



NOTAT

KL's opfølgning på forespørgsel fra Europa-udvalgets formand vedrørende tekst om forsyningspligtydelser.

Dette notat er lavet på baggrund af Claus Larsen-Jensens forespørgsel til mødet mellem Folketingets Europaudvalg, de danske europaparlamentariskere, ØSU og Regionsudvalget.

Her efterspurte man fra Europaudvalgets side om en "tekst" fra de kommunale parter som høringssvar til Kommissionens grønbog om forsyningspligtydelser. Derfor videresender vi Tove Larsens udtalelse til Regionsudvalget. Der skal gøres opmærksom på at der er tale om Tove Larsens forslag til Regionsudvalgets udtalelse, da den endnu ikke er godkendt ved Regionsudvalgets plenarforsamling (behandles den 19.-20. november 2003). Derudover fremsendes et statusnotat for forsyningspligtydelser som bl.a. giver en kort historik på sagen samt kort forklare synspunkter og udvikling i sagen.

I forhold til Regeringskonferencen er vi godt klar over at det er problematisk at ændre i konventoplægget. Dog mener vi at Artikel III-6 (se nedenfor) i meget høj grad ligger op til et rammedirektiv. Derfor ser vi gerne, på samme måde som vores finske, svenske og tyske søsterorganisationer, den sidste sætning i artiklen slettet ("Disse principper og vilkår fastlægges ved europæisk lov.") i overensstemmelse med Regionsudvalgets udtalelse således som denne påregnes vedtagelse den 19.-20. november. Vi ved at de tyske länder har anmodet Gerhard Schröder om at rejse denne problemstilling ved Regeringskonferencen og håber på dansk opbakning til det tyske forslag, hvis det bliver aktuelt.

Vi takker for denne lejlighed til at forklare vores synspunkter om forsyningspligtydelser, som er af stor betydning for det lokale niveau i hele EU.

Den 1. oktober 2003

Ref JOG

jog@kl.dk

Dir 3370 3508

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Tlf 3370 3370

Fax 3370 3371

www.kl.dk

Side 1/1

Artikel III-6 (Konvent)

"Med forbehold af artikel III-55, III-56 og III-136 og i betragtning af den plads, tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indtager som ydelser, alle i Unionen tillægger værdi, og den rolle, de spiller for den sociale og territoriale samhørighed, sørger Unionen og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområder og inden for rammerne af forfatningens anvendelsesområde for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, navnlig økonomiske og finansielle, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver. Disse principper og vilkår fastlægges ved europæisk lov".



NOTAT

Tove Larsens udtalelse om Kommissionens Grønbog om Forsyningspligtydelser i Europa.

Den 3. oktober 2003

Dette statusnotat skitseres kort, hvorledes behandlingen og arbejdet med Tove Larsens ordførerskab om udtalelsen om Kommissionens Grønbog om Forsyningspligtydelser i Europa. I notatet gives et resumé af selve udtalelsen samt en kort oversigt over behandlingen af udtalelsen på ECOS-mødet den 22. september, hvorefter der kommer en kort gennemgang af CEMR's *position paper* om Forsyningspligtydelser.

Ref KPE

kpe@kl.dk

Dir 3370 3508

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Resumé af udtalelsen

Tlf 3370 3370

Fax 3370 3371

www.kl.dk

Først og fremmest hilser udtalelsen, Kommissionens Grønbog velkommen, da den er med til at understrege betydningen af forsyningspligtydelser for velfærden og samfundsudviklingen i EU. Udtalelsen anfører, at Regionsudvalget ligesom Kommissionen er optaget af, hvorledes EU bedst kan bidrage til at sikre borgerne billige forsyningspligtydelser af høj kvalitet.

Side 1/1

Ligeledes indledes udtalelsen med en konstatering af, at Kommissionen har valgt en spørgende form, som udmærket illustrerer, hvor omfattende og komplekst området er. Grønbogen stiller mange relevante spørgsmål, der bidrager til at brede diskussionen ud, men den bidrager kun i begrænset omfang med kvalificerede svar eller løsningsforslag.

Desuden konstaterer udtalelsen, at de lokale eller regionale myndigheder, som befinder sig tættest på de berørte borgere, bedst formår at bedømme arten, driftsformen og kvaliteten af de forsyningspligtydelser, som skal sættes i værk under hensyntagen til de berørte befolkningsgruppers særlige karakteristika. Subsidiaritetsprincippet bør derfor anerkendes fuldt ud således, at det i udgangspunktet står lokale og regionale myndigheder frit for, hvordan man ønsker at stille sådanne tjenesteydelser til rådighed.

I udtalelsen anbefales det at Regionsudvalget anerkender, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at forsøge at skabe et indre marked for almennyttige tjenesteydelser efter samme principper som andre typer af tjenesteydelser uafhængigt af, om der for den enkelte almennyttige tjenesteydelse er et potentielt grænseoverskridende element.

Som en følge af de mange åbne spørgsmål og især usikkerheden om det fremtidige traktatgrundlag arbejder udtalelsen med to forskellige scenarier. Intentionen med denne tilgang er, at den forhåbentlig giver et bedre overblik over de handlemuligheder der vil være, alt efter om hensynet til forsyningspligtydelsernes almene interesser indarbejdes i traktaten eller ej.

Udtalelsen fokuserer således på to forskellige scenarier.

I det ene scenarium anbefaler udtalelsen, at der på traktatniveau fastlægges fælles værdier og principper, som skal ligge til grund for forsyningspligtydelser i Den Europæiske Union således, at man råder over en fælles referenceramme i dette spørgsmål på EU plan.

I det andet scenarium bliver det godtgjort, hvorvidt der er mulighed for, at hensynet til de almennyttige tjenesteforpligtelser kun delvist eller slet ikke indarbejdes i traktaten. I så fald er der behov for at se på andre måder at skabe modvægt til konkurrencehensynene.

I udtalelsen gives der udtryk for, at det er vanskeligt at afgrænse almennyttige tjenesteydelser af økonomisk henholdsvis ikke-økonomisk karakter. En række tjenesteydelser vil uden besvær kunne opregnes som økonomiske – det gælder f.eks. el, gas, vand og varme. Andre kan klart kategoriseres som ikke-økonomiske – f.eks. uddannelse (folkeskolen) og sociale ydelser.

Det vurderes, at de enkelte sektorer er så forskellige på en række væsentlige parametre (organisation, ejerskab, varens geografiske afhængighed, besluthedsstruktur i sektoren), at det ikke vil være hensigtsmæssigt med fælles EU-regler om finansiering på tværs af sektorer.

Afslutningsvis opfordrer udtalelsen til, at Kommissionen indgå i en indgående og systematisk dialog med Regionsudvalget og de nationale kommuneforeninger om lokale og regionale myndigheders erfaringer med organisering og drift af forsyningspligtydelser. Erfaringsopsamlingen er en vigtig forudsætning for en nuanceret og afbalanceret debat om, hvorledes opgaven med at levere almennyttige tjenesteydelser løses bedst muligt.

Referat af afstemningen og ændringsforslagene

Der var indkommet 50 ændringsforlag til udtalelsen fra forskellige fraktioner i udvalget. Særligt tre grupper skilte sig ud, og de har alle meget forskellige hensigter med deres ændringsforslag. Men samlet giver de et godt billede af de forskellige politiske og nationale holdninger, der eksisterer i denne sag.

Ændringsforslagene kan hovedsageligt opdeles i tre grupper, en gruppering som vi må forvente også vil være gældende under behandlingen på Regionsudvalgets Plenarforsamling i November.

Gruppe 1.

Den første gruppe arbejder således på at dreje udtalelsen mod en anbefaling af et rammedirektiv på området. Denne gruppe er bestående af fire PSE-medlemmer (socialistiske gruppe) og en enkelt EPP (konservative gruppe) med Ulrike Rodust (PSE) som hovedforslagsstiller.

Da Urike Rodust ikke selv var tilstede under mødet, hvilket også var gældende for en del af de andre medforslagsstillere, kom der ingen kommentarer fra denne gruppe under afstemningen (Se i øvrigt under punktet - de politiske sekretariater rolle).

Tove Larsen kunne generelt ikke støtte disse ændringsforslag, da deres hensigt gik imod en anbefaling af et rammedirektiv. Enkelte opklarende og præciserende forslag blev dog støttet.

Gruppe 2.

Dernæst er der en gruppe af primært svenske EPP'er med Anders Gustav som forslagsstiller. Denne gruppe ønsker, at udtalelsen skal tage hensyn til, at en given regulering skal være økonomisk forsvarlig, særligt set i forhold til de forpligtigelser, der pålægges de lokale og regionale myndigheder.

Disse ændringsforslag blev imødekommet af Tove Larsen, og der blev også indgået et enkelt kompromis.

Gruppe 3

Denne gruppe anføres af Schröter EPP, som overordnet ikke ønsker at udtalelsen skal operere med to scenarier og, at det i videst muligt omfang skal sikres, at der ikke kommer nogen tilføjelser i Traktaten. Generelt kunne Tove Larsen ikke støtte disse ændringsforslag.

Udover de tre hovedgrupper, havde den Liberalegruppe (ELDR) valgt ikke at fremsætte nogen ændringsforslag, da de generelt er imod yderligere regulering og præcisering på området og derfor finder udtalelsen alt for vidtgående.

Blandt de 50 indkommende ændringsforslag, anbefalede Tove Larsen at støtte de 17, indgik et kompromis og anbefalede ikke at støtte de resterende 31 ændringsforslag.

Referat af behandlinger CEMR's nye holdningspapir om Forsyningspligtydelser

CEMRs første udkast til et holdningspapir til Kommissionens grønbog kom allerede inden Kommissionen offentliggjorde grønbogen. Her var CEMR for et rammedirektiv og gik klart imod KL's interesser. Siden har CEMR heldigvis ændret holdning og i deres nuværende holdningspapir som de også sender til Kommissionens høring er meget på linje med Toves udtalelse. CEMR byder således også Kommissionens arbejde velkommen hvorefter man forholder sig til vigtigheden af subsidiaritetsprincippet og de lokale og regionale enheders ret til selv at vælge. Endelig gør CEMR opmærksom på at et flertal af deres medlemmer er imod et rammedirektiv, mens et mindretal er for.

CEMRs holdningspapir blev behandlet på CEMR's direktørmøde i Haag den 22-23 september 2003 og her var der ingen betydningsfulde indvendinger mod papiret. Fra tysk side blev der gjort opmærksom på at man havde rettet henvendelse til kansler Schörder med henblik på at få fjernet den sidste sætning i artikel III-6 i konvent udkastet for ikke at ligge op til et rammedirektiv.

ECOS-019

Bruxelles, den 21. august 2003

Underudvalget for Økonomisk Politik og Social- og Arbejdsmarkedspolitik

FORSLAG TIL UDTALELSE

om

Grønbog om forsyningspligtydelser i Europa

KOM(2001) 270 endelig

Ordfører: Tove Larsen

Borgmester Rødekro Kommune (DK-PSE)

This document will be discussed at the Commission for Economic and Social Policy meeting to be held at **10.30 a.m. to 6.30 p.m. on 22 September 2003**. Amendments must be submitted via e-mail and reach the commission secretariat no later than **5.30 p.m. on 12 September 2003** (Brussels time). (E-mail: herlinda.lamerand@cor.eu.int).

In accordance with Rule 51 of the Rules of Procedure, no amendments may be tabled to the explanatory statement.

REGIONSUDVALGET HAR -

Having regard to the Green Paper *on services of general interest* (COM(2003) 270 final),

Having regard to the decision of the European Commission of 22 May 2003 to consult it on this subject, under the first paragraph of Article 265 of the Treaty establishing the European Community,

Having regard to the decision of its President of 23 January 2003 to instruct its Commission for Economic and Social Policy to draw up an opinion on this subject,

Having regard to its draft opinion (CdR 149/2003) adopted on by the Commission for Economic and Social Policy (rapporteur: **Ms Tove Larsen**, Mayor of Rødékro (DK/PES),

på sin (ordenstal) plenarforsamling den (dato for plenarforsamlingen) (mødet den (dato for vedtagelse)) ... (afstemningsresultat) -

*

* *

1. Regionsudvalgets vurdering

Regionsudvalget

- 1.1 hilser Kommissionens Grønbog om forsyningspligtydelser velkommen. Grønbogen er vigtig, fordi den er med til at understrege betydningen af forsyningspligtydelser for velfærden og samfundsudviklingen i EU. Regionsudvalget er ligesom Kommissionen optaget af, hvorledes EU bedst kan bidrage til at sikre borgerne billige forsyningspligtydelser af høj kvalitet.
- 1.2 anser udarbejdelsen af en ny europæisk forfatning som en god anledning til at synliggøre forsyningspligtydelsers vitale betydning for et moderne europæisk samfund. Offentliggørelsen af grønbogen om forsyningspligtydelser giver Kommissionen og andre institutioner lejlighed til at overveje behovet og mulighederne for en større hensyntagen til almenvældets interesser i tilrettelæggelsen af forsyningspligtydelser. For Regionsudvalget er det en anledning til at understrege vigtigheden af, at de almennyttige tjenesteydelsers særlige karakter inddrages i diskussionerne på området.
- 1.3 har bemærket sig, at Kommissionen har valgt en spørgende form, som udmærket illustrerer, hvor omfattende og komplekst området er. Grønbogen stiller mange relevante spørgsmål, der bidrager til at brede diskussionen ud, men grønbogen bidrager desværre kun i begrænset omfang med kvalificerede svar eller løsningsforslag. Tværtimod efterlader grønbogen det indtryk, at Kommissionen anvender anledningen til at indsamle data, som kunne være indsamlet i forbindelse med grønbogens tilblivelse.
- 1.4 finder at der mangler klarhed om Kommissionens holdninger og visioner på området. Regionsudvalget savner nogle mere klare holdningstilkendegivelser fra Kommissionens side, som input til debatten om fremtidens forsyningspligtydelser bl.a. på spørgsmålet om at give forsyningspligtydelser større traktatmæssig status.
- 1.5 mener – som følge af at slutresultatet af konventets arbejde og regeringskonferencen endnu ikke kendes – at man kan stille spørgsmålstegn ved, om det overhovedet giver mening at behandle grønbogen, før retsgrundlaget for forsyningspligtydelser kendes. Det manglende retsgrundlag gør det vanskeligt og i nogle tilfælde umuligt at svare meningsfuldt på spørgsmålene.

2. Regionsudvalgets anbefalinger

2.1 Hvilken form for subsidaritet

Regionsudvalget

2.1.1 udtrykker tilfredshed med Kommissionens anerkendelse af de lokale og regionale myndigheders centrale rolle i forhold til at definere, tilrettelægge, finansiere og overvåge forsyningspligtydelser.

2.1.2 opfatter, at de lokale eller regionale myndigheder, som befinder sig tættest på de berørte borgere, bedst formår at bedømme arten, driftsformen og kvaliteten af de forsyningspligtydelser, som skal sættes i værk under hensyntagen til de berørte befolkningsgruppers særlige karakteristika.

2.1.3 tillægger det stor betydning, at den offentlige myndighed, der har ansvaret for forsyningspligtydelse, frit kan beslutte, om myndigheden vil producere tjenesteydelsen i eget regi, sammen med andre myndigheder eller vælge andre løsningsmodeller, herunder private. Subsidiaritetsprincippet bør anerkendes fuldt ud således, at det i udgangspunktet er lokale og regionale myndigheder frit stillet, hvordan man ønsker at stille sådanne tjenesteydelser til rådighed. Ved at tage udgangspunkt i de lokale forhold sikres den for borgerne og samfundet mest optimale løsning.

2.1.4 Rækkevidden og indholdet i subsidiariteten afhænger imidlertid af den lovgivningsmæssige ramme, som lægges ned over forsyningspligtydelserne.

2.1.5 Den offentlige services funktion og værdi for den europæiske samfundsmodel har ikke nogen særlig fremtrædende rolle i traktaten. Traktatens artikel 16 anerkender ganske vist tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, men artiklen tager forbehold for artikel 73, 86 og 87 og dermed reglerne om fri konkurrence og statsstøtte. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er således underordnet disse andre politikområder. Regionsudvalget ser derfor et behov for en anerkendelse af, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at forsøge at skabe et indre marked for almennyttige tjenesteydelser efter samme principper som andre typer af tjenesteydelser uafhængigt af om der for den enkelte almennyttige tjenesteydelse er et potentielt grænseoverskridende element.

2.1.6 Forsyningspligtydelsers endelige position og status i den nye forfatningstraktat kendes endnu ikke. Regionsudvalgets udtalelse vil derfor operere med to forskellige scenarier – med og uden en traktatmæssig styrkelse af hensynet til forsyningspligtydelsers almene interesser.

2.2 Scenarium 1: Med en traktatmæssig styrkelse af hensynet til forsyningspligtydelsers almene interesser

Regionsudvalget

2.2.1 anbefaler, at der på traktatniveau fastlægges fælles værdier og principper, som skal ligge til grund for forsyningspligtydelser i Den Europæiske Union således, at man råder over en fælles referenceramme i dette spørgsmål på EU plan.

2.2.2 mener, at forsyningspligtydelsernes opgaver bør figurere blandt Den Europæiske Unions grundlæggende målsætninger på lige fod med gennemførelse af det indre marked under iagttagelse af subsidiaritetsprincippet. Herved vil gennemførelsen af det indre marked og varetagelse af almenvellets interesser blive til to målsætninger, som supplerer de europæiske samlingsbestræbelser ved at styrke Den Europæiske Unions økonomiske, sociale og territoriale samhørighed.

2.2.3 anbefaler en juridisk anerkendelse af forsyningspligtydelser i traktaten og henstiller, at forsyningspligtydelsernes opgaver i egnet form medtages i traktatens artikel 3 for at støtte udøvelsen af medlemsstaternes kompetence i forbindelse med forsyningspligtydelser.

2.2.4 vurdere at en række hensyn, der er generelle for alle sektorer, kan indarbejdes i traktaten som en overordnet juridisk ramme. Derved skabes grundlaget for en mere ligelig balance mellem konkurrencehensyn, generelle samfundshensyn og hensynet til den enkelte borger. Regionsudvalget finder på den baggrund, at nedenstående hensyn bør indarbejdes i traktatens artikel 16:

- • Alle borgere skal have lige adgang til ydelsen
- • Der skal være en høj grad af forsyningssikkerhed
- • I tilfælde af markedssvigt skal der kunne etableres tilstrækkelig kapacitet
- • Ydelserne skal have en høj kvalitet
- • Subsidiaritetsprincippet har en væsentlig rolle at spille på dette område, bl.a. i relation til organiserings- og finansieringsformen.

2.2.5 mener, at alle borgere som udgangspunkt bør have lige adgang til almennyttige tjenesteydelser - uanset hvor de bor - og til en overkommelig pris. For eksempel skal borgerne i landdistrikterne kunne komme af med deres spildevand samt kunne modtage rent drikkevand, post, telefoni og uddannelse. Kan borgerne ikke modtage essentielle forsyningspligtydelser kan det f.eks. få alvorlige sundhedsmæssige konsekvenser. Adgangen til selve ydelsen bør være ens for alle, men de regionale eller lokale forudsætninger samt de fysiske rammer (afstande, befolkningstæthed mv.) kan indvirke på selve indholdet af ydelsen. I borgernes lige adgang til ydelsen ligger også, at myndighederne skal have mulighed for at fastsætte prisen ud fra et ensartet solidarisk princip, således at ingen eller færrest mulige borgere er økonomisk afskåret for at modtage ydelsen. Det bør ligeledes være muligt for myndighederne at fastsætte prispolitikken inden for de enkelte sektorområder således, at der kan foretages en omkostningsudligning for at kunne forbedre den regionale eller sociale samhørighed.

2.2.6 finder, at der skal være en høj grad af forsyningssikkerhed. Forsyningssikkerhed må forstås som, at leverandøren af ydelsen er forpligtet til at sikre sig, at ydelsen løbende kan stilles til rådighed uden afbrydelser. Borgerens oplevelse af kvalitet er tæt forbundet med en sikker og kontinuerlig levering af ydelsen. Vand-, spildevands-, el- og gasforsyning samt affaldsafhentning er alle eksempler på sektorer, hvor borgerne oplever det som generende, hvis der er uregelmæssig levering af ydelserne.

2.2.7 mener, at der i tilfælde af markedssvigt skal kunne etableres tilstrækkelig kapacitet. Når markedet ikke stiller de fornødne ydelser til rådighed for borgerne eller skaber overkapacitet kan det være nødvendigt at forpligte offentlige myndigheder til at etablere en tilstrækkelig kapacitet. Markedet vil alene opbygge kapacitet, der hvor det ud fra erhvervsøkonomiske betragtninger er attraktivt. Mange af de anlæg, der skal etableres for at kunne forsyne borgere og virksomheder med forsyningspligtydelser, kræver væsentlige investeringer med lange afskrivningsperioder (op til 30 år) – f.eks. affaldsforbrænding og spildevandsbehandling. En sådan investeringsprofil er kun sjældent attraktiv for private investorer. Etableres den tilstrækkelige kapacitet ikke, kan det medføre en forringelse af servicen og prisstigninger.

2.2.8 mener, at ydelserne skal have høj kvalitet. Selve berettigelsen af den offentlige opgavevaretagelse skal findes i evnen til at levere en høj kvalitet i den offentlige service. I den forbindelse er det væsentligt at fremhæve, at almene samfundsmæssige hensyn også indgår i kvalitetsbegrebet. Det gælder f.eks. miljø- og arbejdsmiljøforhold samt hensynene til forbrugerbeskyttelse. Snævre driftsøkonomiske betragtninger vil ikke altid kunne sikre, at disse forhold indtænkes i tilstrækkelig omfang. Det er væsentligt, at de myndigheder, der har ansvaret for leveringen af en ydelse, også har muligheden for at arbejde med kvaliteten i ydelserne inden for nogle overordnede rammer. Ideerne til at forbedre opgaveløsningen fødes af de personer, der arbejder med at levere ydelsen til daglig.

2.2.9 finder at valget af organiseringsform på driftssiden i udgangspunktet bør være frit. De offentlige myndigheders ansvar for løsningen af opgaven med levering af forsyningspligtydelser bør modsvares af friheden til at vælge og eksperimentere i forhold til driftsløsningsmodeller. Det er afgørende, at de lokale og regionale myndigheder i dialog med brugerne/borgerne kan få en forståelse for eventuelle forsyningsproblemer, problemer med hensyn til prisfastsættelsen eller miljøproblemer og kan fastlægge den indsats, der kan håndtere disse lokale udfordringer.

2.2.10 Gennem en traktatændring vil de almene samfundshensyn få maksimal "juridisk tyngde" i forhold til EU-domstolen. Med en traktatændring skal domstolene - og Kommissionen, når den udarbejder forslag til nye regler - finde en bedre balance mellem konkurrencehensyn, generelle samfundshensyn og hensynet til den enkelte borger.

2.3 Scenarium 2: Uden en traktatmæssig styrkelse af hensynet til forsyningspligtydelsers almene interesser

Regionsudvalget

2.3.1 anser det for muligt, at hensynet til de almennyttige tjenesteforpligtelser kun delvist eller slet ikke indarbejdes i traktaten. I så fald er der behov for at se på andre måder at skabe modvægt til konkurrencehensynene.

2.3.2 har bemærket sig, at Kommissionen i afsnit 41 peger på flere veje til en konsolidering af de fælles målsætninger og principper for forsyningspligtigheder. Det kan enten ske i form af en retsakt (dvs. et direktiv eller en forordning) eller et ikke-bindende juridisk instrument (f.eks. henstilling, meddelelse, retningslinjer eller interinstitutionel aftale).

2.3.3 finder, at det endnu er for tidligt at tage endelig stilling til, hvilken juridisk form konsolideringen af de fælles målsætninger og principper for forsyningspligtigheder bør have, da resultatet af den kommende regeringskonference endnu ikke kendes, finder Regionsudvalget.

2.3.4 Interessen og debatten har især samlet sig omkring mulighederne for et rammedirektiv. I det følgende vil Regionsudvalget komme med nogle overvejelser om muligheder og begrænsninger ved et rammedirektiv samt overvejelser om, hvad indholdet af et evt. rammedirektiv bør og ikke bør være.

2.3.5 I Grønbogens afsnit 40 gennemgås retsgrundlaget for et evt. rammedirektiv. Heraf fremgår det, at traktatens artikel 16 ikke indeholder noget retsgrundlag for vedtagelsen af et specifikt instrument, herunder et rammedirektiv. Traktatens artikel 95 om harmonisering vedrørende det indre marked kan anvendes, men denne artikel giver alene hjemmel til at regulere tjenester af almindelig økonomisk interesse, der påvirker samhandlen inden for Fællesskabet. Derimod er der ikke hjemmel til at regulere tjenesteydelser af ikke-økonomisk karakter og tjenesteydelser af økonomisk karakter med begrænset indvirkning på samhandlen (f.eks. vand, spildevand og varme).

2.3.6 finder imidlertid, at bestemmelsen i traktatens artikel 95 under alle omstændigheder ikke er egnet til at udgøre hjemlen for en regulering af almennyttige tjenesteydelser. Det skyldes, at direktiver i medfør af denne bestemmelse nødvendigvis må have som deres overordnede mål, at øge den grænseoverskridende handel – at skabe et indre marked. Konkurrence (herunder over grænserne) kan imidlertid ikke være et mål i sig selv i forhold til de almennyttige tjenesteydelser. I det omfang konkurrence fører til en svækkelse af et eller flere af de overordnede hensyn, der er opridset ovenfor, vil konkurrence føre til en ringere løsning af opgaven.

2.3.7 Forordningen om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport (vedr. bl.a. udbud af færgeruter) og el-liberaliseringsdirektivet illustrerer vanskelighederne forbundet med at lave indre-markedsregulering for almennyttige tjenesteydelser.

2.3.8 EU-kravet om at sende alle færgeruter uanset størrelse i udbud har haft negative økonomiske og administrative konsekvenser for lokale og regionale myndigheder. Som følge af EU-kravet blev små offentligt støttede færgeruter sendt i udbud. Besejlingen af småøer og udkantsområder er ikke i sig selv nogen god forretning, og etablering og drift finansieres derfor ofte med offentligt tilskud. I de fleste tilfælde var der efter udbudene kun én byder, nemlig det selskab, som i forvejen drev ruten. I de tilfælde, hvor der meldte sig en konkurrent, var tilbuddet typisk dyrere. Udbudsrunderen førte ikke til driftsbesvarelser – tværtimod måtte lokale og regionale myndigheder anvende betydelige økonomiske og administrative ressourcer til gennemførelse af udbudsprocessen, herunder udarbejdelse af udbudsmateriale mv.

2.3.9 Det andet eksempel er liberaliseringen af el-markedet, der indtil videre ikke har ført til generelt lavere priser. Til gengæld har det ført til større prisudsving. Når liberaliseringen senest 2007 er gennemført i hele EU, vil det for den enkelte borger medføre betydelig usikkerhed om "dagsprisen" for elektricitet, hvilket ikke kan være i borgerens interesse.

2.3.10 At det fremgår af traktatens artikel 95, at Kommissionens forslag skal bygge på et højt beskyttelsesniveau inden for sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse ændrer ikke på, at artiklen er uegnet til at udgøre hjemlen for en regulering af almennyttige tjenesteydelser.

2.4 Forsvarlig forvaltning

Regionsudvalget

2.4.1 har bemærket sig grønbogens kapitel 4 om "forsvarlig forvaltning" (Organisering, finansiering og evaluering). Umiddelbart virker kapitlet besnærende – alle kan være enige om behovet for "forsvarlig forvaltning". Spørgsmålet er bare, hvem der skal definere, hvad "forsvarlig forvaltning" er? Skal det ske på EU-, nationalt, eller regionalt/lokalt niveau?

2.4.2 I dag har medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder store frihedsgrader til selv at organisere og administrere forsyningspligtydelser. Såfremt der udarbejdes et rammedirektiv om forsyningspligtydelser, mener Regionsudvalget ikke, at et sådant direktiv bør fastlægge nye principper eller retningslinjer for forsvarlig forvaltning.

2.4.3 vurderer, at et rammedirektiv, der rummer principper og retningslinjer om organisering, finansiering og evaluering, udgør en risiko for en indskrænkning af det lokale selvstyre. Regionsudvalget er som udgangspunkt ikke interesseret i regulering eller tiltag fra EU, som indskrænker det regionale og lokale selvstyre med mindre væsentlige hensyn taler for det. Det er derimod vigtigt, at et evt. rammedirektiv giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet på området.

2.4.4 Uanset om et evt. rammedirektiv omfatter alle forsyningspligtydelser (kræver traktatændring) eller forsøger at afgrænse sig til ydelser af almen økonomisk interesse vil direktivet blive meget generelt for at kunne rumme de mange sektors forskellige karakteristika som påpeget i grønbogens afsnit 40. Der er stor forskel på organisering og drift af f.eks. telekommunikation, vandforsyning eller affaldshåndtering. Det er derfor Regionsudvalgets vurdering, at et rammedirektiv ikke vil bidrage nævneværdigt til at skabe juridisk klarhed om forsyningsydelseernes forhold til konkurrence- og statsstøttereglerne. Den juridiske klarhed vil under alle omstændigheder skulle sikres gennem sektorspecifik lovgivning eller justering af statsstøttereglerne. Forsøger EU alligevel at skabe større juridisk klarhed gennem et rammedirektiv, er det med risiko for en mere detaljeret regulering, som kan have utilsigtede konsekvenser for nogle sektorer. Konsekvenserne kan blive en langt større ensretning både internt i sektorerne og sektorerne imellem, end vi ser i dag. Derfor kan

rammedirektivet få langt større konsekvenser og rejse langt større problemer end sektorspecifik regulering.

2.4.5 vurderer, at en sektorspecifik tilgang til organisering, finansiering og evaluering er en bedre garanti for, at fællesskabets regelsæt alene behandler forhold af europæisk betydning og ikke af lokal eller regional.

2.5 Afklaring af definitioner og ikke-økonomiske tjenesteydelser

2.5.1 Som Kommissionen selv gør opmærksom på i grønbogen, er det vanskeligt at afgrænse almennyttige tjenesteydelser af økonomisk henholdsvis ikke-økonomisk karakter. En række tjenesteydelser vil uden besvær kunne opregnes som økonomiske – det gælder f.eks. el-, gas-, vand og varme. Andre kan klart kategoriseres som ikke-økonomiske – f.eks. uddannelse (folkeskolen) og sociale ydelser.

2.5.2 Generelt er der dog enighed om, at en skelnen mellem forsyningspligtigheder af økonomisk og ikke-økonomisk karakter ikke holder. Dels på grund af den udvikling der hele tiden sker og den iboende fleksibilitet begrebet har. Dels fordi man altid vil kunne argumentere for, at alle ydelser på den ene eller anden måde er af økonomisk karakter. Om en tjenesteydelse skal være omfattet af EU's konkurrenceregler kan efter Regionsudvalgets vurdering ikke alene afgøres ud fra ydelsens økonomiske eller ikke-økonomiske karakter, men må også vurderes ud fra de politiske hensigter på området. Eksempelvis er udgangspunktet for offentlige sygehuse ikke markedet, men at opfylde borgernes behov for sundhedsydelser i overensstemmelse med sundhedspolitikken nationalt, regionalt og lokalt.

2.5.3 Regionsudvalget er enig med Kommissionen i, at begreberne ikke er statiske og derfor kan udvikle sig over tid. Der vil ligeledes være tjenesteydelser, som i et land opfattes som økonomisk, og samtidigt opfattes som ikke-økonomisk i et andet land.

2.5.4 Der er to alternativer til den uklarhed, der består i, at det ikke er muligt at foretage en udtømmende opregning af begreberne. Den ene er at udarbejde positivlister over de enkelte begreber. Det vil betyde en statisk retstilstand, der ikke kan tage højde for ændringer i forhold til de enkelte områder, nye områders opståen (f.eks. på it-infrastruktur-området) eller områder, der både kan være ikke-økonomiske og økonomiske afhængigt af den givne situation.

2.5.5 Det andet alternativ er at opgive sondringen mellem de to begreber. Dette er imidlertid ikke en farbar vej, da sondringen har store konsekvenser for, hvorledes Traktatens regler finder anvendelse. De ikke-økonomiske tjenesteydelser er ikke omfattet af Traktatens Indre Markedsregler, konkurrenceregler og statsstøtteregler, og kan derved siges at have en slags særstatus. En samlet regulering af alle almennyttige tjenesteydelser vil derfor betyde en forstærket regulering af disse områder i forhold til i dag.

2.5.6 Subsidiaritetsprincippet har sin stærkeste anvendelse netop på disse områder, hvor der er tale om levering af kerneydelser af stor betydning for Unionens borgere, og hvor frihedsgraderne i forhold til hvorledes dette sker fra land til land og internt i landene - hos den enkelte lokale og regionale myndighed - bør være den størst mulige.

2.5.7 Regionsudvalget finder derfor, at den juridiske uklarhed, der består omkring definitionerne, ikke kan afhjælpes ved positiv-liste eller ved at opgive sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske almennyttige tjenesteydelser. Hvis juridisk uklarhed skal kunne afhjælpes med regulering, forudsætter det, at der er enkle svar på de spørgsmål, der rejses, hvilket ikke er tilfældet på dette meget komplekse område. Ny regulering om definitionerne vil derfor kun rejse nye spørgsmål.

2.5.8 Regionsudvalget finder derfor, at det bør fastholdes, således som det fremgår af Kommissionens oprindelige meddelelse på området, at den nærmere afgrænsning af begreberne ligger indenfor medlemsstaternes kompetence i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

2.6 Udveksling af bedste praksis og benchmarking

2.6.1 Bør der etableres en bedre procedure for udveksling af bedste praksis og benchmarking vedrørende spørgsmål om tilrettelæggelsen af forsyningspligtydelser i hele Unionen? Hvem skal inddrages, og hvilke sektorer skal det omfatte?

2.6.2 Som Kommissionen selv er inde på i grønbogen, er der stor forskel på, hvad der kendetegner forsyningspligtydelser i Unionen. Derfor mener Regionsudvalget, at det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at fastsætte generelle procedurer for udveksling og benchmarking af bedste praksis. Dette bør dog ikke afholde Kommissionen, medlemsstaterne samt regionale og lokale myndigheder fra at overveje, hvorledes udveksling af bedste praksis og benchmarking på sektorniveau kan bidrage til systematiske kvalitetsforbedringer. Det er dog vigtigt, at benchmarking bruges rigtigt som inspiration og til at lære af de bedste.

2.6.3 I forhold til hvem der eventuelt bør inddrages i konsultationsproceduren omkring udveksling og benchmarking af bedste praksis, henleder Regionsudvalget Kommissionen på de retningslinjer, som fremkom i Hvidbogen om retningslinjerne for nye styreformer i EU. Her fastslås det, at Kommissionen anerkender, at de lokale og regionale myndigheder indtager en særskilt rolle i forhold til konsultationsproceduren, således at der sikres et stærkere samspil med de lokale og regionale myndigheder og Unionen.

2.7 Finansiering af forsyningspligtydelser, herunder statsstøtte

2.7.1 Anvendelse af forskellige finansieringsformer inden for forskellige sektorer illustrerer meget godt, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt eller nødvendigt at lave fælles lovgivning om en bestemt finansieringsmetode på tværs af sektorer.

2.7.2 Der er forskel på, hvordan markedet fungerer på forskellige forsyningsområder. El og gas er eksempler på markeder, der er under liberalisering på fællesskabsplan. Liberaliseringen indebærer, at udbydere skal benytte sig af almindelige private finansieringsformer, som alle andre aktører på et privat marked og muliggør, at der skabes konkurrence på tværs af landegrænser.

2.7.3 En liberalisering af områder som vand, spildevand, affald og varme diskuteres også, men er mere kompliceret, fordi de infrastrukturelt ikke ligner energisektoren. F.eks. kan el transporteres over store afstande/landegrænser, mens varme og vand ikke flyder i større nationale/internationale forbundne net. Der ligger altså en naturlig begrænsning for at sælge varmen og vandet på et større marked. I mange lande organiseres og drives disse tjenesteydelser derfor af lokale eller regionale myndigheder med en høj grad eller 100 procent brugerfinansiering og en eller anden form for solidarisk prisfastsættelse f.eks. således, at alle borgere får samme tilbud, uanset hvor de bor (by/land).

2.7.4 Transportsektoren er et eksempel på en sektor, hvor der gives offentlige tilskud til store infrastrukturinvesteringer som veje, broer mv. Der gives også driftstilskud til offentlig transport, idet driften ikke kan løbe rundt uden tilskud. Transportsektoren er karakteriseret ved, at der er tale om så store investeringer og driftsudgifter, at brugerfinansiering ikke er tilstrækkelig. Det er nødvendigt med tilskud for at gøre transportpriserne rimelige.

2.7.5 På baggrund af disse eksempler er det Regionsudvalgets vurdering, at de enkelte sektorer er så forskellige på en række væsentlige parametre (organisation, ejerskab, varens geografiske afhængighed, beslutningsstruktur i sektoren), at det ikke vil være hensigtsmæssigt med fælles EU-regler om finansiering på tværs af sektorer.

2.8 Afsluttende bemærkninger

2.8.1 Regionsudvalgets finder, at diskussionen om fremtidens forsyningspligtydelser er af central betydning for velfærden og samfundsudviklingen i EU. Regionsudvalget har med denne udtalelse ønsket at synliggøre behovet for en traktatændring, der sikrer en mere ligelig balance mellem konkurrencehensyn, generelle samfundshensyn og hensynet til den enkelte borger.

2.8.2 Endvidere har Regionsudvalgets ønsket at påpege nogle af de muligheder og begrænsninger, som den nuværende traktat giver for udarbejdelsen af et rammedirektiv om forsyningspligtydelser. Det er på baggrund heraf Regionsudvalgets vurdering, at en endelig stillingtagen til spørgsmålet om et rammedirektiv må afvente den kommende forfatningstraktat.

2.8.3 Afslutningsvis skal Regionsudvalget opfordre Kommissionen til at indgå i en indgående og systematisk dialog med Regionsudvalget og de nationale kommuneforeninger om lokale og regionale myndigheders erfaringer med organisering og drift af forsyningspligtydelser. Erfaringsopsamlingen er

en vigtig forudsætning for en nuanceret og afbalanceret debat om, hvorledes opgaven med at levere almennyttige tjenesteydelser løses bedst muligt.

Bruxelles,

Albert Bore
Formand for Regionsudvalget

Vincenzo Falcone
Generalsekretær for Regionsudvalget

*

*

*

NB: Begrundelse på de følgende sider.

BEGRUNDELSE

Resume af Grønbogen om forsyningspligtydelser i Europa

I Kommissionens Grønbog om forsyningspligtydelser diskuteres rækkevidden af fællesskabets indsats på området forsyningspligtydelser. Desuden beskrives en række elementer til en eventuel fælles definition af tjenester af almen økonomisk interesse på grundlag af den nuværende sektorspecifikke lovgivning. Samtidig drøftes spørgsmålene om, hvordan forsyningspligtydelser tilrettelægges, finansieres og evalueres; og endelig behandles spørgsmålet om den internationale dimension af forsyningspligtydelser.

Målet med Grønbogen om forsyningspligtydelser i Europa er at skabe et fælles grundlag for en fælles tilgang til, "hvordan der fremover sikres effektive forsyningspligtydelser af høj kvalitet".

I grønbogen fremlægger Kommissionen en række spørgsmål til diskussion.

Spørgsmålene omhandler:

- Hvilken form for subsidier
- Sektorspecifik lovgivning og overordnede juridiske rammer
- Økonomiske og ikke-økonomiske tjenester
- Et fælles sæt forpligtelser
- Yderligere specifikke forpligtelser
- Definition af forpligtelser og valg af organisation
- Finansiering
- Evaluering
- Handelspolitik
- Udviklingssamarbejde

Baggrundsoplysninger vedr. Grønbogen om forsyningspligtydelser i Europa

I 1996 udsendte Kommissionen deres første meddelelse om almennyttige tjenesteydelser.

I overensstemmelse med ønsket fra Det Europæiske Råds møde i Nice den 7.-9. december 2000 forelagde Kommissionen efterfølgende en rapport om forsyningspligtydelser for Det Europæiske Råd i Laeken. I rapporten gjorde Kommissionen opmærksom på, at den havde til hensigt at "undersøge forslaget om, at de principper om forsyningspligtydelser, der er forudsat i traktatens artikel 16, bør konsolideres og præciseres i et rammedirektiv".

Som opfølgning på Det Europæiske Råds møder i Laeken i 2001 blev det besluttet, at Kommissionen skulle udarbejde en grønbog om forsyningspligtydelser. Grønbogen skulle give Kommissionen et grundlag for at undersøge spørgsmålet om et forslag til et rammedirektiv, men også til mere

indgående at belyse EU's rolle, når det drejer sig om at sikre tjenesteydelser af høj kvalitet, som har almen interesse for forbrugerne og virksomhederne i Europa.

På Det Europæiske Råds møde i Barcelona den 15.-16. marts 2002 blev Kommissionen opfordret til "at fortsætte sin undersøgelse med henblik på at konsolidere og specificere de principper om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der ligger til grund for traktatens artikel 16, i et forslag til rammedirektiv, idet de forskellige berørte sektors særlige karakteristika dog respekteres, og der tages hensyn til traktatens artikel 86".

Regionsudvalgets hidtidige holdninger og henstillinger vedrørende forsyningspligtydelser

Regionsudvalgets seneste udtalelse om dette emne blev vedtaget i september 2001 som reaktion Kommissionens meddelelse om Forsyningspligtydelser i Europa af 19.1.2001.

Det understreges i udtalelsen, at forsyningspligtydelser indgår i den europæiske samfundsmodel, og at de spiller en vigtig rolle for konkretiseringen af EU's målsætninger. Regionsudvalget vurderede på det tidspunkt, at den fremlagte definition på forsyningspligtydelser ikke var særlig klar, og understregede, at meddelelsen ikke tilvejebragte den nødvendige retssikkerhed.

I Regionsudvalgets udtalelse blev subsidiaritetsprincippet fremhævet, ligesom man understregede det ansvar, som tilkommer offentlige myndigheder på alle samfundsniveauer med hensyn til sikring af forsyningspligtydelser af høj kvalitet.

I Regionsudvalgets udtalelse slås der til lyd for, at der på traktatniveau fastlægges fælles værdier og principper, som skal ligge til grund for forsyningspligtydelser i Den Europæiske Union, således at man råder over en fælles referenceramme i dette spørgsmål på EU-plan.

Desuden henstiller Regionsudvalget i udtalelsen, at man ud over at indføre juridisk anerkendelse af forsyningspligtydelsernes opgaver i traktaten også udformer en fælles referenceramme, der kan fungere som rettesnor for forsyningspligtydelser inden for EU.

I Regionsudvalgets udtalelse gives der desuden udtryk for, at alle berørte myndigheder inden for EU fokuserer på almennyttige tjenesteydelser med henblik på at sikre en bedre kvalitet i de tilbudte ydelser, større effektivitet i driften samt en garanti for brugerbeskyttelse. Endelig går Regionsudvalget i udtalelsen ind for, at der udarbejdes fælles referencer vedrørende: kvaliteten af de leverede ydelser, finansieringen af tjenesteydelserne, administrativ og finansiell gennemsigtighed samt evaluering af tjenesteydelserne samt brugerkontrol.

Til anden "mini-rundbordsdiskussion" den 13. juni 2003 i underudvalget for Økonomisk Politik og Social- og Arbejdsmarkedspolitik blev bl.a. spørgsmål om forsyningspligtydelser af økonomisk - ikke økonomisk karakter, rammedirektiv kontra ikke rammedirektiv, subsidiaritetsprincippet og statsstøtte (offentlig støtte) diskuteret. _____