

# EU's påvirkning af de danske kommuner



**KL har undersøgt EU's påvirkning af de danske kommuner.**

## Indhold

I afsnit 1 præsenteres analysens hovedkonklusioner.

I afsnit 2 præsenteres EU's påvirkning af kommunerne som myndighed efterfulgt af konkrete kommunale eksempler herpå.

I afsnit 3 præsenteres EU's påvirkning af kommunerne som arbejdsgiver, hvortil der ligeledes gives eksempler.

I afsnit 4 beskrives analysens metode.

# Afsnit 1

## Analysens hovedkonklusioner

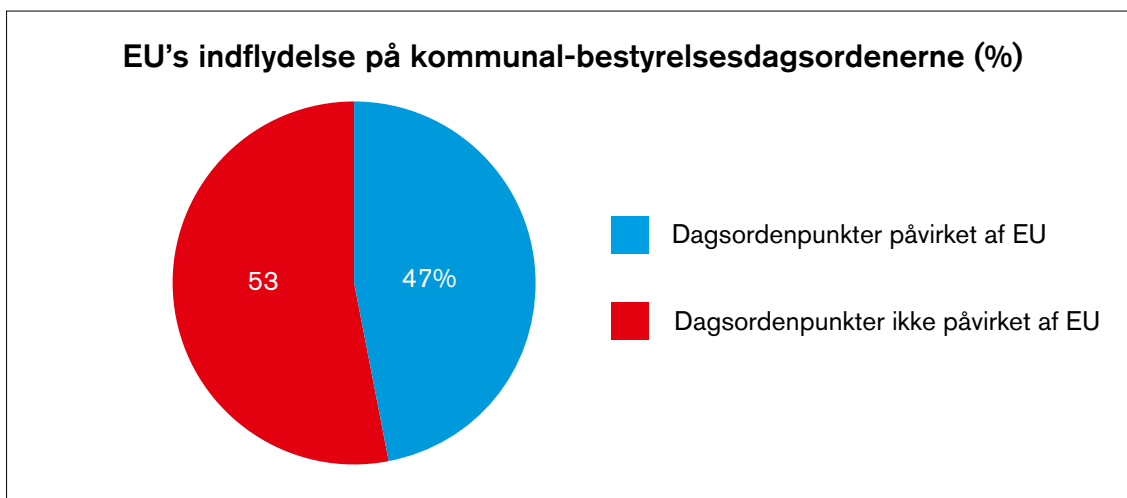
EU spiller en væsentlig rolle for Danmark og i høj grad også for de danske kommuner.

Denne analyse fastslår, at der er en tæt sammenhæng mellem EU og de danske kommuner – både i rollen som myndighed og som arbejdsgiver. Analysens resultater er meget lig resultaterne i KL's analyse fra 2011. Analyserne viser en tydelig sammenhæng mellem EU og de danske kommuner.

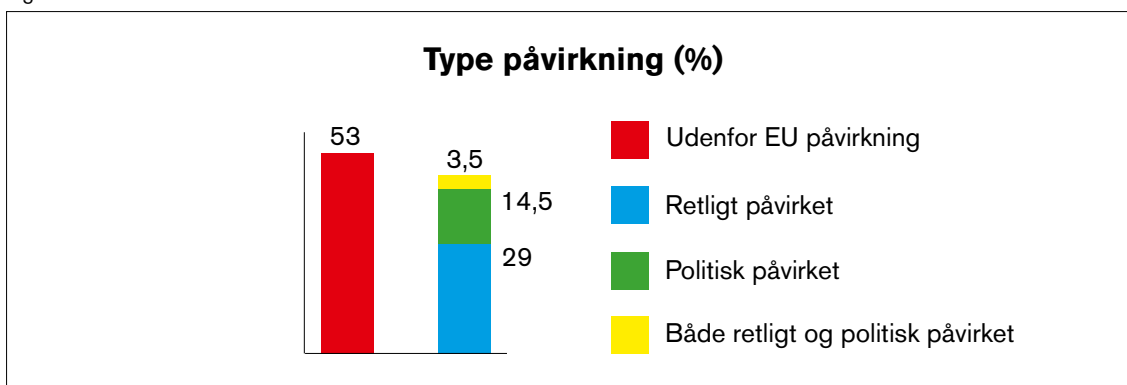
### EU's påvirkning af kommunerne som myndighed

Figur 1 viser, at 47 % af punkterne på kommunalbestyrelsesdagsordenerne er påvirket af EU. Af de 47 % er de 29 % retligt påvirket, 14,5 % politisk påvirket og 3,5 % både retligt og politisk påvirket, som fremstillet i figur 2.

Figur 1



Figur 2

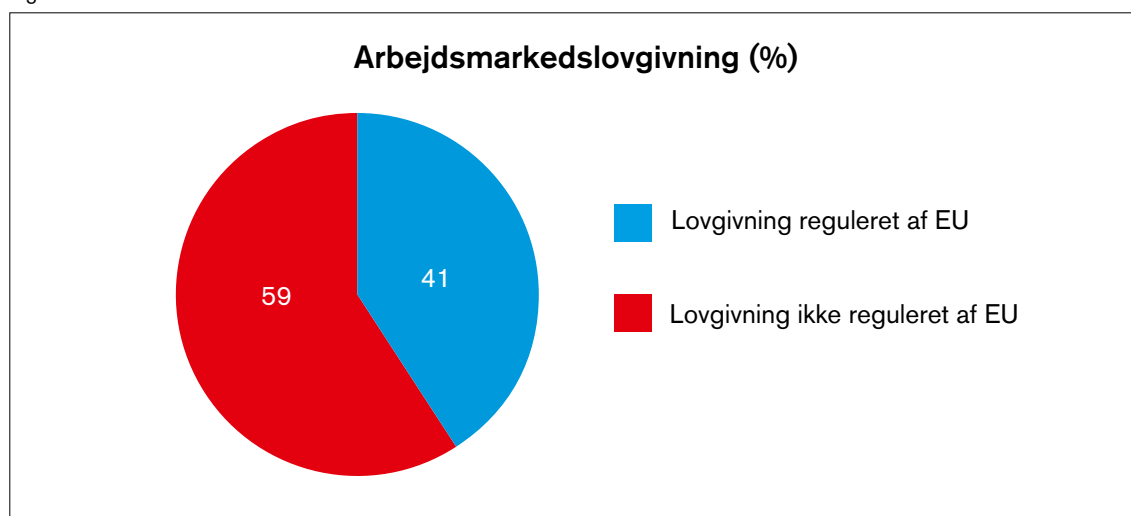


Analysen viser, at det særligt er miljø-, klima- og energiområdet og konkurrenceområdet, der er påvirket af EU. Men også nationale anliggender som uddannelse, sundhed og social inklusion påvirkes af EU.

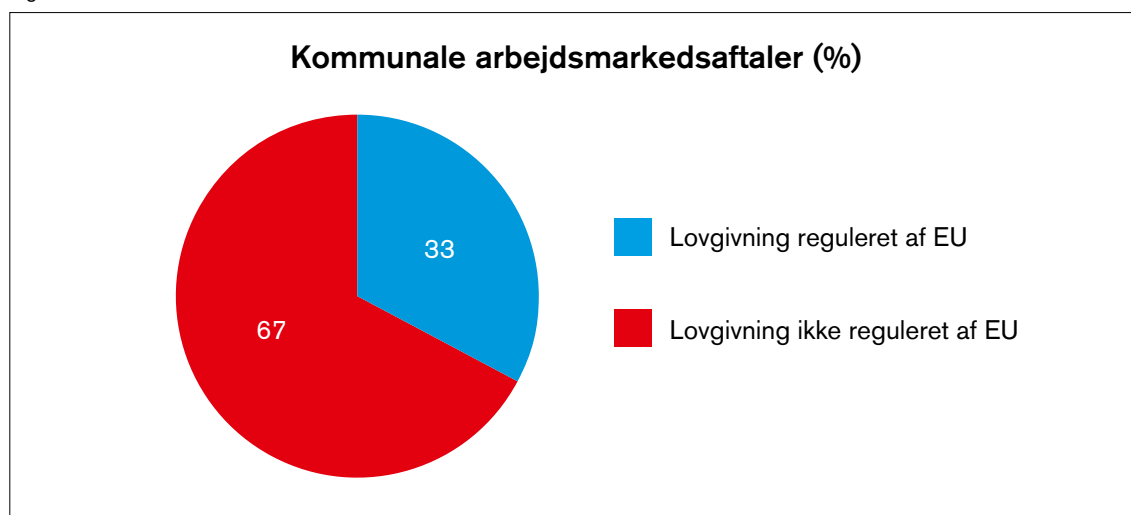
### EU's påvirkning af kommunerne som arbejdsgiver

Figur 3 og 4 viser, at 41 % af den danske arbejdsmarkedslovgivning er baseret på et eller flere EU-direktiver, og at 33 % af de kommunale arbejdsmarkedsaftaler, som KL har indgået med de faglige organisationer, er baseret på et EU-direktiv eller en rammeaftale.

Figur 3



Figur 4



I det følgende gives der konkrete eksempler på EU's påvirkning af de danske kommuner.

## Afsnit 2

# EU's påvirkning af kommunerne som myndighed

Det samlede resultat viser, at EU påvirker knap halvdelen af de undersøgte kommunalbestyrelsessager.

427 af de 907 undersøgte dagsordenspunkter er påvirket af EU enten retligt eller politisk. Det svarer til 47 %. Fordelingen er fremstillet i figur 1 på side 1.

KL foretog en lignende analyse af kommunalbestyrelsesdagsordenerne i 2011, der konkluderede, at påvirkningen samlet var 53 %. Der er således en klar sammenhæng i begge år mellem EU og de danske kommuner. Forskellen på 6 %-point er ikke tegn på, at EU's indflydelse er blevet reduceret. Forklaringen er nærmere, at der er tale om statistisk usikkerhed og variationen i sagerne på de tilfældigt udvalgte dagsordener.

Analysen skelner mellem retlig og politisk påvirkning. Fordelingen mellem de to former for EU-påvirkning er vist i figur 3 på side 1. Analysen viser, at den største del af EU's påvirkning af kommunerne er retlig i form af direkte juridisk bindende EU-bestemmelser. Det svarer til 29 % ud af punkterne på kommunalbestyrelsesdagsordenerne. Samtidig er 14,5 % af sagerne politisk påvirkede, som dækker over, at Danmark har bundet sig til EU-aftaler eller målsætninger, der sætter rammerne for, hvordan kommunerne skal løse opgaver på for eksempel social-, klima- og uddannelsesområdet, mens 3,5 % af sagerne er både retligt og politisk påvirkede.

### Retlig og politisk påvirkning

- *Retlig påvirkning* er, når EU fastlægger juridiske retningslinjer, der direkte regulerer kommunernes opgaveløsninger.
- *Politisk påvirkning* ses, når den danske stat i EU-sammenhæng tilslutter sig at arbejde for overordnede europapolitiske mål og benchmarks, fx igennem EU2020-strategien, som får betydning for kommunerne. Det sker fx ved, at den respektive 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 klimaområdet, hvor EU har sat nogle overordnede mål for reduktion af CO<sub>2</sub>-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.

## EU's retlige påvirkning af de danske kommuner

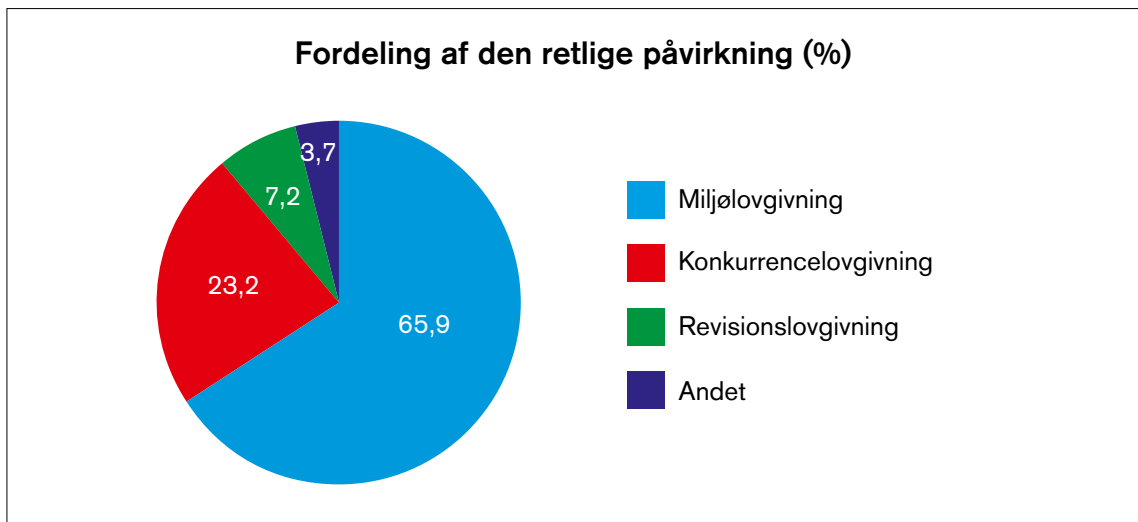
29 % af kommunalbestyrelsessagerne påvirkes retligt af EU.

Den retlige 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. Den retlige påvirkning har grundlæggende to konsekvenser for kommunerne:

- 1) For det første sætter EU's lovgivning 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.
- 2) 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 konkrete krav, som kommunerne skal efterleve.

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

Figur5



## Eksempler på påvirkning vedrørende miljø

*65 % af den retlige påvirkning omhandler miljølovgivning.*

Mange af de love, som kommunerne i det daglige forvalter på miljøområdet stammer fra EU. EU har 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 renovation af kommunale ejendomme.

På rigtig mange af kommunalbestyrelsesmøderne i de undersøgte kommuner spiller VVM-direktivet en væsentlig rolle. VVM-direktivet betyder, at kommunerne skal vurdere miljøpåvirkningen af projekter. Det gælder fx i forbindelse med etablering af fx nye idrætshaller, biogasanlæg eller opsætning af nye vindmøller.

### **Eksempel fra byrådsmøde i Haderslev Kommune den 26. februar 2013**

Et område ved Nybøl er i Haderslev Kommunes vindmølleplan udpeget til mulig placering af vindmøller. Etablering af vindmøller kræver en større planproces. Der skal således iværksættes VVM-proces med tilhørende redegørelse og i forbindelse hermed udarbejdes kommuneplantillæg, ligesom der også skal udarbejdes lokalplan. Som en del af planprocessen skal der indkaldes idéer og forslag til det pågældende projekt. Byrådet skulle vedtage den offentlige høring af projektet. Læs dagsordenspunktet [her](#).



### **Eksempel fra byrådsmøde i Guldborgsund Kommune den 18. april 2013**

Byrådet skulle endeligt vedtage Lokalplan 159, Gedser, samt kommuneplantillæg nr. 2. Ifølge Lov om miljøvurdering af planer og programmer skal der foretages en miljøvurdering af planer (screening), hvis gennemførelse kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Byrådet vurderede, at der på baggrund af screeningen ikke skulle foretages en miljøvurdering af lokalplanen og kommuneplantillægget. Således skulle der ikke foretages en VVM-vurdering.

Læs dagsordenspunktet [her](#) og lokalplanen [her](#).



Kommunernes ansvar for vandmiljø påvirkes ligeledes gennem fx EU's vandrammedirektiv, der fastsætter retningslinjer for vandområdets miljøtilstand. EU's vandrammedirektiv fastlægger rammerne for beskyttelsen af vandløb og søer, overgangsvande (flodmundinger, laguner o.l.), kystvande og grundvand i alle EU-lande. Direktivet fastsætter en række miljømål og opstiller overordnede rammer for den administrative struktur for planlægning og gennemførelse af tiltag og for overvågning af vandmiljøet.



#### **Eksempel fra byrådsmøde i Viborg Kommune den 1. maj 2013**

Byrådet skulle foretage den endelige godkendelse af Vandforsyningsplan 2012 - 2022. Vandforsyningsplanen omfatter mange områder blandt andet forsyningspligt og tilsynspligt. Fælles for hele området er, at EU's vandrammedirektiv ligger som en overordnet ramme, som de danske kommuner skal efterleve. Læs dagsordenspunktet [her](#).

#### **Eksempel på påvirkning vedrørende konkurrence**

*23,2 % af den retlige 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. EU's udbudsregler betyder helt konkret, at når kommunerne skal have udført opgaver, fx vedrørende tjenesteydelser, vareindkøb, byggeri eller forsyningsvirksomhed, der overstiger 1,5 mio. kr., skal de sendes i EU-udbud, så virksomheder fra EU-landene kan byde på opgaven.



#### **Eksempel fra byrådsmøde i Syddjurs Kommune den 1. maj 2013**

I Syddjurs Kommune blev et genudbud af den kommunale rengøringsopgave i de kommunale bygninger drøftet på kommunalbestyrelsesmødet den 28. februar 2013. I 2009 blev der gennemført en gennemgribende analyse af rengøringen i Syddjurs Kommune, som viste, at samlede udgifter til rengøring var på ca. 25,5 mio. kr. Der blev i den forbindelse dels gennemført et EU-udbud og en harmonisering. Hermed ses et eksempel på, at en kommune skal sende en opgave i EU-udbud, når det overstiger den gældende tærskelværdi. Læs dagsordenspunktet [her](#).



## Eksempel på påvirkning vedrørende revision

EU har vedtaget en række direktiver, der vedrører offentlig revision. Et af disse er direktivet om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber. Dette har fået betydning for kommunernes forvaltnings- og administrationspraksis. Direktivets påvirkning på kommunerne ses særligt, når kommunerne er forpligtet til at lade deres regnskaber undergå ekstern revision og kvalitetssikring.

### Eksempel fra kommunalbestyrelsesmøde i Lejre Kommune den 29. april 2013

Kommunalbestyrelsen i Lejre foretog den politiske behandling af årsregnskabet 2012, hvorefter årsregnskabet blev oversendt til den eksterne revision. Det blev besluttet at overdrage årsregnskabet til kommunens eksterne revision til lovpligtig gennemgang og vurdering af kommunens økonomiske situation.

Eksemplet illustrerer den direkte retlige påvirkning, som EU's revisordirektiv udøver på kommunerne. Hver dansk kommune er således forpligtet juridisk til at lade sine regnskaber gennemgå ekstern revision og kvalitetssikring, hvilket konkret påvirker den kommunale arbejdspraksis. Læs dagsordenspunktet [her](#).



## EU's politiske påvirkning af de danske kommuner

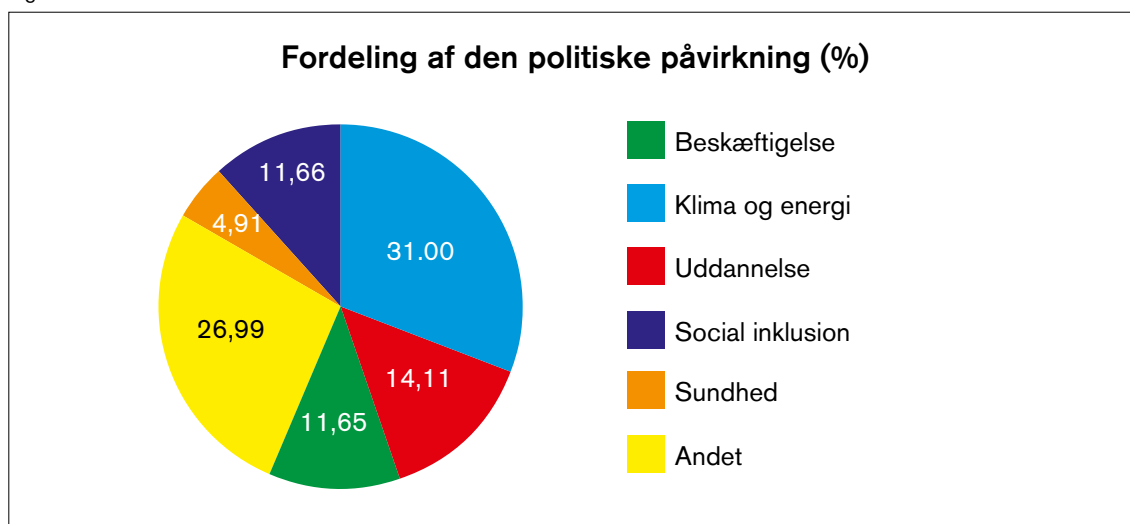
*17 % af kommunalbestyrelsessagerne påvirkes politisk af EU.*

Den politiske påvirkning finder sted gennem EU's politikker, mål og benchmarks. EU formulerer en række overordnede politikker, som omsættes til nationale danske mål og strategier, som sætter rammerne for kommunernes opgaver. Disse udmøntes fx i Europa-Kommissionens meddelelser og i Ministerrådets og Europa-Parlamentets anbefalinger og rapporter, som foranlediger nationale planer, der påvirker kommunerne, særligt igennem EU2020-strategien.

Europa 2020-strategien (EU2020-strategien) er EU's vækststrategi. Formålet med strategien er at fremme fornyet vækst og beskæftigelse i Europa gennem en intelligent, bæredygtig og inklusiv omstilling af den europæiske økonomi. Hovedsaligt grundet EU2020-strategien er den politiske påvirkning blevet mere central. Det drejer sig om en række forskellige områder, hvor EU ikke har myndighed til at vedtage juridisk bindende lovgivning, men hvor medlemslandene laver aftaler eller målsætninger i EU-regi. Således påvirker de kommunerne i kraft af kommunernes rolle som implementerende myndighed.

Uddannelses-, social- og klimaområdet er eksempler på kommunale kerneområder, hvor beslutningerne på europæisk plan har en betydning for de politiske beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelserne. Disse målsætninger kan spores i de kommunale sager fx ved, at en kommune iværksætter bestemte initiativer for at leve op til de overordnede mål indenfor eksempelvis uddannelsesområdet. Den politiske påvirkning vurderes fra sag til sag bl.a. på baggrund af målene i EU2020-strategien, som sætter mål og benchmarks på fx beskæftigelses-, uddannelses-, social og klimaområdet. Figur 6 fremstiller fordelingen af den politiske påvirkning:

Figur5



## Eksempel på påvirkning vedrørende uddannelse

*14,1 % af EU's politiske påvirkning af kommunerne omhandler uddannelse.*

EU har i EU2020-strategien vedtaget en række benchmarks på bl.a. uddannelsesområdet, som medlemslandene skal arbejde for at opfylde inden år 2020. På uddannelsesområdet er det fx mål om,

- at under 15 % 15-årige må have manglende færdigheder i læsning, matematik og fysik/kemi,
- at under 10 % unge må droppe ud af uddannelser og
- at mindst 40 % 30-34-årige skal have gennemført en form for videregående uddannelse.

### **Eksempel fra byrådsmøde i Aalborg Kommune den 16. december 2013:**

På byrådsmødet blev Aalborg Kommunes kvalitetsrapport for 2013 . Kravet om kvalitetsrapporter er kommet med ændringer i folkeskoleloven i 2006 og er ikke en EU beslutning. Kvalitetsrapporterne tjener det formål at sikre en ordentlig kvalitet i folkeskolen og dermed sikre et mere effektivt og kvalificeret uddannelsessystem. Kvalitetsrapporter er dog en måde at sikre, at de danske kommuner og skoler lever op til de målsætninger, der fastsættes i EU's 2020 mål. Eksemplet viser, hvordan et politikområde, der er et nationalt anliggende, bliver påvirket politisk af EU. Læs dagsordenspunktet [her](#).



## Eksempel på påvirkning vedrørende klima og energi

*31 % af EU's politiske påvirkning af kommunerne omhandler klima og energi.*

EU's 2020-strategi indeholder ligeledes en række mål på klima- og energiområdet. Målene er fx,

- at drivhusgasemissionerne skal være 20 % lavere end i 1990,
- at der skal være 20 % vedvarende energikilder og
- at der skal være en 20 % stigning i energieffektiviteten.



### **Eksempel fra kommunalbestyrelsesmøde i Viborg Kommune den 1. maj 2013:**

På kommunalbestyrelsesmødet blev sagen "Forprojekt vedr. udvikling af BioCluster Foulum" drøftet. Viborg har en styrkeposition indenfor det landbrugsrelaterede erhverv, særligt i kraft af Foulum, som er landets førende forskningsmiljø indenfor husdyrvidenskab, agroøkologi, bioenergi m.v. I sagsfremstillingen står der: "Udviklingen af alternative, bæredygtige løsninger til især energi, fødevarerproduktion og materialer står højt på den politiske dagsorden, og "den grønne økonomi" er udpeget som en af de største samfundsmæssige udfordringer af bl.a. EU Kommissionen og den danske regering. Det betyder, at der allerede er udarbejdet internationale og nationale målsætninger for udfasning af fossile energikilder og omlægning fra en lineær til cirkulær økonomi, hvor biologiske materialer og genanvendelse er højt prioriteret."

På denne baggrund foreslås det, at Viborg Kommune indgår i forprojektet Biocluster Foulum. Biocluster Foulum vil være et internationalt anerkendt kraftcenter for udvikling af nye løsninger i relation til det biobaserede samfund. Læs dagsordenspunktet [her](#).





### Eksempel på påvirkning vedrørende social inklusion

*11,6 % af EU's politiske påvirkning af kommunerne omhandler social inklusion*

Socialområdet er også et område, hvor EU har politisk indflydelse på de danske kommuner. EU2020-strategien indeholder et mål om at reducere fattigdom og social eksklusion i EU. Påvirkningen af det sociale område fra EU genfindes i kommunale strategier for at skabe social inklusion. Det sker bl.a. via kommunale initiativer til områdefornyelse og kvarterløft, der rækker ud til samfundets svageste og søger at få dem socialt aktiveret og i beskæftigelse. Da kommunerne har ansvaret for at føre socialpolitikken ud i livet, arbejder kommunerne med alle de ovennævnte tiltag på denne ene eller anden måde.

#### **Eksempel fra borgerrepræsentationsmøde i Københavns Kommune den 24. januar 2013**

På borgerrepræsentationsmødet anmodes Borgerrepræsentationen om at godkende, at kommunen skal deltage i EU-projektet "USER – changes and conflicts in urban public spaces" om skabelsen af trygge byrum i udsatte byområder, samt modtage midler fra EU's URBACT-program. Københavns Kommune understøtter, ved at deltage i projektet, en igangværende proces på Sundholm, som er en del af områdeløftet i Sundholmskvarteret. I sagsfremstillingen fremgår det, at projektet understøtter flere politikker og projekter, der vedrører socialt udsatte byområder. Læs dagsordenspunktet [her](#).

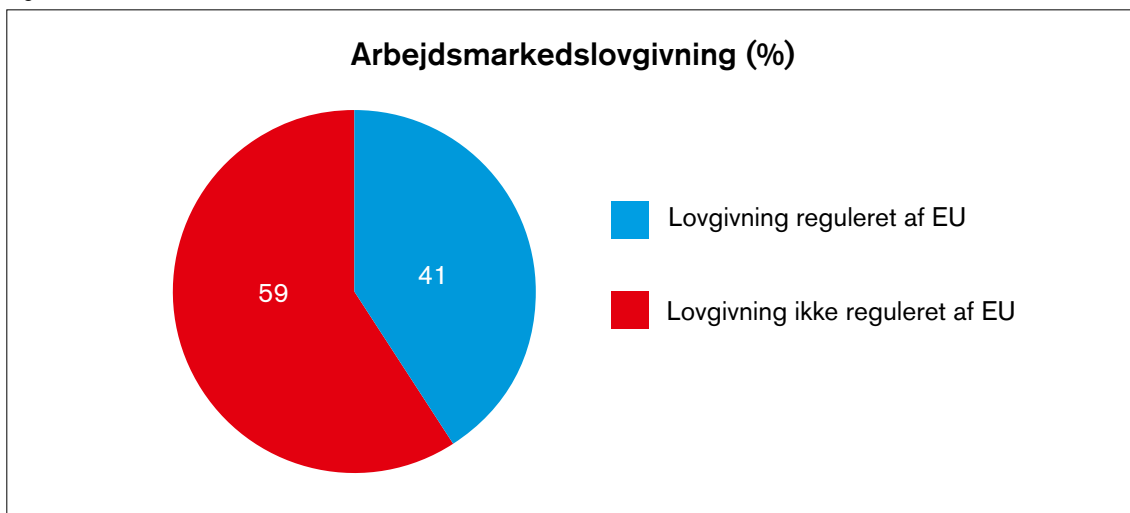


## Afsnit 3

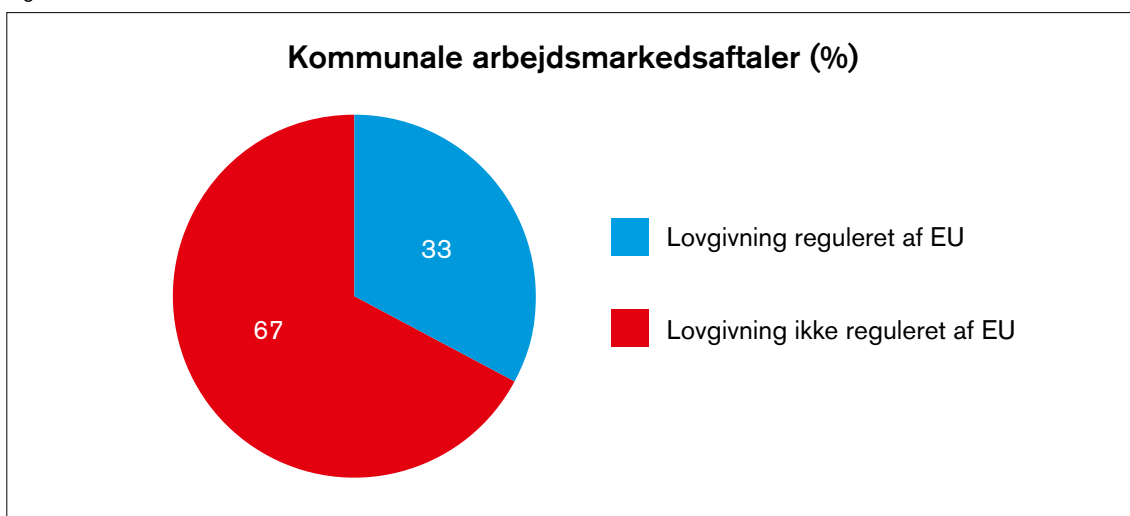
### EU's påvirkning af kommunerne som arbejdsgiver

De danske kommuner er samlet set landets største arbejdsgiver med næsten 500.000 ansatte. Analysen viser, at en væsentlig del af det danske arbejdsmarked reguleres af EU og påvirker kommunernes rolle som arbejdsgiver. EU påvirker kommunerne som arbejdsgiver både ift. arbejdsmarkedslovgivning og kommunale arbejdsmarkedsaftaler.

Figur 6



Figur 7



## EU's påvirkning af den danske arbejdsmarkedslovgivning

Der er i Danmark 70 love, der omhandler arbejdsmarked (heri ikke indregnet bekendtgørelser), hvoraf 29 er baseret på et EU-direktiv. Det betyder, at 41 % af den danske arbejdsmarkedslovgivning er baseret på et eller flere EU-direktiver. Det er særligt regler om ansættelsesforhold fx barsel, ansættelsesbeviser, arbejdstidsregler, ferie m.m., der er reguleret af EU-direktiver.

### Eksempel på EU's påvirkning af den danske arbejdsmarkedslovgivning

Retten til at få et ansættelsesbevis følger af EU-direktiv 93/533 om arbejdsgivers pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet. I Danmark er direktivet implementeret ved lov om ansættelsesbeviser.

### Eksempel på EU's påvirkning af den danske arbejdsmarkedslovgivning

Ligebehandlingsdirektivet 2006/54/EF sikrer, at der hverken i den offentlige eller den private sektor, herunder offentlige organer, må finde direkte eller indirekte forskelsbehandling sted på grund af køn. Direktivet er i Danmark implementeret via Ligebehandlingsloven og Ligelønsloven. Ligebehandlingsloven forbyder negativ forskelsbehandling af mænd og kvinder bl.a. i forbindelse med graviditet, barsel, fertilitetsbehandling og adoption. Ligelønsloven forbyder lønmæssig forskelsbehandling på grund af køn.

## EU's påvirkning af de kommunale arbejdsmarkedsaftaler

Derudover er de arbejdsmarkedsaftaler, som KL indgår, på vegne af de danske kommuner, med de faglige organisationer ligeledes påvirket af EU. Analysen viser, at ud af de 33 aftaler, KL har med de faglige organisationer, er de 13 af dem baseret på et EU-direktiv eller en rammeaftale. Det betyder konkret, at 39 % af de kommunale arbejdsmarkedsaftaler er baseret på EU-direktiver eller rammeaftaler.

### Eksempel på EU's påvirkning af den danske arbejdsmarkedslovgivning

De europæiske arbejdsmarkedsparter (CEEP, UNICE og EFS) indgik den 6. juni 1997 en rammeaftale vedrørende deltidsarbejde, der danner grundlag for deltidsdirektivet, 97/18/EF. Dette direktiv er i Danmark implementeret via deltidsloven og på det kommunale område via rammeaftale om deltidsarbejde. Formålet med aftalen er at fjerne forskelsbehandling af deltidsansatte i forhold til fuldtidsansatte og forbedre kvaliteten af deltidsarbejde. Desuden skal aftalen fremme udviklingen af deltidsarbejde på frivillig basis og bidrage til en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden på en måde, der tager hensyn til behovene hos kommunen og lønmodtagerne.

## Afsnit 4

# Analysens metode

### **Kommunerne som myndighed**

Analysen undersøger i alt 40 kommunalbestyrelsesdagsordener fra 10 danske kommuner.

Der er udvalgt to kommuner, én større og én mindre, fra hver af Danmarks fem regioner, og for hver kommune er der undersøgt én kommunalbestyrelsesdagsorden fra hvert kvartal i år 2013. Analysen ser således på kommunalbestyrelsernes dagsordener gennem et år. I alt undersøger analysen 907 dagsordenspunkter (reelt set 1068 punkter, men lukkede dagsordenspunkter og punkter af møde-teknisk karakter er talt fra).

Analysen undersøger dagsordener fra kommunalbestyrelsesmøder for at vise, hvilke områder af kommunernes hverdag, EU har indflydelse på. Dagsordenerne undersøges, da de i vidt omfang afspejler de opgaver, som kommunerne skal løse i henhold til Kommunalfuldmagten. Således tegner disse et godt billede af kommunernes hverdag.

### **Kommunerne som arbejdsgiver**

Analysen af EU's påvirkning af kommunerne som arbejdsgiver er undersøgt på to måder:

- Dels en gennemgang af "Arbejdsmarkedets Regler 2014", der indeholder nationale og internationale arbejds- og ansættelsesretlige love, regler og overenskomster.
- Dels en gennemgang af de generelle aftaler, som KL har indgået med de faglige organisationer.

## Kontakt

Læs mere på [WWW.KL.DK/EU](http://WWW.KL.DK/EU).

For spørgsmål kontakt KL's kontor for Jura & EU:

Kontorchef Karsten Thystrup på [KTH@KL.DK](mailto:KTH@KL.DK)