

EU i lokalpolitiken

EN UNDERSÖKNING AV DAGORDNINGAR
FRÅN KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Förord

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har länge använt sig av uttrycket ”60 procent” som en uppskattning av hur stor påverkan EU har på kommuner, landsting och regioner. Denna siffra har spritt sig i den svenska politiska debatten och har citerats både i lokal- och regionalpolitiska sammanhang och på riksnivå. Siffran togs fram i samband med att SKL:s internationella sektion tog emot besöksgrupper från kommuner och landsting och höll föredrag på temat EU:s påverkan. Som ett sätt att tydliggöra kopplingarna mellan EU och den kommunalpolitiska vardagen pekade man ut hur stor andel av frågorna på en dagordning från den aktuella kommunens/landstingets fullmäktige som påverkas av EU. Genom dessa övningar framgick det med tiden att i genomsnitt ca 60 procent av dagordningspunkterna påverkas av EU, direkt eller indirekt. I denna rapport sammanfattas analysen för första gången skriftligt med syfte att bekräfta eller revidera siffran och samtidigt tydliggöra för läsaren hur undersökningen har gått till.

Rapporten är skriven av Linda Nyberg, statsvetare från Lunds universitet, i samarbete med SKL:s internationella sektion. De slutsatser som presenteras är författarens egna och speglar inte nödvändigtvis förbundets ställningstaganden. Vår förhoppning är att rapporten skall vara en resurs för dem som vill lära sig mer om hur EU påverkar den svenska kommunsektorn. Vi hoppas även att den skall ses som ett övertygande argument för att kommuner, landsting och regioner aktivt bör följa beslutsfattandet på europeisk nivå. Genom att göra EU-perspektivet till en naturlig del av verksamheten är det möjligt att vara med och påverka den politiska utvecklingen och dra nytta av de möjligheter som erbjuds.

Stockholm i juli 2010

Åsa Ehinger Berling

Chef, internationella sektionen

Upplysningar om innehållet:
Fredrik Åstedt, internationella sektionen, SKL
08-452 78 69, fredrik.astedt@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010
ISBN: 978-91-7164-566-1
Produktion: forsbergvonessen
Tryck: Ljungbergs Tryckeri

Innehåll

4	Sammanfattning
7	Inledning
8	Syfte och målsättning
8	Vad menas med påverkan?
10	Tidigare undersökningar
10	Metod och urval
14	EU:s verktyg
14	Rättsakter
15	Den öppna samordningsmetoden
16	Tillväxtstrategier
17	Strukturfonderna
18	Rättslig påverkan
18	EU:s konkurrenslagstiftning
19	Statsstödsreglerna
21	Offentlig upphandling
22	Miljö
22	Tillsyn
23	Samhällsplanering och byggnation
24	Livsmedels- och djurskyddstillsyn
25	Antidiskriminering och skydd av grundläggande rättigheter
26	Revision av kommunala bolag
27	Politisk/kulturell påverkan
27	Sysselsättning
28	Äldreomsorg och långtidsvård
29	Folkhälsa
31	Utbildning
33	Krisberedskap
33	Klimat
34	Informationsteknologi
35	Transport och vägar
36	Integration
37	Regional utveckling
39	Resultat
40	Slutsatser
43	Bilaga - urval av dagordningar
43	Kommuner
44	Landsting

Sammanfattning

Denna rapport undersöker hur EU påverkar svenska kommuner, landsting och regioner. Syftet är både att ge en kvantitativ uppskattning av hur mycket EU påverkar, och att ge en närmare beskrivning av hur denna påverkan ser ut. Detta sker genom en analys av dagordningar från kommun-, landstings- och regionfullmäktige, som bedöms utefter hur stor andel av dagordningspunkterna som påverkas av EU. Undersökningen baseras på ett urval av dagordningar från 30 kommuner, 7 landsting och en region. En dagordning från 2009 har valts ut från respektive kommun/landsting/region, med en jämn spridning över året.

Undersökningen visar att i genomsnitt ca 60 procent av punkterna på en dagordning från kommunfullmäktige påverkas av EU. Detta stämmer väl överens med SKL:s tidigare uppskattningar som baserats på dagordningsanalyser i samband med besöksgrupper och seminarier. Siffran för landstingen är något lägre, där resultatet visar på ca 50 procent EU-påverkan. En förklaring till denna skillnad är att kommuner och landsting har olika uppgifter och därför påverkas i olika utsträckning. Till exempel är landstingens största ansvarsområde hälso- och sjukvård, vilket är ett område där EU har relativt begränsade befogenheter.

EU påverkar olika frågor på olika sätt. I rapporten görs därför en åtskillnad mellan två typer av påverkan. Dels *rättslig påverkan* som definieras som de fall där EU styr genom förordningar och direktiv som är bindande för medlemsstaterna. Dels *politisk/kulturell påverkan* som definieras som EU:s icke-

bindande verktyg, till exempel yttranden och rekommendationer från rådet och kommissionen, samt de frågor som behandlas genom den öppna samordningsmetoden. I denna kategori hamnar även EU:s olika program och fonder som tillhandahåller resurser för vissa typer av projekt. Ungefär lika stor andel av dagordningspunkterna hamnade i respektive kategori, med något fler fall av rättslig påverkan. Av 60 respektive 50 procent EU-påverkan handlar alltså ungefär hälften om en tvingande påverkan genom lag, och den andra hälften om frågor där EU har en *ambition* att påverka men använder sig av icke-bindande medel. I dessa fall krävs det därmed vidare undersökningar för att avgöra i vilken utsträckning dessa försök har haft effekt i enskilda kommuner och landsting.

Rapporten innehåller en beskrivning av hur EU:s påverkan ser ut, uppdelad efter olika sakfrågeområden. Här ges en bild av EU:s mål och arbetsmetoder samt konkreta exempel på ärenden från dagordningarna som påverkas av EU.

I kategorin rättslig påverkan lyfts fem områden fram. EU:s *konkurrensregler* rör offentlig upphandling och statsstöd och har stor betydelse för hur kommuner och landsting får driva sin verksamhet och agera gentemot företag. EU:s *miljöregler* påverkar kommunsektorns arbete med tillsyn och samhällsbyggnad. EU:s lagstiftning rörande *livsmedelstillsyn* reglerar den kommunala tillsynen av produktionen från ”jord till bord”, det vill säga allt från djurskydd till paketeringen av den färdiga produkten i butiken. *Antidiskriminering*, där EU har lagstiftat om förbud mot diskriminering som kommuner och landsting är skyldiga att respektera. Slutligen, *revision av kommunala bolag*, där EU:s direktiv har inneburit vissa förändringar i det svenska systemet med förtroendevalda revisorer.

Redovisningen av den politisk/kulturella påverkansformen rör ett tiotal olika områden. Exempelvis sysselsättning, äldreomsorg, folkhälsa, utbildning och krisberedskap. På dessa områden har EU begränsade möjligheter att lagstifta och använder sig därför av icke-bindande verktyg för att påverka medlemsstaterna. Det rör sig om olika sätt att stimulera en frivillig samordning av medlemstaternas politik genom att skapa förutsättningar för ett utbyte av idéer och goda exempel på europeisk nivå. Ett sådant verktyg är den öppna samordningsmetoden som bland annat används inom områdena sysselsättning och äldreomsorg. Ett annat sätt för EU att påverka är genom tioåriga strategier för tillväxt- och sysselsättning som anger övergripande mål för unionens arbete. Den nya strategin Europa 2020 innehåller till exempel målsättningar för sysselsättning, utbildning, klimat och fattigdomsbekämpning.

Sveriges Kommuner och Landsting har som intresseorganisation för samtliga svenska kommuner, landsting och regioner en viktig uppgift att bevaka

EU-frågor som är av betydelse för dess medlemmar. Rapporten avslutas därför med ett antal reflektioner om vilka områden som bör vara särskilt viktiga för förbundet att arbeta med. Fyra sådana prioriterade frågor lyfts fram. Två av dem handlar om att bevaka gränsdragningen mellan EU:s kompetensområden och det kommunala självstyret. De övriga två om att arbeta för att Sveriges regioner skall ha fortsatt tillgång till strukturfondernas resurser samt att se till att lokala och regionala aktörer ges en aktiv roll i genomförandet av EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategier.

Inledning

Vad har EU att göra med ett beslut om att bygga en idrottsarena i Vetlanda? Att en sådan typisk kommunpolitisk handling skulle påverkas av de beslut som fattas i Bryssel är kanske svårt att föreställa sig. Men faktum är att EU når hela vägen ner i den lokalpolitiska vardagen. EU har till exempel stiftat lagar som reglerar vilken hänsyn som måste tas till miljön vid stadsplanering och byggnadsprojekt. När en idrottsarena skall byggas blir detta projekt även föremål för en upphandling vilket styrs av ett regelverk som till stor del härstammar från EU. Det är naturligtvis inte så att EU bestämmer huruvida det skall byggas en idrottsarena eller inte. Men precis som kommuner måste följa svensk lagstiftning om de beslutar att genomföra projektet, finns det idag ett europeiskt regelverk att förhålla sig till.

EU är alltså med och sätter ramarna för den svenska lokalpolitiken. Detta har lett till att kommunsektorn i sin tur i allt större utsträckning arbetar med att försöka påverka EU. Till exempel har de flesta kommuner och landsting idag representanter på plats i Bryssel. Svenska kommun- och landstingspolitiker sitter även som ledamöter i Regionkommittén, en rådgivande EU-institution som representerar medlemsstaternas lokala och regionala organ. Att EU påverkar svenska kommuner, landsting och regioner råder det alltså ingen tvekan om. Men hur mycket påverkas? Och hur ser denna påverkan ut? Denna rapport är ett försök att ge svar på dessa frågor.

Det sätt som EU påverkar lokal och regional nivå i Sverige är på många sätt unikt då det svenska kommunala självstyret är mycket starkt jämfört med i andra länder. En grundförutsättning för denna självständighet är rätten att ta ut skatt för att finansiera den egna verksamheten. Detta ger svenska kommuner och landsting en mer självständig ställning jämfört med liknande organ i till exempel Storbritannien eller Frankrike som är betydligt mer beroende av den nationella politiken. Eftersom vi endast i begränsad utsträckning kan jämföra oss med andra medlemsstater är det extra viktigt att undersöka svenska förhållanden. Förhoppningen är att denna rapport skall bidra till sådan kunskap.

Syfte och målsättning

Rapporten har både en kvantitativ och en kvalitativ målsättning. Dels ska den resultera i en siffra som ger en uppskattning av hur mycket EU påverkar kommuner och landsting, dels ska den ge en närmare beskrivning av hur denna påverkan ser ut. Som metod för att mäta EU:s påverkan har ett urval av dagordningar från kommun- och landstingsfullmäktige analyserats för att avgöra hur stor andel av dessa som utgörs av ärenden som påverkas av EU. SKL har tidigare använt sig av denna metod och gjort uppskattningen att ungefär 60 procent av de ärenden som behandlas på en genomsnittlig dagordning påverkas av EU. Siffran baseras på flera års arbete med att analysera dagordningar i samband med att förbundet tagit emot besöksgrupper från kommuner och landsting och hållit föredrag om hur EU påverkar. Syftet med denna rapport är att genomföra en mer systematisk undersökning än vad som tidigare har gjorts för att svara på frågeställningen: *Hur stor andel av punkterna på fullmäktiges dagordning påverkas av EU?*

Förhoppningen är att rapporten skall utgöra en resurs för dem som vill lära sig mer om hur EU påverkar lokal och regional nivå i Sverige. Det faller däremot inte inom undersökningens ramar att undersöka i vilken utsträckning det politiska handlingsutrymmet har ökat eller minskat i och med EU-medlemskapet.

Vad menas med påverkan?

Svaret på frågan hur stor andel av punkterna på fullmäktiges dagordning som påverkas av EU beror till stor del på vilken betydelse som läggs i begreppet påverkan. I följande stycke ges därför en redogörelse för hur begreppet har använts i denna undersökning.

Att påverka innebär att ha en effekt på något eller någon. Oftast förknippas detta med en avvikelse från ett vanligt beteende, alltså med en förändring,

men påverkan kan också tänkas ske genom att någon övertalas att inte agera. En tydlig form av påverkan yttrar sig i makten att få en annan person att agera på ett sätt som denne själv inte skulle ha valt, genom till exempel att stifta bindande lagar. En mer subtil form av påverkan handlar om att kunna forma människors tankar och önskningsar och därmed utöva en sorts ”osynlig” styrning. Detta är betydligt svårare att mäta, men kan ha minst lika stor effekt i praktiken som en tvingande form av påverkan. Utifrån detta resonemang finns det skäl att påstå att påverkan är ett begrepp som är lätt att föreställa sig i teorin, men betydligt svårare att fånga upp och mäta i praktiken.

Syftet med denna rapport är att skapa en översiktssbild av hur beröringspunkterna ser ut mellan EU och lokal- och regionalpolitisk nivå. Därför har en bred tolkning av begreppet valts för att på så sätt försöka fånga in flera former av påverkan i analysen. En indelning har gjorts i två kategorier, rättslig och politisk/kulturell påverkan¹. *Rättslig påverkan* definieras som de situationer där EU har befogenhet att fatta beslut som är bindande för medlemsstaterna. *Politisk/kulturell påverkan* är svårare att definiera då den är tänkt att fånga in övriga sorters ”mjukare” former av påverkan. Det går att föreställa sig en mängd olika sätt som EU, medvetet eller omedvetet, påverkar vår uppfattning om vilka politiska frågor som är viktiga och hur de bör hanteras. Dagordningsmetoden är dock illa lämpad för att göra den typ av djupare analys som krävs för att bedöma sådana former av indirekt påverkan. I denna undersökning har analysen därmed fått stanna vid att konstatera att EU i vissa frågor har *en ambition* att påverka medlemsstaternas politik i en viss riktning och överlämnar till vidare forskning att avgöra i vilken utsträckning dessa försök har haft effekt i kommuner och landsting. Politisk/kulturell påverkan definieras därmed som EU:s icke-bindande beslut och riktlinjer, närmare bestämt yttranden och rekommendationer från rådet och kommissionen samt de frågor som påverkas genom den öppna samordningsmetoden. I denna kategori hamnar även den påverkan som sker genom att EU tillhandahåller resurser för en särskild typ av projekt vilket skapar incitament för utveckling i en viss riktning.

Det finns inga vattentäta skott mellan rättslig och politisk/kulturell påverkan: beslut och riktlinjer som inte är juridiskt bindande har ändå en rättslig status, och förordningar och direktiv kan förmodas medföra en politisk/kulturell påverkan. Denna distinktion har ändå gjorts för att möjliggöra en nyansering av rapportens resultat genom att visa att EU:s påverkan skiljer sig åt i olika frågor.

¹ Denna distinktion är inspirerad av Statskontorets rapport 2005: 12, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*.

Tidigare undersökningar

För att kunna relatera denna rapport till vad liknande undersökningar kommit fram till ges här en kort översikt av tidigare forskning.

Journalisten Christina Johannesson publicerade 2005 en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift som visade på att i genomsnitt 30 procent av de lagar som stiftas i Sveriges riksdag påverkas av EU². Av dessa 30 procent uppskattades 20 procent av lagarna bygga på bindande EU-regler medan övriga 10 procent påverkas av icke-bindande rättsakter. Uträkningen baserades på huruvida de propositioner som föregick lagarna beskrev behovet av lagstiftning med hänvisning till EU eller inte.

En rapport utförd av det norska *Institut for by- og regionforskning* från 2008³, använde sig av dagordningsmetoden för att studera hur norska kommuner och fylkeskommuner påverkas av EES-avtalet. Efter att ha analyserat dagordningar från 20 kommunestyre och fylkesting kom de fram till att 73 procent av frågorna på en genomsnittlig dagordning påverkas av EES. Att siffran blir så pass hög jämfört med SKL:s tidigare uppskattningar om 60 procent EU-påverkan för den svenska kommunsektorn kan verka underligt. EES-avtalet innehåller visserligen stora delar av EU:s bestämmelser men inte alla. Efter att ha tagit del av rapportens arbetsdokument dras slutsatsen att den högre siffran till stor del är ett resultat av att författarna till den norska studien har utgått från en mer generös tolkning av påverkan i sitt analysarbete än vad SKL har gjort.

Statskontoret gav ut en rapport 2005 med titeln *EU:s påverkan på kommuner och landsting*. I rapporten görs en bred kartläggning av hur ett tiotal av EU:s samarbetsområden påverkar kommunsektorn, baserat på analys av offentliga dokument från svenska myndigheter, EU:s institutioner samt dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Slutsatsen var att samtliga kärnverksamheter i kommuner och landsting påverkas av EU, direkt eller indirekt. Det gjordes dock inga försök att göra en kvantitativ uppskattning av hur stor andel av verksamheten som påverkades.

Metod och urval

För att ge en generell bild av hur EU påverkar den lokala och regionala politiken är det viktigt att urvalet av dagordningar är representativt för svenska

2 Christina Johannesson, *EU:s inflytande över lagstiftning i Sveriges riksdag*, Statsvetenskaplig tidskrift Vol. 107, No 1 (2005).

3 NIBR-rapport 2008:12, *Lojal iverksettning eller målrettet medverknig? - Om kommunesektoren og EØS-avtalen*.

kommuner och landsting. När det gäller kommunerna har därför dagordningar valts med utgångspunkt i SKL:s kommungruppsindelning som gör en indelning i 9 kategorier utifrån vissa strukturella egenskaper; till exempel befolkningens storlek och täthet, kommunens näringslivsstruktur och pendlingsmönster. Urvalet inkluderar 30 av 290 kommuner. När det gäller landstingen har 7 av 18 landsting valts ut genom slumpvalsmetoden. En av de två relativt nybildade regionerna har inkluderats men hanteras tillsammans med landstingen i analysen. I rapportens löpande text kommer för enkelhets skull därför endast refereras till kommuner och landsting. En dagordning från 2009 har valts ut från respektive kommun/landsting/region, med en jämn spridning över året (se bilaga för en lista över urvalet).

För att illustrera hur analysen har gått till ges här ett exempel på hur en dagordning har behandlats:

Kommun	Ämne	Påverkan	Rättslig	Pol./kult.	Form av påverkan
Åmål	Vattenskyddsområde för Åmåls tätorts ytvattentäkt	JA	X		Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
09-10-28	Delegering av ansvar för valfrihetssystem till vård- och omsorgsnämnden	JA	X		Artikel 107 i EUF-fördraget om statligt stöd
	Överföring av kostnader för ombyggnaden av Stadshotellet till investeringsbudgeten	JA	X		Direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, Direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda.
	Attestreglemente för Åmåls kommun	NEJ			
	Åmåls kommuns övergripande policy om arbetsanpassning och rehabilitering	JA		X	KOM(2007) - Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007-2012.
	Förlängning av aktieägaravtal för Västrafik AB	NEJ			
	Revisionsrapport om kommunens delårsredovisning	NEJ			
	Delårsrapport för Samordningsförbundet Norra Dalsland	JA		X	Samordningsförbundet driver projekt om rehabilitering med stöd av Europeiska socialfonden.

Kommun	Ämne	Påverkan	Rättslig	Pol./kult.	Form av påverkan
	Verksamhetsplan och budget år 2010 för Fyrbodals kommunalförbund	JA		X	Kommunalförbundet arbetar t ex med utbildningsprojektet Aurora som finansieras av Europeiska socialfonden.
	Arvode för barn- och utbildningsnämndens ordförande och vice ordförande.	NEJ			
	Anslagsbindningsnivå	NEJ			
	Inkommen motion angående mjukvara till datasystem.	JA	X		Direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster
	Rapport angående beslut och åtgärder inom Dalslandskommunernas Kommunalförbund och Kommunalförbundet Fyrbodal sedan föregående kommunfullmäktigemöte	JA		X	Båda förbunden arbetar med regional tillväxt. Har möjlighet att söka projektfinansiering från EU:s strukturfonder

Dagordningspunkterna har bedömts utifrån om de berörs av EU eller inte. Hittas ett sådant samband har en vidare indelning gjorts efter huruvida det rör sig om rättslig eller politisk/kulturell påverkan. I kolumnen ”form av påverkan” ges en hänvisning till vilken påverkan som har identifierats, oftast i form av ett dokument eller en rättsakt där EU:s ställningstaganden redovisas. Dessa hänvisningar skall inte ses som en uttömmande beskrivning av hur EU påverkar eftersom det oftast finns ett flertal dokument som anknyter till ett ärende.

Vissa typer av dagordningspunkter har inte räknats med i analysen. Det gäller punkter som handlar om val till olika poster, samt rent mötestekniska ärenden som upprop, justering eller beslut om mötesdagar. Anledningen att dessa frågor valts bort är att de på vissa dagordningar sammanfattas i ett fåtal punkter medan de i andra fall kan utgöra omkring hälften av ärendena. Att ta med dem i beräkningen skulle därmed ge en missvisande uppskattning av hur stor andel av kommuner och landstings verksamhet som påverkas av EU.

Som mått på EU:s påverkan har dagordningsmetoden vissa nackdelar. För det första ger metoden inte en beskrivning av alla sätt som EU kan påverka kommunsektorn eftersom delar av verksamheten inte kommer upp till beslut i fullmäktige utan hanteras i nämnder eller förvaltning. Ett exempel är arbetsrättsliga frågor som är ett område där EU har stor inverkan på kommuner och landsting i deras roll som arbetsgivare, men som inte märkts av

bland dagordningspunkterna. För det andra tar metoden inte hänsyn till frågors olika tyngd. En motion om att stoppa inköp av torsk får därmed lika stort utslag i resultatet som en beslutspunkt om att bygga en väg eller ett bostadsområde. För det tredje är analysens resultat till stor del beroende av hur begreppet påverkan definieras. Metodens nackdelar har vägts mot dess fördelar som är att den ger en aktuell och lättillgänglig överblick över de frågor som kommuner och landsting arbetar med som lämpar sig väl för att göra en kvantitativ uppskattning.

I följande kapitel redovisas EU:s påverkan, först indelat efter de två övergripande kategorierna rättslig och politisk/kulturell påverkan och sedan redovisat efter ämnesområde. Denna redogörelse tar upp de vanligaste frågorna som dykt upp i dagordningsanalysen, men av utrymmesskäl redogörs inte för samtliga fall av påverkan som uppkommit.

KAPITEL 2

EU:s verktyg

I redovisningen av undersökningens resultat görs referenser till olika verktyg EU har till sitt förfogande för att påverka medlemsstaternas politik. För att göra det lättare att följa dessa resonemang kommer fyra sådana verktyg att förklaras närmare i detta kapitel: rättsakter, den öppna samordningsmetoden, EU:s tillväxtstrategier och strukturfonderna.

Rättsakter

Allt EU beslutar om måste ha stöd i dess fördrag som anger vilka frågor som medlemsstaterna har kommit överens om att lyfta till det europeiska samarbetet. Det finns två huvudsakliga grundfördrag; fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget). Dessa anger bland annat hur EU:s institutioner skall fungera och hur beslutsprocessen skall gå till. Utifrån fördragen har EU befogenhet att stifta bindande lagar i form av förordningar och direktiv. Förordningar blir direkt gällande inom unionen medan direktiv anger vilka målsättningar som skall uppnås men lämnar åt medlemsstaterna att bestämma detaljerna för hur direktivet skall implementeras. Om det råder oenighet om hur lagar skall förstås är det EU-domstolen som avgör och har i vissa fall rätt att förbjuda nationella lagar och förvaltningsåtgärder som strider mot de gemensamma bestämmelserna. I och med att förordningar och direktiv kompletteras med domstolens avgöranden så växer det europeiska regelverket delvis fram genom rättspraxis.

På ett flertal politiska områden har *både* EU och medlemsstaterna rätt att fatta beslut. Vilken nivå som besluten skall fattas på skall då avgöras från fall till fall genom den så kallade *subsidiaritetsprincipen*. Denna innebär att beslut skall fattas så nära medborgaren som möjligt och att ett beslut på EU-nivå därför måste motiveras utifrån varför det är mer effektivt än en nationell åtgärd. Medlemsstaterna har rätt att protestera om de anser att ett förslag bryter mot subsidiaritetsprincipen och kan på så sätt förhindra att EU lagstiftar i frågan. Detta gäller inte bara nationell nivå utan även om medlemsstaterna anser att lokala eller regionala organ bör vara de som fattar beslut i frågan.

Förutom direktiv och förordningar ger EU även ut olika former av icke-bindande rättsakter. Kommissionen ger ut meddelanden som inte är bindande för medlemsstaterna men ändå har en viss tyngd eftersom de anger kommissionens åsikt i en fråga. De kan även vara vägledande för EU-domstolens avgöranden. Andra exempel är kommissionens grön- och vitböcker som är två former av diskussionsdokument som är vägledande för vidare handlingsprogram och eventuell senare lagstiftning.

Den öppna samordningsmetoden

När det gäller vissa frågor måste EU enligt fördragen respektera medlemsstaternas självbestämmande samtidigt som det anses finnas ett behov av europeiskt samarbete. Detta gäller i synnerhet välfärdspolitiska frågor där EU måste gå en balansgång mellan nationellt självbestämmande och behovet av att skapa en gemensam social modell som är anpassad till fri rörlighet för personer, varor, kapital och tjänster. För att klara av denna uppgift använder sig EU av den så kallade öppna samordningsmetoden som i huvudsak innebär att unionen erbjuder ett ramverk för utbyte av information och goda exempel mellan medlemsländerna. Förhoppningen är att detta frivilliga utbyte av idéer skall leda till en harmonisering av medlemsländernas politik genom att ett gemensamt sätt att se på politiska frågor växer fram. Men den öppna samordningsmetoden saknar inte helt politisk riktning utan styrs av ett antal gemensamma målsättningar som medlemsstaterna fastställt tillsammans i rådet. Medlemsstaterna skall formulera handlingsplaner om hur de tänker arbeta för att uppnå målen som sedan rapporteras till kommissionen som utvärderar och ger råd om framtida förbättringar. Kommissionen har dock ingen rätt att ta till åtgärder mot medlemsstater som inte följer dess riktlinjer.

Öppna samordningsmetoden används främst inom två områden: sysselsättning och det som kallas ”socialt skydd och social inkludering”, vilket är en paraplybeteckning för flera socialpolitiska områden som äldreomsorg, pensioner och fattigdomsbekämpning. Men det finns en rad områden där EU arbetar

på ett likande sätt, utan att själva beteckningen öppna samordningsmetoden används, till exempel utbildning, landsbygdsutveckling och krisberedskap.

Öppna samordningsmetoden påverkar inte kommuner och landsting direkt då det är regeringen som tar fram Sveriges handlingsplaner. Då det till stor del handlar om frågor som tillhör kommunernas och landstingens ansvarsområden kan denna process ändå få konsekvenser för den lokala och regionala nivån. Från EU:s sida har man dessutom uttryckt en önskan om att bättre inkludera lokala och regionala nivåer i processen⁴.

Mycket forskning har ägnats åt att utreda vilka effekter denna typ av påverkan har på medlemsstaternas politik. Processens icke-bindande natur och vaga målsättningar gör det svårt att kartlägga hur omfattande denna påverkan är och på vilka sätt den sker⁵. Det osäkra kunskapsläget gör det extra relevant att vara uppmärksam på hur samarbetet kommer att utvecklas i framtiden.

Tillväxtstrategier

Utöver att arbeta inom enskilda sakområden antar EU tioåriga strategier för tillväxt och sysselsättning som sätter upp övergripande mål för hela samarbetet. År 2000 antogs Lissabonstrategin med den ambitiösa målformuleringen att göra EU till ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”. För att uppnå detta mål identifierades en rad delmål som medlemsstaterna arbetar mot genom årliga nationella strategiplaner och den öppna samordningsmetoden.

EU:s nya strategi *Europa 2020 – en strategi för smart och hållbar tillväxt för alla* kommer att ta över där Lissabonstrategin slutade. Fokus ligger på återhämtning från den ekonomiska krisen och på att bättre förbereda unionen för att hantera liknande kriser i framtiden genom att komma tillrätta med strukturella svagheter. Centrala åtaganden rör satsningar på utbildning och innovation, en hållbar ekonomi, hög sysselsättning och minskad fattigdom. I Europa 2020 nämns uttryckligen lokala och regionala myndigheter som viktiga samarbetspartners för ett lyckat genomförande av strategins målsättningar.

4 KOM(2008) 418, Ett förnyat engagemang för det sociala Europa: Förstärka den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration

5 Statskontoret 2005:12, *EU:s påverkan på kommuner och landsting* s.198

Strukturfonderna

För att finansiera sin politik har EU upprättat en rad olika fonder där olika aktörer kan söka pengar för att finansiera projekt som ligger i linje med unionens målsättningar. De viktigaste fonderna för kommuner och landsting är de två strukturfonderna, Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF). Regionala utvecklingsfondens syfte är att främja utveckling och strukturell anpassning av regionala ekonomier och att stödja nationellt och regionalt samarbete över nationsgränserna. Socialfondens främsta uppgift är att stödja insatser som leder till fler arbetstillfällen och ökad sysselsättning. I Sverige är det Tillväxtverket som är ansvarig myndighet för att fördela pengar från ERUF och Svenska ESF-rådet som fördelar pengar från ESF. Beslut om vilka projekt som skall erhålla stöd ur fonderna tas av regionala strukturfondspartnerskap som består av förtroendevalda representanter från kommuner och landsting samt företrädare för länsstyrelsen, föreningar och arbetsmarknads- och intresseorganisationer.

Arbetet i fonderna är strukturerat efter särskilda programperioder. Den pågående sträcker sig mellan 2007 och 2013. Sverige har tilldelats omkring 15 miljarder kronor för denna period för ESF och ERUF tillsammans. Kommuner, landsting samt lokala och regionala organisationer är exempel på aktörer som kan söka stöd.

KAPITEL
3

Rättslig påverkan

I detta kapitel redovisas de frågor på fullmäktiges dagordningar som påverkas av EU genom bindande lagstiftning i form av förordningar och direktiv. Det handlar bland annat om offentlig upphandling, miljö- och hälsotillsyn samt byggprojekt.

EU:s konkurrenslagstiftning

EU:s främsta uppgift är att upprätthålla en inre marknad med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. För att skapa denna rörlighet behövs åtgärder som ser till att företag och arbetskraft kan konkurrera på lika villkor oavsett vilket medlemsland de kommer ifrån. Detta påverkar den offentliga sektorn genom regler som förbjuder särbehandling av enskilda företag vilket kan innebära en snedvridning av konkurrensen. Reglerna för offentlig upphandling och statsstöd är två exempel på bestämmelser som har stor inverkan på hur kommuner och landsting får driva sin verksamhet.

EU:s konkurrenslagstiftning påverkar mycket men inte allt. Vissa tjänster som den offentliga sektorn erbjuder är av grundläggande vikt för samhällets funktion och medborgarnas välfärd som till exempel sjukvård, kollektivtrafik eller sophantering. Dessa kallas i EU-rättsliga sammanhang för tjänster av allmänt intresse och har en särskild ställning när det gäller unionens konkurrensregler. En viktig åtskillnad görs mellan tjänster av allmänt *ekonomiskt* intresse och tjänster av allmänt *icke-ekonomiskt* intresse där den sistnämnda formen delvis anses falla utanför tillämpningsområdet för EU:s konkurrensregler. Exempel på icke-ekonomiska tjänster där alltså EU har mindre eller inga befogenheter är polisväsendet, socialförsäkrings- och utbildningssystemet.

EU saknar än så länge en tydlig definition av vad som räknas som ekonomiskt intresse och menar att det istället måste avgöras från fall till fall⁶. Exempel på områden som har bestämts tillhöra denna kategori är transporter, energi och kommunikationer. Förhandlingarna om vilka verksamheter som tillhör vilken grupp av tjänster är en knäckfråga för EU-samarbetet eftersom det sätter en gräns för vilka frågor EU har rätt att bestämma om. Den framtida utvecklingen av denna fråga kommer ha stor inverkan på hur medlemsstaterna, och dess lokala och regionala organ, kommer att kunna driva sin verksamhet.

Statsstödsreglerna

EU förbjuder att medlemsstaterna ger ekonomiskt stöd till vissa företag eller viss produktion som leder till att konkurrensen på marknaden snedvrids. I artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt står det att:

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemstaterna.”

Någon exakt definition av vad som räknas som statligt stöd finns inte i fördragen men det rör sig om en mängd olika former av åtgärder som till exempel direkta statsbidrag, billigare lån, skattelättnader eller att erbjuda varor och tjänster till ett förmånligt pris. Vad som räknas som en snedvridning av konkurrensen stor nog att påverka handeln mellan medlemsstaterna är inte heller specificerat i detalj, men i princip anses allt selektivt stöd till en konkurrensutsatt verksamhet vara potentiellt snedvridande eftersom det skall råda fri handel för de flesta varor och tjänster inom unionen⁷. Samtidigt har det gjorts en mängd undantag från denna huvudregel för stöd som EU anser vara förenliga med den inre marknaden, som till exempel vissa former av stöd till forskning och utveckling, miljöskydd eller till regioner där sysselsättning och levnadsstandard är mycket låg. En tumregel är att statsstödsreglerna inte gäller för stöd som faller under ett tröskelvärde på sammanlagt ca 200 000 euro under en treårsperiod. Det är kommissionens ansvar att övervaka att statsstödsreglerna följs av medlemsstaterna men vid oenighet om hur direktiven skall tolkas är det i sista hand EU-domstolen som avgör.

Statsstödsreglerna handlar inte bara om stöd med statliga medel utan inkluderar även stöd från lokala och regionala offentliga organ. Det innebär att

6 KOM(2007) 725 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén *Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande*.”

7 SOU 2008:15, LOV att välja – lagen om valfrihetssystem s. 193

svenska kommuner och landsting måste respektera dessa regler i sin verksamhet. Statsstödsreglerna kan bli gällande i många olika situationer men i dagordningsanalysen berörs i huvudsak tre sorters frågor: köp och försäljning av fastigheter, borgensåtaganden och valfrihet inom vården.

Många av dagordningarna innehöll punkter om kommuners och landstings försäljning och köp av fastigheter. Denna verksamhet kan resultera i ett otillåtet statsstöd om det sker till ett pris som inte är i enlighet med marknadsvärdet. Det vill säga om en kommun eller ett landsting gynnar ett företag genom att betala mer för en fastighet, eller sälja den för mindre, än det pris som en fri budgivning hade gett. Kommuner och landsting bör därför som regel i förväg göra en bedömning om EU:s statsstödsregler är gällande vid samtliga försäljningar eller köp av mark och byggnader⁸.

Den andra typen av dagordningspunkter som påverkas av statsstödsreglerna handlade om borgensåtaganden. När en kommun eller ett landsting går i borgen för ett företag innebär det att de tar på sig en risk, vilket normalt sett sker i utbyte mot en avgift. Om denna avgift är lägre än marknadsnivån gynnar detta det enskilda företaget och kan därmed räknas som otillåtet statsstöd, även om borgen aldrig måste betalas ut⁹.

Det tredje exemplet där statsstödsreglerna kan ha betydelse gäller ärenden som rör det nya vårdvalssystemet. Genom lagen om valfrihetssystem (LOV) som infördes 2008 har kommuner och landsting fått en möjlighet att öppna upp för privata leverantörer att utföra vissa vård- och omsorgstjänster. Detta syns i dagordningsanalysen för till exempel Åmåls och Härnösands kommun samt Landstinget Västernorrland som har fattat beslut om att införa valfrihetssystem. Enligt SOU 2008:15, LOV att välja - Lag Om Valfrihetssystem, innebär det nya systemet att allmännyttiga tjänster tillhandahålls på en marknad. EU-rättens konkurrensregler, som kräver hänsyn till de grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering måste därför respekteras. För att leva upp till detta måste kommuner och landsting tillåta anbud från alla leverantörer som uppfyller de särskilda krav som ställts upp. Kraven får inte heller otillbörligen gynna vissa leverantörer före andra. Valfrihetssystemet innebär att offentliga medel ges till enskilda företag vilket betyder att hänsyn måste tas till statsstödsreglerna. Det kan nämligen bli fråga om otillåtet statsstöd om kommuner och landsting betalar en högre ersättning till leverantörerna än vad det faktiskt kostar att driva verksamheten. I proposition 2008/09:29 finns vissa instruktioner om hur ersättningsnivån skall sättas för att inte bryta mot EU:s regler. Ersättningen måste beräknas

8 Läs mer i SKL:s cirkulär 2007:8 *Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader*.

9 2008/C 155/02 Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier

med utgångspunkt från en ekonomiskt effektiv egenregiverksamhet, vilket bör motsvara vad kommunen eller landstingets egen vård- eller omsorgs- verksamhet kostar. Så länge kommuner och landsting följer detta förfarande för sitt valfrihetssystem bör det inte uppstå konflikt med statsstödsreglerna.

Offentlig upphandling

Offentlig upphandling kan beskrivas som den offentliga sektorns handel med varor och tjänster och har därmed en tydlig koppling till EU:s konkurrensregler. Syftet med lagstiftningen på detta område är att hindra att den offentliga sektorns köp av varor och tjänster gynnar vissa företag på bekostnad av andra och på så sätt snedvrider konkurrensen på marknaden.

EU:s upphandlingsregler härstammar främst från två direktiv, ”det klassiska direktivet” (2004/18/EG) som rör offentlig upphandling av byggtrenprenader, varor och tjänster, samt ”försörjningsdirektivet” (2004/17/EG) som behandlar upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Precis som när det gäller statligt stöd berör EU:s regler enbart transaktioner som överskrider ett visst tröskelvärde. Detta eftersom bara upphandlingar av en viss storleksgrad anses kunna påverka handeln mellan medlemstaterna. Upphandlingar som når över tröskelvärdet skall annonseras inom hela EU genom en särskild databas för att företag från samtliga medlemsländer skall få möjlighet att lämna ett anbud.

Samtidigt kan inte EU:s påverkan på upphandlingsområdet helt begränsas till de kontrakt som hamnar över tröskelvärdena. EU:s grundläggande principer för fri rörlighet på den inre marknaden, som till exempel krav på öppenhet och förutsägbarhet genom hela upphandlingsprocessen eller förbud mot diskriminering av anbud på grund av nationalitet, är gällande oavsett om upphandlingen är över eller under tröskelvärdena¹⁰. Dessutom har Sverige valt att även inkludera kontrakt under tröskelvärdena i lagen om offentlig upphandling (LOU) när EU-direktiven infördes i nationell lagstiftning.

Med grund i detta resonemang har samtliga dagordningspunkter som handlar om offentlig upphandling bedömts som påverkade av EU i denna undersökning. Detta utgör en betydande del av dagordningspunkterna då många beslut som fattas i fullmäktige medför köp av varor eller tjänster. Några exempel från dagordningarna är beslut om att utöka utbudet av röntgendiagnostik i Hallands läns landsting, köp av mjukvara till Åmål kommuns datasystem eller införandet av parkeringsautomater för kortbetalning i Kungsbacka.

¹⁰ Statskontoret, 2009:23, *Kartläggning av EU-arbete med påverkan på rättsområdet offentlig upphandling*, s. 23

Miljö

I EU:s fördrag står det att unionen skall arbeta för att uppnå följande målsättningar:

- › Att bevara, skydda och förbättra miljön.
- › Att skydda människors hälsa.
- › Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.
- › Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

Med detta som utgångspunkt har EU beslutat om regler som rör de flesta miljöområden som skydd av vatten, skog, luft, djur och växter. Lagstiftningen syftar inte bara till att skydda miljön utan även till att underlätta rörligheten på den inre marknaden genom att skapa gemensamma miljöstandarder för varor och tjänster inom unionen. Stora delar av den svenska miljölagstiftningen härstammar numera från EU-direktiv och påverkar kommuner och landsting på ett flertal områden. För kommunerna har det främst inneburit nya regler och arbetsuppgifter i deras roll som ansvarigt organ för miljö- och hälsoskydd samt när det gäller samhällsplanering och byggnation. I landstingen berör det främst arbetet för att göra den egna verksamheten mer miljövänlig.

Tillsyn

Kommunerna har enligt miljöbalken ett omfattande tillsynsansvar för miljö- och hälsoskydd samt hantering av kemiska produkter och avfall. Den svenska lagstiftningen på detta område härstammar i stor utsträckning från EU. I detta stycke lyfts tre exempel från dagordningsanalysen fram som rör vatten och avfall, kemikalier och buller.

Kommunerna är ansvariga för *vatten- och avfallshantering* inom sitt område vilket påverkas av två direktiv från EU. Ramdirektivet för vatten 2000/60/EG omfattar vattenplanering och vattenvård inom EU för alla typer av vatten: ytvatten, grundvatten, sjöar, floder och kustvatten. Ramdirektiv för avfall 2008/98/EG innehåller principer för hur medlemsstaterna skall hantera alla former av avfall, som till exempel hur deponier skall utformas. Dessa direktiv sätter ramarna för kommunens planering och organisering av VA-hantering. Till exempel kan ett beslut i Båstads kommun om att bygga ut ett avloppsreningsverk, påverkas av EU:s direktiv 91/271/EG om hantering av avloppsvatten från tätbebyggelse. Andra exempel på dagordningspunkter om vattenhantering som påverkas av EU är ett beslut om att skapa ett vattenskyddsområde i Åmåls kommun samt ett projekt i Hörby kommun om att

minska miljöproblemen i vattendragen och sjöarna inom Kävlingeåns avrinningsområde.

När det gäller *kemiska produkter och avfall* utövar kommunerna granskning av de som tillverkar och använder kemikalier. EU påverkar detta arbete främst genom den så kallade Reach-förordningen som sätter upp regler för utvärdering och godkännande av kemikalier. EU har även inrättat den så kallade Sevesolagstiftningen som kräver att kommuner som har anläggningar som hanterar farliga kemikalier över en viss mängdnivå ska ta fram en plan för hur olyckor ska förebyggas och hanteras. Dessa regler påverkar dagordningspunkter om kommunens räddningstjänst och beredskapsarbete. Utöver tillsynsuppgifterna arbetar kommunerna för att uppnå Sveriges miljömål om en giftfri miljö, ”fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden”. En dagordningspunkt från Göteborgs kommunfullmäktige handlade till exempel om kommunens strategi för att uppnå målet. Reach-förordningen påverkar detta ärende genom att ange ramar för arbetet.

Höga *bullernivåer* är ett också ett miljö- och hälsoproblem där kommunerna har ett tillsynsansvar. I Göteborgs fullmäktige togs till exempel ett beslut om ett åtgärdsprogram för att hantera bullernivåer. Denna fråga påverkas av EU genom direktiv 2002/49/EG som anger att kommuner med en viss mängd invånare är skyldiga att undersöka bullernivåer och upprätta åtgärdsprogram för att hantera dessa om de når vissa gränsvärden.

Samhällsplanering och byggnation

I Sverige har kommunerna enligt lag planmonopol vilket innebär att varje kommun har ensamrätt att besluta om hur mark skall bebyggas och användas inom sitt område. Kommunfullmäktige beslutar till exempel om att bygga vägar, bostadsområden och småbåtshamnar. Ofta handlar det om att godkänna detaljplaner för hur projekten skall utformas. Denna typ av verksamhet påverkas av EU genom lagstiftning som ställer krav på att särskild hänsyn till miljön måste tas. En sådan bestämmelse är direktivet om *strategiska miljöbedömningar*, det så kallade SMB-direktivet¹¹. Detta direktiv har införlivats i den svenska Plan- och Bygglagen och handlar om att en bedömning måste göras av vilka effekter som ett planerat projekt kan få på miljön. En miljöbedömning skall göras för alla översiktsplaner, detaljplaner och planprogram som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Vad som räknas som betydande påverkan är inte definierat i detalj i direktivet, men en tumregel är att översiktsplaner normalt är så pass omfattande att en miljöbedömning all-

11 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

tid skall göras. När det istället gäller detaljplaner, som rör mindre projekt, så skall behovet av en miljöbedömning utredas i varje enskilt fall¹².

Ytterligare ett sätt som EU påverkar kommuner i deras roll som samhällsbyggare är genom bestämmelser om ökad *energieffektivitet*. Direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda ställer till exempel krav på att medlemsländerna ska införa en rad regleringar för att effektivisera energianvändningen i olika typer av fastigheter. Ett sådant krav är att så kallade energideklarationer skall upprättas för byggnader som byggs, säljs eller hyrs ut, samt för större offentliga byggnader som besöks av många personer. Energideklarationernas syfte är att sprida information om byggnaders energieffektivitet som kan ligga till grund för jämförelse och utveckling. Detta direktiv påverkar kommuner och landsting i frågor som till exempel rör renovering eller nybyggnation av lokaler. Ett exempel är en motion från Flens kommunfullmäktige som handlar om hur uppvärmningen av en skola kan förbättras för att bli mer miljövänlig och kosta mindre.

Livsmedels- och djurskyddstillsyn

Livsmedels säkerhet handlar om att garantera att livsmedel inte utsätter konsumenter för hälsorisker. EU har ett omfattande regelverk som ska säkra kvalitén hela vägen ”från jord till bord”, det vill säga som rör allt från djur- och växtskydd till den färdiga produkten i butiken. De aktuella rättsakterna på detta område brukar i dagligt tal kallas för hygienpaketet och innehåller bland annat förordningarna 852/2004 om livsmedelshygien, 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung samt 854/2004 och 882/2004 om offentlig kontroll. I den sistnämnda förordningen finns verksamhetskriterier uppställda för kontrollmyndigheternas arbete vilket påverkar de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna i stor utsträckning. Dessa regler har inte bara inneburit nya uppgifter för kommunerna utan även förändrat ansvarsfördelning och organisation av tillsynsverksamheten mellan olika myndigheter.

Ett exempel på en sådan förändring illustreras av en dagordningspunkt från Svedala kommun om att ändra reglerna för bygg- och miljönämnden med anledning av att ansvaret för djurskyddet 2009 fördes över från kommunerna till länsstyrelserna. I regeringens proposition till denna lagändring beskrivs ett av skälen till en förändring vara det ökade tillsynsansvar som EU:s bestämmelser om offentlig kontroll av djurskydd fört med sig¹³. Ett annat exempel är ett beslut i Lekebergs kommunfullmäktige om att inrätta en

12 Boverket, 2006 *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*

13 Prop2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s.26.

gemensam miljönämnd och miljöförvaltning för Askersunds, Laxå och Lekebergs kommun med motiveringen att små kommuner fått det svårare att ensamma hantera ökade krav på tillsynsverksamheten. Detta kan ses som ett resultat av EU-påverkan då unionens regler ställer stora krav på offentlig livsmedelskontroll.

Utökade arbetsuppgifter har gjort tillsynsarbetet mer kostsamt vilket har effekt på de avgifter som kommunen tar ut för sina tjänster. I Härnösands och Filipstads kommunfullmäktige togs beslut om att ändra kommunens taxa för livsmedelskontrollen. Även detta kan ses som ett resultat av EU:s lagstiftning.

Antidiskriminering och skydd av grundläggande rättigheter

Sverige är bundet av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som sammanfattar medborgarens sociala, politiska och ekonomiska rättigheter. I artikel 21 om jämlikhet står det att:

”All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning skall vara förbjuden.”

Stadgan blev juridiskt bindande i och med antagandet av Lissabonfördraget. Utöver stadgan har EU antagit två centrala direktiv som anger minimilagstiftning om antidiskriminering: dels direktiv 2000/43/EG om förbud mot diskriminering på grund av etniskt ursprung i den privata såväl som den offentliga sektorn, dels direktiv 2000/78/EG som förbjuder diskriminering på grund av funktionshinder, ålder, sexuell läggning eller religion i arbetslivet. Förhandlingar pågår för tillfället om ett nytt direktiv som även utsträcker detta skydd mot diskriminering till andra områden än arbetslivet. Funktionsnedsattas rättigheter att delta fullt ut i samhället har stärkts ytterligare genom den europeiska strategin för personer med funktionshinder.

Samtliga delar av den offentliga förvaltningen i Sverige har ett ansvar för att se till att de *grundläggande rättigheterna* respekteras. Kommuner och landsting har även som arbetsgivare ansvar för att följa direktiv om diskriminering på arbetsplatsen. Dessa frågor märktes av i dagordningsanalysen i form av beslut om olika former av handlingsplaner för att garantera icke-diskriminering i det egna arbetet. I Uppsala läns landsting antogs till exempel en likabehandlingsplan för att anpassa landstingets verksamheter efter olika gruppers behov. Beslut om att anta ett handikappolitiskt program dök upp på dagordningar från Lekebergs och Nordmalings kommun. Kommuner och landsting måste ta hänsyn till EU:s diskrimineringslagstiftning i dessa frågor

även om denna främst anger miniminivåer för medborgarens rättigheter och Sveriges egna regler i vissa fall är mer långtgående.

En annan typ av dagordningspunkt som märktes i analysen rör *barnens rättigheter* i samhället. Till exempel handlar en motion från Jokkmokks kommunfullmäktige om hur kommunen ska arbeta aktivt för att förverkliga FN:s barnkonventions krav och principer. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller artiklar om barnets rättigheter som bland annat slår fast att alla myndighetsåtgärder som rör barn ska sätta barnets bästa i främsta rummet. Kommissionen har också antagit ett meddelande om en europeisk strategi för barnets rättigheter som ger riktlinjer för hur EU ska arbeta för att stötta medlemsstaternas arbete för att uppfylla FN-konventionen¹⁴. Exempel på konkreta åtgärder från EU:s sida är arbetet med att upprätta ett europeiskt larmnummer för försvunna barn eller inrättandet av programmet Daphne III som sträcker sig mellan 2007 och 2013, och syftar till att bekämpa våld mot kvinnor, barn och ungdomar.

Revision av kommunala bolag

Som ett led i att skapa gemensamma regler för bolagsverksamhet inom unionen har EU lagstiftat i frågor som rör revision som påverkar svenska kommuner och landsting. Det så kallade åttonde bolagsdirektivet¹⁵ ställer krav på att revision ska utföras av en revisor med särskild kompetens, dvs. en yrkesrevisor. När det gäller offentligt ägda bolag i Sverige har vi sedan länge haft regler om att förtroendevalda revisorer skall utses jämte yrkesrevisorerna. EU:s direktiv medförde en förändring av detta system eftersom förtroendevalda revisorer är lekmän och därmed inte har den kompetens som direktiven kräver. Lösningen blev att de förtroendevalda revisorerna numera endast fokuserar på verksamhetsmålen när de gör sin revision medan den ackrediterade revisorn tar hand om bokföringen och räkenskaperna.

Utifrån detta resonemang har samtliga dagordningspunkter som handlar om redovisning av bolag helt eller delvis ägda av kommuner eller landsting bedömts som påverkade av EU.

14 KOM(2006) 367 - Mot en EU-strategi för barnets rättigheter.

15 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning.

Politisk/kulturell påverkan

I detta kapitel redovisas de frågor från dagordningsanalysen som påverkas av EU genom icke-bindande beslut och riktlinjer. Det rör sig om ett flertal olika sakområden där formerna för och graden av EU:s påverkan skiljer sig åt. Sysselsättning och äldre-
vård är en del av samarbetet som sker genom den öppna samordningsmetoden. I övriga frågor rör det sig om liknande processer av informationsutbyte och lärande.

Sysselsättning

EU arbetar med sysselsättningspolitik med stöd i artikel 145 i EUF-fördraget där det står att unionen skall:

” ... arbeta för att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi och särskilt för att främja en kvalificerad, utbildad och anpassningsbar arbetskraft och en arbetsmarknad som är mottaglig för ekonomiska förändringar [...]”

Samtidigt måste medlemsstaternas självbestämmande respekteras på detta område och EU:s befogenhet är därmed begränsad till att endast uppmuntra samarbete och stödja och komplettera medlemsstaternas arbete vid behov. Det främsta verktyget för samarbetet är den öppna samordningsmetoden som innebär att medlemsstaterna varje år skall rapportera till kommissionen hur de arbetar för att uppnå gemensamt fastställda sysselsättningspolitiska mål. Till exempel innehåller Europa 2020-strategin målet att 75 procent av unionens befolkning mellan 20-64 år skall vara sysselsatt år 2020.

I Sverige är det staten som i huvudsak bestämmer över arbetsmarknadspolitiken men kommuner och landsting arbetar även med frågor som rör sysselsättning i sin roll som arbetsgivare och som ansvariga för att deras område skall präglas av en hållbar ekonomisk tillväxt och ett gynnsamt företagsklimat. I dagordningsanalysen framträdde främst två typer av sysselsättningsfrågor som påverkas av EU: ungdomsarbetslöshet och rehabilitering.

Frågor om *ungdomsarbetslöshet* dyker upp på kommunfullmäktiges möten, som till exempel en interpellation i Nyköpings kommunfullmäktige där den styrande majoriteten bads redogöra för sin strategi för att nyutexaminerade gymnasiestudenter skall få jobb. I Härnösands kommun togs beslut om att göra en särskild satsning i budgeten för att minska ungdomsarbetslösheten. EU:s påverkan sker genom att man erbjuder information och resurser som kan stödja detta arbete. Kommissionen har till exempel antagit riktlinjer för hur medlemsstaterna bör arbeta för att minska ungdomsarbetslösheten. Dessa handlar om åtgärder som att modernisera den högre utbildningen och att utveckla bättre vägledningstjänster mellan utbildning och arbetsliv¹⁶.

När det gäller *rehabilitering* arbetar både kommuner och landsting med att hjälpa människor tillbaka till arbetslivet. Arbetet sker bland annat genom de finansiella samordningsförbunden som har till uppgift att lokalt samordna kommuner, landsting, arbetsförmedling och försäkringskassa i deras arbete med rehabilitering och arbetslöshetsåtgärder. EU har ett intresse av att stötta medlemsstaternas arbete med dessa frågor som ett led i att uppnå unionens sysselsättningsmål. Det främsta verktyget för detta är den Europeiska socialfonden (ESF) som fördelar pengar till projekt som främjar sysselsättning. Ett särskilt program med namnet *Progress* har inrättats som löper mellan 2007 och 2013 med syfte att stödja verksamhet som gynnar sysselsättning, jämställdhet och icke-diskriminering. Samordningsförbunden arbetar med frågor som ligger i linje med EU:s arbetsmarknadspolicy och de har möjlighet att söka pengar av ESF för en del av de projekt som bedrivs. Åmåls kommun ingår till exempel i samordningsförbundet Norra Dalsland som 2009 fick pengar från ESF till ett projekt om att starta upp sociala kooperativ. De lämnade även in en ansökan om anslag till en ungdomscentral för att bättre kunna möta ungdomars behov av rehabilitering och hälsostöd.

Äldreomsorg och långtidsvård

En av de viktigaste välfärdspolitiska frågorna för det europeiska samarbetet är hur ländernas sociala trygghetssystem skall klara av att hantera en växande andel äldre i befolkningen. Enligt artikel 153 i EUF-fördraget skall unionen

16 KOM(2007) 498 om att främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle

understödda och komplettera medlemsstaternas verksamhet när det gäller att modernisera systemen för socialt skydd, samtidigt som detta arbete inte får medföra ”åtgärder som omfattar harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar”.

I detta syfte använder kommissionen den öppna samordningsmetoden för att stödja medlemsländernas utveckling av äldreomsorg och långtidsvård. Målsättningarna för denna process är att garantera *tillgänglighet, kvalitet och hållbarhet* i vården genom att bland annat korta väntetider, förbättra effektivitet och säkerhet i behandling och utrustning samt förenkla administrativa handlingsätt¹⁷. Medlemsländerna skall varje år lämna in en handlingsplan till kommissionen om hur man arbetar för att uppnå dessa mål.

I Sverige är det kommuner och landsting som sköter sjukvård och äldreomsorg. En vanligt förekommande typ av dagordningspunkt på området handlar om hur kommunen skall utforma äldreomsorgen i framtiden. I Piteå kommunfullmäktige diskuterades hur kommunen skall utforma ett boende för den åldrande befolkningen som tar hänsyn till äldre människors behov av hög tillgänglighet och trygghet. En motion i Kungsbacka kommun på samma tema föreslog att så kallade trygghetsboenden skall inrättas för att hantera den ökande andelen äldre i befolkningen.

EU:s påverkan i dessa frågor är av ett politiskt/kulturellt slag då det sker genom den öppna samordningsmetoden och inte genom bindande lagstiftning. Kommunerna påverkas i längden av den nationella strategiplanen och de målsättningar som sätts upp på EU-nivå och kan dra nytta av det utbyte av goda exempel som sker. Ett annat sätt som EU stöttar medlemsländernas arbete är genom en satsning på att utveckla tekniska lösningar som ökar livskvaliteten för äldre personer, till exempel genom att göra det möjligt att bo kvar längre i det egna hemmet. Denna satsning sker genom det så kallade Ambient Assisted Living-programmet (AAL) som skall fördela sammanlagt ca 600 miljoner euro mellan 2008 och 2013.

Folkhälsa

Sjukvårdssystemens organisering och finansiering är en nationell angelägenhet i medlemsstaterna men EU har enligt fördragen en viss kompetens att arbeta med det vi i Sverige kallar folkhälsa. I artikel 168 i EUF-fördraget står det att:

”Unionens insatser, som skall komplettera den nationella politiken, ska inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för den fysiska och mentala hälsan”

17 KOM(2004)304 - Modernisera de sociala trygghetssystemen för att utveckla högkvalitativ, tillgänglig och hållbar vård och omsorg: stöd till de nationella strategierna genom den öppna samordningsmetoden.

Vad som är skillnaden mellan folkhälsa och övrig hälso- och sjukvård kan tolkas olika, vilket innebär att gränsen för var EU:s kompetens går ibland är otydlig. Det handlar likväl främst om arbeta förebyggande mot sjukdom genom att främja en hälsosam miljö och livsstil. EU arbetar till exempel med att motverka rökning, droger, alkoholrelaterade skador samt att främja hälsosam kost och psykisk hälsa. Det finns även möjlighet att söka stöd för projekt som rör folkhälsa ur bland annat EU:s hälsoprogram.

Även om EU inte har befogenhet att besluta om sjukvårdens form och innehåll påverkas dessa frågor genom lagstiftning på andra områden, till exempel upphandling, arbetsmiljö, arbetstider och ömsesidigt erkännande av sjukvårdspersonals utbildning. I och med människors ökade rörlighet ser EU även ett behov av att skapa ett system som garanterar tillgång till vård över gränserna samt av gemensamma krav på kvalitet och säkerhet när det gäller läkemedel. Sjukdomar med en gränsöverskridande natur anses också motivera ett samarbete på europeisk nivå.

Kommuner och landsting har en nyckelroll när det gäller folkhälsopolitiken i Sverige i och med att de ansvarar för strategiskt viktiga verksamheter som sjukvård och skola. Dagordningsanalysen visar ett antal typer av dagordningspunkter på folkhälsoområdet som berörs av EU.

För det första så arbetar kommuner och landsting på en övergripande nivå med folkhälsofrågor genom att ta fram olika former av *politiska program* för det egna arbetet. Till exempel antogs ett drogpolitiskt program i Habo kommun och en tobakspolicy för kommunens anställda och förtroendevalda i Kalmar kommun. EU påverkar inte dessa frågor genom lagstiftning utan genom att ta fram riktlinjer och råd och stimulera ett utbyte av goda idéer som stöd för medlemsstaternas arbete. När det gäller tobak har rådet antagit flera rekommendationer för hur medlemsstaterna bör minska rökningen, till exempel angående rökfria miljöer¹⁸. Arbetet mot narkotikamissbruk sker genom EU:s handlingsplan mot narkotika för 2009 – 2012. Det är även möjligt att söka finansiering till åtgärder för att bekämpa narkotikamissbruk från EU:s hälsoprogram.

Den andra typen av frågor rör *vaccinationer och gränsöverskridande sjukdomar*. Under 2009 var vaccination mot influensa A(H1N1), eller ”svininfluensan” en mycket aktuell fråga. I Tranås, Kungsbacka, och Bergs kommun togs till exempel beslut om en pandemiplan. EU påverkar denna fråga dels genom att arbeta för en effektiv samordning av vaccinering och hindrande av spridning, dels som ansvarig för att godkänna själva vaccinet som spreds inom unionen. Detta arbete sker delvis genom Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC), som inrättades 2004 med uppgift att samordna nationella hälsoskyddsmyndigheter för att utveckla system för tidig varning och övervakning av smittspridning i EU.

¹⁸ 2009/C 296/02 Rådets rekommendation om rökfria miljöer

Det tredje exemplet handlar om dagordningspunkter som rör *säkerhet i vården*. I Region Skånes fullmäktige diskuterades en motion om att ta fram ett program för ökad patientsäkerhet med fokus på förbättrad hygien för att minska infektioner. Europeiska rådet har gett ut rekommendationer om patientsäkerhet där man bland annat uppmanar medlemsstaterna att upprätta nationella strategier för förebyggande och kontroll av vårdrelaterade infektioner¹⁹.

Utbildning

I artikel 165 i fördraget om EU:s funktionssätt står det att:

”Unionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation(...).”

En hög utbildningsnivå ses som ett avgörande redskap för att främja sysselsättning och ekonomisk tillväxt i unionen. Förhoppningen är att utbildningspolitiska åtgärder skall skapa en flexibel arbetskraft som är väl anpassad till de omställningar som krävs i en global ekonomisk konkurrens. Den nya tillväxtstrategin Europa 2020 innehåller därför målsättningar om att andelen elever som hoppar av skolan i förtid skall vara mindre än 10 procent och att åtminstone 40 procent av alla 30–34-åringar skall ha en eftergymnasial utbildning år 2020. Samtidigt är EU:s befogenhet på utbildningsområdet begränsat till understödjande verksamhet enligt fördragstexten. Detta arbete sker främst genom programmet för livslångt lärande som skall främja utbyten, samarbeten och rörlighet mellan ländernas utbildningssystem. Programmet påverkar skolsystemet hela vägen från grundskolan till universitet och innehåller även initiativ inom vuxenutbildning och yrkesutbildning.

I Sverige är det regering och riksdag som bestämmer riktlinjerna för utbildningspolitiken, medan kommunerna ansvarar för utförandet upp till gymnasienivå samt vuxenutbildning. I dagordningsanalysen märktes följande fyra typer av utbildningsfrågor som påverkas av EU:

Den första typen av frågor rör olika former av satsning på *yrkesutbildning*. Till exempel planerar Habo kommun att starta ett så kallat teknikcollege som är en form av yrkesutbildning med nära samverkan mellan skola och industri. EU ser yrkesutbildning som ett led i att uppnå sina utbildningspolitiska mål-

¹⁹ 2009/C 151/01 Rådets rekommendation om patientsäkerhet och förebyggande och kontroll av vårdrelaterade infektioner .

sättningar och uppmanar medlemsstaterna att utveckla denna utbildningsform, gärna genom att förbättra kontakten mellan skola och arbetsliv²⁰. Som verktyg för detta arbete finns bland annat Leonardo da Vinci-programmet som syftar till att främja rörlighet för elever och idéer inom yrkesutbildning mellan medlemsländerna samt Cedefop, Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning, som har till uppgift att analysera medlemsstaternas arbete med yrkesutbildningsfrågor och stödja nätverk och informationsspridning. Teknikcollege ligger i linje med EU:s målsättningar och har varit föremål för intresse på europeiska konferenser.

En annan typ av dagordningsfråga handlar om hur kommunen skall hantera *ungdomar som hoppar av sin utbildning i förtid*, som i Ljunby kommunfullmäktige där kommunens ansvar för ungdomar som inte deltar i gymnasieutbildningen debatterades. EU arbetar för att stödja medlemsstaternas arbete för att minska andelen ungdomar som hoppar av skolan i förtid. Riktmärket har sedan Lissabonstrategin antogs varit att högst 10 procent av Europas ungdomar får lämna skolan i förtid. Denna målsättning fortsätter som en del av Europa 2020-strategin.

En tredje fråga på utbildningsområdet som dök upp i dagordningsanalysen handlar om *lärarbehörighet*. En interpellation i Haninge kommun handlade till exempel om att öka andelen behöriga lärare i kommunens skolor. EU har identifierat detta som en prioriterad fråga och försöker påverka medlemsstaterna genom att uppmana till åtgärder som förbättrar kvaliteten i lärarutbildningen och gör läraryrket till ett mer attraktivt karriärval²¹. Det är staten som ansvarar för högskolornas lärarutbildning men kommunerna har i egenkap av arbetsgivare ett intresse av att påverka denna utbildnings kvalitet och inriktning.

Det fjärde och sista exemplet på hur EU påverkar i utbildningsfrågor är möjligheten att *söka medel från ESF* till utbildningsprojekt som ligger i linje med EU:s målsättningar. Till exempel driver Göteborgsregionens kommunalförbund projektet GRowth med hjälp av ESF som syftar till att öka kompetensen kring entreprenöriellt lärande inom gymnasie- och vuxenutbildning.

Krisberedskap

På europeisk nivå pågår ett samarbete kring hur kriser som naturliga, teknologiska eller miljömässiga katastrofer skall förebyggas och bekämpas. I fördraget om EU:s funktionssätt står det att unionen skall:

20 KOM(2002) 779 Effektiva utbildningsinvesteringar – en nödvändighet för EU

21 KOM(2008) 425 Förbättrad kompetens för framtiden: En agenda för europeiskt samarbete om skolor

”... stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå när det gäller förebyggande av risker, beredskapen hos medlemsstaternas aktörer inom området civilskydd samt insatser vid naturkatastrofer eller av människor orsakade katastrofer inom unionen.”

Som redskap i detta uppdrag har EU upprättat en så kallad ”samarbetsmekanism för skydd och beredskap” som bland annat skall samordna medlemsländernas krisberedskapsmyndigheter, erbjuda information och utbildning samt utveckla system för tidig varning.

Kommunerna är grunden för samhällets krisberedskap i Sverige. Bland annat är det kommunens uppgift att bygga ett nätverk mellan viktiga myndigheter, företag och organisationer så att det finns ett fungerande samarbete om en kris skulle uppstå. I dagordningsanalysen har frågor om krisberedskap dykt upp i form av beslut om kommunens krisledningsplan, instruktioner till krisledningsnämnder eller granskning av räddningstjänstförbundens verksamhet. EU påverkar dessa frågor på ett mer övergripande plan genom att samordna aktörer i medlemsländerna och utgöra en arena för informationsutbyte som formar och utvecklar den svenska krisberedskapen²².

Klimat

EU har antagit ett antal övergripande målsättningar när det gäller klimatpolitik som påverkar kommuner och landsting. I den nya tillväxtstrategin Europa 2020 återupprepar medlemsländerna sitt tidigare åtagande om att uppnå:

- › 20 procent minskning av utsläpp av växthusgaser
- › 20 procent ökad energieffektivitet
- › att 20 procent av den totala energikonsumtionen skall utgöras av förnybar energi

I strategin pekas lokala och regionala nivåer ut som viktiga aktörer för dess framgångsfulla implementering. Svenska kommuner och landstings egna miljöstrategier kan alltså inte ses som frikopplade från det europeiska samarbetet.

Fullmäktige beslutar om frågor om klimatpolitik på flera sätt. I Uppsala läns landsting lades till exempel fram ett förslag om att öka användningen av biogas som fordonsbränsle för regionbussarna. Biogas räknas som förnybar energi och ligger alltså i linje med EU:s målsättningar om minskade utsläpp av växthusgaser. Kommissionen har dessutom antagit en strategi för att uppmuntra produktion och användande av biobränslen²³. Situationen är liknande

22 Krisberedskapsmyndigheten 2007, *Samhällets krisberedskap – inriktning för verksamheten till och med 2011*

23 KOM(2006)34 En EU-strategi för biodrivmedel

när det gäller ett förslag i Laholms kommun om att bygga ut vindkraften. Ytterligare ett exempel på klimatpolitiska åtgärder är en motion i Göteborgs stads fullmäktige som föreslog att kommunen skall börja klimatkompensera för personalens affärsresor. EU påverkar denna fråga genom att ansvara för ett system för handel med utsläppsrätter och genom att arbeta för att utveckla utsläppshandeln så att fler länder och samhällssektorer ska kunna omfattas.

Informationsteknologi

EU arbetar på olika sätt med att stödja utvecklingen av informations- och kommunikationsteknologi. Mellan 2005 till 2010 skedde detta arbete genom i2010-initiativet där i:et står för de tre målsättningarna att:

- › skapa ett gemensamt europeiskt *informationsutrymme*
- › stärka *investering* i forskning om informationsteknologi
- › utveckla en mer *inkluderande* offentlig service.

Det är främst den sistnämnda målsättningen som har haft betydelse för verksamheten i kommuner och landsting då den handlar om hur offentlig verksamheten kan öka tillgängligheten och kvaliteten i sina tjänster genom IT. EU:s strategier på detta område går under beteckningen e-government, eller e-förvaltning, och innehåller åtgärder som till exempel att förbättra tillgängligheten till information för samhällets mindre gynnade grupper, göra verksamheten effektivare och billigare genom att minska den administrativa bördan samt öka deltagandet i de demokratiska processerna²⁴. Arbetet med i2010 fortsätter i form av den digitala agendan som är en del av Europa 2020-strategin.

Ett exempel från dagordningsanalysen på hur kommuner kan påverkas av EU på detta område är KÖBYT-samarbetet som drivs av Kinda, Ödeshögs, Boxholms, Ydre och Tranås kommun och syftar till att utveckla bättre IT-tjänster till medborgarna. Detta projekt beskrivs ligga i linje med EU:s riktlinjer för IT-utveckling och har även mottagit finansiering från EU:s strukturfonder²⁵.

Transport och vägar

För att underlätta den fria rörligheten på den inre marknaden arbetar EU för att skapa en gemensam europeisk transportpolitik. Detta sker både genom en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning för att transportföretag

24 KOM(2006) 173 Handlingsplan för e-förvaltning inom ramen för initiativet i2010: Ett snabbare införande av e-förvaltning i Europa till nytta för alla.

25 Slutrapport för KÖBY STEG 1, <http://www.koby.nu>

skall konkurrera på lika villkor inom unionen och genom att stödja medlemsländernas uppbyggnad av effektiv, säker och hållbar infrastruktur. EU har även identifierat vissa transportsträckor som särskilt viktiga för unionens inre marknad och sammanhållning. Dessa utgör det så kallade transeuropeiska transportnätet, förkortat TEN-T.

Kommuner och landsting arbetar med transportpolitiska frågor på olika sätt. Kommunerna har ansvar för samhällsplanering och fattar beslut om vägbyggen medan landstingen har det övergripande ansvaret för kollektivtrafiken. I dagordningsanalysen märktes två sorters frågor på transportområdet som påverkas av EU: trafiksäkerhet och hållbara transporter.

På de olika fullmäktiges dagordningar behandlas frågor som handlar om *trafiksäkerhet*, till exempel ett medborgarförslag i Haninge kommun om att göra ett boendeområde säkrare genom att sänka hastigheten, bygga vägghinder och övergångsställen. EU påverkar denna typ av frågor främst genom stödjande verksamhet som att ta fram riktlinjer och strategier om hur medlemsstaterna bör arbeta med trafiksäkerhet eller införa ny säkerhetsteknik. Den övergripande målsättningen har varit att halvera antalet trafikolyckor i EU fram till 2010. I detta syfte antog kommissionen 2003 ett europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet²⁶ vars syfte bland annat är att sprida information om lyckade exempel på trafiklösningar på lokal nivå för att göra olycksdrabbade områden säkrare. EU har även antagit direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet som kräver att medlemsstaterna utför trafiksäkerhetsmässiga konsekvensanalyser vid byggandet av vissa vägar. Detta direktiv är endast bindande för de vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet men medlemsstaterna uppmuntras att även tillämpa direktivets bestämmelser på övriga vägar.

Kommuner och landsting har ett ansvar för att det skall finnas *effektiva och hållbara transportsystem* i sitt område. Problemen kan se olika ut beroende på kommunens storlek och befolkningsmängd. I glesbebodda områden är tillgängligheten till kollektivtrafik en viktig fråga. Som exempel kan nämnas en dagordningspunkt från Piteå kommunfullmäktige om att busstrafiken i ett landsbygdsområde skall gå även på sommaren. I tätbebyggda områden rör det sig istället mer om att hantera stora trafikmängder som till exempel en motion i Göteborgs kommunfullmäktige om att införa trafikavgifter i regionen för att minska trycket på bilvägarna och gynna omställningen till mer miljövänliga alternativ. EU påverkar inte dessa frågor genom lagar och regler men strävar efter att forma ett gemensamt europeiskt förhållningssätt i transportpolitiska frågor. Väl fungerande och hållbara transportsystem ses

26 KOM(2003) 311 Europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet Att halvera antalet dödsoffer i trafiken i Europeiska unionen till år 2010: ett gemensamt ansvar.

som avgörande för EU:s ekonomiska och sociala utveckling samt för miljön. Kommissionen har därför tagit initiativ till grön- och vitböcker på området som skall leda till en gemensam europeisk strategi.

Integration

EU skall enligt fördragen utforma en gemensam politik när det gäller in-
vandrings- och asylfrågor. När det gäller integration är samarbetet däremot
begränsat till ett informations- och kunskapsutbyte, förutom när det gäl-
ler antidiskriminering där EU har beslutat om direktiv som är bindande för
medlemsstaterna (se avsnitt 3.4). I artikel 79 i EUF-fördraget står det att par-
lamentet och rådet får:

*”... föreskriva åtgärder för att stimulera och stödja medlemsstaternas verk-
samhet för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som vistas
lagligen på deras territorium; dessa får dock inte omfatta någon harmoniser-
ing av medlemsstaternas lagar och andra författningar.”*

Rådet antog 2004 ett antal grundprinciper som skall vägleda integrationspo-
litiken på en övergripande nivå inom EU²⁷. Utifrån dessa principer har kom-
missionen utarbetat en gemensam agenda för integration som är avsedd att
ge vägledning för EU:s och medlemsstaternas integrationsstrategier²⁸. Arbetet
med integrationspolitiska frågor sker genom ett informationsutbyte som
i princip liknar det inom öppna samordningsmetoden men på en lägre am-
bitionsnivå. En webbsida för integration har upprättats där aktörer på olika
politiska nivåer, inklusive regionala och lokala, kan bidra med information
och ta del av andras erfarenheter men inga nationella handlingsplaner rap-
porterats till EU och ländernas framsteg utvärderas inte av kommissionen.

I Sverige har det varit kommunernas ansvar att stödja nyanländas etable-
ring i samhället. I slutet av 2010 kommer en lagändring innebära att staten
tar ett större ansvar för denna verksamhet genom arbetsförmedlingen. Un-
der 2009 som dagordningarna hämtats från var detta dock fortfarande kom-
munernas uppgift. I Bergs kommunfullmäktige togs till exempel beslut om
styrningen av kommunens integrationssservice som arbetar med att ge råd
och stöd till nyanlända för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. I Ny-
köpings kommun framlades en interpellation om möjligheten att bekämpa
segregering i skolorna. EU påverkar dessa dagordningspunkter genom att er-
bjuda riktlinjer och kanaler för informationsutbyte som kan hjälpa kommu-
ner att utveckla sin verksamhet. Lokala och regionala aktörer kan även söka

27 Pressmeddelande 14165/05 Europeiska unionens råd, rättsliga och inrikes frågor, 19 november 2004.

28 KOM(2005) 389 En gemensam agenda för integration - En ram för integration av tredjelandsmedbor-
gare inom Europeiska unionen

pengar från ESF för projekt som syftar till att öka deltagandet i samhället för nyanlända. Hässleholms kommun har till exempel fått stöd för att genomföra projektet *Hässleholm för Mångfald* som skall erbjuda utbildning för anställda i kommunen i frågor som rör jämställdhet, integration och likabehandling.

Regional utveckling

En viktig fråga för EU är att minska skillnaden mellan olika regioners ekonomiska och sociala utvecklingsnivåer. I artikel 174 i fördraget om EU:s funktionssätt står det:

”Unionen ska särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna.”

Vissa regioner anses kräva särskild hänsyn så som landsbygdsområden, områden som påverkas av strukturomvändningar, nordliga regioner med låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner. EU:s politik på detta område kallas med ett samlingsnamn för sammanhållningspolitiken och dess främsta verktyg är de två strukturfonderna: socialfonden (ESF) och den regionala utvecklingsfonden (ERUF).

Det pågår en fortlöpan diskussion inom EU om vilka länder och regioner som skall omfattas av sammanhållningspolitiken. Under den pågående programperioden 2007-2013 har samtliga regioner i Sverige möjlighet att söka stöd ur någon av fonderna. Kommuner och landsting kan söka bidrag för att finansiera projekt som ligger i linje med EU:s målsättningar. Ofta görs det genom samarbeten mellan kommuner, landsting och regioner i exempelvis kommunal- och regionförbund. Pengarna används för att stärka regioner på olika sätt som att genom till exempel öka sysselsättningen, utveckla industrier och företag eller locka fler att bosätta sig i ett visst område. I dagordningsanalysen märktes främst tre typer av frågor: satsningar på näringslivsutveckling, landsbygdsutveckling och infrastruktur.

EU erbjuder finansiering till projekt som gynnar *näringslivsutveckling*. Exempelvis Åmåls kommun som genom Fyrbodals kommunalförbund driver projektet Aurora med hjälp av pengar från ESF. Detta projekt syftar till att utveckla kompetensen hos tillverkningsföretag i kommunerna genom olika utbildningssatsningar i bland annat ledarskap, kommunikation och IT. Ett annat exempel är Region Skåne som driver marknadsbolaget Business Region Skåne för att locka till sig investeringar, turister och stora evenemang till regionen. Detta bolag är värddorganisation för Enterprise Europe Network som är ett initiativ från kommissionen för att erbjuda stöd till små och medelstora företag som vill etablera sig utomlands.

Landsbygdsområden framhålls som sagt av EU som i behov av särskild hänsyn och stöd. Arbetet med denna fråga sker genom *politiken för landsbygdsutveckling* som just nu sträcker sig mellan 2007 och 2013. Medlemsländerna tar fram nationella program där de anger hur de skall arbeta enligt EU:s riktlinjer. Det övergripande syftet med programmet är att trygga landsbygdsområdenas framtid och göra det lättare att både bevara och skapa arbetstillfällen. Ett verktyg för detta arbete är Leader, vilket är en metod för landsbygdsutveckling som kännetecknas av samverkan mellan offentlig, privat och ideell sektor. En dagordningspunkt från Kalmar kommun rör särskilda utvecklingsdialoger som genomförts för att engagera medborgare i en diskussion om kommunens utveckling. Denna fråga påverkas av att Kalmar tillsammans med Öland bildade ett så kallat Leaderområde 2008.

Det sista exemplet på hur sammanhållningspolitiken berör kommuner och landsting handlar om satsningar på *infrastruktur*. Som det står i fördragstexten skall särskilda åtgärder tas för att se till att regioner i Europas mer avsides belägna delar skall inkluderas. En del i detta arbete är att se till att det finns fungerande kommunikationer till dessa områden. Ett exempel från Luleå kommunfullmäktige handlar om hur den planerade Norrbottniabanan ska finansieras. I Sverige pågår för tillfället byggandet av Botniabanan, en järnvägssträcka mellan Ångermanälven och Umeå. Norrbottniabanan skulle bygga vidare på denna sträcka som ett led i att bilda den så kallade Botniska korridoren som skulle fortsätta vidare in i Finland och därmed knyta samman viktiga nord-sydliga samt öst-västliga axlar i Sverige, Finland, Norge och Ryssland. Detta projekt beskrivs ligga i linje med EU:s målsättningar och projektets förstudier har finansierats med hjälp av den regionala utvecklingsfonden.

Resultat

Denna rapport har gett en bild av hur EU påverkar svenska kommuner, landsting och regioner. Svaret på frågan om hur stor andel av ärendena på fullmäktiges dagordning som i genomsnitt påverkas av EU är ca 60 procent när det gäller kommunerna och ca 50 procent när det gäller landstingen. Utifrån analysens resultat dras i detta kapitel slutsatser om viktiga EU-frågor för kommunsektorn att bevaka.

Resultatet av den kvantitativa analysen baseras på en uträkning av den genomsnittliga andelen frågor på en dagordning som påverkas av EU. Analysen av de 30 dagordningarna från kommunfullmäktige visar att i genomsnitt ca 60 procent av punkterna på en dagordning påverkas av EU. För landstingsfullmäktige är siffran lägre; analysen av 7 dagordningar från landstingsfullmäktige samt 1 dagordning från regionfullmäktige visar på i genomsnitt ca 50 procent EU-påverkan. En förklaring till denna skillnad är att kommuner och landsting har olika uppgifter och därför påverkas i olika utsträckning. Till exempel är landstingens största ansvarsområde hälso- och sjukvård, vilket är ett område där EU har relativt begränsade befogenheter. Men det bör påpekas att den lägre siffran för landstingen också är ett resultat av att många av de EU-frågor som har stor inverkan på landstingen inte dök upp på dagordningarna, till exempel rörande patientrörlighet eller arbetstider. En annan analysmetod hade alltså kunnat ge en annorlunda uppskattning av EU:s påverkan.

När det gäller hur stor del av frågorna som hamnat i kategorin rättslig påverkan respektive politisk/kulturell påverkan är dessa grupper ungefär lika

stora, med något fler fall av rättslig påverkan. Det exakta antalet frågor i varje kategori är inte relevant att redovisa eftersom gränsdragningen har försvårats av att vissa dagordningspunkter påverkas av båda typer av processer. Det huvudsakliga budskapet att ta med sig är istället att av 60 respektive 50 procent EU-påverkan handlar ungefär hälften om en bindande påverkan genom lag. Den andra hälften handlar om en potentiell påverkan genom riktlinjer och rekommendationer, men där det krävs vidare undersökningar för att fastställa om det har haft effekt i individuella landsting och kommuner.

En av dagordningsmetodens brister är att den inte ger en heltäckande bild av alla de sätt som kommunsektorn påverkas av EU. Kommuner och landsting har i princip fyra olika roller där EU påverkar dem: samhällsbyggare, serviceproducent, tillsynsmyndighet och arbetsgivare. Dagordningsanalysen har endast behandlat tre av dessa eftersom arbetsgivarrollen sällan framträder på fullmäktiges möten. Detta är ett område där EU har stor betydelse, bland annat genom direktiv om arbetstider, arbetsmiljö och föräldraledighet. Kommuner och landsting är med och påverkar denna politik, bland annat genom SKL som deltar i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter på EU-nivå, vilka kan leda till europeisk lagstiftning.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan EU-medlemskapets påverkan på den svenska kommunsektorn beskrivas ha skett i två motsatta riktningar. Å ena sidan har medlemskapet fört med sig nya lagar och regler som sätter ramar för hur kommuner och landsting får bedriva sin verksamhet. Å andra sidan har kommuner och landsting fått tillgång till nya resurser och arenor för informationsutbyte som kan hjälpa dem att utveckla sin verksamhet. EU har alltså haft både en begränsande och en möjliggörande effekt.

Rapportens kvantitativa resultat tydliggör vikten av att kommunsektorn följer utvecklingen i EU. Sveriges Kommuner och Landsting har som intresseorganisation en självklar uppgift att bevaka de EU-frågor som är av betydelse för sina medlemmar, särskilt som förbundet ofta har bättre resurser för detta arbete jämfört med medlemmarnas egna möjligheter. Med detta i åtanke presenteras här ett antal reflektioner om vilka frågor som bör vara särskilt viktiga för SKL att bevaka i framtiden. Naturligtvis är det viktigt att följa utvecklingen på samtliga områden som påverkas av EU. Men istället för att lista de sakfrågor som redan behandlats i rapportens analysdel presenteras här fyra prioriterade punkter som framstår som av mer övergripande strategisk vikt.

1. Bevaka utvecklingen av tjänster av allmänt intresse/ tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Som denna rapport visar har EU:s konkurrensregler stor betydelse för kommuner och landsting då de påverkar kommunsektorns rätt och möjlighet att själva välja hur de skall utföra sina tjänster till medborgarna. Men exakt vilka tjänster som skall omfattas av konkurrensreglerna är inte avgjort inom EU utan föremål för diskussion och förhandling. Den avgörande frågan är var gränsen skall gå mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och tjänster av allmänt intresse. Diskussionen på EU-nivå i dessa frågor kan framstå som byråkratisk och torr, men handlar i botten om avgörande politiska ställningstaganden om gränsdragningen mellan offentlig och privat sektor. EU:s arbete med dessa frågor bör därmed inte hanteras i ett vakuum utan kopplas till en bredare svensk politisk diskussion om den offentliga sektorns uppgift. SKL har möjlighet att stimulera en sådan debatt bland sina medlemmar med syfte att ta fram en gemensam ståndpunkt att föra fram i förhandlingarna på EU-nivå.

2. Bevaka subsidiaritetsprincipen.

Subsidiaritetsprincipen innebär som tidigare nämnts att EU endast skall agera i en fråga om det är mer effektivt än en åtgärd på nationell nivå. Medlemsstaterna skall själva bevaka att denna princip upprätthålls och protestera vid övertramp. Denna princip gäller även lokala och regionala nivåer i medlemsstaterna. I Sverige är det lokala självstyret långtgående men påverkas i mycket av EU, som denna undersökning har visat. Det är ofta här som problematiska effekter av EU:s direktiv och förordningar blir tydliga. Kommuner och landsting har ett starkt intresse av att bevara sitt självbestämmande och samtidigt en unik kunskap om verksamheten som kan hjälpa EU att fatta bättre beslut. SKL bör därför arbeta för att se till att subsidiaritetsprincipen följs, samt uppmärksamma riksdag och regering på problem med nya lagförslag.

3. Bevaka sammanhållningspolitikens utveckling.

Sammanhållningspolitiken och strukturfonderna är viktiga verktyg för att bidra till en utjämning av ekonomiska och sociala skillnader mellan EU:s regioner. Sammanhållningspolitiken är också central för att genomföra EU:s politik när det gäller till exempel hållbar utveckling samt tillväxt och sysselsättning. Strukturfonderna har varit en viktig förutsättning för mycket av det lokala och regionala utvecklingsarbete som har skett i Sverige sedan vi gick med i EU. Sammanhållningspolitikens framtida utveckling torde därmed vara en av de viktigaste EU-frågorna för kommunsektorn. Två knäckfrågor är hur stor del av EU:s budget som skall fördelas till strukturfonderna, samt

vilka regioner som skall ha möjlighet att söka pengar. Under 2010 inleds förhandlingarna om nästa programperiod. SKL har som företrädare för samtliga svenska kommuner, landsting och regioner möjlighet att framföra en enad röst i debatten om sammanhållningspolitikens framtid. Förbundet bör agera i sina medlemmars intresse för att säkra att svenska regioner har fortsatt tillgång till strukturfondernas medel och att resurserna till dessa fonder inte minskar i budgetförhandlingarna.

4. Bevaka det lokala och regionala intresset i genomförandet av EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi och den öppna samordningsmetoden.

Dagordningsanalysen har visat att EU:s icke-bindande påverkan i form av tillväxtstrategier och den öppna samordningsmetoden har betydelse för kommuner och landsting. Dessa styrmedel rör flera av de frågor som kommundomsektorn arbetar med, till exempel sysselsättning, äldrevård och fattigdomsbekämpning. En viktig del av det europeiska samarbetet i de här frågorna är de nationella handlingsplaner som tas fram av medlemsstaterna. I dessa anges strategier för hur man kommer att arbeta för att uppnå de målsättningar som ställts upp på EU-nivå. I Sverige är det regeringen som ansvarar för att ta fram handlingsplanerna, både när det gäller den nya tillväxtstrategin Europa 2020 och för frågor inom den öppna samordningsmetoden. Men eftersom många av de frågor som behandlas genomförs lokalt och regionalt är det viktigt att dessa nivåer även inkluderas i processen. SKL bör arbeta för att kommuner och landsting får en aktiv roll i utformningen och genomförandet av de svenska programmen då de är nyckelaktörer för programmets framgångsfulla implementering.

Bilaga – urval av dagordningar

Kommuner

Glesbygdskommuner

Jokkmokk	2009-02-23
Nordmaling	2009-06-22
Ydre	2009-12-14
Berg	2009-09-29

Varuproducerande kommuner

Vetlanda	2009-05-20
Ljungby	2009-01-27
Tranås	2009-10-26
Finspång	2009-08-26

Pendlingskommuner

Habo	2009-01-29
Lekeberg	2009-11-26
Hörby	2009-06-15
Vänersborg	2009-03-18

Förortskommuner

Svedala	2009-03-11
Kungsbacka	2009-10-13
Haninge	2009-06-08
Upplands-Bro	2009-12-17

Större städer

Göteborg	2009-06-11
Luleå	2009-11-30
Kalmar	2009-04-27

Övriga kommuner, färre än 12 500 invånare

Åtvidaberg	2009-01-28
Filipstad	2009-12-17
Färjelanda	2009-06-17

Övriga kommuner, mellan 12 500 – 25 000 invånare

Laholm	2009-02-26
Flen	2009-08-27
Åmål	2009-10-28
Köping	2009-05-25

Övriga kommuner, över 25 000 invånare

Nyköping	2009-05-12
Hässleholm	2009-03-30
Piteå	2009-09-14
Härnösand	2009-12-14

Landsting

Örebro	2009-09-22
Blekinge	2009-03-02
Dalarna	2009-02-16
Halland	2009-04-06
Jönköping	2009-01-07
Uppsala	2009-06-15
Västernorrland	2009-11-25
Region Skåne	2009-09-22

EU i lokalpolitiken

En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner

Hur stor är EU:s påverkan på svenska kommuner, landsting och regioner? Denna rapport försöker svara på frågan genom att studera dagordningar från fullmäktiges möten. Genom att undersöka hur stor andel av dagordningspunkterna som handlar om frågor som påverkas av regler och beslut från EU, ges en bild av relationen mellan Bryssel och den lokalpolitiska vardagen. Rapporten vänder sig till alla som är intresserade av hur EU-medlemskapet påverkar Sverige, men också till dem som vill skapa sig en bild av vad som idag formar den svenska politiken på lokal och regional nivå.

Beställ eller ladda ner på www.skl.se/publikationer eller på telefon 020-31 32 30.

ISBN 978-91-764-566-1



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se