Behov av nordiskt samarbete inom byggande och energi

Behov av nordiskt samarbete inom byggande och energi

Henrik Gåverud, Mikael Jönsson och Johan Lindenfors

Behov av nordiskt samarbete inom byggande och energi
Henrik Gäverud, Mikael Jönsson och Johan Lindenfors

ISBN 978-92-893-4416-6 (PRINT)
ISBN 978-92-893-4417-3 (PDF)
ISBN 978-92-893-4418-0 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2015-580>
TemaNord 2015:580
ISSN 0908-6692

© Nordiska ministerrådet 2015

Layout: Hanne Lebech
Omslagsfoto: ImageSelect

Tryck: Rosendahls-Schultz Grafisk
Upplaga: 1

Printed in Denmark

Denna rapport är utgiven med finansiellt stöd från Nordiska ministerrådet. Innehållet i rapporten avspeglar inte nödvändigtvis Nordiska ministerrådets synpunkter, åsikter eller rekommendationer.

www.norden.org/nordpub

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet ska stärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska ministerrådet

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

Innehåll

Summary.....	7
1. Inledning.....	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Uppdraget	11
1.3 Genomförande	12
2. Kartläggning av marknadsaktörer	13
2.1 Aktörer i byggbranschen	13
2.2 Aktörer på beställarsidan.....	16
2.3 Myndigheter och offentliga organisationer	17
3. Aktörernas syn på ett fördjupat nordiskt samarbete kring energi och byggande.....	19
3.1 Byggbranschen.....	19
3.2 Aktörer på beställarsidan.....	23
3.3 Myndigheter	26
3.4 Sammanställning och analys.....	29
4. Diskussion.....	31
5. Slutsatser och förslag.....	35
Bilaga – Deltagarlista Workshop Arlanda 1 september 2015	37

Summary

The Nordic Council of Ministers' working group for Energy Efficiency (AGEE) has given Grontmij AB the assignment to analyse the demand and conditions for an increased Nordic cooperation regarding construction/buildings and energy. The assignment was to identify and investigate the relevant market players and their demand for Nordic cooperation and to describe and to analyse the conditions and the benefits of such a cooperation. Based on the survey and analysis, proposals should be presented on how Nordic cooperation on construction/buildings and energy can be developed.

The identified relevant groups of market players are the construction industry (construction companies, building materials industry) and their clients (property companies, property developers etc.). Also authorities responsible for building/construction and/or energy are relevant players in this context.

In order to investigate the demands and needs of the identified market players, what obstacles they see and the benefits increased cooperation would generate, 28 representatives for market players and authorities in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden have been interviewed. In addition, a workshop, with 24 participants from all Nordic countries except Iceland, has been arranged.

In the study it is concluded that there is a demand for a deepened and increased Nordic cooperation on construction/buildings and energy. On a principal level, all market players and authorities included in the study have a positive attitude towards this. Most interested in an enhanced cooperation are representatives for the construction industry. This makes sense because increased Nordic collaboration may implicate increased harmonisation and more integrated markets. This would provide possibilities for increased efficiency, lower costs and new business opportunities for companies in the construction industry.

It is concluded that there is a need for a further transfer of knowledge between the relevant Nordic authorities, primarily the authorities responsible for construction and building issues. A first step to bridge these knowledge gaps should be through a formalised cooperation between these authorities. In this context, relevant differences regarding rules, definitions, calculation models etc. should be overall ana-

lysed. In order to secure an increased cooperation it is important to give these authorities the mandate to cooperate, i.e. one authority, or several authorities, should be given tasks on Nordic cooperation by the national government(s).

Furthermore, in the future, it should be considered as fundamental to have a dialogue with the other Nordic countries on e.g. how a new EU directive will be implemented, how EU requirements are interpreted or how calculations will be done. Through this, the risk for non-motivated Nordic differences will decrease. Furthermore, it is easier to find common solutions on new, forthcoming, rules than for rules already implemented in the national regulation.

In addition, to step towards more harmonisation, many players also mentioned common Nordic policy lobbying within the EU as a potential area for collaboration. The different market players, however, have different views on the needs and possibilities regarding this. Through an increased and deepened cooperation between the construction authorities/agencies, the actual conditions regarding this can be analysed more in detail.

Another potential cooperation area that came up during the interviews was a coordination of the Nordic R&D contributions on construction/buildings and energy. The researching resources are declared to be highly scarce but through coordination of the R&D these resources can be used in a more effective way. Two concrete proposals are coordination of the public research contributions in the area and to initiate Nordic cooperation for technology procurement in order to drive the market and thus further the development of new products and innovations.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Energianvändningen i byggnader står för en stor andel av den samlade energianvändningen i de nordiska länderna. På EU-nivå finns lagar och regler som ställer krav på medlemsstater att införa minimikrav på energiprestanda för byggnader och att byggnaders energianvändning ska deklarerars. Från 2021 ska alla nya byggnader i EU, enligt direktivet om byggnaders energiprestanda,¹ vara s.k. nära-nollenergibyggnader. Vidare ställs, i energieffektiviseringsdirektivet, krav på medlemsländerna att utarbeta och regelbundet uppdatera långsiktiga nationella strategier för energieffektiviserande renovering av byggnader.² Många aktörer i de nordiska länderna arbetar således med att öka energieffektiviteten i byggnader. Detta gäller både inom byggbranschen som bland beställare/byggherrar och det gäller också både offentliga och privata aktörer.

I ett europeiskt perspektiv har de nordiska länderna relativt lika förutsättningar när det gäller kultur, klimat, byggnadstradition etc. Samtidigt finns betydande skillnader inom Norden vad gäller förutsättningar, energimix, bosättningsmönster m.m. Norge och Island har exempelvis mycket god tillgång till förnybar elproduktion (geotermiska värmekällor och även vattenkraft på Island samt vattenkraft i Norge). Island har dessutom ett fysiskt överskott på elenergi eftersom produktionsmöjligheterna överstiger förbrukningen samtidigt som landet inte är fysiskt sammankopplat med något annat land och därmed inte kan exportera el. Sverige har också en betydande vattenkraftsproduktion som kompletteras med framförallt kärnkraft, kraftvärme och vindkraft. Finland och Danmark är däremot mer lika övriga Europa genom sitt större beroende av konventionell värmekraft även om också dessa länder har en, i ett europeiskt perspektiv, förhållandevis hög andel förnybar elproduktion (vattenkraft i Finland och vindkraft i Danmark).

Ovanstående förutsättningar påverkar inte bara elmarknaden utan också värmemarknaden. Fjärrvärme är exempelvis inget som har slagit

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

² Artikel 24.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet ska varje medlemsstat lämna in en nationell handlingsplan för energieffektivisering i april 2014 och vart tredje år därefter.

igenom i Norge. Detta till följd av den historiskt goda tillgången på (förhållandevis billig) el vilket innebär att efterfrågan på andra energislag har varit och är relativt liten. Dessutom har vattenkraften inte behövt kompletteras med kraftvärme på elsidan, dvs. det har varken funnits ett tydligt behov av fjärrvärme varken för värme- eller elproduktion. Dessutom är befolkningen mer spridd i Norge och förutsättningarna för fjärrvärme är som bäst i tätbefolkade områden. I exempelvis Danmark utgör fjärrvärme och kraftvärme en central del i energimixen och Danmark är också Nordens klart mest tätbefolkade land även om också regioner i de andra länderna (exkl. Island) också är tätbefolkade i ett nordiskt perspektiv. Också i Finland och Sverige spelar fjärrvärmen och kraftvärmen en viktig roll.

Precis som övriga Europa har de nordiska länderna mål om att minska byggnaders miljöpåverkan. Vidare är behovet att effektivisera energianvändningen liknande vid en jämförelse med övriga Europa – byggnaders uppvärmning är centralt i Norden till skillnad från framförallt hur situationen är i Sydeuropa.

De nordiska länderna är föregångare inom EU vad gäller energipolitiskt samarbete, länderna har samarbetet under lång tid, på ett nära plan och med framgångsrikt resultat. Ett konkret exempel på detta är etablerandet och vidareutvecklingen av den gemensamma nordiska elmarknaden. Och flera decennier före bildandet av denna gemensamma marknad fanns ett väl etablerat samarbete på plats för kraftöverföring inom Norden (exkl. Island). På energieffektiviseringsområdet har etablerats ett långsiktigt samarbete mellan de nordiska ländernas tillsynsmyndigheter kring marknadstillsyn och kontrolltester av energieffektiva produkter i enlighet med direktiven för ekodesign respektive energimärkning. Ett motsvarande samarbete kring samordning av frågor kring energi och byggnader skulle kunna gynna utvecklingen av en nordisk marknad för dessa tjänster och produkter. Det har i olika sammanhang uttryckts önskemål om utökat samarbete mellan de nordiska ländernas myndigheter inom energi- och klimateffektivt byggande.

Nordiska ministerrådet har genom åren också tagit olika initiativ för ett ökat nordiskt samarbete. Under 2009 färdigställdes t.ex. en förstudie kring förutsättningarna för ett nordiskt nätverk kring teknikupphandling.³ Programmet Nordic Built (2012–14), som syftar till att främja utvecklingen av hållbara byggnader, var också ett initiativ från Nordiska ministerrådet och programmet måste också anses vara i linje

³ Per-Erik Nilsson, CIT Energy Management, *Joint Nordic Prestudy on Technology procurement and market introduction on a Nordic level*.

med förslagen från tidigare nämnda förstudie. I Nordiska ministerrådets handlingsplan (2014–2017) har man också pekat ut åtgärder för ökad energieffektivitet i byggnader som ett område där nordiskt samarbete kan vara relevant.⁴ Mot bakgrund av detta arbetar Nordiska ministerrådets arbetsgrupp för energieffektivisering, AGEE, med frågan om att utveckla det nordiska samarbetet inom detta område. En första workshop arrangerades i mars 2014 med syfte att se hur de nordiska länderna kan fördjupa samarbetet inom energi- och klimateffektivt byggande.

1.2 Uppdraget

AGEE bedömer att det finns fortsatt behov av att analysera behovet av och inriktning för ökat nordiskt samarbete. AGEE har därför gett Grontmij AB i uppdrag att kartlägga och analysera behovet av och inriktningen för ett ökat nordiskt samarbete kring byggande/byggnader och energi. Olika marknadsaktörer har efterfrågat utökat samarbete mellan nordiska myndigheter för att utveckla den nordiska marknaden, men det är ännu oklart vad ett sådant samarbete kan/bör inriktas mot. I detta projekt ska främst marknadsaktörernas syn på behovet av ett sådant utökat samarbete analyseras. Genom att klargöra detta kan projektet ligga till grund för ett utvecklat nordiskt samarbete.

Konkret består uppdraget huvudsakligen av att

- identifiera och kartlägga marknadsaktörerna, identifiera deras behov av nordiskt samarbete och inom vilka områden
- identifiera aktörernas syn på förväntat mervärde av ett nordiskt samarbete om energifrågor inom klimat- och energieffektivt byggande
- analysera förutsättningarna, begränsningarna och hinder samt förväntade resultat och skapat mervärde
- på basen av kartläggningen och diskussionen framlägga förslag till hur det nordiska samarbetet kring energi och byggnader kan utvecklas.

⁴ Handlingsprogram för det nordiska energipolitiska samarbetet 2014–2017. Finns att ladda ner här: <http://www.norden.org/da/nordisk-ministerraad/ministerraad/nordisk-ministerraad-for-erhvervs-energi-og-regionalpolitik-mr-ner/strategi/>

1.3 Genomförande

Relevanta marknadsaktörer är aktörer i byggbranschen, framförallt på entreprenadsidan men också olika typer av beställare. Antalet aktörer som kan intervjuas inom ramen för denna studie är av budgetskäl begränsat. Fokus har därför varit på stora aktörer såsom stora byggbolag och också branschorganisationer som representerar branschen som helhet, dvs. även de mindre aktörernas intressen. Representanter för samtliga nordiska länder har intervjuats men det har inte varit möjligt att intervjua alla aktörsgrupper i alla länder.

Totalt har tjugo branschaktörer och åtta myndighetsrepresentanter intervjuats. Intervjuerna har i de flesta fall skett per telefon. I två fall har intervjuerna skett genom fysiska möten och i tre fall har dialog skett genom mejlkonversation. Ytterligare aktörer har kontaktats både per mejl och telefon och vid flera tillfällen men utan att aktören har svarat.

Som komplement till de genomförda intervjuerna samt för att ge de relevanta aktörerna möjlighet att komma med synpunkter på Grontmij's analys anordnades den 1 september 2015 en workshop på Arlanda flygplats (Stockholm). Syftet med workshopen var att få en bred diskussion kring behovet av ett ökat nordiskt samarbete kring byggande och energi och med en bred representation av relevanta aktörer. På workshopen deltog 24 personer från Sverige, Norge, Danmark och Finland. Såväl byggingustrin, byggmaterialindustrin, beställare och myndigheter var representerade. En fullständig deltagarförteckning följer i bilaga.

Det som framkommit under intervjuerna och workshopen har sammanställts och analyserats. För att försöka kunna ge en sammanfattad bild har aktörsgrupperna analyserats var för sig – byggbranschen, beställare respektive myndigheter.

2. Kartläggning av marknadsaktörer

Som nämndes i kapitel 1 har fokus i kartläggningen varit på aktörer i byggbranschen, framförallt stora byggbolag/entreprenörer och branschorganisationer. Också olika typer av beställare har ingått i kartläggningen. Utöver dessa marknadsaktörer ingår också relevanta myndigheter i kartläggningen.

2.1 Aktörer i byggbranschen

Den nordiska byggmarknaden är mycket heterogen med några få stora och medelstora bolag och ett mycket stort antal få- eller enmansföretag. I Sverige utgör t.ex. byggföretag med högst fyra anställda 87 % (81 500) av antalet byggföretag. Dessa 87 % av företagen representerar dock endast 13 % av antalet anställda i branschen.⁵ Det blir liknande förhållanden om man tittar på omsättning i byggföretagen – de tio största bolagen i Norden svarar för ungefär 35 % av den totala omsättningen och de 100 största företagen ca 50 %.⁶ Den nordiska byggmarknaden omsatte 2014 ca 134 miljarder EUR.⁷ De allra flesta bolagen är således små och agerar på en lokal/regional marknad. Relativt få bolag har storlek och resurser att verka nationellt, än mindre internationellt. Strukturen i branschen är dock sådan att de små bolagen agerar via de stora bolagen genom att utföra entreprenadtjänster åt de större bolagen som under- eller sidoentreprenörer.

Tittar man på omsättningen för de 100 största bolagen (byggande av hus) i Norden svarar de 10 största bolagen för 68 % av omsättningen (2014). Motsvarande siffror för respektive land, är 89 % i Finland, 83 % i Sverige, 60 % i Danmark och 56 % i Norge (ingen uppgift för Island).⁸

⁵ Sveriges Byggindustrier, 2012.

⁶ Largest Companies.

⁷ Euroconstruct.

⁸ Largest Companies, www.largestcompanies.se/topplistor/norden/de-storsta-foretagen-efter-omsattning/bransch/byggande-av-hus

För att inom ramen för denna begränsade studie, marknadsstrukturen till trots, i så hög utsträckning som möjligt inkludera branschens perspektiv som helhet har primärt de största byggföretagen samt branschorganisationerna intervjuats och bjudits in till workshopen. Branschorganisationerna har sammantaget över 10 000 medlemmar och genom dessa organisationer fångas också de mindre aktörernas perspektiv och intressen upp. Utöver detta har representanter för samtliga fyra största byggföretag intervjuats, i två fall (NCC och Veidekke) två representanter per företag för att täcka in en så stor del av respektive koncern som möjligt.

Branschorganisationerna för företag i byggbranschen har kontaktats i samtliga fem länder. Fyra av dessa fem har intervjuats. Dessa är Sveriges Byggindustrier, Byggenæringens Landsforening (Norge), Dansk Byggeri och Finnish Association of Construction Product Industries (RTT). Tre av dessa fyra organisationer var också representerade på workshopen den 1 september 2015.

RTT i Finland representerar både byggbranschen och byggmaterialindustrin. För att få med byggmaterialindustrin också i något annat nordiskt land intervjuades också en representant för Byggmaterialindustrierna, branschorganisationen för företag i byggmaterialbranschen i Sverige. Utöver detta har två representanter på den isländska näringslivsorganisationen, The Federation of Icelandic Industries, kontaktats. Ingen av dessa personer har emellertid svarat när vi sökt dem per telefon och de mejl som skickats har heller inte besvarats.

Ett antal byggföretag har också intervjuats och bjudits in till workshopen, företrädesvis stora bolag med verksamhet i flera nordiska länder. Även Ahlsell har intervjuats för att inhämta synpunkter från grossistsidan.

Samtliga intervjuade representanter för byggbranschen och byggmaterialindustrin samt de från branschen som deltog i workshopen finns sammanställda i Tabell 1 på nästa sida.

Tabell 1: Aktörer inom byggbranschen och byggmaterialindustrin som intervjuats och/eller deltagit i workshopen

Kategori	Organisation	Namn och titel	Land/ Länder	Interv- juad	Deltog i work- shop
Bransch- organisa- tioner	Byggenæringens Landsforening (BNL)	Rannveig Landet, Direktør miljø- og energipolitikk	Norge	X	X
	Dansk Byggeri	Henriette Thuen, Head of EU & International Relations, och Torben Kaas, Branchchef, Erhvervs- och brancheservice	Danmark	X	
	Dansk Byggeri	Maria Schougaard Berntsen, Økonomisk konsulent	Danmark		X
	Finnish Association of Construction Product Industries (RTT)	Antti Kupponen, Director Standardization	Finland	X	
	Sveriges Byggindustrier	Maria Brogren, energi- och miljöchef	Sverige	X	X
	Byggmaterial-industrierna	Conny Pettersson (Swedisol)	Sverige	X	
Företag	NCC	Christina Lindbäck, hållbarhetschef	Norden	X	
	NCC	Svante Wijk, energisamordnare	Sverige	X	
	NCC	Jenny Winblad, Hållbarhetsansvarig NCC Boende	Norden		X
	Skanska	Jonas Gräslund, teknikchef kommersiell utveckling Norden	Norden	X	
	Skanska	Rikard Espling, utvecklingschef Skanska Installation AB	Norden		X
	Peab	Kristina Gabrielli, hållbarhetschef	Norden	X	X
	Veidekke	Johan Alte, hållbarhetschef Sverige	Sverige	X	
	Veidekke	Petter Nøstdal, Markeds- og FoU-ansvarlig Norge	Norge	X	
	Enemærke & Petersen A/S	Bjerne Andersen Salgs- & marketingchef	Danmark	X	
	Paroc	Beatrice Rantanen, director	Finland	X	
	Paroc	Mikael Olofsson, Senior Advisor	Norden		X
	Ahlsell	Christer Mårs, divisionschef VA/Bygg	Sverige	X	

2.2 Aktörer på beställarsidan

Med beställare avses i det här sammanhanget aktörer som beställer uppförande av byggnader/fastigheter eller omfattande renoveringar av befintliga byggnader. Beställare kan vara både offentliga och privata. Myndigheter, kommuner och kommunala fastighetsbolag är exempel på offentliga beställare. Privata beställare är framförallt fastighetsbolag.

För att kunna få en så fullständig bild som möjligt utifrån studiens förutsättningar med ett begränsat antal intervjuer har beställarorganisationer och branschorganisationer intervjuats här.

I Sverige finns beställarorganisationerna Belok och Bebo, som båda har bildats på initiativ av Energimyndigheten i syfte att skynda på utvecklingen mot mer energieffektiva fastigheter. Belok omfattar lokaler medan Bebo omfattar fastigheter för boende. Belok har 19 av Sveriges största fastighetsägare för lokaler som medlemmar och medlemmarna är både privata (t.ex. stora fastighetsbolag såsom Castellum och Vasakronan) och offentliga (t.ex. Statens fastighetsverk och Specialfastigheter). Bebo har också både privata (t.ex. Stena Fastigheter) och offentliga aktörer (bl.a. ett flertal allmännyttiga kommunala bostadsföretag) som medlemmar. I Danmark har vi varit i kontakt med Byggherreföreningen, som har både privata och offentliga (bl.a. ett flertal kommuner och kommunala bolag) aktörer som medlemmar. I Finland har vi valt att kontakta Rakli, som är en organisation för privata och offentliga fastighetsägare och i Norge har vi intervjuat Norsk Eiendomsforening som organiserar de privata fastighetsägarna. Dessutom har det i slutet av maj 2015 initierade projektet *Byggherrar i Norden* ingått i kartläggningen. *Byggherrar i Norden* är ett projekt som syftar till att identifiera hur byggprocesserna kan bli mer kostnadseffektiva och vilka hinder som måste undanröjas för att samma typ av hus ska kunna byggas i alla nordiska länder. Initiativtagare till projektet är Nordiska kooperativa och allmännyttiga bostadsorganisationer (NBO). Projektgruppen består av medlemmar från samtliga nordiska länder.⁹

I Tabell 2 finns samtliga intervjuade aktörer på beställarsidan sammanställda.

⁹ Mer information om projektet finns här: http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2015/maj/Sidor/Nordiskt-samarbete-f%C3%B6r-b%C3%A4ttre-fungerande-byggmarknad.aspx

Tabell 2: Aktörer på beställarsidan som intervjuats och/eller deltagit i workshopen

Organisation	Namn och titel	Land/Länder	Intervjuad	Deltog i workshop
Bebo/ Svenska Bostäder	Yngve Green (Svenska Bostäder)	Sverige	X	
Belok	Per-Erik Nilsson	Sverige	X	
Byggherreföreningen	Graves Simonsen, projektchef energioptimering m.m.	Danmark	X	
Norsk Eiendomsforening	Thor Olaf Askjer, Adm. Direktör	Norge	X	
Rakli	Jyrki Laurikainen, Managing Director	Finland	X	
Projektet Byggherrar i Norden	Jonas Högset (Sabo), projektledare	Norden	X	X
Projektet Byggherrar i Norden	Gösta Gustavsson, senior advisor	Norden		X

2.3 Myndigheter och offentliga organisationer

Myndighetsstrukturen på bygg- och energiområdet är delvis olika i de nordiska länderna. I Norge, Sverige och på Island finns en byggmyndighet som ansvarar för tillsyn enligt regelverk för byggande etc. samt en energimyndighet som bl.a. ska leda omställningen av energisystemen. I Danmark ligger också byggfrågorna på myndigheten för energi, Energi styrelsen. I Finland ligger frågorna framförallt på departementsnivå, Miljöministeriet. Utöver de nationella relevanta myndigheterna har också projektledaren för Nordic Built Cities och verksamhetschefen för Passivhuscentrum Västra Götaland intervjuats. Nordic Built Cities är ett initiativ av Nordic Innovation, som i sin tur är ett offentligt nordiskt organ under Nordiska ministerrådet. Passivhuscentrum Västra Götaland är ett svenskt offentligt miljöcenter som främjar energieffektivt byggande och renovering. Passivhuscentrum Västra Götaland önskar också bli Sveriges nationella informationscentrum för miljö- och energieffektivt byggande.

I Tabell 3 finns en sammanställning över de myndighetspersoner som intervjuats och/eller som deltog i workshopen.

Tabell 3: Myndigheter och offentliga organisationer som intervjuats och/eller deltagit i workshopen

Land	Organisation	Namn och titel	Intervjuad	Deltog i work-shop
Danmark	Energistyrelsen	Niels Bruus Varming, specialkonsulent	X	
Finland	Miljöministeriet	Teppo Lehtinen, Byggnadsråd	X	X
Island	Orkustofnun (energimyndigheten)	Guðni A. Jóhannesson, Director General	X	
	Mannvirkjastofnun (byggmyndigheten)	Björn Karlsson, Director General	X	
Norge	Direktoratet for byggkvalitet	Inger-Grethe England, Senioringeniør	X	
	Direktoratet for byggkvalitet	Brita Dagestad, Senioringeniør		X
	Norges Vassdrags og Energidirektorat (NVE)	Olav Karstad Isachsen, Seniorrådgiver		X
Sverige	Boverket	Paula Hallonsten, Enhetschef	X	X
	Boverket	Hans-Olof Karlsson Hjort, Expert hållbara byggnader och byggprodukter		X
	Energimyndigheten	Tomas Berggren, Expert	X	
	Energimyndigheten	Egil Öfverholm, Expert		X
	Passivhuscentrum Västra Götaland	Carlos Andersson, Verksamhetschef		X
Norden	Nordic Innovation	Kristina Mårtensson, Projektledare Nordic Built Cities	X	

3. Aktörernas syn på ett fördjupat nordiskt samarbete kring energi och byggande

I det följande sammanfattas det som framkommit under intervjuerna med marknadsaktörer och myndighetsrepresentanterna samt under workshopen på Arlanda den 1 september 2015.

3.1 Byggbranschen

Generellt är byggbranschen mycket positiv till ett utökat nordiskt samarbete och aktörerna ser möjligheter till bättre integrerade marknader, effektivare byggprocesser och mindre flaskhalsar med stora samhällsvinster som följd. Om reglerna var desamma i hela Norden skulle det inte vara nödvändigt att anpassa produkter för varje land och därigenom skulle stordriftsfördelar uppnås. Skanska bedömer att byggkostnaderna då skulle vara cirka 20 % lägre. Skanskas representant på workshopen efterlyste även möjlighet till typhus/typgodkännanden såväl nationellt som på nordisk nivå.

De flesta branschaktörerna påtalar, likt Skanska, att det bästa vore ett harmoniserat regelverk inom Norden. Samtidigt betonades att man måste förhålla sig till verkligheten och det faktum att Norden består av olika länder med delvis olika förutsättningar, tradition och inriktningar när det gäller energipolitik m.m. Också de som anser att målet bör vara ett harmoniserat regelverk konstaterar att en sådan harmonisering måste ske stegvis och på lång sikt.

Under workshopen betonade flera branschaktörer att fokus inte bara ska vara på nybyggnation. Den största potentialen för energieffektivisering är i befintliga byggnader vid ombyggnation, 67 % i Danmark enligt Dansk Byggeris analys. Också här bör, enligt aktörerna, finnas en potential för nordiskt samarbete avseende prioriteringar, information och att sprida kunskap.

De aktörer som var mest positiva till ett ökat nordiskt samarbete var branschorganisationerna i Sverige (både Sveriges Byggindustrier och

Byggmateriellindustrierna) och Norge (BNL) samt de stora byggbolagen. Det var också bland dessa aktörer som det fanns önskemål om att harmonisera regelverken. Genom mer lika regler kan produkter och tjänster lättare flyttas över landsgränserna och på så sätt integreras marknaderna och konkurrensen ökar. Konkreta önskemål om samarbeten som deklarerades var gemensamma tolkningar av EU-direktiv, gemensamma principer för kravställande och beräkningsmodeller samt certifierings- och klassningssystem. Flera branschrepresentanter påtalade att detta sannolikt förutsätter ett mer omfattande och kontinuerligt myndighets-samarbete. Nordisk dialog och samarbete när t.ex. beslut ska fattas eller nya EU-direktiv ska implementeras kommer att underlättas om det redan finns etablerade samsarbetskanaler eftersom snabb respons kan krävas i sådana sammanhang.

Detta behöver emellertid inte, och ska enligt aktörerna inte, innebära att kraven ska vara identiska. Kraven på t.ex. byggstandard och energiprestanda varierar redan idag såväl inom som mellan länder. Detta verkar inte vara ett stort problem för marknadsaktörerna, det kan däremot vara problematiskt att principer för beräkning och verifiering som helhet skiljer sig åt.

De delar av marknaden där potentialen för marknadsintegration av aktörerna bedöms som störst är material- och tjänstesidan. Genom harmonisering och likartade tolkningar behöver inte specialprodukter utvecklas för varje specifikt land och på så sätt kan produkter (t.ex. isoleringsmaterial) produceras, paketeras och transporteras mer rationellt och till lägre kostnader. Samma resonemang är relevant också för tjänster. Om t.ex. en norsk expert på energiberäkningar lättare kunde arbeta i projekt i de övriga nordiska länderna skulle kompetens kunna nyttiggöras mer effektivt. Detta gäller en mängd områden och såväl om tjänsten utförs internt eller om bolaget köper in tjänsten av en konsult. Om resurser kan användas inom bygg- och konsultbolag över landsgränserna så kan storskaligheten och effektiviteten öka. Det är inte bara byggbolagen som finns i flera länder, också flera av de stora konsultbolagen (t.ex. Grontmij, Sweco, WSP, Pöyry, COWI och ÅF) finns i flera nordiska länder och de erbjuder tjänster för hela byggkedjan (från arkitekter, projektörer, byggledning och även besiktning samt energideklarationer och energikartläggningar). Genom ökad integration kan konkurrensen och effektiviteten öka också på konsultsidan.

Det ska dock betonas att potentialen för marknadsintegration inte är tydlig för hela byggmarknaden. Som framgår av avsnitt 2.1 är byggmarknaden segmenterad och det är stora skillnader mellan de allra största aktörerna som är få till antalet och majoriteten av företagen som

är mycket små. Delar av byggmarknaden är således inte relevant att benämna som "nordisk". I många fall är byggmarknaderna inte heller nationella utan snarare lokala eller regionala. Det finns en uppenbar fördel att anlita företag med lokal kännedom och som har en fysisk närhet till kunderna. Dessa delar av marknaden är alltså segmenterade också på nationell nivå och kommer heller knappast att kunna integreras på nordisk nivå. De delar av marknaden som är särskilt segmenterade är själva hantverkstjänsterna (snickare, rivningsarbetare, ställningsbyggare etc.). De delar av byggsektorn som har tydligare krav och regler eller där det krävs olika typer av certifiering för att utföra vissa moment blir naturligt mer knutna till det område där reglerna gäller och tillämpas, det kan t.ex. gälla el- och våtrumsarbeten.

Det finns även en annan mer internationellt standardiserad del av byggmarknaden. Den omfattar projekt där förutsättningarna inte skiljer sig åt så mycket mellan olika länder och där produkterna och kraven på dessa är likartade. Generellt är detta lite mer komplexa projekt som flygplatser, idrotts- och/eller evenemangsarenor etc. Men det kan också röra sig om mindre anläggningar med specifika tekniker såsom badhus eller industribyggnader av olika slag.

Vid sidan av steg mot mer harmoniserade regelverk betonade ett flertal aktörer också påverkan inom EU som ett potentiellt samarbetsområde. De nordiska länderna är med EU-mått mätt små och därmed är möjligheten till inflytande begränsad. Men genom samordning, och en gemensam hållning gentemot EU, kan Norden som helhet få ett ökat inflytande. Logiken i detta höll samtliga aktörer med om men det rådde delade meningar kring huruvida det var relevant eller inte och delvis också kring var fokus i ett sådant samarbete bör ligga. Förespråkarna för en sådan samordning av påverkansarbetet betonade de nordiska ländernas liknande klimat, politiska system, tradition, kultur etc. relativt EU som helhet och genom detta bör det finnas gemensamma intressen att driva. Detta sågs som viktigt eftersom EU påverkar den nationella lagstiftningen i hög grad. Eftersom Norden har delvis andra förutsättningar än Centraleuropa och södra Europa finns, enligt vissa aktörer, en risk om EU-regelverken blir alltför detaljerade och inte tillräckligt flexibla för att passa även de nordiska länderna. Ett exempel som nämndes här var energieffektiviseringsdirektivets krav på individuell mätning av energi för uppvärmning i flerbostadshus. Detta kan säkerligen vara relevant, och ge incitament till energieffektivisering, i vissa EU-länder. Men i Norden, med ofta kollektiva uppvärmningssystem (inte sällan fjärrvärme i Danmark, Finland och Sverige) och relativt välisolerade ytterväggar riskerar ett sådant system att få motsatt effekt. Framförallt ger detta svaga

incitament för fastighetsägaren att vidta energieffektiviserande åtgärder. Dessa åtgärder utgör sannolikt den stora potentiella energibesparingen relativt åtgärder vidtagna av den enskilde lägenhetsinnehavaren. Dessutom finns en rättvisaspekt här också eftersom värmen i en lägenhet kan stängas av, eller dras ned, samtidigt som den aktuella lägenheten istället drar nytta av grannarnas uppvärmning.

Utöver själva lagstiftningen nämndes också EU-standarder som ett område för nordisk samverkan gentemot EU, att påverka dessa standarder. Det var framförallt den finska branschorganisationen (RTT) som påtalade detta som viktigt. Enligt RTT finns ett hundratal tekniska kommittéer och det är omöjligt för de nordiska länderna att ha representanter med i alla dessa. Men genom samarbete skulle fler nordiska länder kunna ha representation i fler sådana kommittéer och därigenom få in det nordiska perspektivet när det gäller standarder (t.ex. Eurocodes, CEN TC 350 Technical committee for Environmental product declarations och CEN TC 371 Energy Performance of Buildings).

Ett annat samarbetsområde som kommit upp under intervjuerna, framförallt med byggbolagen (bl.a. Peab och Skanska), var en samordning av forskningsinsatserna inom byggande och energi. Forskningsresurserna uppges vara högst begränsade men genom att samordna forskningen kan dessa resurser användas mer effektivt. Dessa representanter betonade även generellt vikten av att akademien inte glöms bort i detta sammanhang. Akademien kan ha en viktig roll i ett framtida samarbete för en gemensam nordisk syn på byggande och energi – samarbetet bör vara ett samspel mellan myndigheter, näringsliv och akademi. Detta fungerar, enligt dessa branschrepresentanter, inte fullt ut idag då det ofta tar (för) lång tid innan goda kunskaper tillämpas brett i praktiken. Forskningen behöver, med andra ord, nyttiggöras i större omfattning. Här skulle ett ökat nordiskt samarbete kunna ha en roll med t.ex. utbildningsinsatser.

Den danska branschorganisationen (Dansk byggeri) har genomfört en kartläggning och analys av den danska byggmarknaden. Ett förslag som kom upp i samband med mötet med Dansk Byggeri var att initiativ tas till motsvarande sammanställning för Norden som helhet. På så sätt skulle en nulägesbeskrivning kunna ges vilken skulle kunna användas i det fortsatta samarbetet.

På workshopen den 1 september betonade flera representanter från byggbranschen problemet att det inte finns jämförbar statistik och att ett viktigt första steg för att harmonisera i stort är att börja med att harmonisera statistiken. Därefter kan vidare steg tas, enligt branschen förslagsvis genom att ha samma definitioner när det gäller grundlägg-

gande begrepp och standarder såsom ytor, tillgänglighet, inomhusklimat, mått på isolering och regler, primärenergi, koldioxidutsläpp etc.

Att döma av representanten på grossistsidan som intervjuades, Ahlsell i Sverige, finns för grossister ett indirekt intresse av nordisk harmonisering gällande byggande och energi. Grossistmarknaden påverkas inte direkt av huruvida regelverk m.m. är harmoniserade eller inte. Där-
emot så kan också systematiken (katalogsystem, produktnummer etc.) lättare harmoniseras om regelverk, krav och definitioner är lika, vilket skulle ge bättre förutsättningar för ökad transparens och därmed mer integrerade produktmarknader. Ahlsells representant nämnde här att det är stor skillnad avseende jämförbarhet och transparens mellan de olika produktsegmenten idag. Likheten är som störst för elprodukter. Detta är logiskt eftersom regleringen där är jämförelsevis hög (säkerhetsföreskrifter etc.). När det gäller ventilation och VA-utrustning finns också en viss jämförbarhet. Medan exempelvis verktygssidan är betydligt svårare att jämföra på systematisk nivå då varje tillverkare har sina egna definitioner etc.

3.2 Aktörer på beställarsidan

Bland beställarna finns inte en lika tydlig efterfrågan på ett ökat nordiskt samarbete som var fallet bland representanterna för byggbranschen. Principiellt har beställarna inget emot ett samarbete men de ser inte en konkret nytta utifrån sitt perspektiv på det sätt som byggbranschen ser. Det finns en logik i denna skillnad mellan byggbranschen och beställarsidan. Beställarna utgörs framförallt av fastighetsägare som verkar lokalt, regionalt eller nationellt. När de ska köpa en tjänst, t.ex. en omfattande renovering/upprustning eller ett uppförande av en fastighet, är det naturligt att vända sig till lokala marknadsaktörer. Det finns ett värde i att den som ska genomföra projektet har lokal kännedom och finns fysiskt nära. På så sätt underlättas kommunikationen och också praktikaliteter kring möten, transporter etc. En förutsättning för att en nationell eller internationell aktör (t.ex. NCC eller Veidekke) ska vara aktuell för ett lokalt projekt är ofta att aktören ifråga finns etablerad lokalt/regionalt. Ska man t.ex. beställa en renovering eller ett uppförande av en fastighet i Finland eller på Island är det sannolikt inte naturligt att i första hand vända sig till t.ex. Veidekke, som inte har verksamhet i dessa länder. Hade Veidekke varit en aktör på den lokala/regionala byggmarknaden hade företaget dock varit en bland andra aktörer som det är naturligt att vända sig till. För att fortsätta exemplet med

Veidekke är det, mot bakgrund av detta, logiskt att intresset för ett ökat samarbete och en ökad marknadsintegration finns hos Veidekke och de andra byggbolagen snarare än bland dessa byggbolags kunder.

Vissa beställare har också poängterat de olikheter som föreligger när det gäller regelverk mellan länderna, en faktor som utgör en utmaning, eller ett hinder, för ett fördjupat samarbete.

Den största förespråkaren för ett ökat nordiskt samarbete bland de intervjuade beställarrepresentanterna var projektledaren för projektet *Byggherrar i Norden*. Detta är logiskt eftersom projektet är ett initiativ av stora nordiska beställare som ser ett behov av att kunna bygga samma typ av hus i alla nordiska länder för att därigenom uppnå en mer kostnads-effektiv byggprocess. Frågeställningarna inom projektet *Byggherrar i Norden* är delvis desamma som de som analyseras inom ramen för föreliggande studie. Också inom *Byggherrar i Norden* ska hinder för en mer integrerad nordisk byggmarknad analyseras. Ansatsen är dock en annan än i denna studie. Fokus i *Byggherrar i Norden* är att, genom att analysera förutsättningarna för två konkreta produkter i form av två standardmässiga typer av flerbostadshus,¹⁰ identifiera hinder och möjligheter i vart och ett av de nordiska länderna. Huvudfrågan är om dessa båda produkter går att bygga i respektive land utifrån den nationella lagstiftningen. I de fall det skulle vara möjligt att bygga dessa hus ska kostnaden för detta också bedömas. Genom detta bedöms konkreta hinder kunna påvisas och då inte bara direkta hinder genom förbud/restriktioner utan också vilka kostnader de nationella regelverken innebär i förekommande produktfall. Bakgrunden till denna ansats är att initiativtagarna till projektet bedömer att den största ökningen av nytta skulle uppstå om det var möjligt att samma bostäder/byggnader/produkter kunde säljas/uppföras i alla nordiska länder, dvs. att Norden kan ses som en marknad för entreprenörerna. Förslag på typgodkännande av byggnader togs även upp. Samma resonemang, både kring gemensamma regler och typgodkännanden, fördes, som nämndes i föregående avsnitt, också av aktörer i byggbranschen (främst NCC och Skanska). Projektet *Byggherrar i Norden* är ännu i en uppstartsfas och resultaten av projektet är därmed inte kända. Generellt betonade projektledaren dock behovet av harmonisering kring definitioner och modell vid beräkning av energiprestanda. Även när det gäller definitionen av nära-nollenergibyggnader borde den naturliga utgångspunkten ha varit att ta fram en kompromissad nordisk definition.

¹⁰ Danska allmännyttans (KABs) koncepthus AlmenBolit+, som byggs eller har byggts i tio danska kommuner, samt svenska allmännyttans (SABOs) koncepthus Kombohus Bas som byggs eller har byggts i fler än sextio svenska kommuner.

Utöver representanten för *Byggherrar i Norden* var representanten för fastighetsägarorganisationen Norsk Eiendom mest positiv. Denne poängterade att många större nordiska fastighetsbolag söker sig över gränserna och investerar också i andra länder. Det är då en klar fördel om regelverken är harmoniserade och om t.ex. energideklarationer är utformade på likvärdiga sätt. Definitionen av nära-nollenergibyggnader borde, enligt Norsk Eiendom, ha gjorts gemensamt. Norsk Eiendom påtalade att det finns ett uppenbart behov av att de nordiska länderna i framtiden samarbetar mer kring definitioner och gör samma/liknande tolkningar av de krav som fastställs inom EU.

I stort var dock inte bilden som gavs från beställarsidan entydig när det gäller gemensamma tolkningar av EU-direktiv. Utöver Norsk Eiendom var också den finska fastighetsägarorganisationen Rakli positiva till gemensamma tolkningar även om man inte såg frågan som central eller särskilt viktig utifrån deras medlemmars perspektiv. Raklis representant poängterade att det visserligen är bra med liknande tolkningar, beräkningsmodeller och definitioner men samtidigt måste kraven som ställs vara nationella, något annat ansåg man vara realistiskt. Utgångspunkten bör, enligt Rakli, vara att samarbete ska göras i de fall det finns en uppenbar nytta men det är inte givet att så är fallet med att harmonisera alla regelverk. Rakli nämnde byggmaterialsidan som ett område där harmonisering av krav är möjlig och där det finns en uppenbar nytta av harmonisering. Samtidigt nämndes inte några konkreta hinder på materialsidan utan detta beskrevs fungera i huvudsak väl redan idag.

De svenska beställarorganisationernas representanter som intervjuades, som också representerar fastighetsägare, fokuserade dock på gemensam påverkan inom EU snarare än gemensamma definitioner och samarbete avseende implementeringen av EU-krav. Dessa representanter menade att när ett EU-direktiv väl är på plats och ska implementeras så styrs denna process i så hög utsträckning av den nationella lagar, regler och arbetssätt att det blir svårt att samarbeta kring själva implementeringen.

Aktörerna är således överens om att den nationella lagstiftningen påverkar hur EU-kraven implementeras men samtidigt påverkar också EU-kraven den nationella lagstiftningen i hög grad. Utifrån detta drar emellertid aktörerna olika slutsatser. Å ena sidan finns ståndpunkten att eftersom EU-kraven i mångt och mycket styr den nationella lagstiftningen så bör dessa krav tolkas på ett liknande sätt, genom detta tas steg mot ökad harmonisering. Å andra sidan finns de som menar att själva implementeringen och tolkningarna måste anpassas till de nationella förutsättningarna, annars blir implementeringsprocessen för tungrodd, ohanterbar eller omöjlig.

Gemensam upphandling kan vara ett sätt att gemensamt främja utvecklingen av ny teknik. Genom så kallad teknikupphandling och att ställa krav på produkter som vid tillfället inte finns tillgängliga på marknaden ges incitament till innovation. Detta kan, men behöver inte, ske med inblandning av myndigheterna. Under workshopen gavs exempel på tidigare teknikupphandlingar som lett till produkter med energimässiga prestandaförbättringar på 30–50 %, i ett fall till och med 80 %. Det har också redan skett teknikupphandlingar internationellt, både globalt (genom International Energy Agency, IEA) och inom Norden (genom Nordic Built). Centralt för att detta ska lyckas är, enligt Energimyndighetens representant på workshopen, att det finns en etablerad part/organisation/agent som ansvarar för det hela. Som nämndes i avsnitt 2.2 har Energimyndigheten i Sverige tagit initiativ till beställarorganisationer både för lokaler och bostäder (Belok och Bebo).

3.3 Myndigheter

Något formaliserat och regelbundet nordiskt myndighetssamarbete kring energi, byggande och byggnader förekommer inte idag. Inte heller på departementsnivå är samarbetet utvecklat när det gäller byggfrågor relativt t.ex. energifrågor. Det forum som finns på myndighetsnivå är att de nordiska byggmyndigheterna har ett möte en gång per år. På detta möte diskuterar man aktuella frågor kring byggande i stort, dvs. energi kan vara en del som avhandlas.

Finlands representant berättade dock att de, på det nordiska byggmötet, presenterat uppskattning av möjligheter att harmonisera lastbilagor av eurokoder. Med andra ord finns förutsättningar för också konkreta, och detaljerade, energirelaterade frågeställningar. Däremot kan det tänkas att det är svårt att gå på djupet, och följa upp förslag och initiativ, i detta forum.

Utöver myndigheternas samarbeten har olika initiativ på projekt m.m., som nämndes i inledningen (se avsnitt 1.1), tagits av Nordiska ministerrådet med syfte att öka samarbetet eller ha ett nordiskt, snarare än nationellt, perspektiv.

På workshopen deklarerade representanten från Direktoratet för byggkvalitet, den norska byggmyndigheten, att ett formaliserat nordiskt samarbete bör inrättas. Flera andra myndighetsrepresentanter presenterade också förslag på hur ett sådant samarbete skulle kunna gå till. Det nämndes också att det tidigare har funnits ett samarbetsorgan, Nordiska Kommittén för Byggbestämmelser (NKB). Ett alternativ som nämndes på

workshopen var att Nordiska ministerrådet tar initiativ till att inrätta en liknande gemensam plattform igen.

En av representanterna från Boverket, den svenska byggmyndigheten, gav på workshopen ett illustrerande exempel på hur ett nordiskt samarbete kan fungera inom ramen för rådande organisatoriska förutsättningar. I det aktuella fallet, som rörde tillgänglighet (t.ex. för personer med rörelsenedsättning), kom frågan upp på Nordiskt byggmöte. På inrådan från Nordiskt byggmöte gav sedan svenska Näringsdepartementet Boverket i uppdrag att koordinera detta på nordisk nivå. Genom ett konkret uppdrag från ett nationellt departement/ministerium till den nationella myndigheten prioriteras frågan i det landet och den aktuella myndigheten tar då ansvar för arbetet och de andra ländernas myndigheter deltar i arbetet. Det konstaterades att nyckeln för att detta ska fungera är ett tydligt uppdrag till myndigheten/myndigheterna. Finns inget tydligt uppdrag finns alltid en risk att frågan prioriteras ned eftersom resurserna är begränsade. Detta var något som också representanten för den norska energimyndigheten, NVE, betonade; myndigheterna måste få mandatet att komma överens, uppdraget är avgörande i detta sammanhang. Detta påtalade också svenska Energimyndighetens representant under intervjun med denne.

Representanterna för Boverket i Sverige och Direktoratet for byggkvalitet i Norge förde, under intervjuerna, likvärdiga resonemang kring de skillnader som föreligger och hur dessa bör hanteras samt hur harmonisering skulle kunna uppnås. De konstaterade att det finns skillnader som det finns en naturlig bakgrund till men det finns också skillnader som inte är motiverade utan som sannolikt har uppkommit enbart för att man tänkt på olika sätt och inte kommunicerat med varandra. Fokus i ett samarbete, enligt Boverket och Direktoratet for byggkvalitet, bör därför inledningsvis vara att sätta sig in i varandras system, erfarenhetsutbyte samt att jämföra systemen. När sedan nya regler/krav ska implementeras kan också de andra nordiska ländernas system beaktas och det faller sig sannolikt naturligt att ha en dialog med de andra länderna kring hur implementeringen kan ske på ett så bra och likformigt sätt som möjligt. Representanten för finska Miljöministeriet håller principiellt med men påtalar att det är en fråga om resurser, bl.a. arbetet inom EU är resurskrävande.

Myndigheterna ser generellt en utmaning i att harmonisera implementeringsprocessen av EU-krav. Bakgrunden till detta är den starka kopplingen till den nationella lagstiftningen och ibland också de nationella specifika förutsättningarna. Det sistnämnda gäller framförallt Island, som har en unik situation utifrån energisynpunkt med ett överskott av energi (värmekällorna) utan direkt möjlighet att exportera denna

energi.¹¹ Island har därmed inte samma incitament till energieffektivisering som de andra länderna har och därmed har Island sannolikt en annan syn på hur man bör tolka energieffektiviseringskrav eller definiera en nära-nollenergibyggnad.

Även om Island är det tydligaste exemplet så är det inte det enda. Som presenterades redan i rapportens inledning (avsnitt 1.1) finns relevanta olikheter också mellan de andra nordiska länderna. Detta såväl vad gäller fysiska förutsättningar och energimix men också avseende befolkningstäthet, fördelning mellan olika boendeformer och geografisk fördelning av befolkningen över landet. Skillnaderna är dessutom stora inom länderna (norr-söder kust-inland), undantaget Danmark. Olika förutsättningar både mellan och inom länder kan, att döma av diskussionen på workshopen, vara en förklaring till att skillnader föreligger när det gäller byggregler, hur energiprestanda i byggnader beräknas och definieras etc.

Representanten från Energimyndigheten i Sverige påtalade på workshopen att informellt samarbete kan vara ett alternativ i vissa fall – finns incitament att samarbeta så kommer myndigheterna att söka samarbete. Den typen av samverkan praktiseras redan idag inom Ecodesign med stor framgång. Ett samarbete kring teknikupphandling lyftes här fram som ett relevant exempel att arbeta vidare med.

När det gäller huruvida de nordiska länderna bör ha ett fördjupat samarbete i sin hållning gentemot EU är perspektivet inte entydigt bland myndighetsrepresentanterna som intervjuats. Ingen motsätter sig ett sådant initiativ när det finns en gemensam nordisk hållning i en fråga och där Norden har en annan utgångspunkt än de flesta andra EU-länder. Däremot skiljer sig myndigheternas syn kring hur vanligt förekommande detta är. De isländska myndigheterna, både Orkustofnun (energimyndigheten) och Mannvirkjastofnun (byggmyndigheten), är de tydligaste förespråkarna för ett ökat nordiskt samarbete när det gäller policypåverkan. Ett konkret förslag är att samordna representationen i arbetsgrupper inom EU för att på så sätt få med en representant från något nordiskt land i så många grupper som möjligt. Som det är idag måste de nordiska länderna, och då särskilt Island, prioritera hårt kring vilka sammanhang man vill vara med och påverka i.

Också norska energimyndigheten NVE:s representant betonade behovet av ökat samarbete för att försöka påverka EU tillsammans, att inom EU

¹¹ Det finns dock planer på en elförbindelse mellan Island och Storbritannien (<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6173784>, 2015-05-26). Om en sådan blir verklighet kan situationen förändras (beroende på förbindelsens kapacitet i förhållande till produktionskapaciteten på Island i stort).

lyfta fram den nordiska modellen med mindre detaljreglering och mer tillit relativt övriga EU/Europa. Detta inte minst inom området tillsyn. Vidare betonades av NVE, liksom andra myndighetsrepresentanter på workshopen, att man är på god väg med arbete med minskning av energi för drift, medan processen mot minskning av energianvändning under byggfasen bara är påbörjad.

Det konstaterades att det generellt torde vara lättare att samarbeta kring nya definitioner, regler, standarder etc. snarare än redan etablerade sådana. Ju tidigare i processen samarbete etableras desto bättre förutsättningar för ett givande samarbete och mer lika utfall. Av detta skäl är det troligen lättare att enas om nordiskt samarbete kring byggande än drift.

Svenska Boverkets representant ser en stor utmaning i att samordna en nordisk policypåverkan då de nordiska länderna inte sällan har olika ståndpunkter. Danska Energistyrelsens representant påtalade vidare att det primära samarbetet och utvecklingen ska ske inom EU, det nordiska samarbetet är sekundärt.

Ett annat generellt medskick från myndighetsrepresentanterna när det gäller samarbetsområden var att man inledningsvis bör fokusera på relativt okomplicerade frågor, man ska inte börja med områden där det finns väl inarbetade och uppenbara skillnader mellan de nordiska länderna.

Representanten för Passivhuscentrum Västra Götaland, Sverige, ser ett behov av en aktör som kan ha en koordinerande roll på nordisk nivå kring byggande och energi. Det bör, enligt Passivhuscentrum, vara en offentlig aktör. Passivhuscentrum Västra Götaland har erbjudit sig att ta den rollen och man för en dialog med representanter för svenska departement kring detta.

3.4 Sammanställning och analys

I Tabell 4 finns en sammanställning över de intervjuade marknadsaktörerna och det behov och de önskemål de har, vilka problem som ett ökat samarbete kan bidra till att lösa samt vad nyttan som helhet skulle vara.

Tabel 4: Aktörernas sammanfattande behov, önskemål, hinder och nytta med ett ökat nordiskt samarbete

Område	Steg	Behov/Önskemål	Hinder/Problem	Nytta	
Harm-onisering	1	Kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte (t.ex. jämförbar statistik)	Kunskapslucka kring hur och varför det ser ut på ett visst sätt i de olika länderna	Lättare att jämföra, likheter och skillnader blir tydliga. Missförstånd kan redas ut	
	2	Analysa och utvärdera möjligheterna och förutsättningarna för gemensam tolkning av EU-dir., krav m.m.	Risk att de nationella lagstiftningarna skiljer sig åt onödigt mycket. Olikheter är kanske motiverade i vissa fall men genom samordning undviks olikheter som det inte finns grund för	Potential för ytterligare integrering av marknaderna för material och tjänster. Dessutom kan stora aktörer (byggbolag) göra samordningsvinster och nyttja stordriftsfördelar genom att produkter inte behöver anpassas för varje marknad	
	3	Ökad harmonisering avseende exempelvis Beräkningsmodeller Certifieringssystem Standarder	Olika modeller och system är en barriär för att vara aktiv i flera länder	Bättre integrerade marknader för framförallt material och konsulttjänster	Varor och tjänster kan lättare flyttas över gränserna och därmed kan marknaderna integreras mer, konkurrensen öka till nytta för samhället som helhet (ökad samhällsekonomisk effektivitet)
	4	Harmoniserade byggregler (lagstiftning)	Olika regelverk begränsar möjligheten till omfattande integrering	Det juridiska slutmålet för en integrering av marknaderna. Ingen aktör ser detta som realistiskt på kort sikt, däremot bör det vara slutmålet enligt vissa aktörer	
	5	Harmoniserade branschregler	Utöver lagstiftning finns nationella överenskommelser inom respektive bransch	För att fullt ut integrera marknaderna krävs också att branschreglerna är harmoniserade – först då är marknaden helt integrerad	
Policy-påverkan	-	Gemensam nordisk påverkan av EU inom områden där Norden har ett gemensamt intresse.	Finns en risk att direktiv, krav m.m. utformas utan hänsyn till förutsättningarna i Norden	Ökad nordisk påverkan inom EU. Mindre risk för regelverk som ”slår fel”	
FoU	-	Samordna de nordiska FoU-insatserna på byggområdet	Resurserna är begränsade för forskningsinsatser inom byggnad och byggnader. Genom samordning kan användningen av resurserna optimeras	Ökad kostnadseffektivitet avseende forskningsresurser	
	-	Samordnad teknikupphandling	De nationella nordiska marknaderna är relativt små, det kan vara svårt att få fram innovativa produkter på en liten marknad	Gemensam nordisk plattform för teknikupphandling kan bidra till fler och bättre produkter för den nordiska marknaden	

4. Diskussion

Byggmarknaden i stort är segmenterad i förhållande till många andra marknader. Vid beställning av uppförande av en byggnad är det praktiskt att vända sig till en aktör som finns etablerad lokalt eller regionalt. Aspekter såsom lokalkännedom, fysisk närhet/tillgänglighet etc. spelar stor roll. Således är också de allra flesta byggföretag lokala eller regionala aktörer. Det finns dock en handfull större byggföretag med verksamhet inte bara nationellt utan också i flera av de nordiska länderna. Hur stor marknadsandel dessa största aktörer har varierar mellan länderna men oavsett detta så har dessa aktörer ett stort intresse av en bättre integrerad nordisk byggmarknad. Genom mer lika regler och förutsättningar kan mer storskalighet nås i delar av byggprocessen och på så sätt kan effektiviteten öka. Dessutom har vi varit i kontakt med en dansk aktör som avser etablera sig också i södra Sverige (Enemærke & Petersen A/S). Det är inte orimligt att anta att det finns ytterligare aktörer som överväger, eller är i stånd, att etablera sig över landsgränserna. Den geografiska närheten gör att t.ex. Skåne och Köpenhamnsregionen har bättre förutsättningar att integreras marknadsmässigt än t.ex. Skåne och Stockholmsregionen. Och i norra Sverige och Finland bygger svenska Haparanda och finska Torneå fysiskt ihop städerna.

Trots att det för de allra flesta byggföretagen inte är naturligt att finnas på vare sig en nationell eller nordisk marknad kan det således finnas ett behov av att underlätta för de aktörer som faktiskt ser en möjlighet att expandera över landsgränserna samt för aktörer som redan finns etablerade i flera länder. Utöver stora byggkoncerner såsom NCC, Veidekke, Peab och Skanska kan det således röra sig om såväl företag i det storleksmässiga skiktet strax därunder samt också lokala/regionala aktörer som befinner sig i en region med en geografisk närhet till ett annat land. Dessutom finns det också andra delar av det som med en bred definition kan kallas byggmarknaden, framförallt marknaden för konsulttjänster såsom arkitektur, projektering och bygglösning men också marknaden för byggmaterial. Vid samtal med aktörerna är det framförallt materialsidan men också marknaden för konsulttjänster som uppges ha störst potential för vidare integration.

Representanterna för byggbranschen som har intervjuats ser generellt ett stort behov av ett ökat nordiskt samarbete kring byggnader,

byggnader och energi. Var fokus i ett sådant samarbete bör ligga råder det dock delvis delade meningar om. En anledning till detta bedöms delvis vara att det föreligger en oklarhet kring vilka likheter och skillnader som föreligger mellan de nordiska länderna samt framförallt bakgrunden till de skillnader som faktiskt finns. Sen ska man heller inte förneka att det finns motiverade skillnader som är väl kända och där förekomsten av dessa skillnader motiveras. Ett konkret exempel är beräkningen och uppföljning av energiprestanda (energideklarationer) där Sverige är ensamma om att utgå från uppmätt, verkligt, värde. I de andra nordiska länderna utgår man från ett uppskattat värde. Det finns för- och nackdelar med båda dessa metoder. Fördelen med att utgå från ett skattat värde är framförallt att energiprestandan inte påverkas av mänskligt beteende. En villa får, med den svenska metoden, naturligtvis helt olika energianvändning om villan bebos av en stor familj med en relativt hög energiförbrukning per person jämfört med om samma byggnad utgörs av ett enmanshushåll. Detta trots att byggnaden i sig är exakt densamma. Å andra sidan finns också en fördel med den svenska principen att använda ett uppmätt värde, då vet man att värdet har en förankring i verklig energianvändning och tydliggör möjligheter till minskad energianvändning. Man mäter olika saker och det finns behov av båda måtten i olika sammanhang. För att visa att entreprenören byggt huset på ett sådant sätt att de uppfyller ställda tekniska krav enligt avtal, lagar och regler behöver man jämföra energianvändningen för att uppfylla kraven enligt förutsättningar (viss temperatur ute och inne etc. och korrigera för onormal väderlek och brukarvanor). I andra avseenden finns dock behov att visa den faktiska energianvändningen för att tydliggöra t.ex. klimatpåverkan, möjlighet till teknisk utveckling, brukarvanor för samhälle, bransch och brukare.

Principiellt är alla intervjuade aktörer, både inom byggbranschen och på beställarsidan, för harmonisering och integrering av marknaderna. Harmoniserade regler, beräkningssätt etc. minskar hindren att vara aktiv på flera marknader och kan därmed förbättra förutsättningarna för konkurrens, prispress och möjligheter för de bästa lösningarna att spridas snabbare. Dessutom kan den nordiska marknaden som helhet gynnas genom att fler (icke-nordiska) aktörer satsar på den nordiska marknaden. Däremot har aktörerna olika syn på hur realistiskt det är med ökad harmonisering samt också vilka effekter detta skulle få. Ingen aktör föreslår omfattande harmonisering av regelverk över en natt för att på så sätt få en snabb integrering av marknaderna. Inte heller någon av de intervjuade aktörerna anser att harmonisering inte alls är nödvändigt, även om det finns de som har en skepsis gentemot nyttan och det realist-

iska i att sträva mot gemensamma regelverk. Det går därmed att skönja ett slags brett samförstånd, dvs. att det är rimligt att försöka identifiera konkreta samarbetsområden, att försöka hitta samarbeten som inte innebär en hög kostnad men som samtidigt kan bidra med en konkret nytta för marknadsaktörerna. Men det finns också stora skillnader mellan aktörerna kring hur man ser på dessa möjligheter.

För framförallt mindre aktörer kan en mer integrerad nordisk marknad snarare utgöra ett hot än en möjlighet – en aktör som själv inte har för avsikt att expandera geografiskt riskerar ökad konkurrens utan nya reella affärsmöjligheter. Nationella och regionala regler och traditioner kan skapa en liten med säker marknad för de aktörer som verkar där. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det emellertid positivt med bättre integrerade marknader som bidrar till ökad konkurrens och förbättrad effektivitet.

Att det finns en kunskapslucka kring hur vissa saker hanteras regelmässigt i de olika länderna och framförallt varför dessa olikheter föreligger blev än tydligare efter att också ett antal representanter för relevanta myndigheter intervjuats. Norska Direktoratet for byggkvalitets representant nämnde under intervjun exempelvis att samma, eller liknande, sak uttrycks på olika sätt i de nationella regelverken. Detta kan få effekten att olikheterna överskattas. Det räcker således inte med att studera respektive lagstiftning utan en relevant jämförelse kräver sannolikt en djupare diskussion och analys. Detta i sin tur förutsätter dialog, framförallt mellan nordiska myndigheter.

5. Slutsatser och förslag

Det finns ett behov av och önskemål kring ett fördjupat nordiskt samarbete kring energi, byggande och byggnader. Samtidigt konstaterar vi att det föreligger ett behov av ytterligare kunskapsöverföring mellan de relevanta nordiska myndigheterna, framförallt byggmyndigheterna. Ett naturligt första steg för att överbrygga dessa kunskapsluckor bör vara att ett formaliserat samarbete mellan dessa myndigheter etableras. En förutsättning för att säkerställa ett ökat samarbete är att någon, eller flera, av dessa myndigheter får ett tydligt uppdrag kring detta. Verksamhet som en myndighet inte uttryckligen är ålagd att bedriva riskerar alltid att nedprioriteras också om det finns en uppenbar långsiktig nytta med densamma.

Exakt hur myndighetssamarbetet bör organiseras kräver vidare analys och utredning av dessa myndigheter men fokus bör vara både på nuläget och på framtiden. I nulägesanalysen bör relevanta skillnader i regelverk, definitioner, beräkningsmodeller etc. analyseras övergripande. I detta ingår också att identifiera och analysera de skillnader som föreligger vad gäller statistik eftersom ett vidare harmoniseringsarbete förutsätter att det finns jämförbar statistik mellan de nordiska länderna. Finns skillnader i definitioner, statistik, regelverk etc. som kan förväntas utgöra en marknadsbarriär men som saknar principiell grund och utan alltför stora praktiska insatser skulle kunna minskas eller tas bort? Vidare bör det i framtiden vara naturligt att föra en dialog med de andra nordiska länderna kring hur man avser implementera t.ex. ett nytt EU-direktiv, hur man tolkar krav eller hur beräkningar planeras att göras. På så sätt minskar risken för icke-motiverade ("onödiga") skillnader länderna emellan. Det är också lättare att finna gemensamma lösningar på nya, kommande, regelverk än för regelverk som redan är införda nationellt.

Genom detta inledande myndighetssamarbete blir det också lättare att utvärdera möjligheterna kring om det är motiverat att försöka harmonisera regelverken i större utsträckning. Idag är både kostnaden för och nyttan med ett sådant arbete osäker.

Ett första steg bör vara att göra en detaljerad kartläggning och analys över nuläget. En sådan analys bör bland annat innehålla en beskrivning av byggmarknaden i varje land. Hur stor är marknaden, vilka aktörer finns och hur är marknadsandelarna fördelade? Utifrån detta kan paralleller

dras och skillnader identifieras. Hur ser stödsystemen ut i respektive land? Hur definieras olika nyckeltal och hur ser beräkningsförutsättningarna ut i de olika länderna? Hur har relevanta EU-direktiv implementerats på ett övergripande plan (t.ex. definitionen av nära- nollenergibyggnad)? Mycket av detta finns sannolikt redan sammanställt men i olika forum och kanske presenterat på skilda sätt. Det föreligger dock en utmaning i att göra de nationella sammanställningarna jämförbara.

Syftet med en nordisk kartläggning och analys kring byggande och energi bör vara att samlat och jämförbart presentera det som är relevant för respektive land och marknad. Utöver att illustrera varje marknad för sig, men på ett jämförbart sätt, bör studien också innehålla en analys över potentialen för en marknadsintegrering.

Ett annat samarbetsområde som har varit centralt i diskussionerna med marknadsaktörer och myndigheter är huruvida Norden bör samarbeta mer för att försöka få mer inflytande inom EU. Som nämnts har olika aktörer olika bild av behovet av och möjligheterna för detta. Delvis beror detta på det faktum att Norden idag inte har ett tillräckligt omfattande samarbete. Men relevant i sammanhanget är också de skillnader i förutsättningar som föreligger både mellan och inom de nordiska länderna. Det är vidare svårt att jämföra regelverk och system och då är det naturligtvis också svårt att se huruvida man har gemensamma intressen som skiljer sig från EU som helhet. Genom att myndigheterna bygger upp ett formaliserat samarbete som initialt fokuserar på erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring kan man i nästa steg analysera förutsättningarna för att också inkludera policypåverkan inom EU i detta.

Vad som däremot inte bör vara avhängigt förutsättningarna för harmonisering och ett fördjupat samarbete kring regelverk är förslaget kring en samordning av (de statliga) forskningsinsatserna på byggområdet. Forskningsresurserna är, enligt flera intervjuade aktörer, högst begränsade på byggområdet. Om dessa resurser kunde användas samlat bör resurserna kunna användas mer effektivt och kunna generera mer nytta per satsad krona/euro. Dessutom finns indikationer på att utförd forskning behöver nyttiggöras i större omfattning. Här skulle ett ökat nordiskt samarbete kunna ha en roll med t.ex. utbildningsinsatser och andra forum för ökad kontaktyta mellan branschens aktörer och akademierna.

En annan konkret samarbetsform är teknikupphandling. I Sverige har Energimyndigheten startat beställarnätverken Belok och Bebo. Inom dessa pågår samarbete kring teknikupphandling. Genom att ta initiativ till teknikupphandlingar också på nordisk nivå finns en potential för en större marknad och därmed nya innovativa produkter till nytta för såväl branschen som samhället i stort.

Bilaga – Deltagarlista Workshop

Arlanda 1 september 2015

1	Henrik Gåverud	Grontmij, moderator	henrik.gaverud@grontmij.com
2	Johan Lindenfors	Grontmij	johan.lindenfors@grontmij.com
3	Mikael Jönsson	Grontmij	mikael.jonsson@grontmij.com
4	Signe Marie Enghave	AGEE (ordförande)	sme@ens.dk
5	Fredrik von Malmborg	AGEE	fredrik.von-malmborg@gov.se
6	Peter Molander	AGEE (sekreterare)	p.molander@gmail.com
7	Paula Hallonsten Hallonsten	Boverket	Paula.Hallonsten@boverket.se
8	Hans-Olof Karlsson Hjort	Boverket	hans-olof.karlssonhjorth@boverket.se
9	Egil Öfverholm	Energimyndigheten	Egil.ofverholm@gmail.com
10	Brita Dagestad	Direktoratet for byggkvalitet	bestyrer@disengaard.no
11	Olav Karstad Isachsen	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	oki@nve.no
12	Teppo Lehtinen	Miljöministeriet	Teppo.Lehtinen@ymparisto.fi
13	Maria Brogren	Sveriges Byggindustrier	maria.brogren@sverigesbyggindustrier.se
14	Rannveig Ravnanger Landet	Byggenæringens Landsforening (BNL)	rannveig.landet@bnl.no
15	Maria Schougaard Berntsen	Dansk Byggeri	msb@danskbyggeri.dk
16	Mikael Olofsson	Paroc	mikael.olofsson@paroc.com
17	Jenny Winblad	NCC	jenny.winblad@ncc.se
18	Kristina Gabriellii	Peab	kristina.gabriellii@peab.se
19	Rikard Espling	Skanska	rikard.espling@skanska.se
20	Jonas Högset	Projektleddare Byggherrar i Norden	jonas.hogset@sabo.se
21	Gösta Gustavsson	seniorkonsult Sabo/Byggherrar i Norden	gosta.gustavsson@sabo.se
22	Carlos Andersson	Passivhuscentrum	carlos.andersson@passivhuscentrum.se
23	Liv Randi Lindseth	NEE (Projektet "EPC i de nordiske landene")	liv@nee.no
24	Thea Marie Mørk	NEE (Projektet "EPC i de nordiske landene")	tmm@nee.no

norden

Nordiska ministerrådet

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

Behov av nordiskt samarbete inom byggande och energi

Grontmij AB har kartlagt och analyserat behovet av ett ökat nordiskt samarbete kring byggande/byggnader och energi. Det konstateras att det finns ett behov av ökat samarbete och av mer kunskapsöverföring mellan byggmyndigheterna. En annan fråga som kommit upp i studien är om Norden bör samarbeta mer för att försöka få mer inflytande inom EU. Synen på detta bland aktörerna är emellertid splittrad. Vidare ser vissa aktörer ett behov av en samordning av FoU-insatserna, t.ex. att samordna forskningsinsatserna samt att öka det nordiska samarbetet kring teknikupphandling.

TemaNord 2015:580
ISBN 978-92-893-4416-6 (PRINT)
ISBN 978-92-893-4417-3 (PDF)
ISBN 978-92-893-4418-0 (EPUB)
ISSN 0908-6692

9 789289 344166