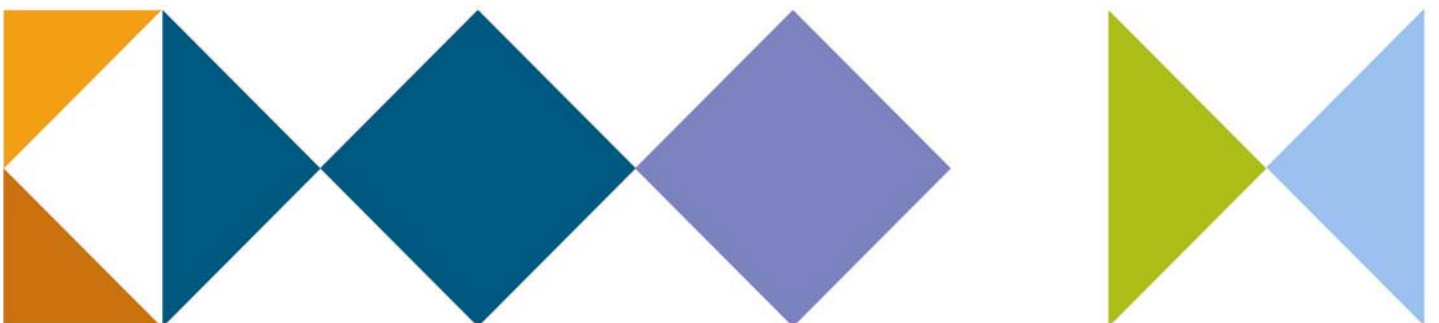




2005:12

EU:s påverkan på kommuner och landsting



Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag om EU:s påverkan på kommuner och landsting

Regeringen beslutade den 14 oktober 2004 om uppdrag till Statskontoret angående EU:s påverkan på svenska kommuner och landsting. Uppdraget är indelat i två etapper. I en första etapp av uppdraget ska Statskontoret genomföra en bred kartläggning av pågående EU-samarbete för att ge en samlad helhetsbild av hur kommuner och landsting påverkas av EU. Efter den inledande kartläggningen ska Statskontoret, efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet), genomföra fördjupade analyser inom vissa områden eller i särskilda frågor.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *EU:s påverkan på kommuner och landsting* (2005:12). Rapporten innehåller en bred kartläggning av ett drygt tiotal EU-samarbetsområden. Rapporten beskriver i vilka avseenden som kommuner och landsting påverkas av EU och vilka inslag i EU-samarbetet som står för denna påverkan. I rapporten identifieras också vissa drivkrafter i EU-samarbetet som i framtiden kan bara av framtida betydelse för den kommunala nivån.

I den fristående bilagan *Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter* (2005:12A) redovisas en bedömning av hur EU-samarbetet påverkar statens styrning av kommunala verksamheter. Till grund för bedömningen ligger analyser av områden där kommunerna ansvarar för tillsyn och kontroll samt områden där kommuner och landsting svarar för att tillhandahålla olika välfärdstjänster.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, avdelningsdirektör Clas Heinegård, föredragande, avdelningsdirektör Lila Ericsson samt byrådirektör Henrik Frykman var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Clas Heinegård

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Statskontorets uppdrag	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Regeringens direktiv	11
1.3 Rapportens utarbetande och disposition	12
2 Allmänt om EU-samarbetet	13
2.1 EU:s befogenheter och samarbetsmetoder	13
2.2 Nationellt genomförande av EU:s politik	14
2.3 EG-domstolens roll	15
3 Svenska kommuner och landsting	17
3.1 Den kommunala kompetensens grunder	17
3.2 Kommunala verksamheter och uppgifter	18
3.3 Statlig tillsyn över kommunal verksamhet	20
3.4 Den kommunala ekonomin	20
3.5 Tidigare utredningar om EU:s påverkan	20
4 EU:s inre marknad och konkurrenskraft	23
4.1 Åtgärder för fri rörlighet och ökad konkurrens	23
4.2 EU:s upphandlings- och statsstödsregler	24
4.2.1 Svenska upphandlingsregler anpassade till EU:s krav	24
4.2.2 Det kommunala handlingsutrymmet begränsas	24
4.2.3 Ökat fokus på offentlig-privata partnerskap	27
4.2.4 EU:s statsstödsregler och kommunalt näringslivsstöd	29
4.3 Fri rörlighet för varor och tjänster	30
4.3.1 Långtgående krav på fri rörlighet	30
4.3.2 Ändrade förutsättningar för kommunal verksamhet	31
5 EU:s miljöpolitik	37
5.1 EU:s miljösamarbete alltmer omfattande	37
5.2 Stor påverkan på kommunal tillsyn och kontroll	38
5.3 Miljöanpassning av den kommunala samhällsplaneringen	42
6 EU:s livsmedels- och jordbrukssamarbete	45
6.1 EU:s livsmedels- och djurskyddspolitik	45
6.1.1 Livsmedelsområdet genomreglerat av EU	45
6.1.2 EU kräver en enhetlig nationell tillsyn	45
6.1.3 EU skärper kraven på den nationella livsmedelstillsynen	47
6.1.4 EU:s fastställer minimikrav för djurskyddet	47
6.1.5 Svensk djurskyddstillsyn behöver EU-anpassas	48
6.1.6 Åtgärder för en förstärkt djurskydds- och livsmedelstillsyn	49

6.2	EU:s jordbrukstöd	50
6.2.1	Nya villkor för jordbruksstöd	50
6.2.2	Fler uppgifter för kommunerna	50
7	EU:s sysselsättnings- och socialpolitik	53
7.1	EU:s sysselsättningsåtgärder	53
7.1.1	EU:s handlingsplaner en fråga för regeringen	53
7.1.2	EU-stöd till lokala handlingsplaner	53
7.1.3	Olika perspektiv hos statliga och kommunala aktörer	54
7.2	EU:s sociala dialog	54
7.2.1	Påverkan genom sociala dialogen	54
7.2.2	Leder sociala dialogen till ett demokratiskt underskott?	55
7.3	EU:s socialpolitik	56
7.3.1	EU använder lagstiftning, öppet samarbete och överenskommelser	56
7.3.2	EU påverkar både direkt och indirekt	56
8	EU och hälso- och sjukvården	63
8.1	Hälso- och sjukvård - formellt en nationell fråga	63
8.2	Oklar gräns mellan folkhälsa och hälso- och sjukvård	63
8.3	Den inre marknadens påverkan	64
8.3.1	Den fria rörligheten påverkar direkt och indirekt	64
8.3.2	Förenklade rutiner vid gränsöverskridande vård	65
8.3.3	Ömsesidigt erkännande av examina ger tillgång till personal	65
8.3.4	Godkännande av läkemedel ökar kostnader	66
8.3.5	EU:s upphandlingsregler får olika följder	66
8.3.6	Ändrade införselregler kan öka vårdkostnaderna	67
8.4	Rättstillämpningens roll	67
8.4.1	EG-domstolen betonar patienträttigheter	67
8.5	Öppna samordningsmetoden	69
8.6	EU:s framtida åtgärder	70
8.6.1	Det nya fördraget är mer detaljerat	70
8.6.2	Förslag till tjänstedirektiv	71
8.6.3	Andra åtgärder	71
9	EU:s samarbete om utbildning, kultur och vänorter	73
9.1	EU:s utbildningspolitik	73
9.1.1	EU:s utbildningsprogram	73
9.1.2	Öppna samordningsmetoden	74
9.1.3	Social dialog på utbildningsområdet	75
9.2	EU:s kultursamarbete	75
9.3	Vänortssamarbete och övrigt internationellt samarbete	77

10	EU:s regionalpolitik och stödprogram	79
10.1	Stöd inom EU:s sammanhållningspolitik (strukturfonderna)	79
10.1.1	Strukturfonderna viktiga för regional utveckling	79
10.1.2	Regelverket begränsar kommunala utvecklings-insatser	80
10.1.3	Det svenska regelverket behöver ses över	81
10.1.4	Arbetet under nästa programperiod	82
10.2	Stöd inom EU:s transportpolitik	83
11	EU-samarbetets struktur och former	85
11.1	EU:s styrelseformer och nya fördrag	85
11.2	Den regionala och lokala dimensionen i EU:s styrelseformer	86
11.2.1	Trepartsavtal - ett nytt genomförandeinstrument	86
11.2.2	Avvaktande svensk hållning till trepartsavtal	86
11.2.3	Kommissionens övriga insatser	88
11.3	Den regionala och lokala dimensionen i EU:s nya fördrag	88
11.3.1	Fördragets slutliga utformning	88
11.3.2	Svenska synpunkter på Europeiska konventets förslag	90
12	Den samlade bilden	93
12.1	EU påverkar alltmer, men inte allt	93
12.2	EU påverkar på olika sätt	94
12.2.1	EU:s rättsliga påverkan	94
12.2.2	EU:s politisk-kulturella påverkan	95
12.3	Ändrade förutsättningar för kommuner och landsting	95
12.3.1	Den kommunala tillsynen och kontrollen – en länk i EU:s förvaltningskedja	95
12.3.2	EU miljöanpassar och vill konkurrensutsätta den kommunala samhällsbyggjarrollen	96
12.3.3	Indirekt påverkan och frivillig samordning av kommunala välfärdstjänster	97
12.3.4	Arbetsgivarrollen påverkas av arbetstidsregler och fri rörlighet för arbetstagare	99
12.3.5	EU förstärker regional och lokal utveckling men regelverken behöver ses över	100
12.4	Finansieringsprincipen ur ett EU-perspektiv	101
12.5	En framåtblickande bedömning	102
12.5.1	Två drivkrafter i EU-samarbetet	102
12.5.2	Nya metoder för att säkerställa efterlevnaden av EU:s regelverk	102
12.5.3	Den inre marknaden omfattar alltmer kommunal verksamhet	104
Bilaga 1	Uppdraget	107

Sammanfattning

Denna rapport redovisar en bred kartläggning av EU-samarbetets påverkan på svenska kommuner och landsting. Kartläggningen gör avstamp från ett antal huvuduppgifter som kommuner och landsting har inom sina ansvarsområden. En huvuduppgift är att kommuner bedriver tillsyn och kontroll på flera områden. Kommuner har också en samhällsbyggande roll och tillhandahåller viss basservice och infrastruktur till medborgarna. Den kommunala nivån är också en stor producent av välfärdstjänster inom bl.a. hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Kommuner och landsting arbetar också med regionala och lokala utvecklingsfrågor och de får under vissa villkor göra näringslivsfrämjande insatser. Kommuner och landsting är även en stor arbetsgivare åt drygt en miljon anställda.

Kartläggningen omfattar en genomgång av hur ett drygt tiotal av EU:s samarbetsområden påverkar kommunernas och landstingens uppgifter, bl.a. effekter av den inre marknaden, miljösamarbetet, sammanhållningspolitiken och socialpolitiken. Den samlade bilden visar att EU:s samarbetsområden i dag har utvecklats till att omfatta stora delar av kommunernas och landstingens verksamheter. Den ökade påverkan är i många fall en följd av att EU:s lagstiftning innehåller gemensamma bestämmelser om insatser som medlemsstaterna måste göra, ofta i form av fastställda gränsvärden och rapporteringskrav. I andra fall innebär EU:s lagstiftning förbud mot nationell lagstiftning och andra åtgärder som strider mot den inre marknads principer om fri rörlighet för bl.a. varor, tjänster och personer. EG-domstolen har en betydelsefull roll med att precisera inre marknadslagstiftningens utsträckning. Den kommunala nivån påverkas också av det arbete som bedrivs inom ramen för EU:s olika stödprogram. Dessutom har erfarenhetsutbytet inom den öppna samordningsmetoden ökad i betydelse för kommuner och landsting.

De sammantagna effekterna av EU-samarbetet förändrar i betydande utsträckning förutsättningarna för kommunernas och landstingens huvuduppgifter. EU:s lagstiftning införs ofta på områden där det är kommunerna som ansvarar för operativ tillsyn och kontroll. Kommunerna blir därmed den sista förvaltningslänken med att tillämpa EU:s lagstiftning på den svenska lokala nivån. Många av EU:s krav är betungande för kommunerna och dåligt anpassade till lokala förhållanden, vilket gör att flera kommuner får svårt att uppfylla sina förpliktelser.

Kommunernas arbete med regional och lokal utveckling har förstärkts till följd av EU:s olika stödprogram. Det kommunala deltagande i stödprogrammen har gett ökad kunskap av nya sätt att samarbeta och har drivit på att den kommunala näringslivspolitikerna blivit mer aktiv och innovativ. Det gällande regelverket begränsar i vissa avseenden dock kommunernas möjligheter till lokala utvecklingsinsatser. Det har lett till behov av att se över de rättsliga

förutsättningarna för kommunalt deltagande i bl.a. strukturfondsverksamheter.

Trots att EU saknar kompetens att lagstifta i hälso- och sjukvårdsfrågor så har EU-samarbetet ändå fått allt större betydelse för den svenska hälso- och sjukvården. Detta förklaras av att EU:s inre marknadslagstiftning om bl.a. fri rörlighet för varor och personer, med hjälp av EG-domstolens uttolkningar, har utsträckts till att omfatta delar av den nationella hälso- och sjukvården. I huvudsak rör det sig ännu om en potentiell påverkan eftersom en mer omfattande faktisk rörlighet för bl.a. vårdpersonal och patienter är beroende av fler omständigheter än ett förändrat regelverk.

Även den kommunala samhällsbyggarrollen berörs av EU-samarbetet. Detta sker bl.a. genom att EU ställer miljökrav på vissa kommunala planeringsprocesser och att kommissionen vill öppna marknaden inom fler samhällssektorer, bl.a. vatten- och avloppssektorn. I egenskap av arbetsgivare så är kommuner och landsting också föremål för EU:s lagstiftning om fri rörlighet för arbetstagare och om arbetsmiljö och arbetstid.

Rapporten uppmärksammar också två drivkrafter i EU-samarbetet som i framtiden kan få ökad betydelse för kommuner och landsting. En drivkraft är att EU under senare år har börjat utveckla nya genomförandemetoder för att säkerställa att EU-lagstiftningen tillämpas på ett likvärdigt sätt inom hela unionen. En metod är att EU i allt högre grad reglerar hur medlemsstaterna ska organisera sitt genomförandearbete. EU försöker också knyta medlemsländernas behöriga myndigheter närmare varandra och organisera dem i olika förvaltningsnätverk. Med trepartsavtal mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter vill EU skapa asymmetriska genomförandelösningar för att kunna ta större hänsyn till olika lokala förutsättningar. Sammantaget innebär de nya genomförandemetoderna att kommunala tillsyns- och kontrollverksamheter i ökad grad regleras direkt av EU.

Den andra drivkraften är att den inre marknaden under de närmast kommande åren kommer att fortsätta att utsträckas till i huvudsak nationella välfärdsproducerande områden som hälso- och sjukvård. Kommunala verksamheter kan beröras av denna utveckling på flera sätt. Utvecklingen kan leda till att medlemsstaterna intensifierar sitt samarbete i hälso- och sjukvårdsfrågor inom ramen för den öppna samordningsmetoden. EU kan också komma att anta en mer "välfärdsanpassad" inre marknadslagstiftning som minimerar icke-önskvärda effekter på nationell nivå. På lång sikt kan utvecklingen även innebära att EU tilldelas lagstiftningskompetens i hälso- och sjukvårdsfrågor genom ändring av fördraget.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Bakgrund

På allt fler politikområden påverkar EU:s lagstiftning de verksamheter som bedrivs av svenska kommuner och landsting. Vid sidan om EU:s lagstiftning har även samarbetet mellan medlemsstaterna inom den öppna samordningsmetoden ökad i betydelse för den regionala och lokala nivån. Det innebär att Sverige, så tidigt som möjligt, måste ta fram ståndpunkter till förslag till nya EU-åtgärder där konsekvenserna för kommuner och landsting är beaktade. Detta ökar behovet av en samlad bild över hur den kommunala nivån i dag påverkas av EU och att identifiera olika tendenser i EU-samarbetet som kan komma att påverka kommunernas och landstingens verksamheter. Dessutom är det angeläget att mer samlat kunna följa hur EU-medlemskapet påverkar grundförutsättningarna och ekonomin för den svenska kommunala nivån.

Mot denna bakgrund fattade regeringen den 14 oktober 2004 beslut om uppdrag till Statskontoret angående EU:s påverkan på kommuner och landsting (se bilaga 1).

1.2 Regeringens direktiv

Enligt regeringens direktiv ska Statskontoret genomföra en bred kartläggning av det pågående EU-arbetet i syfte att kunna ge en samlad helhetsbild av hur svenska kommuner och landsting påverkas, direkt och indirekt, av EU-samarbetet.

Statskontoret ska kartlägga hur EU:s olika samarbetsområden påverkar och kan komma att påverka kommuner och landsting. Detta gäller både områden där EU har lagstiftningskompetens och områden där EU kan agera på annat sätt, t.ex. genom stödjande åtgärder och den öppna samordningsmetoden. Dessutom ska Statskontoret ge exempel på hur EG-domstolens domar påverkar och kan komma att påverka den svenska kommunala nivån och hur förslaget till nytt EU-fördrag påverkar kommuner och landsting. Utifrån den genomförda kartläggningen ska en analys göras i syfte att identifiera olika tendenser i EU-samarbetet som kan få betydelse för den kommunala nivån.

I en andra etapp av uppdraget ska Statskontoret efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) genomföra fördjupade analyser inom vissa områden eller i särskilda frågor.

1.3 Rapportens utarbetande och disposition

I föreliggande rapport redovisas den kartläggning som efterfrågas i regeringens direktiv. Kartläggningen omfattar ett urval av det stora antal lagstiftningsförslag, rättsakter och andra gemenskapsåtgärder som finns inom EU:s olika samarbetsområden. Kartläggningen sträcker sig fram t.o.m. februari 2005. Syftet är att ge en aktuell och samlad bild av hur EU påverkar och kan komma att påverka kommuner och landsting. Kartläggningen behandlar EU-effekter på kommunernas och landstingens ansvarsområden och verksamheter. Enligt regeringens direktiv ingår inte den påverkan som sker genom vänortssamarbete, kulturellt utbyte eller insatser där det handlar om att söka EU-medel primärt i uppdraget. Statskontoret har därför endast översiktligt beskrivit kommunernas och landstingens arbete med dessa frågor.

Rapporten bygger till övervägande del på befintligt skriftligt material. I första hand rör det sig om offentliga dokument från Regeringskansliet, statliga myndigheter, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt EU:s institutioner. Underlag till rapporten har också inhämtats genom intervjuer med i första hand företrädare för Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Regeringskansliet.

Statskontoret har fortlöpande stämt av uppdragets genomförande med Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Rapporten har utarbetats av avdelningsdirektörerna Lila Ericsson och Clas Heinegård (uppdragsansvarig), båda Statskontoret.

Rapporten är disponerad så att nästföljande två avsnitt redovisar vissa grundläggande drag i EU-samarbetet (kapitel 2) och i de svenska kommunernas och landstingens verksamheter (kapitel 3). Kapitel 4–11 innehåller en bred kartläggning av hur EU:s olika samarbetsområden påverkar och kan komma att påverka den svenska kommunala nivån. Kapitel 12 innehåller en sammanfattande bedömning av hur kommuner och landsting påverkas av EU och vilka drivkrafter i EU-samarbetet som förklarar merparten av denna påverkan. Avslutningsvis belyses vissa tendenser i EU-samarbetet som är av betydelse för hur EU framöver kan komma att påverka den svenska kommunala nivån.

2 Allmänt om EU-samarbetet

I detta kapitel ges en översikt över fördelningen av beslutskompetens mellan EU och medlemsstaterna samt över vissa lagstiftnings- och samarbetsmetoder inom EU. Därefter redovisas grunderna för det nationella genomförandet av EU:s politik och lagstiftning samt EG-domstolens uppgifter och roll i EU-samarbetet.

2.1 EU:s befogenheter och samarbetsmetoder

Befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna utgår från vissa grundläggande principer som har utvecklats i EU-samarbetet. Legalitetsprincipen innebär att gemenskapen bara får agera inom ramen sina tilldelade befogenheter. På vissa områden har gemenskapen exklusiv beslutskompetens vilket innebär att medlemsstaterna i princip saknar utrymme att stifta egna, nationella lagar. På andra områden delar gemenskapen beslutskompetens med medlemsstaterna, vilket kan innebära att vissa frågor inom ett område är föremål för gemenskapsåtgärder medan angränsade frågor inom samma område är en nationell angelägenhet.¹ På områden där gemenskapen och medlemsstaterna delar kompetens ska subsidiaritetsprincipen tillämpas. Principen innebär att gemenskapen endast ska agera om en planerad åtgärd inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och åtgärden därför kan utföras bättre av gemenskapen. Av betydelse för utformningen av gemenskapens åtgärder är även proportionalitetsprincipen som innebär att gemenskapen inte ska vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de gemensamma målen. I praktiken är principernas närmare innebörd omtvistad och de används som politiska verktyg i EU:s beslutsprocess. Exempelvis har subsidiaritetsprincipen använts både som argument för att vidta gemenskapsåtgärder och för att förhindra sådana åtgärder.

EU:s samarbetsområden återfinns inom tre övergripande pelare. Den första pelaren (Europeiska gemenskapen) omfattar ett flertal ekonomiska och sociala samarbetsområden och är främst av överstatlig karaktär.² Överstatligheten ger EU (EG) möjlighet att anta bindande rättsakter utan att alla medlemsstater måste stå bakom beslutet. I många fall är EU:s regelverk inriktat på att avskaffa hinder för en fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Syftet är ofta att avreglera och konkurrensutsätta nationella marknader och att förbjuda medlemsstaterna att ha kvar/införa lagar och administrativa lösningar som står i konflikt med och försvårar fullbordandet

¹ Delad beslutskompetens kan också betyda att medlemsstaternas lagstiftning inom ett område inte får strida mot vissa grundläggande principer/regler som gemenskapen har fastställt.

² Inom den andra pelaren (utrikes- och säkerhetspolitik) och tredje pelaren (rättsliga och inrikesfrågor) bedriver EU mellanstatligt samarbete.

av den inre marknaden. I andra fall utgörs EG:s regler av gemensamma, europeiska regleringar som i olika grad samordnar/harmoniserar medlemsstaternas lagar och åtgärder inom ett område. Avsikten är att undanröja icke-önskvärda följder av den ekonomiska integrationen och föreskriva legala skyldigheter och administrativa uppgifter medlemsstaterna.

Vid sidan om EU:s sedvanliga lagstiftningsarbete har den öppna samarbetsmetoden börjat användas alltmer under senare år. Denna metod möjliggör samarbete mellan medlemsländerna på områden som generellt sett inte omfattas av EU:s lagstiftningskompetens. Metoden innebär att länderna kommer överens om gemensamma politiska mål och riktlinjer för den nationella politiken och jämför resultatet av politiken utifrån vissa framtagna indikatorer. Avsikten är att länderna därigenom ska lära sig av varandra och få incitament att åstadkomma bättre resultat. De gemensamma riktlinjerna ska på sätt överföras till den nationella och regionala politiken samtidigt som samarbetsmetoden ger utrymme för att nationella och regionala skillnader kan beaktas.

2.2 Nationellt genomförande av EU:s politik

Medlemsländerna är skyldiga att följa EU:s regelverk och ska medverka till att gemenskapernas målsättningar uppfylls. Ansvaret för det nationella genomförandet av gemenskapsrätten ligger på medlemsstaterna enligt deras konstitutionella bestämmelser och administrativa system. Det kommer bl.a. till uttryck i EG-fördraget när det gäller rättsakten direktiv. Direktiv är bindande för vilka resultat som ska uppnås och inom vilken tidsfrist detta ska ske. Det står dock medlemsstaterna fritt att välja form och tillvägagångssätt för att nå detta mål.

Det är regeringen som ytterst ansvarar för det svenska deltagandet i EU-samarbetet. I Sverige införs EU:s regelverk utifrån fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter. Hur en EU-rättsakt införs i Sverige beror på hur frågan tidigare har reglerats i svensk rätt. En stor del av det svenska införlivandet sker på områden där förvaltningsmyndigheter genom sitt föreskriftsarbete svarar för den nationella normgivningen samt på områden där kommuner har ålagts olika uppgifter av staten.

Det är kommissionen som övervakar att Sverige liksom övriga medlemsländer inför och tillämpar EG-rätten i enlighet med de bestämmelser och mål som anges i EU:s rättsakter. Varje medlemsland måste anmäla erforderliga rättelser och kompletteringar av det nationella regelverket till kommissionen. I Sverige ska statliga förvaltningsmyndigheter underrätta regeringen om hur de införlivar EU-lagstiftning med egna föreskrifter. Förutom att övervaka det rent rättsliga införlivandet följer kommissionen även upp

medlemsstaternas tillämpning av EG-regler, bl.a. genom rapporteringskrav och inspektioner. Om kommissionen anser att ett medlemsland bryter mot de gemensamma reglerna, inleder den ett formellt överträdelseförfarande mot det aktuella landet, inte mot enskilda myndigheter. Enligt EG-fördraget ska kommissionen först avge ett motiverat yttrande till den medlemsstat som inte har uppfyllt sina skyldigheter. Om medlemsstaten inte rättar sig efter yttrandet får kommissionen föra frågan vidare till EG-domstolen.

2.3 EG-domstolens roll

Utöver kommissionen rätt att föra frågor till EG-domstolen kan mål anhängiggöras även på andra sätt, bl.a. genom att nationella domstolar i vissa situationer kan begära förhandsavgöranden av domstolen. EG-domstolens uppgift är att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget. I sin uttolkning av de gemensamma reglernas innebörd vid rätts tvister, bl.a. mellan medlemsländerna och kommissionen, har domstolen kommit att spela en stor roll som drivkraft i EU-integrationen. Domstolens domslut och avgöranden (praxis) är en del av EU:s regelverk.

3 Svenska kommuner och landsting

I detta kapitel uppmärksammas först vissa utgångspunkter för den svenska kommunala kompetensen. Detta följs av en beskrivning av kommunernas och landstingens huvuduppgifter som myndighetsutövare, samhällsbyggare, välproducenter, regionala och lokala utvecklare samt deras roll som arbetsgivare bedriver. Därefter belyses den statliga tillsynen över kommunal verksamhet och vissa kommunalekonomiska krav och principer. Kapitlet avslutas med en genomgång av tidigare utredningar av EU:s påverkan på svensk kommunal nivå.

3.1 Den kommunala kompetensens grunder

Regeringsformen slår fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Av Regeringsformen framgår också att primärkommuner och landstingskommuner har beslutanderätt som utövas av valda församlingar och de får ta ut skatt för att sköta sina uppgifter. För den offentliga förvaltningen finns såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter, vilket ger staten möjlighet att anförtro kommunerna olika slags förvaltningsuppgifter. Kommunernas befogenheter och åligganden måste bestämmas genom lag.

Enligt kommunallagen får kommuner och landsting själva ta hand om angelägenheter av allmänt intresse. Det gäller sådant som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. En kommun kan normalt inte åta sig uppgifter som staten eller annan kommun eller landsting ansvarar för. Denna allmänna befogenhet preciseras bl.a. genom att kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter är reglerade av särskilda föreskrifter på vissa områden. Kommunallagen anger också villkoren för kommunernas näringslivsinriktade insatser och i vilka former som kommuner får bedriva sina verksamheter.

Frågan om den närmare omfattningen av den kommunala kompetensen behandlades i förarbetena till Regeringsformen. I proposition 1973:90 konstateras att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra precisa gränser i grundlag för den kommunala kompetensen. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med tiden. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är dock att de, utöver sina särskilda åligganden, har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och få utrymme för sin initiativrätt.

3.2 Kommunala verksamheter och uppgifter

Vissa av de verksamheter som kommuner och landsting bedriver utgår från den allmänna kompetensen. Exempel på sådana ”frivilliga” uppgifter är fritids- och kulturverksamhet, energiförsörjning och kommunikationer. På flertalet områden regleras däremot de kommunala verksamheterna i olika grad av statlig speciallagstiftning. Speciallagarna anger vilka särskilda skyldigheter och befogenheter som kommuner och landsting har inom ett verksamhetsområde.³

Merparten av de uppgifter, skyldigheter och befogenheter som kommuner och landsting har på en rad verksamhetsområden kan sammanfattas i ett antal framträdande kommunala huvuduppgifter:⁴

- **Myndighetsutövning:** På flera områden är kommunerna ålagda att utföra myndighetsutövning och att tillämpa lag. Ofta rör det sig om att bedriva tillsyn och kontroll samt att utfärda tillstånd. Kommunala tillsyns- och kontrollverksamheter finns bl.a. på områdena för miljö- och hälsoskydd, livsmedel och djurskydd. Ett annat exempel är att kommunerna enligt plan- och bygglagen har tillsyn över byggnadsarbeten och prövar ansökningar om bl.a. bygglov. Även på det sociala området har kommuner myndighetsutövande befogenheter. Enligt socialtjänstlagen är det kommunen som utifrån lagens bestämmelser avgör om en individ har rätt till bistånd för sin försörjning och övriga livsföring. I lagen om vård av missbrukare ges kommuner befogenhet att i akuta situationer besluta om omedelbart omhändertagande av missbrukare.
- **Samhällsbyggare:** Kommunerna har en samhällsplanerarroll och tillhandahåller olika typer av basservice/infrastruktur till sina invånare. Detta omfattar en rad kommunala skyldigheter. Enligt plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Lagen reglerar bl.a. vilka planer som kommunerna får/måste upprätta och hur planeringsprocessen går till. Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar anger att kommunerna under vissa villkor ska sörja för eller se till att allmän VA-anläggning för viss bebyggelse kommer till stånd. Kommunerna har enligt miljöbalken ensamrätt att samla in, transportera och omhänderta hushållsavfall. Kommunen bestämmer själv hur avfallshanteringen ska organiseras, beslutar om avgifter för hushållen och kan på frivillig väg svara för omhändertagandet av farligt avfall. Lagen om ansvar för viss kollektivtrafik anger att landsting och kommuner gemensamt ansvarar för den lokala

³ Många speciallagar är s.k. ramlagar som regeringen eller statliga myndigheter kan komplettera med förordningar eller föreskrifter.

⁴ Indelningen är övergripande (dvs. huvuduppgifterna rymmer ett antal deluppgifter) och inte uttömmande (dvs. den redovisar/omfattar inte alla kommunala åligganden och uppgifter). Indelningen ska också förstås som att en kommun kan flera huvuduppgifter på vissa verksamhetsområden.

och regionala linjetrafiken för persontransporter. De länstrafikansvarigas uppgifter ska handhas av en trafikhuvudman.

- **Välfärdsproducent:** Kommunernas och landstingens mest omfattande verksamheter består av att producera och tillhandahålla olika välfärds-tjänster, särskilt i fråga om hälso- och sjukvård, äldreomsorg, social-tjänst, grund-/gymnasieskola och barnomsorg. Enligt hälso- och sjuk-vårdslagen ska varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Landstingens ansvar omfattar dock inte den hälso- och sjukvård kommunerna ska erbjuda äldre respektive funktionshindrade människor i vissa boendeformer. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område vilket innebär att det ytterst är kommunen som ansvarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det betyder bl.a. att kommu-nerna ska verka för att äldre människor kan leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Enligt skollagen svarar varje kommun för att barn, som bor i Sverige och vistas stadigvarande i kommunen, erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommuner ska också sörja för att grundskoleutbildning kommer till stånd för den som har rätt till det.
- **Regional/lokal utvecklare:** Det ligger i landstingens och kommunernas intresse att deras regioner och närområden präglas av en hållbar ekono-misk tillväxt och en hög sysselsättning. Enligt kommunallagen har kommuner och landsting möjlighet att vidta åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Kommuner och landsting får även driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmän-nyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Dessa huvuduppgifter gör att kommuner och landsting är stora *arbetsgivare* som tillsammans har över en miljon anställda. I egenskap av arbetsgivare är lagstiftningen om arbetsmiljö och arbetstid samt arbetsrätten av stor bety-delse för kommuner och landsting. Arbetsmiljölagen innehåller regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Arbetstidslagen reglerar frågor om arbetstidens längd och förläggning. Till det arbetsrättsliga regelverket hör bl.a. lagstiftning om anställningstrygghet, arbetstagarinflytande, rätten att vidta stridsåtgärder, olika ledighetsformer samt diskriminering i arbetslivet. Dessutom spelar arbetsmarknadens parter och deras kollektivavtal en viktig roll.

Utöver de skyldigheter och befogenheter som anges ovan är även den svenska konkurrens- och upphandlingslagstiftningen av stor betydelse för

många av kommunernas och landstingens verksamheter. Denna lagstiftning bygger i hög grad på EU:s regelverk.

3.3 Statlig tillsyn över kommunal verksamhet

För att säkerställa att de speciallagsreglerade kommunala verksamheterna bedrivs på ett korrekt och effektivt sätt utövar staten på många områden tillsyn över kommuner och landsting. Oftast utövas den centrala statliga tillsynen av en central förvaltningsmyndighet och i vissa fall finns även en regional statlig tillsynsfunktion, vanligen i form av länsstyrelsen. Kännetecknande för den statliga tillsynen är att den varierar både till form och innehåll mellan olika områden. På vissa områden är kommuner och landsting föremål för statlig tillsyn i egenskap av att de är ålagda att bedriva viss verksamhet. På andra områden är kommuner och landsting statliga tillsynsobjekt utifrån att själva är tillsynsutövare. Det betyder även att den statliga tillsynen i vissa fall består av kontrollerade och granskande åtgärder, medan den i andra fall utgörs av mer stödjande insatser i form av rådgivning och utbildning.

3.4 Den kommunala ekonomin

Kommunallagen ställer krav på balans i den kommunala budgeten. Balanskravet innebär att kommunens/landstingets budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå skulle uppstå måste detta tas igen under de närmast följande tre åren.⁵ Av vikt för den kommunala ekonomin är också den kommunala finansieringsprincip som Riksdagen har godkänt, men inte lagfäst. Principen innebär i korthet att när staten beslutar om åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten så ska de ekonomiska effekterna neutraliseras genom reglering av nivån på statsbidragen. Finansieringsprincipen omfattar inte kommunernas frivilliga verksamheter eller åtgärder som inte direkt tar sikte på kommunsektorn men som får ekonomiska effekter för sektorn.

3.5 Tidigare utredningar om EU:s påverkan

Frågan om EU:s påverkan på den svenska kommunala nivån har varit föremål för tidigare utredningsarbeten. Grundlagsutredningen redovisade år 1993 en analys av hur ett svenskt EU-medlemskap skulle påverka den svenska kommunala självstyrelsen.⁶ Utredningen bedömde att de förpliktelser som Sverige kan komma att åta sig inom ramen för EG-samarbetet

⁵ Om det finns s.k. synnerliga skäl kan kommuner besluta att detta inte behöver göras.

⁶ SOU 1993:14 (*EG och våra grundlagar*).

knappast kan riskera att inskränka den kommunala självstyrelsen i sådan utsträckning att den inte längre motsvarar ett verkligt förhållande. Enligt utredningen fanns det därför inga skäl att föreslå ändringar i regeringsformen i fråga om den kommunala självstyrelsen.

EU-konsekvensutredningen om kommuner och landsting gjorde år 1994 en analys av hur kommunernas och landstingens verksamhet kunde komma att påverkas av ett svenskt EU-medlemskap.⁷ Även denna utredning bedömde att den svenska, grundlagsfästa kommunala självstyrelsen i begränsad utsträckning påverkas av EG-rätten. Exempelvis kan EU:s regelverk om fri rörlighet för personer och arbetstagare generellt sett inte förväntas få några mer betydande konsekvenser för verksamheterna i kommuner och landsting. Även på hälso- och sjukvårdsområdet kan ett svenskt EU-medlemskap endast komma att få vissa indirekta konsekvenser för landstingen, främst genom informations- och erfarenhetsutbyte, eftersom Maastrichtfördraget uttryckligen utesluter harmonisering av medlemsländernas hälso- och sjukvårdslagstiftning. Utredningen pekade dock på att EG:s regler om offentlig upphandling av varor och tjänster kommer att få en påverkan på all offentlig verksamhet, inklusive den kommunala.

Efter sex års svenskt EU-medlemskap rapporterade Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om vad EU-samarbetet inneburit för kommunerna och landstingen.⁸ Förbunden menade att EU-lagstiftningen har fått betydande följder för många kommunala verksamheter. Den nationella tillämpningen av EU:s regelverk är ofta byråkratiskt och leder till betydande kostnader för kommuner och landsting. Dessutom är kommunala kärnområden utsatta för en påverkan från EU, trots att dessa områden inte omfattas av EU:s befogenheter att anta bindande lagstiftning. En orsak till detta förhållande är att EU-lagstiftning inom andra områden får effekter. Inte sällan rör det sig om att reglerna för offentlig upphandling påverkar förutsättningarna att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad eftersom det krävs en formell upphandling i de fall som överstiger tröskelgränserna. Ett annat exempel på indirekt EU-påverkan på kommunala verksamheter gäller principen om fri rörlighet. Förbunden pekade bl.a. på att de sociala rättigheterna gäller inom hela EU och inte bara i hemlandet, bl.a. i fråga om rätten till få planerad vård i utlandet betald via den nationella sjukförsäkringen.

⁷ SOU 1994:2 (*Kommunerna, landstingen och Europa*).

⁸ *Sex år i EU* (Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2001).

4 EU:s inre marknad och konkurrenskraft

EU:s inre marknadslagstiftning har en stor inverkan på det svenska regelverket och påverkar på olika sätt kommunala verksamhetsområden. EU:s upphandlingsregler, som ligger till grund för den svenska lagen om offentlig upphandling, har haft mest påtagliga effekter för kommuner och landsting. Kommissionens mål att öka integrationen av nationella tjänstemarknader kan ytterligare förändra förutsättningarna för flera kommunala verksamheter. Detta aktualiseras främst av förslaget till nytt tjänstedirektiv som ska underlätta gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster. Kommissionens planer på att skapa en enhetlig politik för tjänster i allmänhetens intresse och att utveckla formerna för offentlig-privata samarbeten kan också få påtagliga effekter för den kommunala nivån.

4.1 Åtgärder för fri rörlighet och ökad konkurrens

EU:s samarbete om ökad konkurrenskraft omfattar den inre marknaden, den gemensamma industripolitiken samt frågor om forskning och utveckling. Lissabonstrategin är sedan år 2000 vägledande för EU:s samarbete i konkurrenskraftsfrågor. Strategin syftar till att göra EU till världens mest hållbart konkurrenskraftiga region år 2010 genom att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande inre marknad. Under våren 2005 gör EU en halvtidsöversyn av Lissabonstrategin för att ta ställning till vad som krävs för att under de kommande fem åren nå upp till de ambitiösa mål som sattes upp i Lissabon och Stockholm. Den nya Barroso-kommissionen har satt upp det strategiska målet att EU ska utvecklas mot långsiktigt välstånd. Detta ska främst uppnås genom en förstärkt Lissabonstrategi för att skapa fler och bättre arbetstillfällen och lagstiftning som utvecklar den ekonomiska integrationen, undanröjer hinder för konkurrens samt öppnar marknader för varor och tjänster. Enligt kommissionen har särskilt tjänstesektorn stora tillväxtpotentialer.⁹

EU:s inre marknadslagstiftning omfattar regler för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. EU:s åtgärder är inriktade på att avskaffa fysiska, tekniska och fiskala handelshinder mellan medlemsländerna. För att den inre marknaden ska fungera måste det också råda fri konkurrens mellan företag som agerar på lika villkor. EU:s regler förbjuder därför avtal mellan företag som snedvrider konkurrensen och att företag missbrukar en dominerande marknadsställning. EU:s regler ställer också särskilda krav i fråga om offentlig upphandling och offentligt stöd till företag.

⁹ KOM 2005 (12) slutlig.

I detta kapitel redovisas vissa generella konsekvenser av EU:s lagstiftning och andra åtgärder som har en hög aktualitet i EU:s beslutsprocess. Effekter av den inre marknaden som har en mer områdesspecifik prägel redovisas i efterföljande kapitel. Det gäller exempelvis den inverkan som den fria rörligheten för varor och personer har på hälso- och sjukvårdsområdet (se kapitel 8).

4.2 EU:s upphandlings- och statsstödsregler

4.2.1 Svenska upphandlingsregler anpassade till EU:s krav

EU:s regler om offentlig upphandling utgörs av sex direktiv som innehåller bestämmelser om upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader för vissa offentliga upphandlande enheter samt om tillgängliga rättsmedel. Direktiven grundar sig på vissa principer i EG-fördraget, bl.a. principen om icke-diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av nationalitet och transparensprincipen som ställer krav på öppenhet och förutsägbarhet under hela upphandlingsprocessen.

EU:s direktiv om offentlig upphandling har införlivats i den svenska lagen om offentlig upphandling (LOU). LOU går dock längre än EU:s direktiv genom att den innehåller bestämmelser om upphandlingar under uppsatta tröskelvärden, s.k. B-tjänster samt försvarsupphandlingar. Dessa mer långtgående bestämmelser har stor inverkan på flera av kommunernas och landstingens verksamheter, men kan inte betraktas vara en följd av EU:s regelverk. Huvudregeln i LOU är att offentlig upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn.

4.2.2 Det kommunala handlingsutrymmet begränsas

Vissa besparingar men svårt att efterleva upphandlingsreglerna

En förändring för kommuner och landsting, jämfört med tidigare upphandlingsreglementen, är att LOU är tvingande. Erfarenheter vittnar om att LOU:s bestämmelser har lett till vissa besparingar på kommunal nivå men några mer exakta beräkningar har inte genomförts. LOU ställer krav på genomarbetade anbudsunderlag och anger olika kriterier för upphandling. Trots att EU:s upphandlingsdirektiv och LOU innehåller ett stort antal detaljerade bestämmelser om upphandlingsförfarandet finns det ändå flera frågor som har överlämnats till rättstillämpningen. Svenska förvaltningsdomstolar har fått behandla tusentals mål som gällt överklagan av kommunal upphandling. Även EG-domstolen har spelat en viktig roll genom att uttolka den

närmare innebörden av hur de gemensamma upphandlingsreglerna ska tillämpas i medlemsländerna. Exempelvis har EG-domstolen i Alcatel-målet¹⁰ slagit fast att enligt EU:s första rättsmedelsdirektiv är medlemsländerna skyldiga att tillhandahålla ett prövningsförfarande genom vilket klaganden kan utverka undanröjande av beslutet om tilldelning av ett kontrakt. Domen betyder att medlemsländerna måste ha ett system som gör det praktiskt möjligt att överpröva tilldelningsbeslutet. Den svenska upphandlingskommittén bedömde år 2001 att den svenska regleringen inte uppfyllde de krav på överprövning som rättsmedelsdirektivet uppställer enligt EG-domstolens dom.¹¹ En anpassning förutsätter att det införs en skyldighet för upphandlande enheter att informera berörda leverantörer om tilldelningsbeslutet, att avtal kan slutas först sedan en viss tid gått från tilldelningsbeslutet och att det blir möjligt att utan hinder av sekretess lämna ut information om tilldelningsbeslutet. Som en följd av detta har en ändring införts i 7 kap LOU.

Förbudet att direktupphandla köp av kommunala bolag

Ur ett svenskt, kommunalt perspektiv är också EG-domstolens avgörande i Teckal-målet¹² av betydelse då det berör köp mellan kommuner och kommunala bolag. I fråga om köp mellan svenska kommuner och deras företag fastställer LOU 1 kap. 6 § att i stort sett alla kommunala bolag är att betrakta som upphandlande enheter. Från kommunalt håll har det framförts att LOU i princip gör det omöjligt för en kommun och ett kommunalt företag att samordna olika administrativa resurser utan något föregående upphandlingsförfarande. Huvudfrågan i Teckal-målet gällde om det kan finnas undantag från upphandlingsskyldighet mellan kommuner och deras juridiskt sett fristående företag. Enligt EG-domstolen kan det föreligga undantag från upphandlingsskyldighet om en lokal myndighet utövar en kontroll över en juridisk person motsvarande den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning, samtidigt som den juridiska personen bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som äger den juridiska personen. Upphandlingskommittén bedömde att de möjligheter till styrning och kontroll av kommunala företag som anges i svenska offentligt rättsliga och privat rättsliga regler kan anses uppfylla de krav som EG-domstolen ställer. Kommittén föreslog därför att LOU borde kompletteras med en bestämmelse som under vissa villkor ger en kommun möjligt att direktupphandla varor, byggtreprenader och tjänster av ett kommunalt företag. Regeringen konstaterade i proposition 2001/02:142 att EU:s direktiv om offentlig upphandling och EG-domstolens praxis inte ger någon tydlig anvisning om rättsläget om möjligheten för kommuner att göra anskaffningar utan upphandling från sina helägda bolag. Enligt regeringen borde därför frågan utredas ytterligare.

¹⁰ Mål C-81/98, Alcatel Austria AG m.fl.

¹¹ Mer värde för pengarna, SOU 2001:31.

¹² Mål C-107/98, Teckal.

Kommunal upphandling får inte ta lokala hänsyn

För en kommun är det viktigt att det finns konkurrenskraftiga företag inom kommunen, eftersom det skapar flera arbetstillfällen och förbättrar skattekraften. För kommunen kan det då finnas ett behov av att gynna lokala leverantörer framför företag från andra delar av landet eller EU. EG-domstolen har dock slagit fast att upphandlande enheter inte får ta lokal eller regional hänsyn vid upphandling, eftersom det strider mot EG-fördraget.¹³ Även regeringen har i proposition 2001/02:142 funnit att hänsynstagande till lokala behov vid offentlig upphandling strider mot såväl bestämmelserna i LOU som EU:s upphandlingsdirektiv och de EG-rättsliga principerna om likabehandling och förbud mot diskriminering. Enligt regeringen finns dock vissa möjligheter att, inom regelverkets ram, förbättra förutsättningarna för lokala leverantörer att lämna anbud.

Otillåtet att direktupphandla avknoppad verksamhet

I regioner där det råder brist på vissa leverantörer förekommer det att kommuner och landsting uppmuntrar personalen att ”knoppa av” från en kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform och i stället starta egna företag inom samma verksamhetsområde.¹⁴ Möjligheten för kommuner och landsting att lämna stöd till avknoppad verksamhet begränsas av kommunallagen och av LOU. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting endast lämna individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare om det finns synnerliga skäl till detta. LOU tillåter inte att avknoppningen övertar driften av den verksamhet där personalen tidigare varit anställd utan upphandlingsförfarande. EG-domstolen har ännu inte prövat något ärende som gällt avknoppningsstöd i form av direktupphandling. Upphandlingskommittén ansåg att avknoppningar bör möjliggöras då de kan öka konkurrensen på vissa marknader. Eftersom LOU inte ger utrymme för avknoppningar föreslog kommittén att det ska vara möjligt för en upphandlande enhet att inom ramen för lagen sluta avtal (på max. fem år) med en personalgrupp om att överlämna driften av en verksamhet till personalen utan föregående upphandlingsförfarande. Regeringen hänvisade i proposition 2001/02:142 till att även andra utredningar, bl.a. på hälso- och sjukvårdsområdet, har behandlat frågan om avknoppning. Enligt regeringen borde därför frågan om avknoppningsstöd anstå tills vidare.

EU:s nya upphandlingsdirektiv

I mars år 2004 antog EU två nya upphandlingsdirektiv som ersätter EU:s tidigare gemensamma upphandlingsregler. Det ena direktivet reglerar offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader och det andra direktivet reglerar upphandling på områdena vatten, energi och transporter. Ändringarna innebär i korthet att upphandlande myndigheter ges

¹³ SOU:2001:31.

¹⁴ Avknoppning betyder således inte i sig att kommunen helt och hållet avvecklar driftansvaret och finansieringsansvaret för verksamheten, men *kan* vara ett steg till att verksamheten privatiseras.

möjlighet att begära in anbud och ansökningar på elektronisk väg. De nya reglerna innehåller ett nytt förfarande avsett för särskilt komplicerade upphandlingar och ger en myndighet rätt att diskutera olika tekniska lösningar med anbudsgivarna innan de lämnar in sina anbud. Detta berör vissa former av offentlig-privata partnerskap (se nästa avsnitt 4.2.3). De nya direktiven ska vara genomförda i medlemsländerna senast den 31 januari 2006. När ett medlemsland har ändrat sin upphandlingslagstiftning börjar de nya direktiven gälla i det landet. Regeringen beslutade i april år 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ge förslag på hur EU:s nya direktiv om offentlig upphandling och upphandling på områdena vatten, energi, transport och posttjänster ska genomföras i svensk lag. Uppdraget ska redovisas till regeringen i ett delbetänkande som omfattar de delar som är obligatoriska att genomföra senast den 1 februari 2005 och ett slutbetänkande som omfattar vissa icke obligatoriska delar senast den 1 juni 2005.

4.2.3 Ökat fokus på offentlig-privata partnerskap

Under de senaste åren har det utvecklats olika former av samarbeten mellan offentliga myndigheter och näringslivet i EU:s medlemsländer. Samarbetena är ofta inriktade på att säkerställa finansiering, genomförande eller underhåll av en infrastruktur eller tillhandahållande av en tjänst. EG-rätten föreskriver dock inte någon särskild ordning för hanteringen av offentlig-privata partnerskap (*Public Private Partnerships*, PPP), utan samarbeten mellan offentliga och privata aktörer regleras till stor del av EU:s regler för offentlig upphandling. Exempelvis har kommissionen när det gäller PPP publicerat ett särskilt tolkningsmeddelande om koncessioner och bestämmelserna för offentlig upphandling. Även EU:s nya upphandlingsdirektiv har utformats så att större hänsyn ska kunna tas till de krav som vissa former av offentlig-privata partnerskap innebär.

Många offentliga myndigheter och privata aktörer har framfört att regelverket inom EU är oklart och varierar mellan medlemsländerna när det gäller urval av företag för PPP och de avtalsförbindelser som styr bildandet av partnerskap. Kommissionen lade i april år 2004 därför fram en grönbok för att få till stånd ett samråd om tillämpningen av EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner inom offentlig-privata partnerskap. I grönboken redovisar kommissionen en analys av huruvida EU:s befintliga regler i olika avseenden är tillämpliga på de särskilda egenskaper som präglar PPP. Utifrån de synpunkter på grönboken som samrådet kommer att generera, ska kommissionen överväga behovet av eventuella gemenskapsåtgärder, bl.a. lagstiftning, tolkningsmeddelanden, förbättrad samordning mellan nationella rutiner eller utbyte av goda metoder mellan medlemsländerna.

För de svenska kommunernas ageranden i offentlig-privata partnerskap är LOU och kommunallagen av stor betydelse. LOU bygger på EU:s upphand-

lingsregler och kompletteras av regler för upphandling under tröskelvärdena och för s.k. B-tjänster. Kommunallagen anger inom vilka områden kommuner tillåts agera. Det finns i dag flera svenska PPP-lösningar i olika former. Flertalet partnerskap existerar inom idrotts-, kultur- och fritidsområdena, men partnerskap finns exempelvis även inom utbildningsområdet och inom vissa infrastrukturprojekt. Kommunernas motiv till att ingå PPP-liknande samverkan med företag och ideella föreningar är att de vill söka extern eller alternativ finansiering och externt engagemang för sina icke-obligatoriska uppgifter. Även om det finns goda erfarenheter av flera PPP-lösningar till exempel genom ökat innovativt samarbetsklimat och flexibla resursutnyttjande, så kan partnerskapen i vissa fall innebära en risk för att regelverket inte efterlevs på ett korrekt sätt. Ett exempel på detta är att kommissionen år 2001 underrättade Sverige om att Eskilstuna kommun brutit mot EU:s bygg- och anläggningsdirektiv. Enligt kommissionen har kommunen ingått avtal om uppförande av idrottsanläggningar och tilldelat kontrakt om bl.a. anläggning av gator och VA-anläggningar utan föregående upphandlingsförfarande. Regeringen har medgett att kommunens agerande förefaller strida mot det aktuella direktivet, men delar inte kommissionens bedömning att överträdelsen inte upphört.

I sina synpunkter på kommissionens grönbok pekar regeringen på att det finns ett behov av EU-lagstiftning som reglerar hur det offentliga kan samarbeta med det privata avseende koncessioner och andra typer av avtal, där de privata leverantörerna tillför ekonomiska medel eller tar en ekonomisk risk. Alla typer av sådana avtal bör omfattas av samma lagstiftning, dvs. sådana offentliga kontrakt som i dag inte omfattas av gällande upphandlingslagstiftning. Enligt regeringen bör en ny EU-reglering klargöra hur de grundläggande EG-rättsliga principerna är tillämpliga i fråga om offentliggörandet av upphandlingar, möjligheten till förhandling under hela upphandlingsförfarandet, möjligheten till förändring av ingångna avtal. Regeringen anser också att nya regler från EU bör innehålla särskilda bestämmelser om s.k. ”step-in”-klausuler och om rättsmedel. Ett framtida regelverk för offentligt-privat samarbete måste också vara lätt att förstå och tillämpa. I annat fall finns en risk att regelverket snarare försvårar en effektiv samverkan.

Även från svenskt, kommunalt håll ser man ett behov av att klargöra upphandlingsreglernas betydelse för PPP eftersom många PPP-lösningar bygger på deltagande från flera olika parter och det kan vara svårt att veta vilket regelverk som är tillämpligt. Det befintliga EU-regelverket ger inte en tillräckligt klar vägledning vare sig för den upphandlande enheten eller för anbudsgivare. Särskilt bör upphandling av stora tjänstekoncessioner regleras av EU för att få så enhetliga regler på nationell nivå som möjligt.

4.2.4 EU:s statsstödsregler och kommunalt näringslivsstöd

EG-fördraget föreskriver att stöd som ges av ett medlemsland eller med hjälp av statliga medel och som snedvrider eller hotar konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsländerna. Otillåtet statsstöd kan omfatta en rad olika stödåtgärder, bl.a. statsbidrag, räntesubventioner, skattelättnader, statliga garantier för företagslån eller leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster på fördelaktiga villkor. Enligt EU:s regelverk kan dock vissa statsstöd godkännas, t.ex. stöd av social karaktär till enskilda konsumenter eller stöd för att förbättra den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden och sysselsättningen är mycket låg.

Medlemsländerna måste anmäla alla nya statliga stöd och få dem godkända av kommissionen innan stöden beviljas. Kommissionen övervakar godkända statsstöd och kan besluta om förbud mot fortsatt statsstöd. Enligt den svenska lagen om tillämpningen av EU:s konkurrens- och statsstödsregler ska kommuner och landsting upplysa regeringen om alla kommunala planerade stödåtgärder som kan bli föremål för kommissionens prövning.

Statskontoret har erfarit, efter kontakter med Regeringskansliet och en genomgång av kommissionens tillgängliga uppgifter, att det bara funnits ett mindre antal fall av befarat otillåtna kommunala stödåtgärder som aktualiserat granskning från kommissionens sida. I inget av dessa fall har kommissionen konstaterat att kommunernas åtgärder brutit mot EU:s statsstödsregler. Detta utesluter dock inte att det kan finnas ett mörkertal av eventuellt otillåtna kommunala stödåtgärder, dvs. åtgärder som inte har anmälts på vederbörligt sätt.

Inom ramen för EU:s strukturfonder är ekonomiskt stöd till näringslivet tillåtet under förutsättning att det sker i enlighet med gemenskapens statsstödsregler. Hollyhammarmålet rörde lagligheten i Hallstahammar kommuns borgensåtagande för ett lån upptaget av ett kommunägt bolag för att finansiera vissa bygginvesteringar. En kommunmedlem överklagade beslutet utifrån att det stred mot den kommunala kompetensen enligt kommunallagen. Kommunen pekade på att det aktuella utvecklingsprojektet erhölet medel ur EU:s strukturfonder. Det kunde knappast vara rimligt att kommunala stödformer som var tillåtna enligt EG-rättens regler om offentligt stöd samtidigt skulle vara olagliga enligt kommunallagen. Både kammarrätten och regeringsrätten bedömde att kommunens borgensåtagande inte var en åtgärd som allmänt kunde främja näringslivet. Dessutom uppfyllde inte situationen inom kommunen lagens krav på synnerliga skäl för individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Inte heller kunde anförandet om att projektet fått strukturfondsbidrag från EU leda till

att borgensåtagandet föll inom den kommunala kompetensen. Dessa rättsliga avgöranden talar för att det kan finnas en diskrepans mellan den svenska kommunallagens bestämmelser om tillåtet kommunalt näringslivsinriktat stöd och EU:s regler om stöd till näringslivet.

Regeringen har inför riksdagen, i ett interpellationssvar, redovisat sin syn på behovet av en översyn av kommunallagens bestämmelser om näringslivsinriktat stöd. När det gäller den konkreta gränsdragningen mellan vad som kan ses som stöd till enskild och generella näringslivsfrämjande åtgärder, är det enligt regeringen svårt att direkt i lag göra en så exakt definition att den utesluter alla tolkningssvårigheter i det enskilda fallet. Vad som kan ses som synnerliga skäl måste också kunna variera med hänsyn till samhällsutvecklingen. Det är i sista hand en uppgift för domstolarna att efter överklaganden tolka lagen i de enskilda fallen. Genom utvecklingen i rättspraxis klarläggs gränserna för den kommunala kompetensen. Om synnerliga skäl skulle anses föreligga i ett enskilt fall, så måste också EU:s regler om stöd till näringslivet beaktas. Dessa innehåller ett principiellt förbud mot stöd som kan riskera att snedvrider konkurrensen på den gemensamma marknaden. Regeringen fann att kommunallagens reglering av kommunalt stöd till näringslivet därför var väl avvägd och såg inget behov av att vidga eller förtydliga den kommunala kompetensen i detta avseende. Regeringen har dock uttalat att det bör undersökas närmare om det finns kompetensproblem i samband med kommunernas deltagande i olika projekt inom ramen för EU:s strukturfonder. (Se vidare i avsnitt 10.1).

4.3 Fri rörlighet för varor och tjänster

4.3.1 Långtgående krav på fri rörlighet

För att principerna om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer ska fungera i praktiken har EU utvecklat olika lagstiftningsmetoder. I fråga om fri rörlighet för varor tillämpar EU olika metoder för att samordna medlemsländernas krav på varors egenskaper och utförande. En metod är att harmonisera medlemsländernas lagstiftning så att det ställs samma säkerhetskrav på en vara inom hela unionen. En annan harmoniseringsmetod är att reglernas tekniska detaljutformning överläts till särskilda standardiseringsorgan. EU använder sig också av ömsesidigt erkännande för att underlätta fri rörlighet för varor.¹⁵ Till grund för fri rörlighet för tjänster ligger EU:s etableringsrätt som innebär att medborgare och företag inom unionen får bedriva näringsverksamhet i andra medlemsländer på samma villkor som inhemska näringsidkare. Därigenom förbjuder EU, med vissa undantag, alla inskränkningar av fri rörlighet för tjänster. Fri rörlighet för personer betyder

¹⁵ Ömsesidigt erkännande innebär att en produkt som lagligen säljs inom ett medlemsland fritt ska kunna säljas i övriga.

i korthet att medborgare i ett medlemsland har rätt att resa till ett annat medlemsland och vistas där för att arbeta, studera eller bosätta sig som pensionär. EU har beslutat om åtgärder för att den fria rörligheten ska fungera också i praktiken, bl.a. samordning av medlemslänternas socialförsäkringsförmåner och regler om ömsesidigt erkännande av examina och yrkeskompetens.

4.3.2 Ändrade förutsättningar för kommunal verksamhet

Fri rörlighet för varor berör kommuner och landsting

Svenska kommuner och landsting berörs på olika sätt av EU:s lagstiftning för fri rörlighet för varor. Som ovan nämnts så innebär den äldre harmoniseringsmetoden att EU ställer detaljerade säkerhetskrav på en viss vara för att skydda människors liv och hälsa och miljön. En vara som uppfyller de harmoniserade kraven får tillträde till marknaden i hela unionen. Denna harmoniseringsmetod är vanlig på bl.a. livsmedelsområdet och förekommer även på kemikalieområdet. Enligt den svenska livsmedelslagen utövar en kommun tillsyn inom kommunen och prövar även frågor om tillstånd och godkännanden. Kommunernas livsmedelstillsyn består därmed i stor utsträckning av att kontrollera att EU:s bestämmelser efterlevs på ett korrekt sätt på svensk lokal nivå. EU:s effekter på den kommunala livsmedelstillsynen redovisas närmare i avsnitt 6.1.

Ett annat exempel på effekter av den fria rörligheten för varor kommer av EU:s förfaranden för att godkänna läkemedel. Dessa förfaranden har lett till att fler läkemedel har kommit ut på marknaden. Genom de svenska reglerna om subventioner för godkända läkemedel har landstingens kostnader för läkemedel ökat markant. Detta beskrivs närmare i kapitel 8.

Prioritering av tjänstemarknaderna

En viktig vägvisare för olika gemenskapsinitiativ på den inre marknaden är den strategi som kommissionen lade fram år 1999. I den senaste reviderade versionen av strategin¹⁶ pekar kommissionen ut integrering av *tjänstemarknaderna* som en prioriterad fråga. Den främsta anledningen till att fri rörlighet för tjänster ännu inte har förverkligats är att det finns avsevärda skillnader i lagstiftningen mellan olika medlemsländer och brist på förtroende för varandras lagstiftning. I linje med sin strategi har kommissionen lagt fram ett förslag till ett särskilt *tjänstedirektiv* för att underlätta villkoren för etablering och gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster. Kommissionen prioriterar även att fullborda marknadsöppnandet av s.k. nätverksamheter och avser att se över den rättsliga och administrativa situationen inom *vatten- och avloppssektorn*. Enligt kommissionen är det angeläget att också klargöra vissa rättsliga aspekter inför en utveckling av *offent-*

¹⁶ Strategin för den inre marknaden - Prioriteringar för 2003-2006, KOM (2003) 238 slutlig.

liga-privata partnerskap. Kommissionen har dessutom presenterat såväl en grönbok som en vitbok om *tjänster i allmänhetens intresse*.

Tjänster i allmänhetens intresse

EU:s fördrag anger att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är av stor betydelse för EU:s gemensamma värderingar och för den sociala och territoriella sammanhållningen. Både EU och medlemsländerna ska, inom ramen för sina respektive befogenheter, se till att sådana tjänster utförs enligt principer och villkor som möjliggör att de fyller sin uppgift. Europeiska rådet beslutade år 2002 att ge kommissionen i uppdrag att definiera principer för tjänster i allmänhetens intresse. Kommissionen har därefter lagt fram både en grönbok och en vitbok om tjänster i allmänhetens intresse. I sina meddelanden redovisar kommissionen vissa utgångspunkter och riktlinjer för sitt fortsatta arbete med frågan. Om det nya konstitutionella fördraget för EU börjar gälla får unionen befogenhet att fastställa europeiska lagar för principer och villkor om utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Det gällande fördraget anger inte närmare vad ekonomiska tjänster av allmänt intresse är. Enligt den EU-praxis som uppstått handlar det emellertid om ekonomiska tjänster som är av allmänt intresse och som därför är kopplade till skyldigheter att tjänsterna levereras till allmänheten. I första hand rör det sig om nätverksamheter såsom post-, transport-, energi- och kommunikationstjänster, men även om vattenförsörjning och avfallshantering. Eftersom EU reglerar främst ekonomisk verksamhet och handeln mellan medlemsländerna har det varit nödvändigt att skilja ut icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Ekonomiska allmänna tjänster omfattas, till skillnad från icke-ekonomiska allmänna tjänster, av EU:s regler för den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd.¹⁷

I enlighet med subsidiaritetsprincipen ska tjänster av allmänt intresse organiseras och regleras så nära medborgarna som möjligt. Även om EU och medlemsländerna delar på ansvaret för att se till att tjänster av allmänt intresse kan utföras, så ligger ansvaret i huvudsak på nationell nivå. Det är därmed medlemsländerna som, inom ramen för EU:s regler, fastställer vilka tjänster som ska levereras och hur detta ska ske, t.ex. genom privata eller offentliga bolag. På områden där det finns en uppenbar europeisk dimension kan EU emellertid vidta åtgärder, vilket också har skett i fråga om elektroniska kommunikationstjänster.

I ovannämnda vitbok redovisade kommissionen en övergripande handlingsplan för hur den avser arbeta vidare med att skapa en enhetlig politik för tjänster i allmänhetens intresse. Kommissionen tänker särskilt pröva om det

¹⁷ EU:s upphandlingsregler omfattar dock både ekonomiska och icke-ekonomiska allmänna tjänster.

finns behov av ett ramdirektiv på området när det nya konstitutionella fördraget har trätt i kraft.

Ur ett svenskt perspektiv är det av stor betydelse om ett framtida ramdirektiv kommer att omfatta områden där det i dag finns ett kommunalt huvudmannaskap. Ett ramdirektiv skulle visserligen endast omfatta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det betyder att vissa kommunala verksamheter kommer att omfattas, medan andra faller utanför eftersom de inte är av ekonomiskt intresse. Den föränderliga karaktären hos många samhällsområden gör dock att tjänster av icke-ekonomiskt intresse kan övergå till att bli tjänster av ekonomiskt intresse. Kommunala verksamheter blir då, helt eller delvis, föremål för EU:s regelverk och EG-domstolens uttolkningar. Ett ramdirektiv skulle därigenom, indirekt, utsträcka EU:s lagstiftningskompetens till områden som tidigare varit förbehållna medlemsländerna.

Detta kan bli aktuellt på bl.a. följande kommunala verksamhetsområden:

- Den sociala omsorgen utförs till stora delar i egen regi men vissa delar av omsorgsverksamheten, t.ex. äldreomsorg, läggs efter offentlig upphandling ut på entreprenad.
- Kommunernas åligganden i fråga om för-, grund-, och gymnasieskola styrs av skollagen och verksamheten får endast i begränsad omfattning läggas ut på entreprenad. Det förekommer sedan flera år att förskolor drivs av privata bolag och föräldrakooperativ och att friskolor bedriver verksamhet med bidrag från kommunerna.

Av kommissionens handlingsplan framgår även att kommissionen under år 2005 kommer att lägga fram ett meddelande om tjänster av allmänt intresse inom den sociala sektorn och vården samt presentera en översyn av situationen inom VA-sektorn under slutet av år 2004. Kommissionen aviserar också initiativ i fråga om statsstöd och tjänster i allmänhetens intresse samt vilka slags företag som ska anförtros att sköta sådana tjänster.

Förslag till tjänstedirektiv

Kommissionen lade i januari år 2004 fram ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).¹⁸ Syftet med direktivet är att fastställa en rättslig ram som undanröjer hinder för fri etablering och fri rörlighet för tjänster samt att skapa rättslig säkerhet för både leverantörer och mottagare av tjänster. Direktivet har en horisontell inriktning och är tillämplig för alla tjänster med undantag för finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster och flertalet transporttjänster. Kommissionen anger dessutom att direktivet inte omfattar verksamhet som inte är av ekonomisk art eller där betalning inte förekommer, när det gäller den verksamhet som

¹⁸ KOM (2004) 2 slutlig

staten bedriver utan ekonomisk ersättning inom ramen för sitt uppdrag på de sociala och kulturella områdena samt inom utbildnings- och rättsväsendet.

Direktivet består huvudsakligen av tre åtgärdsområden:

- Undanröja hinder för etablering, vilket omfattar bl.a. förenkling av vissa procedurer och inrättande av nationella kontaktpunkter.
- Underlätta fri rörlighet för tjänster och tillämpning av ursprungslandsprincipen.
- Skapa ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, vilket omfattar bl.a. ett administrativt tillsynssamarbete.

En bedömning av konsekvenser för kommuner och landsting förutsätter tolkning av vissa oklara bestämmelser i tjänstedirektivet. Därtill kommer att kommissionens förslag för närvarande är föremål för behandling i Europaparlamentet och ministerrådet. I dagsläget kan därför endast en begränsad analys göras av hur direktivet kan komma att påverka den svenska kommunala nivån.

- *Tolkning av etableringsfrihet:* Tjänstedirektivets bestämmelser om etableringsfrihet ska endast tillämpas om de berörda verksamheterna är öppna för konkurrens. Det är därför inte nödvändigt för medlemsländerna att avskaffa existerande monopol eller privatisera vissa sektorer, dvs. direktivet syftar inte till avreglering. Men direktivet kan leda till att den svenska VA-sektorn anses vara öppen för konkurrens, eftersom denna sektor har inslag av privata aktörer och konkurrensutsatt verksamhet.
- *Etableringsfrihet – Förbjudna krav m.m:* Tjänstedirektivet innehåller ett antal krav som medlemsländerna är förbjudna att ställa på tjänsteutövare och -mottagare (svarta listan), t.ex. krav som är direkt eller indirekt diskriminerande. Myndigheterna är också skyldiga att gå igenom sina rättsordningar för att undersöka om den innehåller vissa andra krav (grå listan), exempelvis att tjänsteutövare ska ha viss juridisk form eller att tjänsteutövare ska tillämpa obligatoriska minimi- eller maximipriser. Vill ett medlemsland behålla krav som finns på den grå listan ska dessa rättfärdigas utifrån principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. Detta kan få till följd att det kommunala huvudmannskapet för VA-verksamhet och fastställandet av VA-avgifter kan behöva motiveras eftersom det i Sverige finns etablerade privata tjänsteutövare på VA-området. Den grå listan kan även medföra att den svenska ordningen med maxtaxor på dagis kan komma att ifrågasättas. Skälet är att privata tjänsteutövare som tar ut en för hög avgift inte får något kommunalt stöd till verksamheten.

- *Fri rörlighet för tjänster – Mottagarens rättigheter:* Enligt tjänstedirektivet får medlemsländerna inte begränsa tjänstemottagarens möjlighet att utnyttja en tjänst som tillhandahålls av en tjänsteutövare från ett annat medlemsland. Direktivet anger även att tjänstemottagare har rätt till ersättning för kostnader för öppen hälso- och sjukvård. Möjliga effekter av detta beskrivs närmare i avsnitt 8.7.
- *Tillsyn och ömsesidigt bistånd:* Tjänstedirektivet innehåller bestämmelser om ett tillsynssamarbete med vissa ömsesidiga skyldigheter för medlemsländerna. Ursprungslandets myndigheter ska genomföra de kontroller och utredningar som ett annat medlemsland begär och upplysa det andra landet om kontrollresultat och vidtagna åtgärder. På ursprungslandets begäran ska även behöriga myndigheter i annat medlemsland (i vilket tjänsteutövare tillfälligtvis tillhandahåller tjänst) göra de kontroller och utredningar som krävs för att ursprungslandets kontroll ska vara effektiv. Flera kommunala tillsynsområden kan komma att beröras av direktivet, t.ex. livsmedel, förskola och miljö. Direktivets bestämmelser kan betyda att svenska kommuner delvis måste tillämpa andra länders lagstiftningar, samtidigt som kommunerna endast får utöva tillsynsbefogenheter som de tilldelats genom svensk lagstiftning. Det är dessutom osäkert hur kommunernas resursbehov kommer att påverkas av direktivets krav på tillsynssamarbete. Ömsesidigheten i tillsynssamarbetet gör att kommunerna inte bara behöver bistå andra länders myndigheter, utan att de även har möjlighet att utnyttja dessa myndigheters tillsynsresurser.

Förslaget till tjänstedirektiv ska antas enligt artikel 251 i EG-fördraget. Det är sannolikt att flera av direktivets bestämmelser kommer att bli föremål för materiella förändringar innan direktivet slutligen antas av ministerrådet.

5 EU:s miljöpolitik

EU:s omfattande miljölagstiftning, som bl.a. reglerar vattenfrågor, avfallshandling, luftutsläpp och buller, har stor betydelse för kommunernas tillsyn och kontroll enligt miljöbalken. EU:s betydelse förstärks av att kommissionen övervakar att svenska kommuner tillämpar EU:s miljöregler på ett korrekt sätt. EU har även miljöanpassat den kommunala samhällsplaneringen genom ställa högre krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar i kommunala planeringsprocesser.

5.1 EU:s miljösamarbete alltmer omfattande

Miljöpolitiken har med åren fått en allt starkare ställning inom EU. Enligt EG-fördraget ska gemenskapens miljöpolitik bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja resurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala/globala miljöproblem. EU:s miljösamarbete vilar på ett stort antal lagstiftningsåtgärder. De består av dels miljöskyddsregler som anger miniminivåer och syftar till att sätta en lägsta standard bland medlemsstaterna, dels marknadsrelaterade miljöregler som är harmoniserande och syftar till att förenkla rörligheten på den inre marknaden.

Under det svenska ordförandeskapet i EU år 2001 antog Europeiska rådet en strategi för hållbar utveckling som innebär att alla nya viktiga förslag till beslut i EU ska bedömas utifrån deras ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser. Strategin prioriterar att bekämpa klimatförändringar, säkerställa hållbara transporter, undanröja hot mot folkhälsan samt förvalta naturresurser på ett mer ansvarsfullt sätt. År 2002 fastställde EU även det sjätte miljöhandlingsprogrammet vilket sätter upp prioriteringar och riktlinjer för gemenskapens miljöåtgärder under kommande tioårsperiod (åren 2002–2012). Programmet ska främja integreringen av miljöhänsyn på alla gemenskapens politikområden och bidra till att hållbar utveckling uppnås och anger vissa prioriterade områden. Kommissionen ska senast år 2005 ha tagit fram tematiska strategier för hanteringen av klimatförändringar, insatser för natur och biologisk mångfald, insatser för miljö, hälsa och livskvalitet, insatser för hållbar användning och förvaltning av naturresurser samt avfall samt internationella frågor. EU:s tematiska strategier är viktiga ur ett svenskt kommunalt perspektiv eftersom de kommer att ligga till grund för fastställandet av ytterligare gemensamma mål och de miljöåtgärder som EU bör vidta. Kommissionen har lagt fram flera meddelanden om det pågående arbetets inriktning och fortskridande.

5.2 Stor påverkan på kommunal tillsyn och kontroll

EU:s miljölagstiftning är omfattande och reglerar bl.a. områden för vatten, luft, buller, kemikalier och avfall. I Sverige omfattas dessa områden till stor del av den svenska miljöbalken. Enligt den svenska miljöbalken utövar varje kommun tillsyn över miljö- och hälsoskyddet (med vissa undantag), hanteringen av kemiska produkter samt avfallshanteringen. Enligt miljöbalken ska kommuner också utföra vissa kontrollerande uppgifter i form av provtagningar, mätningar och rapporteringar. Svenska kommuner påverkas till stor del av EU:s miljölagstiftning utifrån sina tillsyns- och kontrolluppgifter. Kommunerna berörs också i andra avseenden av EU:s åtgärder, bl.a. när de gäller de kommunala åligganden som föreskrivs av plan- och bygglagen. Nedan ges ett antal exempel på hur EU:s miljösamarbete påverkar den svenska kommunala nivån.

Svenska kommuner övervakas av EU

Det är kommissionen som övervakar att medlemsländerna inför och tillämpar EU:s lagstiftning på nationell nivå. Ett exempel på kommissionens övervakning som har uppmärksammats i Sverige gäller direktivet om kvaliteten på badvatten.¹⁹ Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med fastställda gränsvärden. Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska utföra kontroller med en viss provtagningsfrekvens. Direktivet har införlivats i det svenska regelverket genom Naturvårdsverkets föreskrifter om strandbadvatten²⁰ som pekar ut bl.a. vilka kontroller kommunerna ska utföra och hur kommunerna ska rapportera sina kontrollresultat.

Kommissionen väckte i oktober 2000 talan vid EG-domstolen mot Sverige för att ha brutit mot badvattendirektivet. Det gällde att Sverige dels inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med direktivets gränsvärden, dels inte hade genomfört provtagningar av vattenkvaliteten i den utsträckning som direktivet föreskriver. I juni 2001 meddelade EG-domstolen sin dom, i vilken kommissionens talan bifölls.²¹ Därefter har kommissionen formellt underrättat att Sverige inte efterföljer EG-domstolens dom. Kommissionen anser att Sverige under år 2001 inte uppfyllde kraven när det gäller den minsta provtagningsfrekvens som anges i direktivet.²² För att komma tillrätta med rapporteringsproblemen har ett nytt, svenskt rapporteringssystem tagits i

¹⁹ Direktiv 76/160/EEG.

²⁰ SNFS 1996:6. Se även Ändring av Allmänna Råd 89:4 Strandbad, Vattenkvalitet och kontroll.

²¹ Mål C-368/00.

²² Det rörde sig om fjorton badplatser (av totalt 774 stycken) där inte tillräckligt många prover hade tagits. Den främsta orsaken var att berörda kommuner felaktigt bedömt att de enligt direktivet haft rätt att minska provtagningsfrekvensen.

bruk fr.o.m. år 2003. I sin årliga rapport om badvattenkvalitet för år 2003 konstaterar kommissionen att kvaliteten på svenska badvatten har förbättrats, men att den kommer att fortsätta övervaka situationen.²³ I oktober 2002 lade kommissionen dessutom fram ett förslag till ett nytt badvattendirektiv som ska ersätta det nu gällande direktivet.²⁴

Ett annat fall där Sverige och svenska kommuner varit föremål för kommissionens kontroll gäller direktivet om rening av avloppsvatten.²⁵ Direktivet berör många svenska kustkommuner eftersom det ställer krav på kväverening vid kommunernas reningsverk. Kommunerna menar att vissa av kraven är orimliga eftersom åtgärderna blir mycket kostsamma och inte särskilt effektiva eftersom de stora kväveutsläppen kommer från jordbruket. I oktober 2002 överlämnade kommissionen en formell underrättelse om att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt vissa artiklar i direktivet. Det gäller särskilt att Sverige t.o.m. 1998 inte har sett till att avloppsvatten från tätbebyggelse samlas upp för rening innan det släpps ut i känsliga områden och utsläpp från reningsverk som ligger i de känsliga områdenas berörda avrinningsområden. I svaret på den formella underrättelsen anförde regeringen att de större svenska kustförlagda reningsverken med utsläpp till kvävekänsligt område med några få undantag har byggts ut för kväve-reduktion. De reningsverk som inte klarade direktivets krav år 1998 klarar dessa krav i dag eller kommer att göra detta inom en snar framtid. Regeringen aviserade även ett särskilt åtgärdsprogram för det vidare arbetet med de svenska reningsverken.

EU påverkar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

EU antog år 2000 ett ramdirektiv för all vattenplanering och vattenvård inom EU.²⁶ Ramdirektivet omfattar både ytvatten och grundvatten och ska genomföras i olika steg under åren 2003–2012. Ramdirektivets bestämmelser om åtgärdsprogram har föranlett en anpassning av de svenska reglerna i 5 kap. miljöbalken, vilket bl.a. innebär att de statliga myndigheternas och kommunernas ansvar för att programmen fullföljs blir tydligare. Dessutom har ramdirektivet inneburit en komplettering av miljöbalkens beskrivning av vad miljö kvalitetsnormer avser.

Ramdirektivet utgör också ett nytt sätt att förvalta vattenfrågor i Sverige. Den svenska vattenadministrationen organiseras i fem vattendistrikt, som i sin tur består av olika avrinningsområden.²⁷ I varje vattendistrikt utses en länsstyrelse till vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön inom distriktet. Regeringen beslutar om den närmare gräns-

²³ Kommissionen har föreslagit ett nytt direktiv om kvaliteten på badvatten (KOM (2002) 581) som f.n. är föremål för beredning av rådet och Europaparlamentet.

²⁴ KOM(2002) 581.

²⁵ Direktiv 91/271/EEG.

²⁶ Direktiv 2000/60/EG.

²⁷ Proposition 2003/04:2.

dragningen mellan vattendistrikt, om vattenmyndigheterna och övriga föreskrifter som behövs för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Utgångspunkten för den valda förvaltningsorganisationen är att svenska myndigheter ska bedriva miljövårdsarbete utifrån ett integrerat arbetssätt. För att de svenska, nationella miljö kvalitetsmålen ska kunna nås krävs det att arbetet med genomföra ramdirektivet för vatten infogas i övrigt svenskt miljöarbete. Den myndighetsstruktur med bl.a. centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner som hanterar miljöfrågor är välarbetad och en naturlig utgångspunkt för arbetet med att genomföra ramdirektivet. Länsstyrelserna ansvarar för merparten av genomförandearbetet med tanke på det regionala miljömålsarbetet och den miljö tillsyn de redan ansvarar för.

Införlivandet av ramdirektivet i det svenska regelverket innebär inte att kommunerna får några nya uppgifter, men berör ändå kommunerna i vissa avseenden. Exempelvis ska en vattenmyndighet innan den fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor av större betydelse samråda med bl.a. de myndigheter, och kommuner och enskilda som berörs av beslutet. Om vattenmyndigheten begär det, ska kommuner ge in underlag som de innehar och som vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter. Kommunerna berörs också av ramdirektivet genom att de ansvarar för planering av mark och vatten enligt plan- och bygglagen samt för VA-hantering. Enligt Svenska kommunförbundet är kommunernas roll i den framväxande svenska vattenadministrationen inte reglerad på annat sätt än som verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Enligt förbundet måste mark- och vattenplanering även fortsättningsvis genomföras av kommunerna och den mellankommunala planeringen bör utvecklas inom ramarna för plan- och bygglagen. Att vattenfrågorna nu ska hanteras av en ny statlig myndighet innebär enligt förbundet att mark- och vattenplaneringen splittras och att helhetssynen går förlorad.

Behov av anpassning till lokala förhållanden

Inom EU betraktas omgivningsbuller som ett av de allvarligaste miljöproblemen. För att samordna sitt samarbete om bullerfrågor antog EU i juni 2002 ett direktiv om bedömning och hantering av omgivningsbuller.²⁸ Direktivet fastställer regler om bl.a. gemensamma bedömningsmetoder för bullermått, minimikrav för bullerkartläggning samt uppgifter som ska tillännas kommissionen. Direktiven anger också en tidplan för när medlemsstaternas behöriga myndigheter ska ha gjort bullerkartläggningar av sina olika tätbebyggda områden.

Direktivet om omgivningsbuller har införlivats i den svenska rättsordningen genom regeringens förordning (2004:675) om omgivningsbuller. Förordningen anger flera kommunala skyldigheter. Kommuner med vissa invånar-

²⁸ Direktiv 2002/49/EG.

antal är skyldiga att kartlägga buller och upprätta åtgärdsprogram. Förordningen ställer också krav på att kommuner ska sammanställa och rapportera viss information till berörda statliga myndigheter och kommuner.

Från kommunalt håll har det framförts synpunkter på direktivets utformning och det svenska införlivandet.²⁹ Enligt direktivet ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå som ska ansvara för genomförandet av direktivet. Svenska kommunförbundet pekar på att det är kommunerna som gör inventeringar, bullerkartor, handlingsplaner och åtgärdsprogram för sitt egna behov. En samordnad redovisning på nationell eller regional nivå måste i stället göras av lämplig statlig myndighet på basis av kommunernas redovisningar. Kommunerna får inte åläggas ytterligare ofinansierade uppgifter, utan måste få (statlig) ersättning för de nya uppgifter som direktivet medför. Direktivet innehåller även bestämmelser om tydlig, begriplig och lättillgänglig information. Enligt förbundet får detta inte leda till formaliserade krav på kommunernas redovisningar. Kommunerna måste själva kunna avgöra informationsbehovet och typ av redovisningar. Risken är att kommunerna annars får ägna sig åt en mängd redovisningar än åt konkret bullerarbete. Förbundet menar också att många av direktivets bestämmelser inte är utformade efter de förhållanden som råder i olika länder, exempelvis att placeringen av mät punkt för buller bör bedömas lokalt och inte låsas fast till 4 meter över mark enligt direktivet.

Ett annat exempel på lagstiftning som kommuner upplever inte helt har anpassats till svenska förhållanden är direktivet om deponering av avfall³⁰. Kommunerna menar att det inte tar tillräcklig hänsyn till svenska geologiska förhållanden, som skiljer sig från stora delar av övriga Europa. Kraven på deponier blir dessutom mycket kostsamma för mindre använda deponier i glesbygd. Direktivet har införlivats i svensk rätt via deponeringsförordningen.³¹ De kommunala myndigheter som tillsammans med länsstyrelserna bedriver operativ tillsyn av deponier ska hantera krävande tillsynsuppgifter av ett stort antal anläggningar. I en utvärdering som Naturvårdsverket gjort av hur deponeringsdirektivet genomförts i Sverige, konstateras också att arbetet med att genomföra deponeringsförordningen innebär en tung belastning för tillsynsmyndigheterna.³² I en rapport från Boverket poängteras vikten av att tillsynsansvariga får ordentlig vägledning och stöd av Naturvårdsverket för att klara tillsyn av deponier.³³

²⁹ Yttrande 2003-09-05 (dnr 2003/0337).

³⁰ 1999/31/EG.

³¹ SFS 2001:512.

³² Naturvårdsverket: Utvärdering av genomförande av deponeringsdirektivet, februari 2003.

³³ Boverket: Rapport God bebyggd miljö, april 2003.

5.3 Miljöanpassning av den kommunala samhällsplaneringen

Den kommunala samhällsplaneringen, särskilt uppgifter i anslutning till den fysiska planeringen, har de senaste åren blivit föremål för olika EU-åtgärder. I 5 kap. plan- och bygglagen ställs vissa krav på att kommuner ska göra miljökonsekvensbeskrivningar. Lagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar ifrågasattes under år 2003 av kommissionen. Kommissionen anser att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt det s.k. MKB-direktivet³⁴ i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar för infrastrukturprojekt och projekt inom turism och fritid. Sverige har anfört att viss lagstiftning måste införas när det gäller Plan- och bygglagen samt i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd m.m. Det finns emellertid verksamheter i direktivets bilaga som täcks in av redan existerande lagstiftning. Kommissionen har i dessa fall gjort gällande att den svenska lagstiftningen inte är identisk med ordalydelsen av direktivet. Enligt regeringen ställer EG-domstolens rättspraxis inte sådana krav. Genomförandet av ett direktiv i nationell rätt behöver inte nödvändigtvis innebära att dess bestämmelser genomförs ordagrant utan direktiv är endast bindande med avseende på det resultat som ska uppnås.

Direktivet om bedömning av vissa planers och program miljöpåverkan införlivades under år 2004 i den svenska miljöbalken och i Plan- och bygglagen.³⁵ Direktivet syftar till att öka miljöskyddet genom att ställa krav på att miljöaspekter integreras i utarbetandet av (lagfästa) planer och program. Direktivet omfattar en rad verksamheter, bl.a. fysisk planering/markanvändning och avfallshantering. Om en miljöbedömning behöver göras enligt direktivets krav ska det utarbetas en miljörapport som identifierar, beskriver och utvärderar den betydande miljöpåverkan som kan antas följa om planen eller programmet genomförs. I rapporten ska också de alternativ som är rimliga med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och utvärderas. Enligt Svenska kommunförbundet kommer direktivet att ha stor inverkan på tidsåtgången och effektiviteten i den kommunala planeringsprocessen. Kraven i direktivet får också till följd att kommunerna tvingas till avsätta väsentligt mer personal och ekonomiska medel för utredningsarbete. I proposition 2003/04:116 redovisade regeringen de lagändringar av bl.a. Miljöbalken och Plan- och bygglagen som den ansåg vara nödvändiga för att det aktuella direktivet skulle kunna genomföras. Regeringen noterade även att Svenska kommunförbundet har hänvisat till finansieringsprincipen och angett att staten måste skjuta till ekonomiska medel för att kommunerna skall kunna uppfylla de nya kraven i de föreslagna bestämmelserna. Regeringen bedömde dock att inte finns något stöd för antagandet att de nya bestämmelserna medför

³⁴ Direktiv 85/337/EEG i dess lydelse enligt direktiv 97/11/EG.

³⁵ Direktiv 2001/42/EG.

merkostnader för kommunerna. Eventuella kostnader som kan uppkomma bedöms uppvägas av de effektivitetsvinster som till viss del kan göras i samband med planeringsprocessen men främst i samband med efterföljande tillståndsprocesser. Enligt regeringen medför inte det svenska genomförandet av direktivet några ökade kostnader för statsbudgeten.

I februari 2004 presenterade EG-kommissionen ett utkast till tematisk strategi för stadsmiljö. Enligt kommissionen syftar strategin till att skapa en europeisk modell som kan ge upphov till lokala initiativ som bygger på framgångsrika metoder, med lokala lösningar och målsättningar. En viktig del av modellen är att städer inom EU med över 100 000 invånare ska anta en miljöledningsplan för hållbar stadsmiljö, och införa ett miljölednings-system för genomförandet av arbetet. Städerna ska också anta och genomföra en plan för ett hållbart stadstransportsystem. Kommissionen anser att gemenskapen borde kunna lagfästa dessa skyldigheter. Dessutom ska medlemsstaterna uppmuntras att anta nationella/regionala strategier för stadsmiljö, kopplade till den nationella planen för hållbar utveckling. Medlemsländerna ska också uppmuntras att inrätta nationella/regionala stadsmiljökontor som kan sprida framgångsrika metoder och hjälpa städerna att uppnå hållbar utveckling av stadsmiljön. I ett yttrande om kommissionens utkast pekar Svenska kommunförbundet på att den lokala politiska nivån har bäst förutsättningar att utveckla hållbara städer utifrån bedömningar av vad som är lämpligast för den egna staden/kommunen. Det finns därför inget behov av nya regleringar för ett europeiskt planeringssystem som ska genomföras på lokal/regional nivå. En hållbar utveckling av stadsmiljön kan i stället nås genom att bättre utnyttja och samordna befintliga offentliga planeringsprocesser. Den lokala nivån behöver stöd för att utveckla hållbara städer och tätorter. Sådant stöd bör enligt förbundet företrädesvis bestå av erfarenhetsutbyte av goda exempel, utbildning och tillskapandet av nationella/regionala kunskapsfora om hållbar stadsutveckling.

6 EU:s livsmedels- och jordbruks-samarbete

Den kommunala livsmedels- och djurskyddstillsynen utgår till stor del från EU:s lagstiftning. Sammantaget har den kommunala djurskydds- och livsmedelstillsynen haft svårt att tillgodose EU:s krav på en nationellt enhetlig och samordnad tillsyn. EU ökar nu sina krav ytterligare genom nya bestämmelser om den nationella tillsynens organisation, finansiering och genomförande. Detta har lett till statliga åtgärder för att förstärka och få en mer enhetlig kommunal tillsyn.

6.1 EU:s livsmedels- och djurskyddspolitik

6.1.1 Livsmedelsområdet genomreglerat av EU

EU har en omfattande livsmedelslagstiftning som berör hela produktionskedjan från framställning av foder för livsmedelsproducerande djur till märkning av livsmedel i handeln. EU:s livsmedelslagstiftning syftar dels till att skydda liv och hälsa, dels till att uppnå fri rörlighet för varor på den inre marknaden. Grundkravet är att endast säkra livsmedel ska få säljas utifrån vetenskapliga riskanalyser. EU:s livsmedelssamarbete har under senare år i högre grad fokuserats på livsmedelssäkerhet och konsumenternas valmöjligheter. År 2002 antog EU allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning och inrättade också en EU-myndighet för livsmedelssäkerhet.

EU:s livsmedelslagstiftning innebär att medlemsländerna övervakar att livsmedelsföretagen i respektive land följer gällande regler. Kommissionen har inrättat ett särskilt kontor (Food and Veterinary Office; FVO) som i sin tur kontrollerar att medlemsländernas myndigheter fullgör sitt ansvar. Vid konstaterade brister utfärdar FVO rekommendationer till medlemsländerna. Under år 2004 antog EU nya förordningar om den nationella offentliga livsmedelskontrollen och om livsmedelshygien.

6.1.2 EU kräver en enhetlig nationell tillsyn

EU:s livsmedelslagstiftning utgörs dels av direktiv, som i huvudsak införlivas i det svenska regelverket genom Livsmedelsverkets föreskrifter, dels av förordningar som är direkt tillämpliga i Sverige. I den svenska livsmedelslagen finns dock bestämmelser om bl.a. tillsyn och avgifter som kompletterar EU:s förordningar vilka, helt eller delvis, faller inom lagens tillämpningsområde. Livsmedelslagen anger att en kommun utövar tillsyn inom kommunen och även prövar frågor om vissa tillstånd och godkännanden. Det innebär att kommunernas livsmedelstillsyn i hög grad

utgörs av att kontrollera att EU:s bestämmelser efterlevs på ett korrekt sätt. Livsmedelsverket utövar den centrala tillsynen och länsstyrelsen svarar för den närmare tillsynen inom länet.

Den svenska livsmedelstillsynen har flera gånger varit föremål för kommissionens (FVO:s) inspektioner.³⁶ Resultatet av dessa inspektioner har visat att den gällande livsmedelslagstiftningen inte tillämpas på ett enhetligt sätt i Sverige. Inspektionsfrekvensen varierar stort mellan olika kommuner och många av kommunerna saknar tillräckliga resurser för att bedriva en effektiv tillsyn. I flera inspektioner har FVO även riktat kritik mot Livsmedelsverkets bristande styrning av den kommunala tillsynen, men uppmärksammar också att verket har begränsade möjligheter att vidta åtgärder på lokal nivå på grund av kommunernas självbestämmande.

Under 1990-talet har EU:s livsmedelslagstiftning successivt utvecklats och gemensamma bestämmelser har fastställts på flera nya områden. Nya harmoniserade områden förutsätter svensk tillsyn av Livsmedelsverket och kommunerna. Det är också vanligt att EU:s nya lagstiftning träder i kraft kort tid efter beslut, vilket betyder att berörda tillsynsmyndigheter snabbt måste ställa om sin tillsyn. Från statligt håll är erfarenheten att den svenska kommunala tillsynen många gånger kommer igång för sent eftersom kommunerna behöver lång framförhållning i sin planering eller finansieringsfrågan inte har lösts.³⁷ Dessutom regleras livsmedelsområdet delvis av EG-förordningar som vanligtvis är detaljerade och uppställda på ett sätt som starkt avviker från svensk lagstiftningstradition. Eftersom EG-förordningarna är direkt tillämpliga införlivas de inte i det svenska regelverket, utan återges endast i Europeiska gemenskapens tidning. Det finns därför en risk att de lokala tillsynsmyndigheterna har dålig kunskap om dessa förordningar och att den lokala tillsynen är ytterst begränsad på berörda delområden.

På den kommunala sidan finns det i vissa avseenden andra erfarenheter av vad EU-medlemskapet inneburit för den svenska livsmedelstillsynen. Till följd av EU-medlemskapet har kommunernas ansvar för livsmedelstillsynen utökats, vilket bl.a. har yttrat sig i att kommunerna tvingas rapportera sina provtagningar i större omfattning. Det gör att många av kommunerna, av resurs- och kompetensskäl, får svårt att klara en god livsmedelstillsyn och efterleva EU:s regler. Svenska kommunförbundet menar också att kommunerna i dag tvingas finansiera en stor del av livsmedelstillsynen med kommunala skattemedel, vilket i längden är en ohållbar situation.

³⁶ Se bl.a. DG (Sanco)/1134/2000 och DG(Sanco)/7064/2004. Resultat av FVO:s inspektioner redovisas också i Riksdagens revisorers rapport 2001/02:7.

³⁷ Effektivare livsmedelstillsyn (Livsmedelsverkets rapport 2000:9).

6.1.3 EU skärper kraven på den nationella livsmedelstillsynen

Under våren 2004 antog EU en ny förordning för offentlig kontroll av foder och livsmedel.³⁸ Förordningen ska tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2006 och skapar en gemensam strategi för utformningen och genomförandet av den offentliga kontrollen av foder och livsmedel inom EU. Under senare år har producentens huvudansvar för foder- och livsmedelssäkerheten slagits fast i EU:s lagstiftning. Den nya kontrollförordningen fokuserar på systemtillsyn, dvs. granskning och bedömning av producenternas egna kvalitetsstyrningsrutiner och kontrollsystem, vilket skiljer sig från det traditionella tillvägagångssättet med att inspektera pågående verksamhet och framställda livsmedel. Systemtillsyn blir också kommissionens sätt att kontrollera medlemsländernas tillsyn. Förordningen innebär bl.a. att varje medlemsland ska utforma en samlad flerårig kontrollplan. Avsikten med de nationella planerna är att ge en beskrivning av hur tillsynen organiseras och genomförs på ett sätt som motsvarar de verksamhetskriterier som fastställts i kontrollförordningen. De nationella kontrollplanerna kommer att ligga till grund för kommissionens granskning av medlemsländernas tillsyn. Där den nationella tillsynen är delegerad till regional eller lokal nivå krävs en effektiv och ändamålsenlig central samordning. Förordningen föreskriver också ett administrativt stöd och samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för år 2005 att EU:s nya förordning om offentlig tillsyn och kontroll gör det nödvändigt att se över den nationella tillsynen. Även Livsmedelsverket bedömer att den svenska livsmedelstillsynen inte kan anses uppfylla alla de krav som ställs i den nya kontrollförordningen.³⁹ Det gäller exempelvis kraven på likvärdighet i tillsynen, opartiska tillsynsmyndigheter och en effektiv och ändamålsenlig central samordning av tillsynen i hela landet. EU:s kontrollförordningen är direkt tillämplig vilket betyder att många av Livsmedelsverkets nuvarande föreskrifter kommer att upphävas helt eller delvis från den 1 januari 2006. Även livsmedelslagen och livsmedelsförordningen kommer att behöva ändras för att anpassas till de nya EU-reglerna.

6.1.4 EU:s fastställer minimikrav för djurskyddet

EU:s regler för djurskydd består av dels specifika regler för vissa djurtyper, dels generella regler för vem som ska sköta djuren och kring djurens miljö och de utrymmen där de hålls. EU reglerar även transport av djur och

³⁸ Förordning (EG) nr 882/2004.

³⁹ Informationsmaterial (2004-11-02) från Livsmedelsverket om nya regler om hygien och offentlig kontroll.

försöksdjur. Flertalet av EU:s regler om djurskydd utgörs av minimidirektiv som anger en gemensam, lägsta djurskyddsnivå, men som ger varje medlemsland möjlighet att anta strängare regler med mer långtgående skydd. Ett centralt EG-direktiv på området fastställer mininormer för skydd av djur som föds upp eller hålls för animalieproduktion. Direktivet fastställer även att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska utföra inspektioner för att kontrollera att bestämmelserna i direktivet följs och rapportera sina inspektioner till kommissionen. På basis av detta direktiv har kommissionen dessutom beslutat om krav för inspektion av anläggningar där djur hålls för animalieproduktion. I ett annat EU-direktiv om veterinära och avelstekniska kontroller m.m. definieras begreppet behörighet myndighet som den centrala myndighet i en medlemsstat med behörighet att utföra veterinärkontroller eller avelstekniska kontroller eller varje myndighet till vilken denna behörighet delegerats. Ett flertal EU-djurskyddsdirektiv hänvisar till denna definition.

6.1.5 Svensk djurskyddstillsyn behöver EU-anpassas

Den svenska lagstiftning som genomför EU:s regler för djurskydd utgörs huvudsakligen av djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och föreskrifter från Jordbruksverket respektive Djurskyddsmyndigheten. Det svenska regelverket är överlag mer långtgående än EU:s gemensamma regler. Kommunerna prövar tillstånd för viss djurhållning och utövar den lokala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen. Varje kommun ska ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att tillsynsuppgifterna ska kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt.

I en skrivelse från år 2000 påtalade Jordbruksverket för regeringen att Sverige inte uppfyller EU-lagstiftningens definition av behörig myndighet för vissa djurskyddskontroller. Även utredningen om ett förbättrad djurskydd bedömde att den rådande svenska uppgiftsfördelningen inte uppfyllde EU:s definition (SOU 2000:108). Ansvaret för den lokala djurskyddstillsynen borde därför föras från kommunerna till lämplig statlig myndighet. Statskontoret fann däremot i rättsutredning att EG-rätten inte hindrade att ansvariga statsmyndigheter överlåter uppgifter åt kommunerna. Detta förutsätter dock att kommuner genom nödvändiga lagändringar får den kompetens som EU föreskriver.⁴⁰

I samband med att regeringen föreslog inrättande av den nya djurskyddsmyndigheten (proposition 2001/02:189) bedömde den att det inte var lämpligt att föra över det lokala ansvaret för den operativa djurskyddstillsynen från kommunerna till statlig nivå.

⁴⁰ Statskontoret 2001:27; Rättsutredning huruvida vissa EG-direktiv på tillsynsområdet ställer organisatoriska krav.

6.1.6 Åtgärder för en förstärkt djurskydds- och livsmedelstillsyn

Enligt regeringen finns det ett tydligt behov av att förbättra den svenska djurskydds- och livsmedelstillsynen.⁴¹ Det beror till stor del på att det svenska EU-medlemskapet ställer allt högre krav på en nationellt samordnad och likvärdig tillsyn. Regeringen har därför förslagit en rad åtgärder för att förbättra den svenska lokala djurskydds- och livsmedelstillsynen.

Regeringen uppmärksammar att kommunernas rapportering om djurskydds- och livsmedelslagstillsynen ofta är bristfällig. De operativa tillsynsmyndigheternas uppgiftslämnade är ett viktigt inslag för att EU:s krav på rapportering ska kunna tillgodoses. vidare kommer EU:s lagstiftning om offentlig kontroll att ställa ytterligare krav på att Sverige som medlemsstat rapporterar till kommissionen om tillsynen av livsmedels- och djurskyddsområdena. I både djurskydds- och livsmedelslagen bör det därför införas bemyndiganden som möjliggör att ålägga operativa tillsynsmyndigheter att lämna den information som centrala och regionala tillsynsmyndigheter kan behöva.

Regeringen föreslår också att berörda statliga myndigheter (Livsmedelsverket respektive Djurskyddsmyndigheten), efter regeringens beslut, ska kunna ta över livsmedels-/djurskyddstillsyn över viss verksamhet från kommuner som grovt åsidosätter sina skyldigheter.

Dessutom pekar regeringen på att många mindre kommuner ofta har svårt att upprätthålla en tillfredsställande tillsyn. Ofta beror detta på bristande finansiella resurser och på att tillsynen inte har prioriterats i tillräcklig utsträckning. Kommunerna bör få samma möjligheter att anlita andra kommuner för att utföra uppgifter inom djurskydds- och livsmedelstillsynen som de har på miljötillsynsområdet. Regeringen föreslår därför att kommuner ska kunna träffa avtal om att tillsynsuppgifter som en kommun har skall fullgöras av en annan kommun och att en person som är anställd av en kommun skall få fatta beslut å en annan kommuns vägnar.

Regeringen har även tillsatt en utredare som ska lämna förslag till ett nytt avgiftssystem för bl.a. livsmedels- och djurskyddstillsynen. Avgiftskonstruktionen ska delvis baseras på EU:s nya kontrollförfordning för foder och livsmedel som bl.a. reglerar finansieringen av medlemsstaternas kontroller. Enligt förordningen får medlemsstaterna finansiera kontrollerna med avgifter och med anslag (motsvarande). De kontroller som omfattas av förordningen är de som genomförs för att kontrollera efterlevnaden av all EU-lagstiftning inom bl.a. livsmedels- och djurskyddsområdena. För vissa delar av kontrollen är det obligatoriskt för medlemsstaterna att ta ut en

⁴¹ Proposition 2004/05:72 samt Ds 2004:11.

avgift, i övriga fall innebär förordningen en möjlighet för medlemsstaten att finansiera kontrollen med avgifter. Om en medlemsstat väljer att avgiftsfinansiera kontrollen så ska ett antal principer ligga till grund för det nationella avgiftssystemet. Förordningen träder i dessa delar i kraft 1 januari 2007.

6.2 EU:s jordbrukstöd

6.2.1 Nya villkor för jordbruksstöd

EU:s jordbrukspolitik är uppdelad i en marknadsreglerande del (den gemensamma marknaden) och en struktur- och regionalpolitisk del för landsbygdsutveckling. Den gemensamma marknaden är den dominerande delen och innebär fri rörlighet för jordbruksprodukter inom EU. Den bygger på principer om gemensamma priser, företräde för EU-producerade varor samt gemensam finansiering. EU:s jordbrukspolitik är ett genomreglerat område och innehåller ett omfattande stödsystem. Närmare hälften av EU:s lagstiftning och budget rör den gemensamma jordbrukspolitiken. I september 2003 fattade EU beslut om att införa en ny jordbrukspolitik som bl.a. betyder att nuvarande direktstöd, som t.ex. arealersättning och djurbidrag, omvandlas till stöd som är frikopplade från produktionen.⁴² Produktionskravet ersätts i stället med nya villkor för stöd, s.k. tvärvillkor.

6.2.2 Fler uppgifter för kommunerna

Den nya jordbrukspolitiken innebär således att jordbrukaren måste uppfylla olika verksamhetskrav inom områdena miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa för att få fullt stöd. I Sverige ligger den operativa tillsynen på dessa områden till stor del på kommunerna. De verksamhetskrav som berör kommunernas operativa tillsynsansvar regleras av grundvattendirektivet, slamdirektivet och nitratdirektivet.⁴³ Direktiven fastställer exempelvis regler om hantering av bekämpningsmedel, användning av avloppsslam, hantering av stallgödsel, djurtäthet och höst- och vinterbevuxen mark. Verksamhetskraven inom miljöområdet är sedan tidigare upptagna i det svenska miljöregelverket.

Enligt den EG-förordning som ligger till grund för den nya jordbrukspolitiken träder verksamhetskraven i kraft stegvis under åren 2005–2007. Förordningen föreskriver också vilka och hur ofta kontrollresultat av verksamhetskrav ska rapporteras. En central fråga i den svenska tillämpningen av EU:s krav är hur kommunernas tillsynsresultat på berörda områden på ett

⁴² Förordning (EG) nr 1783/2003.

⁴³ Direktiven 89/68/EEG, 86/278/EEG samt 91/676/EEG.

korrekt och effektivt sätt ska kunna överföras till länsstyrelserna som fattar beslut om jordbrukarstöd.

Jordbruksverket har till uppgift att införa en svensk kontrolladministration fr.o.m. den 1 januari 2005. Den svenska administrationen ska enligt regeringens riktlinjer utgå ifrån de behöriga myndigheternas ordinarie kontroller. Enligt Jordbruksverket måste överföringen av de behöriga kontrollmyndigheternas ordinarie kontroller och dess resultat kunna säkerställas för att den svenska kontrollmodellen ska vara effektiv och ha tillräcklig kvalitet. Kommunen ska göra tillsynsbesök utifrån sina tillsynsplaner och ordinarie administrativa rutiner. Kommunen ska fortlöpande rapportera kontrollresultat och sina bedömningar av eventuella avvikelser. Rapporteringen från kommunen till länsstyrelsen måste ske löpande för att de krav som ställs i regelverket ska kunna uppfyllas. För att Jordbruksverket ska kunna följa upp kontrollfrekvensen på ett tillfredsställande sätt krävs det enligt verket att resultaten av samtliga tillsynsbesök överförs från kommunen till länsstyrelsen, dvs. inte bara de tillsynsbesök där avvikelser konstaterats. Jordbruksverket förväntar att kostnaderna för kommunerna uppgår till ca 8 miljoner kronor.

7 EU:s sysselsättnings- och socialpolitik

Mål och indikatorer för EU:s sysselsättningspolitik ställs upp på nationell nivå och kommuner och landsting har ingen särskilt utpekad roll i framtagandet av nationella sysselsättningsplaner. I sin egenskap av arbetsgivare berörs kommuner och landsting av de olika arbetsmiljöregler som EU har. Effekter kan uppstå som en indirekt följd av EU:s inre marknadslagstiftning, till exempel kan ökad migration leda till ökade socialtjänstkostnader.

7.1 EU:s sysselsättningsåtgärder

7.1.1 EU:s handlingsplaner en fråga för regeringen

Målet med EU-samarbetet inom sysselsättningspolitiken är att nå en hög sysselsättningsnivå. Både medlemsländerna och EU ska arbeta för att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi och för att främja en kvalificerad, utbildad och anpassningsbar arbetskraft. EU:s arbete inom sysselsättningsområdet sker inte genom lagstiftning utan består av åtgärder inom den öppna samordningsmetoden, bl.a. gemensamma sysselsättningsmål, handlingsplaner och erfarenhetsutbyte. Sysselsättningspolitiken är en viktig del i Lissabonstrategin vilken har som mål att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi till år 2010.

Varje land inom EU ska lämna in en årlig handlingsplan (*National Action Plan*) för sysselsättning. Denna plan granskas av kommissionen och rådet som därefter lämnar rekommendationer till varje land. Denna handlingsplan rör landet som helhet och det finns inget krav att planen särskilt ska beakta lokala och regionala aspekter. Till den svenska handlingsplanen bidrar arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och olika intressegrupper och organisationer.⁴⁴ Kommunerna och landstingen har ingen särskilt utpekad roll i den nationella handlingsplanen.

7.1.2 EU-stöd till lokala handlingsplaner

Trots att det inte finns något uttryckligt krav i fördraget att den lokala och regionala nivån ska bidra till handlingsplanen för sysselsättning så poängterar kommissionen de lokala aktörernas betydelse. Lokala och regionala aktörer har också möjlighet att få EU-bidrag för att utarbeta lokala sysselsättningsplaner, s.k. LAP (*Local Action Plan*). År 2001 drev Svenska

⁴⁴ Sveriges handlingsplan för sysselsättning år 2004.

Kommunförbundet tillsammans med sex kommuner ett projekt om lokal handlingsplanering för sysselsättning.⁴⁵

7.1.3 Olika perspektiv hos statliga och kommunala aktörer

En allmän uppfattning bland kommunerna är att det finns hinder på nationell nivå för att EU:s sysselsättningsstrategi ska få fullt genomslag. Kommunerna uppfattar att staten har ett uppifrån ner-perspektiv och att de statliga myndigheterna ibland agerar kortsiktigt och oflexibelt. Det saknas förståelse för lokala problem och möjligheter. De nationella handlingsplanerna för sysselsättning kunde beakta kommunala insatser i högre grad, menar kommunerna.⁴⁶⁴⁷

En förklaring till att kommunerna och de statliga aktörerna har olika perspektiv kan vara att båda har ett ansvar inom arbetsmarknadsområdet, men att det är oklart var gränsen för ansvaret går. Staten har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsmyndigheterna ansvarar för platsförmedling, arbetsförberedande åtgärder i form av vägledning, utbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt sysselsättningsskapande åtgärder. Kommunerna ska, genom sina arbetslöshetsnämnder, främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska dess verkningar. Kommunerna kan i detta arbete samverka med arbetsförmedlingarna.⁴⁸

7.2 EU:s sociala dialog

7.2.1 Påverkan genom sociala dialogen

Kommunerna och landstingen är en stor arbetsgivare som tillsammans sysselsätter över en miljon arbetstagare. Dessutom bedriver kommuner och landsting ett omfattande regionalt utvecklingsarbete.⁴⁹

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet deltar på arbetsgivar- sidan i den s.k. sociala dialogen. Förbundens deltagande sker på flera sätt

⁴⁵ KOM(2000) 894 slutlig, MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om genomförandet av innovativa åtgärder enligt artikel 6 i förordningen om Europeiska socialfonden för programplaneringsperioden 2000–2006.

⁴⁶ Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken – gränser och möjligheter. With LAP within NAP. 2001-11-18. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

⁴⁷ Projektets slutrapport. With LAP within NAP. 2001-11-18. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

⁴⁸ Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken, With LAP within NAP, 2001-11-18, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

⁴⁹ Regionalpolitiken tas upp under avsnitt 10.

såsom genom medlemskapet i CEEP⁵⁰ och i CEMR⁵¹ samt EU-samråd med arbetsmarknadens parter på Närings-, Utrikes-, och Socialdepartementens områden samt i remissbehandling av EU-kommissionens meddelanden i socialpolitiska frågor. På arbetstagsarsidan i den sociala dialogen deltar de fackföreningar som organiserar flertalet av de anställda inom kommuner och landsting.

Den sociala dialogen är ett forum där arbetsmarknadens parter får information om och kan lämna synpunkter på olika förslag inom det socialpolitiska området som EU-kommissionen lägger fram. Parterna har avgett yttranden i olika frågor. Dessutom har parterna möjlighet att förhandla fram avtal i olika arbetsmarknadsrelaterade frågor. Dessa överenskommelser blir bindande för parterna. Det finns överenskommelser om till exempel distansarbete, arbetsrelaterad stress, livslångt lärande m.m. Parterna har också möjlighet att begära att avtalen ska godkännas av ministerrådet och införlivas i EU-lagstiftningen i form av direktiv. Tre avtal, som senare blivit direktiv, har förhandlats fram inom följande områden: föräldraledighet, visstidsarbete samt deltidarbete.

7.2.2 Leder sociala dialogen till ett demokratiskt underskott?

Kommunerna och landstingen spelar en viktig roll för att kunna genomföra den lagstiftning och de handlingsplaner och åtgärdsprogram som antagits av EU. Den sociala dialogen ses av kommissionen som ett sätt att påverka den framtida utformningen av EU:s socialpolitik. Detta uppfattas av kommissionen särskilt angeläget eftersom kommunerna och landstingen är stora arbetsgivare.⁵² I den sociala dialogen företräds kommuner och landsting av organisationer som företräder kommuner och regioner inom hela EU. Avståndet mellan dessa och den lokalt valda politikern kan vara stort. Det finns en risk för att de överenskommelser som sluts inom den sociala dialogen leder till svårigheter när de ska införas på lokal nivå. Det finns också en risk att överenskommelserna inte uppfattas som legitima på lokal nivå. Trots att den sociala dialogen av kommuner och landsting ses som en möjlighet till påverkan finns det alltså även en oro för att den sociala dialogen leder till maktförskjutningar och att beslutsfattandet i politiskt valda organ kan urholkas.⁵³

⁵⁰ European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest.

⁵¹ Council of European Municipalities and Regions.

⁵² Europeiska konventet om EU:s framtid, Yttrande från Kommunförbundet och Landstingsförbundet, SK 2003:1313, Lf:0719/03.

⁵³ Sex år i EU, 2000, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

7.3 EU:s socialpolitik

7.3.1 EU använder lagstiftning, öppet samarbete och överenskommelser

Målen med EU:s socialpolitik är att främja sysselsättningen, förbättra levnads- och arbetsvillkor, åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utslagning. Inom vissa områden kan EU fatta beslut om mini-midirektiv. Detta gäller till exempel inom arbetsmiljö, arbetsvillkor, socialt skydd för arbetstagarna, skydd för arbetstagare då anställningsavtal slutar gälla, information till och samråd med arbetstagarna, integrering av tredjelandsmedborgare och jämställdhet. Överenskommelser kan också arbetas fram av arbetsmarknadens parter på europeisk nivå inom ramen för den s.k. sociala dialogen, se ovan.

Den socialpolitiska agendan⁵⁴ är en plan som binder ihop EU:s arbete med sociala frågor, både frågor som rör sysselsättning och social trygghet. Planen är ett politiskt bindande dokument för medlemsländerna och i planen kommer de överens om att arbeta mot gemensamma mål. Öppna samordningsmetoden är ett viktigt verktyg i arbetet med den socialpolitiska agendan. Agendan utgör inte i sig en rättslig grund för lagstiftningsåtgärder. Under år 2005 avser kommissionen att arbeta fram en ny socialpolitisk agenda för åren 2006 till 2010.⁵⁵

7.3.2 EU påverkar både direkt och indirekt

Kommunerna och landstingen påverkas både som arbetsgivare och som välfärdsproducenter av EU:s arbete inom det socialpolitiska området. Även EU:s regelverk inom andra politikområden så som inre marknaden och regionalpolitiken kan påverka det socialpolitiska området. Ibland är det fråga om en direkt påverkan. Till exempel kan innehållet i en svensk reglering ha påverkats av ett EG-direktiv. Ibland kan det vara fråga om att EU-regleringen rent innehållsmässigt liknar den svenska, men att EU-regleringen angriper problemet från en annan utgångspunkt vilket till exempel kan leda till att svenska kommuner tvingas ändra sina administrativa rutiner. Det kan också vara fråga om en potentiell påverkan.

Flera av EU:s socialpolitiska direktiv påverkar kommuner och landsting i deras egenskap av arbetsgivare. Kommuner och landsting har förstås inte någon särställning när det gäller att följa den arbetsrättsliga lagstiftningen. Den gäller för kommuner och landsting, likaväl som för alla andra arbetsgivare. Men eftersom kommuner och landsting har ett stort antal anställda

⁵⁴ Ny socialpolitisk dagordning, KOM (379) 2000.

⁵⁵ www.europa.eu.int/comm/off/work_programme/rolling_programme/index_sv.htm

kan effekterna av en rättsakt från EU synas bli större för kommuner och landsting än för andra arbetsgivare.

Direktiven om deltids- och visstidstjänstgöring ökar kostnaderna

Ett exempel på ett direktiv som påverkar kommuner och landsting i deras arbetsgivarroll är direktivet om deltidsarbete⁵⁶. Direktivet innebär att deltidssamarbetande inte får behandlas mindre förmånligt än jämförbara heltidssamarbetande enbart på grund av att de arbetar deltid. Ett annat exempel är direktivet om visstidstjänstgöring⁵⁷ som stadgar att medlemsländerna ska ha bestämmelser om en övre tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar och bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas. År 1996 gjordes uppskattningen att deltids- och visstidsdirektivet skulle kosta kommunerna och landstingen ungefär 420 miljoner kronor. Kostnaden avsåg främst förbättrade semester-, pensions-, sjuk- och tjänstegrupplivsförmåner. Direktivet ledde till att kommunerna och landstingen tvingades ändra sina anställningsvillkor och numera finns inga skillnader i ekonomiska förmåner mellan heltidsanställning och deltids- och visstidsanställning.

Arbetstidsregler kräver nyanställningar

Nya regler för arbetstid kan öka landstingens och kommunernas kostnader ytterligare. EU:s arbetstidsdirektiv⁵⁸ reglerar minimitider för dygnsvila, veckovila, semester samt innehåller bestämmelser om raster och veckoarbetstidens längd. När EG-domstolen⁵⁹ slog fast att även jourtid skulle räknas in i arbetstiden befarade landstingen att detta skulle medföra merkostnader i miljardklassen. Läkarnas arbetstid skulle begränsas och fler läkare skulle behöva anställas för att klara vårdbehovet.⁶⁰ Men kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (KNAS), fann i delbetänkandet Tid – för arbete och ledighet (SOU 2002:58) att man trots kontakter med arbetsmarknadens parter haft svårigheter att få fram underlag för att göra en bedömning av konsekvenserna av EG-domstolens rättspraxis för de verksamheter som använder jourtid.

Färskare siffror visar emellertid att med nuvarande jourlinjer för läkare skulle det behövas cirka 3 000 nya läkare för att leva upp till bestämmelserna om jourtid och dygnsvila. Dessutom skulle arbetsscheman för cirka en halv miljon arbetstagare eventuellt behöva läggas om på grund av

⁵⁶ Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidsarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS - Bilaga: Ramavtal om deltidsarbete.

⁵⁷ Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden.

⁵⁹ Jaeger (C-151/02) och SIMAP (C-303/98).

⁶⁰ Yttrande 2004-02-13 Europeiska kommissionens meddelande angående översyn av direktiven 93/104/EG om arbetstidens förläggning, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

bestämmelserna om dygnsvila. Detta berör schemalagd personal inom sjukvård, omsorg, ambulansverksamhet och inom verksamhet för funktionshindrade. Detta kan i sin tur innebära att antalet deltidsanställda ökar.⁶¹

Arbetstidsdirektivet håller på att omarbetas.⁶² Exakt hur det kommer att se ut i framtiden är oklart. Det förslag som diskuterades vid ministerrådsmötet i oktober 2004 presenterade två nya definitioner på jourtid som gick ut på att jourtiden antingen kan vara arbetstid eller vilotid. Den del av jourtiden då arbetstagaren utför aktiviteter eller uppgifter utgör arbetstid. Regeringens bedömning är att förslaget kan innebära förändringar för landstingens och kommunernas organisation framför allt när det gäller arbetstiderna för läkare men också för övriga vårdyrken samt för arbetstagare inom kommunernas omsorgsverksamhet. Förändringarna kan komma att medföra ett behov av nyrekryteringar. Regeringens bedömning är också att dessa kostnader kommer att lindras eller utebli för det fall att Sverige väljer att införa en reglering i enlighet med vad det föreslagna direktivet ger möjlighet till.⁶³

EU hanterar arbetsmiljöfrågor annorlunda

EU har över tjugo minimidirektiv inom arbetsmiljöområdet. Det finns direktiv om gränsvärden och andra skyddsföreskrifter för bly, asbest, buller och cancerframkallande ämnen, arbete vid bildskärm, skydd av minderåriga i arbetslivet, arbetstidens förläggning, m.m.

Det direktiv som allmänt sett har haft störst betydelse inom arbetsmiljöområdet är ramdirektivet om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen från 1989 och de särdirektiv som antagits i enlighet med detta. Ramdirektivet slår bland annat fast att arbetsgivaren har det övergripande ansvaret för arbetsmiljön. Arbetsgivaren är skyldig att bedriva ett förebyggande skyddsarbete i samråd med arbetstagarna och deras speciellt utsedda ombud.⁶⁴

Genom att EG-direktiv på arbetsmiljöområdet är minimidirektiv är det möjligt för Sverige att ha strängare regler. De nationella regler som finns täcker oftast många områden och påverkan från EU uppfattas som minimal. Tjänstemän på Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet påpekar dock att det sätt på vilket EU hanterar arbetsmiljöfrågor kan påverka det framtida arbetsmiljöarbetet på ett negativt sätt. När arbetsmiljöfrågor behandlas på EU-nivå har de en tendens att diskuteras frikopplade från den operativa verksamhet där de senare ska införlivas. Detta kan leda till att EU-

⁶¹ Uppgifterna kommer från Förhandlingsenheten, Arbetsgivarpolitiska avdelningen Sk och Lf.

⁶² Förslag, KOM(2004) 607, till ett Europaparlamentets och rådets direktiv med ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden.

⁶³ Ministerrådspromemoria inför möte med ministerrådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) 2004-10-04, dagordningspunkt 8, Näringsdepartementet 2004-09-24.

⁶⁴ EU och arbetslivsfrågorna. Bo Johansson, Arbetslivsinstitutet 2004:9.

reglerna inte i tillräckligt hög utsträckning beaktar de lokala förhållanden som råder på en arbetsplats och därmed blir ineffektiva, menar tjänstemännen.

Förslag till arbetsmiljöregler om optisk strålning kan öka kostnader

Ett exempel på ett aktuellt förslag som kan påverka främst landstingen är förslaget om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agenser (optisk strålning) i arbetet.⁶⁵ Direktivförslaget syftar till att införa åtgärder som skyddar arbetstagare mot risker som har samband med optisk strålning. Direktivet innehåller närmare bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter vid fastställande av exponering och bedömning av risker, bestämmelser som syftar till att undvika eller minska riskerna, information till och utbildning av arbetstagare och hälsokontroll samt två annex om strålningsvärden. Ett genomförande av direktivförslaget kräver att ytterligare bestämmelser rörande yrkesmässig exponering för optisk strålning införs och medicinska undersökningar införs. Det utökade kravet på medicinska undersökningar kan eventuellt få vissa ekonomiska konsekvenser för arbetsgivarna.⁶⁶

Jämställd vård och jämställda tjänster är en gemensam angelägenhet

EU:s arbete inom jämställdhetsområdet utgår från principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete, möjligheten till positiv särbehandling och att jämställdhetsaspekten ska beaktas i all verksamhet. De sju direktiv som EU har inom jämställdhetsområdet håller nu på att sammanfogas till ett nytt direktiv som också beaktar den rättspraxis som finns.⁶⁷ De regler som EU har inom jämställdhetens område har införts eller ingår sedan tidigare i svensk lagstiftning.

En aktuell fråga är för kommunerna och landstingen är frågan om hur jämställd vård och jämställd socialtjänst ska kunna förverkligas. Frågan drivs i olika nationella projekt, men är lika aktuell i EU och FN.⁶⁸ Kring förslaget till direktiv⁶⁹ om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster finns det en oro hur detta kan komma att påverka jämställdhetssträvandena inom till exempel vården.

⁶⁵ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agenser (optisk strålning) i arbetet. Dokument 8392/94 SOC 209.

⁶⁶ Ministerrådspromemoria från Näringsdepartementet inför möte med ministerrådet (Sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) 2004-12-07.

⁶⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet, KOM (2004)279.

⁶⁸ Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården, 2004, Socialstyrelsen.

Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänsten, 2004, Socialstyrelsen.

⁶⁹ Förslag till RÅDETS DIREKTIV om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. KOM (2002)0657.

En mer direkt påverkan av EU är möjligheten att söka bidrag för olika jämställdhetsprojekt. Kommuner och landsting har möjlighet att söka bidrag för jämställdhetsprojekt både inom mål 3, gemenskapsinitiativet Equal och inom handlingsprogrammet för jämställdhet. Flera projekt har fått bidrag, men en uppfattning är att kommuner och landsting generellt sett är dåliga på att utnyttja denna möjlighet.

Ny bevisregel genom EU-påverkad diskrimineringslagstiftning

Genom Amsterdamfördraget infördes principen om icke-diskriminering i EG-fördraget.⁷⁰ På basen av detta antog ministerrådet år 2000 ett direktiv om bekämpning av diskriminering i arbetslivet på etnisk grund. Ytterligare ett direktiv från samma år stärker och utvidgar skyddet mot diskriminering i arbetslivet. Dessa två direktiv infördes i svensk lagstiftning genom lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Lagen utvidgar diskrimineringsbegreppet och inför en nu uttrycklig bevisregel (principen om s.k. delad bevisbörda) som uttrycker EG-rättsliga principer för bevisprövningen.⁷¹ För kommuner och landsting, liksom för andra arbetsgivare, innebär detta ett delvis nytt sätt att hantera diskrimineringsfrågor.

Ökad migration kan leda till ökade kostnader för socialtjänst

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta gäller både försörjningsstöd och annat bistånd, till exempel hemtjänst. Om en person från annan kommun eller annat land vistas i en kommun och behöver hemtjänst är det oklart vad personen har rätt att få, vilka kostnader personen själv ska stå för och om vistelsekommunen har möjlighet att kräva att hemkommunen eller hemlandet betalar, etc. Detta är i dag ett problem främst för kommuner som har många sommarboende. Det finns ingen samlad statistik för hur många utländska medborgare med tillfällig vistelse i kommunen som får bistånd enligt socialtjänstlagen. En allmän uppfattning bland kommunerna är att antalet är litet, men det finns en oro för att antalet ska öka i takt med en ökad rörlighet och till följd av EU:s utvidgning.

För hemsjukvård gäller samma regler för kostnadsfördelning som för annan vård, dvs. att hemlandstinget eller hemlandet betalar vårdkostnaden. Kommunförbundet har föreslagit att ersättning för bistånd enligt socialtjänstlagen skulle hanteras på likartat sätt.

⁷⁰ Artikel 13.1. Utan att det påverkar tillämpningen av de övriga bestämmelserna i detta fördrag och inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

⁷¹ Regeringens proposition 2002/03:65 Ett utvidgat skydd mot diskriminering.

En utredning⁷² undersöker för närvarande möjligheterna att begränsa rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för medborgare från ett annat EU-land som söker arbete i Sverige. Utredningen ska vara klar i maj 2005. Utredningsmannens preliminära bedömning är att Sverige kan neka arbetsökande från andra EU-länder bistånd enligt socialtjänstlagen, åtminstone under en "begränsad tid", till exempel sex månader. Utredningsmannen menar också att inte heller studenter och pensionärer automatiskt är berättigade till pengar från socialkontoret. Under tre månader kan de sannolikt undantas rätten till bistånd, enligt utredningsmannen.⁷³

⁷² Dir. 2004:61 Begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

⁷³ *Jobsökande får inte bidrag*, SvD 8 december 2004.

8 EU och hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvård är inget utpekade EU-samarbetsområde, men vården påverkas av EU:s inre marknadslagstiftning. Regler om ömsesidigt erkännande av examina har gett tillgång till personal, arbetstidsregler har ökat personalkostnaderna och nya sätt att godkänna läkemedel kan ha bidragit till ökade kostnader. EG-domstolen har stor inverkan och har bland annat uttalat hur reglerna för gränsöverskridande vård ska uppfattas. EU:s ambition är att öppna samordningsmetoden även ska användas inom vårdområdet.

8.1 Hälso- och sjukvård – formellt en nationell fråga

Hälso- och sjukvårds- och socialförsäkringssystemen baseras i de flesta länder på territorialprincipen. Systemen har i första hand konstruerats för personer som bor eller arbetar inom ett lands gränser. Landet har därigenom en möjlighet att garantera kvalitets- och tillsynsaspekter över utbildning, resurser och behandlingsmetoder. En allmän uppfattning har varit att hälso- och sjukvårdssektorn är en exklusiv nationell angelägenhet och att EU bara agerar inom vissa utpekade områden. Detta framgår ur artikel 152 i fördraget. Där stadgas att EU fullt ut ska respektera medlemsländernas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Trots att vården ses som en nationell angelägenhet sker en påverkan genom att rättsregler inom EU:s andra politikområden får effekt även på hälso- och sjukvården.

Artikel 152 pekar ut ett samarbetsområde, med nära koppling till hälso- och sjukvård, som EU-länderna ska samarbeta inom. Detta område är folkhälsan. EU-länderna ska samarbeta inom folkhälsoområdet, men EU:s insatser ska *komplettera* den nationella politiken. EU:s arbete utgår från ett folkhälsoprogram. Just nu löper ett program för åren 2003–2008. Folkhälsoprogrammet kompletteras med årliga arbetsplaner och EU-stöd kan sökas för olika projekt.

8.2 Oklar gräns mellan folkhälsa och hälso- och sjukvård

I Sverige har både kommuner och landsting ett ansvar för folkhälsoarbetet, liksom staten. I fråga om hälso- och sjukvård ansvarar kommunerna för all sjukvård i särskilt boende, utom läkarinsatser. Många kommuner ansvarar också för sjukvården i ordinärt boende. Detta innebär att många sjuksköterskor, undersköterskor, sjukgymnaster med mera är anställda av kommunerna. Landstingen ansvarar för resterande hälso- och sjukvård. Den viktigaste tillsynsmyndigheten är Socialstyrelsen.

Folkhälsa är ett begrepp som tolkas på olika sätt av olika intressenter och i olika sammanhang. I EU:s arbetsplaner för folkhälsa syns en förskjutning mot hälso- och sjukvård. Detta kan minska resurserna för folkhälsofrågorna, men väcker också frågan om var gränsen för EU:s kompetens går. Utifrån landstingens och kommunernas perspektiv är det viktigt att begreppet inte tolkas som hälso- och sjukvård. En central utgångspunkt för hälso- och sjukvårdshuvudmännen är att dessa även i fortsättningen är ansvariga för att formulera sin hälso- och sjukvårdspolitik.

8.3 Den inre marknadens påverkan

8.3.1 Den fria rörligheten påverkar direkt och indirekt

Hälso- och sjukvården påverkas dock både direkt och indirekt genom vissa rättsakter som EU antagit för att underlätta fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital. Detta sker bland annat genom att personer efterfrågar vård vid resor och när de söker arbete i andra länder, genom regelverket för ömsesidigt erkännande av examina, genom arbetstidsdirektivet och domstolens tolkning av denna, genom att EU ställer upp kvalitetsregler för läkemedel och medicinska produkter, genom kravet att offentlig-finansierade varor och tjänster ska upphandlas samt genom EU:s forskningsprogram.

I EU:s lagstiftningsprocess behöver värdet av en fördjupad ekonomisk integration ofta avvägas mot olika sociala mål och värden. Om en sådan avvägning inte sker kan EU:s inre marknadslagstiftning få oförutsedda eller oönskade effekter på nationell nivå. Effekterna av EU:s lagstiftning kan också variera mellan enskilda medlemsländer beroende på olikheter i ländernas sätt att administrera och organisera hälso- och sjukvård.⁷⁴ Det har till exempel diskuterats om de krav som EMU ställer på ländernas ekonomiska politik kan minska utrymmet för offentlig finansiering av hälso- och sjukvård.

Nedan redovisas ett antal exempel på hur den svenska hälso- och sjukvården påverkas av EU:s inre marknadslagstiftning.

⁷⁴ Hur den inre europeiska marknaden påverkar medlemsstaterna, EHMA, översatt av Landstingsförbundet 2002.

8.3.2 Förenklade rutiner vid gränsöverskridande vård

För att den fria rörligheten för personer ska fungera i praktiken kom EU år 1971 med en förordning⁷⁵ om hur ländernas sociala trygghetssystem skulle samordnas. Tanken är att en person som arbetar i ett annat land inte ska mista sina sociala rättigheter men inte heller vara försäkrad i flera länder samtidigt. På hälso- och sjukvårdsområdet reglerar förordningen bland annat vilket land som ska stå för vårdkostnaderna. Normalt är det den behöriga staten, dvs. det land där den försäkrade arbetat, som ska betala vården. För landstingen har förordningen inneburit att det blivit enklare för ett landsting att få betalt för den vård som ges till personer från andra länder och systemet är numera väletablerat. Kommunerna omfattas dock inte av detta system.

8.3.3 Ömsesidigt erkännande av examina ger tillgång till personal

Hälso- och sjukvårdspersonal garanteras enligt artikel 47 i EG-fördraget rätt att praktisera och arbeta i andra EU-länder. För att främja den fria rörligheten för läkare och annan sjukvårdspersonal har EU utfärdat direktiv om ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis.

För landstingen och kommunerna är detta både ett hot och en möjlighet. Tidigare lockades många svenska sjuksköterskor till bland annat Norge som kunde erbjuda högre löner. Detta ledde på sina håll till brist på sjuksköterskor. Behovet av utländska sjuksköterskor har minskat till följd av den svenska sjuksköterskeutbildningen har byggts ut. På senare år har landstingens brist på till exempel läkare kunnat minskas genom rekrytering av läkare från andra EU-länder. Antalet läkare från andra EU-länder som fått svensk legitimation har ökat årligen sedan år 1996. Åren 2003 och 2004 var det fler läkare med utländsk utbildning som erhöll legitimation än läkare med svensk utbildning.⁷⁶

⁷⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Denna förordning ersätter rådets förordning nr 1408/71.

⁷⁶ År 2004 (2003) erhöll 922 (576) läkare från andra EU-länder svensk läkarlegitimation och 187 (315) läkare från icke-EU-länder. Dessa totalt 1109 (891) läkare var fler än de 759 (806) läkare med svensk utbildning som erhöll legitimation samma år. Antalet läkare från andra EU-länder som fått svensk legitimation har ökat årligen sedan år 1996. Knappt 500 sjuksköterskor från andra EU-länder erhöll svensk legitimation år 2003.

8.3.4 Godkännande av läkemedel ökar kostnader

För att underlätta den fria rörligheten för varor och för att säkerställa en god hälsoskyddsnivå har EU kvalitetsregler för medicintekniska produkter och läkemedel.

EU-medlemskapet har medfört nya sätt att godkänna läkemedel. Läkemedel kan bli godkända genom en central procedur hos den europeiska läkemedelsmyndigheten eller genom en procedur som tar fasta på ömsesidigt erkännande av nationella godkännanden. Detta, tillsammans med särskilda regler som underlättar godkännandet för s.k. orphan drugs mot sällsynta sjukdomar samt främst forskning och utveckling är bidragande orsaker till att fler läkemedel kommer ut på marknaden. Tidigare subventionerades alla godkända läkemedel nästan automatiskt, vilket ledde till en stor kostnadsökning. Genom inrättandet av Läkemedelsförmånsnämnden prövas numera varje läkemedel om det är kostnadseffektivt och om det därmed ska omfattas av statlig subventionering. Kostnaderna för läkemedel fördelas mellan staten och landstingen genom ett avtal om ersättningen för läkemedelsförmånerna. Kostnaderna för läkemedel på recept har ökat under 1990-talet med ca 10 procent per år och uppgick år 2002 till närmare 24 miljarder kronor. Av dessa kostnader finansierade landstingen ca 18,5 miljarder kronor.⁷⁷ De senaste åren har kostnadsökningen dämpats. Tillgång till nya läkemedel kan ofta innebära nya behandlingsmöjligheter och ger ett mer värde till hälso- och sjukvården men ger också ökade läkemedelskostnader. Om läkemedlen inte används på rätt sätt tar dessa alltså ekonomiskt utrymme från andra behandlingsalternativ och minskar därmed landstingens möjligheter att använda sina resurser på ett kostnadseffektivt sätt.

8.3.5 EU:s upphandlingsregler får olika följder

Nämnden för offentlig upphandling har uppskattat att de upphandlingsregler som infördes 1992 har inneburit betydande besparingar för kommuner och landsting.⁷⁸ I avsnitt 4.2 redovisas att EU:s upphandlingsregler även har haft andra följder för svenska kommuner och landsting. Det rör sig bl.a. om administrativt merarbete, förbud att direktupphandla köp av kommunala bolag och av avknoppad verksamhet samt att kommunal upphandling inte får ta lokal hänsyn, t.ex. genom att gynna en lokal företagare.

⁷⁷ Fakta om landstingen och regionerna 2003, Landstingsförbundet.

⁷⁸ Effekter av lagen om offentlig upphandling, 1998-02-04, Nämnden för offentlig upphandling.

8.3.6 Ändrade införselregler kan öka vårdkostnaderna

Ambitionen att skapa en fri rörlighet för varor kan få återverkningar på den nationella hälso- och sjukvården genom att EU betraktar alkohol som vilken annan vara som helst. Sedan Sverige blev medlem i EU har den svenska alkoholpolitiken genomgått förändringar och införselnivåerna för privat bruk har successivt ökat fram till år 2004 då samma införselregler gäller i Sverige som i övriga EU-länder. Enligt EU:s regler har en privatperson rätt att ta med sig alkoholdrycker avsedda för eget bruk från en annan medlemsstat utan att någon ytterligare punktskatt tas ut i hemlandet.

Från kommunalt håll har man redan tidigare pekat på att de mer generösa införselreglerna kan medföra att ett större ansvar kommer att falla på kommuner och landsting. Mer generösa införselregler leder till ökad alkoholkonsumtionen vilket i sin tur ökar behovet av missbrukarvård. Detta kan få stora effekter på kommunernas utgifter för social verksamhet och landstingens utgifter för sjukvård.

Regeringen har konstaterat att anpassningen till EU:s regler försvagar möjligheten att påverka tillgången på alkohol i Sverige genom det s.k. prisinstrumentet. För att motverka negativa sociala effekter och effekter på folkhälsan föreslog regeringen i oktober 2001 en nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador. I januari 2004 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol. I sitt delbetänkande konstaterade utredaren att den tidigare trenden med minskande alkoholrelaterade skador har stannat av. Däremot finns det inte ännu någon tillförlitlig forskning om utvecklingen efter år 2001.⁷⁹ Mot bakgrund av bland annat den ökade svenska alkoholkonsumtionen har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att ta fram ett förslag till en vårdöverenskommelse mellan staten och kommunerna där det framgår vilka åtaganden kommunerna ska göra för att få del av ett riktat statsbidrag som regeringen föreslog i budgetpropositionen för år 2005.⁸⁰

8.4 Rättstillämpningens roll

8.4.1 EG-domstolen betonar patienträttigheter

EG-domstolens domar inom områden som berör hälso- och sjukvården ger direkta eller indirekta effekter för kommuner och landsting.

EU-samarbetets ambition att skapa en gemensam europeisk marknad där varor, tjänster, personer och kapital kan flyta fritt innebär att ett land inte

⁷⁹ Var går gränsen, SOU 2004:86.

⁸⁰ Kommittédirektiv 2004:164. En vårdöverenskommelse om missbrukarvården.

längre kan begränsa sina sociala förmåner till landets egna medborgare och kräva att förmånerna ska konsumeras inom landets gränser. Detta har kommit till uttryck i flera av de domar inom hälso- och sjukvårdens område som EG-domstolen avkunnat. Bland annat har EG-domstolen slagit fast att hälso- och sjukvård är att betrakta som en tjänst i fördragets mening och att patienter har rätt till hälso- och sjukvård som inte ges på sjukhus i annat EU/EES-land utan krav på förhandsgodkännande⁸¹.

Ibland ger EG-domstolens domar effekter på nationell nivå, ibland påverkas kommunernas och landstingens möjlighet att planera, administrera och erbjuda vård. Ett exempel är fallen Simap och Jaeger⁸² där domstolen uttolkade arbetstidsbegreppet på så sätt att s.k. passiv jourtid skulle betraktas som arbetstid.

Många domar⁸³ har tolkat och preciserat patienters möjligheter att efterfråga och få vård i andra länder. De ökade kostnader som kan uppstå till följd av att fler patienter efterfrågar vård utomlands är i dag främst en fråga för sjukvårdsförsäkringen och inte för landstingen. Det är Försäkringskassan som avgör om en person ska få vård i ett annat land och ersättningen betalas ut av Försäkringskassan. Den dom⁸⁴ i regeringsrätten som avgjorde att en person som led av en reumatisk sjukdom (Jelinek) i efterhand skulle få tillbaka de pengar hon lagt ut för att få en behandling som inte fanns i Sverige har därför betydelse för socialförsäkringssystemet och inte för landstingen. Detta kan dock ändras i framtiden. För närvarande pågår ett arbete inom Socialdepartementet med att se över om det behövs ändrade svenska regler för hur svenskar kan få ersättning för planerad hälso- och sjukvård på sjukhus i andra EU-länder. Även det framtida kostnadsansvaret för utlandsvård diskuteras. Ska staten fortsättningsvis ha kostnadsansvar eller kan ansvaret ligga hos landstingen?^{85 86}

Ungefär en tredjedel av EG-domstolens domar rör hälso- och sjukvård och domstolen väntas även i fortsättningen spela en stor roll för patienternas möjlighet att kräva vård och för ländernas möjlighet att begränsa vårdinsatser.⁸⁷ Om antalet patienter som söker vård i andra länder ökar eller minskar så minskar eller ökar också efterfrågan på vård i hemlandet. Detta kan innebära att omfattningen av den vård som erbjuds påverkas och att

⁸¹ Mål C-158/96 av den 28 april (Kohll); C-120/95 av den 28 april 1998, Decker Mål C-158/96 respektive C-120/95; Geraets-Smits och Peerboms mål C-157/99, Müller-Fauré mål C-385/99.

⁸² C-151/02 (Jaeger) och C-303/98 (SIMAP).

⁸³ Mål C 158/96 (Kohll), Mål C-120/95 (Decker), Mål C-157/99 (Smits-Peerboom), Mål C-385/99 (Muller-Fauré), regeringsrättens dom i mål 5595-99 (Jelinek).

⁸⁴ Regeringsrätten, mål 5595-99.

⁸⁵ *Rätt att fritt söka vård i EU-länder kan stoppas*, Dagens Medicin, 2005-01-26.

⁸⁶ *Landstingen ska betala vård i andra EU-länder*, Dagens Medicin, 2004-11-17.

⁸⁷ Gränsöverskridande vård inom EU – Kartläggning och förslag till handlingslinjer, PM, Socialdepartementet, december 2003.

landstingens dimensionering av vården försvåras. Om de möjligheter som EG-domstolens domar gett patienter att fritt söka vård i andra länder också utsträcks till att gälla inom länderna kan det få ”allvarliga konsekvenser för (de nationella) sjukvårdssystemen”.⁸⁸

8.5 Öppna samordningsmetoden

Efter hand har EU-länderna uppmärksammat ett behov av att utöka samarbetet inom hälso- och sjukvårdens område. Syftet med samarbetet är inte att åstadkomma regleringar på EU-nivå utan att länderna gemensamt identifierar lösningar på gemensamma problem och att länderna därefter själva väljer hur de vill omsätta detta på nationell nivå.

Ibland kallas ett dylikt samarbete för öppna samordningsmetoden. Inom regeringskansliet skiljer man dock mellan det samarbete som anknyter till Lissabonprocessen och annat samarbete. Samarbetet inom Lissabonprocessen kallas öppna samordningsmetoden. Kommissionen har föreslagit att öppna samordningsmetoden skall användas även inom vårdområdet och äldreomsorgen.⁸⁹ Länderna håller för närvarande på att ta fram underlag till kommissionen med önskemål om vilka indikatorer och mål som kan komma att gälla.

Samarbetet inom den s.k. högnivågruppen för hälso- och sjukvård har kommit ett steg längre. Gruppen har identifierat en rad områden där det krävs utökat samarbete mellan länderna. Högnivågruppen tillkom efter att EU:s hälsoministrar i juni år 2002, efter flera politiskt kontroversiella domar i EG-domstolen, bestämde sig för att utöka sitt samarbete på hälso- och sjukvårdens område.⁹⁰ Exempel på områden som högnivågruppen samarbetar kring är medicinsk utvärdering av behandlingar, patientsäkerhet, professionens rörlighet, patienträttigheter och gränsöverskridande vård, påverkan på vårdssystemen och e-hälsovård.⁹¹

Ett utökat informellt samarbete mellan EU-länderna i hälso- och sjukvårdsfrågor, kan innebära att kommuner och landsting kommer att påverkas i högre grad i framtiden. De samsamarbetsområden som högnivågruppen identifierat och som nu behandlas vidare i olika arbetsgrupper berör kommuner och landsting i olika utsträckning. Till exempel handlingsplanen om e-

⁸⁸ Hur den inre europeiska marknaden påverkar medlemsstaterna, EHMA, översatt av Landstingsförbundet 2002.

⁸⁹ KOM (2004)304, godkänd av rådet vid rådsmötet 2 juni 2004.

⁹⁰ Protokoll från rådets 2440:e möte (HÄLSO- OCH SJUKVÅRD) i Luxemburg den 26 juni 2002, dokumentnummer 10411/02

⁹¹ High Level Group on Health Services and Medical Care, Executive Summary, HLG/2004/21.

hälsovård⁹² syftar till att underlätta informationsutbyte mellan länderna. Information om lediga vårdplatser och tillgängliga behandlingsmetoder samt erfarenhetsutbyte ska kunna underlättas. Detta kan ses som ett exempel att hälso- och sjukvården på sikt kommer att påverkas av EU:s ambitioner att samordna, men exakt hur denna påverkan sker är svårt att sätta om

Åsikterna om det utökade samarbetet mellan EU-länderna inom vårdområdet varierar bland dem vi intervjuat. En del ser erfarenhetsutbyte som ett sätt att lära sig mera om olika sätt att lösa olika problem inom hälso- och sjukvårdens område. Till exempel olika sätt att organisera sjukvården för att möta nya behov. Andra ser förekomsten av gemensamma mål och spridandet av goda exempel som ett sätt att ”smygvägen” harmonisera ländernas nationella hälso- och sjukvårdspolitik. Genom att EU ställer upp indikatorer som länderna ska rapportera finns risk att indikatorerna blir styrande. Det finns dock en allmän uppfattning att samarbetet mellan EU-länderna i vårdfrågor än så länge är i sin linda men att det kommer att öka i betydelse efter hand.

8.6 EU:s framtida åtgärder

8.6.1 Det nya fördraget är mer detaljerat

I det nya, ej ännu godkända, konstitutionella fördraget stadgas att när EU vidtar åtgärder ska den respektera medlemsländernas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Detta är nästan samma formulering som i det nu gällande fördraget. Medlemsländernas ansvarsområde inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltning och att fördela de resurser som tilldelas denna förvaltning. Fördraget innehåller detaljerade formuleringar om till exempel olika sätt att samordna erfarenhetsutbyte. Så nämns till exempel att kommissionen kan ta initiativ till att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Fördraget innebär att unionens folkhälsodimension förstärks. Hälsovård nämns också i rättighetsstadgan som ingår i det nya fördraget.⁹³

⁹² Meddelande från kommissionen: E-hälsovård - förbättra hälsovården för medborgarna i EU: handlingsplan för ett europeiskt område för e-hälsovård. Antogs av kommissionen den 30 april 2004.

⁹³ Ds 2004:52 Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

8.6.2 Förslag till tjänstedirektiv

Kommissionen har presenterat ett förslag till tjänstedirektiv i syfte att uppnå en större rörlighet för tjänster på den inre marknaden⁹⁴. Kommissionens förslag redovisas närmare i avsnitt 4.3.2. Direktivförslaget anger bland annat att tjänstemottagare (patient) har rätt till ersättning för kostnader för öppen hälso- och sjukvård. Sådan vård som erbjuds i annan medlemsstat ska ersättas i enlighet med EG-domstolens praxis och förordning EEG/1408/71⁹⁵. Direktivets bestämmelser och den EG-rättspraxis om ersättning som utvecklats på hälso- och sjukvårdsområdet kan dock genom EG-domstolens framtida uttolkningar komma att överföras till det sociala omsorgsområdet. Det skulle i så fall innebära att svenska kommuner kan få betala ersättning för till exempel äldreomsorg som utförs utomlands om mottagaren är berättigad till ersättning i Sverige.

Förslaget till tjänstedirektiv håller på att revideras och det är oklart hur den slutliga texten kommer att se ut och hur denna kan komma att påverka kommuner och landsting. Svenska Kommun- och landstingsförbundet befarar dock att det ursprungliga direktivförslaget kan innebära att vårdkostnaderna ökar okontrollerbart om patienter får rätt att utnyttja vård i andra EU-länder utan förhandsprövning. Dessutom ser förbunden en risk att direktivet kan innebära att medborgare som blivit beviljad till exempel äldreomsorg kan kräva att få denna utförd i ett annat land, med högre kostnader som följd.⁹⁶

8.6.3 Andra åtgärder

Ett annat exempel där initiativ på EU-nivå kommer att påverka det praktiska arbetet i olika EU-länder på ett likriktande sätt är det europeiska sjukförsäkringskortet. Från juni 2004 gäller ett europeiskt sjukförsäkringskort⁹⁷ som ska förenkla procedurerna för vård i andra länder och ersätta ett antal blanketter. På sikt ska all blanketthantering och alla handlägningsrutiner datoriseras. Kommissionen framhåller att vårdgivarna (landstingen) inte längre ska behöva hantera bristfälligt ifyllda och svårförståeliga blanketter och att risken för bedrägeri minskas och att återbetalning av vårdkostnader kan ske snabbare. Samtidigt leder detta antagligen till att administrationen på sikt kommer att se liknande ut i alla länder.

⁹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden KOM (2004) 0002.

⁹⁵ Förordning EEG/1408/71 är ersatt av förordning (EG) 883/2004.

⁹⁶ Yttrande 2004-05-28 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden. SK: 2004/1037, Lf: 0724/04.

⁹⁷ Kommissionens meddelande om införande av det europeiska sjukförsäkringskortet, KOM (2203) 73.

Under år 2005 planerar kommissionen att publicera en grönbok om EU:s åldrande befolkning och vilka konsekvenser och utmaningar detta medför för sysselsättning, sociala välfärdsförmåner och migration. Dessutom kommer kommissionen att förbereda en ny socialpolitisk handlingsplan för åren 2006–2010 som tar sikte på att uppfylla målen i Lissabonstrategin.⁹⁸

⁹⁸ Kommissionens arbetsprogram för år 2005.

9 EU:s samarbete om utbildning, kultur och vänorter

Kommunala skolor har möjlighet att delta i olika utbytesprogram. Statistikinsamling och erfarenhetsutbyte inom utbildningsområdet sker främst på nationell nivå. EU:s stödpengar och fora för erfarenhetsutbyte inom kulturområdet uppfattas ha påverkat kommuner och landsting på ett dynamiskt sätt. Påverkan på traditionella kulturuppgifter som bibliotek och musikskola är marginell. Vänortskontakter har utvecklats mot bredare internationella kontakter med tydligare mål.

9.1 EU:s utbildningspolitik

Enligt EG-fördraget ska EU 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 ska EU fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald. Utbildningspolitiken är alltså främst en nationell fråga och EU:s insatser kompletterar den nationella utbildningspolitiken. Regering och riksdag drar upp riktlinjerna för utbildningspolitiken och kommunerna har ansvar för att förverkliga politiken från förskola upp till och med gymnasienivå. Kommunerna har möjlighet att söka EU-stöd inom de olika program inom utbildningsområdet som finns tillgängliga. Numera används också öppna samordningsmetoden inom utbildningsområdet. Utbildning diskuteras även inom den sociala dialogen.

9.1.1 EU:s utbildningsprogram

EU har två utbildningsprogram, Sokrates och Leonardo da Vinci, som i sin tur består av ett antal delprogram. Dessa program kompletterar, men ersätter inte, ländernas egna utbildningsinsatser. Sokratesprogrammet omfattar all utbildning från förskola till högskola och da Vinciprogrammet finansierar projekt och utbyten på yrkesutbildningsområdet. Projekt inom ramen för dessa program handlar bl.a. om utbyte av undervisningsmetoder och erfarenheter, utveckling av läromedel, samarbete mellan skolklasser kring något tema, studentutbyten på högskolenivå samt jämförande studier mellan deltagarländernas utbildningssystem.

De kommunala skolorna har möjlighet att delta i dessa program. Internationella programkontoret arbetar för att det svenska deltagandet i programmen ska öka.⁹⁹ I vilken utsträckning skolorna deltar synes bero på förekomsten

⁹⁹ Internationella programkontorets årsredovisning för år 2003.

av eldsjälur, möjlighet att få hjälp med det administrativa förfarandet, ekonomiska omständigheter, konkurrens från andra projekt, skolans geografiska läge m.m. Erfarenheterna från deltagande i programmen är blandade. På den positiva sidan nämns till exempel möjligheten att utöka förståelsen för andra länder och få nya idéer. På den negativa sidan nämns till exempel svårigheter att sprida erfarenheterna till en bredare krets och att göra mer än en "skolresa" av projektet. Dessutom nämns den omfattande administrationen kring utbytesprogrammen som ett besvärligt hinder.¹⁰⁰

EU har medfört möjligheten för skolorna att delta i dessa program. En kommunal utgångspunkt är att det är upp till de enskilda kommunerna och skolorna att avgöra i vilken grad deltagande sker. Det administrativa förfarandet uppfattas kräva stora insatser i form av arbetstid och personalresurser. Programmets inriktning kan påverka utformningen av lokala utvecklingsprojekt. Är programmen för snäva kan de försvåra möjligheten att anpassa projekten efter lokala förutsättningar. Hitintills verkar inte detta ha varit något problem.

9.1.2 Öppna samordningsmetoden

Vid sitt möte i Lissabon år 2001 enades stats- och regeringscheferna om målet att EU ska bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi. I linje med detta fick medlemsländernas utbildningsministrar uppdraget att diskutera konkreta framtidsmål för utbildningssystemen. Ministrarna presenterade senare tre övergripande mål för utbildningspolitiken:

- att uppnå bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen i EU,
- att underlätta tillträdet till utbildningssystemen för alla,
- att öppna utbildningssystemen mot omvärlden.

I början av år 2002 presenterade utbildningsministrarna och kommissionen ett detaljerat handlingsprogram för hur dessa mål skulle nås. För att nå målen ska den öppna samordningsmetoden användas. Metoden är inte rättsligt bindande. Genom samarbete ska medlemsländerna få stöd att utforma nationella strategier för att uppnå målen. De instrument som används är övervakning och uppföljning med hjälp av indikatorer och riktmärken, erfarenhetsutbyte och utbyte av goda exempel samt granskning av kollegor (peer reviews). Jämförbar statistik och indikatorer gör att utvecklingen syns tydligare och tanken är att dessa jämförelser ska sporra länderna till bättre

¹⁰⁰ Den europeiska dimensionen i svensk skola. En utvärderingsstudie ur ett skolutvecklingsperspektiv, Rapport nr 184, dnr 2000, Skolverket.

resultat. Ett exempel på ett riktmärke som länderna helst ska uppnå är att 85 % av alla 22-åringar inom EU bör ha en gymnasial utbildning.¹⁰¹

Öppna samordningsmetoden inom utbildningsområdet påverkar inte kommunerna direkt. Statistikinsamling och erfarenhetsutbytet sker inte på lokal utan på nationell nivå. Utbildningsdepartementet sammanställer regelbundet data om Sverige. Hittills har Sverige klarat sig relativt väl i internationella jämförelser. Om Sverige börjar prestera sämre uppstår ett förändringstryck och Sverige kan komma att ändra sin utbildningspolitik. På detta sätt kan kommunerna påverkas indirekt. Från kommunalt håll poängteras därför vikten av att ansvaret för utbildningspolitiken hålls kvar på nationell nivå, vilket ger alla berörda en möjlighet att vara med och påverka inriktningen.

Valet av vilka indikatorer som de gemensamma målen ska följas upp och värderas emot innebär på sätt och vis att EU slår fast inom vilka områden det är viktigast att medlemsländerna når resultat. Detta kan få en styrande effekt på innehållet i medlemsländernas utbildningssystem. EU:s utbildningsmål stämmer dock väl överens med den svenska utbildningspolitiken. Det är därför inte troligt att utbildningspolitiken kommer att ändra inriktning totalt på grund av EU:s mål eller samarbetet inom öppna samordningsmetoden.

9.1.3 Social dialog på utbildningsområdet

År 2002 slöt arbetsmarknadens parter på Europainivå en överenskommelse om livslångt lärande. Parterna förband sig bland annat att undersöka vilka kompetenser som finns tillgängliga i dag, vilka som kommer att behövas i framtiden och vilka utbildningsbehov som finns.¹⁰² Detta är ett exempel på att utbildningsfrågorna aktualiseras även utanför själva utbildningsinstitutionerna.

9.2 EU:s kultursamarbete

EU:s insatser på kulturområdet ska komplettera medlemsländernas åtgärder. EU har bara rätt att besluta om stimulansåtgärder och anta rekommendationer. All lagstiftning på kulturområdet, som inte motiveras av den fria rörligheten på den inre marknaden, är förbehållen medlemsländerna. Målen för EU:s kultursamarbete är att bidra till kulturens utveckling i medlemsländerna, att värna Europas kulturella mångfald och samtidigt framhäva det

¹⁰¹ Utbildningen i Europa, Utbildningsdepartementets skriftserie, nr 6, 2004.

¹⁰² www.ceep.org

gemensamma kulturarvet. Målen ska uppnås genom att EU främjar samarbete mellan medlemsländerna.

Kommunerna har huvudansvaret för den lokala kultur- och fritidspolitik. I allt väsentligt är det kommunala ansvaret frivilligt. Lagstiftning finns endast rörande bibliotek och kulturmiljövård. Inom kulturområdet ansvarar kommunerna för bibliotek, kulturmiljö, kommunal musikskola, stöd till folkbildning och annat föreningsliv, samt kulturevenemang. På fritidsområdet görs de viktigaste insatserna inom idrott och ungdomsverksamhet. Ett viktigt kommunalt åtagande inom hela politikområdet är ansvaret för lokaler och anläggningar. Landstingen ansvarar för huvuddelen av kostnaderna för de regionala kulturinstitutionerna samt svarar för samhällsstödet till föreningslivets regionala organ. Staten ansvarar för vissa nationella institutioner, utbildning samt ekonomiskt stöd till föreningslivets riksorganisationer samt studieförbunden. Staten finansierar också delvis de regionala kulturinstitutionerna.

De största förändringarna som EU medfört på kulturområdet är dels möjligheten att få bidrag till olika projekt, dels de olika former för erfarenhetsutbyte som vuxit fram. EU har program som medger ekonomiskt stöd inom kulturområdet, men en stor del av de kulturanknutna projekten får stöd från strukturfonderna. Kommuner eller landsting finns ofta med som medfinansiärer i olika kulturprojekt.

Möjligheten att få EU-finansiering uppfattas av kommunala företrädare som en positiv sak. Finansieringen ger möjlighet att göra saker som annars kanske hade blivit ogjorda, till exempel att ta tillvara och levandegöra kulturarv. Samtidigt skapas arbetstillfällen. Många kulturprojekt får också betydelse för den regionala utvecklingen. Strukturfonderna har starkt bidragit till regionaliseringen av svensk filmproduktion. En lärdom är att kulturprojekten måste integreras i den långsiktiga verksamheten för att inte bli engångsföreteelser.

Traditionella kommunala kulturuppgifter som bibliotek och musikskola uppfattas inte ha påverkats av EU-medlemskapet. Det finns dock exempel på större EU-stödda projekt som handlar om att göra bibliotekens tjänster mer tillgängliga för allmänheten genom informationsteknologi.

9.3 Vänortssamarbete och övrigt internationellt samarbete

EU-medlemskapet har ökat de internationella kontakterna och vänortskontakterna. Framför allt har kontakterna med länderna kring Östersjön ökat märkbart. Mellan år 1991 och år 2001 har de svenska kommunernas vänortskontakter med Polen, Estland, Lettland, Litauen och Ryssland ökat från 54 till 313.¹⁰³

EU har ett program för vänortsutbyte som möjliggör finansiering till olika vänortsprojekt. Även inom ramen för andra program kan kommuner och landsting söka medel för samarbetsprojekt med kommuner i andra länder. Kommuner och städer deltar i olika samarbets- och intresseorgan. EU-medlemskapet har alltså inneburit nya vägar till finansiering samt nya fora för erfarenhetsutbyte.

Rena vänortsprojekt kan söka stöd för småskalig vänortsverksamhet som uppmuntrar till ett aktivt medborgarskap i Europeiska unionen. Stöd kan sökas för dels möten som för medborgare närmare varandra inom nya eller befintliga vänortsförbindelser mellan städer och kommuner. Dels konferenser knutna till vänortsverksamhet om europeiska teman och utbildningsseminarier för de ansvariga för vänortsverksamheten.¹⁰⁴

Vänortsprogrammet omfattar bara en liten del av de tillgängliga resurserna för internationellt samarbete. Exempelvis Interreg och Leader, utbildningsprogrammen, EU-program för Östersjö-området och Ryssland kan erbjuda finansiellt stöd för olika samarbetsprojekt mellan flera lokala aktörer. Många landsting är aktiva i forskningsprogrammen. Dessa program omfattar betydligt mer resurser än vad som finns i vänortsprogrammet.

Vänortssamarbetet mellan svenska och utländska kommuner började utvecklas under mellankrigstiden. Det traditionella vänortssamarbetet har på senare år börjat utvecklas mot mer målinriktade internationella samarbetsprojekt kring exempelvis regional utveckling, miljö, demokrati, skola och kultur. Utgångspunkten för kommunerna och landstingen är numera att det internationella samarbetet ska vara en integrerad del i den egna verksamhetsutvecklingen eller i det lokala och regionala utvecklingsarbetet.

¹⁰³ Utvecklande vänortssamarbete. Erfarenheter från Vänort 2001. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

¹⁰⁴ http://europa.eu.int/comm/towntwinning/call/call_sv.html

10 EU:s regionalpolitik och stödprogram

EU:s ekonomiska stödprogram och särskilt strukturfonderna har varit viktiga för kommunernas arbete med regional och lokal utveckling. Genom att delta i EU-finansierade projekt har kommunerna fått tillgång till nya nationella och transnationella nätverk. Det gällande regelverket begränsar dock kommunernas möjligheter till lokala utvecklingsinsatser. Detta har lett till behov att se över de rättsliga förutsättningarna för deltagande i strukturfondsverksamheten.

10.1 Stöd inom EU:s sammanhållningspolitik (strukturfonderna)

10.1.1 Strukturfonderna viktiga för regional utveckling

Målet för EU:s sammanhållningspolitik är att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och särskilt sträva efter att minska skillnaderna gentemot de minst gynnade regionerna. För att uppnå detta mål vidtar EU åtgärder genom strukturfonderna.¹⁰⁵ Strukturfonderna är inriktade på tre målprogram och ett antal gemenskapsinitiativ.¹⁰⁶

Den svenska nationella politiken för regional utveckling bör så effektivt som möjligt samverka med EU:s struktur- och regionalpolitik. Under nuvarande programperiod (2000–2006) får Sverige cirka 19 miljarder kronor från strukturfonderna för insatser till bl.a. regional utveckling, jordbruket och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den svenska förvaltningsorganisationen för strukturfonderna kännetecknas i huvudsak av en ansvarig förvaltningsmyndighet, en utbetalande myndighet samt en kommitté/delegation som fattar beslut om vilka projekt som kan tilldelas medel. Dessutom finns för varje program en övervakningskommitté som ansvarar för uppföljning och utvärdering av programmen.

Det ligger i de svenska kommunernas och landstingens intresse att deras regioner och närområden präglas av en stark ekonomisk tillväxt och en hög

¹⁰⁵ Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket samt Europeiska investeringsbanken.

¹⁰⁶ Mål 1 ska främja utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som släpar efter i utvecklingen, mål 2 ska stödja den ekonomiska och sociala omställningen i regioner med strukturella problem samt mål 3 ska stödja anpassning och modernisering av politik och system inom utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning. Gemenskapsinitiativen är EU:s särskilda regionalpolitiska instrument, bl.a. för gränsöverskridande samarbete, som ska komplettera målen för strukturfonderna.

sysselsättning. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting vidta åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Från kommunalt håll menar man att deltagandet i EU:s strukturfonder har lett till den förmodligen viktigaste positiva effekten av EU-samarbetet för den svenska kommunala nivån. Den yttrar sig genom att förutsättningarna för kommunernas arbete med regional och lokal utveckling har förstärkts till följd av deras medverkan i EU:s strukturfonder. Kommunerna menar att det i första hand givetvis handlar om den direkta nyttan av utbetalade ekonomiska medel. Men därutöver har även kommunerna, genom sitt deltagande i projekt som är helt eller delvis finansierade av EU, lärt sig nya sätt att samarbeta och de har fått tillgång till nya nationella och transnationella nätverk. EU:s stödprogram och särskilt strukturfonderna är därför en indirekt och viktig pådrivande faktor för att den kommunala näringslivspolitikerna blivit mer aktiv och innovativ.

10.1.2 Regelverket begränsar kommunala utvecklingsinsatser

I vissa avseenden begränsar EU:s regelverk kommunernas arbete med regional och lokal utveckling. Många kommuner anser att administrationen av EU:s stödprogram präglas av ett tungrott och tidsödande kontrollsystem. Det beror främst på att kommissionen, i egenskap av ansvarig för EU-budgetens genomförande, har anammat ett alltför kameralt synsätt för att säkerställa en god användning av medlen. Detta leder till svårhanterliga krav för lokala projektägare och skapar en obalans mellan kontrollkrav och resultatuppfyllelse. Dessutom har EU:s gällande regler och rättspraxis för offentlig upphandling inneburit vissa begränsningar för kommunerna, genom förbud mot att ta lokal hänsyn vid upphandling och att direktupphandla s.k. avknoppad verksamhet.

Den svenska kommunallagens bestämmelser om lokaliseringsprincipen, kommunal näringsverksamhet och stöd till enskilda näringsidkare har också tydliggjort vissa kompetensproblem med kommunernas medverkan EU-finansierade projekt. I en aktuell dom från Länsrätten i Göteborg ansågs Uddevalla kommuns beslut att bevilja medel till ett aktiebolag vara oförenligt med den kommunala kompetensen. Aktiebolaget ingick i ett projekt mellan kommunen, Chalmers tekniska högskola och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Projektet syftade till att förstärka basen för viss utbildning inom länet. Länsrätten konstaterade att staten har huvudansvaret för att främja näringslivet och att kommunerna endast i undantagsfall får ägna sig åt sådan verksamhet. Att anslå medel för denna typ av projekt, dessutom utanför kommunens territoriella gräns, var inte förenligt med den kommunala kom-

petensen. I Regeringsrättens avgörande i Hollyhammarmålet¹⁰⁷ betraktades ett borgensåtagande av den berörda kommunen som ett individuellt riktat stöd till en enskild näringsidkare, och var därför inte inom ramen för kommunens kompetens. Kommunens invändning att EU:s regionalpolitiska stöd förutsätter regional eller lokal medverkan var enligt rätten ingen omständighet som utvidgade den kommunala kompetensen. Regeringsrättens avgörande väcker också frågan om det finns en eventuell diskrepans mellan kommunallagens bestämmelser om kommunalt näringslivsstöd och EU:s regler för sådant stöd (se avsnitt 4.2.4 ovan).

10.1.3 Det svenska regelverket behöver ses över

Regeringen har uppmärksammat att kommunerna bedriver en ökande och i många avseenden angelägen internationell verksamhet.¹⁰⁸ Denna verksamhet kan vara till gagn för den egna kommunen, men kan också från kommunalrättsliga utgångspunkter ifrågasättas. Från kommunalt håll pekas det ibland på att det finns behov av att skapa en klarare bild av var gränsen för den kommunala kompetensen går vid genomförandet av de regionala tillväxtavtalen och vid deltagandet i olika projekt inom ramen för EU:s strukturpolitik. Enligt regeringen bör det i anslutning till en fortsatt översyn av kompetensfrågorna vid kommunernas och landstingens internationella engagemang också undersökas om det finns kompetensproblem i samband med det kommunala deltagandet i tillväxtavtalen och strukturfondsverksamheten.

Regeringen beslutade i maj år 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska kommuner skall kunna samarbeta med utländska kommuner i gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan. Bakgrunden var att svenska kommuner och landsting enligt gällande lagstiftning endast kan samarbeta med utländska kommuner eller motsvarande genom olika privaträttsliga former. Detta begränsar möjligheterna att ansöka om medel till EU-finansierade projekt. Utredningen föreslog ett offentligrättsligt samarbetsorgan i form av ett internationellt kommunalförbund. Med hänsyn till regeringsformens bestämmelser måste ett sådant organ bildas genom en internationell överenskommelse om kommunalt samarbete över riksgräns, vilken i sin tur måste utgå från en ny lag om gränskommunalt samarbete.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Se RÅ 2000 ref. 1.

¹⁰⁸ Proposition 2000/2001:42.

¹⁰⁹ Ett internationellt kommunalförbund, SOU 2002:84.

10.1.4 Arbetet under nästa programperiod

Kommissionen har under år 2004 redovisat sitt förslag till budget och inriktning för EU:s sammanhållningspolitik under perioden 2007–2013. Den framtida sammanhållningspolitiken bör enligt kommissionen inriktas på konvergens, konkurrenskraft och gränsöverskridande samarbete. Huvuddelen av resurserna föreslås gå till stöd för tillväxt och jobbskapande i de minst utvecklade medlemsländerna och regionerna. För övriga regioner föreslås stöd för att främja regional konkurrenskraft och sysselsättning i linje med bl.a. Lissabonstrategin. Kommissionen förslår även en förstärkning av det gränsöverskridande samarbetet. För att underlätta genomförandet av program för territoriellt samarbete föreslås berörda medlemsländer gemensamt kunna anförtro det till en sorts europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete. De föreslagna grupperingarna har vissa likheter med det ovan redovisade svenska förslaget till internationella kommunalförbund.

Sverige anser att sammanhållningspolitiken måste koncentreras på de nya medlemsländerna, som har störst behov av stöd. Detta bör ske genom att relativt välmående medlemsländer själva utjämnar regionala skillnader. Kommissionens förslag, som i stället baseras på utjämning mellan regioner och generösa utfasningsstöd till nuvarande medlemsländer, innebär varken budgetrestriktivitet eller fokus på de nya medlemsländerna. Sverige välkomnar den föreslagna förstärkningen av samarbetet över nationsgränserna. Sverige godtar dock inte kommissionens förslag rörande gleshetsområdena i norra Sverige.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska lämna förslag till en ny svensk organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik under nästa programperiod. Trots att det under förhandlingsprocessen kan komma att ske vissa ändringar i förslagen till förordningar och de finansiella förutsättningarna, bedömer regeringen att det redan nu är angeläget att planera för en mer samordnad organisation för genomförandet av den svenska regionala utvecklingspolitiken och EU:s sammanhållningspolitik, med beaktande av den europeiska sysselsättningsstrategin. Syftet är att genomförandet av strukturfondsprogrammen skall ske samordnat med den nationella regionala utvecklingspolitiken och samstämmigt med den europeiska sysselsättningsstrategin samt med beaktande av arbetet med lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken. Utredningen ska slutredovisas senast den 1 november 2005.

10.2 Stöd inom EU:s transportpolitik

För att EU:s inre marknad ska fungera i praktiken är det en förutsättning att de gränsöverskridande transporterna fungerar på ett effektivt sätt. EU bedriver därför sedan ett antal år en gemensam transportpolitik för att samordna uppbyggnaden av infrastrukturen och öka möjligheterna till effektivisering av transporterna. Utvecklingen av de transeuropeiska nätverken och EU:s transportstöd (TEN-T) är centrala delar av den gemensamma politiken. Byggandet av moderna och effektiva transeuropeiska nät är även viktigt ur ett regionalpolitiskt perspektiv och för utvecklingen av EU:s mest avlägsna områden. Med tanke på de höga kostnaderna för infrastrukturinvesteringar är EU:s transportstöd också viktigt för medlemsländernas nationella program och projekt på transportområdet. Under år 2004 beslutade EU om nya riktlinjer för TEN-T. Riktlinjerna pekar ut ett trettiotal prioriterade projekt som kommissionen och medlemsländerna ska satsa sina resurser på, för att arbetet ska kunna bli klart till år 2020. Två av projekten berör direkt Sverige; den s.k. nordiska triangeln som omfattar delar av det svenska väg- och järnvägsnätet samt sjömotorvägar i Östersjön.

Under antagandet av de nya riktlinjerna för TEN-T betonade den svenska regeringen behovet av budgetrestriktivitet. EU ska prioritera ett begränsat antal projekt och berörda medlemsländer ska tydligt åta sig att genomföra de prioriterade projekten inom en angiven tid. Regeringen välkomnade att Nordiska triangeln och Sjömotorvägar i Östersjön fanns med bland de prioriterade projekten.

Enligt Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet är transportpolitiken ett av Sveriges viktigaste områden. Snabba, tunga och säkra transporter är viktiga för förädlingsindustrin och turistnäringen. De geografiska avstånden inom Sverige och till utlandet ställer särskilda transportpolitiska krav. Ett väl underhållet transportsystem är därför en grundläggande förutsättning för näringslivets och regionernas utveckling. En nära samordning mellan regionalpolitik och transportpolitik är därför en nödvändighet ur ett kommunalt perspektiv, vilket särskilt understryks av det svenska medlemskapet i EU. Från kommunalt håll vill man se en bättre statlig sektorsamordning mellan transportpolitik och regionalpolitik.

Enligt förbundens uppfattning är utvecklingen av de transeuropeiska nätverken en viktig del i svensk transport- och näringspolitik. Utvecklingen av den inre marknaden och utbyggnaden av vägar, järnvägar och farleder i sammanhängande nät kommer att vara av stor betydelse för näringslivet. Sverige måste ta sin del av detta ansvar och samtidigt utnyttja våra möjligheter till ökad konkurrenskraft. Det finns t.ex. behov av att statliga myndigheter (bl.a. Vägverket) i större utsträckning redovisar hur man avser tillvarata svenska intressen i tillskapandet av den nordiska triangeln.

11 EU-samarbetets struktur och former

Kommissionen har inom ramen för sitt arbete med att förnya EU:s styrelseformer tagit flera initiativ som direkt eller indirekt tar sikte på den regionala och lokala nivåns deltagande EU-samarbetet. Ett initiativ är s.k. trepartsavtal mellan kommissionen, ett medlemsland och regionala/lokala myndigheter. I juni år 2004 enades EU:s medlemsländer om ett nytt fördrag om att upprätta en konstitution för EU. Det nya fördraget befäster till stor del gällande EU-samarbete men innehåller också flera materiella förändringar. En del av dessa är betydelsefulla ur ett regionalt och lokalt perspektiv.

11.1 EU:s styrelseformer och nya fördrag

År 2000 presenterade kommissionen ett strategiskt mål om att öka medborgarnas förtroende för EU-samarbetet och fördjupa demokratin inom EU. Utifrån detta mål påbörjade kommissionen ett projekt med att förnya EU:s styrelseformer, det s.k. Governanceprojektet¹¹⁰. Projektet resulterade i att kommissionen år 2001 lade fram en vitbok som pekar ut att det demokratiska inslaget i EU ska säkras genom effektivisering av, ökat deltagande i och ökad öppenhet i EU:s aktiviteter.¹¹¹ Efter att ha genomfört en omfattande konsultationsprocess om vitboken har kommissionen presenterat flera meddelanden som till viss del konkretiserar vitbokens övergripande slutsatser och resonemang. Vissa av meddelandena fokuserar uttryckligen på den regionala och lokala nivåns roll i EU-samarbetet, medan andra meddelanden har en mer indirekt betydelse för regionala och lokala (offentliga) organ.

Det europeiska konventet presenterade i juni år 2003 ett förslag till konstitution för EU. Konventets förslag utgjorde underlag för den efterföljande regeringskonferensens arbete med att ta fram ett fördrag om upprättande av en konstitution för EU. Medlemsstaternas stats- och regeringschefer enades vid Europeiska rådets möte i juni år 2004 om utformningen av det nya fördraget.¹¹²

¹¹⁰ Enligt kommissionen rör EU:s styrelseformer (European Governance) "...the rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence."

¹¹¹ KOM (2001) 428, Styrelseformerna i EU – Vitbok.

¹¹² Det konstitutionella fördraget träder ikraft den 1 november 2006, under förutsättning att samtliga medlemsländer då har ratificerat fördraget.

11.2 Den regionala och lokala dimensionen i EU:s styrelseformer

11.2.1 Trepartsavtal – ett nytt genomförandeinstrument

I vitboken om EU:s styrelseformer presenterade kommissionen ett principförslag till trepartsavtal mellan kommissionen, ett medlemsland och regionala eller lokala myndigheter i det berörda landet. Det främsta motivet till trepartsavtal är att öka hänsynstagandet till lokala förhållanden igenomförandet av EU:s lagstiftning. Kommissionen gör, i ett meddelande från år 2002, en åtskillnad mellan dels icke-juridiskt bindande *trepartsöverenskommelser*, som ska kunna ingås utan att detta anges i gemenskapslagstiftningen, dels juridisk bindande *trepartsavtal*, vilka ska kunna slutas som en direkt tillämpning av EU:s sekundärrätt. Under år 2003 deltog vissa svenska kommuner i den europeiska intressesammanslutningen Eurocities arbete med att ta fram utkast till konkreta trepartsöverenskommelser.¹¹³ Kommissionen har därefter valt ut tre städer eller regioner i Storbritannien, Frankrike och Italien med vilka den avser påbörja en försöksverksamhet med trepartsöverenskommelser. I oktober år 2004 ingicks den första trepartsöverenskommelsen mellan kommissionen, den italienska regeringen och den italienska regionen Lombardiet.

11.2.2 Avvaktande svensk hållning till trepartsavtal

Från svenskt kommunalt håll togs kommissionens vitbok om EU:s styrelseformer emot på ett i huvudsak positivt sätt. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet pekade i ett gemensamt yttrande på att ingen samhällsnivå i EU förfogar i dag ensam över alla lösningar i en fråga. Det som beslutas av EU och medlemsländerna ska ofta genomföras på lokal eller regional nivå och accepteras av medborgarna. Om någon av länkarna brister blir resultatet dåligt för EU som helhet. Förbunden såg en flernivåstyrning växa fram inom EU som omfattar bl.a. en övergång från hierarkisk ledning till samarbete i nätverk. Detta ställer krav på tydlighet i ansvarsfördelning, öppenhet och transparens.

I fråga om trepartsavtal mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala eller lokala myndigheter intog förbunden en mer avvaktade hållning. Förbunden bedömde att kommissionens förslag till trepartsavtal var intressant eftersom syftet är att öka den centrala och regionala nivåns delaktighet och inflytande över genomförandet av EU:s beslut. Kommissionens förslag var emellertid ofullständigt utformat och måste utvecklas och preciseras innan det var möjligt att ta ställning till, ansåg förbunden.

¹¹³ Stockholms stads utkast till trepartsöverenskommelse rör vissa miljö kvalitetsmål medan Malmö stads och Region Skånes utkast rör frågor om kollektivtrafik.

Inför utformningen av EU:s framtida sammanhållningspolitik har dock förbunden redovisat en mer positiv syn på trepartsavtal. Förbunden menar att trepartsavtal kan vara ett sätt att säkra ett fungerande samspel mellan regionalpolitiken på gemenskapsnivå, nationell och regional nivå. Det finns från lokal och regional nivå ett stort intresse för att ta ett ansvar och därigenom också få en direkt och stark påverkan på strukturfondernas genomförande. Enligt förbunden finns det därför ett regionalt intresse för möjligheten att direkt kunna sluta avtal med kommissionen med eller utan medlemslandets medverkan. Införandet av ett trepartsavtal måste dock föregås av diskussioner om vinster och nackdelar med ett sådant system. Förbunden menar att effektivt fungerande administrativa och politiska nivåer och system är en inte oväsentlig tillväxt- och utvecklingsfaktor.

Regeringen uttryckte en allmän reservation angående trepartsavtal i sitt yttrande över vitboken om EU:s framtida styrelseskick. Regeringen menade att kommissionens förslag borde utvecklas med avseende på hur avtalen kan kontrolleras och sanktioneras. Fördelarna jämfört med rådande situation borde också tydliggöras och risken för ökad byråkrati i samband med genomförandet påpekades.

Statskontoret har tidigare utrett vad en användning av trepartsavtal för att genomföra EU:s direktiv innebär ur ett svenskt statligt perspektiv.¹¹⁴ En central fråga, för att bedöma mervärdet av att ingå trepartsavtal, är avvägningen mellan likformighet och variation i kommunala verksamheter. Det svenska lokala självstyret medför att en viss kommunal verksamhet kan variera i omfattning och kvalitet mellan olika kommuner. Staten har i viss utsträckning ansvar för att ange inom vilka ramar som kommunala verksamheter bör variera. Statskontoret konstaterade även att det finns en ganska bred uppslutning inom EU kring behovet av ökad flexibilitet i genomförandet av gemenskapslagstiftningen. Statskontoret pekade bl.a. på att det är medlemsländerna som ansvarar för att införa och tillämpa EU:s lagstiftning på nationell nivå. En användning av trepartsavtal får inte åsidosätta eller försvåra möjligheterna att ta detta ansvar. Trepartsavtal syftar inte till att ändra fördelningen av beslutande eller verkställande befogenheter mellan den nationella, regionala och lokala nivån. En användning av trepartsavtal kan dock möjliggöra att regionala och lokala organ bättre bidrar med kunskap om lokala variationer. Trepartsavtal bör endast användas när särskilt hänsynstagande till lokala variationer behöver göras. Trepartsavtal måste därför betraktas som ett möjligt undantag och inte som ett regelmässigt instrument i genomförandet av EU:s lagstiftning.

¹¹⁴ Statskontoret 2003:13 (EU:s nya förvaltningsorgan och trepartsavtal) och Statskontoret 2003:29 (Förvaltningssamverkan inom EU).

11.2.3 Kommissionens övriga insatser

I vitboken om EU:s styrelseformer underströk kommissionen också behovet av hänsynstagande till regionala och lokala förhållanden vid utformningen av EU:s åtgärder. Kommissionen åtog sig därför att börja föra en mer systematisk dialog med sammanslutningar bestående av företrädare för regionala och lokala myndigheter, utan att medlemsländernas konstitutionella bestämmelser och administrativa strukturer sätts åt sidan. Kommissionen har där- efter redovisat minimistandarder för sina allmänna samrådsförfaranden respektive vissa principer som bör gälla för regelmässiga konsultationer med företrädare för regionala och lokala myndigheter.

Kommissionen konstaterade även i vitboken att EU:s politik och lagstiftning blivit alltmer komplicerad och i många fall onödigt detaljerad. Enligt kommissionen måste unionen därför vidta olika åtgärder som kan förbättra EU-lagstiftningens kvalitet och öka dess genomslagskraft. I enlighet med detta har kommissionen presenterat en handlingsplan för att förbättra antagandet av och kvaliteten på EU-lagstiftningen. I planen ingår bland annat att kommissionen har iscensatt en ny metod för konsekvensanalyser av större lagstiftningsförslag. Kommissionen har även redovisat åtgärder som ska förstärka övervakningen av EU-lagstiftningens genomförande och tillämpning.

Under Prodi-kommissionen har projektet med att förnya EU:s styrelseformer letts och samordnats av kommissionens generalsekretariat. I vilka former den nya Barroso-kommissionen avser att fortsätta projektet är ännu oklart. Det nederländska EU-ordförandeskapet anordnade i december år 2004 ett högnivåmöte om "Governance and the EU, the role of the EU, Member States and local/regional authorities". Enligt ordförandeskapet är mötet ett startskott för att upprätta ett informellt nätverk och årliga möten mellan medlemsstaterna om Governance-relaterade frågor.

11.3 Den regionala och lokala dimensionen i EU:s nya fördrag

11.3.1 Fördragets slutliga utformning

Det nya fördraget om upprättande av en konstitution för EU innehåller flera bestämmelser som förtydligar befintliga fördragsgrunder och/eller kodifierar rådande praxis i EU-samarbetet. På flera punkter innebär det nya fördraget emellertid även materiella förändringar av det befintliga fördraget. Nedan belyses i korthet vissa delar av det nya fördraget som är betydelsefulla ur ett regionalt och lokalt perspektiv.

I det konstitutionella fördraget skrivs EG-domstolens etablerade praxis om unionsrättens företräde in. På samma gång betonar fördraget att EU ska respektera medlemsländernas nationella identitet som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Det regionala och lokala självstyret lyfts särskilt fram.

Det nya fördraget delar in EU:s befogenheter i tre kategorier. På områden där EU har exklusiv befogenhet får endast unionen anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstaterna endast får lagstifta efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra akter som har antagits av unionen.¹¹⁵ På områdena med delad befogenhet har både EU och medlemsländerna kompetens att lagstifta och anta rättsligt bindande akter. Medlemsländerna utövar sin befogenhet i den mån som unionen inte utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den.¹¹⁶ På områdena för stödjande åtgärder har EU befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas åtgärder, utan att för den skull ersätta medlemsländernas befogenheter på dessa områden. EU:s åtgärder får inte heller innebära harmonisering av medlemsländernas lagstiftning. I det nya fördraget skapas det för första gången rättsliga grunder för EU-åtgärder på områdena för räddningstjänst (skydd och beredskap) och för administrativt samarbete för att genomföra EU:s lagstiftning.¹¹⁷

I likhet med det gällande fördraget ska subsidiaritetsprincipen enligt det nya fördraget tillämpas på områdena för delad befogenhet mellan EU och medlemsländerna. I ett protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen slås det dock fast att kommissionen ska hålla ett omfattande samråd innan den föreslår en europeisk lagstiftningsakt. Vid sådana samråd ska den regionala och lokala dimensionen av de planerade åtgärderna särskilt beaktas.

Det nya fördraget innehåller ingen allmän reglering om den öppna samordningsmetoden. I stället har samordningsmetoder, som påminner om den öppna samordningsmetoden, fördragsfästs inom vissa politikområden.¹¹⁸ Därigenom tydliggörs samordningsmetoden som ett viktigt instrument för EU:s arbete.

¹¹⁵ Områdena för EU:s exklusiva befogenhet är tullunionen, fastställandet av nödvändiga konkurrensregler för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken samt den gemensamma handelspolitiken.

¹¹⁶ Huvudområdena för delad befogenhet är inre marknaden, socialpolitik (vissa frågor), ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och fiske (med vissa undantag), miljö, konsumentskydd, transport, transeuropeiska nät, energi, området med frihet, säkerhet och rättvisa samt folkhälsa (vissa frågor).

¹¹⁷ Övriga områden för stödjande åtgärder är skydd och förbättring av människors hälsa, industri, kultur, turism samt utbildning, ungdom, idrott och yrkesutbildning.

¹¹⁸ Socialpolitik; forskning, teknisk utveckling och rymden; folkhälsa; samt industri.

De nuvarande målen för ekonomisk och social sammanhållning kompletteras i det nya fördraget av territoriell sammanhållning. Den rapport som kommissionen ska lägga fram vart tredje år ska, förutom ekonomisk och social sammanhållning, omfatta de framsteg som gjorts för att uppnå territoriell sammanhållning.

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om Regionkommittén motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. En förändring är dock att kommittén även ska bistå Europaparlamentet. I dag bistår kommittén endast ministerrådet och kommissionen. Regionkommittén blir även behörig att väcka talan vid EG-domstolen i frågor som rör sådan lagstiftning som, enligt det konstitutionella fördraget, inte kan antas utan att kommittén har hörts.

11.3.2 Svenska synpunkter på Europeiska konventets förslag

I april år 2003 gjorde Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet ett gemensamt yttrande över det Europeiska konventets förslag till konstitution för EU. I oktober år 2003 redovisade regeringen sina utgångspunkter inför regeringskonferensens ställningstagande till konventets förslag till nytt konstitutionellt fördrag. Nedan redovisas vissa av de synpunkter som förbunden respektive regeringen fört fram.

I sitt yttrande pekade förbunden på att en stor del av verksamheten i kommuner och landsting påverkas direkt eller indirekt av beslut som fattas av EU. Förbunden har länge krävt att principerna i Europakonventionen om kommunal självstyrelse ska erkännas i EU:s fördragstext. Ett erkännande av den lokala och regionala självstyrelsen sker i konventets förslag till konstitution, bl.a. genom formuleringar om att unionen ska respektera, inte bara medlemsstaternas nationella identitet, utan även den regionala och lokala identiteten. Konventets förslag ger också EU-medborgarna, genom stadgan om grundläggande rättigheter i konstitutionen, ett stöd för sina friheter och rättigheter i fråga om bl.a. social trygghet, allmännyttiga tjänster och arbetsrättsliga frågor. Förbunden ställde sig positiva till innehållet, men påpekade samtidigt att förutsättningarna för det juridiska ansvarsutkrävandet måste tydliggöras. Risken är annars att det är EU som utlovar rättigheter, medan det är Sverige – i praktiken kommuner och landsting – som både ska leverera och betala.

I fråga om EU:s värden och mål anser regeringen att konventets förslag sammantaget innebär en rad förbättringar jämfört med nuvarande fördrag. Enligt regeringen innebär konventets förslag också att stadgan om de grundläggande rättigheterna omvandlas från ett politiskt dokument till fördragstext. Regeringen välkomnar också konventets förslag att unionen ska ansöka

om anslutning till Europakonventionen. Införlivandet av stadgan i det konstitutionella fördraget och unionens anslutning till Europakonventionen säkerställer tillsammans att unionen fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna.

Enligt konventets förslag om unionens befogenheter har unionen utöver exklusiva och delade befogenheter även rätt att vidta s.k. stödjande och samordnande åtgärder. I konventets närmare definition av dessa befogenheter spelar den öppna samordningsmetoden en viktig roll. Denna metod har på senare år fått ökad betydelse för kommunala kärnområden som hälsa, välfärd och skola. Förbunden framhöll vikten av att unionen noga följer den princip om subsidiaritet som slås fast i konventets förslag. Enligt förbunden kräver metoden en väl fungerande nationell konsultationsprocess och den öppna samordningen får inte innebära någon kompetensöverföring till unionen.

Enligt regeringen så utvecklar konventet de grundläggande principer som styr befogenhetsfördelningen på ett sätt som nära ansluter till det som redan gäller i dag. Regeringen välkomnar att konventet presenterar dessa principer på ett mer enhetligt sätt. Konventets förslag visar att det är möjligt att på ett klarare sätt än i dag slå fast de grundläggande principer som gäller för unionens befogenheter. Enligt regeringen blir därmed behörighetsfördelningen inom unionen mer överskådlig och ansvarsutkrävandet kan underlättas.

Förbunden välkomnade även konventets förslag att Regionkommittén ska kunna väcka talan inför EG-domstolen när det gäller rättsakter som enligt konstitutionen inte kan antas utan att kommittén har hörts.

12 Den samlade bilden

EU-samarbetet har utvecklats till att omfatta stora delar av kommunernas och landstingens verksamheter. Främst påverkar EU den svenska kommunala nivån genom lagstiftning som förbjuder nationella lagar och administrativa insatser som strider mot den inre marknadens principer samt genom lagstiftning som fastställer legala skyldigheter för medlemsstaterna. Förutom EU:s lagstiftning påverkas kommuner och landsting även av det arbete som bedrivs inom ramen för EU:s stödprogram och den öppna samordningsmetoden.

EU-samarbetets effekter förändrar förutsättningarna för den kommunala nivåns huvuduppgifter i fråga om tillsyn och kontroll, samhällsplanering och kommunal basservice, produktion av välfärdstjänster, regional och lokal utveckling samt för deras arbetsgivarroll.

Framväxten av nya metoder för att genomföra lagstiftning och den inre marknadens fortsatta utsträckning till nationella välfärdsområden är två drivkrafter i EU-samarbetet som är av framtida betydelse för kommuner och landsting.

12.1 EU påverkar alltmer, men inte allt

Inför det svenska inträdet i EU gjordes bedömningen att den svenska kommunala nivån endast i begränsad utsträckning skulle påverkas av EU-samarbetet. Efter tio år av svenskt EU-medlemskap gäller en sådan bedömning inte längre. Utvecklingen av EU:s inre marknad har påverkat kommuner och landsting på ett sätt som inte fullt ut kunde förutses före medlemskapet. EU har även fördjupat samarbetet på andra områden och nya samarbetsområden har tillkommit, vilket ytterligare har påverkat den kommunala nivån. Påverkan sker också genom att EU börjat använda nya samarbetsformer. Under de senaste åren har den öppna samordningsmetoden kommit att spela en allt viktigare roll inom vissa samarbetsområden.

EU-samarbetet har således utvecklats till att omfatta stora delar det kommunala samhällsuppdraget. Vår kartläggning visar därför föga överraskande att många av EU:s samarbetsområden i dag påverkar eller kan komma att påverka de verksamheter som bedrivs av svenska kommuner och landsting. EU påverkar därmed förutsättningarna för svenska kommuner och landsting i deras egenskaper av tillsynsutövare, välfärdsproducent, samhällsbyggare, regional/lokal utvecklare och arbetsgivare.

Men alla förändrade verksamhetsbetingelser på kommunal nivå beror inte på EU-samarbetet. Ibland är EU:s åtgärder endast en av flera bidragande orsaker till att kommunala verksamheter förändras. Ett tydligt exempel på detta är den svenska lagen om offentlig upphandling (LOU) som har en stor

inverkan på kommunernas och landstingens verksamheter. LOU bygger visserligen på EU:s upphandlingsdirektiv, men innehåller också mer långtgående och strängare regler om tröskelvärden för upphandling än vad bakomliggande EU-regler gör.

12.2 EU påverkar på olika sätt

Vår kartläggning visar även att EU:s samarbetsområden påverkar den svenska kommunala nivån på flera olika sätt. I vissa fall rör det sig om direkt sektorspecifika följder av lagstiftning, medan det i andra fall är frågan om lagstiftningsåtgärder som får horisontella, sektorsövergripande effekter. De svenska kommunerna påverkas också på ett indirekt och ofta informellt sätt av det arbete som bedrivs inom ramen för EU:s öppna samordningsmetod och EU:s olika stödprogram.

EU:s effekter på svenska kommuner och landsting kan delas in i en rättslig påverkan respektive en påverkan av politisk-kulturell karaktär.

12.2.1 EU:s rättsliga påverkan

EU påverkar framför allt svenska kommuner och landsting genom sina lagstiftningsåtgärder. Denna legala påverkan sker på två huvudsakliga sätt. I många fall siktar EU:s lagstiftning på att integrera medlemsländernas ekonomier i en gemensam marknad genom att avskaffa nationella hinder för en fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. EU:s inre marknads-lagstiftning är inriktad på att avreglera och konkurrensutsätta nationella verksamheter och *förbjuder nationella lagar och förvaltningsåtgärder* som står i konflikt med den inre marknadens principer. Vår kartläggning visar att EU:s upphandlingsdirektiv har en särskilt viktig funktion i detta avseende. EU:s inre marknads-lagstiftning utsträcks genom EG-domstolens domar också till områden som i huvudsak tillhör medlemsstaternas lagstiftningskompetens. Därmed påverkas svenska kommuner och landsting som bedriver olika verksamheter på dessa områden.

I andra fall är EU:s regelverk inriktad på att i olika grad samordna medlemsstaternas lagar och åtgärder, ofta i syfte att värna olika sociala eller miljöpolitiska värden och mål. Denna typ av EU-bestämmelser fastställer *legala skyldigheter för medlemsstaterna* i form av bindande gränsvärden och skydds nivåer samt krav på provtagningar och uppgiftslämnande. Genom att skyldigheterna ofta införs på kommunala ansvarsområden medför de långtgående förpliktelser för svenska kommuner. Vår kartläggning visar att kommissionens övervakning av den regionala och lokala tillämpningen av EU:s regelverk och EG-domstolens domar ytterligare förstärker den rättsliga formen av påverkan på den svenska kommunala nivån.

12.2.2 EU:s politisk-kulturella påverkan

Vid sidan om EU:s lagstiftningsåtgärder är den svenska kommunala nivån även föremål för en EU-påverkan av politisk-kulturell karaktär. Detta sker framför allt inom ramen för kommunernas deltagande i EU:s olika ekonomiska *stödprogram*. Utan att underskatta betydelsen av utbetalade ekonomiska medel så spelar också det kommunala deltagandet i olika arbetsgrupper och kommittéer som är knutna till stödprogrammen en viktig roll i sig. Genom detta deltagande får kommunala företrädare erfarenhet av och ökad kunskap om nya arbetsmetoder och partner, t.ex. andra kommuner och näringslivet. Deltagandet i EU:s stödprogram har därigenom kommit att fungera som en katalysator och inspirationskälla för olika lokala initiativ och samverksprojekt mellan kommuner.

Det sker även en politisk-kulturell påverkan som en följd av det arbete som bedrivs inom *den öppna samordningsmetoden* och liknande frivilligt systematisk samarbete. När kommuner i olika länder lär av varandra genom erfarenhetsutbyte och genom att ta del av goda exempel (*best practice*) så kan detta ha en likriktande effekt. Inom öppna samordningsmetoden jämförs också hur länderna presterar inom ett område. Genom indikatorer för till exempel åtgärder för ungdomsarbetslösa och antalet vårdplatser kan olika länder jämföras. Men indikatorerna kan också bli styrande. Berörda aktörer, till exempel ett landsting, kan välja att satsa på ett område där det finns indikatorer i stället för att satsa på andra områden som saknar indikatorer men där ett lika gott resultat kunde nås. På det sättet kan indikatorerna bli mer bindande än avsett.

12.3 Ändrade förutsättningar för kommuner och landsting

De rättsliga och politisk-kulturella effekterna av EU-samarbetet förändrar i betydande utsträckning förutsättningarna för kommunernas och landstingens huvuduppgifter i fråga om tillsynsutövning, produktion av välfärdstjänster, samhällsplanering och kommunal basservice samt regional/lokal utveckling. Detta gäller även för deras arbetsgivarroll.

12.3.1 Den kommunala tillsynen och kontrollen – en länk i EU:s förvaltningskedja

Det är den svenska regeringen som ansvarar för Sveriges medverkan i EU-samarbetet. I det svenska genomförandet av EU:s lagstiftning på miljö-, livsmedels- och djurskyddsområdena ingår kommunernas åligganden att bedriva tillsyn och kontroll på berörda områden. Det är därför kommunerna som får svara för att EU-lagstiftningen efterlevs på ett korrekt och effektivt

sätt på den svenska lokala nivån. Kommunernas EU-relaterade tillsynsarbete kan därmed sägas utgöra den sista länken i EU:s förvaltningskedja.

För att EU:s lagstiftning ska genomföras och tillämpas på ett enhetligt sätt av alla medlemsländer utformar EU ofta detaljerade krav på bl.a. inspektioner, provtagningar och rapporteringar. Från kommunalt håll upplever man att EU:s krav ofta är för krångligt utformade och att de leder till att kommunerna får utökade arbetsuppgifter inom ramen för sina åligganden som inte är finansierade. Ibland uppfattas EU:s bestämmelser som irrelevanta eller ineffektiva eftersom de inte har utformats med hänsyn till de förhållanden som råder på lokal nivå.

Kommunernas EU-relaterade tillsynsarbete är föremål för kommissionens uppföljning och övervakning. Kommissionen har vid flera tillfällen konstaterat att det finns brister i den kommunala tillsynen och att Sverige därmed inte fullgör sina förpliktelser gentemot EU. Kommissionen har också drivit enstaka fall av svenska, kommunala överträdelse av EG-rätten till EG-domstolen, vilken också har fällt Sverige. I vissa fall har även ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter och kommunerna bedömts vara dåligt anpassad för att kunna tillgodose de tillsynskrav som ställs i EU:s regelverk. Detta har lett till behov av ett starkare statlig grepp över den EU-relaterade kommunala tillsynen, vilket bl.a. har yttrat sig i en proposition från regeringen om att statliga myndigheter ska kunna ta över tillsynsuppgifter från kommuner som inte uppfyller sina skyldigheter.

12.3.2 EU miljöanpassar och vill konkurrensutsätta den kommunala samhällsbyggarrollen

Kommunerna har en samhällsbyggande roll genom att de svarar för den lokala samhällsplaneringen och att de erbjuder medborgarna olika slags bas-service och infrastruktur. Bland annat anger plan- och bygglagen att det är en kommunal angeläget att planlägga användningen av mark och vatten. Enligt lagen om allmänna VA-anläggningar ska kommunerna, under vissa villkor, se till att allmän vatten- och avloppsanläggning för bebyggelse kommer till stånd. De flesta svenska kommuner både äger och driver VA-anläggningarna och endast ett mindre antal kommuner har tecknat driftavtal med privata bolag.

Den kommunala samhällsbyggarrollen har i vissa avseenden hamnat på EU:s bord. EU har antagit direktiv som ställer krav på att den kommunala planeringsprocessen i högre grad måste integrera miljöbedömningar i planer och program för fysisk planering och avfallshantering. Från kommunalt håll hävdas att EU:s krav får en stor inverkan på effektiviteten i den kommunala planeringsprocessen. Kommissionen går nu vidare med en kommande strategi till hållbar utveckling av stadsmiljö. Kommissionen vill bl.a. att EU

vidtar lagstiftningsåtgärder om särskilda miljöledningsplaner och miljöledningssystem som skulle beröra flera svenska större städer (kommuner).

Den kommunala samhällsbyggarrollen kan även komma att påverkas av kommissionens planer på att öppna marknaden inom fler samhällssektorer, särskilt i fråga om VA-sektorn. I sin senaste strategi för den inre marknaden påpekar kommissionen att den har en neutral hållning till äganderätten över vatten och vattentjänster. Kommissionen kommer dock att se över den rättsliga och administrativa situationen inom VA-sektorn och särskilt analysera konkurrensaspekterna. Utifrån denna översyn kommer kommissionen att överväga behovet av olika gemenskapsåtgärder, inklusive eventuell lagstiftning. VA-sektorn berörs även av kommissionens förslag till nytt tjänstedirektiv, eftersom avloppstjänster omfattas av hela förslaget och vattenförsörjningen kan beröras av bestämmelserna som främjar den fria etableringsrätten.

12.3.3 Indirekt påverkan och frivillig samordning av kommunala välfärdstjänster

Hälso- och sjukvården och socialtjänsten hör till kommunernas och landstingens *välfärdsproducerande uppgifter*. Dessa uppgifter ingår i allt väsentligt inte i EU:s kompetens utan är i huvudsak nationella frågor.¹¹⁹ EU:s lagstiftning för att underlätta fri rörlighet för varor, personer och tjänster har ändå kommit att få allt större betydelse för kommunala välfärdsuppgifter. Ofta rör det sig om en potentiell påverkan genom att genom att EU:s inre marknadsregler öppnar upp det nationella regelverket. Hur stor den reella påverkan blir beror dock på andra omständigheter på aktuella områden. Dessutom har EG-domstolen genom en rad domslut kommit att spela en viktig roll med att utsträcka EU:s inre marknadsregler till områden där svenska kommuner och landsting är skyldiga att tillhandahålla välfärdstjänster.¹²⁰

Ett exempel på hur fri rörlighet för varor påverkar den svenska kommunala nivån är EU:s centrala och decentraliserade procedurer för att godkänna läkemedel som har bidragit till att fler läkemedel kommer ut marknaden. EU:s godkännandeprocédurer bidrar därför till att landstingens kostnader för läkemedel ökar. Ett annat exempel är att EU:s upphandlingsregler bl.a. inte tillåter lokalt hänsynstagande vid kommunal upphandling och kommuner

¹¹⁹ Enligt fördraget ska EU fullt ut respektera medlemsländernas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Inom folkhälsoområdet har EU en rätt att agera, men åtgärderna får bara komplettera den nationella politiken.

¹²⁰ Bl.a. har domstolen i Müller-Fauré-domen slagit fast att EG-rätten inte tillåter att förhandstillstånd ska krävas för öppen vård.

inte får direktupphandla köp av kommunala bolag eller av avknoppad verksamhet.

Svenska kommuner och landsting påverkas också av EU:s lagstiftning för fri rörlighet för personer. Hälso- och sjukvårdspersonal har enligt fördraget rätt att praktisera och arbeta i andra EU-länder. För att främja sådan personalrörlighet har EU antagit direktiv om ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis. För landsting och kommuner utgör detta både ett hot och en möjlighet. Det finns en risk för att det kan uppstå brist på olika personalkategorier i svenska kommuner och landsting om svensk vårdpersonal rekryteras till andra EU-länder. Motsatt kan brist på svensk vårdpersonal minskas genom att kommuner och landsting rekryterar personal från andra länder. Ett annat exempel är EU:s förordning om samordning av nationella sociala trygghetssystem som bl.a. reglerar vilket land som ska stå för arbetstagares vårdkostnader. Detta har inneburit att landstingen tillämpar nya rutiner vid gränsöverskridande vård. Den fria rörligheten för personer har också medfört att regeringen har tillsatt en utredare för undersöka möjligheterna att begränsa rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för medborgare från annat EU-land.

Även kommissionens förslag till tjänstedirektiv för att uppnå en större rörlighet för tjänster är betydelsefullt ur ett svenskt kommunalt perspektiv. Enligt direktivförslaget har en tjänstemottagare rätt till ersättning för kostnader för öppen hälso- och sjukvård. Sådan vård som erbjuds i annan medlemsstat ska ersättas i enlighet med EG-domstolens praxis och gällande EU-förordning. Direktivets bestämmelser och den EG-rättspraxis om ersättning som utvecklats på hälso- och sjukvårdsområdet kan genom EG-domstolen framtida uttolkningar komma att överföras till det sociala omsorgsområdet. Det skulle i så fall innebära att svenska kommuner kan få betala ersättning för t.ex. äldreomsorg som utförs utomlands om mottagaren är berättigad till ersättning i Sverige.

Under senare år har den öppna samordningsmetoden dykt upp som en sammanfattande beteckning för det arbete som EU bedriver på områden där unionen inte har någon fördragsrättslig kompetens att agera. Man kan skilja mellan de områden där öppna samordningsmetoden är den huvudsakliga arbetsmetoden och de områden där det finns en ambition att använda öppna samordningsmetoden men där den ännu är i sin linda eftersom nödvändiga verktyg inte är klara. Till den senare gruppen hör bland annat vårdområdet.¹²¹ Den öppna samordningsmetoden uppfattas från kommunalt håll i viss mån påverka kommuner och landsting på vårdområdet och det sociala området. Det är dock svårt att klarlägga hur omfattande denna påverkan är

¹²¹ Claudio M. Radaelli. The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? 2003:1, Sieps.

och på vilket sätt påverkan sker. Det finns båda positiva och negativa kommunala erfarenheter av öppna samordningsmetoden. En fördel med metoden är att samarbete med andra länder ger nya infallsvinklar och nya lösningar på gamla problem. En nackdel är dock att alltför stor fokus på kvantitativa indikatorer gör att metoden betonar kvantitet framför kvalitet. Det är troligt att påverkan från öppna samordningsmetoden kommer att bli tydligare i framtiden när den hunnit fungera en längre tid.

12.3.4 Arbetsgivarrollen påverkas av arbetstidsregler och fri rörlighet för arbetstagare

Kommunerna och landstingen är stora arbetsgivare. Tillsammans har de över en miljon anställda. Det regelverk som EU har i syfte att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare har gjort det lättare för landstingen att rekrytera personal. De olika regleringar som finns till skydd för arbetstagares hälsa och miljö och arbetstagares rättigheter måste förstås kommunerna och landstingen, liksom andra arbetsgivare, leva upp till. EU-lagstiftningen på detta område har vanligtvis formen av minimidirektiv som tillåter strängare lagstiftning på nationell nivå. EG-domstolens domar påverkar även inom detta område. Arbetsgivarrollen ger också kommuner och landsting en möjlighet att påverka lagstiftningen genom den sociala dialogen.

EU:s regler om fri rörlighet för personer och ömsesidigt erkännande av examina har underlättat rekrytering av utländsk personal inom hälso- och sjukvårdsområdet, främst läkare och sjuksköterskor. År 2003 erhöll nästan sexhundra läkare från andra EU-länder svensk läkarlegitimation och bidrog till att minska bristen på läkare i vissa geografiska områden.

Det finns ett antal EU-direktiv inom arbetsmiljöområdet och arbetsrättens område som kommunerna och landstingen måste följa. Dessa direktiv har dock formen av minimidirektiv och när de införts i svensk lagstiftning är det inte alltid tydligt vad som är EU-påverkan och vad som är svensk påverkan. Sammantaget framstår det som att EU:s påverkan inom arbetsmiljöområdet inte är särdeles stor. Två direktiv som ökat kommunernas och landstingens lönekostnader är direktiven om deltidsarbete och visstidsanställning. Direktivens krav att tillfälliga anställningar och visstidsanställda ska ha rätt till samma löneförmåner som fast anställda har lett till att kommunerna och landstingen fått ändra sina avtal och att personalkostnaderna stigit.

Det finns även minimiregler för arbetstid. EG-domstolen har tolkat arbetstidsdirektivet så att även jourtid ska räknas som arbetstid, vilket innebär att fler läkare behöver anställas och att arbetsscheman för en halv miljon anställda inom vård och omsorg och räddningsverksamhet kan behöva läggas om. Arbetstidsdirektivet håller för närvarande på att förändras och vilka konsekvenserna blir av ändringen är för tidigt att säga.

12.3.5 EU förstärker regional och lokal utveckling men regelverken behöver ses över

Det ligger i de svenska kommunernas och landstingens intresse att deras regioner och närområden präglas av en stark ekonomisk tillväxt och en hög sysselsättning. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting vidta åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Vår kartläggning visar att förutsättningarna för kommunernas arbete med regional och lokal utveckling har förstärks till följd av deras medverkan i EU:s olika stödprogram (bl.a. strukturfonderna) och vänortssamarbete. I betydande grad handlar det självfallet om den direkta nyttan av utbetalade ekonomiska medel. Kommunala företrädare vittnar även om att kommunerna genom sitt deltagande i helt eller delvis EU-finansierade projekt har lärt sig nya arbetssätt och fått tillgång till nya nationella och transnationella nätverk. EU:s stödprogram och särskilt strukturfonderna är därför en indirekt och viktig pådrivande faktor för att den kommunala näringslivspolitikerna har blivit mer aktiv och innovativ. Från kommunalt håll menar att detta än så länge är den kanske viktigaste positiva effekten av EU-samarbetet för den svenska kommunala nivån.

EU:s stödprogram rymmer dock vissa problem för den regionala och lokala utvecklingen. Kommunala erfarenheter visar att administrationen av EU:s stödprogram präglas av ett tungrovt och tidsödande kontrollsystem. Det beror främst på att kommissionen, i egenskap av ansvarig för EU-budgetens genomförande, har anammat ett alltför kameralt synsätt för att säkerställa en god användning av medlen. Detta leder till svårhanterliga krav för lokala projektägare och riskerar att skapa obalans mellan långtgående kontrollkrav och effektiv resultatuppfyllelse.

I vissa avseenden begränsar EU:s regelverk kommunernas utrymme att vidta lokala utvecklingsinsatser. Regeringen har pekat på att kommunerna bedriver en ökande och angelägen internationell verksamhet, men som från kommunalrättsliga utgångspunkter också kan ifrågasättas. Enligt regeringen bör det undersökas om det bl.a. finns kompetensproblem i samband med det kommunala deltagandet i tillväxtavtalen och strukturfondsverksamheten.

12.4 Finansieringsprincipen ur ett EU-perspektiv

Sedan år 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och den kommunala sektorn. Utgångspunkten är att kommuner och landsting inte ska ges nya eller utökade obligatoriska uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om ett statligt beslut omfattas av principen sker den ekonomiska regleringen i regel genom att nivån på statsbidragen till kommunerna och landstingen förändras. Principen omfattar endast statliga beslut som enbart tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte direkt tar sikte på den kommunala sektorn men som ändå får indirekta ekonomiska effekter för den kommunala sektorn.

Statskontorets kartläggning redovisar ett antal exempel på att EU:s lagstiftning direkt och indirekt innebär fler arbetsuppgifter för kommuner. Det har inte ingått i kartläggningen att undersöka i vilken utsträckning som kommunernas utökade EU-relaterade arbetsuppgifter faktiskt har reglerats ekonomiskt genom en förändring av nivån på det generella statsbidraget. I kartlägningsarbetet har det dock framkommit att det finns vissa oklarheter om finansieringsprincipens innebörd och tillämpning i fråga om olika EU-rättsakter.

Generellt gäller att statliga beslut om åtgärder som är föranledda av EU:s legala krav måste direkt ta sikte på den kommunala verksamheten för att omfattas av finansieringsprincipen. EU:s direktiv måste införlivas i svensk rättsordning, vilket förutsätter statliga beslut om åtgärder i form av nya eller ändrade bestämmelser i lag, regeringsförordning eller myndighetsföreskrift. Om dessa statliga beslut direkt innebär nya eller utökade uppgifter för kommuner torde finansieringsprincipen således vara tillämplig.

EU:s förordningar är däremot direkt tillämpliga på nationell nivå och får inte omsättas i nationella regler. Detta är en följd av att Sverige, liksom övriga medlemsländer, överlåtitt nationell beslutsbefogenhet till EU. På såväl statlig som kommunal sida har frågan uppkommit om bestämmelser i EU:s förordningar, som direkt innebär utökade arbetsuppgifter för kommuner, kan betraktas som (överlåtna) statliga beslut om åtgärder och därmed omfattas av finansieringsprincipen. Det finns därför skäl att närmare kartlägga i vilken omfattning EU:s förordningar har påverkat de kommunala verksamheterna.

12.5 En framåtblickande bedömning

12.5.1 Två drivkrafter i EU-samarbetet

Regeringens direktiv anger att Statskontoret ska en göra analys i syfte att identifiera olika tendenser i EU-samarbetet som kan få betydelse för den kommunala nivån. EU:s framtida påverkan på den svenska kommunala nivån är givetvis beroende av de politiska prioriteringar som kommissionen gör och redovisar i sina arbetsprogram och vitböcker. Detta ligger i sin tur till grund för de konkreta lagförslag kommissionen lägger fram på olika samarbetsområden. Även den fortsatta inriktningen för den öppna samordningsmetoden som medlemsländerna enas om är viktig för EU:s framtida påverkan för den svenska kommunala nivån.

Med dessa utgångspunkter vill vi särskilt peka på två drivkrafter i EU-samarbetet som kan vara av framtida betydelse ur ett svenskt kommunalt perspektiv. Den ena är att EU har börjat använda nya angreppssätt och metoder för att säkerställa att EU:s lagstiftning införs och tillämpas på ett effektivt sätt i en utvidgad union. Den andra drivkraften är att den inre marknaden kommer att fortsätta utsträckas till kompetensområden som hittills varit nationella och inom vilka kommuner och landsting bedriver omfattande verksamheter.

12.5.2 Nya metoder för att säkerställa efterlevnaden av EU:s regelverk

Inom EU-samarbetet är det medlemsländerna och deras myndigheter som ansvarar för att införa och tillämpa EU:s lagstiftning på nationell, regional och lokal nivå. Erfarenheter visar att nationella, regionala och lokala myndigheter dock inte alltid fullgör sitt genomförandansvar på ett enhetligt och effektivt sätt. Kommissionen inleder rättsliga överträdelseförfaranden mot medlemsländer som försummar sina skyldigheter. Det finns farhågor att utvidgningen av unionen till tjugofem medlemsländer ytterligare kommer att understryka verkställighetsproblemen inom EU.

Även om kommissionen har redovisat åtgärder som syftar till att förstärka övervakningen av hur det gemensamma regelverket genomförs och tillämpas, så kan det konstateras att både kommissionen och EG-domstolen har begränsade resurser för att komma till rätta med brister i genomförandet. Vid sidan av sina rättsliga kontrollmetoder kommer EU att tvingas söka nya, kompletterande sätt för att säkerställa en god efterlevnad av EU:s lagstiftning. Vår kartläggning visar att det redan i dag är på väg att utvecklas flera sådana nya metoder. Dessa metoder kan framöver komma att få direkt och indirekt betydelse för den svenska kommunala nivån.

En ny metod syftar till att skapa likformighet i genomförandet av EU-lagstiftningen genom att EU i allt högre grad reglerar hur medlemsstaterna ska organisera sitt genomförandearbete. Exempelvis fastställer EU:s nya ramdirektiv för vatten att den nationella vattenadministrationen ska delas in i vattendistrikt med underliggande avrinningsområden och en ansvarig vattenmyndighet ska utses för varje vattendistrikt. Ett annat exempel är EU:s nya kontrollförfordning för livsmedel som träder i kraft år 2006. Förfordningen anger att medlemsländernas livsmedelstillsyn ska organiseras och utföras enligt vissa fastställda verksamhetskriterier. Även om dessa förvaltningsregleringar från EU kan synas vara övergripande till sin karaktär så leder de till behov av anpassningar på den nationella nivån. Regeringen bedömer att den svenska livsmedelstillsynen behöver ses över med anledning av EU:s nya kontrollförfordning och har tillsatt en utredare med uppgift att föreslå ett nytt avgiftssystem för tillsynen.

Det finns även aktuella exempel på att EU i högre grad vill knyta medlemsländernas behöriga myndigheter närmare varandra och organisera dem i olika slags tillsyns nätverk. EU kontrollförfordning för livsmedel föreskriver ett administrativt stöd och samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Förslaget till tjänstedirektivet innehåller bestämmelser om ett tillsynssamarbete med vissa ömsesidiga skyldigheter för medlemsstaternas berörda myndigheter.

En ytterligare ny genomförandemetod är att EU genom trepartsavtal mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter vill kunna ta större hänsyn till lokala och regionala förutsättningar i genomförandet av EU-lagstiftningen. Trepartsavtal kan därmed sägas vara ett sätt att tillgodose behovet av asymmetriska genomförandelösningar. Vår kartläggning visar att det nu pågår en försöksverksamhet med trepartsöverenskommelser i flera andra medlemsländer och ett antal svenska kommuner har visat intresse för att ingå i detta arbete.

I framtiden kan dessutom EU, utifrån artikel III-285 i det nya konstitutionella fördraget, komma att börja använda nya stödjande och förebyggande åtgärder för att säkerställa EU-lagstiftningens efterlevnad. Artikel III-285 slår fast att medlemsländernas faktiska genomförande av unionsrätten är en gemensam angeläget. EU får därför stödja medlemsländernas administrativa förmåga att genomföra unionsrätten genom att ge stöd till utbildningsprogram och vidta åtgärder för att underlätta informations- och tjänstemannautbyte.

12.5.3 Den inre marknaden omfattar alltmer kommunal verksamhet

Vår kartläggning visar att EU:s lagstiftning för fri rörlighet för varor, personer och tjänster, ofta med hjälp av EG-domstolens uttolkningar, utsträcks till nationella kompetensområden eller till områden där EU delar kompetens med medlemsländerna. Detta påverkar eller kan komma att påverka kommunerna och landstingen, eftersom de på sådana områden är ålagda att tillhandahålla vissa välfärdstjänster till sina invånare.

Det finns flera skäl som talar för att den inre marknads utsträckning till i huvudsak nationella kompetensområden kommer att fortsätta under överskådlig framtid. Det mest uppenbara skälet är att den inre marknaden är EG-fördragets kanske mest centrala samarbetsområde. Kommissionens exklusiva förslagsrätt och EG-domstolens uttolkningar har skapat starka institutionella drivkrafter bakom arbetet med att fullborda den inre marknaden. Ett mer specifikt skäl är att kommissionen under senare år prioriterat sina inre marknadsinitiativ mot att öppna olika nationella tjänstemarknader. Två aktuella exempel är förslaget till nytt tjänstedirektiv samt vitboken om tjänster i allmänhetens intresse. Detta kan leda till att vissa kommunala välfärdsproducerade och samhällsbyggande verksamheter kommer att beröras, bl.a. den kommunala VA-sektorn och delar av hälso- och sjukvården.

Det bör dessutom uppmärksammas att fördraget om en ny konstitution för EU innehåller en rad samarbetsområden där EU har kompletterande eller stödjande kompetens. På vissa av dessa områden har kommunerna särskilda skyldigheter och uppgifter, t.ex. i fråga om räddningstjänst och utbildning. Kommissionen har redovisat sin syn på relationen mellan EU:s inre marknadslagstiftning och områden där EU:s åtgärder får komplettera men inte ersätta medlemsstaternas nationella politik. Kommissionen menar att EU:s åtgärder kan inverka på medlemsstaternas lagstiftningskompetens på kompletterade befogenhetsområden. En sådan påverkan är i så fall ett resultat av EU:s åtgärder för att undanröja hinder för den inre marknads grundläggande friheter. Enligt kommissionen innebär det dock inte att EU:s åtgärder eroderar nationell lagstiftningsmakt, utan att medlemsstaterna måste utöva sin kompetens i enlighet med målen för den inre marknaden, till vilken de själva har anslutit sig.¹²²

Även om fullbordandet av den inre marknaden och den ekonomiska integrationen utgör hörnpelare i EU-samarbetet, så präglas också samarbetet sedan flera år av en tilltagande social dimension. EU:s försök att skapa en gemensam social politik har dock begränsats till lagstiftning om miniminivåer på vissa områden och EU:s åtgärder kräver i huvudsak enhälliga

¹²² European Convent, Working group V. Working document 7; Note from the European Commission on the EU's complementary powers: scope and limits.

beslut av rådet (medlemsstaterna). För att bevara den nationella beslutanderätten och samtidigt kunna utveckla en gemensam politik i sociala frågor har EU:s medlemsstater under senare år börjat använda den öppna samordningsmetoden. Det beror i hög grad på att de nationella välfärdssystemen i många länder står inför stora utmaningar de närmast kommande åren i form av ökat vårdbehov för en åldrande befolkning. Av betydelse är också att välfärdssystemen markant skiljer sig åt mellan olika medlemsstater och det därför behövs mer än en lösning på nationell nivå. Detta talar för att den öppna samordningsmetoden kommer att intensifieras på områden där den används i dag och utsträcks till fler välfärdspolitiska områden. Vår kartläggning visar t.ex. att ett samarbete mellan medlemsstaterna som i vissa delar påminner om den öppna samordningsmetoden är under uppsegling på hälso- och sjukvårdsområdet.

Kommuner och landsting kan även komma att påverkas i andra avseenden. Ett samarbete i en öppen samordningsmetod kan visa sig vara otillräckligt för att möta de framtida utmaningar som de nationella hälso- och sjukvårdssystemen står inför. Det kan öka behovet av att EU antar en mer ”välfärdsanpassad” inre marknadslagstiftning som minimerar icke-önskvärda sociala och finansiella effekter på nationell nivå. På lång sikt kan det heller inte uteslutas att utvecklingen innebär att EU tilldelas lagstiftningskompetens i hälso- och sjukvårdsfrågor genom ändring av fördraget.

Uppdraget



Finansdepartementet

Till avd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum.....	29/10-04
Sign.....	[Signature]

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2004-10-28
Dnr. 2004/508-5

Regeringsbeslut 15
2004-10-14 Fi2004/4842
Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret om EU:s påverkan på kommuner och landsting

Bakgrund

Utvecklingen inom EU-arbetet

Sverige har varit medlemmar i Europeiska unionen i snart tio år. Under denna period har EU genomgått en avsevärd utveckling t.ex. när det gäller antalet medlemmar och inom EU:s olika sakområden.

EU har i stort sett inte någon kompetens att harmonisera föreskrifter på de områden som kommunerna och landstingen ansvarar för, t.ex. skola, vård och omsorg, sjukvård, fritid, plan- och byggfrågor, bostäder samt vatten och avlopp. Kommuner och landsting påverkas dock både direkt och indirekt i tämligen stor utsträckning genom EU-regler riktade mot hela den offentliga sektorn genom t.ex. upphandling, statsstöd, konkurrens, tillsyn och information. Dessutom har kommunerna ansvaret för tillämpningen av EU:s regelverk på vissa områden, t.ex. livsmedelskontroll.

I de konsekvensutredningar som togs fram inför Sveriges medlemskap i EU konstaterades i betänkandet Kommunerna, Landstingen och Europa (SOU 1994:2) att internationaliseringen alltmer präglar även den kommunala verksamheten. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet redovisade år 2001 i skriften Sex år i EU hur EU-medlemskapet har påverkat den kommunala nivån och de tendenser som finns på en ökad påverkan, ofta indirekt, på de kommunala kärnverksamheterna.

Kommissionen har till uppgift att ta fram förslag till ny EU-lagstiftning. I de fall kommissionen anser att en uppgift inte kan lösas effektivt på nationell, regional eller lokal nivå kan den föreslå åtgärder på EU-nivå. Det alltmer omfattande samarbetet mellan medlemsstaterna inom ramen för den öppna samordningsmetoden medför att EU-frågornas betydelse

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@finance.ministry.se
Besöksadress Drottninggatan 21	Telefax 08-21 73 86	Telex 117 41 FINANS S

även ökar inom de verksamheter som i Sverige handhas av kommuner och landsting. Genom arbetet med vitboken avseende nya styrelseformer i EU och i arbetet med att ta fram ett förslag till nytt fördrag har medvetenheten ökat om att EU-samarbetet har en allt större relevans på de regionala och lokala nivåerna.

Behov av kartläggnings- och analysinsatser

I de konsekvensutredningar som redovisas i betänkandet *Kommunerna, Landstingen och Europa* (SOU 1994:2) betonades särskilt behovet av samråd vid beredningen av frågor som berör kommuner och landsting som självstyrelseorgan. Det ansågs angeläget att de samlade konsekvenserna för kommuner och landsting av beslut inom skilda sektorer belyses vid beredningen av olika frågor.

Den allt djupare och bredare integrationen inom EU och de allt mer märkbara effekterna på de regionala och lokala nivåerna innebär att medlemsstaterna kontinuerligt förutsätts föra fram ståndpunkter där konsekvenserna för dessa nivåer är beaktade. Det är därför allt viktigare att dels få dessa konsekvenser belysta tidigare i beslutsprocessen, dels få en mer samlad bild av hur den kommunala nivån påverkas.

I tilläggsdirektivet till Ansvarskommittén (dir 2004:93) anges bl.a. att kommittén skall beakta hur Sveriges medlemskap i EU påverkar verksamheterna inom olika samhällsområden och om medlemskapet medför behov av förändringar i strukturen, uppgiftsfördelningen och samspelet mellan de olika nivåerna. Kommittén skall i detta sammanhang uppmärksamma kommuners och landstings inflytande i det svenska EU-arbetet.

Det finns således ett behov av en kartläggning och analys av dessa konsekvenser för att bättre och tidigare kunna belysa hur de svenska kommunerna och landstingen påverkas inom olika områden och genom olika EU-insatser. Vidare finns det behov av att blicka längre framåt och beskriva olika tendenser och idéer inom EU-samarbetet som kan ha som effekt att verksamheten inom kommuner och landsting påverkas. Det finns dessutom ett behov av att löpande och mer samlat följa hur EU-medlemskapet påverkar grundförutsättningarna och ekonomin för den kommunala nivån i Sverige.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en bred kartläggning av det pågående EU-arbetet i syfte att ge en samlad helhetsbild av hur de svenska kommunerna och landstingen påverkas, direkt och indirekt, av EU-samarbetet.

I uppdraget ingår att kartlägga bl.a. följande:

– på vilka områden påverkar EU-samarbetet kommunernas och landstingens verksamhet och vilka effekter kan detta medföra på deras förutsättningar och ansvar ,

– andra mer omfattande konsekvenser t.ex. vad avser administrativa och ekonomiska effekter,

– hur samarbetet inom de olika politikområdena i EU påverkar och kan komma att påverka kommuner och landsting. Detta gäller dels områden där EU har lagstiftningskompetens, dels områden där EU kan agera på annat sätt, t.ex. genom stödjande åtgärder,

– hur vissa processer eller projekt påverkar och kan påverka den svenska kommunala nivån, t.ex. Lissabonprocessen och öppna samordningsmetoden,

– hur kommissionens visioner och tankar beträffande EU:s nya styrelseformer skulle kunna påverka, t.ex. vad avser tillsynsfrågor, trepartsavtal och flexibla lagstiftning,

– hur, med angivande av exempel, EG-domstolens domar påverkar och kan komma att påverka den kommunala nivåns förutsättningar och möjligheter att organisera sig och sina verksamheter,

– hur förslaget till nytt EU-fördrag kommer att påverka kommuner och landsting.

Den påverkan som sker genom vänortssamarbete, kulturellt utbyte eller insatser där det handlar om att söka EU-medel ingår inte primärt i uppdraget. En kort beskrivning av kommunernas och landstingens arbete med dessa frågor skall dock göras.

Utifrån den genomförda kartläggningen skall en analys göras i syfte att identifiera olika tendenser inom EU-arbetet som kan få betydelse för den kommunala nivån.

Uppdraget skall genomföras i två etapper. Efter den inledande kartläggningen skall Statskontoret, efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet), genomföra fördjupade analyser inom vissa områden eller i särskilda frågor. Statskontoret skall fortlöpande informera

Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets bedrivande. Uppdraget skall redovisas i form av en eller flera promemorior och skall slutredovisas till Finansdepartementet senast den 31 mars 2005.

På regeringens vägnar



Lars-Erik Lövdén



Henrik Källsbo

Henrik Källsbo

Kopia till

Statsrådsberedningen SB
Utrikesdepartementet UD/EU
Utrikesdepartementet UD/EC
Utrikesdepartementet UD/ERS
Finansdepartementet Fi/KE
Finansdepartementet Fi/IA
Finansdepartementet Fi/F
Ansvarskommittén (Fi2003:02)