

Direktoratet for byggkvalitet

Deres referanse: 21/6344

Dato: 09.11.2021

Høringsvar til endringer i DOK § 9 relatert til omsetting av brukte byggevarer

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom viser til høringsnotat med forslag om endring av forskrift om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk (DOK) (8.9.2021) og oversender her våre innspill.

Overordnet

På oppdrag fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet har Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) foreslått endringer i forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK). Konkret foreslår direktoratet en endring i DOK § 9. Denne bestemmelsen angir virkeområdet for DOK kapittel 3, som fastsetter særnorske dokumentasjonskrav til byggevarer som ikke skal CE-merkes. I korte trekk foreslår DiBK at det for ombrukte byggevarer som faller under de særnorske reglene, ikke skal kreves dokumentasjon forut for omsetning. Blir regelverksendringen vedtatt, vil altså ombrukte byggevarer som tidligere måtte dokumenteres etter DOK kapittel 3, nå kunne omsettes uten dokumentasjon.

Overordnet er Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom positive til direktoratets forslag. Ombruk av byggevarer vil legge til rette for økt ombruk, og dermed bidra til lavere klimagassutslipp og begrense ressursbruken knyttet til produksjon av nye materialer. Grønn Byggallianse imøteser derfor tiltak som tilrettelegger for økt omsetning av brukte byggevarer. Samtidig er det viktig at det offentligrettslige regelverket sikrer trygge og gode bygg. Det er i den forbindelse ikke foreslått endringer i byggeteknisk forskrift (TEK), som krever dokumentasjon på oppfyllelse av forskriftsfestede funksjonskrav. Vedtas DiBKs forslag om endringer DOK, vil altså dokumentasjonskravet i TEK – som gjelder ved bruk av byggematerialer i norske bygg – fortsatt stå ved lag. Vi mener dette gir en god sammenheng i regelverket.

DiBK har også bedt om innspill til en alternativ regelendring. Den alternative regelendringen innebærer ikke at det gjøres unntak fra dokumentasjonskravene i DOK kapittel 3 som sådan, men at det utformes *lempeligere dokumentasjonskrav* for byggevarer som omfattes av nevnte kapittel i DOK. Grønn Byggallianse anser ikke det alternative forslaget for å være egnet til å møte bransjens behov for økt ombruk.

Innledningsvis mener vi også at det er positivt at både tilsynsmyndighetene og bransjeaktørene synes å være enige om at ombrukte byggematerialer normalt ikke skal CE-merkes etter DOK kapittel 2, da foreliggende harmoniserte tekniske standarder som hovedregel ikke er anvendelige ved ombruk. Unntaket per i dag vil være for tegl og stål/ aluminium. Det er laget et Europeisk

bedømmelsesdokument (EAD) for ombrukstegl, og en harmonisert standard (EN 1090) for utførelse av stålkonstruksjoner og aluminiumkonstruksjoner kan forstås slik at den også omfatter ombruk.

Samlet sett vil bransjen – dersom DiBKs ovennevnte forslag vedtas – derfor ha et betydelig handlingsrom for å gjennomføre ombruk i stor skala i norske byggeprosjekter, med de fordeler dette har for bransjens klimagassutslipp og øvrige ressursbruk. I tillegg vil forslaget skape større forutsigbarhet for fremdrift og kostnadsbilde i prosjekt.

I det følgende knytter vi enkelte merknader til DiBKs høringsnotat. For enkel sammenligning er henvisinger til overskriftsnummereringen i DiBKs høringsnotat inntatt i parentes.

Kommentarer til punkter i høringsnotatet:

Unntak ved vederlagsfri omsetning (DiBK kap. 5.1.1)

DiBK drøfter, som en mulig regelendring, å gjøre unntak i dokumentasjonskravene der ombrukte byggevarer gis bort/omsettes uten vederlag. Direktoratet konkluderer med at dette ikke er et hensiktsmessig tiltak.

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom er enig i at et slikt unntak vil være lite hensiktsmessig. For det første vil det å legge opp til at vederlaget, som avtales direkte mellom to parter, skal avgjøre hvilke krav som gjelder for omsetning. Dette fremstår vilkårlig. Det er for eksempel liten grunn til å forskjellsbehandle tilfeller der det kun betales et rent symbolsk vederlag for et ombrukt materiale, med tilfeller der man erverver byggevaren vederlagsfritt. For det andre, vil et slikt eventuelt unntak i DOK § 9 ikke møte bransjens behov for å legge til rette for økt ombruk; i dag selges ombrukte byggevarer normalt mot vederlag. Et krav om vederlagsfri omsetning i et ledd vil også være vanskelig å forene med ønsket om en bærekraftig sirkulærøkonomi i bransjen.

Unntak fra krav om å teste og kontrollere ombrukte produkter (DiBK kap. 5.1.2)

Direktoratet drøfter videre, som en mulig regelendring, å unnta ombrukte byggevarer fra krav til testing og kontrollering.

I dag er det krav om dokumentasjon av vesentlige egenskaper etter DOK § 10. Det er i dag uklart hvordan dokumentasjonskravet tenkes oppfylt ved ombruk, og i det hele tatt virker bestemmelsen å være myntet på nyproduserte materialer.

Det fremstår, slik Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom ser det, som tvetydig å opprettholde dokumentasjonskravet i § 10, samtidig som man fastsetter et eventuelt unntak for testing og kontrollering ved ombrukte materialer. Det er vanskelig å se hvordan dokumentasjonskravet i § 10, ved ombruk, kan oppfylles uten testing av byggevarens tekniske egenskaper. Etter dagens § 10 (2) skal produsent alltid dokumentere minst én vesentlig egenskap ved byggevaren. I praksis vil et eventuelt unntak fra testing mv innebære at markedsaktørene skal kunne angi vesentlige egenskaper uten noen bruk av noen verifikasjonsmetode. Dette kan føre til at en uriktig angivelse av vesentlige egenskaper.

Vi vil understreke at et eventuelt fritak fra krav til testing etter DOK § 10 uansett ikke vil innebære noe unntak fra plikten til å dokumentere oppfyllelse av funksjonskravene i TEK, se TEK 17 kapittel 2.

Funksjonskravene i TEK skal verifiseres ved bruk av enten (i) preaksepterte ytelser eller (ii) gjennom analyse, se TEK 17 § 2-2 (2). Ettersom det per i dag ikke foreligger preaksepterte ytelser som er myntet på ombruk, vil man i dag normalt måtte verifisere oppfyllelse av funksjonskravene i TEK gjennom analyse. Dette innebærer normalt gjennomføring av tekniske tester av byggevaren. Dette vil langt på vei uthule et eventuelt unntak fra kravene i DOK om testing og kontrollering av egenskaper. Kravene i TEK vil gjelde upåvirket av regelendringene som DiBK drøfter i sitt høringsnotat.

Oppsummert vil et eventuelt unntak fra krav om testing og kontrollering gjøre reguleringen i DOK tvetydig, medføre risiko for uriktige angivelser av vesentlige egenskaper, og langt på vei bli uthulet av verifikasjonskravene som uansett følger av TEK.

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom er enig i at det ikke er hensiktsmessig å unnta ombrukte byggevarer fra krav i DOK om testing og kontrollering av byggevarens egenskaper.

Direktoratets forslag – unntak i DOK § 9 for ombruk (DiBK kap. 5.1.3/5.2)

DiBK foreslår å endre de særnorske reglene i DOK kapittel 3, ved at disse reglene ikke skal komme til anvendelse på ombrukte byggevarer som ikke skal CE-merkes. Kapittel 3 i DOK gjelder i dag for byggevarer hvor det verken finnes en harmonisert teknisk standard eller europeisk teknisk bedømmelse (ETA) for den aktuelle byggevaretypen.

Vår klare oppfatning er at det dokumentasjonskravene i dagens DOK kapittel 3 er myntet på nye byggevarer, og at kravene er uegnede for verifikasjon av ombrukte materialer. Produktegenskapene må da dokumenteres i henhold til krav til byggverket i TEK ut fra den funksjonen byggevaren skal ha i nytt bygg. På vanlig måte vil tiltakshaver og eventuelle ansvarlige foretak, overfor kommunale myndigheter, være ansvarlige for oppfyllelse av funksjonskravene i TEK.

DiBKs foreslåtte endring – om at ombrukte byggevarer ikke vil bli omfattet av DOK kapittel 3 – har tilsynelatende også en side til ønsket om *like konkurransevilkår*. DiBK fremholder at regelendringene – som nå skal vurderes – må avveie (i) ønsket om å legge til rette for økt ombruk og (ii) behovet for «mest mulig like konkurransevilkår» for nye og brukte byggevarer. For eksempel skriver de ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra dokumentasjonskravet ved byggevarer *generelt* at:

«[e]t slikt unntak vil også kunne medføre en forskjellsbehandling mellom kravene til dokumentasjon av nye byggevarer og kravene til dokumentasjon av gamle byggevarer. Testing og kontroll av byggevarerne er et viktig kostnadsaspekt i forbindelse med utarbeidelse av dokumentasjonen.»

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom er enig i at det må sikres like konkurransevilkår. Samtidig finner vi grunn til å understreke at det er det motsatte som er tilfellet i dag: Dagens regelverk er myntet på nye materialer, og dersom det i det hele tatt er mulig å få CE-merket en ombrukt byggevare i dag så vil det normalt være svært tids- og ressurskrevende. Behovet for å endre dagens dokumentasjonsregler springer – også ifølge DiBK – ut av det faktum at dagens regelverk ikke er anvendelig ved ombruk.

Det er en situasjon som er uholdbar av flere grunner – også fordi dette langt på vei tvinger aktørene i bransjen til å benytte nye byggevarer. Videre er dokumentasjonskravene basert på EU-regler, hvor

det viktigste formålet er å sikre fri flyt av varer på tvers av *landegrens*. Det er ingenting ved DiBKs foreslåtte regelendring som favoriserer materialer fra ett medlemsland på bekostning av materialer fra et annet land.

Grønn Byggallianse støtter forslaget om å fjerne krav til dokumentasjon etter DOK kapittel 3 for ombrukte byggevarer, og at dette bør gjøres gjennom foreslått endring av DOK § 9.

Alternativt forslag: Lempeligere dokumentasjonsregler (DiBK kap. 5.1.4)

Direktoratet ønsker også innspill på et alternativt forslag, som i korte trekk innebærer nye, lempeligere dokumentasjonskrav for ombrukte byggevarer som omfattes av DOK kapittel 3. Konkret har DiBK foreslått følgende bestemmelse:

«§ x. Krav til omsetning av byggevarer som skal ombrukes

Byggevarer som tas ut av et byggverk og skal brukes på nytt (ombruk) kan kun omsettes, hvis

a) byggevareren er egnet til det den markedsføres eller selges til, og

b) byggevareren oppfyller kravene fastsatt i en tilfredsstillende teknisk spesifikasjon.

En tilfredsstillende teknisk spesifikasjon kan være en harmonisert standard eller en europeisk teknisk vurdering. Hvis det ikke finnes en harmonisert standard eller europeisk teknisk vurdering, skal byggevareren oppfylle kravene fastsatt i

a) en norsk standard, godkjenning eller merking, eller

b) en standard, godkjenning eller merking i et annet EU- eller EØS-land, som oppfyller kravene på samme nivå som en norsk standard, godkjenning eller merking. Byggevareren skal ikke utgjøre en alvorlig risiko for helse, miljø eller sikkerhet.»

Vi opplever ovennevnte alternative bestemmelse som en fortsettelse av kravet som i dag følger av DOK § 10. En slik regel vil ikke ivareta bransjeaktørens behov for klare og forutberegnelige regler, som legger til rette for økt ombruk. Det vises i høringsnotatet blant annet til at forslaget vil ha noen likheter med kravene til omsetning av byggevarer i dansk regelverk. Samtidig skriver DiBK under punkt 4 i høringsnotatet at:

«Dansk rett har egen forskrift, 'bekjentgjørelse om salg og markedsføring og tilsyn med byggevarer', som også stiller krav til ikke CE-merkede produkter. Det er imidlertid noe uklart i hvilken grad dette regelverket stiller krav til dokumentasjon ved omsetning av ombrukte produkter.»

Vi har forståelse for at DiBK ikke har utførlig kjennskap til danske dokumentasjonskrav. Vårt poeng er at det da blir feil å bruke slike danske regelsett som utgangspunkt til å utforme nye regler for norsk byggenæring.

Videre, og vel så viktig, vil det uansett være høyst uklart hvordan man i praksis kan oppfylle det foreslåtte alternative dokumentasjonskravet. For eksempel legges det opp til at byggevareren må oppfylle krav fastsatt i «tilfredsstillende teknisk spesifikasjon», som enten må være en norsk

standard mv, eller en standard mv utarbeidet i et annet EU/EØS-land. En overordnet innvending til den foreslåtte regelen er at det i dag – i Norge og i andre land – knapt foreligger noen teknisk spesifisering for ombrukte produkter (unntaket per i dag er som nevnt over ombrukstegl). I praksis vil konsekvensen være at det foreslåtte dokumentasjonskravet ikke lar seg oppfylle ved ombruk.

Slik det alternative forslaget fremstår nå, vil dokumentasjonskrav i DOK i realiteten fortsette å være et hinder til omsetning av ombruksvarer.

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom er ikke prinsipielt imot vedtakelsen av dokumentasjonskrav for ombrukte byggevarer som reguleres av DOK kapittel 3, men finner grunn til å nevne at et slikt eventuelt dokumentasjonskrav som et minimum må være mulig å oppfylle gjennom tekniske tester eller andre verifikasjonsformer som er tilpasset ombrukte materialer. Det vil for eksempel ikke være hensiktsmessig å benytte gjeldende harmoniserte tekniske standarder, all den tid det etter disse standardene kreves gjennomført en fabrikkasjonskontroll (FPC), se pkt. 7 i DiBKs veiledning til byggevarefordningen. Ettersom ombrukte materialer normalt er tilvirket i et tidsrom hvor produsenten ikke var pålagt å utarbeide noen FPC, vil det som regel ikke være mulig å oppfylle et slikt dokumentasjonskrav.

Videre mener vi at et slikt eventuelt dokumentasjonskrav ikke skal gjelde i leddet mellom ombruksbyggherre og erverver av den ombrukte byggevaren. Bakgrunnen for dette er at dersom kravet også skal gjelde dette leddet, så vil dokumentasjonsbyrden påhvile ombruksbyggherren – som normalt ikke har forutsetninger eller kompetanse til å verifisere egenskaper ved materialet – og ikke aktøren som skal benytte byggevaren (enten i eget prosjekt eller i forbindelse med omsetning til tredjepart). Dersom DiBK beslutter å gå videre med utarbeidelse av et alternativt dokumentasjonskrav for byggevarer som reguleres av DOK kapittel 3, er det også nødvendig å tydeliggjøre hva et eventuelt dokumentasjonskrav vil bety i praksis for de ulike markedsaktørene, se DOK § 11.

Avslutning og videre arbeider

Oppsummert støtter Grønn Byggallianse den foreslåtte endringen av DOK § 9.

Direktoratets hovedforslag vil bety at markedstilsyn med omsetning og dokumentasjon av byggevarer i praksis flyttes fra DiBK til kommunene. Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom støtter ikke dette. Kommunene har ikke tilstrekkelige ressurser for å gjennomføre nødvendig tilsynsaktivitet i dag, og vi kan ikke se at kommunen skal klare dette vesentlig bedre i fremtiden. Tilsyn av omsetning og dokumentasjon av både nye og brukte byggevarer må være samlet på et sted, slik det er i dag.

Vi anser at det er fortsatt behov for endringer i kapittel 2 som gjennomfører byggevareforordningen. Det er fortsatt uklart hvordan EU vil legge til rette for forsvarlig ombruk, og vi registrerer at forordningen blir tolket noe ulikt i de forskjellige medlemslandene. Bransjen har behov for forutberegnelighet. Det er i den forbindelse positivt at DiBK har opprettet [egne nettsider](#) med informasjon om dialogen med EU, men vi etterlyser en intensivering av både arbeidet og informasjonsformidlingen til bransjen. Vi ber om at Norge ved DiBK fortsetter å ta en aktiv og transparent rolle i arbeidet med å videreutvikle det internasjonale regelverket for å legge til rette for ombruk av byggevarer.

Vi mener også at Direktoratet i sitt videre arbeidet også kan se på å tilrettelegge for transaksjon av ombruksbyggevarer mellom den som river og neste aktør i verdikjeden. Dette bør gjelde ombruksbyggevarer både med og uten CE merke. Vi etterlyser en tydeliggjøring av handlingsrommet og ansvaret til utførende entreprenør i rive-demonteringsentrepriser. Det beskrives i høringsnotatet at utbygger eller byggherre kan velge å gi bort eller selge gamle byggevarer, og at tilgang på ombrukte byggevarer i stor grad er avhengig av at byggherrer velger demontering fremfor riving. Vi mener at det i større grad bør tilrettelegges for at utførende entreprenør kan omsette ombruksvarer fremfor å levere det som avfall, noe som er i tråd med anbefalt prioritering av ressurser gitt av avfallspyramiden.

På et konkret plan er det behov for en rekke avklaringer, herunder:

- Hvilke konkrete harmoniserte tekniske standarder som etter DiBKs syn omfatter ombruk, slik at CE-merke er et krav ved ombruk
- Hvilke konkrete europeiske tekniske bedømmelser (ETA/ETB) som etter DiBKs syn omfatter ombruk, slik at CE-merke er et krav ved ombruk
- Hva som skal til for å oppfylle unntakene i forordningen, blant annet om tilvirkning på byggeplass i art. 5.
- Kan det i større grad tilrettelegges for transaksjon av ombruksbyggevarer mellom entreprenør/ den som river / demonterer og neste aktør i verdikjeden

Om oss

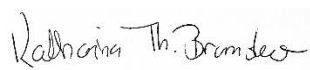
Grønn Byggallianse er en organisasjon for hele verdikjeden eiendom, bygg og anlegg med 350 medlemmer. Mange av Grønn Byggalliansens medlemmer er også medlem i EBA og Norsk Eiendom. Grønn Byggalliansens visjon er at bærekraftig praksis skal bli det naturlige for alle i sektoren. Motivasjon og kunnskapsspredning, samt politisk påvirkningsarbeid på bærekraftsområdet er en viktig del av virksomheten.

Norsk Eiendom er en bransjeforening for eiendomsaktører i Norge med ca. 250 medlemmer som utvikler bolig- og næringsseiendom, samt drifter og forvalter næringsseiendom. Norsk Eiendom er også en bransjeforening i BNL. Norsk Eiendom har som formål å fremme bransjens interesser, herunder å bidra til robuste og forutsigbare rammebetingelser for miljø-, samfunnsmessig og økonomisk bærekraftig steds- og byutvikling.

Vi stiller gjerne opp i et møte for å utdype og underbygge våre innspill. Kontaktperson: Anne Solgaard tlf. 48239944 e-post: anne.solgaard@byggalliansen.no

09.11.2021

Grønn Byggallianse



Katharina Th. Bramslev

Daglig leder

Norsk Eiendom



Tone Tellevik Dahl

Adm. dir.