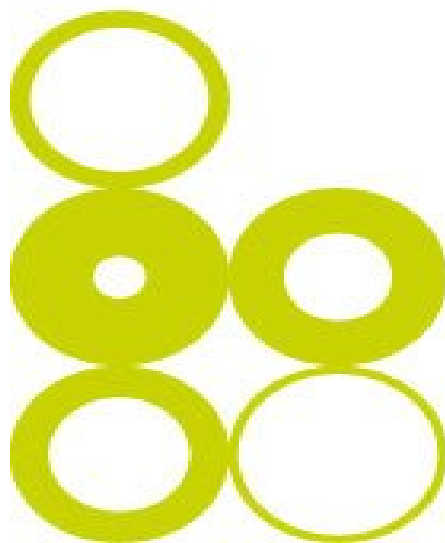


EU på den regionale dagsorden

En analyse af EU's påvirkning af dagsordenen i de danske regioner

**DANSKE
REGIONER**



Danske Regioner

Januar 2011



Indholdsfortegnelse

1. SAMMENFATNING	3
2. INDLEDNING.....	4
2.1. HVAD MENES DER MED PÅVIRKNING?	5
2.2. UDVÆLGELSE AF DAGSORDENER OG ANALYSEMETODE	6
3. EU'S PÅVIRKNING AF DEN REGIONALE DAGSORDEN	9
3.1. RETSLIG PÅVIRKNING	10
3.1.1. EU's konkurrenceregler.....	10
3.1.2. Energieffektivitet og miljøpåvirkning.....	12
3.1.3. EU's grundlæggende rettigheder – ligestilling	13
3.2. POLITISK/KULTUREL PÅVIRKNING	14
3.2.1. Regional udvikling	14
3.2.2. Uddannelse	15
3.2.3. Folkesundhed - forebyggelse og psykiatri.....	15
3.2.4. Energi og klima.....	16
3.2.5. Informationsteknologi, forskning og transport	17
4. KONKLUSION	17
5. LITTERATURLISTE.....	20
6. OVERSIGT OVER DAGSORDENER	21

*Analyse udarbejdet af
Stagiaire - Sanne Bjeldbak Olsen
Danske Regioners Bruxelles-kontor*

1. Sammenfatning

Denne analyse undersøger EU's påvirkning af dagsordenen i de fem danske regioner. Dette emne er før blevet analyseret i henholdsvis en svensk og en norsk kontekst, og formålet med analysen er at lave en mindre undersøgelse med danske tal. Dette gøres for at bedømme om de svenske konklusioner kan overføres på danske forhold.

Analysen har først og fremmest et kvantitativt mål: at finde ud af hvor stor en procentdel af en gennemsnitlig regionsrådsdagsorden, som er påvirket af EU. Derudover ser analysen også på hvordan og på hvilke områder regionerne er påvirket. Dette gøres gennem en analyse af ti dagsordener, to fra hver af de fem regioner, jævnt fordelt hen over året 2009.

Konklusionen på analysen er, at 53 procent af en gennemsnitlig regionsrådsdagsorden er påvirket af EU. Dette er meget tæt på den svenske analyses resultat på ca. 50 procent, hvilket betyder at man med rimelighed kan overføre de svenske konklusioner.

Påvirkningen er defineret som de initiativer, som EU igangsætter for at få indflydelse på medlemsstaternes handlinger, og den kan opdeles i to kategorier. Retslig påvirkning er den påvirkning, som sker gennem bindende lovgivning, mens politisk/kulturel påvirkning sker gennem ikke-bindende værktøjer, som f.eks. den åbne koordinationsmetode, fælles målsætninger og muligheder for at søge støtte. Hver af disse kategorier udgør ca. halvdelen af den samlede påvirkning fra EU.

Analysen viser, at EU's regler om offentlige udbud og regler om energieffektivitet og miljøpåvirkning i høj grad påvirker regionerne retsligt. Det skyldes, at disse regler påvirker alle de mange beslutninger, som regionerne tager om bl.a. offentlige udbud, nybyggeri og renovation. Derudover er regionerne bundet af regler om statsstøtte og EU's grundlæggende rettigheder, hvilket f.eks. påvirker punkter om garanti for lån og ligestillingsstrategier.

I den politisk/kulturelle kategori blev syv forskellige områder gennemgået. Mest på dagsordenen var regional udvikling, som påvirkes på grund af regionernes mulighed for at søge støtte gennem

EU-fonde, bl.a. til grænseoverskridende projekter. De andre påvirkede områder var uddannelse, folkesundhed, energi og klima, informationsteknologi, transport og forskning. Disse områder påvirkes primært gennem EU-målsætninger, men også gennem muligheder for at søge støtte.

Ikke alle regionale spørgsmål, som påvirkes af EU, dukker op som punkter på den regionale dagsorden. Det betyder bl.a. at EU's regler på det arbejdsretlige område ikke er med i analysen, selvom det er et område, som fylder rigtig meget hos regionerne.

I fremtiden vil påvirkningen fra EU givetvis blive endnu større, da EU overordnet går mod mere og mere samarbejde. Allerede fra 2011 kommer der en del forslag fra EU, som kommer til at påvirke regionerne i høj grad. Det drejer sig bl.a. om forslaget angående grænseoverskridende sundhedsydelser, men også forslag om højere energieffektivitet og ikke mindst revisionen af direktivet om arbejdstid.

2. Indledning

I den danske debat hører man ofte EU beskrevet som en størrelse, som er langt væk fra Danmark og dansk politik, men i realiteten påvirker EU i høj grad de fleste danske offentlige myndigheder. De fem danske regioner er ingen undtagelse. Det kan være svært at forestille sig, at EU har indflydelse på anlæggelsen af et nyt sygehus i Region Midtjylland, men det er ikke desto mindre tilfældet. Det skyldes, at bl.a. EU's lovgivning om udbud og energieffektive bygninger er blevet implementeret i dansk lovgivning, og dermed er noget som regionerne må forholde sig til, i samme grad som hvis reglerne kom fra Folketinget.

Men præcis i hvor høj grad er regionerne påvirket og hvordan og på hvilke områder kommer denne påvirkning til udtryk? Disse spørgsmål har tidligere været undersøgt af henholdsvis Sveriges Kommuner og Landsting¹ og Norsk institut for by- og regionforskning, efter anmodning af KS, den norske kommuneunion². Begge analyser har taget udgangspunkt i svenske og norske kommuner og landsting/fylkeskommuner og gennemgår dagsordener fra disse, for at bedømme i hvor høj grad

¹ SKL 2010

² Indset og Hovik 2008

en gennemsnitlig dagsorden er påvirket af EU. Den svenske analyse gennemgår dagsordener fra syv landsting og en region, og konkluderer at ca. 50 procent af en dagsorden er påvirket, mens den norske gennemgår fra i alt 20 kommuner og fylkeskommuner, og konkluderer at 73 procent af en dagsorden er påvirket.

Formålet med denne analyse er at lave en mindre udgave af den svenske analyse med henblik på at bedømme om resultaterne ligner hinanden, og dermed hvorvidt det er muligt at overføre de svenske konklusioner til danske forhold. Det svenske og danske regionalstyre ligner hinanden så meget, at det er oplagt at søge inspiration her. Det er derimod ikke muligt at sammenligne med den norske analyse, da den ikke adskiller mellem kommuner og regioner, men analysen er blevet brugt som baggrundsmateriale. Analysen bygger dermed på den metode og analysestrategi, som de to andre analyser helt overordnet har til fælles, og det konkrete spørgsmål som analysen ønsker at besvare er: *Hvor stor en andel af regionsråds dagsordener er påvirket af EU?*

Sigtet med analysen er både kvantitativt og kvalitativt. Først og fremmest søger analysen at komme med et konkret tal for hvor stor en procentdel af regionsrådenes dagsordener, som er påvirket, men forsøger også at komme med en kvalitativ forklaring af, hvordan og på hvilke områder EU påvirker regionerne.

2.1. Hvad menes der med påvirkning?

Påvirkning er et bredt begreb med mange forskellige betydninger. Den traditionelle opfattelse af påvirkning er, at A får B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort, f.eks. gennem bindende lovgivning. Men påvirkning kan også bestå i at få B til at afstå fra at gøre noget, eller endda at få B til at ændre holdning eller tankegang. Det betyder, at man ikke nødvendigvis kan se, om der er sket en påvirkning, og hvad eller hvem der i første instans har påvirket. Altså kan det være meget svært at måle påvirkning.

I denne analyse defineres påvirkning fra EU meget konkret, nemlig som den samlede mængde af initiativer, som EU igangsætter for at få indflydelse på medlemsstaternes handlinger. Denne påvirkning kan ske direkte gennem bindende lovgivning, men den kan også ske indirekte, på

områder hvor EU ikke har beføjelse til at lave lovgivning. På dette område kan de så i stedet forsøge f.eks. at skabe samarbejde mellem medlemsstaterne ud fra EU-målsætninger, i håbet om at det vil skabe en fælles forståelsesramme.

Den første kategori kaldes i denne undersøgelse for 'retslig påvirkning' og dækker over direktiver og forordninger fra EU. Den anden kaldes 'politisk/kulturel påvirkning' og dækker over alle de tiltag fra EU, som ikke er bindende for medlemsstaterne, bl.a. målsætninger, meddelelser, den åbne koordinationsmetode og regler for fondsstøtte. Det er klart, at det kan være svært at adskille de to grupper af påvirkning, specielt da mange punkter på regionsrådsdagsordener både dækker over emner, som er retsligt påvirket og politisk/kulturelt påvirket, men de er blevet taget med, da de giver et bedre billede af, ikke bare hvor meget EU påvirker regionerne, men også på hvilken måde.

Her skal det understreges, at analysen altså bedømmer påvirkning af regionerne ud fra, om EU har lavet initiativer på de områder, som regionerne arbejder med, men ikke har til formål at undersøge, i hvilken udstrækning disse initiativer reelt har haft en effekt.

Denne forståelse af påvirkning er valgt som udgangspunkt, fordi den på én gang er bred nok til at opfange de mange forskellige måder, hvorpå EU kan tænkes at påvirke regionerne, men også fordi den er konkret nok til at kunne bruges i en analyse af regionernes dagsordener.

2.2. Udvalgelse af dagsordener og analysemetode

For at bedømme hvor stor en andel af regionsrådsdagsordener, som er påvirket af EU, er ti dagsordener, repræsentativt udvalgt med hensyn til tid og sted, blevet gennemgået.

Alle dagsordener er fra 2009, sådan at analysen tager udgangspunkt i et helt år, samtidig med, at det mest aktuelle materiale er blevet analyseret. Alle fem regioner er repræsenteret med to dagsordener hver, jævnt fordelt hen over året, og i alt er der 245 punkter.

Analysen af dagsordenerne blev udført på følgende måde: Alle dagsordenerne blev gennemgået således, at hvert punkt på dagsordenen blev kategoriseret efter emne. Herefter blev det vurderet, om



EU har igangsat initiativer indenfor det konkrete emne, og om disse initiativer havde relevans for sagen.

Som eksempel kan nævnes et punkt om ansøgninger om tilskud til kulturelle aktiviteter, som Region Midtjylland havde på dagsordenen d. 29. april 2009. EU har igangsat initiativer på kulturområdet, så punktet kunne umiddelbart være påvirket, men da EU's kulturprogram handler om grænseoverskridende kultur, så er det blevet bedømt, at denne sag ikke var påvirket. Analysen forsøger altså at give et generelt billede af, på hvilke områder EU påvirker regionerne, uden at gå ind i alle de konkrete detaljer af en sag. Hvis punktet var påvirket, blev det derefter bedømt, om det primært var en retslig eller en politisk/kulturel påvirkning.

Undervejs i analysen blev det klart, at nogle typer af sager var svære at bedømme ved primært at kigge på hvilket emne, som sagen faldt ind under. Det skyldes blandt andet, at nogle punkter var meget overordnede eller primært handlede om processer. For at bedømme om punktet var påvirket besluttedes det, at hovedformålet med punktet skulle være påvirket, samt at punkter, der var procesorienterede, ikke var påvirket.

Det betyder f.eks., at selvom en generalplan for sundhed også omhandler psykiatriområdet, et område som EU har igangsat initiativer på, så er punktet om planen ikke påvirket, da det er beslutninger om sygehuse og lignende, som er det centrale i punktet. Derudover er procespunkter om f.eks. afrapportering og budgetomflytninger ikke påvirket. Sidst besluttedes det at udelukke diverse interne og administrative punkter fra analysen, f.eks. mødetekniske punkter, valg til forskellige poster og punkter om studieture. Nedenunder ses et eksempel på, hvordan analysen er udført.



Region	Emne	Påvirkning	Retslig	Pol./kult.	Form for påvirkning	Tema
Nordjylland	Organisering af jordemoderområdet i Region Nordjylland	Nej				
20-01-2009	Udviklingsplan for Sødisbakke 2008	Ja	X		Regler om offentlige udbud, regler om energieffektivitet	Udbud, byggeri.
	Godkendelse af forskningsstrategi for Region Nordjylland	Ja		X	EU's forskningsprogrammer	Forskning
	Godkendelse af Kvalitetspolitikken for sygehusområdet i Region Nordjylland	Nej				
	Anlægsbevilling på 4,0 mio. kr. til etablering af øre-, næse- og halsklinik samt forberedelse til lægeklinik i Behandlerhuset Nykøbing Mors.	Ja	X		Regler om offentlige udbud, regler om energieffektivitet	Udbud, byggeri
	Anmodning fra regionsrådsmedlem Marian Geller om optagelse af sag på Regionsrådets møde den 20. januar 2009	Nej				
	Ansøgning om at drive indtægtsdækket virksomhed i HR 2009-2012	Ja	X		Regler om statsstøtte	Konkurrenceregler

Én af ulemperne ved denne tilgang er, at ikke alle emner, som påvirkes af EU, dukker op på dagsordenen. EU's regler på det arbejdsretlige område har stor betydning for regionerne som arbejdsgivere, men det er oftest ikke et emne, som behandles i regionsrådet. Derudover vægter analysen ikke de forskellige punkter, hvilket betyder, at beslutningen om at bygge et nyt sygehus får samme status i analysen som beslutningen om at renovere et svømmebad på en institution.

Sidst, men ikke mindst, så afhænger analysen utrolig meget af, hvordan påvirkning defineres, og helt konkret af, at påvirkning i dette tilfælde er potentiel påvirkning. I mange tilfælde kan det sagtens tænkes, at regionen ikke har haft EU inde i overvejelserne, når de tager en beslutning, som analysen har bedømt er potentielt påvirket, men det betyder ikke, at EU ikke påvirker eller sætter rammerne for regionsrådets beslutning.

Når denne tilgang alligevel vælges skyldes det, at den giver et overordnet, aktuelt og letforståeligt billede af hvor stor en andel af en regionsrådsdagsorden, som er påvirket af EU. Derudover giver analysen mulighed for at bedømme hvilke af regionernes arbejdsområder, som er berørt af EU.

3. EU's påvirkning af den regionale dagsorden

Formålet med denne analyse er at finde ud af, hvor mange procent af et regionsrådsdagsorden, som er påvirket af EU, og konklusionen af analysen er, at 53 procent af en gennemsnitlig regionsrådsdagsorden er påvirket. Desværre siger et tal siger jo ikke meget i sig selv. Mindst lige så vigtigt er det at vide, hvordan EU påvirker regionerne og på hvilke områder. Gennem analysen af de ti dagsordener fra de fem regionsråd blev det klart, at påvirkning fra EU ikke er en entydig størrelse. Det skyldes, at EU både har mange forskellige instrumenter at påvirke med og har en meget bred flade af emner, som de laver initiativer indenfor.

I dette afsnit vil nogle af de regionale emner som EU påvirker blive gennemgået. Emnerne er opdelt i de to kategorier retslig påvirkning og politisk/kulturel påvirkning, alt efter om regionerne er påvirket gennem bindende lovgivning på området eller er påvirket gennem andre instrumenter. Først gennemgås de emner, som bliver påvirket retsligt, og bagefter ser analysen på de emner, som bliver påvirket politisk/kulturelt. I hvert afsnit forklares hvilke initiativer, som EU har igangsat på

området og hvordan de påvirker regionerne, eksemplificeret med konkrete sager fra analysen. Gennemgangen forsøger på ingen måde at være udtømmende, men skal ses som eksempel på, hvordan forskellige EU-initiativer påvirker regionerne.

3.1. Retslig påvirkning

Gennem EU er der blevet lavet en hel del regler, som påvirker regionerne ved at binde dem retsligt. Analysen viser, at lige over halvdelen af de påvirkede punkter påvirkes gennem bindende lovgivning. I det følgende vil bl.a. EU's konkurrenceregler, miljøregler omkring byggeri og EU's grundlæggende rettigheder blive gennemgået.

3.1.1. EU's konkurrenceregler

EU-samarbejdet hviler bl.a. på idéen om ét fælles indre marked, der dækker hele EU-området. For at realisere dette indre marked har EU opstillet en lang række regler, der bl.a. skal sikre, at medlemsstaterne ikke støtter deres egne virksomheder på bekostning af andre EU-virksomheder, støtter offentlige virksomheder på bekostning af private, og at der ikke er nogen barrierer for den fri handel med varer og tjenester. Dette regelsæt har stor betydning for regionernes virke, og det er da også dagsordenspunkter af denne art, som først og fremmest forklarer EU's retslige påvirkning af regionerne.

Alle områder er dog ikke dækket af disse EU-regler, idet såkaldte tjenester af almen økonomisk interesse er fritaget. Ifølge retspraksis, så er tjenester af almen økonomisk interesse 'al økonomisk aktivitet, som følger af at en virksomhed, offentlig eller privat, er underlagt samfundsmæssige forpligtelser'³. Definitionen dækker de fleste af de tjenester, som det offentlige tilbyder som en del af velfærdssamfundet, hvilket vil sige, at tjenester som bl.a. sundhedsvæsenet og kollektiv trafik falder her ind under.

Det er ikke helt klart, hvor grænsen for, hvad der er en tjeneste af almen økonomisk interesse går, men det er bl.a. klart, at 'opgaver og tjenester som offentlige organer udfører i eget regi er undtaget

³ Indset og Hovik 2008: 57, forfatters oversættelse

fra regelsættet'⁴. Hvis en region derimod vælger at tilbyde en tjeneste på markedsmæssige vilkår, så er den underlagt EU's konkurrenceregler. Inden for dette regelsæt er det så konkret to pakker af lovgivning som påvirker regionerne, nemlig regler om offentlige udbud og statsstøtte.

Offentlige udbud

EU's regler om offentlige udbud påvirker de fleste af de beslutninger, som regionerne tager om køb af varer og tjenester. De er sat i verden for at sikre, at store offentlige myndigheder, herunder regionerne, ikke bare kan tildele ordrer over et vist beløb til tilfældige virksomheder på baggrund af eksempelvis vane, men skal sende deres ordrer i EU-udbud, så alle europæiske virksomheder har en lige chance for at konkurrere om udbuddet.

Når regionerne skal købe en vare eller tjeneste, så har EU fastsat diverse tærskelværdier for, om de skal lægge ordren ud til EU-udbud. Om ordren falder over tærskelværdien eller ej har stor betydning for regionen, da de i så tilfælde skal følge EU-procedurer for udbuddet. F.eks. skal udbuddet lægges ud i en særlig database, så det nemmere kan findes af virksomheder fra resten af EU.

Umiddelbart skulle man altså mene, at de offentlige udbud, som ligger under tærskelværdien, *ikke* er påvirket af EU, men sådan er det ikke. Alle udbud skal nemlig overholde generelle regler angående det indre marked, regler som bl.a. kræver fuld gennemsigtighed over processen og forbud mod at diskriminere mod tilbud pga. nationalitet⁵. Desuden kan man sige, at reglerne påvirker regionerne på den måde, at de skal tage stilling til EU-reglerne hver gang, om så udbuddet ender over tærskelværdien eller ej. Af denne årsag bedømmes alle punkter om udbud som påvirket af EU.

Gennemgangen af dagsordenerne har givet rigtig mange eksempler på denne form for påvirkning, da mange af regionsrådenes beslutninger handler om f.eks. nybyggeri, renovering eller indkøb af varer. Alle slags udbud er repræsenteret, fra Region Midtjyllands beslutning om at godkende et projektforslag for udvidelse af strålekapacitet i Århus, som de selv nævner skal i EU-udbud, til Region Hovedstadens køb af tjenester i forbindelse med deres lederudviklingsprogram. Det er

⁴ Indset og Hovik 2008: 49, forfatters oversættelse

⁵ SKL 2010: 21

specielt interessant at bemærke, at disse regler i høj grad påvirker sundhedsområdet, et område som ellers ikke er underlagt så mange EU-regler. EU påvirker ikke, hvordan området skal styres og finansieres, men påvirker til gengæld i høj grad indkøb af varer og tjenester til f.eks. byggeri af nye sygehuse og til reovering af de gamle.

Regler om statsstøtte

En anden regelgruppe fra EU forsøger at sikre, at staten eller andre offentlige myndigheder ikke uretmæssigt forvrider konkurrencen ved at give forskellige former for støtte til bestemte virksomheder. At staten ikke har lov til at give direkte støtte til en virksomhed er klart, men staten har heller ikke lov til f.eks. at stille sig som garant for lån på favorable vilkår. De må heller ikke sælge grunde eller ejendomme under markedsprisen, og hvis de vil udbyde en tjeneste, skal det ske på markedsvilkår, så de ikke risikerer at skabe unfair konkurrence for private virksomheder. Igen er der selvfølgelig undtagelser, da EU tillader støtte til f.eks. forskning, beskæftigelsestiltag i udsatte regioner og miljøtiltag⁶.

Der var ikke mange eksempler på denne slags påvirkning i analysen, men nogen kan da nævnes. Først og fremmest var der et punkt på Region Nordjyllands dagsorden vedrørende uddannelsesafdelingens ansøgning om at drive indtægtsdækket virksomhed, da de gerne vil udbyde uddannelsesaktiviteter til andre regioner, kommuner eller lignende. Dette eksempel falder under denne gruppe, da de skal tage hensyn til EU's regler om ikke at forvride konkurrencen, når de udbyder en tjeneste, som også private firmaer udbyder. Et andet eksempel gælder Region Sjælland, som bliver bedt om at stille garanti for et lån til Regionstog A/S.

3.1.2. Energieffektivitet og miljøpåvirkning

Energieffektivitet og miljøpåvirkning er ligesom EU's konkurrenceregler et godt eksempel på regler, som ikke så meget påvirker regionernes indholdsmæssige beslutninger, men nærmere måden disse beslutninger føres ud i livet på.

⁶ Konsolideret udgave af traktaten om den europæiske unions funktionsmåde. Den europæiske unions tidende, C 83/47.(30.03.2010), artikel 107

Regionerne tager utrolig mange beslutninger om at bygge, ombygge eller renovere bygninger, og i den forbindelse er de bundet af EU's miljøregler om henholdsvis miljøpåvirkning og energieffektivitet. Gennem EU er det blevet besluttet, at regionerne skal lave en udredning af, hvilken betydning et nyt byggeprojekt kan få for miljøet. Hvilke projekter som kan få store nok konsekvenser til, at man skal lave en udredning, må bedømmes fra sag til sag, men det er i hvert fald klart, at de fleste omfattende planer vil kræve en udredning. Hvad angår energieffektivitet, så har EU vedtaget et direktiv⁷, som bl.a. kræver, at regionerne skal indføre regler, som kan sikre, at regionens bygninger bliver mest muligt energieffektive.

I analysen bedømmes alle punkter omhandlende byggeri eller renowing som påvirket af disse regler. Der var rigtig, rigtig mange punkter, men de fleste af dem faldt også ind under temaet om regler angående offentlige udbud, hvilket gør det svært at adskille, hvor meget disse to grupper påvirker hver især.

3.1.3. EU's grundlæggende rettigheder – ligestilling

Da Lissabontraktaten blev vedtaget i 2009 blev Chartret for Grundlæggende Rettigheder⁸ skrevet ind i traktaten og blev dermed juridisk bindende. Chartret samler dels de rettigheder, man allerede havde som EU-borger, men stadfæster også nye rettigheder. Det betyder, at EU fortsætter med at have et af verdens mest udvidede regelsæt omkring grundlæggende rettigheder. For regionerne betyder disse regler blandt andet, at de skal sikre, at der ikke sker diskrimination på regionale arbejdspladser, og, mere proaktivt, at alle generelt har lige muligheder, uden skelen til køn, etnicitet, religion, handicap osv.

Grundlæggende rettigheder er ikke noget, som fylder meget på regionernes dagsorden. I analysen fandtes tre eksempler på dagsordenspunkter, som faldt ind under denne kategori. Region Sjælland har en ligestillingsredegørelse på dagsordenen i november 2009, det samme har Region Hovedstaden i oktober, og Region Midtjylland kigger på at vedtage en mangfoldighedsindsats i maj.

⁷ Europaparlamentets og rådets direktiv 2002/91/EF af 16. december 2002 om bygningers energimæssige ydeevne

⁸ Den europæiske unions charter for grundlæggende rettigheder. 2010/C 83/02

3.2. Politisk/kulturel påvirkning

I dette afsnit gennemgås nogle forskelligartede områder, som har det til fælles, at EU ikke påvirker medlemsstaterne gennem bindende lovgivning, men i stedet forsøger at påvirke gennem bl.a. fælles målsætninger, muligheder for at søge støtte, frivilligt samarbejde og vidensdeling og generelt inspiration og gode råd. Analysen viser, at lige under 50 procent af de påvirkede sager er påvirket politisk/kulturelt, hvilket understøtter behovet for at se ud over gældende lovgivning, når man skal bedømme EU's påvirkning af regionerne. Kategorien dækker mange forskellige områder og forsøger på ingen måde at være udtømmende. I stedet præsenteres nogle eksempler på de områder, hvor regionerne er mest påvirkede.

3.2.1. Regional udvikling

Regional udvikling er en hovedprioritet for EU og selvfølgelig også for regionerne. Målet for EU er at skabe et sammenhængende Europa ved at sørge for, at der ikke er for stor økonomisk og social forskel på de forskellige europæiske regioner. Til det formål uddeler EU store mængder af penge gennem tre forskellige instrumenter; Den europæiske regionalfond, Den europæiske socialfond og Interregprogrammer. De fleste penge går til Europas mindre udviklede regioner, hovedsageligt i Østeuropa, gennem de såkaldte mål 1-midler, men regionerne i Danmark har også mulighed for at søge de såkaldte mål 2-midler, f.eks. til beskæftigelsestiltag eller grænseoverskridende projekter.

Påvirkningen af regionerne sker altså primært gennem, at de kan søge penge til udviklingsprojekter, hvis projekterne opfylder EU's krav. Da det er en god mulighed for regionerne vil mange af dem søge at målrette deres projekter mod EU-støtte. Derudover har staten forpligtet sig til at udnytte den regionale udviklingspolitik som middel til at opnå målsætningerne i EU's forskellige vækststrategier, f.eks. den nyligt lancerede EU2020-plan.

I Danmark er systemet indrettet således, at alle regioner har oprettet et vækstforum, som modtager ansøgninger om penge til projekter. Disse ansøgninger behandles så i regionsrådet efter indstilling fra de forskellige vækstfora, og i fald de godkendes, sendes de videre til staten, som uddeler de penge, som de har fået tildelt af EU. I analysen betyder det, at alle indstillinger fra de forskellige vækstfora er blevet noteret som påvirket af EU.

Det er svært at bedømme, hvor meget regional udvikling fylder på dagsordenen, da det er en bred, tværgående kategori, som reelt dækker over mange andre af EU's initiativer og målsætninger. Som udgangspunkt skal EU's midler gå til at fremme vækst og beskæftigelse, men dette kan jo godt ske gennem projekter som handler om klima, forskning eller uddannelse. Disse kategorier vil blive gennemgået nedenfor, så derfor sluttet dette afsnit bare med nogle enkelte eksempler på dagsordenspunkter om regional udvikling, som kunne tænkes at være påvirket af EU.

Her findes f.eks. Region Syddanmarks Årsplan 2009-2010 for deres samarbejde med Schleswig-Holstein, et grænseoverskridende projekt, som kan søge EU-støtte. I samme boldgade har Region Nordjylland haft godkendelse af aftaler om et interreg-projekt for Østersøen, Kattegat og Skagerrak på dagsordenen, mens Region Hovedstaden har haft interreg-projektet 'Konkurrencedygtig Øresundsregion' på dagsordenen.

3.2.2. Uddannelse

EU har ikke nogen lovgivningsmæssig kompetence på uddannelsesområdet, men forsøger derimod at påvirke medlemslandene gennem støttende aktiviteter, blandt andet fælles målsætninger, specielt målsætninger om at få flere unge til at tage en uddannelse, få færre til at springe fra og få flere voksne til at efteruddanne sig. Dette sker bl.a. som et led i unionens vækststrategier, hvor livslang læring er en hovedprioritet⁹. Regionerne har nogle af de samme målsætninger, som de forsøger at fremme på mange måder, bl.a. gennem den regionale udvikling. De punkter, som dukkede op i analysen, handlede da også om blandt andet at give tilskud til projekter, som skal få flere unge i uddannelse, om tilskud til at oprette flere klasser til de unge, samt om initiativer indenfor livslang læring.

3.2.3. Folkesundhed - forebyggelse og psykiatri

Som nævnt har EU ikke som udgangspunkt kompetencer på sundhedsområdet, men folkesundhed er en undtagelse. Området dækker bl.a. forebyggelse og psykiatri, hvilket betyder, at EU f.eks.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1720/2006/EF af 15. november 2006 om et handlingsprogram for livslang læring

arbejder for at fremme en sund livsstil uden rygning og stoffer¹⁰, har lanceret en grøn bog om mental sundhed¹¹ og desuden kontrollerer kvaliteten af lægemidler. Derudover bliver nogle sundhedsspørgsmål reguleret i forbindelse med andre regler f.eks. om arbejdstid og det indre marked. Dette har blandt andet givet sig udtryk i EU's regler angående grænseoverskridende sundhedsydelser, et emne som har tiltrukket sig rigtig meget debat i regionerne. På regionernes dagsorden dukker disse spørgsmål bl.a. op, når regionsrådet skal diskutere indsatsen på psykiatriområdet, mens andre eksempler er diskussion af selvmordsforebyggelse og rygepolitik i Region Syddanmark. Her kan det nemt tænkes, at regionerne finder inspiration i EU's politikker på området.

3.2.4. Energi og klima

Energi og klima står højt på verdens dagsorden i øjeblikket og fylder derfor også en hel del i EU. EU har bl.a. vedtaget sine 20-20-20 mål, som betyder, at 'EU vil reducere sit udslip af drivhusgasser med mindst 20 % frem til 2020 (sammenlignet med 1990), øge den vedvarende energis markedsandel til 20 % og sænke det samlede energiforbrug med 20 % (sammenlignet med den forventede udvikling)¹². I forklaringen af denne 20-20-20 strategi nævnes regionerne som vigtige spillere¹³.

I analysen dukkede emnet bl.a. op i forbindelse med regionale udviklingsprojekter, f.eks. Region Midtjyllands megasatsning Energi og Miljø, men også i form af samme regions beslutning om at analysere regionens bilflåde med henblik på at få 'grønne biler'. Begge initiativer ligger i tråd med EU's målsætninger om at modvirke klimaforandringer. Et andet eksempel er Region Hovedstadens diskussion om en Agenda 21-strategi, som bl.a. skal sikre, at regionen nedbringer sit energiforbrug.

¹⁰ Rådets anbefaling 2003/54/EC af 2. december 2002 om forebyggelse af rygning og om initiativer for at forbedre tobakskontrol

¹¹ Kommissionens grøn bog af 14. oktober 2005 "Forbedring af befolkningens mentale sundhed. På vej mod en strategi for mental sundhed i Den Europæiske Union"

¹² http://europa.eu/pol/env/index_da.htm

¹³ SKL 2010: 33

3.2.5. Informationsteknologi, forskning og transport

De tre sidste områder, som skal nævnes her, er informationsteknologi, forskning og transport. Der var ikke mange punkter på dagsordenen, som faldt ind under de tre kategorier, så derfor er de medtaget under samme punkt. Informationsteknologi og transport er primært påvirket gennem EU's målsætninger på disse områder, mens forskning primært påvirkes gennem muligheden for at søge forskningsmidler. Inden for informationsteknologi påvirkes regionerne bl.a. af EU's arbejde med at give borgerne mulighed for at få adgang til offentlige tjenester på nettet, gøre de offentlige tjenester mere effektive samt af EU's fokus på, hvordan innovativ teknologi kan bidrage til effektivitet i sundhedsvæsenet, f.eks. gennem telemedicin¹⁴. Transportområdet påvirkes pga. EU's målsætninger om et sammenhængende transportsystem i Europa. EU's indsats på forskningsområdet finder sted gennem fortløbende forskningsrammeprogrammer, hvorunder regionerne har mulighed for at søge støtte til en bestemt slags forskning i samarbejde med andre partnere.

Disse instrumenter påvirker sager som f.eks. Region Hovedstadens handlingsplan for sundhedsforskning, hvor det påtænkes at forsøge at skaffe flere forskningsmidler fra EU. Et eksempel fra transportområdet er Region Sjællands høring om baneanlægget fra Ringsted til Femern Bælt forbindelsen, et initiativ som vil binde Europa bedre sammen, mens Region Midtjylland diskuterer hvordan informations- og kommunikationsteknologi kan gavne psykiatrien i forbindelse med en rapport fra udvalget vedrørende ny teknologi.

4. Konklusion

Denne analyse har haft til formål at undersøge, i hvor høj grad EU påvirker de fem danske regioner, og specifikt at svare på spørgsmålet: *Hvor stor en andel af regionsråds dagsordener er påvirket af EU?* Ti dagsordener, to fra hver region og jævnt fordelt hen over året 2009 er blevet gennemgået for at svare på disse spørgsmål.

Først og fremmest kan det konkluderes, at 53 procent af punkterne på regionrådenes dagsordener er potentielt påvirket. Af disse 53 procent fordeler lidt over halvdelen, 54 procent, sig på påvirkning

¹⁴ KOM 2008 689 - Meddelelse fra Kommissionen om telemedicin til gavn for patienter, sundhedssystemer og samfundet

gennem bindende lovgivning, mens de sidste 46 procent dækker over påvirkning gennem andre initiativer fra EU. Disse tal stemmer ganske godt overens med den svenske analyses 50 procent påvirkning af en landstingsdagsorden, hvilket betyder, at man med rimelighed vil kunne overføre de svenske konklusioner.

For at give et bedre billede af EU's påvirkning af regionerne har analysen gennemgået en del eksempler på områder, hvor EU påvirker enten gennem lovgivning eller andre forskellige initiativer. Her har det bl.a. vist sig, at EU's udbudslovgivning er en af de pakker af lovgivning, som i høj grad påvirker regionerne, men at også EU's regler omkring energieffektivitet og miljøpåvirkning betyder meget for regionerne. At specielt disse to har betydning, skyldes, at regionsrådene skal tage stilling til rigtig mange spørgsmål angående køb og salg af varer og tjenester, samt om bygning, ombygning og renovering af bygninger.

Inden for EU's politisk/kulturelle påvirkning kan det konkluderes, at EU påvirker mange forskellige områder og har mange forskellige instrumenter at gøre det med. Analysen så blandt andet på områder som regional udvikling, forebyggelse og uddannelse, og fandt ud af, at områderne i høj grad overlapper hinanden. Specielt regional udvikling er en meget bred kategori, da alskens forskellige projekter – om uddannelse, infrastruktur, energi og klima – kan hjælpe til at udvikle regionen.

Afsluttende skal det understreges, at man ud fra undersøgelsen kan konkludere, at der er brug for mere forskning på dette område. Specifikt vil der f.eks. være brug for at benytte andre metoder end dagsordensanalysen til at analysere EU's påvirkning, for bl.a. at få inkluderet EU's påvirkning af regionerne i deres rolle som arbejdsgivere. Derudover vil det være meget nyttigt at få lavet en nærmere analyse af, om regionsrådene bl.a. udnytter de muligheder EU tilbyder og tilpasser sig EU's målsætninger, for at se om f.eks. fælles EU-målsætninger og samarbejde reelt har en effekt på regionerne.

Denne analyse har taget udgangspunkt i år 2009, og derfor kan man passende spørge sig selv, om EU kommer til at påvirke regionerne mere eller mindre i fremtiden. Siden EU's begyndelse er EU's medlemsstater primært gået mod mere samarbejde, og de følgende år ser ikke ud til at afvige markant fra den tendens.



Konkret kan det nævnes, at flere tiltag på sundhedsområdet er på vej, bl.a. direktivet om grænseoverskridende sundhedsydelser, men også mindre tiltag om e-sundhed og lignende, tiltag som i høj grad kommer til at påvirke de danske regioner. Der lanceres også en hel del på energiområdet, bl.a. et direktiv om energieffektivitet og energibesparelser og derudover kommer der givetvis en revision af EU's direktiv om arbejdstid, et emne som som sagt ikke dukker op på en regionsrådsdagsorden, men som ikke desto mindre kommer til at have stor betydning. Altså gør regionerne klogt i at holde øje med hvad der foregår 'nede i EU'.

5. Litteraturliste

Indset, Marthe og Sissel **Hovik**. (2008). 'Lojal iverksetting eller målrettet medvikning – Om kommunesektoren og EØS-avtalen'. Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-rapport 2008: 12.

Sveriges Kommuner og Landsting (**SKL**). (2010). 'EU i lokalpolitiken – En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting og regioner'. Sveriges Kommuner og Landsting.

EU-dokumenter

Den europæiske unions charter for grundlæggende rettigheder. 2010/C 83/02

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1720/2006/EF af 15. november 2006 om et handlingsprogram for livslang læring

Europaparlamentets og rådets direktiv 2002/91/EF af 16. december 2002 om bygningers energimæssige ydeevne

Konsolideret udgave af traktaten om den europæiske unions funktionsmåde. C 83/47.(30.03.2010)

Kommissionens grøn bog af 14. oktober 2005 "Forbedring af befolkningens mentale sundhed. På vej mod en strategi for mental sundhed i Den Europæiske Union"

KOM 2008 689 - Meddelelse fra Kommissionen om telemedicin til gavn for patienter, sundhedssystemer og samfundet

Rådets anbefaling 2003/54/EC af 2. december 2002 om forebyggelse af rygning og om initiativer for at forbedre tobakskontrol

http://europa.eu/pol/env/index_da.htm



6. Oversigt over dagsordener

Region Nordjylland

- 20.01.2009
- 10.03.2009

Region Midtjylland

- 29.04.2009
- 20.05.2009

Region Syddanmark

- 24.08.2009
- 22.06.2009

Region Sjælland

- 05.11.2009
- 24.09.2009

Region Hovedstaden

- 03.02.2009
- 27.10.2009