ikke trenger være tilgjengelig for offentligheten. Det faktum at en kan ekskludere andre ved å ikke gi tilgang til eller ta betalt for standarden, kan gjøre det lønnsomt for aktører å produsere standarder. Det vil imidlertid være samfunnsøkonomisk optimalt å la alle få tilgang til standardene når de først er utarbeidet, og altså ikke ekskludere noen. Dette er en viktig årsak til myndigheters direkte involvering i standardiseringsarbeidet, både nasjonalt og internasjonalt.¹⁴

Etter hvert som flere harmoniserte standarder blir godkjent (sitert i EUs offisielle journal) og tatt i bruk, vil det felles tekniske språket bli brukt mer utstrakt, og kjennskapet til det vil øke. Det er dermed positive nettverks-effekter: Jo mer utstrakt bruken er, desto flere aktører vil ha en bedre forutsetning for å vurdere byggevarens produkttegenskaper, og kostnaden ved å vurdere kvalitet for konsumentene¹⁵ synker i takt med at en får bedre kjennskap til det tekniske språket. I tillegg vil verdien for produsenter ved å bruke det felles tekniske språket være økende jo flere konsumenter som får kjennskap til dette. Det gjør det enklere å sammenligne produkter basert på egenskaper, samt å verifisere ytelse/kvalitet. Det kan igjen bidra til lavere etableringsbarrierer for å introdusere produkter i nye markeder ettersom teknisk informasjon blir lettere tilgjengelig, og fokus kan skifte fra merkevarer til ytelse i henhold til relevante egenskaper.

¹⁴ I Norge er alle harmoniserte standarder for byggevarer tilgjengelige gjennom Standard Norge og en standard koster normalt mellom 300-1000 kroner.

¹⁵ Med konsumentene menes det her, og ellers i rapporten, alle som kjøper en byggevare, uavhengig hvor i verdikjeden de befinner seg. En konsument kan derfor både være en forbruker, men også en entreprenør.

Figur 3-1: Standardisering og produktivitet. Kilde: Menon (2018)



Standarder kan bidra til økt produktivitet gjennom flere kanaler, som illustrert i Figur 3-1. Standardisering kan blant annet gi utslag i økt produktivitet gjennom å øke interoperabilitet mellom produkter. Ved å øke interoperabilitet gjennom et felles teknisk språk kan transaksjonskostnadene reduseres, samt at det har positive nettverkseffekter. Etter hvert som flere harmoniserte standarder blir gjeldende, vil flere få kjennskap til den enhetlige dokumentasjonen, som igjen øker verdien av å bruke et felles teknisk språk for å kommunisere egenskaper. I tillegg vil det fremme konkurranse ettersom det vil være lettere å sammenligne egenskaper på tvers av produsenter, som igjen reduserer kostnaden ved å skifte produsent for kunder og øker produktivitet.

En direkte effekt av harmoniserte standarder er redusert variasjon i hvordan en tester og måler egenskaper og ytelse. En situasjon med mange ulike metoder for å dokumentere egenskaper og ytelse er typisk forbundet med ineffektivitet, som slår ut i økte kostnader for produsenter. Variasjon i utforming av dokumentasjon og metoder for testing er i tillegg med på å skape barrierer for handel på tvers av landegrensler. Ytterligere barrierer for handel kan oppstå ved at forskjellige egenskaper skal dokumenteres i ulike land. Dersom en produsent vurderer å etablere seg i et nytt marked, vil kostnader forbundet med ulike krav til utforming av dokumentasjon og forskjellige testmetoder gjøre det dyrere å etablere seg i nye markedet, som igjen favoriserer etablerte aktører. Ved å gjøre det obligatorisk å forholde seg til en harmonisert standard reduseres slike etableringsbarrierer ettersom dokumentasjonen blir enhetlig og felles. I forlengelsen kan nedbyggingen av handelsbarrierer gjøre det mulig å utnytte komparative fortrinn og spesialisere seg gjennom internasjonal handel.

Gjennom standarder for testing og kommunikasjon av egenskaper reduseres kostnaden for konsumentene ved å skulle verifisere kvaliteten på produktet. I tilfeller hvor det er vanskelig å skille høykvalitetsprodukter fra lavkvalitetsprodukter kan man ende med å kun konkurrere på pris, eller at merkevaren blir den eneste indikatoren på kvalitet. I så fall kan markedet for høykvalitetsprodukter bli mindre, ettersom en ikke klarer å hente ut konsumentenes betalingsvilje fullt ut, og det vil være særlig krevende for nyetablerte produsenter å markedsføre høykvalitetsprodukter. Ved å gjøre informasjon om kvalitet lettere tilgjengelig kan man bedre kommunisere produktets egenskaper ut til konsumentene, noe som bidrar til å redusere informasjonsasymmetrien mellom produsent og konsument og dermed skape et mer velfungerende marked hvor det konkurreres både på ytelse og på pris.

For produkter med lavere kvalitet kan det tenkes at redusert informasjonsasymmetri forsterker priskonkurransen, samtidig kan det bli mulig å ta betalt for produkter av høyere kvalitet også for de produsentene som ikke allerede har en sterk etablert merkevare.

Standardisering kan imidlertid også ha negative konsekvenser. Dersom standarder bidrar til at produsenter velger veletablerte løsninger fremfor innovative nyvinninger kan dette hemme innovasjon, som igjen vil svekke produktivitsvekst. Dette vil særlig være gjeldende i en situasjon hvor en er bundet til en standard. Et eksempel

kan være knyttet til produktinnovasjon hvor en ikke har anledning til å dokumentere forbedrede egenskaper innenfor gjeldende harmoniserte standard og testregime i forordningen.

Standardisering kan dermed bidra til å styrke konkurransen og således svekke produsentenes lønnsomhet. Økt konkurranse kommer imidlertid konsumentene – og samfunnet – til gode, og det kan derfor være i samfunnets interesse med standardisering. Som nevnt innledningsvis kan konsumentene i arbeidet med utformingen av standarder være underrepresentert, og det argumenteres for at konsumentene ikke blir direkte påvirket og ikke har den relevante tekniske kompetansen til å delta i arbeidet. Produsent-ledet standardiseringsarbeid vil ikke nødvendigvis svare til konsumenters interesse, særlig ikke i tilfeller hvor produsentene har markedsrett. Det kan derfor argumenteres for at myndigheter burde fremme konsumenters interesser i standardiseringsarbeid uten balansert representasjon.

I en situasjon hvor man har et produsent-ledet standardiseringsarbeid, og hvor én eller flere produsenter har markedsrett, kan man ende i en situasjon hvor standardisering svekker konkurransen. Dersom produsent(e) av et høykvalitetsprodukt lykkes i å påvirke standardiseringsarbeidet slik at standarden setter høye minimumskrav til kvalitet, kan en ekskludere konkurrenter med lavere kvalitet og kostnader fra markedet. Høykvalitetsprodusent(e) vil dermed kunne øke kostnadene til konkurrentene, og oppnå en sterkere posisjon i markedet gjennom sin påvirkning i standardiseringsarbeidet. Dette vil svekke konkurransen, og føre til høyere produktpriser for konsumentene. Det vil særlig være tilfellet i land med høyt kostnadsnivå, hvor det primært produseres for et nasjonalt marked, og produsentene er tjent med å opprettholde handelsbarrierer. Tilsvarende kan en lavkvalitetsprodusent med markedsrett forsøke å benytte standardiseringsarbeidet til å hindre konkurrerende aktører med høyere kvalitet i å få dokumentert denne kvaliteten. Begge deler hemmer konkurransen og skader konsumentene.¹⁶

3.2 Innsikt fra tidligere prosjekt om standardisering

Det er et begrenset antall empiriske studier i Norge som ser på økonomiske effekter av standardisering. Menon Economics gjennomførte i 2018 en studie av standarders påvirkning på de nordiske landene. I denne studien ble det benyttet både en makroøkonomisk tilnærming hvor det estimeres standarders effekt på arbeidskraftproduktivitet, samt en tilnærming på selskapsnivå, hvor nordiske bedrifter gjennom en omfattende spørreundersøkelse svarer på sine erfaringer med standarder. Studien er særlig relevant for byggevareindustrien ettersom det er en av næringene med mest standardiseringsarbeid. Dette underbygges ved at byggevarer og -tjenester er den næringen med både mest pålitelige/robuste resultater fra estimeringene, samt flest respondenter i spørreundersøkelsen.

Gjennom den makroøkonomiske tilnærmingen finner man signifikant positiv effekt av antall standarder på arbeidskraftproduktivitet. Estimerte effekter tilsier at en dobling av beholdningen av standarder er forbundet med 10,5 prosent økning i arbeidskraftproduktivitet når det kontrolleres for relevante faktorer som kapital per arbeider, antall patenter, resesjoner og underliggende tidstrender. For enkeltland er ikke estimatene signifikant ulike fra hverandre, med Island som unntak. Tilsvarende estimat for byggenæringen er 6,9 prosent. Forutsatt den underliggende veksten i antall standarder i næringen i perioden 1976-2014 er standardisering i byggenæringen assosiert med en årlig vekst i arbeidskraftproduktivitet på 0,6 prosent.

I Menon (2018) oppgir respondentene i spørreundersøkelsen at standarder i stor grad er viktig for dem, hvor 86 prosent svarer at standarder er viktig eller veldig viktig. På spørsmål om hvorvidt nytteverdien er større enn

¹⁶ Ofte omtalt som «regulatory capture»

kostnaden ved å bruke standarder svarer 75 prosent av bedriftene i byggevareindustrien at nytten er større enn kostnadene, hvorav 35 prosent mener at nytten er *betydelig* større enn kostnadene. Samtidig oppgir 8 prosent at nytten er mindre enn kostnadene. Sammenlignet med øvrige næringer som er dekket av studien, er byggevareindustrien noe over gjennomsnittet positive til at nytten overgår kostnadene ved standardisering. Generelt i spørreundersøkelsen fremgår det at bedriftene synes standarder er viktigere jo større bedriftene er.

Det er hovedsakelig gjennom tre kanaler at bedriftene i byggevareindustrien mener standardisering gir gevinster for bedrifter. For det første ved at standardisering gir bedre markedstilgang. Gjennom å tilpasse seg standarder signaliserer en overfor kunder at produktet er testet/utformet etter en standard. Standardisering bidrar for det andre til å forbedre kvaliteten på produktet/tjenesten. I tillegg bidrar standardisering til å redusere risiko. Risikoreduksjonen kan forekomme gjennom flere kanaler, som for eksempel i mer stabil ordreinnngang eller gjennom forutsigbarhet rundt testing. Andre gevinster ved standardisering er at det bidrar til å skape tillit hos kunder, herunder forenkler kommunikasjon mellom produsent og sluttbruker om produktets egenskaper. 65 prosent av selskapene i undersøkelsen peker på redusert risiko for produksjonsfeil innad i selskapet. Tilsvarende sier samme andel at det er et viktig virkemiddel for å forbedre kvaliteten på underleverandører.

Gjennom å ha standarder som gjør seg gjeldende på tvers av landegrenser fremmes internasjonal handel. Bedriftene i studien oppgir at standarder gjør eksport og import av varer enklere, så vel for små bedrifter som for store. 69 prosent av eksporterende bedrifter mener at standarder forenkler deres eksport av varer og tjenester.

Et kjennetegn ved byggevarenæringen er at en relativt høy andel bedrifter produserer utelukkende for et nasjonalt marked. Det var kun 43 prosent eksporterende bedrifter i utvalget fra Norden. Tilsvarende prosentandel for alle næringer er 62 prosent. Det er kun byggevare- og helsenæringen av næringene inkludert i studien hvor mindre enn halvparten av bedriftene opererer i eksportmarkeder. Det er flere årsaker til dette, men for byggevarer skyldes det blant annet at det er svært ulike klimatiske tilpasninger som kreves av byggevarenes egenskaper rundt om i verden. Med varierende klima vil lokale produsenter i enkelte tilfeller ha et kunnskapsfortrinn i produksjon. Andre forhold som bidrar til at mange produserer for det nasjonale markedet er at mange byggevarer er kostbare å transportere, og at noen produkter, som ferdigblandet sement, må produseres i nærhet til byggverket.

Et vanlig argument mot standardisering er at det hemmer innovasjon, særlig gjennom tregheter i standardiseringsarbeidet og at en kan bli låst av utdaterte standarder. I Menon (2018) trekkes et konkret eksempel fra casestudie av DK Beton frem. Aske er en innsatsfaktor i produksjon av sement, og leveres vanligvis fra kraftverk. Nye metoder har gjort at europeiske kraftverk nå bruker sagflis, og aske fra treverk er ikke tillatt i produksjon av betong. Dette er et tilfelle hvor nye metoder og prosesser kommer i konflikt med eksisterende standarder. Til tross for enkelte hindre oppgir imidlertid kun 14 prosent av respondentene at de er enig i påstanden om at standarder hindrer innovasjon/utvikling av innovativ teknologi. 60 prosent fremhever at standarder er et nyttig verktøy for å følge teknisk utvikling, og funnet er robust på tvers av sektorer.

3.3 Virkninger på eksport og import

Økt handel er som nevnt et av formålene med forordningen og det er naturlig å forvente at en revidering av forordningen vil få en virkning på handel. I dette delkapitlet ser vi nærmere på omfanget av eksport og import av byggevarer og drøfter sannsynlige virkninger som følge av forordningen. Tiltakene som vurderes kan ha ulik effekt på norske aktører som produserer byggevarer hvor det er en viss grad av import eller eksport av tilsvarende byggevarer, samt at det vil kunne påvirke konsumentene. Eksempelvis kan muligheten for flere nasjonale krav til egenskaper ved markedsføring av en byggevare bidra til at kvaliteten øker, men det kan samtidig redusere omfanget av handel. Slike avveininger er viktig å ha med seg i vurderingen av de ulike tiltakene og konsekvensene for norske interesser.

Norge er en liten åpen økonomi, og vi importerer en stor andel av det vi kjøper. Vi er derfor avhengig av å eksportere mye sammenlignet med andre land for å kunne finansiere vår import. Som en følge av dette, har vi både høy eksport og import relativt til bruttonasjonalproduktet. I løpet av de siste 30 årene har handelshindre mellom land i EU/EØS-området blitt fjernet gjennom etableringen av et felles indre marked og en felles tollunion i EU. Gjennom tilknytning til EUs indre marked gir EØS-avtalen grunnlag for frihandel mellom Norge, Island, Liechtenstein og EU-landene. I dag representerer EØS-området Norges klart viktigste eksportmarked og det eksporteres varer og tjenester for om lag 440 milliarder kroner i året til disse markedene,¹⁷ tilsvarende 77 prosent av samlet norsk eksport.

I byggevaremarkedet produseres majoriteten av byggevarene som anvendes i norske byggverk av norske produsenter. Samlet norsk produksjon av varer til byggenæringen er 131 milliarder kroner i 2018. Av dette eksporteres byggevarer for i underkant av 9 milliarder kroner, og vi importerer byggevarer for om lag 34 milliarder kroner (Byggevareindustrien, 2016). Det gir en eksport- og importandel på henholdsvis 8 og 27 prosent. Til sammenligning var eksport- og importandeler for norsk økonomi som helhet 22 og 33 prosent i 2018. Handel med byggevarer, relativt til størrelsen på markedet, er mindre enn for økonomien som helhet, både målt for eksport og import.

Ved å redusere etablerings- og handelsbarrierer og dermed utvide markedet vil en legge til rette for å utnytte komparative fortrinn og spesialisering. En effekt av forordningen kan være en vridning bort fra merkevarer, mot egenskaper og ytelse på produkter ved at teknisk informasjon blir mer tilgjengelig. Mer fokus på egenskaper fremfor merkevarer kan være med på å redusere barrierer for å etablere seg i nye markeder. Dette, i tillegg til et felles standardiseringsregime i hele EØS, legger til rette for økt handel med byggevarer. Gjennom å gjøre markedet større og øke konkurranse mellom produsenter på tvers av land, vil man få lavere priser og/eller økt kvalitet på byggevarene, som konsumentene vil tjene på. Generelt vil økt handel øke samlet samfunnsøkonomisk overskudd.

Norge har et relativt lite internt marked med få innbyggere. Innen produktkategorier hvor det er stordriftsfordeler i produksjon som ikke utnyttes fullt ut ved å kun produsere for det norske markedet, vil det være gevinster ved å fremme handel mellom EØS-landene. Større markeder kan dermed utløse stordriftsfordeler og produktivetsgevinster. Fra et norsk perspektiv vil nasjonale produsenter av byggevarer lettere kunne få innpass i andre europeiske land, og dermed fremme norsk eksport. Tilsvarende vil nasjonale produsenter møte økt konkurranse ved at europeiske produsenter lettere kan etablere seg her. Det er altså ikke opplagt hvordan produsenter i Norge påvirkes totalt sett, men norske konsumenter vil være tjent med mer handel på tvers av

¹⁷ Ekskludert eksport av olje og gass.

landegrenser. I en verden uten markedssvikt og informasjonsproblemer, vil det uansett samfunnsøkonomisk være best for Norge med lavest mulige handelsbarrierer.

Til tross for forordningens intensjoner er det andre forhold som kan bidra til å opprettholde handelsbarrierene. Nasjonale krav til produktegenskaper kan fortsatt bestå innen forordningens rammeverk, og dermed være ulike på tvers av medlemsstatene. Dette kan være med på å gjøre etableringer i land med ulike krav mindre attraktivt og fordyrende. I utgangspunktet er kravet etter forordningen at standardene kun skal sette en skala for egenskapene, mens medlemslandene skal kunne sette minimumskrav eller terskelverdier til produktene i det nasjonale bygningsregelverket. Forskjeller i nasjonale minimumskrav kan dermed bidra til å opprettholde handelsbarrierer, men det er samtidig vanskelig å se for seg at det i fravær av forordningen ville vært færre, eller mindre strenge, nasjonale krav. Spesielt ikke ettersom det under dagens rammeverk også er begrenset hvilke egenskaper en kan stille krav til. I fravær av forordningen er det sannsynlig at nasjonale krav ville vært minst like utbredt. Dessuten er det ingen garanti for at skalaen for egenskaper vil være lik på tvers av landegrenser uten forordningen og harmoniserte standarder. I praksis har det imidlertid vist seg at flere harmoniserte standarder angir minimumsnivåer eller terskelverdier. Standardene stiller dermed strengere krav enn det som følger av forordningen som kun stiller krav til en skala. Hvorvidt dette påvirker handelen avhenger av om minimumsnivået i standarden er satt høyere enn det medlemslandene selv ville stilt som krav. I så fall er det sannsynlig at disse standardene bidrar til redusert handel.

Enkelte byggevarer kan være kostbare å transportere over lengre distanser, noe som gjør det lite kostnads-effektivt å produsere disse langt unna der de skal anvendes. Slike egenskaper ved produktene vil påvirke omfanget av handel på tvers av landegrenser. Andre nasjonale særforhold som kan være med på å redusere handel er klimatiske forskjeller og byggeskikk. Norske produsenter kan potensielt ha et fortrinn i produksjonen av byggevarer for bruk i Norge ved at de har bedre kunnskap om krevende klimatiske forhold. Lang erfaring med å produsere for våre klimatiske forhold kan gi et konkurransefortrinn overfor utenlandske produsenter. I tillegg medfører forskjeller i klimatiske forhold at det er ulike tekniske krav til byggverk på tvers av landegrenser. Det fører igjen til mer differensierte produkter og er med på å vanskeliggjøre handel.

Forordningen alene klarer heller ikke å løse problemene med asymmetrisk informasjon som også hemmer handel, noe som er fremhevet av markedsaktørene i Kommisjonens «impact assessment». Konsumentene har ikke nødvendigvis den tekniske kompetansen til å utnytte informasjonen som forordningen har til hensikt å tilgjengeliggjøre. Dette, i tillegg til at informasjonen i enkelte tilfeller oppfattes som utilstrekkelig eller utydelig, er med på å opprettholde informasjonsasymmetrien. I så tilfelle risikerer en at harmoniserte standarder gir en falsk form for trygghet. Uten standardene ville merkevarer og frivillige sertifiseringsordninger (tekniske godkjenninger, for eksempel) være virkemidler produsentene kunne ha benyttet seg av for å dokumentere tilstrekkelig kvalitet overfor konsumentene. Med de harmoniserte standardene risikerer en derimot at konsumentene tror de har tilstrekkelig informasjon, og dermed ikke etterspør slik tilleggsdokumentasjon, og ikke lenger legger samme vekt på merkevarerne. En kan også argumentere for at asymmetri i informasjon – eller i alle fall muligheten for produsenter til å utnytte asymmetrien – er mindre mellom produsenter og konsumenter i samme land enn når relasjonen går på tvers av landegrenser. Dette gjelder kanskje særlig i mindre land, der «alle kjenner alle». I slike tilfeller vil ikke nødvendigvis harmoniserte standarder, økt konkurranse og økt import fra utlandet være til samfunnets beste.

4 Innspill fra aktørene

Ettersom formålet med oppdraget er å vurdere virkninger for norske interesser ved en endring i regelverket er det naturlig, og viktig, å også innhente erfaringer og vurderinger fra markedsaktørene. Ved at dette fanges opp på et tidlig tidspunkt har direktoratet anledning til å ta disse innspillene med i en vurdering av hvilken posisjon norske myndigheter skal jobbe for i revideringen av regelverket.

Forordningen, og eventuelle endringer i denne, berører alle ledd i verdikjeden for byggevarer. Vi har derfor intervjuet både produsenter, distributører, entreprenører, tekniske kontrollorganer og flere bransjeforeninger. Ingen av aktørene vi har intervjuet definerer seg som utelukkende importører eller eksportører.¹⁸ Til sammen har vi gjennomført 19 intervjuer.¹⁹ De fleste har vært med enten produsenter eller bransjeforeninger. Bedriftene er gjennomgående å anse som store markedsaktører innenfor sine produktgrupper. Det har vært vanskelig å få tak i små produsenter med god kjennskap til forordningen og som har hatt anledning til å stille til intervju.

Det er også store forskjeller mellom produsentene når det gjelder antall produkter de produserer som er omfattet av regelverket. Det spenner fra noen få produkter opp til aktører med flere produkter som er omfattet av forordningen. Det er viktig at direktoratet er bevisst på denne «skjevfordelingen» i utvalget av bedrifter som har vært intervjuet når de vurderer tilbakemeldingene fra aktørene ettersom det kan tenkes å ha innvirkning på aktørenes vurdering av regelverket. Intervjuene og aktørenes tilbakemeldinger er nyttig å se i lys av både teori og de problemene som Kommisjonen har identifisert. De er alle enige om at de ikke ønsker at forordningen oppheves. Utover det har de ulikt syn på hva som bør forbedres. Det må likevel tas et forbehold – ettersom antall intervjuer er begrenset og utvalget av aktørene er skjevt i favør av de største, så er det vanskelig å trekke noen generelle eller bestemte konklusjoner for en så stor og variert næring.

4.1 Gjennomføring av intervjuene

Alternativene som vurderes av Kommisjonen er for lite presise til at det var mulig for markedsaktørene til å ta stilling til disse. Vi har derfor tatt utgangspunkt i hva aktørene ser på som utfordringer med dagens regelverk. Dette er nyttig innsikt i forbindelse med at forordningen muligens skal revideres.

I intervjuene ble aktørene spurt om hva som fungerer bra, om de ser et behov for endringer i regelverket og i så fall hvordan og hvorfor. I tillegg til har vi spurt aktørene om kostnader ved å etterleve regelverket, om innføringen av forordningen medførte endringer i konkurransesituasjonen (for eksempel ved at det ble lavere etableringsbarrierer og dermed flere aktører, eller økt omfang av import og eksport som følge av et felles regelverk), om forordningen eller konkurransesituasjonen har medført endringer i produktutvalget og hva aktørene tenker om håndhevingen av forordningen. Ikke alle aktørene har fått de samme spørsmålene ettersom det er stor variasjon mellom aktørene og hvordan de berøres av forordningen. Vi har søkt å tilpasse hvert enkelt intervju til hver enkelt aktør som intervjues. De fleste intervjuene er gjennomført på telefon eller som videokonferanse med én eller to fra Menon og én eller to hos de som ble intervjuet. I noen tilfeller har vi også gjennomført intervjuene ute hos aktørene.

¹⁸ Det kan tenkes at det finnes aktører som kun driver agenturhandel og således er importører i tradisjonell forstand, men det er altså ingen som vi har intervjuet i denne omgang.

¹⁹ En full oversikt over hvem som er intervjuet følger vedlagt til slutt.

4.2 Markedsaktørenes erfaring med forordningen

Aktørene er gjennomgående positiv til forordningen og, nesten uten unntak, ønsker alle vi har snakket med at forordningen **ikke bør reverseres**, men at den **bør forbedres**. Det er derimot en del variasjon i aktørenes oppfatning om virkningen av forordningen og hva som bør forbedres eller endres dersom den skal revideres.

4.2.1 Kostnader

Aktørene har i liten grad vært villig, eller i stand, til å oppgi detaljerte kostnadstall forbundet med testing av produkter, utarbeidelse av dokumentasjon, oppbevaring og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon eller andre kostnader som følge av forordningen. SINTEF oppga ikke spesifikk informasjon om kostnader forbundet med ulike tester av byggevarer, men bekreftet at det er stort spenn avhengig av hvilken byggevare som skal testes, hva den skal testes for og hvordan. Det ble nevnt at det kan være store forskjeller i kostnadene forbundet med testing mellom land. Norge har generelt høyere testkostnader enn de fleste land, men ikke på alle områder.

Alle produsentene sier at de har opplevd økte kostnader tilknyttet forordningen, men de fleste mener kostnadene ikke har vært substansielle. Av disse oppgir de fleste at det i hovedsak gjelder engangskostnader knyttet til implementering: få dokumentasjon i orden og noe opplæring. Et par har også pekt på at det er en løpende kostnad med å holde ytelseserklæringene oppdatert til enhver tid, samt testing og utarbeidelse av ytelseserklæring ved introduksjon av nye produkter. Dette er likevel snakk om små kostnader uten at de kan tallfestes nøyaktig.

Noen få aktører har oppgitt konkrete kostnadstall. En aktør oppga at de hadde kostnader tilsvarende om lag et årsverk forbundet med innføringen av forordningen, mens en annen antydte at de hadde engangskostnader i størrelsesordenen 200 000 kroner i forbindelse med testing av produkter. En grunn til at kostnadene ikke var høyere for denne aktøren var at de har kapasitet og utstyr til å teste mye selv, men ikke alle produktene. I tillegg til engangskostnadene på 200 000 anslo aktøren at det medgikk et kvart årsverk ekstra til utarbeidelse av relevant dokumentasjon og annet arbeid relatert til forordningen. Aktøren var tydelig på at de som en stor aktør trolig hadde bedre forutsetninger for å bære kostnadene ved å etterleve regelverket. De synes det er positivt at det stilles like krav til alle aktører, men ser samtidig at det kan være en kostnadsulempe for små aktører, relativt til store, å skulle bære kostnader med testing og dokumentasjon. Sånn sett kan det være at forordningen har virket mot sin hensikt om å legge til rette for SMBer. Dette ble også nevnt av to andre aktører.

Flere aktører peker på at noen av merkostnadene i forbindelse med testing oppleves som unødvendige. De møter forskjellige (markeds)krav om forskjellige testmetoder i ulike land, til tross for at produktet er testet i henhold til harmonisert standard allerede. I den sammenheng etterspørres det entydige testmetoder som sikrer markedstilgang i hele EØS. Vedrørende uhensiktsmessig testing nevner et par aktører at de etterlyser mer pragmatisk tilnærming til testing, og at det i enkelte land virker som testinstitutter påfører produsentene merkostnader med unødvendig testing. Et eksempel er at dersom det «dårligste» produktet består testen, er det unødvendig å teste tilsvarende produkter som er objektivt sett «bedre». Dette er ikke en konsekvens av forordningen i seg selv, men av mangel på omforente testmetoder, som ville vært mer i tråd med forordningens intensjon.

4.2.2 Konkurrans- og markedsvirkninger

Som drøftet i kapittel 3 er det, i henhold til økonomisk teori, grunn til å forvente at forordningen og harmoniserte regler bidrar til å redusere handelsbarrierer mellom land. Dette var også et av formålene til Kommisjonen med innføringen av regelverket. Undersøkelser som er utført på vegne av Kommisjonen finner ikke en klar

sammenheng mellom innføringen av forordningen og økt handel på et europeisk nivå. Det fastslås at det har vært en betydelig økning i handelen i den aktuelle tidsperioden, men det er ikke mulig å si hvorvidt det skyldes forordningen eller ikke.

I intervju med bedriftene har vi tatt opp spørsmål om konkurranse- og markedsvirkninger, herunder spørsmål om forordningen har hatt en effekt på omfanget av eksport og import. Noen av aktørene vi har snakket med oppgir å ha en vesentlig eksportandel (varierer mellom 30 og 60 prosent), men med få unntak er imidlertid mesteparten av aktørenes omsetning relatert til det norske markedet. Noen bedrifter er en del av større internasjonale konsern hvor eksport og import for disse aktørene i hovedsak skjer gjennom eget konsern. Disse aktørene opplever ikke at forordningen har påvirket omfanget av import og eksport internt i konsernet, men peker likevel på at det kanskje har blitt litt enklere å handle internt i eget konsern.

En av aktørene med høyest eksportandel var tydelig på at forordningen har gjort det lettere for dem å eksportere sine produkter som følge av bedre markedstilgang. Det var også et annet selskap som var tydelig på at krav til CE-merking har gjort det enklere å eksportere varer. Det er ingen av bedriftene som har registrert nevneverdige endringer i importpriser eller produktsammensetning etter at forordningen ble introdusert. Det er heller ingen aktører som opplever at forordningen i seg selv har hatt noen direkte effekt på konkurransesituasjonen. De oppgir at det er vanskelig å vurdere om forordningen har gjort det enklere å etablere seg og konkurrere mot etablerte aktører og kjente merkevarer.

Som nevnt er det få aktører som tror at forordningen har gagnet små og mellomstore bedrifter. Det skyldes at kostnadene ved testing og dokumentasjon (byråkratiet) er enklere å bære for større bedrifter, som gir en relativ konkurranseulempe for SMBer. Når faste kostnader til testing og dokumentasjon øker, blir det viktigere for bedrifter å produsere flere varer som de faste kostnadene fordeles på. Det kan være med på å skape stordriftsfordeler²⁰, og gjøre det vanskeligere for SMBer å konkurrere med store bedrifter. Det står i kontrast til intensjonen med forordningen, som er å jevne ut forskjellene mellom SMBer, og særlig mikrobedrifter, og store selskap gjennom å redusere merkevarenes posisjon gjennom et felles teknisk regelverk og tilgjengeliggjøre informasjon for kundene.

Som drøftet i delkapittel 3.1 kan innføringen av standarder påvirke graden av innovasjon og bredden i produktvalget. Dette har vi også tatt opp som et tema i intervjuene. En aktør oppgir at forordningen har bidratt til mindre innovasjon og skreddersøm. Der hvor de tidligere i større grad kunne sette seg ned med en kunde og tilpasse et produkt til denne kundens spesifikke behov forekommer det sjeldnere i dag. Endringer i et produkt vil fort utløse krav til nye tester og dokumentasjon. Det gjør at slike tilpasninger potensielt blir for dyrt. Det støtter opp under en teoretisk forventet effekt om at harmoniserte regelverk og standarder vil bidra til et redusert produktutvalg. I tillegg pekes det på fra andre at treghet i standardiseringsarbeidet i seg selv er et hinder for produktinnovasjon.

4.2.3 Håndheving

Flere aktører opplever fordelingen av ansvaret for at byggevarer er dokumentert i henhold til forordningen som urimelig i praksis, selv om intensjonen og formålet er fornuftig. Den opplevde skjevheten påvirkes også av hvor i verdikjeden aktørene befinner seg. Produsentene opplever at de blir holdt unødvendig ansvarlig, mens

²⁰ Stordriftsfordeler betyr at gjennomsnittskostnaden faller når man øker antall produserte varer.

entreprenørene mener at de bærer all risiko. Et punkt som flere ser ut til å være enige om er at de gjerne skulle sett at overholdelse av regelverk i alle ledd i verdikjeden ble fulgt opp bedre.

Et annet forhold som ble tatt opp var at forordningen ikke stiller harmoniserte krav til håndheving og at forskjeller i håndheving mellom land kan være opphav til en konkurranseulemp for aktører som lovlydig følger regelverket. To bransjeforeninger gav tilbakemeldinger på at deres medlemmer møter krevende konkurranse fra utenlandske aktører som ikke etterlever dokumentasjonskrav i henhold til forordningen.²¹ Til tross for at det brukes betydelige ressurser på tilsyn, er det deres inntrykk at det er ulikheter i hvor effektivt tilsyn er på tvers av landegrensene. De to bransjeforeningene opplever at enkelte utenlandske konkurrenter har mindre risiko forbundet med å ikke etterleve regelverket ettersom deres respektive myndigheter har mindre effektivt tilsyn. Resultatet kan være både feilaktig og manglende dokumentasjon. Dersom utenlandske aktører i realiteten ikke er underlagt tilsyn, og dermed unnlater å etterleve krav til dokumentasjon og testing, oppnår de en kostnadsfordel i konkurranse med norske aktører. I en slik situasjon vil en revidering av forordningen som fører til økte kostnader for aktørene som følger krav og forpliktelser bidra til å svekke deres konkurransevne opp mot mindre seriøse aktører i land med mindre eller svakere håndheving.

4.2.4 Øvrige innspill

Av konkrete utfordringer påpeker de fleste at forordningen er lite fleksibel og aktørene opplever forordningen som byråkratisk tung. Eksempler som nevnes er kravet til oversettelse av dokumentasjon til alle språk hvor produktet skal selges. De mener det burde være tilstrekkelig med ett eller to felles europeiske språk samt på språket til produsentens nasjonale marked. Flere aktører trekker også frem det som oppleves som overdreven testing av mindre variasjoner på produktene. Altså at det er lite rom i forordningen for mindre endringer og tilpasninger i et produkt før det utløser krav til ny testing og dokumentasjon. Av både entreprenører, produsenter og grossister nevnes det at CE-merkingen ikke nødvendigvis dokumenterer konstruktive ting. En aktør trakk frem at det var viktig å få frem miljøskadelig informasjon, men at merkingen ellers var lagt mest opp for at produsentene skulle ha ryggen fri. Andre aktører uttrykte et ønske om miljøfokus i merkingen som en følge av et økende markedskrav.

Et moment avslutningsvis som flere har nevnt, men som ikke er et direkte produkt av forordningen, og det er nasjonale regelverk og forskrifter. Det er flere av aktørene vi har intervjuet som sier at målet om harmonisering ikke er reelt i praksis fordi det fortsatt er veldig mange nasjonale barrierer i ulike land. Realiteten er da et test- og dokumentasjonsregime knyttet til forordningen i tillegg til at det parallelt finnes nasjonale krav til det samme som potensielt fungerer som handelshinder.

Samtidig er det noen aktører som er positive til strengere krav til byggevarer som skal markedsføres. Argumentet er å hindre at «dårlige» byggevarer, som ikke kan brukes i norske bygg, omsettes. Aktørene påpeker at det er en mangel på kunnskap om forordningen og dokumentasjonen hos konsumentene/innkjøpere, til tross for at dette er profesjonelle aktører. Inntrykket er at innkjøpere forholder seg primært til at det skal være et CE-merke på produktet, men at de ellers har lite kjennskap til forordningen utover dette. Hvorvidt dette er et stort eller lite problem i byggevaremarkedet, er det ikke mulig å trekke noen konklusjoner om på bakgrunn av disse intervjuene.

²¹ Tilbakemeldingene ble gitt i sammenheng med spørsmål som relatert til harmoniserte produkter, men bransjeforeningen var ikke tydelige på hvorvidt disse kommentarene faktisk gjaldt harmoniserte produkter eller ikke-harmoniserte produkter.

Kombinasjonen av mangel på kunnskap hos konsumentene og at byggevarer som omsettes i markedet ikke nødvendigvis kan brukes i norske bygg i henhold til byggteknisk forskrift skaper utfordringer.

Det har vært utfordrende å få aktørene til å være konkrete på hva de ønsker endret eller forbedret ved en eventuell revisjon av forordningen. En aktør har trukket frem at ett av alternativene som Kommisjonen vurderer er eksemplifisert ved at det kan bety at elementer og sammensatte produkter ikke lenger skal være omfattet av forordningen. Det ble vi sterkt oppfordret til å fraråde. Et absolutt minstekrav er at hvert enkeltelement i en modul må være dokumentert, men ettersom flere av egenskapene ved flere produkter vil kunne endres betydelig dersom de inngår i en modul bør det være svært gode grunner til at de samme kravene til testing og dokumentasjon ikke også skal gjelde for sammensatte produkter/elementer og moduler. I den sammenheng ble det også pekt på at regelverket kan være tydeligere på hvem som er ansvarlig for dokumentasjonen dersom det er feil på et sammensatt produkt.

Det har også blitt nevnt at aktørene i verdikjeden i noen tilfeller har ulik oppfatning av hva som kreves av dokumentasjon for å oppfylle kravene i forordningen. Mer konkret så vises det til at aktørene har ulik forståelse av innholdet i ZA-tillegget.²²

Det ytres et ønske om at en revidering av forordningen legger vekt på å redusere ressursene som kreves for å utarbeide ytelseserklæringer. Det er ikke nødvendigvis omfanget av informasjonen som gjør det kostnads-krevende, men det å forstå regelverket og hva som kreves er utfordrende. Det sagt, så er det uttrykt et ønske om at regelverket kan snevres inn til å omfatte kun det som anses som essensielle og vesentlige egenskaper. Videre kan det vurderes å gjøre et skille mellom informasjon som er obligatorisk og hva som er «fint å ha».

4.2.4.1 Digitalisering

En tilbakemelding fra flere aktører går på ønsket om, og behovet for, en bedre digital løsning. De var opptatte av at gode digitale løsninger vil kunne bidra til en bedre måloppnåelse og større gevinstrealisering.

Det ble fremhevet at en digitalisering vil være det viktigste verktøyet for å sikre et marked med seriøse aktører og produkter. Gode digitale løsninger som gir effektiv sporbarhet (økt transparens) og trygghet om at kravene i regelverket etterleves bidrar til å redusere informasjonasymmetri. Det vil igjen redusere kostnadene for aktørene ved å etterleve regelverket. Flere av aktørene som tok opp behovet for digitalisering jobber selv aktivt med denne problemstillingen. Blant annet ved at de selv deltar i ulike komiteer hvor det jobbes aktivt med dette opp mot Kommisjonen. Harmoniserte standarder er forutsetningen eller grunnplanken, mens digitaliseringen er verktøyet for å forenkle implementeringen og utbredelsen av standardene på en slik måte at den i størst mulig grad klarer å hente ut gevinstene.

Et innspill til arbeidet med digitale løsninger: Det må være ett nasjonalt, offentlig styrt, sted hvor all informasjon samles og gjøres tilgjengelig. Det kan ikke overlates til markedet selv, da vil det fort kunne komme flere konkurrerende løsninger og det fjerner mye av nytteverdien om ikke all informasjon er tilgjengelig for alle på samme sted. Om det legges til Altinn eller en annen løsning er ikke så farlig og ikke noe som er vurdert av aktørene per i dag, men de er tydelige på at det må legges til en offentlig myndighet.

²² ZA-tillegget gir alle relevante opplysninger som er nødvendig for å utarbeide den tekniske dokumentasjonen og produktdokumentasjonen med CE-merkingen.

Referanseliste

Byggevarerindustrien. 2016. Byggevarerstatistikk – import / eksport 2016.

Espelien, A. og T. Reve. 2007. Hva skal vi leve av i fremtiden? En verdiskapende bygg-, anlegg- og eiendomsnæring.

Espelien, A., Theie, M. G. og L. Bygballe. En verdiskapende bygg-, anlegg- og eiendomsnæring – oppdatering 2015.

European Commission. 2016. Report on the implementation of Regulation (EU) No 35/2011 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 laying down harmonized conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC. COM (2016) 445 final

European Commission. 2018. Supporting study for the Review of the Construction Products Regulation: Impact Assessment

European Commission. 2019a. Evaluation of the Construction Products Regulation. SWD(2019) 1770 Final

European Commission. 2019b. Executive summary of the Evaluation of Construction Products Regulation. SWD(2019) 1771 Final

Grimsby, G., B. E. Engebretsen, L. E. Bygballe og T. Reve. En verdiskapende bygg-, anlegg- og eiendomsnæring. Oppdatering 2019.

Høringsnotat. 2013. Forslag til gjennomføring av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 305/2011 av 9. mars 2011 om fastsettelse av harmoniserte vilkår for markedsføring av byggevarer og om oppheving av rådsdirektiv 89/106/EØF og nasjonale regler om dokumentasjon av produkter som ikke er CE-merket i byggeteknisk forskrift (TEK10).

Menon Economics. 2018. The influence of standards on the Nordic economies.

van Elk, K. og van der Horst, R. 2009. Access to Standardisation: Study for the European Commission, Enterprise and industry Directorate-General.

Intervjuoversikt

Tabellen under gir en oversikt over hvilke aktører vi har intervjuet og hvem som har svart på vegne av de vi har intervjuet.

Som nevnt ovenfor har vi tilpasset spørsmålene etter hvilken aktør vi har intervjuet slik at det ikke er en felles intervjuguide som kan vedlegges her. Hvilke temaer og mulige virkninger vi har tatt opp i intervjuene er omtalt i kapittel 6.

Tabell 0-1: En liste over alle aktørene vi har intervjuet

Bedrift/Organisasjon	Navn
Byggenæringens landsforening	Jon Sandnes og Rannveig Ravnanger Landet
Byggevarerindustrien	Jøns Sjøgren og Trine Dyrstad Pettersen
Boligprodusentenes forening	Morten Meyer
Norske trevarer	Jannis Barbantonis
Treindustrien	Tina Sletbak Akerø
Glass- og fasadeforeningen	Bjørn Glenn Hansen
Standard Norge	Marianne Werner
SINTEF Certification	Jan Olav Hjermann
Norsk stål og tynnplater AS	Morten Johnsen
Protan AS	Olav Haugerud
Steni AS	Janne Stenehjem
Saint-Gobain AS (Weber)	Line Holaker
NorDan AS	Tor Magnar Unhammer
Hunton	Ralf Paustian
Norgips	Trond Fagerli og Frank Gulliksen
Block Watne	Sverre Kirkevold
Rockwool	Trond Olsson og Morten Nysøe
Byggmakker	Per Anders Ruud
Heidelberg Cement	Terje F. Rønning