

KL, EU og kommunerne -
hvem, hvad, hvorfor?

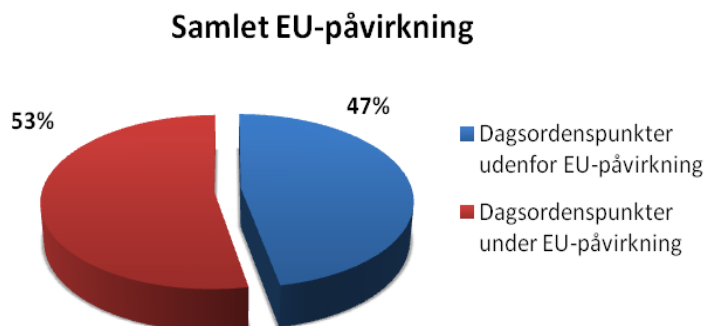
KL, EU og kommunerne – hvem, hvad, hvorfor?

EU er på en række opgaveområder med til at sætte rammerne for myndighedsudøvelsen i de danske kommuner. Dette er ikke noget nyt, og derfor interesserer KL i EU for at sikre kommunerne de bedst mulige betingelser for at kunne yde service til borgerne.

Danmark overtager den 1. januar 2012 EU-formandskabet. Som optakt hertil har KL analyseret samspillet mellem EU og kommunerne.

Analysen bekræfter ikke overraskende, at der er en direkte sammenhæng mellem EU og kommunalpolitikken. EU beskæftiger sig med en række områder, som er grænseoverskridende og som hænger tæt sammen med velfærdssamfundet og dets udvikling. Derfor er der en tæt sammenhæng mellem EU og kommunernes opgaver.

Det samlede resultat viser, at EU påvirker kommunerne i over halvdelen af de kommunalbestyrelsessager, analysen har undersøgt. 444 ud af 830 sager påvirkes af EU. I procent betyder det, at 53 % af punkterne på kommunalbestyrelsernes dagsordener i den undersøgte periode påvirkes af EU.



Boks 1: Analysens metode

Analysen undersøger dagsordener fra kommunalbestyrelsesmøder for at vise, hvilke områder af kommunernes hverdag, EU har indflydelse på. EU-påvirkningen undersøges på den måde, fordi dagsordenerne i vidt omfang afspejler de opgaver, som kommunerne skal løse i henhold til Kommunalfuldmagten.

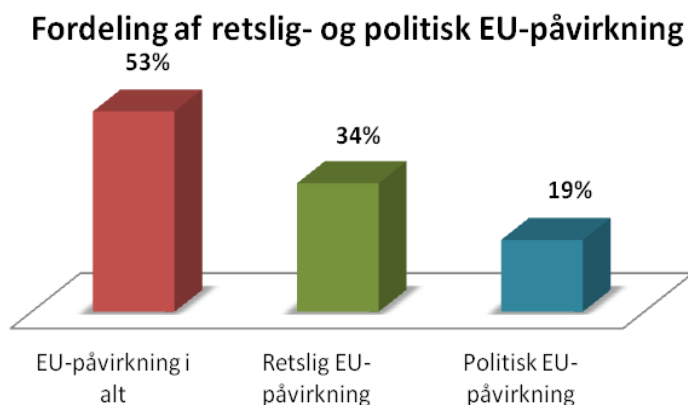
Analysen undersøger i alt 40 kommunalbestyrelsesdagsordener fra 10 danske kommuner. Der er udvalgt to kommuner fra hver af Danmarks fem regioner, og for hver kommune er der undersøgt en kommunalbestyrelsesdagsorden fra hvert kvartal i år 2010. Analysen ser således på kommunalbestyrelsernes dagsordener gennem et år. I alt undersøger analysen 830 dagsordenspunkter.

De svenske og norske kommuneforeninger har gennemført tilsvarende analyser, hvor samme metode er anvendt. Særligt den svenske kommuneforenings undersøgelse er meget grundig og resultatet af denne analyse er, at 60 % af alle de sager, som behandles af de svenske kommunalbestyrelser er påvirket af EU.

Den samlede EU-påvirkning af kommunerne kan opdeles i henholdsvis en retslig og en politisk påvirkning.

Den *retslige påvirkning* ses, når EU fastlægger juridiske retningslinjer, der direkte regulerer kommunernes opgaveløsninger. Den *politiske påvirkning* ses til gengæld, når den danske stat i EU-sammenhæng tilslutter sig at arbejde for overordnede europapolitiske mål og benchmarks, som får betydning for kommunerne. Det sker fx ved, at den enkelte danske fagminister på et møde i Ministerrådet tilslutter sig en overordnet politisk strategi, som forpligter Danmark til at udarbejde handleplaner eller implementere tiltag, der bidrager til opfyldelsen af de EU-mål, som den danske regering har tiltrådt. Det gælder fx på klimaområder, hvor EU har sat nogle overordnede mål for reduktion af CO₂-udslip. Disse mål har betydet, at mange kommuner har udarbejdet og iværksat klimastrategier, som bidrager til at nå de overordnede mål, som Danmark har forpligtet sig til gennem EU-samarbejdet.

Fordelingen mellem de to former for EU-påvirkning, som kommunerne oplever, er som følger:



Den største del af påvirkningen af kommunerne er retslig, i form af direkte juridisk bindende EU-bestemmelser dvs. 34 % ud af den samlede påvirkning på 53 %. Samtidig finder der imidlertid en ikke ubetydelig politisk påvirkning sted på 19 % ud af den samlede EU-påvirkning.

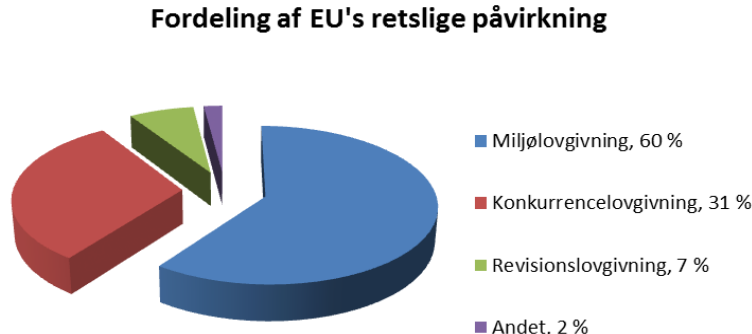
I de følgende afsnit bliver betydningen for kommunernes hverdag beskrevet ved at gå bag om tallene for EU-påvirkningen. På den måde bliver EU-påvirkningen forklaret gennem eksempler på de kommunale opgaver, der særligt udsættes for henholdsvis retslig og politisk påvirkning.

1. Kommunerne oplever retslig påvirkning fra EU

34 % af de sager på kommunalbestyrelsernes dagsordener, som påvirkes af EU, er af retslig karakter

Den retslige påvirkning har betydning for den måde, kommunerne skal løse bestemte opgaver på, og hvilke standarder de skal leve op til. Påvirkningen finder sted inden for en række forskellige lovområder, der har kommunal relevans.

Fordelingen viser, at de kommunale opgaveområder miljøforvaltning og konkurrenceudsættelse er særligt underlagt EU-påvirkning:



1.1 Eksempler fra miljøområdet

60 % af den retslige påvirkning omhandler miljølovgivning

Mange af de love, som kommunerne i det daglige forvalter miljøområdet i henhold til, stammer fra EU. Baggrunden for EU's regulering af miljøområdet er, at området er af grænseoverskridende karakter, og der således er behov for fælles løsninger. Derfor har EU fastsat en række direktiver, som påvirker kommunernes arbejde i forhold til fx affaldshåndtering, naturbeskyttelse, drikkevandsforsyning samt miljø- og energirigtig bebyggelse og renovation.

EU's direktiv for vurdering af virkning på miljøet (VVM) udøver fx indflydelse på, hvordan kommunerne skal tage hensyn til miljøet, når de træffer beslutninger om nybyggeri eller renovering af kommunale ejendomme. Kommunernes ansvar for vandmiljø påvirkes ligeledes gennem fx EU's vandrammedirektiv, der fastsætter retningslinjer for, at kommunerne skal mindske forurening i grundvand og forbedre vandområdets miljøtilstand.

Boks 2: Eksempel på vandrammedirektivets påvirkning - kommunalbestyrelsesmøde i Viborg Kommune den 1/9 2010

Dagsordenseksemplet er hentet fra Viborg Kommunes hjemmeside. Viborgs kommunalbestyrelse evaluerede på sit møde kommunens vådområdeindsats, som relaterede sig til det danske regeringsinitiativ Grøn Vækst. Grøn Vækst er ét af de landbrugsrelaterede initiativer, som den danske regering har igangsat, for at Danmark kan overholde reglerne i EU's vandrammedirektiv.

Eksemplet viser, at kommunernes daglige arbejde med at implementere initiativer på vandområdet er direkte afledt af Danmarks retslige forpligtelser over for EU.

1.2 Eksempler fra konkurrenceområdet

31 % af den retslige påvirkning omhandler konkurrencelovgivning

Konkurrencelovgivning dækker blandt andet over udbuds- og udliciteringsopgaver, som fylder meget på de kommunale dagsordener. På udbudsområdet regulerer EU kommunernes arbejde gennem udbudsdirektivet, der skal sikre lige vilkår for tilbudsgivere på tværs af EU's medlemsstater ved at beskytte imod favorisering af lokale og nationale virksomheder.

Udbudsdirektivet bestemmer, hvornår en kommunal opgave skal sendes i udbud i henhold til EU's regler. Når opgaver vedrørende tjenesteydelser, vareindkøb, byggeri eller forsyningsvirksomhed overstiger fastsatte beløbsgrænser, medfører udbudsdirektivet, at opgaven skal sendes i EU-udbud.

Boks 3: Eksempel på udbudsdirektivets påvirkning – Borgerrepræsentationsmøde i Københavns Kommune den 16/12 2010

Dagsordenseksemplet er hentet fra Københavns Borgerrepræsentations hjemmeside. Københavns Borgerrepræsentation drøftede det økonomiske grundlag for Metroselskabet I/S's indgåelse af kontrakter om opførelsen af Cityringen. Anlægs- og driftsopgavernes økonomiske omfang betød, at opgaverne skulle igennem en udbudsrunde i henhold til EU's udbudsdirektiv.

Det er ikke kun store anlægsopgaver som Cityringen i ovenstående eksempel, der bliver reguleret af EU's udbudsdirektiv. Udbudsdirektivet påvirker store som små kommuner i deres daglige arbejde, fx i forhold til skolerenoveringer.

1.3 Kommunale konsekvenser ved EU's retslige påvirkning

Det er tydeligt, at EU udøver en retslig påvirkning af kommunernes opgaveløsning på miljø- og konkurrenceområdet. Den retslige påvirkning har grundlæggende to konsekvenser for kommunerne.

EU's lovgivning sætter for det første rammerne for, hvordan kommunerne skal forvalte særlige sager. Det ses fx i udbudssager, hvor der er fastsat nogle EU-krav, som kommunerne skal tage hensyn til, når de fx behandler større byggeprojekter. Det er altså en retslig påvirkning, som finder sted, når kommunalbestyrelserne skal behandle bestemte sager, der fra tid til anden figurerer på deres dagsordener.

For det andet regulerer EU's lovgivning den måde kommunerne løser opgaverne på. Det ses fx ved, at kommunerne skal sikre, at drikkevandskvaliteten overholder fastsatte EU-standarder. Det betyder i praksis, at EU's regelsæt stiller krav, som kommunerne skal efterleve uanset, hvilke skiftende sager, der måtte være på kommunalbestyrelsernes dagsordener.

2. Kommunerne oplever politisk påvirkning fra EU

19 % af de sager på kommunalbestyrelsernes dagsordener, som påvirkes af EU, er af politisk karakter

Den politiske påvirkning finder sted gennem EU's politikker, mål og benchmarks, som er blevet til på grund af fælles problemstillinger, som medlemslandene står overfor.

Det drejer sig om en række vidt forskellige områder, hvor EU ikke kan vedtage juridisk bindende lovgivning, men hvor medlemslandene alligevel laver aftaler eller målsætninger i EU-regi, som er bindende i politisk forstand og som i sidste ende påvirker kommunerne i kraft af kommunernes rolle som implementerende myndighed. EU's politiske påvirkning på kommunerne foregår i stigende grad via den åbne koordinationsmetode.

Boks 4: Den åbne koordinationsmetode

Metoden går ud på, at EU's medlemslande kollektivt koordinerer deres politikker gennem overordnede EU-mål og benchmarks. De overordnede mål skal nås inden for en bestemt tidsramme, men det overlades til medlemslandene at finde den bedste måde at nå de overordnede mål. Målene er sat kvantitativt og skal sikre at et gennemsnit af alle EU-landene opnår disse. Det betyder, at nogle lande vil ligge over målet og andre under målet. Landene kan inspirere hinanden gennem 'best practices'.

Den politiske påvirkning finder sted på nogle af kommunernes kerneområder fx social-, klima- og uddannelsesområdet.

2.1 Eksempler fra det socialpolitiske område

47 % af den politiske påvirkning af kommunerne omhandler socialpolitik

I Danmark har staten det overordnede ansvar for den sociale lovgivning, men kommunerne har på næsten alle områder ansvaret i forhold til borgerne (undtagen sygehusvæsenet). Kommunerne har myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvaret for stort set alle sociale ydelser og tilbud.

Et af EU's overordnede socialpolitiske mål handler om fattigdomsbekæmpelse. EU har bl.a. en målsætning om at bringe 20 mio. mennesker uden for social udstødelse. Dette overordnede EU-mål påvirker det nationale og kommunale plan i Danmark:

EU's 2020-strategi sætter som mål:

- Fremme af social inklusion via reduktion af fattigdom
- Sigter mod at bringe mindst 20 mio. mennesker uden for risiko for fattigdom og social udstødelse

Danmark:

- Målsætning om at mindske antallet af personer i husstande med lav beskæftigelse med 22.000 personer frem mod 2020

Indsatsområder:

- Arbejdsmarkedsreformer med sigte på at øge udbuddet af arbejdskraft
- Understøttelse af målsætningen om at 95 % af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse
- Ghettostrategi
- Beskæftigelsesindsats for enlige mødre, udsatte børn og unge, sindslidende og handicappede

Kommunernes indsats:

- Kommunerne har ansvar for at føre socialpolitikken ud i livet og arbejder derfor med alle ovennævnte tiltag på den ene eller anden måde

Boks 5: Eksempler på kommunernes arbejde med at reducere fattigdom

Eksemplerne er hentet fra Viborg Kommunes og Københavns Kommunes hjemmesider.

Viborg Kommune har nedsat et fattigdomsråd, som skal arbejde for at bekæmpe fattigdom i kommunen. Rådet vil fungere som dialogforum og 'høringsorgan' omkring fattigdom.

Københavns Kommune sætter fokus på fattigdom gennem projekter om gadeplansvirksomhed med fx mobile cykelværksteder, der etableres i tæt samarbejde med socialforvaltningen og erhvervslivet for at inkludere socialt udsatte og få dem i beskæftigelse.

Eksemplerne viser, hvordan EU formulerer brede og overordnede socialpolitiske mål, der bliver omformuleret til danske mål, som passer i en dansk

kontekst. Målene skal i høj udstrækning implementeres af kommunerne, og på den måde finder der en politisk påvirkning sted fra EU på kommunerne.

2.2 Eksempler fra det klimapolitiske område

19 % af den politiske påvirkning af kommunerne omhandler klimapolitik

På klimaområdet er der i EU blevet fastlagt nogle ambitiøse målsætninger for at reducere CO₂-udslippet i Europa. Målet om at sikre CO₂-reduktion er en kompleks sag, der både præges af overordnede politiske EU-målsætninger og juridisk regulerende direktiver.

En række klimainitiativer er fx skrevet ind i direktivet for vedvarende energi (VE), der handler om fremme af energi fra vedvarende energikilder. Heri er der altså tale om en retslig påvirkning på kommunerne. Men klimaindsatsen i kommunerne er også i høj grad udsat for politisk påvirkning, fordi medlemsstaterne i EU har tilsluttet sig en række overordnede mål for CO₂-reduktion. Disse overordnede mål kan sammenkædes med mål på nationalt og kommunalt plan i Danmark:

EU:

EU2020-strategiens mål:

- 20 % CO₂-reduktion i forhold til 1990-niveau
- 20 % forøgelse af vedvarende energi
- 20 % energieffektivisering

2050-køreplanens mål:

- 80-95 % CO₂-reduktion i forhold til 1990-niveau

Danmark:

Mål for 2020:

- 20 % CO₂-reduktion fra ikke-kvoteregulerede sektorer i forhold til 2005-niveau
- 30 % forøgelse af vedvarende energi
- 10 % anvendelse af vedvarende energi i transportsektoren

Mål for 2050:

- Uafhængighed af fossile brændsler; kul, olie og gas

Indsatsområder:

- Effektivisering af energiforbrug
- Øget udbredelse af fjernvarme og individuel opvarmning med vedvarende energi samt vindkraft til el-produktion
- Effektiv udnyttelse af biomasse til kraftvarme og dele af transportsektoren

Kommunernes indsats:

- Handlingsplaner for at reducere og forebygge CO₂-reduktion i offentlige bygninger og effektivisere energiforbruget i kommunerne.

Boks 6: Eksempel på en kommunal plan for reduktion i CO₂-udledning - Odense Kommunes klimaplan den 28/4 2010

Tre overordnede målsætninger for CO₂-reduktion:

- 2012: Reduktion på 8 % sammenlignet med kommunens 2007-niveau
- 2025: Reduktion på 50 % sammenlignet med kommunens 2007-niveau
- 2050: Total CO₂-neutralitet

For at opnå disse mål fokuserer Odense Kommune på fire områder:

Boks 7: Odense Kommunes indsatsområder for CO₂ reduktion

Eksemplet er hentet fra Odense Kommunes hjemmeside.

1. Vedvarende energi: satsning på vindkraft, solenergi, biogas, biomasse og vandkraft
2. Elforsyning: indkøb af CO₂-neutral grøn strøm til kommunens eget forbrug
Varmeforsyning: fastholde og udbygge fjernvarmesystemet og kortlægge CO₂-neutrale varmekilder til fjernvarmenettet samt fremme udfasningen af olie og gas som energikilde
3. Energibesparende tiltag: effektiviseringer af energiforbruget i kommunens egne bygninger ved efterisolering og indsættelse af energirigtige vinduer, samt reduktion af el-forbruget i kommunens bygninger. Derudover vil man starte en adfærdskampagne om klimabevidsthed blandt kommunens medarbejdere og brugere

Eksemplerne viser sammenhængen mellem EU's klimapolitiske mål for CO₂-reduktion over den danske stats udmøntning af målene til kommunale handleplaner, der skal medvirke til at indfri klimamålene. Kommunerne er på den måde udsat for en politisk påvirkning fra EU, og på den måde viser eksemplerne, hvordan kommunerne spiller en lokal rolle i den globale klimainsats.

2.3 Kommunale konsekvenser ved EU's politiske påvirkning

EU formulerer en række overordnede politikker, som omsættes til nationale danske mål og strategier, som sætter rammerne for kommunernes opgaver.

Klima- og socialområdet er nogle *eksempler* på kommunale kerneområder, hvor beslutningerne på europæisk plan har en betydning for de politiske beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelserne.

Resultaterne af analysen viser således, at det ikke er nok kun at kigge på EU's retslige påvirkning, når man vurderer EU's betydning for kommunerne. Man må også fokusere på – og inkludere - den politiske påvirkning, fordi den har en betydning.

3. KL's interessevaretagelse i EU

Analysen bekræfter, at en række kommunale områder er under indflydelse af den politik, som bliver drøftet og afklaret på europæisk plan. KL lægger vægt på disse områder i varetagelsen af kommunernes interesser i EU.

Boks 8: Eksempler på områder under særlig påvirkning fra EU

- Miljø
- Klima og energi
- Konkurrencelovgivning

KL følger disse områder tæt og forsøger at påvirke lovgivningens udformning så tidligt som muligt. På miljøområdet fokuserer KL bl.a. på drikkevandskvalitet, fordi det er et område, hvor lovgivningen fra EU har meget stor betydning for kommunerne. Inden for konkurrencelovgivningsområdet er udbudsreglerne af særlig interesse, fordi EU er på vej med et revideret udbudsdirektiv.

Boks 9: KL's arbejde i forhold til revisionen af EU's udbudsdirektiv

KL arbejder for at få hævet beløbsgrænsen for, hvornår en ordre skal i EU-udbud og for en forenkling af udbudsreglerne. Det vil lette kommunerne for administrativt bøvlg og spare kommunerne penge, der kan bruges på service til borgerne.

Det er ikke kun påvirkningens omfang, som afgør KL's interessevaretagelse. KL arbejder også ud fra et aktualitetskriterium og tager løbende nye sager op, der kommer til at få betydning for kommunerne i fremtiden.

Et eksempel på en meget aktuel sag er reformen af EU's strukturfondsmidler. Reglerne har stor betydning for kommunerne, fordi kommunerne årligt modtager mere end 500 millioner kr. i støtte gennem strukturfondenes mål 2, der handler om innovation og beskæftigelse. Der er en tilbagevendende debat mellem EU-landene om fordelingen af strukturfondsmidlerne og hvilke lande/regioner, der skal have mulighed for at få tildelt midlerne.

KL mener, det vil være uhensigtsmæssigt for væksten i Europa, hvis ikke danske kommuner har mulighed for at ansøge om midler fra strukturfondene. Dette spørgsmål og mange andre om strukturfondenes fremtid er derfor et af de centrale indsatsområder for KL i forbindelse med de kommende forhandlinger om EU's fremtidige budget.

Samlet set fokuserer KL i 2011-2012 indsatsen på det europæiske plan på fem områder. Det drejer sig om:

Boks 10: KL's fokusområder på europæisk plan 2011-2012

- Klima og energi
- Udbudsregler
- Strukturfonde
- Drikkevand
- Sociale ydelser af almen interesse

Disse fem fokusområder er af betydning for kommunernes hverdag – både i forhold til administrative byrder og økonomisk råderum. Derfor taler KL kommunernes sag allerede på EU-plan, fordi rammebetingelserne for kommunernes arbejde på områderne allerede fastlægges i EU. Derfor er KL's arbejde i EU en integreret del af KL's arbejde som kommunernes interesseorganisation.

Boks 11: Vil du vide mere?

Læs mere om KL's europæiske indsats på www.kl.dk/Fagomrader/eu/