

Vandområdet
J.nr. 405-0004
Ref. SPe/Helie
Den 9. maj 2008

Den danske regerings svar på Europa-Kommissionens åbningsskrivelse (2007/2235), hvori Kommissionen kritiserer oversættelsen af definitionen "forsyningspligtydelse" i den danske udgave af direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, hvori Kommissionen kritiserer indholdet af den økonomiske analyse efter direktivets artikel 5, og hvori Kommissionen kritiserer fortolkningen af definitionen "forsyningspligtydelse" ("water services").

Under henvisning til regeringens svar af 29. februar 2008 på ovennævnte åbningsskrivelse fremsendes i fortsættelse heraf svar på de resterende spørgsmål.

Spørgsmålet om oversættelsen af definitionen "forsyningspligtydelse" i den danske udgave af vandrammedirektivet

Kritikken

Kommissionen bemærker, at den i EU-tidende offentliggjorte danske udgave af vandrammedirektivet synes at være misvisende, idet den henviser til en forpligtelse af generel almen interesse, mens andre sprogudgaver udtrykkeligt henviser til tjenesteydelser i forbindelse med anvendelse af vand.

Svar

Regeringen er enig i, at den danske udgave af vandrammedirektivet på dette punkt er misvisende.

Ordlyden i art. 2, nr. 38, bør ændres således:

"Tjenesteydelser vedrørende vand": alle tjenesteydelser, som for husholdninger, offentlige institutioner eller økonomiske aktiviteter af enhver art stiller følgende til rådighed:

- a) *indvinding, opmagasinering, oplagring og behandling af samt forsyning med overfladevand eller grundvand,*
- b) *anlæg til opsamling og rensning af spildevand med efterfølgende udledning til overfladevand.*

Tilsvarende ændringer bør foretages andre steder i den danske udgave, f.eks. i art. 2, nr. 39, og art. 9

Spørgsmålet om den økonomiske analyse

Kritikken

Kommissionen mener, at den økonomiske analyse, som Danmark i henhold til artikel 5 afleverede i 2005, ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger.

Svar

Regeringen tager kritikken delvist til efterretning, idet regeringen erkender, at den økonomiske analyse hensigtsmæssigt kunne have medtaget flere oplysninger om de beregninger mv. som har lig-

get til grund for Danmarks gennemførelse af princippet om omkostningsdækning ved vandforsyning og spildevandsrensning. Som allerede nævnt i regeringens svar af 29. februar 2008 vil regeringen kontakte Kommissionen med henblik på en drøftelse af dette spørgsmål. Regeringen er ikke enig i, at den økonomiske analyse skulle have indeholdt oplysninger, der gør det muligt at foretage beregninger vedrørende omkostningsdækning for andre vandanvendelser, jf. besvarelsen af spørgsmålet om "forsyningspligtydelse" ("*water services*") herunder.

Spørgsmålet om "forsyningspligtydelse" ("*water services*")

Kritikken

Kommissionen mener, at definitionen i artikel 2, nr. 38, "forsyningspligtydelse" ("*water services*"), ud over at definere former for intervention i naturlige hydrologiske forhold, der tager sigte på at levere drikkevand og vand til industrien og landbruget, også vedrører opmagasinering og oplagring med det formål at opfylde behov i forbindelse med andre anvendelser såsom vandkraft, beskyttelse mod oversvømmelse og sejlads.

Svar

Kommissionens kritik synes at bero på en misforståelse. Den danske regering har nedenstående argumenter for at fastholde den hidtidige fortolkning.

1. Fortolkningsbidrag afledt af direktivets historiske udvikling

Kommissionens oprindelige forslag til vandrammedirektivet fra 1997¹ indeholdt følgende definitioner:

Artikel 2, nr. 33: "fuld omkostningsdækning": at brugeren gennem prisen eller gebyrer betaler følgende omkostningselementer ved enhver tjeneste, der ydes i forbindelse med anvendelsen af vandet:

- Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger*
- Kapitalvedligeholdelsesomkostninger*
- Kapitalomkostninger (betaling af hovedstol og renter), og*
- Hensættelse af reserver til fremtidige forbedringer og udvidelser.*

Vedrørende emnet omkostningsdækning, var forslaget ordlyd således:

Artikel 12: Betaling for anvendelsen af vand:

(1) Medlemsstaterne sørger senest år 2010 for, at alle omkostninger i forbindelse med vandforsyning² dækkes fuldt ud både globalt og af de enkelte økonomiske sektorer, mindst nedbrudt på husholdninger, industri og landbrug.

Dette viser klart, at Kommissionens oprindelige forslag for det første ikke indeholdt nogen eksplicit definition af *water services* og vandanvendelse, og for det andet antog en bred fortolkning af begrebet *service* (tjenesteydelse).

¹ COM/97/0049 ENDELIG – SYN 97/0067 (EF-tidende C 184 af 17. juni 1997, s. 20, ff)

² Der er her tale om en misvisende oversættelse i den danske udgave af forslaget. Formuleringen i den engelske tekst er "*services provided for water uses*", der kan oversættes "tjenester, der ydes i forbindelse med anvendelse af vand".

Medlemslandene kunne ikke tilslutte sig den foreslåede artikel 12. Den fælles holdning, som senere blev vedtaget af Rådet³, indeholdt en tydelig differentiering mellem *water services* og vandanvendelse med en beskrivelse af de to forskellige typer af *water services* (vandforsyning og rensning af spildevand) henholdsvis under punkt a og b i artikel 2, nr. 34:

Artikel 2, nr. 34: "Forsyningspligtydelser" (tjenesteydelser vedrørende vand) betyder:
a) *indvinding af, forsyning med og forbrug af overfladevand eller grundvand eller anvendelse af overfladevand eller grundvand i relation til enhver form for økonomisk aktivitet,*
b) *emission af forurenende stoffer til overfladevand og til anlæg til indsamling og rensning af spildevand med efterfølgende udledning til overfladevand."*

Artikel 2, nr. 35: "Vandanvendelse" betyder forsyningspligtydelser (tjenesteydelser vedrørende vand) sammen med enhver anden aktivitet som fastsat i henhold til artikel 5 og bilag II, som har en væsentlig indvirkning på vandets tilstand. Dette begreb gælder for artikel 1 og for den økonomiske analyse, der foretages i henhold til artikel 5 og bilag III, punkt b).

Senere forhandlinger med EU-parlamentet bevirkede, at der i den endelige definition til præcisering af den meget vage formulering "økonomisk aktivitet" anvendt i artikel 2, nr. 34, blev tilføjet vandforsyningsrelaterede elementer som "*opmagasinering* (opstemning, inddæmning), *oplagring, behandling*".

Denne udvikling til gunst for en snæver fortolkning af begrebet *service* blev bekræftet ved de senere diskussioner inden for rammerne af den fælles strategi for implementering af vandrammedirektivet (*Common Implementation Strategy*, CIS). CIS-arbejdsgruppen WATECO (*Water Framework Directive Economics*) udarbejdede (ikke-bindende) retningslinjer i form af guidance-dokumentet *Economics and the environment – the implementation challenge of the Water Framework Directive*, som vanddirektørkredsen tilsluttede sig i august 2002. I guidance-dokumentet tilstræbes det i mere konkrete termer at præcisere de noget modstridende formuleringer knyttet til den økonomiske analyse af vandanvendelse, og at identificere den begrebs- og tidsmæssige sammenhæng mellem de økonomiske elementer i direktivet og de dertil knyttede reguleringer.

Den økonomiske analyse, jf. direktivets artikel 5, refererer til *water services* og vandanvendelser. Begge begreber er søgt uddybet i guidance-dokumentet fra WATECO (side 73 og 74). Forud for forelæggelse af guidance-dokumentet for vanddirektørkredsen drøftede den såkaldte Strategic Co-ordination Group⁴ indgående fire muligheder⁵ for fortolkning af definitionen "*water services*" og besluttede her at fjerne enhver henvisning til "generering af elektricitet fra vandkraft, sejlads og forebyggelse af oversvømmelser", som WATECO havde inkluderet i det oprindelige udkast.

2. Fortolkningsbidrag på baggrund af direktivets ordlyd

Direktivets artikel 2, nr. 38, oplister under punkt a aktiviteter, som alle typisk anvendes i forbindelse med vandforsyning, mens punkt b angiver aktiviteter, som alle typisk relateres til spildevandsbehandling. Det viser klart, at det kun er disse to områder, som dækkes af begrebet *water services*;

³ Fælles holdning (EF) nr. 41/1999 af 22. oktober 1999 fastlagt af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EF-tidende C 343 af 30. november 1999, side 1 ff.)

⁴ *Strategic Co-ordination Group* varetager koordineringen af den fælles strategi for implementering af vandrammedirektivet.

⁵ *Note from WATECO to the Strategic Co-ordination Group* (15. april 2002).

ellers giver det ikke mening at opdele de forskellige aktiviteter i to punkter. Endvidere er de forskellige aktiviteter nævnt i hvert af de to punkter a og b forbundet med ordet "og" i stedet for ordet "eller". Fra dette kan udledes, at de individuelle aktiviteter, såsom "opmagasinering" (opstemning, inddæmning), ikke kan sættes ind i anden sammenhæng og her fortolkes som *water services*.

Selvom andre aktiviteter som levering af el fra vandkraftværker og mindskning af virkningerne af oversvømmelser kunne synes at være forbundet med nogle af aktiviteterne nævnt i direktivets artikel 2, nr. 38, er de opdelt mellem punkterne a og b, og der mangler nogle væsentlige aspekter:

- for at generere elektricitet fra vandkraft – en økonomisk aktivitet – i et vandkraftværk, opstemmer kraftværket vand, omdirigerer det til turbiner, hvor det anvendes til at drive turbinerne, og leder det derefter retur til vandløbet. Begrebet "indvinding" i direktivets artikel 2, nr. 38, er ikke anvendeligt i forbindelse med omdirigering af overfladevand, eftersom vandet ikke indvindes, men i stedet inddæles i flere vandstrømme, hvorved påvirkningen af vandløbene er anderledes end ved indvinding. I lighed hermed er udledning af vand tilbage til vandløbet ikke inkluderet under en anden aktivitet i opstillingen, da det ikke er spildevand, men vand, der udledes uændret til vandløbet, hvor direktivets artikel 2, nr. 38, pkt. b, eksplicit henviser til spildevand.
- med hensyn til foranstaltninger til mindskning af virkningerne af oversvømmelse, falder kun bassiner og reservoirer ind under begreberne "opmagasinering" (inddæmning) og "oplagring" af overfladevand i direktivets artikel 2, nr. 38, pkt. a. Andre hovedelementer vedrørende mindskning af virkningerne af oversvømmelse såsom digekonstruktioner og regnvands tilbageholdelse i jorden (såsom nedslivningsforanstaltninger) er ikke dækket af nogen af disse begreber. En midlertidig oversvømmelse af udpegede arealer for at tilbageholde vand er heller ikke i overensstemmelse med definitionen "oplagring".
- hvad angår udvidelse af vandforekomster til brug for sejlads, kan begrebet "opmagasinering" (opstemning, inddæmning), jf. direktivets artikel 2, nr. 38, punkt a, måske anvendes, forudsat at de relevante myndigheder opstemmer eller inddæmmer et vandområde med det ene formål at lette adgangen for sejlads. Normalt vil en sådan opstemning eller inddæmning dog kun være et mindre element i konstruktionen af infrastrukturer, som vil indgå i forbindelse med en udvidelse af en vandforekomst med det formål at gøre den brugbar til sejlads. Udvidelse af vandforekomster til brug for sejlads falder således kun sammen med *water services* i forhold til et enkelt, mindre element, og falder derfor klart uden for definitionen af *water services*.

Konklusionen må være, at ingen af disse områder er tilstrækkeligt dækket af aktiviteterne oplyst i direktivets artikel 2, nr. 38.

3. Systematiske fortolkningsbidrag

3.1 Begrebet "tjenesteydelser" i kontekst af EU-lovgivningen

For at være omfattet af begrebet *water services* (tjenesteydelser vedrørende vand), må en aktivitet for det første kunne beskrives som en tjenesteydelse, og for det andet må den opfylde de (tekniske) kriterier oplyst under punkterne a og b i direktivets artikel 2, nr. 38. Da direktivet ikke definerer begrebet tjenesteydelse, må en brugbar definition søges gennem en systematisk analyse af

anden primær eller sekundær EU-lovgivning. Artikel 4, nr. 1, i servicedirektivet⁶ indeholder følgende definition, som afgrænser EF-traktatens artikel 50:

Artikel 4, nr. 1: "tjenesteydelse": enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. traktatens artikel 50.

Heraf kan udledes, at følgende kriterier må opfyldes, for at en aktivitet kan betegnes som en tjenesteydelse:

- det skal være en økonomisk aktivitet (med den intention at skabe profit).
- der må være en identificerbar tjenesteyder, som leverer denne økonomiske aktivitet gennem selvstændig erhvervsvirksomhed.
- der må være en eller flere identificerbare tjenestemodtagere (kunder) af tjenesteydelsen, såsom private husholdninger, offentlige institutioner eller andre erhvervsudøvere.
- den givne aktivitet må leveres i bytte for en godtgørelse, dvs. der må i det mindste være mulighed for et kontraktforhold mellem tjenesteyder og tjenestemodtager, og den givne ydelse må være målelig (beregnelig).

Kun vandforsyning og spildevandsbehandling opfylder til fulde ovennævnte kriterier, da kun disse to aktiviteter har identificerbare tjenesteydere i et kontraktforhold med en række identificerbare tjenestemodtagere, hvorved et beregneligt gebyr kan opkræves i bytte for en specifik, kvantificerbar tjeneste.

Noget tilsvarende er ikke tilfældet for de andre aktiviteter, som Kommissionen har defineret som *water services*, da disse ikke er økonomiske aktiviteter, da det offentlige stiller disse tjenester til rådighed for offentligheden og ikke til individuelt identificerbare kunder. Det gælder for alle foranstaltninger til mindskning af virkningerne af oversvømmelser (risikobegrænsning) såvel som for foranstaltninger i relation til konstruktion og vedligeholdelse af infrastrukturer til transport (her sejlru-ter).

Infrastrukturforanstaltninger rettet mod flere forskellige formål (f.eks. opstemning eller inddæmning til brug for sejlads og produktion af vandkraft) opfylder ikke kriterierne for en tjenesteydelses målelighed/fordelighed, og derfor kan disse foranstaltninger heller ikke systematisk betegnes som tjenesteydelser. Med hensyn til mindskning af virkningerne af oversvømmelser er det desuden ikke muligt at identificere et "fælles marked", som kan skades, hvis foranstaltningerne til mindskning af virkningerne af oversvømmelser ikke er dækket af begrebet *water services*.

3.2 Sondringen i direktivet mellem "water services" og "vandanvendelse"

Endnu et systematisk argument imod en bredere fortolkning af begrebet *water services* er det faktum, at en sådan fortolkning ville modvirke den bevidste sondring i direktivets artikel 2, nr. 38 og nr. 39, mellem *water services* og vandanvendelser. Med henvisning til betragtningerne i afsnit 2, ville betydningen af begrebet *water services* uden tvivl gøre indgreb i området for vandanvendelser, hvis Kommissionen har ret i sin antagelse, at artikel 2, nr. 38, punkt a, "foruden at omfatte former for intervention i naturlige hydrologiske forhold, der tager sigte på, at levere drikkevand og vand til industrien og landbruget, omfatter (...) opmagasinering og oplagring med det formål at opfylde behov i forbindelse med andre anvendelser, såsom vandkraft, beskyttelse mod oversvømmelse og sejlads". Dette argument vil bevirke, at "vandanvendelser" ikke har et selvstændigt indhold/formål.

⁶ Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EU-tidende L 376 af 27. december 2006, side 36 ff.)

3.3 "Water services" og oversvømmelsesdirektivet

Af hensyn til direktivets juridiske grundlag (artikel 175, stk. 1, i EF-traktaten) valgte lovgiver ikke at inkludere regulering af vandmængden, især mindskning af virkningerne af oversvømmelse, inden for direktivets formål. I 2007 blev dette område reguleret ved et selvstændigt direktiv (2007/60/EC)⁷. Dette direktiv indeholder en række forpligtelser for medlemslandene i relation til styring af oversvømmelsesrisiko, navnlig nationale foranstaltninger til mindskning af virkningerne af oversvømmelse.

I erkendelse af den manglende enighed om at medtage foranstaltninger til mindskning af virkningerne af oversvømmelse som *water services* i vandrammedirektivet, har oversvømmelsesdirektivet imidlertid undladt at medtage bestemmelser, som karakteriserer foranstaltninger til mindskning af virkningerne af oversvømmelse eller dele heraf (såsom inddæmning af vand) som "*water services*", selv om gennemførelsen af sådanne foranstaltninger med omkostningsdækning ville have udgjort et passende regulerende forvaltningsredskab, hvis lovgiver havde ønsket at introducere det.

Skønt oversvømmelsesdirektivets betragtning 19 generelt refererer til vandrammedirektivets artikel 9 og nævner udgifter og fordele ved foranstaltninger til styring af oversvømmelsesrisikoen som relevante aspekter ved risikostyringsplaner for oversvømmelser, indeholder det ingen forpligtelse til at sikre omkostningsdækning for bestemte kategorier af foranstaltninger ved at udskrive gebyr, bidrag eller regning. Tilsvarende indeholder oversvømmelsesdirektivet intetsteds begreberne *services* eller *water services*.

4. Formålsfortolkning

4.1. Betydningen af vandrammedirektivets artikel 9

Kommissionen forklarer, at den brede betydning af begrebet *water services* navnlig er forbundet med bestemmelserne i direktivets artikel 9, da "en snæver betydning vil medføre en begrænsning af det bidrag, som prissætningspolitikken, der henvises til i artikel 9, kan yde til opfyldelse af direktivets miljømål". Denne fortolkning er unøjagtig. I henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, "(skal) medlemslandene (tage) hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med (*water services*) (...) skal dækkes (...), og navnlig i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler". Formuleringen "tage hensyn til" giver medlemslandene en vis grad af skønsmæssig frihed med hensyn til spørgsmålet om omkostningsdækning for *water services* og følgelig med hensyn til den lovmæssige gennemførelse af bestemmelserne i denne artikel.

De yderligere bestemmelser i direktivets artikel 9, stk. 1, 3. punktum, klarlægger også, at princippet om omkostningsdækning ikke, som fremhævet af Kommissionen, skal forstås absolut, da medlemsstaterne "i den forbindelse (kan) tage hensyn til omkostningsdækningens sociale og økonomiske følger samt til de geografiske og klimatiske forhold i den eller de berørte regioner".

4.2. Formålet med vandrammedirektivet

Ved fortolkning af begrebet *water services* skal direktivets formål tages i betragtning. Direktivet har som mål at sikre god tilstand i vandforekomsterne, og formålet med direktivet er således udelukkende beskyttelse af vandmiljøet. Den økonomiske analyse og bestemmelserne i direktivets artikel

⁷ Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser (EU-tidende L 288 af 6. november 2007, side 27 ff.).

9 vedrørende omkostningsdækning af tjenesteydelser i forbindelse med anvendelse af vand spiller kun en underordnet rolle som midler eller redskaber til opfyldelse af målet om "god tilstand" for overfladevand og grundvand. Ifølge definitionen i direktivets artikel 2, nr. 38, må det være afgørende, at vandforekomster og her specielt vand gennem visse ændringer eller behandlinger stilles til rådighed for tjenester som ydes til husholdninger, offentlige institutioner og økonomiske aktiviteter. Set fra den vinkel er mindskning af virkningerne af oversvømmelse definitivt udelukket, fordi formålet hermed er at afværge risici forvoldt af vand snarere end at gøre det muligt, at vandforekomster og vand stilles til rådighed for at yde en økonomisk tjeneste.

En fortolkning, der bygger på direktivets formål gør det ikke nødvendigt at overveje andre områder end spildevandsbehandling og vandforsyning som *water services*. Direktivets mål kan opfyldes uden en omkostningsanalyse for aktiviteter som frembringelse af elektricitet ved vandkraft eller udvidelse af vandområder til brug for sejlads. Såfremt disse økonomiske områder er forbundet med betydende aktiviteter i vandsystemet og af den grund er relevante for opfyldelse af de konkrete mål, er det nødvendigt at opgøre deres påvirkning af vandmiljøet objektivt og detaljeret som en del af den økonomiske analyse af vandanvendelsen. Ved beslutning om iværksættelse af foranstaltninger må miljø- og ressourceomkostninger forbundet med vandanvendelsen tages i betragtning, når det har betydning for hvilke foranstaltninger der vælges. Hvis direktivets mål ikke nås af økonomiske årsager, skal dette begrundes. Ingen yderligere omkostningsdækningsanalyser er nødvendige for sådan en analyse.

Ligeledes er det uklart, hvorfor rækkevidden af "*water services*" skulle udvides til at inkludere andre vandanvendelser. Havde lovgiver ønsket at foreskrive omkostningsdækning for alle vandanvendelser, kunne de have forankret dette eksplicit i vandrammedirektivet. Dette skete imidlertid ikke, da intentionen var at fokusere på de vigtigste tjenesteydelser og at reducere påvirkningen fra anden anvendelse ved hjælp af omkostningseffektive foranstaltninger. At medlemsstaterne efterfølgende skulle forpligte sig til en given mekanisme (omkostningsdækning for alle anvendelser) for at opnå god tilstand i vandforekomsterne, sådan som Kommissionen nu ønsker det gennemført, ville være i strid med direktivets virkemåde, som eksplicit indrømmer medlemslandene en skønsmæssig frihed til at vælge passende foranstaltninger.

4.3. Ingen forstyrrelse af det fælles marked

Rent bortset fra, at vandrammedirektivet i overensstemmelse med dets underliggende juridiske fundament er et miljøbeskyttelsesdirektiv og ikke en regulering af det indre marked, ses der ikke at være grundlag for Kommissionens påstand om, at det fælles marked forstyrres, hvis ikke mindskning af virkningerne af oversvømmelse samt sejlads og vandkraftværker omfattes af omkostningsdækningen. I mange tilfælde (såsom mindskning af virkningerne af oversvømmelse) er der end ikke et potentielt marked, som giver mulighed for, at der kan opstå konkurrence. Vedrørende spørgsmålet om tjenesteydelser inden for det fælles marked, henvises til argumenterne under punkt 3.1.

Skulle udvalgte risikobegrænsende foranstaltninger (såsom mindskning af virkningerne af oversvømmelse) eller infrastrukturforanstaltninger (f.eks. i relation til sejlads eller vedvarende energi-produktion) være stillet til rådighed uden omkostningsdækning af hensyn til den offentlige velfærd for i stedet at være finansieret enten helt eller delvist af skatteyderne, giver dette ikke anledning til en uretmæssig konkurrenceforstyrrelse, som vandrammedirektivet skal forebygge.