

## **V2001-88 05.10.2001**

### **Fagrådet for våtrom - inngrep mot godkjenningsordning for våtromsprodukter - konkurranseloven § 3-10**

#### **Sammendrag:**

Konkurransetilsynet har nedlagt forbud mot Fagrådet for våtroms godkjenningsordning for materialer og utstyr. Tilsynet mener ordningen virker etableringshindrende og hemmer innovasjon og kostnadseffektivitet i markedet. Dessuten kommer ordningen i tillegg til NBI Teknisk Godkjenning, som sikrer at produktene er i overensstemmelse med offentlige forskrifter. Tilsynet finner det uheldig at slike godkjenningsordninger drives i regi av bransjeinteresser. Saken ble tatt opp som følge av en klage fra byggevareprodusenten Isola AS.

## **1 INNLEDNING**

Vi viser til tidligere korrespondanse, senest til Deres brev av 30. august 2001.

I brev av 29. juni 2001 varslet Konkurransetilsynet på nytt inngrep mot Fagrådet for våtroms godkjenningsordning for materialer og utstyr. Fagrådet for våtrom har etablert en egen godkjenningsnemnd som godkjenner våtromsprodukter ut fra kriterier utviklet av byggebransjen. Firmaet Isola AS har klaget på at produktet Platon Våtromsmembran ikke er blitt godkjent av nemnda.

### **1.1 Fagrådet for våtrom og GMU**

Fagrådet for våtrom (Fagrådet) er en medlemsorganisasjon som omfatter en del bransjeorganisasjoner for entreprenørbedrifter, materialleverandører, rådgivere og byggt tekniske forskningsmiljøer. Organisasjonen skal være tverrfaglig og uavhengig og har som ideell oppgave å bidra til reduksjon i våtromsskader.

Fagrådet ble opprettet i 1992 av Bygghåndverksfagenes Landsforening sammen med materialleverandører og forskningsinstitusjoner, og besluttet blant annet å få utarbeidet en våtromsnorm. Norges Byggforskningsinstitutt fikk i oppdrag å utarbeide en slik norm i bokform. Byggebransjens Våtromsnorm (Våtromsnormen) utkom første gang i 1994, og i 1995 ble Fagrådet for Våtrom etablert som medlemsorganisasjon. Fagrådet driver i tillegg utdannings- og informasjonsvirksomhet og er et forum for erfaringsutveksling og samarbeid mellom ulike fagmiljøer. Norges Byggforskningsinstitutt (NBI) er sekretariat for Fagrådet.

Under Fagrådet er det opprettet godkjenningsordninger for personer og bedrifter og for materialer og utstyr. Det er etablert et opplæringsprogram med ulike moduler for fagarbeidere, ledere og prosjekterende som kvalifiserer for godkjenning av Godkjenningsnemnda for personer og bedrifter (GPB). Tilsvarende innvilger Godkjenningsnemnda for materialer og utstyr (GMU) "aksept" for produkter som oppfyller Våtromsnormens krav. Bedrifter som har oppnådd godkjenning, har rett til å bruke Fagrådets logo og forplikter seg til å benytte godkjente våtromsarbeidere samt godkjente metoder, materialer og utstyr. At produktene er godkjente av GMU er dermed en forutsetning for at de

skal kunne benyttes av personer og bedrifter som har fullført Fagrådets opplæringsprogram.

GMU omfatter produkter som er vesentlige for våtrommets funksjon og levetid, jf. retningslinjer og administrative bestemmelser for GMU, pkt. 3 fjerde og femte avsnitt. Bestemmelsen lyder: "det er ikke naturlig for nemnda å behandle og godkjenne alle produkter eller materialer som inngår i våtrom.

Godkjenningsobjektene må

- enten være et komplett system for deler av våtrommet, f.eks en vanntett vegg,
- eller et produkt/materiale med hovedfunksjon i våtrom, f.eks en membran. Materialer og produkter som har en sekundær funksjon til kravene i BVN, skal ikke behandles av nemnda som et selvstendig objekt..." Produkter som GMU anser at oppfyller kravene i Våtromsnormen, anses som "aksepterte". For å bli akseptert kreves det at produktet først skal være prøvd ved en nøytral prøveinstans med godkjent resultat. I Norge er NBI en slik prøveinstans, og NBI utsteder NBI Teknisk Godkjenning til produkter som oppfyller kravene i norske forskrifter.

Avgjørelser fattet av GMU kan påklages til styret i Fagrådet for Våtrom.

## 1.2 Isola AS

Isola produserer ulike kunststoffprodukter til byggebransjen, herunder membraner for våtrom. Isola har gjennom flere år utviklet Platon Våtromsmembran som et eget system for å gi en sikker membranløsning med påstøp til våtrom. Isola er for øvrig en betydelig leverandør til byggebransjen innenfor andre produktsegmenter.

## 1.3 Klagen fra Isola

Isola opplyser i sin klage at produktet Platon Våtromsmembran har oppnådd NBI Teknisk Godkjenning (NTG) som betyr at produktet oppfyller kravene i norske forskrifter. Til tross for dette har GMU og deretter styret i Fagrådet for Våtrom avslått å godkjenne produktet i henhold til Våtromsnormen. Bakgrunnen for avslaget er at Våtromsnormen opererer med et tykkelseskrav som Isolass produkt ikke oppfyller. Isola legger til at Våtromsnormen åpner for at kriteriene kan fravikes dersom søker selv kan dokumentere utførlig at funksjonskravene i forskriften er tilfredsstillende. Samtidig har Fagrådet sagt seg villig til å arbeide for at tykkelseskravet skal erstattes med funksjonskrav.

Isola hevder at det som følge av manglende godkjenning i henhold til Våtromsnormen, vil være praktisk umulig å markedsføre det nye produktet i Norge. Isola viser til at Fagrådets brosjyre anbefaler kunder å forlange "våtrom i henhold til Våtromsnormen", og til å "anmode forsikringsselskaper om forsikringer som differensierer mellom våtrom utført i henhold til normen eller ikke, både når det gjelder erstatningsomfang og premienivå".

Isola har trukket i tvil den faglige vurderingen som ligger til grunn for avslaget på godkjenning fra Fagrådet. Isola hevder at godkjenningsordninger som er opprettet og blir håndhevet av bransjen selv, gir opphav til en del iboende konkurranse-rettslige problemer. Dette er fordi ordningene er bransjeomfattende og at eksisterende aktører gjerne er representert i bransjeorganene. Isola hevder at Fagrådets godkjenningsordning for produkter virker etableringshindrende og at ordningen hemmer utviklingen av nye produkter, og mener ordningen virker konkurransebegrensende så vel i et dynamisk som i et statisk perspektiv.

## **1.4 Konkurransetilsynets behandling av saken**

På bakgrunn av klagen fra Isola, innhentet Konkurransetilsynet omfattende dokumentasjon fra Fagrådet. Vi har videre tilskrevet flere forsikringselskaper vedrørende eventuell differensiering av forsikringspremien som følge av Våtromsnormen. Vi har kontaktet antatte brukere av våtromsmembran skriftlig for å høre deres mening om relevante problemstillinger i saken. Videre har vi innhentet synspunkter fra Statens Bygningstekniske Etat for å få en vurdering av sentrale problemstillinger i saken fra en nøytral faginstans.

I brev av 10. juli 2000 varslet Konkurransetilsynet første gang vedtak om inngrep mot Fagrådets godkjenningssordning. I det varslede vedtaket ble Fagrådet pålagt å avvikle godkjenningnemnda for materialer og utstyr. Fagrådet var uenig i de vurderingene som lå til grunn for det varslede inngrepet. Konkurransetilsynet har senere avholdt et møte med Fagrådet som resulterte i at Fagrådet kom med forslag til en omorganisering av sin virksomhet. På bakgrunn av forslaget fra Fagrådet, varslet Konkurransetilsynet i brev av 29. juni 2001 endret vedtak i saken.

I brev av 30. august 2001 aksepterer Fagrådet Konkurransetilsynets forslag til vedtak, men fremsetter enkelte kommentarer til Konkurransetilsynets nye varsel.

## **2 FORHOLDET TIL KONKURRANSELOVEN**

Konkurranseloven har som formål å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. I henhold til konkurranseloven § 3-10 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.

De konkurranseproblemene som er avdekket i vår behandling av saken er i stor grad knyttet til godkjenningssordningen som sådan, og ikke bare til nemndas avslag på godkjenning av Isolas våtromsmembran. Et eventuelt inngrep som utelukkende retter seg mot Fagrådet for Våtroms avslag på å akseptere Isolas Platon Våtromsmembran, vil dermed ikke i tilstrekkelig grad avhjelpe de konkurransemessige problemene. Konkurransetilsynet har derfor vurdert om det er grunnlag for å gripe inn mot GMUs virksomhet i medhold av konkurranseloven § 3-10.

Konkurransetilsynet kan gripe inn mot den type virksomhet GMU driver dersom den er "egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1", jf. konkurranseloven § 3-10. For å ta stilling til om dette vilkåret for inngrep er oppfylt har Konkurransetilsynet først vurdert de konkurransemessige virkningene av aktiviteten i GMU, og deretter vurdert om aktiviteten i GMU medfører samfunnsøkonomiske gevinster som oppveier de eventuelle uheldige virkningene av ordningen.

## **3 KONKURRANSETILSYNETS VURDERING**

### **3.1 Produkter**

Godkjenningssordningen omfatter materialer og utstyr som er vesentlige for våtrommets funksjon og levetid. Isolas klage gjelder en våtromsmembran som benyttes som underlag på gulv. Hensikten er å oppnå et tett dekke, slik at vannlekkasje unngås. Blant våtromsmembraner skilles det mellom to typer. Den mest vanlige typen har hittil vært påstrykningsmembraner, som påføres i flere lag. Platon

våtromsmembran er en løstliggende membran som leveres på rull og har et tilhørende system for skjøting og tilslutning.

Påstrykningsmembraner og løstliggende membraner benyttes til samme formål. Det finnes i dag 12 godkjente påstrykningsmembraner og to godkjente løstliggende membraner, og Isola anslår årlig omsetning av disse produktene til 75 mill. kroner i Norge. Fagrådet for Våtrom hevder at de to typene våtromsmembraner er substituerbare, og får støtte av håndverksbedriftene som har uttalt seg i saken. Isola har argumentert for at de to typene ikke er substituerbare, fordi de løstliggende membranene er langt raskere å legge. Årsaken er at påstrykningsmembranene må påføres i flere lag. På den annen side må en løstliggende membran beskyttes av en påstøp. Konkurransetilsynet legger i denne saken til grunn at påstrykningsmembraner og løstliggende membraner er substituerbare produkter og dermed tilhører det samme produktmarkedet.

### **3.2 Om NBI Teknisk Godkjenning og forholdet til GMU**

Isola har oppnådd NBI Teknisk Godkjenning (NTG) for sitt produkt Platon Båtromsmembran. Slik godkjenning er som tidligere nevnt, en forutsetning for at produktet skal kunne godkjennes av GMU.

NBI legger vekt på funksjonskrav og at produktene oppfyller tekniske forskrifter, og ordningen er innrettet mot kommende CE-merking. NTG er basert på de samme prinsipper som godkjenningsordninger for andre produkter i EU og er ment som en midlertidig ordning inntil felles europeiske standarder utarbeides for produktene.

NBI har for Platon Våtromsmembran vært villig til å akseptere funksjonskrav selv om det ikke er utviklet en spesiell prøvemethode for kravene. NBI har funnet å ville akseptere samme krav til prøving som for takbelegg inntil bedre prøvemethoder foreligger.

NBI har i anledning av denne saken forespurt Statens Bygningstekniske Etat (SBE) om betydningen av en NTG i forhold til krav i Teknisk Forskrift 1997 (TEK) til plan- og bygningsloven. I brev av 25.01.00 besvares forespørselen og følgende gjengis fra innholdet:

"I Teknisk Forskrift 1997 (TEK) § 6-1 likestilles Europeisk Teknisk Godkjenning (ETA) med Norsk Standard for så vidt angår forhold til krav stilt i den nevnte forskriften (TEK). Dette betyr at når det for et produkt finnes samsvar med en ETA, så antas produktet ha slike egenskaper at det, ferdig og korrekt installert, vil bidra til at byggverket fyller relevante krav i TEK. For at ETA skal kunne utstedes må det vanligvis finnes felleseuropeiske retningslinjer for fremgangsmåte og teknisk innhold; generelle prosedyreregler er imidlertid vedtatt.

Det har tatt lang tid å få frem retningslinjer for ETA og for å fylle et behov satte Byggforsk derfor i gang den nevnte ordningen kalt NBI Teknisk Godkjenning. Ordningen er bygget på de europeisk vedtatte regler for ETA og etter hvert som europeiske retningslinjer blir vedtatt for utstedelse av ETA for de forskjellige byggevarer, blir også NTG gjort om til ETA. I dagens situasjon finnes retningslinjer for ETA kun på to områder, ingen av dem omfatter membraner.

Med bakgrunn i det ovenstående, antas fra vår side at en NBI Teknisk Godkjenning har samme forhold til oppfyllelse av kravene til byggverk som en kommende ETA vil ha. Ved samsvar med en NTG antas altså at produktet under forutsetninger som nevnt over vil tilfredsstille forskriftskravene, så også for det aktuelle produktet."

GMU legger saksbehandlingen i NBI til grunn for sin vurdering av om godkjenning skal innvilges. Selv om innvilgning av NTG normalt fører til aksept også fra GMU, stilles det i mange tilfeller tilleggskrav knyttet til utførelse. Dette har ifølge utsagn fra GMUs medlemmer å gjøre med at nemnda i større grad vektlegger utdannings- og utførelsesdelen. Leverandøren blir ofte bedt om å forbedre leggeanvisningen. I denne saken synes det imidlertid å være faglig uenighet som ligger til grunn for at de to instansene har kommet fram til ulikt resultat hva angår godkjenning av Platon Våtromsmembran.

### **3.3 GMU-godkjenningens betydning for markedsføring av produktet**

Isola har hevdet at det vil være praktisk umulig å markedsføre Platon Våtromsmembran dersom produktet ikke oppnår aksept fra Fagrådet for Våtrom. Fagrådet har imøtegått denne påstanden. Fagrådet hevder at nemndas godkjenning har den betydning at det aktuelle produktet kan benyttes i våtrom hvor Våtromsnormen er lagt til grunn i en avtale mellom byggherre og entreprenør. Det vil imidlertid kunne tas forbehold i avtalen om at normen fravikes på enkelte punkter. Fagrådet understreker at det er svært få produkter som er godkjente, og Fagrådet hevder at det benyttes membraner/belegg som ikke er godkjente og heller aldri er blitt søkt godkjent.

Isola har i sin klage fremhevet at Fagrådet har anbefalt kunder å be om lavere premier fra sine forsikringsselskaper ut fra at våtrommet er godkjent av Fagrådet. Konkurransetilsynet har gjennom forespørsler til forsikringsselskapene brakt på det rene at forsikringsselskapene avviser slik differensiering. Gjensidige Forsikring opplyser at selskapet i utgangspunktet ikke dekker skader i våtrom som skyldes utett våtrom, fordi Byggeforskrift 97 har krav om at gulv og vegg i våtrom skal ha vanntett utførelse. En forutsetning for at vannskader i våtrom skal dekkes, er at det har oppstått et plutselig og uforutsett brudd på en rørledning eller på det tilhørende utstyret. Etter tilsynets oppfatning er det på denne bakgrunn irrelevant for størrelsen på forsikringspremien om våtrommet er utført i henhold til Våtromsnormen.

Fire håndverksbedrifter er som brukere av våtromsmembraner blitt bedt om å uttale seg om GMU-godkjenningens betydning for valg av produkter. De fire bedriftene gir ulike tilbakemeldinger om i hvilken grad det omsettes produkter som ikke er godkjente i henhold til Våtromsnormen. Alle fire er imidlertid enige om at som hovedregel ønsker både kunden og håndverkeren utførelse i henhold til Våtromsnormen.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at godkjenningsordningen må ses i sammenheng med den omfattende opplæringsvirksomheten som er knyttet til Våtromsnormen. Fagrådet har selv opplyst at ca. 12 000 personer (hovedsakelig håndverkere og bedriftsledere) har deltatt på kurs om Våtromsnormen etter at slik kursvirksomhet ble igangsatt mot slutten av 1996. Ca. 700 personer har bestått eksamen i lederkurset og ca. 450 bedrifter er godkjente. Det store omfanget av kursing indikerer at et stort antall potensielle brukere av våtromsprodukter nå er kjent med godkjenningsordningen for materialer og

utstyr i regi av Fagrådet for Våtrom, og at antallet vil øke i tiden fremover. Det er grunn til å tro at disse brukerne vil foretrekke produkter som er godkjente selv i tilfeller hvor det ikke er avtalt utførelse i henhold til Våtromsnormen.

Konkurransetilsynet legger til grunn at godkjenning fra GMU i praksis vil være en viktig forutsetning for å etablere seg i markedet for våtromsmembraner.

### **3.4 Ordningens virkning på konkurransen**

#### **3.4.1 Bransjeinteressers innflytelse**

Konkurransetilsynet er enig med Isola i at private godkjenningsordninger i regi av bransjeinteresser i prinsippet kan begrense konkurransen i markedet. Årsaken er at dominerende produsenter og leverandører kan tilpasse kriteriene for godkjenning med det formål å holde nye produkter ute fra markedet.

Konkurransetilsynet har innhentet informasjon fra Fagrådet for Våtrom om medlemmene i GMU samt styret i Fagrådet og deres bransjemessige tilknytning. Ingen av medlemmene verken i nemnda eller styret representerer leverandører av produkter i konkurranse med Isolass våtromsmembran. Medlemmene er valgt ut fra faglig kompetanse og teknisk innsikt. Det blir for øvrig nevnt av Fagrådet at Isola er ett av i alt 21 medlemmer i Fagrådet for Våtrom.

Det synes å være faglige vurderinger som ligger til grunn for å nekte aksept for Isolass produkt Platon Våtromsmembran. Vi har ikke grunn til å tro at bransjeinteresser ligger bak denne beslutningen verken i GMU eller i Fagrådets styre.

Når det gjelder revisjon av produktkravene med tilhørende oppdatering av blad, har Konkurransetilsynet indikasjoner på at produsenter av allerede godkjente produkter blir forespurt om å bidra i dette arbeidet. Vi antar at bakgrunnen for dette er at nemnda ønsker å nyttiggjøre seg kunnskap hos etablerte produsenter. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved en slik praksis så lenge den åpner for at etablerte produsenter kan påvirke etableringsmulighetene for nye konkurrenter.

Når det gjelder tykkelseskravet, har Fagrådet opplyst at flere av leverandørene synes å ønske lavere tykkelseskrav, men aksepterer kravet fordi det gjelder alle. Fagrådet legger vekt på å behandle alle leverandørene likt, noe som er en medvirkende årsak til at Fagrådet ikke har kunnet akseptere Isolass våtromsmembran.

Konkurransetilsynet har forståelse for at leverandørene er opptatt av likebehandling og at de av den grunn er villige til å akseptere krav som de i utgangspunktet mener er for strenge. Det er likevel betenkelig fra et konkurransesynspunkt at leverandørene har innflytelse på nemndas godkjenningskriterier. Etablerte leverandører har incentiver til å trenere endringer i godkjenningskriteriene dersom de rammer deres egne produkter ufordelaktig. Det er lite sannsynlig at leverandører av godkjente produkter vil ønske at tykkelseskravet skal reduseres, så lenge dette vil redusere materialforbruket og dermed leverandørens inntekter. I tillegg kan produsentene frykte sterkere konkurranse som følge av at nye og forbedrede produkter kommer på markedet, og de vil av den grunn ønske å trenere etablering.

At Fagrådet av hensyn til likebehandling av leverandørene ikke kan forholde seg til funksjonskrav, er etter Konkurransetilsynets mening en hemsko for produktutvikling i markedet. Dersom en produsent lykkes i å utvikle produkter som er tynnere, men har samme funksjon, vil Fagrådets godkjenningskrav hindre at slike produkter introduseres i markedet.

### ***3.4.2 Etableringsmulighetene***

Som drøftingen i 3.3 viser, synes godkjenning fra GMU å være en viktig forutsetning for at produsenter av våtromsmembraner skal lykkes i å markedsføre nye produkter i Norge. Når produsenter av enkelte typer produkter får avslag på godkjenning og dermed ikke får solgt produktene i markedet, fungerer godkjenningsordningen som en etableringshindring. Den vil også virke etableringshindrende dersom produsenter pådrar seg kostnader av betydning knyttet til godkjenning fra GMU.

Arbeidet i GMU skal i dag være selvfinansierende gjennom et behandlingsgebyr som søker må bære i tillegg til utgifter for å etterkomme krav fra nemnda om dokumentasjon, tester og lignende. Disse kostnadene kommer også i tillegg til kostnader som allerede er påløpt i forbindelse med NTG, og er derfor med på å øke etableringskostnadene for nye konkurrenter i markedet. Lavest mulige etableringsbarrierer er sentralt for å oppnå effektiv konkurranse i markeder der de etablerte bedriftene ellers vil kunne lykkes i å begrense konkurransen.

### ***3.4.3 Innovasjon og kostnadseffektivitet***

Både offentlige og private godkjenningsordninger kan ha negative samfunnsøkonomiske virkninger dersom de fastsetter rigide krav til produktene som hindrer at det utvikles bedre og mer kostnadseffektive produkter. Det er Konkurransetilsynets inntrykk at et absolutt krav til tykkelse kan være egnet til å hindre hensiktsmessig produktutvikling, i motsetning til krav knyttet til produktets funksjon. I tillegg til å holde produsenter av tynnere membraner ute fra markedet, svekker kravet incentivene til innovasjon og kostnadseffektivitet hos etablerte produsenter. Tykkelseskravet kan derfor være opphav til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Av referater fra styremøter i Fagrådet som Konkurransetilsynet har fått seg forelagt, fremgår det at tykkelseskravet til våtromsmembraner jevnlig har vært oppe til vurdering. Det fremgår at Fagrådet har som målsetning at tykkelseskravet på sikt skal erstattes med et funksjonskrav. Det synes likevel å ha vært liten fremdrift i prosessen med å få til en endring i tiden frem til Konkurransetilsynet kom i dialog med Fagrådet.

### ***3.4.4 Overlappende godkjenningsordninger***

Godkjenningsordningen knyttet til Våtromsnormen innebærer at nye produkter må godkjennes av to instanser før produktet kan anses akseptert i henhold til Våtromsnormen.

En NTG skal ligge til grunn for vurdering av om aksept i henhold til Våtromsnormen skal innvilges. Selv om NTG normalt fører til aksept, stiller GMU i mange tilfeller tilleggskrav som går på utførelse. Som tidligere nevnt dreier dette seg ofte om forbedring av leggeanvisningen.

Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det grunn til å stille spørsmål ved at bransjen har opprettet

en egen godkjenningsordning for produkter som er omfattet av offentlige forskrifter og som det kan søkes godkjenning for fra Norges Byggforskningsinstitutt. Konkurransetilsynet er opptatt av at det ikke eksisterer unødige ordninger som øker etableringskostnadene for nye konkurrenter i markedet, jf. diskusjonen i punkt 3.4.2.

Dersom ordningen skal ha positive samfunnsøkonomiske virkninger, må gevinstene ved godkjenningsordningen overstige kostnadene som påføres samfunnet i form av uheldige konkurransevirkninger. Dette vurderes under pkt. 4.

### ***3.4.5 Eventuelle positive samfunnsøkonomiske virkninger av GMUs virksomhet***

Konkurransetilsynet har overfor Statens Bygningstekniske Etat stilt spørsmål om Fagrådets godkjenningsordning for produkter bidrar til reduksjon av våtromsskader gitt at ordningen forutsetter og bygger på godkjenning fra NBI. SBE ble som nøytral faginstans bedt om gi sine synspunkter på dette. I tillegg ble SBE bedt om å vurdere GMUs virksomhet på faglig grunnlag og spesielt gi synspunkter på hvilke mergevinster som oppnås ved denne ordningen gitt at den eksisterer parallelt med NTG.

SBE uttaler at det ikke finnes klare svar på Konkurransetilsynets spørsmål, og at SBE baserer sine uttalelser på egne antagelser og på utsagn fra et par kontakter i byggemiljøet.

SBE antar at våtromsskader ikke reduseres i vesentlig grad ved denne ordningen, gitt at den forutsetter og også bygger på at produktet det søkes om godkjenning for først skal ha en NTG eller tilsvarende. SBE kan heller ikke se andre gevinster ved denne delen av Fagrådets virksomhet - som altså går ut på å godkjenne produkter som allerede er godkjente.

SBE er i utgangspunktet innstilt på at produkter til bruk i byggverk underlegges et oversiktlig antall bransjenøytrale ordninger for dokumentasjon av produkttegnisger etter Teknisk Forskrift 1997. Ordningene bør også være bygd opp på samme måte som tilsvarende ordninger i andre EØS-land og dokumentasjonen må lett kunne tilpasses felles europeiske spesifikasjoner når disse er klare. Ifølge SBE er NTG en slik ordning og SBE har da også bidratt til opprettelsen av den.

SBE uttrykker avslutningsvis at etaten er positiv til Fagrådets andre aktiviteter som eksempelvis undervisningsopplegget for de forskjellige kategorier fagfolk, og antar at denne virksomheten er betydningsfull for å redusere antallet våtromsskader.

I det første varselet om inngrep, la Konkurransetilsynet til grunn at GMUs godkjenningsordning i seg selv ikke syntes å bidra vesentlig til reduksjon av våtromsskader, og det var vår foreløpige vurdering at GMU ikke gir samfunnsøkonomiske gevinster som oppveier ordningens konkurransebegrensende virkninger.

På bakgrunn av Konkurransetilsynets varslede vedtak iverksatte Fagrådet en spørreundersøkelse blant sine medlemmer. Et spørreskjema ble sendt ut til 430 medlemmer for å innhente opplysninger om bransjens oppfatninger av våtromsnormen og Fagrådets arbeid. Fagrådet mottok 33 svar.

Spørsmålene i undersøkelsen var etter Konkurransetilsynet oppfatning svært generelt utformet. Ingen spørsmål ble stilt direkte om GMUs rolle ved produktgodkjenning, og det ble ikke nevnt i henvendelsen



at Konkurransetilsynet vurderte å forby nemndas virksomhet. Konkurransetilsynet fant dermed undersøkelsen lite egnet til å kartlegge de samfunnsøkonomiske gevinstene ved GMUs virksomhet.

Konkurransetilsynet gikk igjennom svarene som Fagrådet mottok fra sine medlemmer. Tilsynet merket seg at mange av respondentene mener skadeomfanget har gått ned selv om flere påpeker at det er litt tidlig å si. Flere påpeker at fokus på og respekt for våtrom har gitt gevinster i form av mer samarbeid og forståelse mellom fagene.

Konkurransetilsynet har konkludert med at undersøkelsen ikke bringer fram nye opplysninger som endrer vår konklusjon, og vi har heller ikke ansett det som nødvendig å bringe frem ytterligere informasjon fra vår side for å kartlegge ordningens samfunnsøkonomiske gevinster.

#### **4 BAKGRUNNEN FOR AT KONKURRANSETILSYNET VARSLET ENDRET VEDTAK**

I brev av 29. juni 2001 har vi redegjort for en dialog som har vært mellom Konkurransetilsynet og Fagrådet etter at inngrep ble varslet første gang. Det ble avholdt et møte mellom representanter fra Fagrådet, advokat Helge Stemshaug og Konkurransetilsynet den 26. februar i år. På møtet ble det opplyst at Fagrådet hadde diskutert et forslag til ny organisering av Fagrådets godkjenningssordning med Statens Bygningstekniske etat. På møtet ytret Konkurransetilsynet ønske om at Fagrådet utarbeidet et konkret forslag til hvordan Fagrådet kan opprettholde sin virksomhet som rådgiver i prosessen med NTG, samtidig som egen godkjenningssordning for produkter avvikles.

I brev av 15. juni 2001 fra Advokatfirmaet BAHR ble det fremsatt et forslag til tiltak som innebar at Fagrådet avviklet sin egen godkjenningssordning samtidig som Fagrådets rolle som rådgiver ved NTG av våtromsprodukter ble ivaretatt. Fagrådet ønsket å beholde sin liste over aksepterte produkter, men ville i henhold til forslaget automatisk akseptere produkter som har NTG. Etter Konkurransetilsynets oppfatning innebar forslaget at ordningen ikke lenger er å anse som en etableringshindring for produkter som har oppnådd slik godkjenning. Fagrådet ville i henhold til forslaget ikke lenger kunne la sin aksept bero på krav som er strengere enn kriteriene som ligger til grunn for NTG. Konkurransetilsynet forutsatte at forslaget innebar at dersom Fagrådet blir anmodet om å akseptere et produkt som har tilsvarende dokumentasjon fra en annen institusjon, ville Fagrådet akseptere produktet og føre det opp på listen.

Det fremgikk av forslaget at Fagrådet ville søke å formalisere et samarbeid med NBI om Fagrådets rolle i NTG bare dersom Konkurransetilsynet avsluttet saken uten inngrep. Konkurransetilsynet er positiv til formalisering av et slikt samarbeid i den grad NBI kan nyttiggjøre seg Fagrådets kompetanse og erfaringer. Tilsynet fant det likevel vanskelig å unnlate å fatte vedtak i tråd med forslaget, ikke minst av håndhevingsgrunner.

#### **5 VARSEL OM ENDRET VEDTAK**

Konkurransetilsynet varslet i brev av 29. juni 2001 følgende endrede vedtak:

"Fagrådet for våtrom forbys å drive egen godkjenningssordning for våtromsprodukter.

Dersom Fagrådet for våtrom velger å opprettholde sin liste over aksepterte produkter, forbys

nemnda å nekte oppføring av produkter som har oppnådd NBI Teknisk Godkjenning eller som har tilsvarende dokumentasjon fra en annen institusjon. Slike produkter skal uten videre føres opp på Fagrådets liste.

Fagrådet for våtrom pålegges å fjerne kravene til tykkelse og erstatte disse med ytelsesbaserte krav i bladet for løse og selvklebende banemembraner i Byggebransjens våtromsnorm. Endringene i Byggebransjens våtromsnorm skal være gjennomført og forelagt Konkurransetilsynets innen 31.12.2001.

Vedtaket omfatter de kategorier av produkter som Fagrådet definerer som vesentlige for funksjon og varighet for våtrommet og som omfattes av GMUs virksomhet.

Vedtaket trer i kraft straks og varer til 1. oktober 2006."

Konkurransetilsynet la til grunn at vedtaket ville innebære at Isolass produkt Platon Våtromsmembran ville bli akseptert og oppført på Fagrådets liste over aksepterte produkter.

## **6 KOMMENTARER TIL VARSEL OM VEDTAK AV 29. JUNI 2001**

### **6.1 Fagrådets kommentarer**

I brev av 30. august 2001 aksepterer Fagrådet Konkurransetilsynets forslag til vedtak, men fremsetter likevel enkelte kommentarer til Konkurransetilsynets nye varsel. I hovedsak dreier kommentarene seg om premissene for det varslede vedtaket.

Fagrådet hevder at Konkurransetilsynet synes å akseptere Isolass ubegrunnede påstand om at produsentene har (direkte) innflytelse over GMUs godkjenningskriterier, noe Fagrådet mener ikke er korrekt. Fagrådet minner om at GMU praktiserer habilitetskrav for å unngå insinuasjoner av denne art, som selvfølgelig vil svekke nemndas faglige legitimitet dersom de medførte riktighet, og vil ha formuleringene strøket fra endelig vedtak.

Fagrådet mener videre at Konkurransetilsynet ikke har godtgjort at aksept fra GMU, i tillegg til NTG godkjenning er en forutsetning for etablering på markedet. Fagrådet henviser til at Konkurransetilsynets "begrunnelse" primært synes å være at brukere som har vært på kurs i Våtromsnormen vil foretrekke produkter som er aksepterte, selv i tilfeller hvor det ikke er avtalt utførelse iht. Våtromsnormen. Fortsatt ifølge Fagrådet anfører tilsynet ingen begrunnelse for hvorfor det "har holdt det som sannsynlig" at de nevnte kursdeltakerne vil handle på denne måten, utover henvisningen til uttalelsene til de fire håndverksbedrifter som Konkurransetilsynet har kontaktet. Fagrådet mener uttalelsen må strykes, siden Konkurransetilsynet ikke kan dokumentere sin påstand i tilstrekkelig grad.

Fagrådet hevder det er en ubegrunnet påstand at Fagrådets arbeid med godkjenningsordningen i stor grad er avhengig av bistand fra leverandører av allerede godkjente produkter, slik Konkurransetilsynet synes å legge til grunn. Eksempelvis er arbeidet i den foreliggende sak vedrørende våtromsmembraner utført av NBI i samarbeid med Fagrådet og uavhengige fagfolk. Formuleringene må derfor strykes.

Fagrådet hevder at Konkurransetilsynets legger uttalelsen fra Statens Bygningstekniske Etat ukritisk til

grunn når tilsynet konkluderer med at godkjenningsordningen i seg selv ikke synes å bidra vesentlig til reduksjon av våtromsskader. Fagrådet mener tilsynets konklusjon bygger på et for spinkelt grunnlag, og at den følgelig må strykes fra endelig vedtak.

Når det gjelder forslaget til vedtak, legger Fagrådet til grunn at vedtaket ikke er til hinder for at Fagrådet viderefører dagens ordning med å avkreve en avgift for å bli oppført på Fagrådets liste over aksepterte produkter. Videre legger Fagrådet til grunn at pålegget om å fjerne kravene til tykkelse kun gjelder løse og selvklebende våtromsmembraner, og ikke andre kategorier produkter.

## **6.2 Isolas kommentarer**

Isola gir i sin uttalelse av 17. september 2001 uttrykk for at firmaet er uenig i enkelte av innvendingene Fagrådet har fremsatt mot vedtakets premisser, men at disse innvendingene ikke har avgjørende betydning for Isola.

Isola påpeker imidlertid at Fagrådets krav om at det skal kunne avkreves en avgift for å stå på listen over aksepterte produkter, vil kunne ha potensielle konkurransebegrensende virkninger. Isola forutsetter at det dreier seg om en ubetydelig avgift til dekning av de minimale kostnader som er forbundet med å kontrollere at produktet faktisk har en tilfredsstillende godkjenning, samt at de samme avgifter vil gjelde for de som ønsker et produkt oppført på listen. Isola ber likevel om at dette kun betraktes som et innspill, og om at Konkurransetilsynet i sin videre saksbehandling ikke lar slike spørsmål medføre ytterligere forsinkelser.

## **6.3 Konkurransetilsynets vurderinger**

### ***Leverandørenes innflytelse på godkjenningsordningen***

Konkurransetilsynet mener det må skyldes en misforståelse når Fagrådet hevder at Konkurransetilsynet aksepterer Isolas ubegrunnede påstand om at produsentene har innflytelse over Godkjenningnemnda for materialer og utstyr's godkjenningskriterier. Konkurransetilsynet har i sin redegjørelse gitt klart uttrykk for at medlemmene velges utelukkende ut fra faglig kompetanse og teknisk innsikt, og at vi ikke har grunn til å tro at bransjeinteresser ligger bak beslutningen om ikke å godkjenne Isolas produkt verken i GMU eller i Fagrådets styre.

Når Konkurransetilsynet har ment at produsentene har innflytelse på nemndas godkjenningskriterier, betyr ikke det at vi trekker i tvil habiliteten hos medlemmene i GMU og Fagrådet. Vi har gitt Fagrådet rett i at det ikke er grunn til å stille spørsmål ved medlemmenes habilitet.

Produsentenes innflytelse er mer et resultat av de metodene Fagrådet har brukt i sitt arbeid med revisjon av kriteriene. Fagrådet har selv redegjort for at da Fagrådet i 1997 ønsket å igangsette et prosjekt om å erstatte tykkelseskravet med funksjonskrav, ble leverandørene invitert til å finne fram til nye prøvemeter for produktene. Fagrådet fikk ingen reaksjon fra leverandørene på invitasjonen, og måtte derfor starte prosessen på egenhånd. Konkurransetilsynet har ut fra disse opplysningene påpekt at etablerte leverandører har incentiver til å trenere endringer i godkjenningskriteriene dersom slike endringer vil ramme deres egne produkter ufordelaktig. Reviderte godkjenningskriterier kan dessuten føre til sterkere konkurranse som følge av at nye og forbedrede produkter får tilgang til markedet. Tilsynet ser ingen grunn til å endre sin vurdering på dette punktet.

### ***Betydningen av GMU-godkjenning for markedsføring av produkter***

Konkurransetilsynet registrerer at Fagrådet fremdeles mener at Konkurransetilsynet ikke har dokumentert nødvendigheten av GMU-godkjenning for å etablere seg i markedet for disse våtromsproduktene. Fagrådet mener vi ikke har belegg for å hevde at brukere som har vært på kurs i Våtromsnormen vil foretrekke produkter som er aksepterte selv i tilfeller hvor det ikke er avtalt utførelse iht. Våtromsnormen.

Det er vanskelig å forstå hvordan Fagrådet kan så tvil om betydningen av GMU-godkjenning for etablering i markedet for våtromsmembraner, samtidig som Fagrådet hevder at ordningen har stor betydning for produktsikkerheten. Konkurransetilsynet kan ikke se at ordningen kan ha en slik betydning, dersom det er likegyldig for leverandørenes muligheter for å markedsføre disse produktene om de er godkjente av GMU eller ikke.

Konkurransetilsynet fastholder sin oppfatning om at kursene Fagrådet holder for personer og bedrifter, påvirker deltakerne i en slik retning at de søker å unngå å bruke produkter som har blitt nektet godkjenning av GMU. Vi har ikke sett noen grunn til å iverksette ytterligere undersøkelser for å få bekreftet vår vurdering.

### ***Godkjenningsordningens gevinster***

Vi registrerer at Fagrådet mener Konkurransetilsynet har basert sin vurdering av godkjenningsordningens positive virkninger utelukkende på uttalelsen fra Statens Bygningstekniske Etat. Dette medfører ikke riktighet. Konkurransetilsynet har gått nøye gjennom resultatene fra Fagrådets spørreundersøkelse uten å finne at det har kommet til uttrykk vektige argumenter for virksomheten til godkjenningsnemnda for produkter. Vi ser at ordningen har positive virkninger i den forstand at nemnda kvalitetssikrer montasje- og leggeanvisninger. Konkurransetilsynet har likevel konkludert med at disse virkningene ikke har en slik betydning at de kan oppveie de negative konkurransemessige virkningene.

### ***Avgift for å bli oppført på liste over aksepterte produkter***

Konkurransetilsynet har registrert at Fagrådet har et sterkt ønske om å videreføre sin liste over aksepterte produkter selv om Fagrådet pålegges å automatisk føre opp på listen alle produkter som oppnår NTG. I den grad avgiften er kostnadsrelatert og ikke fastsettes på en slik måte at den hindrer etablering, legger Konkurransetilsynet til grunn at innkreving av en avgift for oppføring på listen ikke er i strid med det varslede vedtaket.

## **7 VEDTAK**

Konkurransetilsynet har gjort mindre endringer i det varslede vedtaket av 29. juni 2001 og fatter med hjemmel i konkurranse-loven § 3-10 følgende vedtak:

**Fagrådet for våtrom forbyr å drive egen godkjenningsordning for våtromsprodukter.**

**Dersom Fagrådet for våtrom velger å opprettholde sin liste over aksepterte produkter, forbyr Fagrådet å nekte oppføring av produkter som har oppnådd NBI Teknisk**

**Godkjenning eller som har tilsvarende dokumentasjon fra en annen institusjon. Slike produkter skal uten videre føres opp på Fagrådets liste. Dette omfatter de kategorier av produkter som Fagrådet definerer som vesentlige for funksjon og varighet for våtrommet og som omfattes av virksomheten i Fagrådets godkjenningsnemnd for materialer og utstyr.**

**Fagrådet for våtrom pålegges å fjerne kravene til tykkelse og erstatte disse med ytelsesbaserte krav i bladet for løse og selvklebende banemembraner i Byggebransjens våtromsnorm. Endringene i Byggebransjens våtromsnorm skal være gjennomført og forelagt Konkurransetilsynet innen 31.12.2001.**

**Vedtaket trer i kraft straks og varer til 1. oktober 2006.**

Vedtaket kan påklages innen tre uker, jf. forvaltningsloven § 28. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet.

[til toppen](#)