

Innspill fra KS til Utvalget for vurdering av Norges avtaler med EU (Europautredningen)

Innhold

1.	Innledning.....	2
1.1	Tilnærming.....	2
2.	Generelle betraktninger.....	3
2.1	Kvantitativ betydning av EØS-avtalen for kommunesektor.....	3
2.2	Kvalitativ vurdering av politikk og regelverks tilpasning til kommunesektoren.....	4
2.3	Anvendelse og deltakelse	5
2.4	Hvordan påvirkes det lokale selvstyret?	5
3.	Noen virkninger for kommunesektorens ulike roller	6
3.1	Arbeidsgiverrollen	6
3.2	Myndighetsutøver	8
3.3	Tjenesteleverandør	8
4.	Kommuner og fylkeskommuner i europeisk samarbeid	11
4.1	Interreg.....	12
4.2	EU-programmer	12
4.3	EØS-midlene	13
5.	Kommunesektorens medvirkning	14
5.1	Europapolitisk arbeid i KS	14
5.2	Europapolitisk arbeid i kommuner og fylkeskommuner	15
6.	Oppsummering	15
	Referanser	16

1. Innledning

Kommunesektoren i Norge er sterkt og i økende grad berørt av EU gjennom EØS-avtalen. Regelverk som har sitt opphav i EU og som er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen stiller omfattende krav til kommunene og fylkeskommunene. På samme tid innebærer EØS-avtalen muligheter for kommunene og fylkeskommunene til å utvikle lokalsamfunn og tjenester, bl.a. gjennom muligheter til deltakelse i europeiske programmer.

Norske kommuner og fylkeskommuners møte med EUs politikk og regelverk har vært behandlet i en rekke utredninger og forskningsrapporter. KS har valgt å utforme sitt notat til Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU i hovedsak som utdrag og syntese av materialet fra de siste fem-seks årene. Valget begrunnes med ønsket om å beskrive situasjonen i størst mulig grad ut fra oppdatert og objektiv fakta- og forskningsbasert kunnskap.

EØS-avtalen inneholdt fra starten mange bestemmelser som angikk kommuner og fylkeskommuner. Berøringspunktene har blitt flere etter hvert som det felles lov- og regelverket i EØS-området har blitt utviklet videre. Samtidig har det skjedd endringer i kommunenes virksomhet, og flere av disse har økt betydningen av EØS-relatert regelverk.

Både statlig og kommunal politikk har bidratt til å endre hvordan lokal administrasjon og tjenesteproduksjon organiseres og utføres. Staten har rettsliggjort sin politikk, mens kommunene har fristilt og konkurranseutsatt deler av sin virksomhet. Videre peker flere studier på at regelverk fra EU medvirker til ytterligere statlig rettsliggjøring (NOU 2005:6, Statskontoret 205:12). Samlet sett har EØS-regelverket betydning for kommunesektorens handlingsrom. I økende grad blir derfor KOFA og ESA trukket inn i tvister knyttet til kommunal saksbehandling (Statskonsult/Iris 2006:129).

KS' tre medlemsgrupper (430 kommuner, 19 fylkeskommuner og ca. 500 bedrifter) berøres av EU/EØS på ulik måte. De utredningene og studiene som foreligger, indikerer at kommuner i større grad enn fylkeskommuner kommer i berøring med juridiske bindinger, og at fylkeskommunene i større grad enn kommunene benytter samarbeidsprogrammene. Bedrifter som utfører tjenester på vegne av det offentlige berøres først og fremst av regelverk som setter krav til tjenester, særlig i teknisk sektor, samt konkurransereguleringen. Hele kommunesektoren påvirkes av trender, utviklingstrekk og arbeidsformer, som er indirekte resultat av samarbeidet i EU/EØS.

Kommunesektoren har ulike roller: Som arbeidsgiver for 430.000 ansatte, som myndighetsutøver og leverandør av viktige samfunnstjenester (bl.a. skole, barnehage, sosial, pleie, omsorg). EU/EØS legger føringer for alle disse rollene, men materialiserer seg ulikt.

Ulike studier og rapporter (NOU 2005:6, Veggeland 2005, NIBR 2008:12) mener at økningen av gjensidig avhengighet internasjonalt med hensyn til teknologiske og økonomiske prosesser og aktivitet, representert ved globaliseringen og europeiseringen, tvinger fram et nytt samspill mellom forvaltningsnivåene; et flernivåstyre. I et slikt perspektiv blir EU/EØS å betrakte som et fjerde nivå for norsk forvaltning, dvs. et nivå som innvirker på politikken og regelverkene som kommunesektoren styrer etter. Måten dette fjerde forvaltningsnivået kommer til syne på for hhv. kommuner, fylkeskommuner og bedrifter, variere med sektor og fagfelt.

1.1 Tilnærming

I dette notatet skilles det mellom forpliktelser og muligheter som følger av EU/EØS. Mulighetene er konkretisert i ulike programmer og finansieringsordninger, der norske kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med andre kan søke om støtte til prosjekter, som gir mulighet for utvikling av politikk. Krav og forpliktelser defineres gjennom regelverk som blir utformet i EU og gjort gjeldende i norsk rett gjennom EØS-avtalen (NIBR 2008:12).

Notatet avgrenses til EØS-avtalens berøring med norske kommuner og fylkeskommuner. I tillegg omtales avtalene om deltakelse i Interreg og EØS-midlene.

Foreliggende forsknings- og utredningsmateriale gir ikke grunn til å anta at de øvrige avtalene Norge har inngått med EU, har annet enn begrensede konsekvenser for kommunal sektor, med et mulig unntak for Schengen-avtalen.

Notatet er bygd opp på følgende måte: I kapittel to gis en faktabasert beskrivelse av EØS-avtalens betydning for norsk kommunesektor. Grunnlaget bygger på hovedfunn fra eksisterende forsknings- og utredningsrapporter for feltet. Her omtales i hvor stort omfang kommunesektoren berøres, hvordan kommunesektoren forholder seg til EU/EØS, flernivåstyring og betydning for det lokale selvstyret.

I kapittel tre omtales noen direkte virkninger av EU-regelverk for kommunesektorens ulike roller. KS' vurderinger er i dette kapitlet fremhevet i den løpende teksten. KS har valgt å avgrense omtalen til tre områder: Arbeidsgiver, myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Omtalene er ikke uttømmende for noen av områdene, men det er eksemplifisert ved regelverk som anses som spesielt viktig.

I kapittel fire beskrives kommunesektorens deltakelse og erfaringer fra tre ulike typer av europeisk samarbeid: Interreg, EUs sektorprogrammer og EØS-midlene. Også her er KS' vurderinger skrevet inn i den løpende teksten. I kapittel fem omtales KS' og kommunesektorens medvirkningsmuligheter og deltakelse i europeiske organisasjoner og nettverk. Avslutningsvis gis det en oppsummering av KS' vurderinger om EØS-avtalens betydning for norsk kommunesektor.

2. Generelle betraktninger

2.1 Kvantitativ betydning av EØS-avtalen for kommunesektor

Det er gjort flere forsøk på å anslå omfanget av EU/EØS' betydning for kommunal sektor, både i Norge og andre land.

En norsk gjennomgang av sakene til ett møte i kommunestyre- og fylkesting i 20 kommuner /fylkeskommuner i 2008, fant at drøyt 70 % av sakene i snitt var berørt av EU/EØS. Omfanget varierte fra 50 til 100 % (NIBR 2008:12). En tilsvarende undersøkelse i Sverige i 2010 fant at om lag 60 % av sakene på dagsorden i svenske kommunestyre påvirkes på en eller annen måte av EU (Sveriges Kommuner och Landsting 2010). Metode og avgrensning er noe ulike for de to undersøkelsene.

I Sverige ble det i 2005 konstatert at den antakelsen som ble gjort da landet gikk inn i EU i 1995, om at det kommunale nivå kun i begrenset grad skulle påvirkes av EU, ikke holder ti år etter. Det er særlig utviklingen av det indre marked som har påvirket kommuner og landsting på en måte som ikke kunne forutses og EU-samarbeidet omfatter nå store deler av det kommunale samfunnsopdraget (Statskontoret 2005).

I Danmark er to tilsvarende studier under arbeid, for hhv. regioner og kommuner. Foreløpig resultat for regionene, som forventes offentliggjort i februar, er at EU berører 53 % av sakene på dagsorden (Danske Regioners Brusselkontor, samtale 14.01.11). Det er for tidlig å si noe om resultatet for danske kommunene, denne studien forventes ferdigstilt i april. En gjennomgang som er avgrenset til miljøområdet, anslår at ca. 80 % av kommunenes miljøarbeid berøres av EU (Kommunernes Landsforening 2006). I England anslås det at ca. 50 % av alt lovverk som berører lokale myndigheter har sin opprinnelse i EU (Local Government Association 2010).

Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6) konstaterer at kommunene bruker stadig mer tid på implementering av EU-regelverk, men uten å kvantifisere omfanget.

2.2 Kvalitativ vurdering av politikk og regelverks tilpasning til kommunesektoren

I flere sammenhenger pekes det på at det er aspekter ved regelverk som implementeres i Norge via EØS-avtalen, som kan forbedres.

Et politisk aspekt som påpekes av NIBR (2008:12) er at det er en betydelig utfordring for kommunene å involvere og engasjere politikerne i arbeid relatert til EU/EØS. Politikerne har svakere kompetanse og bevissthet om hvordan EØS berører kommunesektoren enn administrasjonen. Samtidig er det flere som sier at man unngår politiske debatter om EØS-regelverk for å unngå debatter om for- eller imot EU og norsk EU-medlemskap.

Et forvaltningspolitisk aspekt er at EØS-medlemskapet har bidratt til en omfattende internasjonalisering av statsforvaltningen, men at det samme ikke er tilfelle for lokal- og regionalforvaltningen (NOU 2005:6). Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6) foreslo tiltak for å øke kompetansen om EØS både lokalt og nasjonalt, samt tiltak for bedre kommunikasjon og samarbeid mellom statlig og lokalt/regionalt nivå.

2.2.1 Utvikling og implementering av EU/EØS-regelverk

Både NIBR (2005:12), Statskonsult/Iris (2006:129) og Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6) peker på at EU-direktiver overimplementeres i norsk rett, som i flere tilfeller inneholder mer vidtrekkende og strenge regler enn det de bakenforliggende EU-reglene gjør. Lokaldemokratikommisjonen anbefaler eksplisitt at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør.

EIPA 2009 (European Institute of Public Administration, Maastricht/Bareclona) har foretatt en studie av den institusjonelle virkningen av EU-lovgivning på lokalt og regionalt myndighetsnivå, ved å se på gjennomføring av to direktiver (1999/31/EC Landfill Waste Directive og 2004/18/EC Public Procurement Directive). Undersøkelser ble gjennomført i seks land; Frankrike, Storbritannia, Nederland, Sverige, Norge og Island. Studien omfatter hele prosessen fra før direktivene ble vedtatt i EU til den etterfølgende implementering i de respektive nasjonalstatenes lovgivning.

Kartleggingen viser at til tross for at lokale og regionale myndigheter har et betydelig ansvar for gjennomføringen og anvendelsen av EU lovgivning, gjøres det svært lite fra statlige myndigheters side for å øke deres deltakelse i beslutningsprosessen. Eventuell kontakt mellom forvaltningsnivåene kommer altfor sent i prosessen, og er mer preget av plikten til å informere enn av kunnskapsutveksling. Studien hevder at mangel på dialog og involvering av lokalt og regionalt nivå, har konsekvenser for gjennomføringen av felles europeisk regelverk.

Funnene viser også at på grunn av tidsfrister for gjennomføring og ønske om å unngå fremtidige konfrontasjoner og saker for EF-domstolen, har statlig nivå en tendens til å oversette hver EU-bestemmelse bokstavelig, uten noen inngående analyse av handlingsrommet for tilpasning til nasjonale behov innenfor rammen av direktivteksten.

Rapporten konkluderer med at det strenge skillet mellom vedtaksprosessen i EU og senere implementering i nasjonal rett, er uheldig. Det påpekes at hele prosessen, fra de første forhandlingene starter i EU-systemet til nasjonal gjennomføring og implementering av det nye lovverket, bør sees i sammenheng som en kontinuerlig prosess. En konklusjon er derfor at det bør etableres egne nasjonale referansegrupper på et tidligere tidspunkt i prosessen (allerede i forberedelsesfasen).

NIBR (2008:12) finner at statlige myndigheter ikke har et tilstrekkelig kommuneperspektiv. Dette er uheldig både i den forberedende fasen i politikktutformingene hvor føringene for fremtidig regelverk legges, der statlige aktører deltar på vegne av Norge i arbeidsgrupper og ekspertkomiteer under Europakommisjonen, og i fasen der regelverk implementeres nasjonalt.

I forhold til kommunal tjenesteyting understreker NIBR (2008:12) at det har betydning å vite at regelverket stammer fra EU/EØS. For det første fordi kjennskap til EØS-opphavet innebærer mulighet til å arbeide proaktivt i forhold til tilpasninger. For det andre fordi det får betydning i forhold til tolkning, ved at EØS-regelverk må forstås og tolkes ved hjelp av andre rettskilder enn for nasjonalt regelverk.

2.3 Anvendelse og deltakelse

Kartlegginger viser at det er stor variasjon med hensyn til hvordan norsk kommunal sektor forholder seg til EU/EØS.

Når det gjelder arbeid med samarbeidsprogrammer er store kommuner og fylkeskommuner mest aktive. NIBR finner at de mest aktive arbeider langsiktig, systematisk og med god faglig og politisk forankring. De har fokus på kommunens og fylkeskommunens muligheter til å nyttiggjøre seg europeisk samarbeid i forhold til sine kjerneoppgaver. De fleste små kommuner er, med noen enkelte unntak, lite aktive i programarbeid. De minste kommunene er preget av mangelfull kompetanse og lav bevissthet om nytten av samarbeidsprogrammene og betydningen av EØS-regelverk (NIBR 2008:12).

Norges delegasjon til EU påpeker at norsk deltakelse i EUs programmer bl.a. gir myndigheter tilgang til metode- og kunnskapsutvikling som skjer innen rammen av EU, i tillegg til deltakelse i nettverk. En optelling viser at mer enn 160 000 norske elever og lærere har deltatt i skolesamarbeid gjennom programmet Comenius (Norges delegasjon til EU 2010).

Når det gjelder arbeid med regelverk, finner Statskonsult/Iris, at kommunenes EØS-erfaringer med regelverk er konsentrert i noen spesialenheter på administrativt nivå, som har ansvar for enkeltspørsmål. Ofte er dette knyttet til innkjøpsvirksomhet. Det pekes på at den interne kommunikasjonen i kommunene er dårlig i EØS-saker og at dette til tider går ut over kvaliteten på saksbehandlingen. Det er også en tendens til at konkrete problemer tolkes ut fra den enkeltes profesjons ståsted og at et for sterkt juridisk fokus kan gi for restriktive tolkninger av regelverket.

NIBR finner også tankevekkende variasjoner internt i den enkelte kommune med hensyn til bevissthet om EU/EØS, mellom personer som arbeider med hhv. regelverk og samarbeid. Personer som arbeider med samarbeid og programmer, har høyere bevissthet og erkjenner behovet for kompetanse. Personer som arbeider med lokal tilpasning av regelverket har liten bevissthet om muligheter og nytte av å delta i de fasene der regelverket forberedes i Brussel eller gjennomføres i norsk rett. Til tross for at flere informanter har identifisert uklarheter, ulike tolkningspraksis og forskjellige problemstillinger knyttet til regelverk fra EU, er det en manglende bevissthet om at regelverket har sitt opphav i EU. Resultatet er at kommunesektoren medvirker i liten grad der denne politikken utformes og konkretiseres. Forklaringen er antakelig både manglende bevissthet hos kommunale aktører og mangler ved politikken organisering og arbeidsmetoder. I den grad aktører i kommunesektoren mener det er viktig med på- og medvirkning av EU/EØS-politikk og regelverk, pekes det på KS som relevant aktør (NIBR 2008:12).

2.4 Hvordan påvirkes det lokale selvstyret?

I en rapport om hvordan internasjonale avtaler og europeisering av Norge bidrar til nye aspekter ved lokaldemokratiet, understreker Veggeland (2005) at kommunene har en viktig rolle ved at de i

betydelig grad er ansvarlig for å sette EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet. Ansvarer dreier seg også om å praktisere dette lovverket på en måte som er ensartet med praktiseringen i andre land som inngår i EØS-området. På den måten er kommunene direkte i søkelyset til EFTAs overvåkningsorgan, selv om det er Norge som stat som eventuelt blir klaget inn. Dette pålegger lokaldemokratiet et nytt og stort ansvarsområde, som ikke den tradisjonelle kommunale forvaltningen kjente før EØS-avtalen.

Et område med spesielle utfordringer for kommunesektoren, hvor kommunalt handlingsrom oppleves som redusert, er renovasjonsvirksomheten. Stakonsult/Iris (2006:129) peker på at dette er resultat av at miljø- og konkurransedirektivene påvirker på ulik måte og at det fører til utfordringer relatert til eierskap og organisering, egenregi og konkurranse, krysssubsidiering, samt miljø og gjenvinning.

3. Noen virkninger for kommunesektorens ulike roller

3.1 Arbeidsgiverrollen

På arbeidslivsfeltet innebærer EØS-avtalen stor grad av implementering av EU-regelverk. I enkelte tilfeller har man i norsk rett også latt seg "inspirere" av EU-lovgivning og gått lenger enn det som strengt tatt er nødvendig i forhold til de enkelte direktivene. Dette gjelder for eksempel ikke-diskrimineringslovgivningen der man i Norge valgte å endre lovgivningen i tråd med EU-direktiver selv om disse ikke var direkte bindende for Norge. Men også i norsk rett har det vært gjennomført endringer som har vært nødvendige i forhold til bindende direktiver. Disse endringene har særlig bidratt til å styrke arbeidstakeres rettigheter.

Kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter står ikke i noen særstilling når det gjelder arbeidsrettslig lovgivning, men på enkelte områder kan bestemmelsene ha hatt konsekvenser særlig i kommunal sektor. Det vises blant annet til utredningen "EU-s påverkan på kommuner och landsting" (Statskontoret, Sverige (2005:12)) og antydningen der om at kommunesektorens store andel av arbeidstakere (i Norge 430 000) kan gjøre at effektene av lovgivningen kan bli større hos kommunale arbeidsgivere enn andre arbeidsgivere.

3.1.1 Retten til fast ansettelse etter fire år, arbeidsmiljøloven §14-9 (5)

Bestemmelsen kom inn i ny arbeidsmiljølov i 2005. Begrunnelsen for bestemmelsen er å hindre misbruk av gjentagende midlertidige ansettelser. Bestemmelsen ble tatt inn i arbeidsmiljøloven både for å få en harmonisering med tjenstemannsloven i forhold til midlertidig ansattes stillingsvern, og EU-direktivet om midlertidige ansettelser (Rådskonklusjon 99/70/EF). Direktivet pålegger landene å treffe tiltak for å hindre slikt misbruk, Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) pkt 16.4.3 og NOU 2004:5 pkt 15.3.7. Lengden på fire år ble valgt for å ha sammenfallende regler med de allerede eksisterende bestemmelsene i tjenstemannsloven.

KS mener bestemmelsen om fireårsregelen har fått stor betydning for norske kommuner. På grunn av blant annet til dels høyt sykefravær og høyt antall svangerskapspermisjoner (gitt høy kvinneandel 77 %) er det konstant et visst omfang av midlertidige ansettelser i kommunesektoren. Norske kommuner gjennomfører derfor hvert år overgang til fast ansettelse for en god del arbeidstakere som følge av "fireårsregelen". En del arbeidstakere vil også de facto ha rettighetene etter "fireårsregelen", uten at det er fortatt en aktiv omgjøring av deres arbeidsavtaler.

3.1.2 Adgang til å inngå tariffavtaler om avvikende arbeidstidsordninger/lengde

I forbindelse med ny arbeidsmiljølov i 2005 ble det også foretatt endringer i arbeidstidsreglene. Den generelle dispensasjonsadgangen som Arbeidstilsynet hadde hatt, ble opphevet fordi den ikke ble ansett som forenelig med Arbeidstidsdirektivet (2003/88/EF). Adgangen til å inngå tariffavtaler om avvikende ordninger ble videreført, men betinget av at arbeidstakeren sikres kompenserende hvile eller annet passende vern. Arbeidstidsdirektivet åpner i artikkel 17 nr 3 c) for at det nasjonalt kan innføres avvikende bestemmelser i forhold til hviletid, nattarbeid og gjennomsnittsberegningsperiode innefor blant annet helse- og omsorgsektoren. Denne muligheten er i Norge bare benyttet i begrenset grad ved å gi Arbeidstilsynet dispensasjonsadgang der partene ikke har kompetanse til å inngå tariffavtale, arbeidsmiljøloven § 10-12 (7) jf § 10-12 (8).

I praksis erfarer KS, særlig innenfor pleie- og omsorgsektoren, at det med arbeidsmiljøloven av 2005 er blitt vanskeligere å inngå lokale avtaler om gjennomsnittsberegning med videre, som følge av at Arbeidstidstilsynets dispensasjonsadgang er blitt begrenset. Arbeidsgiver er i større utstrekning avhengig av å få til avtaler med de tillitsvalgte, som til en viss grad utnytter sin forhandlingsposisjon. Dette skyldes imidlertid i stor grad måten lovgiver har valgt å implementere direktivet ved å ikke fullt ut benytte seg av de unntaksmuligheter som direktivet åpner opp for.

3.1.3 Virksomhetsoverdragelser

Implementeringen av direktivet om virksomhetsoverdragelser først i gammel arbeidsmiljølov kapittel XIIA og deretter i dagens arbeidsmiljølov kapittel 16, får i praksis betydning for kommunene ved overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene og ved utskilling av oppgaver i egne rettssubjekter. Ved en lovendring i 2005 fikk reglene anvendelse ved overføring av rene forvaltningsoppgaver, som går lenger enn EU-direktivet, jf. Ot.prp. 49 (2004-2005) pkt 21.2. KS mener at når reglene om virksomhetsoverdragelse gjøres gjeldende også for overføring av rene forvaltningsoppgaver medfører dette begrensninger for norske kommuners mulige valg av organisering. Reglene viser at statlige myndigheter, som på flere andre områder, velger å ”overimplementere” EU-regelverket i norsk rett.

3.1.4 Likestilling og ikke-diskriminering

Rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet inngår i EUs ikke-diskrimineringspakke, sammen med rådsdirektiv 2000/43/EF om vern mot etnisk diskriminering og EUs program for å bekjempe diskriminering, og er hjemlet i EF-traktaten artikkel 13. EØS-avtalen har ikke en parallell bestemmelse til artikkel 13 og EØS-landene var således ikke forpliktet til å innlemme likestillings- og ikke-diskrimineringsreglene. Norge valgte likevel som nevnt foran å innføre nasjonal lovgivning i 2004 (arbeidsmiljøloven) og 2005 (diskrimineringsloven) som sammenfaller med EU-regelverket, selv om de andre EFTA EØS-landene ikke gjorde det.

3.1.5 Rekruttering av arbeidskraft

EØS-avtalens regler om fri bevegelse av personer bidrar til å forenkle ansettelsesprosedyrer samt regler om innreise og opphold ved rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Direktiver om godkjenning av yrkeskompetanse er viktige for å forenkle slike rekrutteringsprosesser også for kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter (NIBR:2008:12). Norske kommuner har over flere år rekruttert utenlandsk kvalifisert arbeidskraft, særlig innen helsesektoren. KS understreker viktigheten av effektive prosedyrer for godkjenning av kompetanse, samtidig som rekrutteringen må være forsvarlig i forhold til å unngå at ”avsenderlandene” tappes for kompetanse. Utenlandske arbeidstakere som ansettes i norske kommuner får lønns- og arbeidsbetingelser i henhold til Hovedtariffavtalen.

3.1.6 Allmenngjøringsloven

Loven kan ha indirekte betydning for norske kommuner der de er kjøpere av tjenester, for eksempel entreprisekontrakter, hvor tjenesteyter må forholde seg til eventuelle gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Det samme kan for eksempel gjelde ved innleie av utenlandsk arbeidskraft. KS har gjennomgående vært positiv til regjeringens tiltak for å bekjempe sosial dumping.

3.2 Myndighetsutøver

I forhold til oppgaven som myndighetsutøver, har EØS-avtalen begrenset påvirkning, fordi hoveddelen av avtalen inneholder markedsregler som regulerer utøvelsen av økonomisk aktivitet. Myndighetsutøving faller utenfor det å drive økonomisk aktivitet.

Likevel har det oppstått problemer for lokale og regionale myndigheter, fordi det gradvis har oppstått uklarheter og avgrensingsproblemer mellom utøvelsen av økonomisk aktivitet og myndighetsutøvelsen. Samfunnsutviklingen har medført at det på områder som tidligere var ren myndighetsutøving, nå også opptrer private aktører som tilbyr lignende tjenester.

På disse feltene kommer det klagesaker til EFTAs overvåkingsorgan, ESA. Eksempler er spørsmålet om offentlige barnehagedrift rammes av EØS-avtalen (sak 39/07/COL). Man ser konturene av tilsvarende problemstilling på flere områder hvor kommuner og fylkeskommuner har ansvar for lovpålagte tjenester, og hvor private aktører ser et potensielt marked. Dette gjelder bl.a. videregående utdanning, sosiale tjenester og helsetjenester, herunder helseforebyggende tiltak.

EØS-avtalens artikkel 59 (2) gir mulighet for å kunne balansere hensynet til konkurranse opp mot utførelsen av samfunnsnyttige tjenester, såkalte tjenester av allmenn økonomiske interesse. Det har imidlertid vært et strengt juridisk nåløyne å komme igjennom, slik at kravene har vært vanskelig å oppfylle. Lisboa-traktaten, som trådte i kraft 1.12.2009, har som vedlegg en ny protokoll om tjenester av allmenn interesse. Kommunal sektor i Europa håper at den nye protokollen vil sikre at det i større grad tas høyde for de store variasjoner som eksisterer med hensyn til organisering, finansiering og produksjon av offentlige tjenester i de ulike landene.

KS mener det er viktig at både kommuner, fylkeskommuner og stat er oppmerksomme på denne grensdragningen mellom økonomisk aktivitet og myndighetsutøvelse.

3.3 Tjenesteleverandør

3.3.1 Generelt om tjenester av allmenn interesse – kommunens særlige rolle

En sentral del av kommunenes virksomhet og samfunnsoppdrag er å sørge for at det ytes en rekke tjenester av allmenn interesse, som i stor grad er unntatt fra tjenstedirektivet. Tjenestene kan være av ikke-økonomisk natur, eller det kan dreie seg om tjenester som i større eller mindre grad har en økonomisk karakter og interesse i et marked. Det dreier seg imidlertid uansett om tjenester som i det norske samfunn anses grunnleggende og som goder som innbyggerne skal sikres reell tilgang til. Det gir dem en annen karakter enn tjenester som kjøpes og selges i et ordinært marked. I stor grad dreier det seg om lovpålagte tjenester.

Kommunen kan som utgangspunkt velge å utføre disse tjenestene selv - eventuelt i samarbeid med andre kommuner eller myndigheter - eller la en kommunalt eid eller privat aktør få oppgaven med å yte tjenesten mot vederlag. KS mener det er en viktig del av lokaldemokratiet og lokalt selvstyre at kommunale myndigheter står mest mulig fritt i valget av organisatorisk løsning for å møte sine forpliktelser overfor innbyggerne. Kommunene bør ha slik frihet for å kunne tilby løsninger som er

tilpasset lokale behov og tradisjoner, og som sikrer høy kvalitet på tjenestene, kostnadseffektivitet og miljøforsvarlig drift.

KS er derfor opptatt av at EØS-bestemmelsene om det indre marked utformes, implementeres og anvendes på en slik måte at man sikrer kommunene frihet og fleksibilitet ved løsningen av de ulike oppdrag de er tillagt. På dette punkt er KS av den oppfatning at både EØS-bestemmelsene og en del norsk regelverk som er inntatt som følge av EØS-avtalens regler om det indre marked og praktiseringen av dette, har uheldige konsekvenser. Nedenfor pekes det på noen områder der det er særlige utfordringer.

KS mener det bør markeres tydelig i forarbeidene til lov og/eller forskrift hva som er direktivets ramme og tekst (implementering) og hva som er lagt til for å fremme norske målsetninger (overimplementering). I Norge kan diskusjon om EU og EØS-regelverk være politisk utfordrende. KS mener at dette ikke bør vanskeliggjøres ytterligere av uklarhet om hvilket regelverk som har direkte bakgrunn i EØS og hva som er norsk politikk som ”føyes til”.

3.3.2 Offentlige anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser skal bidra til effektiv ressursbruk og sikre at offentlige innkjøp baseres på forretningsmessighet og likebehandling. Kommunene står for i overkant av 1/3 av de totale offentlige innkjøp av varer og tjenester i Norge. KS ser det som viktig at man har et regelverk som sikrer at disse ressursene anvendes på en samfunnsmessig forsvarlig måte, og på en måte som ikke motvirker et velfungerende marked. Samtidig er det viktig at reglene utformes slik at de blir håndterbare og ikke uforholdsmessig kompliserte i forhold til den enkelte anskaffelsen.

3.3.3 Komplisert og detaljert regelverk

De senere år har kommuner og fylkeskommuner jobbet målrettet for å effektivisere sine innkjøp og overholde regelverket for offentlige anskaffelser. Regelverket, som er gitt som følge av EØS-avtalen, har i så måte bidratt til at innkjøp er løftet opp i søkelyset, noe som er positivt.

EU/EØS-regelverket er på den annen side så detaljert og komplisert at det har ført til at uforholdsmessig mye fokus rettes utelukkende mot regeloverholdelse. Det offentliges arbeid for å sikre gode/riktige innkjøp og god kontraktsoppfølging, har dermed fått liten oppmerksomhet. Selv om EU/EØS-reglene for offentlige anskaffelser har et positivt formål og har bidratt til å øke bevisstheten om hvordan det offentlige bruker sine ressurser, har pendelen slått for langt. Regeloverholdelse har blitt et mål i seg selv, og bevisstheten om at det gode innkjøp faktisk skal bidra til å sikre god utnyttelse av samfunnets ressurser, kommer i bakgrunn. Rene juridiske vurderinger har på denne måten overtatt en arena som ut i fra regelverkets formål bør styres av økonomene. Dette medfører igjen at EØS-regelverket ofte oppfattes som rigid juristeri, leverandørbeskyttende og alt annet enn kosteffektivt. Dette er etter KS vurdering uheldig.

Som eksempel kan vi nevne at det etter dagens regler skal svært lite til før det gjøres slike feil i anskaffelsesprosessen at konkurransen må avlyses og/eller det fremmes krav om erstatning. Slike feil gjøres både av store innkjøpsenheter med mye kompetanse og av mindre enheter. Det er dermed ikke slik at alle feil kan rettes alene ved etablering av større innkjøpsenheter med mer kompetanse eller generell kompetanseheving. Terskelen for å klage er i tillegg lav, noe som medfører mange klager. Regelverket har dermed medført ytterligere byråkrati istedenfor effektiv ressursbruk.

Det er med andre ord grunn til å stille spørsmål ved om omfanget og kompleksiteten i dagens regelverk faktisk medvirker til å fremme lovens formål, som er ”å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling”.

Situasjonen kompliseres ytterligere ved at regelverket i økende grad benyttes til å gjennomføre en rekke andre politiske formål enn det regelverket primært er etablert for. Dette gjelder for eksempel krav om ivaretagelse av innovasjon, etiske, sosiale og miljømessige formål. Kravene til offentlige innkjøp blir dermed langt flere og strengere enn kravene til privates innkjøp.

KS kan ikke se at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til et så detaljert og komplisert regelverk er tilstrekkelig vurdert av EU eller av norske myndigheter.

De samme problemstillingene debatteres på europeisk nivå. Blant annet har CEMR (Council of European Municipalities and Regions) etterlyst større forståelse i EU-kommisjonen for den samlede effekten av de ulike kravene i regelverket på innkjøperenhetene.

3.3.4 Anskaffelsesregelverkets betydning for interkommunalt samarbeid

Ulike former for interkommunalt samarbeid er aktuelt og nødvendig for at kommunene skal klare å løse stadig mer krevende oppgaver på en kostnadseffektiv måte. Norges kommunestruktur og befolkningsmønster innebærer at slikt samarbeid blir nødvendig, særlig innen tjenester som forutsetter spesialistkompetanse eller som forutsetter store investeringer i infrastruktur.

Anskaffelsesregelverket byr her på problemer fordi kjøp av tjenester fra en annen kommune eller et interkommunalt selskap, i en del tilfeller vil være omfattet av regelverket. Disse kan dermed ikke gjennomføres uten at kjøpet legges ut på anbud. EU/EØS-regelverket er her uklart på flere punkter, noe som skaper ytterligere utfordringer for kommuner/fylkeskommuner. Dette er særlig problematisk når kommunene risikerer gebyr for ulovlige direkte anskaffelser, dersom regelverket ikke overholdes.

Interkommunalt samarbeid er et viktig element i Samhandlingsreformen som skal gjennomføres i helse- og omsorgssektoren, og uklarhet og unødige strenge regler på dette området kan skape ytterligere utfordringer.

CEMR har i lengre tid arbeidet for å sikre handlingsrom, slik at regionale myndigheter kan finne hensiktsmessige måter å løse sine oppgaver på. En dom i EU-domstolen (Hamburger Stadreinigung, C-480/06), gir etter CEMRs oppfatning støtte til deres syn, men det er fortsatt uklart hva Kommisjonen legger i dommen og hvilke rammer kommunene har å forholde seg til.

3.3.5 Implementeringsgrad

Norge har, når det gjelder reglene om offentlige anskaffelser, valgt å ikke bare gjennomføre de krav som følger av EØS-reglene, men å supplere dette med norske regler som på en rekke områder går lengre i å stille krav til anskaffelsesprosessene. For det første er det satt strengere terskelverdier (500.000 NOK i Norge) for når regelverket kommer til anvendelse enn det som følger av EØS-reglene (ca. 1 600 000 NOK). For det andre er reglene gitt anvendelse på flere områder enn det reglene krever.

Når det gjelder denne siste typen overimplementering, har man i Norge valgt å gi regelverket anvendelse for de såkalte uprioriterte tjenestene. Dette har skjedd uten at det kan ses å ha vært gjenstand for nærmere vurdering eller etterfølgende evaluering. For kommunen har det særlig stor betydning at regelverket er gitt anvendelse for helse- og sosialtjenester. Anskaffelse av denne type tjenester er i seg selv komplisert, særlig når tjenestene skal anskaffes til enkeltbrukere. Full anvendelse av anskaffelsesregelverket gjør ikke dette enklere.

Selv om KS er positiv til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (Kofa), vil vi også peke på at nemnda bidrar til en forsterkning av fokuset på ren regeloverholdelse. I noen tilfeller bidrar også den praksis nemnda har lagt seg på, til å trekke fortolkningen av regelverket bort fra samfunnsøkonomisk hensiktsmessige løsninger. Dette gjelder for eksempel Kofas tolking av konsekvensen av at vedståelsesfristen for tilbudene er gått ut og kravene til avlysning av konkurransen, når det er gjort feil

i anskaffelsesprosessen som ikke har direkte betydning for utfallet av konkurransen. KS mener her at EU-regelverket åpner for større rom for skjønn, enn det Kofa synes å legge opp til.

Selv om overimplementeringen er et spørsmål om norske politikk, er det ikke tvil om at dette også er en konsekvens av EØS-avtalen.

3.3.6 Offentlig støtte

EØS-avtalens støtteregele har stor innvirkning på kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Dette gjelder særlig i forhold til lokalpolitisk tilrettelegging og arbeid med regional og lokal samfunnsutvikling. Ettersom EØS-avtalen i utgangspunktet forbyr offentlig støtte, oppstår det begrensninger i forhold til hva kommuner og fylkeskommuner kan gjøre, utover et begrenset beløp (bagatellmessig støtte).

For kommuner og fylkeskommuner kan det derimot være vanskeligere å forstå logikken i at EØS-avtalens setter forbud mot å gi støtte i saker hvor lokale myndigheter, gjerne etter bred politisk enighet, ønsker å foreta investeringer i nærmiljøet. Dette gjelder også tiltak hvor det er snakk om å investere i aktiviteter som både bidrar til å gjøre lokalområdet mer attraktivt for næringsdrivende og for innbyggerne, men som samtidig representerer en støtte for en eller flere lokale virksomheter. Markedsinvestortesten, som skal brukes for å avgjøre om det er tale om en lovlig investering eller en ulovlig støtte, fokuserer som kjent på mulighetene for å oppnå økonomisk avkastning, ikke om kommunen oppnår fordeler i form av arbeidsplasser eller gjennom andre gevinster av samfunnspolitisk karakter. I så måte begrenser støtteregele offentlige myndigheters muligheter til å benytte økonomisk virkemidler til å fremme målsetninger som ikke nødvendigvis er av økonomisk art.

Slike tiltak kan godkjennes gjennom en notifikasjonsprosess til ESA. Imidlertid er selve notifikasjonsprosessen utfordrende, ved at den er langvarig og kostnadskrevene, som følge av behov for profesjonell bistand.

Bestemmelsene om at et støttetiltak blir ulovlig hvis det påvirker samhandelen, er også et område hvor det ofte oppstår uklarheter. Tiltak som har kun lokal betydning rammes i utgangspunktet ikke av EØS-avtalens støtteregele. I praksis opplever norsk kommunesektor at støttetiltak som først rammes av de øvrige vilkår i støttebestemmelsen (art 61) i EØS-avtalen, normalt også er egnet til å påvirke samhandelen, selv om dette er en mer teoretisk mulighet. Dette gjør at tiltak som reelt sett bare har lokalpolitisk betydning, likevel blir forbudt etter EØS-avtalen, fordi det potensielt er mulig at en aktør med utenlandske interesser kan se på støtten som en påvirkning av mulighetene til å etablere sin egen næringsvirksomhet i området.

Et annet problematisk område, synes å være saker knyttet til salg av fast eiendom, som har vært en gjenganger i klagesaker hos EFTAs overvåkingsorgan. Problemstillingen er om salget representerer ulovlig støtte.

Etter KS' syn er det behov for økt oppmerksomhet og informasjon om regelverket både politisk og administrativt og at både staten og kommunesektoren har et ansvar. Videre mener KS at det er viktig at Staten systematisk bruker begreper "offentlig støtte" og ikke "statsstøtte" i omtale av regelverket, for å hindre misforståelser.

4. Kommuner og fylkeskommuner i europeisk samarbeid

Internasjonalt samarbeid er ikke et lovpålagt område for kommuner og fylkeskommuner, men deltakelse i Interreg og annet europapolitisk arbeid er viktig i en stadig mer globalisert verden. Kommuner og fylkeskommuner kan dra nytte av europeisk samarbeid i utvikling av sine planstrategier

og som del av sitt arbeid med sikte på å utnytte arenaer for kunnskaps- og erfaringsutveksling og de økonomiske instrumentene som er tilgjengelige.

4.1 Interreg

Interreg utgjør en liten del av EUs totale regionalpolitikk (ca. 2,5 %), men er et viktig instrument for grenseregionalt og territorielt samarbeid i Europa. Programmet skal fremme sosial, økonomisk og territoriell integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Programmet ble etablert i 1990 for å styrke samarbeidet mellom naboregioner som var delt av nasjonale grenser innenfor og på grensen av EU. Norge har deltatt siden 1996 og deltar i dag i 11 Interreg-programmer og tre delprogrammer. Deltakelsen i Interreg er ikke en del av EØS-avtalen.

I EU spiller regionalpolitikken en viktig rolle, med mer enn en tredjedel av EUs totale budsjett. Regionalpolitikken i EU er viktig også for Norge. Om norsk holdning til Interreg, noterer UD at Interreg-programmene i dag er godt kjent, er en vesentlig del av det regionale utviklingsarbeidet og kan sees på som en modernisering av norsk regionalpolitikk i forhold til arbeidsmåter, samarbeid, partnerskap og langsiktig tenkning (UD 2010).

Evalueringer av Norges deltakelse i Interreg er i hovedsak positive. Norske aktører har vært aktive deltakere i programmene, også som prosjektledere. Norge har positivt omdømme i program- og prosjektvirksomheten (NIBR 2010).

Norges deltakelse i Interreg-samarbeidet innebærer også at norske aktører kan delta i forberedelse og implementering av programmene, bl.a. gjennom deltakelse i beslutnings- og andre komiteer. Slike arenaer kan fungere som viktige kanaler for kontakt og dialog med lokale, regionale og nasjonale myndigheter i andre land, og kan derfor bidra til å styrke norske synspunkter i europeisk sammenheng.

Kommunal- og regionaldepartementet, som ansvarlig departement, har etablert et nært samarbeid med landsdelsutvalg og fylkeskommuner, som er tildelt roller som kontaktpunkter for ulike programmer. Norges deltakelse i Interreg finansieres gjennom midler fra KRD, og vedtas som del av statsbudsjettet. Den norske statlige andelen av det europeiske territorielle samarbeidet over nåværende programperiode 2007-2013, er på om lag 730 millioner kroner. Hensikten er at norske deltakere skal kunne få støtte fra KRD, på samme måte som partnere fra EU-land får sine midler fra EU. I flere av programmene er imidlertid de norske midlene oppbrukt på et tidlig tidspunkt, noe som har ført til at norske partners egenandeler i enkelte tilfeller har vært markert høyere enn hos andre lands samarbeidspartnere.

Når det gjelder deltakelsen i Interreg, mener KS at norske aktører bør kunne delta på like vilkår som EU-landene, og at midlene fra Norge "holder tritt" med utviklingen i EU. Deltakelse i framtidig Interreg-samarbeid bør legge til grunn at norske partnere har de samme vilkårene som EU-partnere.

I norske fylkeskommuner er Interreg godt kjent, og også i en del kommuner. Det er imidlertid et løpende behov for å spre kunnskap om programmene og resultater, både innad i egen organisasjon og mot innbyggerne. Det bør også være et mål at flere kommuner kan bli deltakere i programmene. Det samme gjelder involvering av privat sektor.

4.2 EU-programmer

Muligheten for norsk deltakelse i EUs sektorprogrammer er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 81. I programmene hvor Norge deltar har landet to representanter i programkomiteer, på lik linje med andre deltakerland. KS har vært representert i enkelte av disse komiteene på vegne av kommunesektoren. Dette gjelder særlig utdanningsprogrammene.

Flere av programmene Norge har valgt å kjøpe seg inn i og delta i, er svært relevante for norsk kommunesektor. EUs sektorprogrammer gir norske kommuner og fylkeskommuner muligheter for samfunns- og tjenestetutvikling gjennom europeiske samarbeid. Siden 1995 har spesielt programmene innen ungdom og utdanning blitt mye benyttet (Asplan Viak 2006), men også innen arbeidsliv, helse, IKT, konkurranse og innovasjon og kultur.

KS konstaterer at enkelte programmer er relativt godt kjent, mens andre programmer er mindre kjent. Dette kan både ha sammenheng med programmenes relevans og kompleksitet, og hvilken informasjon som gis ut av de nasjonale kontaktpunktene til programmene og andre aktører. Kommunene og fylkeskommunene har selv en rolle i å gjøre seg kjent med mulighetene for europeisk samarbeid, det samme har deres interesseorganisasjoner, deriblant KS, de nasjonale kontaktpunktene og staten.

To viktige programmer for kommunesektoren som den norske staten har valgt ikke å delta i, til tross for påtrykk fra kommunesektoren, er EUs program på miljösidan (Life) og borger- og kommunesamarbeid (Europe for Citizens).

EØS-avtalen muliggjør programdeltakelse i EU for norske kommuner og fylkeskommuner, og denne deltakelsen kan sidestilles med mulighetene for kommunesektoren i medlemsland. Deltakelsen er imidlertid mer sårbar da det er EØS/EFTA-statene enkeltvis som avgjør om og i hvilke programmer EØS/EFTA-landene skal delta. KS mener det er uheldig at kommunesektoren i liten grad trekkes med i den beslutningsprosessen. Det har blant annet ført til at norsk kommunesektor ikke får delta i viktige programmer på områder hvor Norge implementerer mye lovgivning. Dette gjelder særlig teknisk sektor.

Generelt er det internasjonale arbeidet i kommunesektoren økende og fokus er gradvis forskjøvet fra å omhandle EU som institusjon og synet på norsk medlemskap, til å benytte seg av mulighetene i europeisk samarbeid mer strategisk (Asplan Viak 2006). Kommunene etterspør og har behov for informasjon, veiledning og opplæring for å bli bedre i stand til å ta i bruk mulighetene i sektorprogrammene. Kompetanseheving tilbys av KS og andre. De norske regionkontorene i Brussel, som representerer alle fylkeskommunene (unntatt Finmark) og 48 kommuner, har kompetansehevingstiltak og mer spesifikk kursing i søknadsskriving og strategiske tenkning om programdeltakelse som del av sine arbeidsoppgaver

I konklusjonen om hva EU-programmer har betydd for kommunesektoren i Sverige, fastslår det svenske Statskontoret at den kommunale deltakelsen i støtteprogrammene har gitt økt kunnskap om nye samarbeidsmåter og medvirket til at den kommunale næringspolitikken har blitt mer aktiv og innovativ (Statskontoret 2005). Det er en mer entydig og sterkere konklusjon enn hva som kan trekkes for norsk kommunesektors deltakelse i programmene, til tross for at Norge deltar i all hovedsak på lik linje med Sverige i disse programmene.

Svenske utredninger fremhever at svenske kommuner og landsting drar stor nytte av at aktiviteter i samarbeidsprogrammer kobles til erfaringsutveksling innen den åpne koordineringsmetoden, Open Method of Coordination – OMC (Statskontoret 2005, Sveriges Kommuner och Landsting 2010). Den åpne koordineringsmetoden omfattes ikke av EØS-avtalen (EFTA 2009). Dette gjør at kommuner og fylkeskommuner ikke får tatt ut en tilsvarende synergi og merverdi i samarbeidet i tilknytning til programdeltakelsen. Norge deltar likevel i OMC-arbeidet på viktige enkeltområder for kommunesektoren, som utdanning, men kommunesektoren trekkes da i liten grad med.

4.3 EØS-midlene

Kommunesektoren har siden 2004 deltatt aktivt i prosessen for å utvikle programmer, fond og prosjekter under EØS-midlene. Et viktig anliggende for KS har vært at lokale og regionale myndigheter skal kunne dra nytte av ordningene, både mht. nasjonale prioriteringer og som aktive

deltakere i samfunnsutviklingen. KS mener målsettingen om økonomisk og sosial utjevning i EUs nye medlemsland kun bare kan nås dersom lokalt og regionalt nivå har en sentral rolle. Videre har det vært viktig for KS å synliggjøre kompetansen som norsk kommunalforvaltning besitter og derigjennom gjøre kommuner og fylkeskommuner til attraktive partnere.

I forrige programperiode var KS involvert som partner i 12 prosjekter i åtte land. Et stort antall norske kommuner, fylkeskommuner, interkommunale bedrifter og kommunale institusjoner har vært involvert som partnere i prosjekter. EØS-midlene i den nye perioden vil gi mulighet til partnerskap i større grad enn tidligere. KS har dialog med Utenriksdepartementet om rollen norsk kommunalsektor kan spille som partner for kommuner og regioner i mottakerlandene.

Sammenlignet med andre europeiske samarbeidsprogrammer, som gir alle deltakerne tilgang til aktiviteter og resultater, er det forutsatt at prosjekter under EØS-midlene skal rettes mot resultater i mottakerlandene. "Gevinst" for norsk partner kan være utvikling i egen organisasjon, og tilgang til nye arenaer og nettverk, som man ellers ikke ville fått tilgang til. Likevel er det viktig at det ligger et økonomisk fundament i ordningene, som gjør at norske partnere kan få dekket sin innsats og kostnader, også i prosjektutviklingsfasen.

5. Kommunesektorens medvirkning

5.1 Europapolitisk arbeid i KS

KS har arbeidet med å kartlegge og informere om hvordan EØS innvirker på norsk kommunesektor fra tidlig på 1990-tallet, inkludert etablering av kontor i Brussel. Det er utviklet europapolitisk kompetanse i egen organisasjon og blant medlemmene og i økende grad deltakelse på møteplasser og i nettverk for interessepolitisk arbeid overfor EU og statlige myndigheter i Norge. Både på politisk og administrativt nivå er KS opptatt av å formidle kommunesektorens interesser og bidra til at norsk europapolitikk er best mulig tilpasset det forvaltningsnivået som til syvende og sist skal håndheve og etterleve EU/EØS regelverk og politikk.

En viktig kanal for dette arbeidet er medlemskap i to europeiske paraplyorganisasjoner. CEMR (Council of European Municipalities and Regions) samler i dag 53 organisasjoner for kommuner og regioner fra 39 land, og er talerør for europeiske kommunal sektor i EU. CEEP (European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services) er sammenslutningen av arbeidsgiverorganisasjoner innen offentlig sektor på europeisk nivå og forhandlingspartner i det europeiske partssamarbeidet.

KS arbeider aktivt i arbeidsgrupper og komiteer i CEMR og CEEP, og fremmer gjennom disse norske interesser i felles dokumenter. Dette arbeidet er også nyttig i forhold til KS' dialog med statlige myndigheter i Norge.

KS er med i EFTA Konsultative Komité, den rådgivende komiteen for partene i arbeidslivet i EØS EFTA landene. Det nylig opprettede EØS EFTA Forum for lokalt og regionalt folkevalgte har opprettet samarbeid med EUs Regionkomité, som vil kunne bli en nyttig arena for norske lokal- og regionalpolitikere.

På nasjonalt nivå er Nasjonalt Europaforum og Europapolitisk Forum for lokale og regionale myndigheter og Sametinget, viktige arenaer for gjensidig informasjon mellom stat og kommunesektor på politisk nivå. Etter KS' syn er dette møteplasser som bør utvikles til fora for tidlig varsling og involvering i EU/EØS saker som vil ha konsekvenser for kommunal sektor.

5.2 Europapolitisk arbeid i kommuner og fylkeskommuner

Kommunene og fylkeskommunene er blitt stadig mer aktive deltakere i EU/EØS arbeidet. Fylkeskommunene startet først, sterkt motivert av at Norge kjøpte seg inn i Interreg-programmet. Alle fylkeskommuner og flere kommuner er i dag involvert i europeisk samarbeid på flere områder.

Fylkeskommunene er aktive deltakere i EUs politiske prosesser gjennom europeiske paraplyorganisasjoner. Av disse er CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions) med the North Sea Commission, og AER (Assembly of European Regions) antakelig de viktigste. Andre organisasjoner er geografisk mer avgrensede samarbeider, som for eksempel BSSSC (Baltic Sea States Subregional Cooperation), og noen har mer tematisk avgrenset arbeidsfelt, for eksempel fjellregioner, flyplassregioner og regioner i utkanten av storbyområder (Asplan/Viak 2005). Oslo og Bergen er aktive deltakere i Eurocities, interesseorganisasjonen for storbyer i Europa. Norske lokal-/regionalpolitikere har hatt/har ledende verv i organisasjonene, i arbeidsgrupper og komiteer. Alle fylkeskommunene (unntatt Finnmark) og 48 kommuner er medeiere i de seks norske regionkontorene i Brussel.

Asplan Viak indikerer at fylkeskommunenes relativt høye engasjement i EU/EØS har sammenheng med at starten på arbeidet falt sammen med statliggjøringen av sykehusene. I tillegg påpekes at EØS-avtalen innebærer at Norge følger det samme næringspolitiske regelverket som EU-landene, og den betydning det har for fylkeskommunene som utviklingsaktører. EFTA EØS-landene følger det samme prinsippet for definering av regionalpolitiske støtteområder og godkjenning av nærings- og distriktspolitiske virkemidler som det EU-landene gjør. Likeledes er regelverket om konsekvensanalyser på store investeringer innført i Norge. Alt dette påvirker direkte fylkeskommunenes regionalpolitiske arbeid, og gjør det interessant og nyttig å følge politikktutviklingen i EU og EØS/EFTA (Asplan/Viak 2005).

6. Oppsummering

Kommunesektoren berøres i stor og økende grad av EØS-avtalen. Kommunens og fylkeskommunens forskjellige roller berøres i ulik grad av EU/EØS, som i hovedsak kan skilles i forpliktelser som følge av EØS-regelverk og muligheter for samfunnsutvikling gjennom deltakelse i europeiske programmer og samarbeidsfora. Berøringen av EU/EØS har konsekvenser for det lokale handlingsrommet.

I flere tilfeller overimplementeres EU-regelverk i norsk rett og inneholder mer langtrekkende og strenge regler enn det de bakenforliggende EU-reglene gjør. Handlingsrommet i og muligheten for å gjøre nasjonale tilpasninger av regelverket utnyttes ikke i tilstrekkelig grad og kommunesektoren trekkes i for liten grad inn i prosessen hvor EU-regelverk tas inn i norsk rett. Dette får konsekvenser både for det lokale handlingsrommet og kvaliteten på regelverket. Bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene er derfor nødvendig. På mange områder mener KS at den statlige styringen ved implementering av regelverk går lenger enn proporsjonalitetsprinsippet skulle tilsi; Stortinget skal ikke gripe inn i det kommunale selvstyre ved lov i større grad enn hva som er nødvendig for å ivareta de aktuelle mål i loven.

EØS-avtalen muliggjør programdeltakelse i EU for norske kommuner og fylkeskommuner. Programdeltakelsen oppleves ofte som positive for kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid relevante EU-programmer for kommunesektoren, blant annet på miljøsidene og kommunesamarbeid, hvor Norge har valgt å ikke delta.

KS, fylkeskommunene og mange kommuner deltar aktivt i europeiske paraplyorganisasjoner for å medvirke i europeiske beslutningsprosesser og delta i arenaer for erfaringsutveksling.

Referanser

Asplan Viak/Eurofutures (2006) - *Norske regioner som internasjonale aktører*
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Forskning,%20utredninger%20og%20evalueringer%20fom%2008/norske_regioner2006.pdf

EFTA (2009) - *Decision Shaping in the European Economic Area*. EFTA Bulletin.
<http://www.efta.int/~media/Files/Publications/Bulletins/eeadecisionshaping-bulletin.ashx>

EIPA 2009 - *The Institutional Impact of EU Legislation on Local and Regional Governments – A Case Study of the 1999/31/EC Landfill Waste and 2004/18/EC Public Procurement Directives (2009)*.
<http://www.ks-bedrift.no/templates/Page.aspx?id=55466>

Kommunernes Landsforening (Danmark) 2006: Nye kommuner, internasjonale utfordringer
http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_41175/ImageVaultHandler.aspx

Local Government Association (England) 2010 - *Knowing me, knowing EU*.
<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=12482000>

NIBR 2008:12 - *Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen*. http://www.ks.no/Documents/NIBRrapport2008_12.pdf

NIBR 2010:22 – Interreg – erfaringer og utfordringer. Norges rolle i transnasjonale og interregionale Interreg-programmer (B og C).
<http://www.nibr.no/uploads/publications/d92ed2bf24c85b1fdbd8d376ee7bb0b4.pdf>

Norges delegasjon til EU 2010 – *Bredt og aktivt. Norsk deltakelse i EUs byråer og programmer i praksis*. <https://norwayportal.mfa.no/PageFiles/433136/BredtOgAktivt.pdf>

NOU 2005:6 – *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20052005/006/PDFS/NOU200520050006000DDDPDFS.pdf>

Statskonsult/IRIS 2006/129 - *Kommuners erfaringer med EØS-regelverk*.
[http://www.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/27b89b759e79cfb9c125768f004ecb87/\\$FILE/IRIS%202006-129.pdf](http://www.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/27b89b759e79cfb9c125768f004ecb87/$FILE/IRIS%202006-129.pdf)

Statskonsult/IRIS 2006:13 - *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom*.
<http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2006-13.pdf>

Statskontoret, Sverige (2005:12) - *EU:s påverkan på kommuner og landsting*.
<http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2005/200512.pdf>

Sveriges Kommuner och Landsting (Sverige) 2010: *EU i lokalpolitiken*
http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39796_1.pdf

Utenriksdepartementet 2010: Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2010/2011.
http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/UD_Arbeidsprogram_for_EUEOS-saker_2010-2011.pdf

Veggeland, Noralv 2005 - *Det nye lokaldemokratiet, internasjonale avtaler og europeisering av Norge*. (Vedlegg 9 til NOU 2005:6 - Lokaldemokratikommisjonen).
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/21.html?id=390402>