

## Byggeriet og det indre marked

Af cand. jur. Henrik O. Larsen

EF-Kommisionen har taget omfattende initiativer til at gøre byggeriet til et af de områder, hvor det indre marked realiseres hurtigt. Imidlertid kan et enkelt erhverv ikke forventes at kunne operere over nationale grænser uafhængigt af alle de tilstødende eller underleverende erhverv.

I denne artikel lægges der derfor vægt på at se udviklingen af et indre marked for ydelser på bygge- og anlægsområdet i sammenhæng med den generelle udvikling af det indre marked. F.eks. vil udviklingen af mulighederne for finansiering spille en afgørende rolle for, i hvilket omfang danske byggefirmaer kan udnytte de erfaringer, som er indhøstet på det danske marked.

### Vækst i byggeriet i det indre marked

Der er ikke fuldt sammenlignelige statistikker for boligbyggeriet i alle medlemslandene, men nedenstående tabel giver et indtryk af omfanget af markederne. Boligbyggeriet er de seneste 5 år gået tilbage i Vesttyskland og Italien, men frem i bl.a. Spanien og Frankrig.

Belgien	30.000
Danmark	27.000
Frankrig	320.000
Grækenland	115.000
Holland	105.000
Irland	25.000
Italien	180.000
Portugal	40.000
Spanien	200.000
UK	210.000
Vesttyskland	160.000

Tabel 1. Antal påbegyndte/fuldførte boliger pr. år 1985-89 (Skønnet).

Kilde: Sammenstillet af diverse kilder

Den samlede bygge- og anlægsvirksomhed i EF er i disse år inde i en positiv udvikling – med Danmark som en markant negativ undtagelse. Det er bl.a. Spanien, der i disse år oplever en meget høj investeringsaktivitet også ved erhvervsbyggeriet.

Generelt finder den kraftigste vækst i byggeriet sted inden for erhvervsbyggeriet. Det skyldes dels de seneste års økonomiske fremgang i de fleste medlemslande, dels de positive forventninger til virkningerne af det indre marked. Ikke mindst i de svagest udviklede områder af EF må der forventes at blive investeret betydelige beløb – bl.a. via de Strukturfonde, der omtales nedenfor – som følge

af udviklingen af det indre marked.

Samtidigt betyder den stabile eller aftagende befolkning i de fleste, d.v.s. de højest udviklede, medlemslande, at behovet for en yderligere vækst i boligbestanden er begrænset. Tilsvarende begrænses det offentligt støttede boligbyggeri i mange medlemslande af ønskerne om at begrænse væksten i de offentlige udgifter.

Den aktuelle udvikling i de samlede investeringer i byggeri og anlæg er sammenfattet i tabel 2.

Land	1988	1989	1990
Danmark	-3,1%	-3,5%	-0,2%
Belgien	9,0%	4,3%	2,5%
Frankrig	5,8%	3,1%	1,7%
Holland	6,0%	2,0%	1,0%
Italien	3,7%	2,8%	2,8%
Spanien	10,5%	12,0%	9,0%
UK	7,0%	3,0%	-0,2%
Vesttyskland	4,5%	4,5%	2,5%

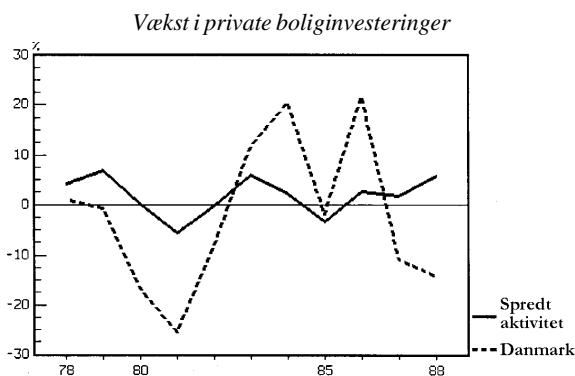
Tabel 2. Væksten i bygge- og anlægsvirksomheden 1988-90  
Kilde: Euro-Construct og Institut for Fremtidforskning

Det skulle fremgå, at dansk byggeeksport ikke blot har et marked af betydelig volumen at kunne ekspandere på, men også at udsigterne for vækst er langt mere gunstige i de fleste øvrige medlemslande.

Der er betydelige – også samfundsmæssige omkostninger forbundet med stadige, store tilpasninger i kapaciteten i bygge- og anlægssektoren. Den danske byggebranche er meget afhængig af politiske forhold og har det seneste 10-år oplevet meget kraftige svingninger i aktiviteten. Derfor vil mange virksomheder desuden se en mulighed for at kunne udjævne aktiviteten ved at være aktiv på flere markeder. Og altså flytte ledelseskraft og i et vist omfang også materiel og mandskab fra et land til et andet i lyset af markedernes udvikling.

I figur 1 ses den gevinst, der i perioden 1978-88 kunne opnås ved en sådan spredning for en virksomhed, specialiseret i boligbyggeri. Den stiplede linie viser de kraftige svingninger, der de seneste 10 år har været i væksten i de private boliginvesteringer i Danmark. Den optrukne linie viser til sammenligning den gennemsnitlige markedsvækst for et tilsvarende firma med 30% af sit marked i Vesttyskland, 30% i Italien og 40% i Storbritannien.

Der er, p.g.a. omkostningerne ved at opbygge og nedbringe produktionskapacitet, derfor muligheder for gevinster, hvis denne kapacitet kan flyttes fra land



Figur 1. Private boliginvesteringer, procent/årstal  
Datagrundlag: OECD Economic Outlook 45

til land. Bl.a. derfor må det også forventes, at det indre marked vil være med til at dæmpe svingningerne i aktiviteten i de enkelte medlemslande.

**Konsekvenser af det indre marked generelt**

Organisationerne i bygge- og anlægssektoren og i byggevarerbranchen har primært interesseret sig for de – meget vigtige – tekniske aspekter af de direktiver m.v., som skal føre frem til et samlet indre marked. Derimod synes der i mindre omfang at være sket en generel vurdering af virkningerne på sektoren som konsekvens af de økonomiske og erhvervsmæssige ændringer, der vil ske som følge af det indre marked.

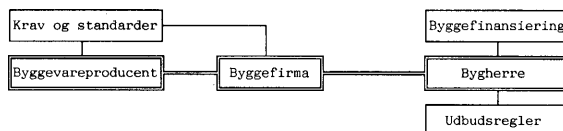
Den byggevirksomhed, der for at udnytte særlige kompetencer i større skala står over for at skulle i gang med nye markeder, vil imidlertid ikke blot skulle vurdere tekniske muligheder og barrierer, men vil – p.g.a. de omkostninger, der er forbundet med opstart af aktiviteter i et andet land – grundigt skulle undersøge udviklingen på markederne i de aktuelle lande generelt. F.eks. er samspillet mellem lokal politik og økonomi næppe noget, ret mange virksomheder besidder den fornødne kompetence til at vurdere, men der er adgang til rådgivning i brancheorganisationer og flere andre steder, se f.eks. BUR (1989).

**Direktiver på bygge- og anlægsområdet**

De direktiver, der direkte er rettet mod bygge- og anlægsområdet, knytter sig til krav og standarder for bygge- og anlægsarbejder samt til udbuddet af offentlige arbejder. Men også mulighederne for finansiering af byggeriet vil være påvirket af EF-direktiver.

**Byggevaredirektivet**

Afgørende for den praktiske gennemførelse af et indre marked for bygge- og anlægsarbejder er de standarder, der skal gælde fremover.



Figur 2. Tre vigtige direktivers påvirkning af vilkår for byggeri

De vil i det væsentlige blive reguleret ved det direktiv om byggevarer, som Ministerrådet efter flere års arbejde vedtog i december 1988. Det træder i kraft i medlemslandene efter 2 1/2 år, d.v.s. midt i 1991. Indtil da skal landene forberede de ændringer, der skal ske nationalt for at leve op til direktivet. Regeringen har bebudet, at der i Folketingssamlingen 89/90 vil blive fremsat de nødvendige lovforslag til at ændre dansk lovgivning på området.

Direktivet sætter blot de overordnede rammer for, hvordan de nationale bestemmelser skal tilnærmes. De mere detaljerede regler, ordninger for godkendelse og standarder overlades til de uafhængige standardiseringsråd CEN og CENELEC. Her er også EFTA-landene repræsenteret. Et særligt byggeudvalg – Danmark er repræsenteret ved boligministeriet – under Kommissionen skal løbende udstikke mandater til standardiseringsrådene som grundlag for deres arbejde.

I Direktivet opstilles en række basale krav, som alle bygninger skal leve op til. På den baggrund stilles krav til byggematerialerne vedrørende 1) mekanisk modstandsdygtighed og stabilitet, 2) sikkerhed mod brand, 3) hygiejne og sundhed, 4) sikkerhed ved anvendelsen, 5) støjgener og 6) forbrug af energi – de såkaldt "væsentlige områder".

Det stående udvalg under Kommissionen udarbejder specificerede krav på hver af disse områder og giver fortolkninger af direktivet i form af basisdokumenter, som danner udgangspunkt for udarbejdelsen af fælles europæiske standarder. I basisdokumenterne vil der også blive formuleret de prøvnings- eller beregningsmetoder, som skal danne grundlag for udarbejdelsen af standarder.

For gradvist at få ens nationale standarder arbejdes med flere metoder: *Harmoniserede standarder*, som indeholder krav opdelt i flere klasser, således at funktionskravene kan tilpasses lokale forhold. *Europæiske tekniske godkendelser* kan gives til produkter, som ikke er omfattet af standarder. Endelig kan *nationale tekniske specifikationer* godkendes som overgangsløsninger, indtil der er fastlagt en europæisk standard. Ved at angribe det overvældende projekt med flere midler, er det målet, hurtigt at nå en betydelig del af vejen til en fuld harmonisering.

I CEN repræsenteres Danmark af Dansk Standardiseringsråd.

### **Udbud af offentlige bygge- og anlægsarbejder og offentlige indkøb**

Udbuddet af offentlige bygge- og anlægsarbejder skal bygge på åben annoncering i fuld konkurrence mellem virksomheder i alle medlemslande. Der er også forbud mod, at de tekniske krav, som stilles i udbudsmaterialet, diskriminerer mellem de potentielle bydere. Og endelig er der krav om at valget af deltagerkreds i licitationer samt valg af projekt sker efter objektive kriterier.

En ændring af det eksisterende direktiv om samordning af fremgangsmåden ved indgåelse af kontrakter om offentlige bygge- og anlægsarbejder er vedtaget i juni 1989 og skal være gennemført inden juni 1990. Disse ændringer betyder, at de myndigheder, som er omfattet af direktivet, udvides. Ud over statslige og kommunale organer vil også organer som overvejende er undergivet offentlig kontrol være omfattet. Undtaget er dog egentlig forretningsmæssig virksomhed samt militære installationer. Mens det tidligere direktiv undtog bygge- og anlægsarbejder inden for vand, transport og energi, er disse områder nu medtaget.

De offentlige myndigheder kan frit vælge mellem offentligt udbud og begrænset udbud. Ved begrænset udbud annoncerer myndigheden efter interesserede til at ansøge om at måtte byde på et en efterfølgende licitation. Med det nye direktiv er der mulighed for såkaldt udbud efter forhandling. Her forhandler myndigheden efter at have annonceret efter tilbudsgivere med mindst tre af dem.

Desuden sikres det, at de omfattende projekter til udviklingen af infrastrukturen, som skal gennemføres frem til 1992, finansieret af de såkaldte strukturfonde, alle udbydes i licitation.

### **Infrastrukturprojekter**

Der er, særligt gennem Regionalfonden, som blev oprettet som en del af Den europæiske Fællesakt ("Pakken"), afsat meget betydelige midler til disse formål. Der er især tale om arbejder, der skal udføres i EF's randområder, d.v.s. de sydlige egne – i særlig grad de tre nye medlemslande – samt Irland. Disse arbejder har til formål at sikre, at EF's randområder ikke udviklingsmæssigt lades tilbage i den økonomiske vækst, som forventes som følge af den øgede konkurrence. Men at EF økonomisk tværtimod gøres mere homogent gennem 90'erne. Et andet væsentligt mål er bl.a. at sikre, at industriområder, som f.eks. p.g.a. national erhvervsstøtte er låst fast i forældede eller ensidige produkter, typisk kul- og stålindustri, skibsværfter m.v.,

kan få ny fremdrift i en omstilling til moderne produktionsformer og produkter.

Fondenes midler er frem til 1993 på ialt 500 mia. kr., som skal anvendes til offentlige arbejder inden for infrastruktur, sygehusvæsen, uddannelsesinstitutioner m.v. i 1989-93. Sammen med national medfinansiering vil projekterne beløbe sig til over 800 mia. kr. Og der vil uden tvivl være stor opmærksomhed omkring projekterne for at sikre, at licitationsreglerne overholdes, og at der bliver reelle muligheder for arbejde og samarbejde på tværs af landegrænserne. De første projekter forventes i licitation i slutningen af 1990.

Det er værd at bemærke, at der som følge af den økonomiske aktivitet, der igangsættes i randområderne via Strukturfondenes midler, vil være et betydeligt yderligere investeringsbehov. En kraftig lokal bygge- og anlægsvirksomhed vil føre lokale, offentlige investeringer i infrastruktur med sig, forbruget af lokal mandskraft og materialer vil øge den lokale vækst generelt etc.

### **Offentlig licitation**

Fremover skal offentlige myndigheder udbyde arbejder i licitation, hvis værdien af arbejde overstiger 5 mio. ECU (ca. 40 mio. DKK) mod nu 1 mio. ECU. Til gengæld er det den samlede sum af eventuelle fagentrepriser, der skal ligge inden for denne grænse – hidtil har de nationale regeringer ved at opdele arbejder i mange delentrepriser kunne holde dem uden for de fælles licitationskrav.

I praksis er der naturligvis ofte masser af muligheder for at legitimere et valg, der var truffet på forhånd. Også danske kommuner vil være fristet til at fravælge andre leverandører, hvis der er en stærk lokal leverandør. Men de nye regler vil gøre en national fortrinsstilling vanskeligere at gennemføre og dermed bidrage til det holdningsmæssige pres, som også er nødvendigt for at skabe forståelsen for, at hensynet til en optimal udnyttelse af fællesskabets samlede muligheder må gå før nationale egeninteresser. I lys af det meget begrænsede omfang, som arbejde udført af andre landes byggefirmaer har i dag, er det imidlertid realistisk at tro, at der vil være tale om en langsigtet proces – også selv om de formelle rammer er sikret.

Samtidigt vil det være en hæmsko for tekniske handelshindringer, at der fremover så vidt muligt i udbudsmaterialet skal henvises til de europæiske standarder og normer. Tilbud kan f.eks. ikke afvises, hvis de anvendte eller leverede produkter opfylder de væsentlige krav i byggevaredirektivet. Her-

med er de europæiske standarders anvendelse fra starten sikret.

I begge de omtalte direktiver er arkitekt- og ingeniørydelser kun omfattet, hvis de er en integreret del af den samlede ydelse, f.eks. ved totalentrepriser. Men Kommissionen er i gang med at udarbejde et forslag, et direktiv, om tjenesteydelser på disse områder, således at også ingeniør- og arkitekt-ydelser vil blive genstand for offentligt udbud.

### **Hvordan får danske virksomheder del i disse arbejder?**

Danske virksomheder vil derfor have udmærkede muligheder for få del i bl. a. byggearbejder m.v., der finansieres via strukturfondene – og naturligvis også andre offentlige arbejder. Det er som nævnt især i udlandet, at de store midler fra fondene vil blive anvendt, og det stiller naturligvis krav til de virksomheder, som ønsker at udnytte mulighederne heri.

For interesserede virksomheder er det en første forudsætning at vide, hvilke arbejder, der er tale om, og hvornår og hvor de skal udføres. I følge direktivet skal bekendtgørelser om udbud af offentlige arbejder offentliggøres i EF-Tidende. Efter indgåelse af kontrakt bekendtgøres dette også i EFTidende. Men de offentlige myndigheder er også forpligtet til at offentliggøre en forhåndsorientering om planlagte bygge og anlægsarbejder. En sådan orientering skal ske hurtigst muligt efter godkendelse af byggeprogrammet for de relevante arbejder og offentliggøres også i EF-Tidende. Ved at være opmærksom – evt. via brancheorganisationerne – på disse arbejder er der mulighed for, at henvende sig til de relevante lokale myndigheder for at indhente yderligere oplysninger inden den egentlige licitation. Udenrigsministeriets handelsafdeling kan bistå hertil.

Muligheden for med udbytte at deltage i disse licitationer gælder ikke kun byggevirksomheder, men også byggevarereproducerende virksomheder. Det gælder i de tilfælde, hvor leverance af visse materialer udlægges i selvstændig licitation, men også hvor byggevarereproducerende virksomheder kan indgå i et samarbejde med byggevirksomheder for at deltage i en entrepriser.

Men der er ingen tvivl om, at det er en sej og omkostningskrævende proces at sikre virksomheden det nødvendige videnniveau, der skal til for at deltage i byggeprojekter i andre medlemslande.

Der er god grund til at forberede dette grundigt, for fejl kan være kostbare. Og der er god grund til at lægge en plan for en specialiseret indsats, hvor

virksomheden kan markere sig som kompetent. En bevist succesfuld specialiseret indsats med en konsekvent (ikke nødvendigvis meget høj) kvalitet vil især i leverancen til mange offentlige myndigheder vurderes højt i forhold til en generel priskonkurrencedygtighed.

Det er omkostningsmæssigt vigtigt at satse på en stabil tilstedeværelse i markedet, hvor erfaringerne fra eet projekt kan genudnyttes i senere.

Et samarbejde mellem flere virksomheder vil kunne være med til at sikre, at en række af de praktiske forhold, der følger med en større byggeopgave, kan indarbejdes som faste rutiner og med en arbejdsdeling mellem de deltagende virksomheder, hvor man udnytter hinandens komparative fordele.

### **Finansiering af bygge- og anlægsarbejder**

En igangværende liberalisering af de europæiske finansielle markeder vil afgørende påvirke mulighederne for finansiering såvel i byggeperioden som den endelige ejendomsfinansiering. Afgørende på EF-området er de to samordningsdirektiver for kreditinstitutter fra 1977 og 1989. Kreditinstitutter er en fællesbetegnelse for bl.a. banker, sparekasser og realkreditinstitutter.

Hovedprincippet er, at der også her skal ske en gensidig anerkendelse af de teknikker og metoder, som kan anvendes i eet medlemsland – blot visse minimumkrav er overholdt. Minimumkravene vedrører primært egenkapital og solvens. For byggevirksomheder, der opfører byggeri i andre medlemslande, har dette den konsekvens, at de så at sige kan tage finansieringen – eller en del heraf – med hjemmefra. Såvel den danske realkreditlov som bank- og sparekasseloven forventes som konsekvens heraf at blive ændret i løbet af efteråret 1989.

For de danske realkreditinstitutter er dette imidlertid ikke noget nyt. Siden 1985 har institutterne under en forsøgsordning givet lån i udlandet, og den begrænsende faktor har ikke primært været den lokale lovgivning med danske regler.

De praktiske erfaringer i BRFkredit er imidlertid, at en dansk bygherre uden et grundigt lokal-kendskab, som stammer fra praktisk gennemførelse af opgaver i en årrække, har behov for også at inddrage en større lokal finansieringspartner, d.v.s. en bank.

Ved køb af den finansielle serviceydelse følger også direkte eller indirekte (d.v.s. evt. i form afslag!) en værdifuld rådgivning, hvor den viden, som lokale banker ligger inde med, bør udnyttes. Det drejer sig f.eks. om tilliden til den involverede

personkreds og om lokale politiske forhold – en viden, som det kan være meget vanskeligt for en udlænding at erhverve sig. BFRkredit vil i praksis for de fleste danske bygherrer i udlandet forudsætte, at en bank fra det pågældende land ved sin kreditgivning demonstrer en tillid til projektet. Men kendskab til den konkurrencedygtige kreditformidling, som de danske realkreditinstitutter sikrer, bør naturligvis samtidigt udnyttes.

### Konklusion

Danske byggefirmaer har op gennem 1970'erne og 80'erne udvidet aktiviteterne i de andre EF-lande – med en indsats, der i stort omfang har varieret modsatrettet den danske bygge- og anlægskonjunktur. I 1980'erne har den direkte byggeeksport udgjort 5–10% af omsætningen i bygge- og anlægsbranchen. Mange vanskeligheder er undervejs overvundet. Det indre marked på bygge- og anlægsområdet vil i praksis derfor næppe opleves som en revolution, men som en lettet proces i den internationalisering af byggebranchen, som allerede er sket.

Der vil fortsat – uanset en formel lige konkurrence – i mange år endnu være betydelige barrierer for en fuldstændig fri eksport af byggevarer og -tjenesteydelser. Men danske byggefirmaer har demonstreret, at man er i stand til på trods heraf at sikre en stabil tilstedeværelse internationalt. Det giver anledning til optimisme for den videre udvikling. De hjemlige udsigter for byggevirksomheden, sam-

menholdt med den økonomiske vækst og de betydelige investeringer, som vil ske i andre dele af EF, vil uden tvivl være en kraftig tilskyndelse til den danske byggebranche til at styrke tilstedeværelsen i de andre EF-lande.

Denne proces vil være lettet af andre danske virksomheders internationalisering, f.eks. banker, realkreditinstitutter og forsikringselskaber.

#### *Nyere supplerende litteratur:*

BUR: Byg i Europa. Byg på Europa. Debatdag om byggeriet og Europas indre marked. BUR, marts 1989.

EF-Kommissionens informationskontor i Danmark: Div. informationsmateriale.

Strand, Bjarne: Offentlige bygge- og anlægskontrakter i det indre marked. Byggeindustrien, 1989, nr. 2, side 40-41.

Vesterdorf, Peter L.: Det Indre Marked. Håndbog for virksomheder og organisationer. Håndværksrådets Forlag 1989.