



Handläggare: Fredrik Åstedt
Telefon: 08-508 29 610

Till
Kommunstyrelsen

Positionspapper om EU, staden och stockholmarna

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Positionspapper om EU, staden och stockholmarna godkänns.
2. Berörda nämnder får i uppdrag att före utgången av 2012 och i nära samverkan med kommunstyrelsen utarbeta verksamhetsspecifika EU-positionspapper.
3. Stockholms Stadshus AB uppmanas att ge berörda bolagsstyrelser i uppdrag att före utgången av 2012 och i nära samverkan med kommunstyrelsen utarbeta verksamhetsspecifika EU-positionspapper.

Staffan Ingvarsson
Tillförordnad stadsdirektör

Gunnar Björkman
Biträdande stadsdirektör

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har tagit fram ett förslag till positionspapper där staden klargör sin övergripande inställning till EU-politik med påverkan på Stockholm och stockholmarna. De ställningstaganden som läggs fast i positionspappret föreslås vara vägledande för bolag och nämnder när de utarbetar stadens inställning till konkreta EU-förslag. De ska även vägleda stadens påverkansarbete på EU-nivå. Positionspappret föreslås gälla för innevarande mandatperiod och kompletterar stadens internationella strategi som kommunfullmäktige antog i december 2008 (utl. 2008:204).

Stadsledningskontoret föreslår att tre ömsesidigt förstärkande principer ska styra stadens EU-arbete:

1. Beslut ska fattas på rätt politisk nivå.
 - Staden har en positiv grundsyn på EU-samarbetet.
 - EU bör fokusera sina insatser på de områden där unionspolitik har ett mycket tydligt mervärde, jämfört med kommunal och nationell politik.
 - EU:s budget bör minskas och skattebetalarnas pengar värnas.
2. Valfrihet, kostnadseffektivitet och miljö.
 - EU:s fokus bör ligga på fullbordandet av den inre marknaden och på fortsatt utveckling av miljöpolitiken.
 - Det primära syftet med all offentlig upphandling bör vara att ge skattebetalarna varor och tjänster av hög kvalitet till lägsta acceptabla kostnad. Det är angeläget att regelverket ger staden möjlighet att välja miljövänliga lösningar, utan att slå fast detta som ett tvingande krav.
 - Staden ställer sig avvisande till att ge offentliga myndigheter större möjlighet att ge stöd som hotar att snedvrider konkurrensen.
3. EU:s politik ska vara välavvägd och välunderbyggd.
 - EU:s politik bör bygga på omfattande konsekvensbedömningar och samråd.
 - EU ska lagstifta endast om det är absolut nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Frivilliga insatser bör alltid föredras framför nya EU-lagar.

Nämnder och bolag ska enligt den internationella strategin arbeta aktivt för att påverka EU-politik med inverkan på staden och stockholmarna. De bör i detta syfte ges i uppdrag att utifrån detta stadsövergripande positionspapper utarbeta verksamhetsspecifika EU-positions-papper.

För att få ett ökat genomslag för stadens ståndpunkter betonas i positions-pappret vikten av att förutom direkt påverkansarbete även aktivt använda stadens samlingsorganisationer. Det handlar huvudsakligen om Eurocities, Stockholmsregionens Europaförening (SEF) och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Bakgrund

Lagstiftning på EU-nivå sätter vissa ramar för stadens möjlighet att tillhandahålla kostnadseffektiva tjänster till stockholmarna, liksom förutsättningarna för att

erbjuda ökad valfrihet och en god miljö. Viktiga delar av de EU-regelverk som reglerar dessa frågor är för närvarande föremål för översyn.

I budget för 2012 slås fast att staden ska fortsätta att utveckla valfriheten så att de avgörande besluten när det gäller val av välfärdstjänster kan fattas av stockholmarna själva. Samtidigt understryks vikten av att alla verksamheter som staden finansierar är kostnadseffektiva. I budgeten slås också fast att Stockholm ska behålla sin tätposition i klimat- och miljöarbetet. Klimat- och miljöfrågorna lyfts fram som en viktig del i förverkligandet av Vision 2030 om ett Stockholm i världsklass.

Ett viktigt sätt att åstadkomma de övergripande målen om valfrihet, kostnadseffektivitet och miljö är att tidigt uppmärksamma ny lagstiftning som kan komma att påverka staden. I budget/verksamhetsplan 2011 för Kommunfullmäktige m.m. (PM 2011:28) understryks betydelsen av att staden har kännedom om förändrad lagstiftning både nationellt och inom EU. I stadens internationella strategi slås fast att staden ska vara en aktiv partner i EU-samarbetet och arbeta för att stockholmarnas intressen tas tillvara i EU.

Ärendet

Stadsledningskontoret föreslår att staden i ett stadsövergripande positionspapper lägger fast sin grundinställning till EU-politik med påverkan på Stockholm och stockholmarna. En enhetlig och politiskt behandlad linje är avgörande för att staden på ett framgångsrikt sätt ska kunna påverka EU-beslutens utformning. Det är även en förutsättning för att staden ska få genomslag för sina ståndpunkter i samarbetsorganisationerna Eurocities, Stockholmsregionens Europaförening (SEF) och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Målet med detta positionspapper är inte att slå fast en detaljerad ståndpunkt om all EU-politik som påverkar staden. EU:s regelverk om till exempel offentlig upphandling är mycket omfattande och behandlas mer uttömmande i andra sammanhang. Syftet är snarare att klargöra de centrala principer som ska vara vägledande för staden när den utarbetar sin inställning till konkreta EU-initiativ. Dessa principer är stadsövergripande och gäller för samtliga nämnder och bolag. Positionspappret föreslås gälla för innevarande mandatperiod, och kompletterar stadens internationella strategi. Berörda nämnder och bolag bör ges i uppdrag att i nära samverkan med kommunstyrelsen utarbeta verksamhetsspecifika EU-positions-papper.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av finansavdelningen i samråd med juridiska avdelningen och förnyelseavdelningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

EU:s inflytande på staden

EU grundades som en uttalat ekonomisk gemenskap. Unionens syfte var att avskaffa hindren på den inre marknaden för att skapa fri rörlighet för de berömda fyra friheterna: varor, tjänster, personer och kapital. EU, med dess ekonomiska fokus, sågs därför länge som skilt från medlemsstaternas sociala ansvar. De enskilda medlemsstaterna hade oinskränkt rätt att själva organisera sina system för till exempel vård, skola och omsorg, liksom tillhandahållandet av tjänster som bostäder, kollektivtrafik och avfallshantering.

Med tiden har det blivit allt mer uppenbart att det inte enkelt går att särskilja EU:s politik för ekonomisk integration från medlemsstaternas välfärdspolitik. Eftersom EU bygger på en ekonomisk grund och EU-rätten har företrädare framför nationell rätt har resultatet i många fall blivit att de nationella välfärdssystemen har behövt reformeras för att anpassa sig till unionens krav. EU förbjuder exempelvis sedan länge stöd från offentliga myndigheter som hotar att snedvrider konkurrensen.

En parallell utveckling har varit att allt fler av de tjänster som tidigare tillhandahölls av medlemsstaterna själva direkt till medborgarna har fått karaktären av tjänster på en marknad. De flesta europeiska länder har under de senaste decennierna genomfört reformer för att ge invånarna en större möjlighet att själva välja utförare av allmännyttiga tjänster. Gränsen mellan välfärdstjänster och rent ekonomiska tjänster har därigenom minskat.

På EU-nivå har ett omfattande regelverk utvecklats som sätter upp vissa ramar för medlemsstaternas välfärdssystem. I Sverige, med vårt starka lokala självstyre, handlar det om EU-rätt som till viss del bestämmer spelreglerna för kommunernas möjlighet att tillhandahålla service till sina invånare.

Det kanske mest välkända EU-regelverket med påverkan på svenska kommuner är de direktiv som reglerar offentliga myndigheters upphandling. Mindre kända, men minst lika viktiga, är EU-lagar som reglerar stöd från offentliga myndigheter som hotar att snedvrider konkurrensen. Sådant stöd är i EU-sammanhang känt som *statligt stöd*, även om det också innefattar stöd som ges av kommuner.

EU har under de senaste decennierna utvecklat en mycket omfattande miljölagstiftning. Stora delar av den svenska miljörätten härstammar numera från EU-lagar och påverkar kommuner på ett flertal områden. För staden har det främst inneburit nya regler att tillämpa i dess roll som tillsynsansvarig på miljö- och hälsoskyddsområdet, samt inom den fysiska planeringen.

Dessa politikområden utgör endast exempel. Det finns en stor mängd EU-lagstiftning som påverkar kommunala verksamheter. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har beräknat att i genomsnitt 60 procent av en kommunfullmäktigedagordning påverkas direkt eller indirekt av EU.

Förslag till positionspapper om EU, staden och stockholmarna

För att nå framgång i sitt EU-arbete bör staden klargöra sin övergripande inställning till det europeiska samarbetet. Dessa ståndpunkter ska ligga till grund för stadens nämnder och bolag i allt påverkansarbete på EU-nivå och vid utarbetande av stadens inställning i enskilda EU-ärenden.

Tre ömsesidigt förstärkande principer ska vägleda stadens EU-arbete:

1. Beslut ska fattas på rätt politisk nivå.
2. Valfrihet, kostnadseffektivitet och miljö.
3. EU:s politik ska vara välavvägd och välunderbyggd.

1. Beslut ska fattas på rätt politisk nivå

Staden ska driva följande positioner:

- Staden har en positiv grundsyn på EU-samarbetet.
- EU bör fokusera sina insatser på de områden där unionspolitik har ett mycket tydligt mervärde, jämfört med kommunal och nationell politik.
- EU:s budget bör minskas och skattebetalarnas pengar värnas.

Staden har en positiv inställning till det europeiska samarbetet. Denna grundinställning innebär dock inte att staden anser att EU bör göra allt. Vägledande för unionens insatser bör vara den subsidiaritetsprincip som anges i EU:s fördrag. Denna princip slår fast att unionen ska vidta en åtgärd endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva på nationell eller kommunal nivå.

Om unionen fokuserar på insatser med ett tydligt europeiskt mervärde kan EU:s budget minskas på ett påtagligt sätt, och därmed också spegla den problematiska ekonomiska situationen för många europeiska länder och städer. Exempel på politikområden där EU bör lägga ökat fokus är fullbordandet av den inre

marknaden, bekämpande av klimatförändringarna och satsningar på forskning och innovation. Unionen bör inte agera på områden som sköts bättre nationellt eller kommunalt. Exempel är de delar av EU:s sammanhållningspolitik som går till små utvecklingsprojekt i de rikare medlemsstaterna. EU:s jordbrukspolitik bör avvecklas för att frigöra resurser till angelägna satsningar på andra politikområden, och för att möjliggöra en minskning av EU-budgeten.

I EU:s fördrag klargörs nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera allmännyttiga tjänster så nära användarnas behov som möjligt. EU bör därför inte stifta lagar som begränsar städernas och medlemsstaters rätt att själva utforma sin politik på ett sätt som passar lokala förhållanden. En mångfald av välfärdsmodeller är en styrka för Europa. I synnerhet anser staden att EU inte bör inskränka kommuners möjligheter att själva välja driftsformer för de tjänster de erbjuder sina invånare.

Det är stockholmarna själva som bäst vet hur de vill organisera sin stad. Genom sina folkvalda representanter i kommunfullmäktige ska de ha möjlighet att själva bestämma hur stadens tjänster ska utformas och finansieras. EU bör därför avhålla sig från att reglera politikområden som sköts bäst lokalt.

2. Valfrihet, kostnadseffektivitet och miljö

Staden ska driva följande positioner:

- EU:s fokus bör ligga på fullbordandet av den inre marknaden och på fortsatt utveckling av miljöpolitiken.
- Det primära syftet med all offentlig upphandling bör vara att ge skattebetalarna varor och tjänster av hög kvalitet till lägsta acceptabla kostnad. Det är angeläget att regelverket ger staden möjlighet att välja miljövänliga lösningar, utan att slå fast detta som ett tvingande krav.
- Staden ställer sig avvisande till att ge offentliga myndigheter större möjlighet att ge stöd som hotar att snedvrider konkurrensen.

Skapandet av en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital är en av EU:s största bedrifter. En sammanhållen marknad för 500 miljoner människor är en avgörande förutsättning för att Europa, Sverige och Stockholm ska kunna hävda sig i dagens och morgondagens globaliserade värld. Den inre marknaden ger Stockholmsföretag möjlighet att utveckla skal fördelar och växa sig stora på en Europamarknad. Växande företag är en förutsättning för att jobb skapas. Jobb är grunden för finansieringen av den kommunala välfärden.

Genom en välfungerande inre marknad ges staden möjlighet att köpa varor och tjänster från hela EU. Staden kan därigenom pressa kostnaderna för sina upphandlingar och dess verksamheter kan bedrivas mer effektivt. Omvänt kan Stockholmsföretag på den inre marknaden få uppdrag av kommuner i hela EU. De ges därigenom fler möjligheter att utveckla sin affärsverksamhet och etablera sig på nya marknader. Utländska företag kan också etablera sig i Stockholm med vetskap om att de här kan verka på hela den europeiska marknaden. Den inre marknaden är därmed en viktig förutsättning för att nå stadens mål om att företag ska välja etableringar i Stockholm framför andra städer i norra Europa.

Miljön känner som bekant inga gränser. Införandet av en ambitiös politik för att möta allmän europeiska miljöproblem har därför varit en annan av EU:s stora framgångar, där Sverige och Stockholm ofta har fungerat som förebilder. Ett tydligt bevis på stadens starka röst och trovärdighet i den europeiska miljödebatten var att Europeiska kommissionen 2010 utnämnde Stockholm till Europas första miljöhuvudstad.

Ekonomiska styrmedel har med stor framgång använts för att effektivisera EU:s miljöpolitik. Det kanske mest framgångsrika exemplet är EU:s system för handel med utsläppsrätter, med syfte att minska EU:s utsläpp av växthusgaser. Användandet av ekonomiska styrmedel bör enligt staden användas även inom andra delar av miljöpolitiken. Stadens utgångspunkt är annars att EU:s insatser på miljöområdet bör inriktas på att stödja frivilliga initiativ, som *Smart Cities and Communities* och borgmästaravtalet (*Covenant of Mayors*). Staden motsätter sig emellertid inte att unionen tar till lagstiftning om det bidrar till att skapa en miljömässigt hållbar utveckling och tar hänsyn till de stora regionala och lokala skillnaderna i Europa.

EU:s reglering av offentlig upphandling är för närvarande föremål för översyn. I detta sammanhang diskuteras bland annat hur offentliga myndigheters köp av varor och tjänster ska kunna användas för att uppnå mål inom andra politikområden. Staden anser att det primära syftet med all offentlig upphandling ska vara att säkerställa att skattebetalarna får bästa möjliga varor och tjänster till lägsta acceptabla kostnad. Det är samtidigt angeläget att EU:s reglering ger staden möjlighet att använda upphandling för att exempelvis stimulera miljövänliga innovationer. Detta bör dock vara upp till staden själv och inte ett krav fastställt i lag. Grundkravet för all offentlig upphandling – att ge kvalitativa varor och tjänster till lägsta möjliga kostnad för Stockholms skattebetalare – får inte gå förlorat.

EU bör kraftfullt verka för en så välfungerande inre marknad som möjligt. För att nå sin fulla potential bör denna marknad präglas av fri konkurrens, frihandel och frihet från snedvridande statligt stöd. Den inre marknaden bör dock inte avgränsas till EU – unionen får inte resa murar mot omvärlden. EU bör exempelvis möjliggöra att offentliga myndigheter kan handla upp varor och tjänster från länder utanför EU. Det är även viktigt att slå vakt om arbetskraftens fria rörlighet, inte minst för att bidra till att säkerställa stadens framtida behov av kompetensförsörjning.

Staden välkomnar kommissionens fokus på att skapa en verklig inre marknad för tjänster, samt dess ambition att realisera den så kallade digitala inre marknaden. Tjänstesektorn är grundbulten i Stockholms ekonomi. En fullt utvecklad europeisk tjänstemarknad, med full respekt för medlemsstaternas olika arbetsmarknadsmodeller, är därför positiv både för staden som upphandlare av tjänster och för Stockholms näringsliv. På samma sätt bär förverkligandet av den inre marknaden på Internet på en stor potential för staden och dess företag. Det ligger även väl i linje med stadens arbete med e-tjänster för att bidra till att göra stockholmarnas vardag enklare.

Det finns idag krafter som på EU-nivå vill kringskära och omreglera den inre marknaden, inte minst för att ge offentliga myndigheter större möjligheter att ge det som inom EU kallas för statligt stöd. Staden ställer sig avvisande till en sådan utveckling. Utgångspunkten för EU:s reglering bör vara att det offentliga inte ska ge stöd till konkurrensutsatt verksamhet, om det inte sker som marknadsmässig ersättning för utförda tjänster. Att i större utsträckning tillåta offentliga myndigheter att ge statligt stöd, och till exempel stödja det lokala näringslivet, skulle snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Detta skulle inte minst motverka möjligheten för fler företag att växa fram på det sociala området, och därmed förutsättningarna för att etablera en välfungerande marknad för dessa tjänster. Resultatet skulle också bli att EU:s marknad styckades upp och att Stockholmsföretag skulle få sämre förutsättningar på den europeiska marknaden, jämfört med konkurrenter baserade i de stora medlemsstaterna.

3. EU:s politik ska vara välavvägd och välunderbyggd

Staden ska driva följande positioner:

- EU:s politik bör bygga på omfattande konsekvensbedömningar och samråd.
- EU ska lagstifta endast om det är absolut nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen. Frivilliga insatser bör alltid föredras framför nya EU-lagar.

När EU utformar sin politik är det nödvändigt att de insatser som stöds och de lagar som stiftas verkligen bidrar till de eftersträlvade målen. Det är därför angeläget att kommissionen genomför omfattande samråd och konsekvensbedömningar inför utarbetandet av sina förslag. Av konsekvensanalyserna bör tydligt framgå följder av förslagen för Europas städer, inte minst då dessa bär ansvar för att genomföra stora delar av unionens politik. EU:s regionkommitté har beräknat att hela 70 procent av EU:s lagstiftning genomförs på lokal och regional nivå. Avgörande är därför att kommissionen tidigt i beredningsprocessen genomför samråd med lokala folkvalda myndigheter. Staden understryker i detta sammanhang betydelsen av organisationen Eurocities som en samlad röst för Europas storstäder.

Vid utformningen av EU:s politik måste utgångspunkten vara att skapa en så lätt regelbörda som möjligt för europeiska medborgare, företag och städer. Den så kallade proportionalitetsprincipen som anges i EU:s fördrag bör vara vägledande. Denna princip innebär att unionens åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen.

Hur staden ska arbeta för att få genomslag för sina ståndpunkter

Stadens nämnder och bolag ska, i linje med stadens internationella strategi, arbeta aktivt med EU-frågor för att ta tillvara stadens och stockholmarnas intressen. Utgångspunkt för detta arbete ska vara de ståndpunkter som läggs fast ovan. Den internationella strategin slår fast att kommunstyrelsen beslutar om stadens uppfattning i stadsövergripande EU-frågor. Kommunstyrelsen har även ansvar för att samordna stadens internationella arbete. Nämnder och bolag beslutar om stadens position i verksamhetsspecifika EU-ärenden. Berörda nämnder och bolag åläggs därför att med utgångspunkt i detta stadsövergripande positionspapper och i nära samverkan med kommunstyrelsen utarbeta verksamhetsspecifika EU-positions-papper.

Nämnder och bolag ska använda alla kanaler som står till buds för staden för att påverka EU:s beslutsfattare. Exempel är kontakter med ledamöter av det allt mäktigare Europaparlamentet, en strategisk användning av EU-projekt, samt att anordna seminarier och konferenser på för staden angelägna teman. Det är även viktigt att uppmärksamma Regeringskansliet på stadens uppfattning i EU-frågor. Som Sveriges företrädare i ministerrådet är regeringen och Regeringskansliet Sveriges främsta makthavare på EU-nivå.

Det finns ett stort mervärde i att arbeta genom stadens samarbetsorganisationer för att påverka EU:s politik. Genom att göra gemensam sak med till exempel svenska och europeiska storstäder har staden betydligt större möjlighet att utöva inflytande på EU-politiken, än om den enbart agerar på egen hand. Tre organisationer är särskilt viktiga:

- Eurocities
- Stockholmsregionens Europaförening (SEF)
- Sveriges kommuner och landsting (SKL)

Eurocities

Staden ska aktivt använda sitt medlemskap i Eurocities, som samlar över 130 av Europas största städer, för att påverka utformningen av EU-beslut. Nämnder och bolag ska vara drivande aktörer i Eurocities styrelse, forum och arbetsgrupper för att hävda stadens prioriteringar.

Stockholmsregionens Europaförening (SEF)

SEF är en viktig kanal för staden för att påverka EU-beslut. Föreningen – som samlar staden, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet Stockholms län och andra intressenter i Stockholm-Mälarenregionen – har under 2010-2011 omorganiserats för att tydligare fokusera på EU-policyarbete. Stadens nämnder och bolag ska använda det ombildade SEF för att driva Stockholmsregionens intressen i Bryssel.

Sveriges kommuner och landsting (SKL)

SKL är ett av Europas största kommunförbund och intar som sådant en viktig roll i värnandet av det kommunala perspektivet i EU-politiken. Staden ska i ökad utsträckning använda det faktum att den är en av SKL:s största medlemmar för att säkerställa att förbundets yttranden i EU-frågor återspeglar stadens ståndpunkter.