

Marthe Indset
Arild Schou
Sigrid Stokstad

EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner



NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2017:17	Innovasjonsmiljøer og –politikk på Østlandet. Fortrinn, utfordringer og noen muligheter for smart spesialisering
NIBR-rapport 2017:5	Folkehelse- og integreringspolitikkenes bidrag til å fremme sosial deltakelse og livskvalitet
NIBR-rapport 2016:22	Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv
NIBR-rapport 2016:20	Kommunal organisering. Redegjørelse for kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase
NIBR-rapport 2015:19	EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren
NIBR-rapport 2015:17	Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen som partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging
NIBR-rapport 2010:3	Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt? Pilotstudie om helhetlig vannforvaltning

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.hioa.no/nibr>

Marthe Indset
Arild Schou
Sigrid Stokstad

EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner

NIBR-rapport 2018:13

Tittel: EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner

Forfatter: Marthe Indset, Sigrid Stokstad, Arild Schou

NIBR-rapport: 2018:13

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-251-6 (Trykket)
978-82-8309-252-3 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 200854

Prosjektnavn: EUs påvirkning på norsk kommunesektor og nye programmuligheter

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Marthe Indset

Referat: Norsk kommunesektor berøres politisk og rettslig av EU/EØS. Rapporten dokumenter resultatene av en kartlegging av sakslistene fra et representativt utvalg kommunestyre- og fylkestingmøter i 2017. Kartleggingen har vurdert agendapunktene fra de utvalgte møtene ut i fra om de er rettslig og/eller politisk berørt av EU/EØS. Rapporten belyser også relevans og potensiell nytte for norsk kommunesektor av EU-programmene LIFE og Europe for Citizens.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: August 2018

Antall sider: 84

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2018

Forord

Denne rapporten dokumenterer resultatene fra en undersøkelse utført på oppdrag fra KS, om hvordan EU berører norske kommuner og fylkeskommuner, politisk og rettslig. I rapporten vurderes også relevans og potensiell nytte for kommunesektoren av deltakelse i EU-programmene «LIFE» og «Europe for Citizens». Rapporten er utarbeidet av forskere fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet – storbyuniversitetet. Forfatterne er Marthe Indset (prosjektleder), Arild Schou og Sigrid Stokstad.

Ingvild Geheb Ubostad var praksisstudent ved NIBR i prosjektperioden og har utført mye av kartleggingsarbeidet. Vi vil rette en stor takk til henne for meget godt utført arbeid. Jan Tore Berghei har bidratt med flere av rapportens illustrasjoner. Videre ønsker vi også å takke informantene som har brukt av sin tid til å svare på våre spørsmål.

Oslo, august 2018

Erik Henningsen,
forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	3
Figuroversikt	4
Sammendrag.....	5
Summary	12
1 Innledning.....	19
1.1 EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner.....	19
1.2 Hva menes med berøring?.....	21
1.3 Utvalg og metode.....	23
2 Hvordan kommer EU og norsk kommunesektor i berøring?.....	27
3 Resultater av kartleggingen.....	37
3.1 Om de rettslige berøringspunktene.....	38
3.2 Politiske forbindelsespunkter	42
3.3 Fylkeskommunene	47
3.4 Politisk berøring	48
4 Relevans og potensielt utbytte av EU-programmene LIFE og Europe for Citizens.....	50
4.1 Europe for Citizens – EUs borgerprogram	51
4.1.1 Hvordan har programmet blitt brukt?	54
4.1.2 Vurderinger av relevans og mulig nytte for norske kommuner og fylkeskommuner.....	59
4.2 EU-programmet LIFE	62
4.2.1 Hvordan har programmet blitt brukt?	66
4.2.2 Vurderinger av relevans og mulig nytte for norske kommuner og fylkeskommuner.....	73
5 Oppsummering.....	78
Litteratur	83

Tabelloversikt

Tabell 1.1: . <i>Illustrasjon av utvalgsmetodikken (tall fra SSB 2017)</i>	25
Tabell 1.2: . <i>De utvalgte kommunen i alfabetisk rekkefølge</i>	25
Tabell 3.1: . <i>Kommuner med saker som er politisk berørt, fordelt på størrelse (større eller mindre enn 10.000 innbyggere)</i>	46
Tabell 3.2: . <i>Andel rettslig berørte saker fordelt etter saksfelt</i>	48
Tabell 4.1: . <i>Nøkkelopplysninger om programmet 2014-2020 i henhold til midtveisevaluering 2017</i>	54
Tabell 4.2: . <i>Nøkkelopplysninger om programmet</i>	66

Figuroversikt

Figur 3.1: .. <i>Kommunestyresakers politiske og rettslige berøring med EU/EØS</i>	37
Figur 3.2: .. <i>Andel rettslig berøring målt i forhold til saksfelt</i>	40
Figur 3.3: .. <i>Politiske berøringspunkter mellom EU og kommunestyresaker fordelt etter virksomhetsområder</i>	43
Figur 3.4: .. <i>Andel saker behandlet på fylkestingsmøter berørt av EU</i>	47

Sammendrag

Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad

EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner

NIBR-rapport 2018:13

Denne rapporten dokumenterer resultatene fra en avgrenset undersøkelse av hvordan det politiske, folkevalgte nivå i norske kommuner og fylkeskommuner kommer i befatning med EU-politikk og –regelverk. Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra KS, som har ønsket oppdatert kunnskap om hvordan EU og EØS påvirker norsk kommunesektor. Undersøkelsen bidrar også med et grunnlag for å vurdere mulig nytte for norske kommuner og fylkeskommuner, av EU-programmene «LIFE» og «Europe for Citizens».

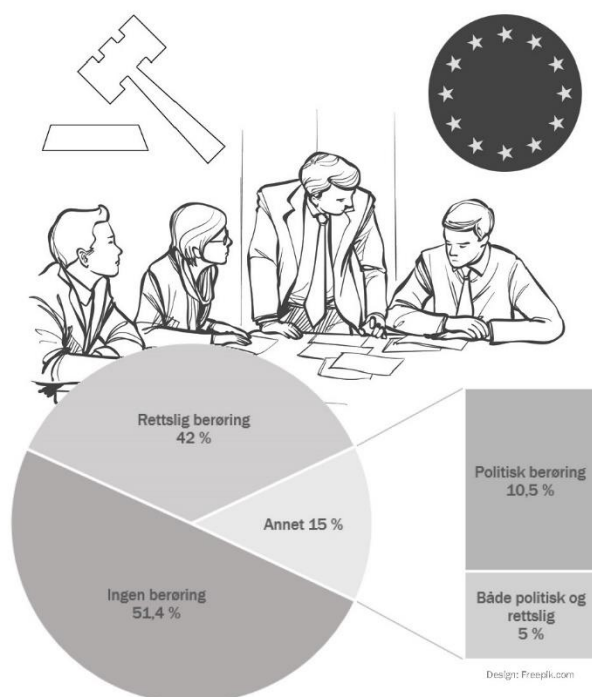
Resultatene bygger på en kombinasjon av kartleggingsdata, dokumentstudier og intervjuer i 8 svenske og danske kommuner og to svenske Länsstyrelser. Selve kartleggingen gjelder kun berøringspunkter og ikke effekter og endringer av disse berøringspunktene. Den baserer seg på sakslistene fra et representativt utvalg av kommunestyre- og fylkestingmøter. For hver sak har vi vurdert om det foreligger en forbindelse til EU-politikk eller -regelverk. Denne «dagsordenmetoden» gir informasjon om hvordan saksbehandling på politisk, folkevalgt nivå berøres av EU og EØS. Deler av administrasjonens arbeid faller imidlertid utenfor en slik framgangsmåte, fordi kun et begrenset antall saker blir behandlet på øverste politiske nivå. Et eksempel er (fylkes)kommunens rolle som arbeidsgiver. I det daglige er arbeidsgiveransvaret delegert til administrasjonssjefen, mens politisk ledelse har en overordnet rolle av strategisk karakter. Store deler av arbeidsretten (arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter) er tatt inn i EØS-avtalen. På dette området

er det altså berøringspunkter, samtidig som kartleggingen av kommunestyre- og fylkestingsakene i liten grad gjenspeiler disse.

EU og kommunesektoren: rettslige og politiske berøringspunkter

Norges forhold til EU er regulert gjennom flere samarbeids- og tilknytningsavtaler. EØS-avtalen er den desidert største og mest omfattende, og innlemmer EFTA-landene Norge, Liechtenstein og Island i EUs indre marked. Norge har dessuten knyttet seg til Interreg, som er en liten del av EUs regionalpolitikk. Dette innebærer at norske kommuner og fylkeskommuner berøres både rettslig og politisk av EU/EØS. *Rettslig berøring* kan forstås som berøringspunkter der EUs forordninger og direktiver regulerer og setter rammer for kommunenes og fylkeskommunenes oppgaveløsning. Ved *politisk berøring* foreligger det en ambisjon, intensjon eller ikke-rettslig forpliktelse forankret på politisk nivå, om å samarbeide eller jobbe for en målsetting eller aktivitet. Kommunene og fylkeskommunene kan ha definert slike ambisjoner og mål i egen virksomhetsplanlegging. Regjeringen har også valgt å samarbeide politisk med EU på utvalgte områder. Det gjelder EU-programmer, politiske mål om bekjempelse av miljø- og klimaendringer, og Europa 2020-strategien. Europa 2020 er EUs strategi for vekst og sysselsetting om en mer bærekraftig og inkluderende vekst i medlemslandene. Norge deltar frivillig i deler av dette samarbeidet, og utformer nasjonale handlingsplaner, strategier og tiltak i samsvar med mål og innhold i Europa 2020. Dette arbeidet berører norske kommuner og fylkeskommuner både direkte og indirekte.

Undersøkelsen viser at EU-lovgivning og -politikk gjør seg gjeldende i 49 prosent av kommunestyresakene. Det er med andre ord en betydelig berøringsflate mellom EUs politikk og regler, og norske kommunestyresaker.



Som det fremgår av illustrasjonen er det funnet rettslige berøringspunkter for 42 prosent av kommunestyresakene, mens i langt færre, om lag 10-11 prosent av agendapunktene er det funnet politiske forbindelser. Om lag 5 prosent av agendapunktene er både rettslig og politisk berørt. En tilsvarende undersøkelse av et utvalg norske kommuner og fylkeskommuner utført i 2008 kom fram til at 73 prosent av sakene kunne anses som potensielt berørt av EU/EØS (Indset & Hovik 2008). Dette er en vesentlig høyere andel. Det gir likevel ikke grunnlag for å konkludere med at det er færre berøringspunkter i dag enn for ti år siden. 2008-undersøkelsen ble utført med noen annen metodikk og avgrensning, blant annet ble 'potensiell berøring' i kartlagt for å vise mulighetsrommet i prosjektarbeidet og EU-programmer, og ikke *faktisk berøring* som i denne oppdaterte undersøkelsen. Det gjør at vi kan forvente lavere berøring i denne oppdaterte undersøkelsen. Begge undersøkelsene gir imidlertid grunnlag for å si at kommunesektoren har en vesentlig berøringsflate til EU/EØS-saker.

De politiske forbindelsene mellom kommunestyresaker og EU er vesentlig færre enn det som har fremkommet i tilsvarende undersøkelser av kommuner i Danmark og Sverige (SKL 2018, KL, 2014). En nærliggende forklaring er tilknytningsform. EØS-avtalen innebærer først og fremst at Norge overtar EUs regler for det indre marked og gjennomfører dem på samme måte som EU-landene. Dette arbeidet foregår fortløpende og i takt med at EU reviderer og oppdaterer gammelt regelverk samt vedtar nytt. EØS-avtalen er ingen politisk avtale som gir norske regjeringsmedlemmer og folkevalgte på ulike nivå adgang til EUs politiske institusjoner og beslutningsprosesser. Norge har derfor formelt og faktisk en vesentlig svakere tilknytning til det politiske arbeidet og de politiske prosessene i EU, sammenliknet med Sverige og Danmark.

Samtidig er det et funn i seg selv at det vært vanskelig å spore regjeringens og norsk forvaltnings politiske samordning med EU. De fleste regjeringer på 2000-tallet har hatt en «Europapolitisk plattform» med politiske ambisjoner om å føre en «aktiv europapolitikk». De politiske målsettingene, intensjonene og strategiene er lettere å finne enn informasjon om *hvordan* departementene og underliggende direktorater utfører og følger opp det mer koordinerende arbeidet om eksempelvis felles benchmarks, beste praksis og integrering av felles tiltak og satsinger. Norsk forvaltnings vertikale arbeid med og koordinering av EU-politikk og EU-regelverk er i liten grad eksplisitt formulert, med unntak av iverksettingen av EUs rammedirektiv for vann (vannportalen.no).

Kartleggingen finner at norske fylkeskommuner har flere politiske forbindelsespunkter til EU. 23 prosent av de gjennomgåtte fylkestingssakene hadde en forbindelse til det politiske arbeidet i EU. Dette er interessant, for svært få av sakene omhandlet Interreg, som er et ansvarsområde delegert nettopp til fylkeskommunene. Tvert imot var det politiske berøringspunkter innenfor samferdselssaker samt klima-, miljø- og energisaker. Dette indikerer at de politiske forbindelsespunktene til EU er mer omfattende enn det som blir avdekket gjennom dagsordenmetoden. Flere av de politisk berørte sakene viser at fylkeskommunene forankrer eget arbeid i en bredere europeisk sammenheng, og utnytter dermed mulighetene i EU/EØS i egen politikktutvikling. 41 prosent av fylkestingsakene hadde rettslige

berøringspunkter, mens 14 prosent av sakene var både politisk og rettslig berørt.

Både kommunene og fylkeskommunene berøres rettslig i stor grad av EUs regelverk for offentlig støtte og EUs konsekvensutredningsdirektiver. Dette er regelverk som først og fremst setter rammer for framgangsmåter, arbeidsprosess, medvirkning og organisering av arbeidet. Det er et tankekors, sett på bakgrunn av at den norske debatten om hvordan EU påvirker oss har fokusert på innholdet i politikken. Denne undersøkelsen viser at EU setter rammer for organiseringen av arbeidet på lokalt og regionalt nivå. Det gjenspeiler en utvikling hvor EU i større grad kommer med rettsakter som også stiller krav til organiseringen av arbeidet, som vi må være oppmerksomme på kan fortsette.

Om relevansen og mulig nytte i EU-programmene LIFE og Europe for Citizens

En konklusjon av kartleggingen er at de mange berøringspunktene som er funnet i denne undersøkelsen setter rammer for utøvelsen av kommunesektorens oppgaver og virksomhet, men gir også muligheter til å jobbe med politikkutvikling, som nevnt for den politiske berøringen over. Deltakelse i EU-programmer representerer en type berøring som også gir mulighet til å jobbe med utviklingsprosjekter. I denne undersøkelsen har vi vurdert potensiell nytte for norske kommuner og fylkeskommuner, av EU-programmene «LIFE» og «Europe for Citizens». Dette er EU-programmer som Norge hittil ikke har deltatt i. Undersøkelsen har sammenstilt funn fra EUs eksterne midtveisevalueringer av programmene med intervjuer foretatt av svenske og danske kommuner som har deltatt i prosjekter støttet av disse programmene.

Europe for Citizens er EUs program for å støtte en felles europeisk offentlighet, «remembrance» og demokratisk deltakelse og medvirkning. For neste programperiode (2021-2027) har Europakommisjonen foreslått sammenslåing med «Justice, Rights and Equality»-programmet i et nytt «Rights and Values-program» (COM (2018)383 final). Store deler av innholdet i det nåværende Europe for Citizens ser ut til å bli videreført i det nye Rights and Values-programmet. Både det nåværende og det foreslåtte programmet er orientert mot individrettede resultater i form av

læring, holdninger, forståelse for EUs om politisk prosjekt og den felles europeiske kulturarven.

EØS-avtalen omfatter ikke medvirkning og deltakelse i EUs demokratiske prosesser, identitetsbygging eller historie. EØS-avtalen er en avtale om markedsadgang, men ikke en avtale som gir tilgang til EUs beslutningsprosesser eller det politiske prosjektet EU. Den mer politisk rettede siden ved Europe for Citizens-programmet som handler om å styrke oppslutningen om EU, fremme demokratisk deltakelse osv., kan derfor i en norsk sammenheng virke noe kontroversiell.

På den annen side er sosialpolitikk, utdanning, opplæring og ungdomsarbeid temaer som eksplisitt blir nevnt under EØS-avtalens del IV, som områder hvor avtalepartene skal styrke og utvikle samarbeidet. Dette er temaer som omfattes av Europe for Citizens. Det kan se ut som om disse temaene blir styrket i det nye Rights and Values-programmet, gjennom målområde 1) om likestilling og like rettigheter, samt målområdet 3) om bekjempelse av vold. I den grad det er ønskelig at norske innbyggere og lokalsamfunn skal ha tilgang til å jobbe individuelt med de felles utfordringer som Europa står overfor, kan det kommende Rights and Values-programmet være et egnet virkemiddel.

Det andre programmet er LIFE, EUs program for miljø og klima, som skal fremme iverksettingen av EUs miljøpolitikk og miljølovgivning i medlemslandene.

Gjennomgangen viser at prosjektdeltakernes erfaringer og resultater fra LIFE-prosjekter har høy relevans og overføringsverdi for norske (fylkes)kommuners arbeid med kommunal og regional planlegging, miljø, klima, vannforsyning og samferdsel. Kartleggingen viser at miljø- og klimapolitikk berører norske kommuner og fylkeskommuner i stor grad, både som planleggingsmyndighet, miljømyndighet og leverandør av tjenester som vann, renovasjon og avløp. Intervjuer med danske og svenske kommuner som har deltatt i LIFE-prosjekter peker på resultater som bedre koordinering og samordning mellom ulike myndigheter og organisasjoner i miljøforvaltningen, støtte til investeringer og tiltak, økt politisk og ledelses-fokus på miljøbehov i kommunen, og bedre interkommunalt samarbeid.

En utfordring ved LIFE kan imidlertid være at en vesentlig del av midlene skal gå til EUs arbeid med sine Natura 2000-områder. Dette arbeidet er ikke omfattet av EØS-avtalen, og kan innebære at norske søkere stiller dårligere i konkurransen om midlene. Samtidig har Norge sluttet seg til deler av EU-program i andre anledninger. Det bør derfor undersøkes hvilke muligheter for tilpasning til EFTA/EØS-landene det er mulig å få til når det gjelder LIFE.

Summary

Marthe Indset, Arild Schou, Sigrid Stokstad

The EU on the agenda in Norwegian municipalities and counties

NIBR report 2018:13

This report documents the results derived from a study of how the political, popularly elected level in Norwegian municipalities and counties is exposed to EU policies and legislation. The study was authorised by the KS, the Norwegian Association of Local and Regional Authorities, which requested updated knowledge regarding the extent of links between the local and regional levels in Norway and the EU. The study also considers the possible benefits of local/regional level participation in two EU financial mechanisms: the LIFE Programme and the Europe for Citizens Programme.

The EU and Norwegian municipalities and counties: legal and political links

Norway's relationship with the EU is regulated through several cooperation and association agreements. The EEA Agreement (European Economic Area) is by far the largest and most comprehensive, and provides the EFTA countries Norway, Iceland and Liechtenstein access to the EU's internal market. In addition, Norway has joined Interreg, which makes up a small part of the EU Cohesion Fund. These connections imply both legal and political connections between Norwegian municipalities/counties and the EU.

By legal points of contact we mean links whereby EU legal acts (regulations and directives) frame and regulate the municipal/county task performance. By political points of contact, we refer to an intention or non-legally binding obligation anchored

at the political level, to incorporate or achieve a specific objective or measure. Municipal and county councils may have defined such goals in their activity planning. The Norwegian government has also decided to cooperate politically with the EU in some selected areas. These include EU programmes, environment and climate change policies, and the Europe 2020 strategy, which is the EU's agenda for growth and jobs for the current decade. It emphasises smart, sustainable and inclusive growth in the member countries. Norway collaborates on a voluntary basis, and develops national action plans, strategies and measures in relation to the Europe 2020 objectives and priorities, on selected areas. This work affects Norwegian municipalities both directly and indirectly.

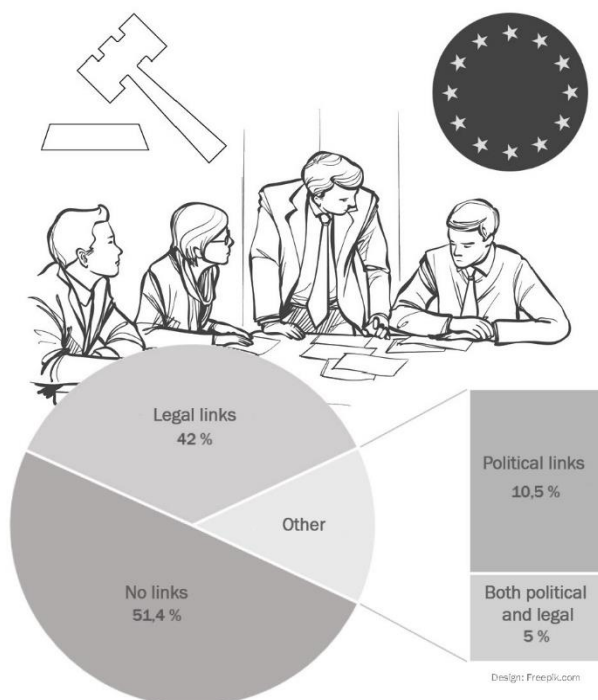
The agenda method

The study is conducted on the basis of data derived from a systematic mapping, documentary studies and interviews carried out in eight Danish and Swedish municipalities as well as two county administration boards in Sweden. The mapping of agenda points is restricted to registering links and does not include analysing any possible effects or changes caused by these linkages. It is based on meeting agendas from a representative selection of municipal councils and county councils. For each agenda point, we have noted whether there is a linkage with EU legislation and/or policies. This “agenda method” is well-suited for extracting knowledge regarding the extent to which case processing at the highest popularly elected level in Norwegian counties and municipalities is related to the EU/EEA. However, parts of the administrative work appear to fall outside the agenda method. Only a small share of the total workload is handled at the highest political level. One example is the municipal’s role as employer. In daily business, the employer’s liability is delegated to the chief municipal/county executive while the political leadership holds a superior and strategic role. Simultaneously, comprehensive parts of the labour law (workplace health, safety and environment, workers’ rights) are affected by EU legislation through the EEA Agreement. This is an area with many legal links that are not exposed through the agenda method.

Municipal and county links with the EU

The study shows that EU policy and legislation intersects with about 49 per cent of the agenda points at municipal council

meetings, and with 48 per cent of the county council agenda points. An earlier study conducted in 2008 found that the EU potentially affected about 73 per cent of the agenda points (Indset and Hovik 2008). However, this difference does not provide a basis for concluding that the EU has less impact on municipalities and counties now than ten years ago. A more likely explanation is differing operationalisation, since the 2008 study mapped 'potential links' in order to display the opportunities for participation in EU programmes, while the current study maps 'actual links'. However, the mappings viewed together provide a basis for concluding that there is a significant interface between the EU and Norwegian municipalities and counties.



As illustrated in the figure, 42 per cent of the agenda points raised at the municipal board meetings have links with EU legislation, while 10-11 per cent of the agenda points have political points of contact. An analysis of the individual cases revealed that the municipalities often seek to frame, relate and justify needs, objectives or priorities on the basis of a wider political context such as cross-border or European relations. This is also evident

from the county council meetings, where 23 per cent of the agenda points have political links. This indicates that Norwegian municipalities as well as counties to an even greater extent, seek to exploit the political possibilities that stem from the EU.

The percentage of political links is lower than that of Swedish and Danish municipalities (SKL 2017; KL 2014). EU affiliation offers a likely explanation for this, since the EEA Agreement does not involve access to the EU's decision-making processes and political institutions. Thus, political work, political coordination and political participation in the EU are less prevalent in the Norwegian political-administrative system.

The legal links primarily affect the municipalities in their financial management, i.e. procurement and municipal funding and aid. 14 and 20 per cent of the legal links concern EU regulation on public procurement and public aid, respectively. Yet, the single most affected agenda point is planning and building, with 28 per cent of the legal links falling within the planning and building area. Norwegian municipalities are responsible for societal and spatial planning within their territories, which is a frequent agenda point at municipal council meetings. The EU directives on impact assessments are central to explaining these linkages. These directives oblige member states to perform screening procedures, impact assessments and public consultations for a wide range of public plans, programmes and projects. The directives also contain certain basic requirements regarding public transparency and participation, which intersect with very many planning and building agenda points.

The county council meetings follow a slightly different pattern, with transport agenda points making up 32 per cent of the legal links. However, also for the counties, procurement and public aid together explain 30 per cent of the legal links. About 10 per cent comprise regional planning agenda points. From an overall perspective of both the municipalities and the counties, the EU legislation on public procurement and impact assessment seem to affect an extensive number of agenda points. This indicates that the EU does not merely affect the content of policies, such as requirements, standards and objectives. Public administration processes, procedures and public organisation are also legally framed. This is interesting, given that a longstanding norm in the

EU has been to leave to the member states to instruct lower administrative levels on how to implement EU policy. Member states comply with objectives adopted by the EU, but the choice of administrative means remains a domestic prerogative. However over time, EU legislation has emerged that obliges member states to undertake certain procedures, processes or ways of organising things. The Water Framework Directive is a recent example of organisational requirements that affect Norwegian municipalities and counties.

Given the higher share of political points of contact at the county level (23 per cent), and the role of Norwegian county councils as coordinators in Interreg, it is somewhat surprising that very few agenda points refer to participation in projects funded by Interreg and EU programmes. A 2015 study of municipal and county participation in EU programmes and Interreg revealed that all counties participate in projects funded through Interreg, in addition to operating as coordinators. All counties also participated in the Lifelong Learning programme (now Erasmus +). On this basis, the 'agenda method' has some shortcomings in relation to capturing the administrative in relation to the EU. Yet, given their role as nodes of regional development, we had expected a somewhat higher county council focus on issues related to Interreg and EU programmes.

The relevance and possible benefits of participation in the LIFE Programme and Europe for Citizens Programme

The many links and interfaces that are identified in this study reveal how the EU frames municipal and county task performance, but also how it provides opportunities for policy development. Participation in EU programmes enables an expanded scope of action. In this study, we have considered the relevance and possible benefits of participation in the LIFE Programme and Europe for Citizens Programme. Norway has not joined these two programmes as yet.

This study has collected information from the external mid-term evaluations of the two programmes and from interviews with representatives of Swedish and Danish municipalities that have participated in subsequent projects. The relevance of the LIFE Programme to Norwegian municipalities and counties has increased over the years, as the programme has enhanced its

priorities relating to climate change, environmental governance and the integration of environmental policy into other policy areas. The mapping of agenda points shows that environmental concerns are a cross-sectoral issue affecting local and regional planning, service provision, traffic etc. Thematically speaking, the match is therefore high and the expected benefits are well suited to current challenges facing municipalities and counties, such as governance and coordination across organisational divides, how to integrate climate and environmental policies into task performance, and how to facilitate investments and preparations for a circular economy. Given the high relevance to actual task performance, these potential benefits have a good chance of becoming sustainable outcomes.

However, the EU Natura 2000 directives are not a part of the EEA Agreement and takes up a significant proportion of LIFE funding. On this basis, a possible alternative to not implementing the LIFE programme could be to agree on an EEA adaptation.

The Europe for Citizens programme promotes the development of a European identity based on common values, history and culture, fosters citizen involvement in the European Union as a political project and seeks to enhance tolerance and mutual understanding between European citizens. For the next programming period (2021-2027), the European Commission has proposed a new “Rights and Values” programme, merging the current programmes “Rights, Equality and Citizenship” and “Europe for Citizens”. The new “Rights, Equality and Citizenship programme” is proposed to fund actions aiming to protect and promote rights and values as enshrined in the EU Treaties, encourage citizens’ engagement and participation in the democratic life of the Union, and fight violence (European Commission 2018). Thus, there is a thematic overlap between the existing Europe for Citizens programme and the proposed programme. They both focus on individual results such as learning, solidarity, and attitudes in relation to social inclusion, democratic participation and citizenship. These are values, topics and challenges that Norwegian municipalities and counties share. However, given that Norway is not a member of the EU, participating in a programme aimed to foster European citizenship and support for the EU as a political project might be controversial. Still, given the merging of the two existing

programmes, it is likely that the new programme will produce results relating to social inclusion, integration across ethnicity, age, and sexual orientation, as well as fight against violence. These benefits and results are relevant for Norwegian municipalities and counties.

1 Innledning

1.1 EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner

Norges forhold til EU er regulert gjennom flere forskjellige avtaler og tilknytningsformer. Det gjør at politikk og regelverk som utformes av EUs institusjoner får virkning her hjemme både direkte og indirekte. På denne bakgrunn har By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet – Storbyuniversitetet gjennomført en oppdatert studie av hvordan norske kommuner og fylkeskommuner kommer i kontakt med EU-politikk og -regelverk. NIBR har tidligere gjennomført en liknende undersøkelse i 2008 (Indset & Hovik 2008), med noe ulik metodikk og avgrensning. Formålet med denne oppdaterte studien har vært å kartlegge omfanget av berøringspunkter. I tillegg har vi undersøkt relevansen og den potensielle nytten for kommunesektoren av eventuell norsk deltakelse i EU-programmene «LIFE» og «Europe for Citizens», som Norge hittil ikke har vært tilknyttet.

EØS-avtalen er den største og mest omfattende tilknytningsformen mellom Norge og EU. Avtalen gir EFTA-landene Norge, Liechtenstein og Island tilgang til EUs indre marked, som innebærer ett, felles marked for varer, tjenester, kapitalbevegelser og arbeidskraft: det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Gjennom EØS-avtalen forplikter derfor Norge seg til å innføre EUs felles regler for det indre marked, for å sikre like konkurransevilkår og mest mulig fri flyt over landegrensene. I tillegg til EØS-avtalen har Norge inngått avtaler som angår regionalpolitikk (Interreg), grensekontroll

(Schengen-avtalen), asyl og innvandring (Dublin-avtalen) politisamarbeid (Europol), m.m.

Det er først og fremst EØS-avtalen og Interreg som er relevant for norske kommuner og fylkeskommuner. EØS-avtalen er vidtrekkende og omfatter tekniske krav og standarder til produkter og varer, regelverk for arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter, finansielle tjenester, konkurranseregler, offentlige subsidier og støtte, offentlige innkjøp, forbrukerrettigheter, miljøbestemmelser, m.m. Reglene for EUs indre marked er under stadig utvikling og oppdatering. I tillegg deltar fylkeskommunene og mange kommuner i Interreg, som er en del av det EUs samholdningsfond (Cohesion Fund), og EUs regionalpolitikk (se Schou & Indset 2015). Interreg skal bidra til økonomisk, sosial og territoriell utvikling og samholdning på tvers av grenser i Europa gjennom samarbeidsprosjekter mellom nasjonale, regionale og lokale aktører.

Hvordan EUs politikk og regelverk berører og påvirker lokaldemokratiet, og hva denne tilknytningen betyr for kommunalt og regionalt nivå har vært gjenstand for begrenset forskning i Skandinavia (Se f.eks Baldersheim m. fl. 2017, Baldersheim & Rose 2016, Indset & Hovik 2008). Denne rapporten viser resultatene fra en avgrenset undersøkelse av hvordan *det politiske, folkevalgte* nivå i norske kommuner kommer i befatning med EU-politikk og –regelverk.

Norsk kommunesektors tilknytning til EØS og Interreg innebærer tre typer forbindelser. Det er gjennom iverksetting av regelverk som er vedtatt av EU og gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen, gjennom mer politisk, interessebasert (myk) samordning av politiske mål og strategier, og gjennom deltakelse i forskjellige programaktiviteter og finansieringsmuligheter som for eksempel Interreg, Erasmus +, Horisont 2020 osv. Norske kommuner er selvstendige rettssubjekter med negativt avgrenset kompetanse, som står fritt til selv å ta avgjørelser, initiere politikk og aktiviteter på de områdene de selv måtte ønske, så lenge det ikke oppstår motstrid med gjeldende lovgivning. Kommunesektorens berøring med EU vil derfor være toveis: For det første har EU-Europakommisjonen hatt en økende ambisjon om å påvirke «implementation on the ground» for å sikre at vedtatt politikk blir iverksatt mest mulig homogent og i samsvar med forventningene

(Heidbreder 2015, Indset 2017). For det andre har også lokale og regionale myndigheter en selvstendig interesse av å utnytte de mulighetene som følger av EU-tilknytningen (Tatham 2017). Tidligere undersøkelser indikerer at deltakelsen i EU-programmer i økende grad har blitt et virkemiddel i realiseringen av kommunale behov og målsettinger (Schou og Indset 2015, Leknes et al 2011). På denne bakgrunn skal prosjektet også analysere den potensielle nytten og mulighetene som ligger i å utvide berøringspunktene mellom EU og kommunesektoren gjennom LIFE og Europe for Citizens. Utgangspunktet for denne undersøkelsen er dermed to hovedspørsmål:

- I hvilken grad og på hvilken måte kommer norske kommuner og fylkeskommuner i berøring med EU- og EØS-saker?
- Hvilke muligheter og eventuell nytte kan norsk kommunesektor ha av å delta i EU-programmene LIFE og Europe for Citizens?

1.2 Hva menes med berøring?

I denne rapporten skiller vi mellom påvirkning og berøring. Med påvirkning forstås at noe(n) har en effekt på noe(n), og angir en kausalsammenheng hvor det for det første må foreligge en forbindelse eller berøringspunkter, og for det andre må berøringspunktene føre til en eller annen form for endring. EUs påvirkning på lokal og regional politikk og forvaltning kan være mangeartet og sammensatt, og omfatte både en forpliktelse til å innrette seg, men også lokale aktørers selvstendige valg om å utnytte muligheter og forventninger som berøringspunktene gir. Når det gjelder iverksetting av EU-regelverk vil påvirkningen være mer ovenfra og ned. Det er likevel ofte et handlingsrom i EUs direktiver som nasjonale aktører, inkludert kommunene kan søke å utnytte. Norsk kommunesektor er heterogen og satt til å iverksette politikk og regelverk ut i fra lokale behov og forutsetninger. Derfor vil tolkning, prioriteringer og valg være forskjellige, og påvirkningen vil være svært differensiert. *Hva* som påvirkes og endres er også et omfattende spørsmål, fra innholdet i politikk og tjenester, ressursprioritering, organisering, kompetanse, til aktørers preferanser, mål, tenkning osv. Alt dette vil igjen være betinget av

den enkelte kommunes ulike særtrekk og forutsetninger. Denne undersøkelsen er avgrenset til å omfatte kartlegging av *berøringspunkter*, og går ikke inn på det mer omfattende temaet om hvordan EU påvirker norske kommuner – og motsatt.

Skillet mellom rettslig og politisk berøring

Rettslig og politisk berøring henger sammen, for eksempel vil det være slik at rettslig berøring utgår fra en politisk prosess – og følgelig politisk berøring. Her skiller vi mellom de to berøringsformene. *Rettslig berøring* defineres som de tilfellene der EUs forordninger og direktiver regulerer og setter rammer for kommunenes og fylkeskommunenes oppgaveløsning. Ved *politisk berøring* foreligger det en ambisjon, intensjon eller ikke-rettslig forpliktelse forankret på politisk nivå, om å samarbeide eller jobbe for en målsetting eller aktivitet.

Hvor mye skal til for at kommunene skal anses rettslig berørt av EØS-regelverk?

Mange saker som behandles i norske kommunestyre vil klart være rettslig berørt av EØS-regelverk. Det gjelder for eksempel større anskaffelser og saker om regionale vannforvaltningsplaner. På den annen side kan en god del saker ses som klart uten berøring med EØS-regelverk. Det gjelder for eksempel saker om veinavn. Så finnes det saker der spørsmålet om rettslig berøring med EØS-regelverket må vurderes nærmere. I noen tilfeller kan denne vurderingen være ganske klar, kommunen må for eksempel ta stilling til om en anskaffelse er over eller under terskelverdien som gjelder. I andre saker beror vurderingen på mer skjønnsmessige kriterier, slik som for eksempel spørsmålet om avfallshåndtering er økonomisk aktivitet i et marked. I noen saker vil EØS-regelverket være kjent for de fleste politikere og folkevalgte, mens andre saker vil kreve at noen i kommunen setter seg inn i EØS-rettslige problemstillinger som ikke er kjent fra før, for eksempel der det er nødvendig å kjenne nyere praksis fra EU-domstolen for å fastsette hva som er gjeldende rett.

Her legger vi ikke en streng vurdering til grunn når det gjelder hvilke saker som skal anses rettslig berørt. Utgangspunktet vårt er at alle saker som innebærer at forholdet til EØS-regelverk må vurderes, innebærer slik berøring. Det gjelder for eksempel saker om anskaffelser der størrelsen på anskaffelsen ligger under

terskelverdien. Det er ikke avgjørende om kommunen selv har nevnt forholdet til EØS-regelverk i saksbehandlingen. Dette betyr at noen av de sakene vi anser som rettslig berørte, ikke til sjuende og sist avgjøres av EØS-rettslige regler, det kan være at en nærmere vurdering konkluderer med at saken ikke er omfattet av slikt regelverk. I denne undersøkelsen går vi ikke inn på hva som ville bli resultatet av en slik vurdering i den enkelte saken.

Rettslig berøring kan være av ulik karakter. I noen tilfeller åpner EØS-regelverket for muligheter, for eksempel til å hente inn utenlandsk arbeidskraft når kommunen ser behov for det. I andre tilfeller innebærer EØS-regelverket en skranke, slik som anskaffelsesregelverkets krav om anbudskonkurranse hindrer kommunen i å inngå en kontrakt direkte med en aktør i markedet. Begge disse formene er eksempler på rettslig berøring. Samtidig vil det nok lettere fanges opp saker som gjelder EØS-rettslige skranke enn saker som gjelder muligheter.

1.3 Utvalg og metode

Studien er gjennomført basert på dokumentstudier, gjennomgang av sakslistene fra et utvalg kommunestyre- og fylkestingmøter, samt intervjuer av representanter fra danske og svenske kommuner som har deltatt i prosjekter støttet av EU-programmene LIFE og Europe for Citizens.

Kartlegging av kommunestyre- og fylkestingmøtenes sakslister

Undersøkelsen har kartlagt sakslistene fra et utvalg kommunestyre- og fylkestingsmøter. For hver sak er det angitt om det foreligger et politisk og/eller rettslig berøringspunkt med EU eller ikke. Der det foreligger berøring skal berøringspunktet eksplisitt henvises til, henvisningene er ikke uttømmende for hver enkelt sak. Det betyr at det kan forekomme flere berøringspunkter for den enkelte sak, enn det som er anført i registreringen.

Møtetekniske saker er ikke tatt med, dvs. saker om fravær, valg av representanter samt referatsaker.

Kartleggingen av kommunestyresaker er utført basert på et utvalg dagsordenlister fra 2017, midtveis i valgperioden. De aller fleste

kommunene og alle fylkeskommuner legger ut dagsordenlistene for de politiske møtene på sine nettsider, og dagsordenlistene er lastet ned fra internett.

Til sammen har vi gjennomgått sakslister fra 86 kommunestyremøter fordelt på 43 kommuner, og 10 sakslister fra fylkestingmøter i 5 fylkeskommuner, totalt 1175 saker.

Utvalget

Det pågående arbeidet med kommunesammenslåinger gjør at utvalgsprosenten på 10 gjelder for 2017, fra det året sakslistene er hentet. 40 av de 43 kommunene er valgt tilfeldig mens tre kommuner (Oslo, Bergen og Trondheim) er valgt fordi de er de tre største norske kommunene. Vi har benyttet en stratifisert utvalgsteknikk, hvor tilfeldige enheter er trukket fra mindre grupper satt sammen på basis av bestemte stratifiseringsvariabler:

Landsdel er valgt for å få geografisk spredning. Tall kan dermed generaliseres til Norge som sådan. Innenfor hver landsdel har vi trukket åtte kommuner

Kommunestørrelse er valgt for å kontrollere for variasjoner etter størrelse, eksempelvis om store kommuner engasjerer seg mer politisk enn små. Fire store og fire små er valgt i hver landsdel (over og under 10.000 innbyggere).

Andel frie midler er valgt ut i fra antagelsen om at kommuner med høy andel frie midler har større handlingsrom til utviklings- og prosjektarbeid, inkludert delta i EU-prosjekter.

Valget av Norges tre største byer er begrunnet med at vi antok at ingen av dem ville komme med i det tilfeldige utvalget, noe som viste seg å stemme. Nedenfor er utvalgsteknikkene illustrert i tabellform.

Tabell 1.1: *Illustrasjon av utvalgsmetodikken (tall fra SSB 2017)*

Landsdel	Fylker	Antall utvalgte kommuner	Av disse under 10.000 innbyggere		Av disse over 10.000 innbyggere	
			Over gjennomsnitt m. frie midler	Under gjennomsnitt m. frie midler	Over gjennomsnitt m. frie midler	Under gjennomsnitt m. frie midler
Nord-Norge	Finnmark Nordland og Troms	8	2	2	2	2
Trøndelag	Trøndelag	8	2	2	2	2
Vestlandet	Hordaland, Møre og R., Rogaland og Sogn og Fjordane	8	2	2	2	2
Østlandet	Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark Vestfold og Østfold	8	2	2	2	2
Sorlandet	Aust-Agder og Vest-Agder.	8	2	2	2	2
:		3 ¹			3	
Hele landet		43	10	10	13	10

Tabell 1.2: *De utvalgte kommunen i alfabetisk rekkefølge*

Arendal	Hobøl	Melhus	Storfjord
Askvoll	Kristiansand	Midtre Gauldal	Strand
Bamble	Krødsherad	Namsos	Sykkylven
Bergen	Kvinesdal	Nøtterøy	Søgne
Berlevåg	Lenvik	Os (Hord.)	Trondheim
Bygland	Leksvik	Oslo	Tydal
Bærum	Levanger	Ringsaker	Tysvær
Evje og Hornnes	Lillesand	Samnanger	Våler (Østf.)
Florø	Lurøy	Sirdal	Øksnes
Grong	Lødingen	Skjervøy	Ørsta
Hammerfest	Malvik	Østre Troten	

Det fem fylkeskommunene som inngår i utvalget er Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms, Vest-Agder og Østfold. Landsdelsinndelingen var grunnlaget for utvelgingen av fylkeskommunene.

2 Hvordan kommer EU og norsk kommunesektor i berøring?

2.1 Rettslige berøringspunkter mellom EU og norske kommuner og fylkeskommuner

Gjennom EØS-avtalen er deler av EUs regelverk gjort bindende for Norge. Formålet med EØS-avtalen er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme reglene i hele EØS-området. Samarbeidet skal omfatte fritt varebytte, fri bevegelighet for personer, fri bevegelighet for tjenester, fri bevegelighet for kapital, opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vris, og at reglene overholdes på samme måte. I tillegg skal medlemslandene inngå i nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk.

Gjennomføringen av EØS-retten i norsk rett kan skje på to måter; ved inkorporasjon og transformasjon, og begge metodene brukes i praksis. Ved inkorporasjon vedtas en lov som fastsetter at bestemte folkerettsregler som er angitt i loven, skal være en del av norsk rett, men uten at reglene tas inn i loven. Det er gjort for EØS-avtalens hoveddel og forordningene. Ved transformasjon oversettes de aktuelle folkerettslige bestemmelsene til norsk og de blir vedtatt som lov, forskrift osv. Denne metoden brukes for gjennomføring av den sekundære EØS-retten i norsk rett, typisk direktivene. Uansett gjennomføringsmetode skal traktatene tolkes i samsvar med folkerettslig metode og slik at meningsinnholdet skal

være det samme overfor alle tilsluttede land. Det betyr at kommunene må følge med på rettsutviklingen i EU når de tolker og anvender regler som er gjort bindende for Norge gjennom EØS-avtalen.

Prinsippet om likebehandling er helt grunnleggende i EØS-avtalen. Art. 4 bestemmer at enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innenfor avtalens virkeområde, med forbehold for de særbestemmelser avtalen selv gir. Dette forbudet er en forutsetning for realiseringen av de fire frihetene. Det gir retning i seg selv, men gjenspeiles også i EØS-regler av mer konkret karakter og implementeringen av dem i norsk rett, slik som for eksempel anskaffelsesreglene og reglene om offentlig støtte. Ellers er store deler av det norske ikke-diskrimineringslovverket basert på EU-regelverk. Regelverk som skal sikre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne er eksempel på EØS-regler som gjelder likebehandling.

Anskaffelsesregelverket innebærer blant annet at kommunene må bruke anbud ved større anskaffelser, i Norge eller i hele EØS, avhengig av anskaffelsens størrelse og karakter. Kommunenes anskaffelser av varer og tjenester er regulert i lov om offentlige anskaffelser¹ og anskaffelsesforskriften. Dette regelverket gjennomfører flere EU-direktiver. Et eksempel på mer spesifikk regulering av offentlige anskaffelser er gitt i forskrift 11. desember 2017 nr. 1995 om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport. Her settes det krav til kommuners anskaffelser som skal fremme markedet for renere og mer energieffektive kjøretøy til veitransport, for eksempel busser.

Kommunens oppgaveløsning innenfor egen administrasjon (egenregi) er ikke omfattet av anskaffelsesregelverket. Dersom kommunen velger andre organiseringsformer, kan imidlertid anskaffelsesregelverket være relevant. Det gjelder selvsagt når kommunen velger å konkurranseutsette virksomheten, men også når kommunen legger oppgaveløsning til selskaper som kommunen selv eier, eller til andre enheter som kommunen eier eller driver sammen med andre. I saker der kommunen velger en annen organiseringsform for virksomheten enn egen

¹ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

administrasjon, må det vurderes nærmere hvilke krav til prosessen som følger av anskaffelsesregelverket.

EØS-avtalen artikkel 61 (1) fastsetter et *forbud mot tildeling av offentlig støtte*:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Forbudet mot tildeling av offentlig støtte gjelder også kommunale midler. Norske kommuner driver alminnelige forvaltningsoppgaver, men også *økonomisk aktivitet*, der de tilbyr varer og tjenester i ordinære konkurranseutsatte markeder. Slik virksomhet kan utøves av kommunen som rettssubjekt og i selskaper og andre selvstendige rettssubjekter som kommunen eier.

Ganske store deler av kommunal virksomhet kan være berørt av forbudet mot statsstøtte. Samtidig er det gitt betydelige unntak fra statsstøtteforbudet, blant annet for tjenester av allmenn økonomisk betydning og såkalt bagatellmessig støtte, som er under 200 000 Euro over en periode på tre år. Selv om forbudet mot statsstøtte som utgangspunkt favner vidt, vil mye av den økonomiske aktiviteten i kommunene kunne være forenlig med EØS-avtalen. Den helt overordnede regelen kommunen må forholde seg til er *markedsinvestorprinsippet*. Overføringer av økonomiske fordeler fra kommunen til den aktuelle økonomiske virksomheten (eksempelvis i form av bevilgninger, kjøp av tjenester til overpris eller salg av eiendom eller eiendeler til underpris, gunstige lån og garantier), vil som hovedregel være ulovlig, med mindre transaksjonene skjer i tråd med markedsinvestorprinsippet.

Offentlig *planlegging* er ikke et eget retts- eller politikkområde i EU, og da heller ikke i EØS. Men flere EU-direktiver som Norge er forpliktet av gjennom EØS-avtalen legger direkte eller indirekte føringer på offentlige myndigheters planlegging. Det kan være krav til miljøløsninger, f.eks. bruk av beste tilgjengelige teknologi, støybegrensninger og luftkvalitet. Ikke minst er EØS-avtalens

konsekvensutredningsdirektiver sentrale for kommunal og regional planlegging. Begge direktivene krever at tiltak, planer og programmers virkninger på miljøet skal identifiseres og beskrives. Direktivene pålegger kommunene og fylkeskommunene en plikt til å klargjøre virkningene av planer og tiltak som kan få vesentlige betydning for miljø og samfunn. Behandlingen av saker etter bestemmelsene skal bidra til at virkningene for miljø og samfunn blir tatt hensyn til når et tiltak planlegges og når det tas stilling til om tiltaket skal gjennomføres. Direktivene rommer også regler for åpenhet, medvirkning og offentlig ettersyn, slik at alle berørte parter blir hørt.

Når det gjelder *bygg*, er kommunens forvaltning og drift av egen eiendomsmasse rettslig berørt av EUs byggevareforordning, som har krav til blant annet brannsikkerhet, stabilitet og bærekraftighet. I tillegg har EUs bygningsdirektiv bestemmelser om energikrav og energimerkeordning for bygning

EU har omfattende regelverk om *miljø, klima og energi* som er gjort gjeldende i norsk rett i hehold til EØS-avtalen. EUs rammedirektiv for vann pålegger kommunene å bidra til en helhetlig og samordnet forvaltning av vannmiljøet. Miljøansvarsdirektivet retter seg mot virksomhet som innebærer særlig miljørisiko, herunder forurensning, bruk og utsetting av genmodifiserte organismer og uttak av vann, og pålegger virksomhetsutøveren ansvar for å sette i verk tiltak for å forebygge og reparere miljøskade. Direktivet om luftkvalitet og renere luft for Europa ble vedtatt 21. mai 2008.

Eksempel

Bergen kommune 31.05.2017

I denne saken foreslår byrådet å bevilge 50 millioner kroner til utvidet panteordning for utskifting av ikke rentbrennende ildsteder for å bedre luftkvaliteten i Bergen. Dette vil kunne bidra til at 10.000 gamle ovner skiftes ut. Svevestøvpartiklene i vedfyringsrøyk er stort sett fine og ultrafine forbrenningspartikler. Små partikler vil kunne nå de fineste forgreninger i luftveiene og lungeblærene, hvor de kan gjøre skade og føre til luftveislidelser. Dette har ført til nye og strengere grenseverdier for svevestøv fra 1. januar 2016.

EUs regler om *vannforsyning, avløp og avfall* berører også kommunesektoren rettslig. For eksempel er EUs avfallsregelverk (herunder rammedirektivet om avfall, deponidirektivet, batteridirektivet, direktivet om elektrisk og elektronisk avfall, m.m.) gjennomført i forurensningsloven og avfallsforskriften. Regelverket skal blant annet bidra til miljøvennlig design av produkter, reduserte avfallsmengder og forsøpling, økt gjenbruk og materialgjenvinning, samt redusert deponering. Rammedirektivet om avfall pålegger medlemslandene at 55% av alt kommunalt avfall (husholdningsavfall og lignende avfall) skal materialgjenvinnes innen 2025, og at andelen skal økes til 60% innen 2030 og 65% innen 2035. Regelverket stiller også krav til kildesortering (separat innsamling av avfall), overvåking og rapportering.

Norge har implementert flere ulike EU-regelverk på *samferdsels- og transportsektoren*, se for eksempel tunnelsikkerhetsforskriften, veisikkerhetsforskriften og bestemmelsene om tilgjengelighetskrav for bybusser i kjøretøyforskriften. Dette regelverket har særlig betydning for fylkeskommunene.

Kommunen som *arbeidsgiver* er rettslig berørt av EUs regelverk på flere måter, blant annet når det gjelder HMS, likebehandling av menn og kvinner og regelverket om informasjon og drøfting. Reglene i arbeidsmiljøloven om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelser er implementering av EU-regelverk.

Norske kommuner kan altså være rettslig berørt av EU-regelverk gjennom EØS-avtalen på mange ulike måter. Framstillingen her er på ingen måte uttømmende, for eksempel kan kommunene også være rettslig berørt når det gjelder brann- og beredskapsarbeid og landbruksforvaltning. Det samme gjelder på IKT-området, der EU-regelverket om personvern er et viktig rammeverk for kommunene. Noe av EU-regelverket er sektorovergripende, som anskaffelses- og statsstøttereglene, mens andre deler av EU-regelverket er sektorspesifikt. For kommunesektoren innebærer dette at noe av EU-regelverket vil være relevant i saker som kommer til behandling i kommunestyret, mens andre deler absolutt vil berøre den kommunale forvaltningen, men uten at sakene kommer på dagsorden i kommunestyret.

2.2 Politisk berøring

Som arbeidsgiver kan norske kommuner og fylkeskommuner rekruttere fra et felles arbeidsmarked med mer enn 250 millioner arbeidstakere. KS medlem i CEEP (European Centre of Employers and Enterprises providing public services), den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen for offentlig tilknyttede virksomheter. Gjennom CEEP kan KS medvirke i EUs sosiale dialog, som er EUs trepartssamarbeid om arbeidslivssaker. Den sentrale dialogen foregår mellom landenes hovedorganisasjoner og Europakommisjonen, mens fagforbund og landsforeninger deltar i dialogen i en eller flere av de 40 sektorkomiteene. NOU 2012:2 påpeker at gjennom denne deltakelsen er de norske arbeidsgiverorganisasjonene bedre posisjonert til å medvirke i utformingen av EUs arbeidsgiverpolitikk enn norske politikere og embetsverk (ibid, 434). KS medvirker i den sentrale dialogen via medlemskap i sine europeiske paraplyorganisasjoner, og direkte i arbeidsgruppene.

Europa 2020 er EUs vekstrategi som skal fremme bærekraftig vekst og utvikling på følgende hovedområder: klima og energi, sysselsetting, forskning og utvikling (FoU) og utdanning, samt sosial inkludering. For utdanning er eksempelvis et sentralt mål å redusere frafallet i grunn- og videregående skole til under 10 prosent, og minst 40 prosent av aldersgruppen mellom 30 og 34 skal ha gjennomført høyere utdanning. Når det gjelder sosial inkludering er et av målene at minst 20 millioner færre mennesker skal leve under risiko for fattigdom og sosial ekskludering. For å understøtte dette er to initiativ på EU-nivå sentrale: 'Agenda for new skills and jobs' (Kompetansepolitisk agenda) og 'European platform against poverty and social exclusion'. Medlemslandene følger opp dette arbeidet politisk, gjennom tiltak i det enkelte land tilpasset deres behov.

Målene og delmålene under Europa 2020-strategien forsøkes realisert gjennom den såkalte åpne koordineringsmetoden, en framgangsmåte som handler om å utvikle felles indikatorer og benchmarks for å sammenlikne innsatsen og utviklingen, beste praksiser og veiledninger. I løpet av de siste årene har det såkalte europeiske semester også blitt tatt i bruk som den sentrale samordningsmekanismen. Det europeiske semester begynner med at medlemsstatene utarbeider årlige nasjonale reformprogram til

det redegjøres for hvordan målene skal oppnås. Europakommisjonen gjennomgår medlemsstatenes planer og sender tilbake såkalte 'country specific recommendations' for tiltak som bør gjennomføres de kommende 12 månedene. Disse anbefalingene er ikke-bindende.

Som ikke-medlem deltar ikke Norge i det europeiske semester, og utarbeider ikke nasjonalt reformprogram eller landspesifikke anbefalinger. Norge følger likevel det mer generelle arbeidet under Europa 2020 på utvalgte områder, benytter seg av felles benchmarks, og slutter seg til satsinger og mål som anses som relevant.

Et eksempel er IKT. Gjennom strategien «EUs digitale agenda», er målet å opprette et digitalt indre marked og styrke elektroniske systemers 'interoperabilitet'. Norge har sluttet seg til dette arbeidet og utformet en nasjonal digital agenda som ligger tett opp til EUs, med eksempelvis vektlegging av offentlige fellesløsninger og sammenhengende digitale tjenester.

Folkehelse er omtalt i artikkel 168 i EUs traktatverk, og slår fast at helsepolitikk er det enkelte lands nasjonale ansvar, hvor EU har begrenset makt og myndighet. Eventuell EU-politikk på helseområdet skal derfor bare understøtte og bidra til å koordinere utviklingen av helsesystemene i medlemslandene. Samtidig foregår det en politisk samordning av folkehelsearbeidet i Europa. Norske myndigheter på sentralt nivå samarbeider med WHO, EU-landene og EU om implementeringen av charteret «Health in All Policies: Strengthening capacity at national, regional and local level to work across sectors for health equity and wellbeing». I EU koordineres folkehelsearbeidet og arbeidet med å forebygge sosiale ulikheter i helse under Helse2020-paraplyen.

EUs regionalpolitikk er ikke en del av EØS-avtalen. Den er innrettet som investeringspolitikk hovedsakelig kanalisert gjennom to store fond: Det europeiske utviklingsfondet (the European Regional Development Fund) og samhørighetsfondet (the Cohesion Fund), også kalt europeisk territorielt samarbeid (ETC).

Interreg er en mindre del av ETC, og har som mål å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Interreg skal bidra til å løse felles utfordringer over grensene i Europa for å utløse potensialene for økonomisk vekst

og integrasjon. Norge har deltatt i Interreg siden 1996 og bidrar årlig med om lag 200 millioner til Interreg-prosjekter. Programmene under Interreg gir støtte til grenseregionalt, transregionalt og interregionalt samarbeid i Europa, blant annet i Norden og rundt Nordsjøregionen. Den nåværende programperioden begynte i 2008 og går fram til 2020.

For kommuner, fylkeskommuner, næringsliv, forskningsmiljø og andre aktører gir Interreg støtte og mulighet til å jobbe med regional planlegging og utvikling og samarbeide med andre aktører om mål som kan styrke omstillingsevnen. Norge deltar også i by-programmer som EU Urban Agenda, der norske byer i samarbeid med byer i Europa kan jobbe med behov og problemstillinger som klimatilpasning, sirkulær økonomi, offentlige anskaffelser, samt bærekraftig arealbruk og naturbaserte løsninger.

EUs miljø og klimapolitikk har utviklet seg til å bli et omfattende regelverk, men politisk koordinering og samarbeid er også sentralt. I lys av Paris-avtalen har Det europeiske råd vedtatt EUs nye klima- og energimål frem mot 2030. Rammeverket inkluderer mål om utslippskutt på 40 prosent, betydelig energieffektivisering, utbygging av fornybar energi og styrking av kvotehandelssystemet. Norge samarbeider med EU i det internasjonale klimaarbeidet og om gjennomføringen av EUs klima- og energirammeverk for perioden 2020-2030. Norge har samme mål som EU, nemlig å kutte utslippene med 40 prosent innen 2030. Utslipp i ikke-kvotepliktig sektor skal reduseres, dvs. transport, jordbruk, bygg og avfall. Norge samarbeider med EU om en avtale for reduksjon av utslipp i ikke-kvotepliktig sektor

Sosialpolitikk / sosial inkludering: som påpekt har ikke EU noen felles sosialpolitikk, men prinsippene om fri bevegelighet for arbeidstakere og likebehandling har gitt grunnlag for å utvikle felles regler på dette området. I tillegg har hensynet til likebehandling og sosial inkludering dannet utgangspunkt for et mer politisk arbeid med å fremme økonomisk vekst, sysselsetting og bærekraftig samfunnsutvikling i et lønnsomhetsperspektiv gjennom vekststrategien Europa 2020 (se over).

Norge har sluttet seg til deler av Europa 2020-arbeidet. På det sosialpolitiske området innebærer det at norske myndigheter følger

EUs arbeid for sysselsetting og fattigdomsbekjempelse. Norge sammenlikner seg derfor systematisk med EU-landene på områder som berører sysselsetting, levekår og fattigdom, gjennom bruk av felles indikatorer og statistikk om blant annet andel av befolkningen med risiko for lavinntekt og sosial ekskludering før og etter skatt og sosiale overføringer, lavinntekt målt etter urbaniseringsgrad, andel ekstremt fattige, andel husholdninger med lav sysselsettingsevne, samt ulike sysselsettingsmål (Europakommisjonen 2017). Norge benytter EUs indikator på fattigdom eller lavinntekt, dvs. 60 prosent av medianinntekten for husholdninger over tre år.

Norge deltar også i EUs sosialpolitiske arbeid gjennom *EaSI-programmet* (2014-2020), som samler og viderefører tre eksisterende EU-programmer: PROGRESS (EU-programmet for sysselsetting og sosial solidaritet), EURES (European Employment Services) og mikrofinansieringsordningen (European Progress Microfinance Facility). EaSI-programmet skal bidra til å gjennomføre Europa 2020-strategien og derved EUs mål om å fremme et høyt sysselsettingsnivå og bekjempe ungdomsledighet, sikre anstendig sosial beskyttelse, bekjempe sosial utstøting og fattigdom og forbedre arbeidsvilkårene. Denne programdeltagelsen innebærer at norske kommuner og fylkeskommuner kan søke om støtte til prosjekter og aktiviteter om eksempelvis integrering og sosial inkludering.

Også på *skole og utdannings-området* samarbeider Norge politisk med EU. Som skoleeier skal kommuner og fylkeskommuner tilby opplæring og utdanning tilpasset alle, slik at alle elever skal tilegne seg grunnleggende ferdigheter.

Norge benytter EUs benchmarks for eksempelvis andel elever med manglende ferdigheter i lesing, matte, fysikk/kjemi, andel elever som slutter (frafall i) skolen, samt andel 34-34-åringer med gjennomført VGS. Dette kunnskapsarbeidet knyttes igjen til Europa 2020-strategien. Som del av oppfølgingsansvaret er de pålagt å utarbeide en årlig tilstandsrapport. Tilstandsrapporten skal som et minimum omhandle elevens læringsmiljø, læringsresultater og frafall. Formålet med rapporten er å gi et godt grunnlag for drøftingene i kommunestyret og fylkestinget om tiltak som skal bidra til å utvikle kvaliteten på opplæringstilbudet. Informasjon fra

kvalitetsvurderingssystemet skal også brukes av nasjonale myndigheter.

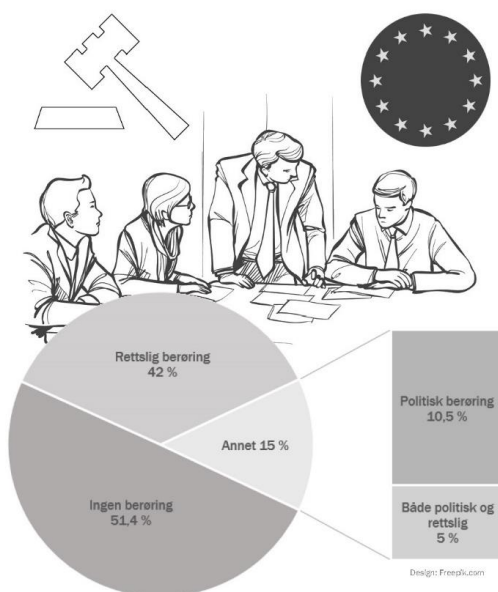
Norge deltar også i *EU-programmet Erasmus+*, som er verdens største utdanningsprogram, og samler EUs tidligere programmer for utdanning og ungdom i ett program.

Erasmus+ skal bidra til at flere unge, elever, studenter og ansatte innen skole, opplæring og utdanning skal opparbeide seg den kompetansen det er behov for i samfunnet, og slik øke sin attraktivitet i arbeidslivet. Norsk deltakelse gir grunnskoler, videregående skoler, universiteter, høyskoler og andre aktører tilgang til et omfattende nettverk av samarbeidspartnere på kryss og tvers i Europa. Erasmus+ gir støtte til utvekslingsopphold for elever, lærere, studenter og andre ansatte f.eks. i en kommune som ønsker å styrke sin kompetanse.

3 Resultater av kartleggingen

Undersøkelsen har kartlagt et representativt utvalg sakslistes fra norske kommunestyremøter, stratifisert etter kommunestørrelse, andel frie midler og beliggenhet. I tillegg er de tre største kommunene Oslo, Bergen og Trondheim med i utvalget. Til sammen har vi gjennomgått 1016 saker fra 86 kommunestyremøter i 2017, fordelt på 43 kommuner. Gjennomgangen av kommunene viser at EU-lovgivning og -politikk gjør seg gjeldende i 49 prosent av kommunestyresakene. Det er med andre ord en betydelig berøringsflate mellom EUs politikk og regler, og norske kommunestyresaker.

Figur 3.1: *Kommunestyresakers politiske og rettslige berøring med EU/EØS*



Som vist i figur 3.1 er det registrert rettslige berøringspunkter for 42 prosent av sakene, mens i langt færre, om lag 10-11 prosent av agendapunktene er det funnet politiske berøringspunkter. Om lag 5 prosent av agendapunktene er både rettslig og politisk berørt.

Omfanget berørte kommunestyresaker er vesentlig lavere enn i undersøkelsen utført for ti år siden, som kom fram til at om lag 73 prosent av sakene kunne anses berørt av EU/EØS (Indset og Hovik 2008). Den viktigste forklaringen er trolig at 2008-undersøkelsen kartla potensiell berøring, det vil si inkluderte agendapunkter som hadde en tematisk forbindelse eller relevans til politikk og regelverk utformet i EU. Eksempelvis ble kommunestyresaker med tematisk relevans for EU-programmer som Interreg og Livslang Læring vurdert som berørt, selv om saken ikke viste til faktisk deltakelse i noe EU-prosjekt. I den nåværende undersøkelsen er 'berøring' avgrenset til saker hvor det forekommer en faktisk rettslig og/eller politisk forbindelse, om enn indirekte gjennom nasjonale myndigheter.

Gjeldende kartlegging finner likevel at om lag 48 prosent av kommunestyresakene kan anses som berørt, hvilket er et betydelig omfang, spesielt for de rettslige berøringspunktene. Selv om det ikke er overraskende, er det tankevekkende ut i fra idealforestillingen om at det er Stortinget som skal være øverste lovgivende myndighet i Norge.

3.1 Om de rettslige berøringspunktene

Det er EØS-avtalens konkurranseregler som i størst omfang berører kommunestyresakene, dersom man ser anskaffelsessaker og saker som gjelder offentlig støtte under ett. 34 prosent av sakene med rettslige berøringspunkter skyldes EØS-avtalens regler for offentlig støtte og offentlige anskaffelser. 20 prosent av disse sakene handler primært om offentlig støtte, mens 14 prosent er primært anskaffelsessaker.

Eksempel

Sak i Våler kommunestyremøte 16. november 2017:

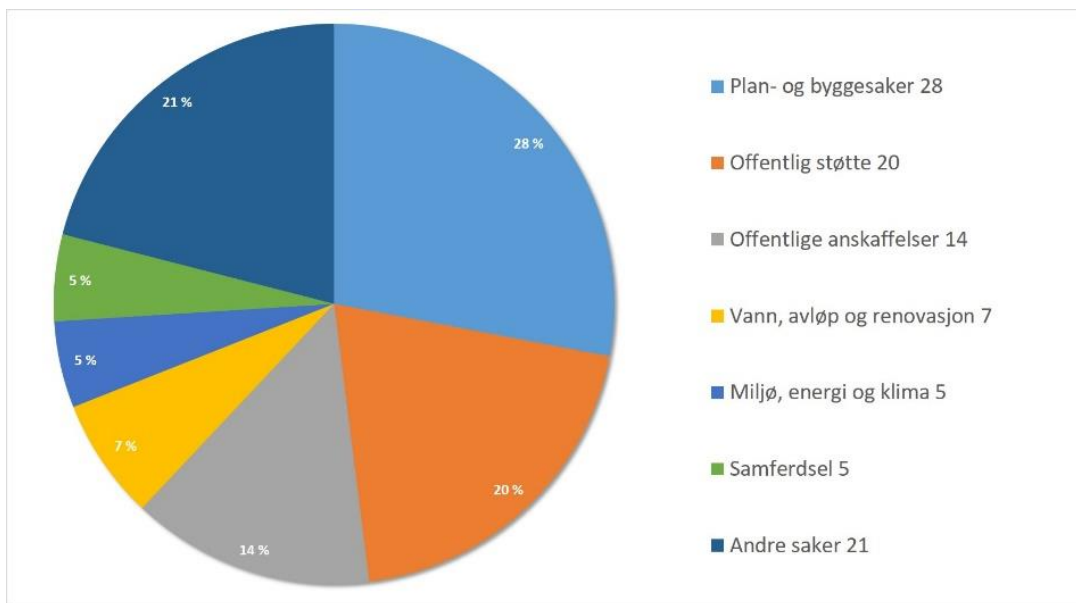
Skolen sliter med dårlig plass, lite hensiktsmessige og utdaterte lokaliteter for både undervisning og kontorbruk. For skoleåret 2017/2018 har barneskolen akkurat nok plass til elevene, men mangler møte- og grupperom. Tilstandsrapport (2016) viser at eksisterende bygningsmasse også har behov for betydelig oppgradering på flere områder.

Kommunestyrets vedtak går blant annet ut på å etablere et forprosjekt for vurdering av Kirkebygden skole, som beskrevet i saksutredningen. Det bevilges kr 750.000,- til ekstern konsulenthjelp for gjennomføring av forprosjektet, som fremmes i budsjettforslag for 2018 samme år.

Vedtaket om bruk av ekstern konsulentbistand er å betrakte som en innkjøpssak, og kommunen må forholde seg til Lov om offentlige anskaffelser samt anskaffelsesforskriften for å skaffe seg konsulentbistanden.

I Norge er EØS-avtalens anskaffelsesregler gjennomført i Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Det er kun anskaffelser under kr. 100 000,- som er unntatt anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Regelverket setter differensierte krav til innkjøpsprosedyrer avhengig av verdien på innkjøpene, men prinsippet for alle innkjøp over 100 000 er at de skal skje på grunnlag av en åpen konkurranseprosess, og ikke som en lukket avtale mellom to aktører.

Som enkeltsaksfelt utgjør imidlertid *plan- og byggesaker* det agendapunktet på kommunestyremøtene som berøres hyppigst av EØS-avtalens regler. Figur (...) nedenfor viser at 28 prosent av sakene med rettslige berøringspunkter er plan- og byggesaker. Dels kommer det av at plan og byggesaker forekommer hyppig på norske kommunestyremøter. Alle de 43 kommunene i utvalget hadde plan- og byggesaker som et eller flere agendapunkt på et eller begge kommunestyremøtene. Totalt utgjorde plan og byggesaker det vanligste agendapunktet av samtlige sakstyper i de gjennomgåtte kommunestyremøtene, hele 18 prosent av agendapunktene.

Figur 3.2: *Andel rettslig berøring målt i forhold til saksfelt*

En annen forklaring på at plan- og byggesaker i stor grad berøres er de to konsekvensutredningsdirektivene (direktiv 2014/52/EU og direktiv 2001/42/EØF, se kapittel 2). Hovedanliggendet for disse direktivene er å gi regler for når planer, tiltak og programmer skal undergis 'nærmere vurderinger av virkninger for miljøet', det vil si når saker skal konsekvensutredes. I tillegg rommer direktivene noen elementære bestemmelser om selve saksbehandlingsprosessen, og stiller krav til åpenhet, offentlig ettersyn og høring, samt medvirkning fra berørte parter. Dette er minimumskrav som gjelder for de fleste plan- og byggesakene. De utgjør ikke nødvendigvis noe omfattende rettslig inngrep i seg selv, men gjelder for et stort antall saker.

Samtidig er et funn i kartleggingen at flere ulike direktiver kan regulere en plansak, noe som innebærer at plan- og byggesaker kan bli ganske omfattende berørt. Eksempelet nedenfor viser en sammensatt plan- og byggesak hvor ulike EU-direktiver og -politikk gjør seg gjeldende.

Eksempel

Sak i Bærum kommunestyre 31. mai 2017

Områderegulering for Sandvika sentrum øst. Planen omfatter rivning og oppføring av ny bebyggelse til bolig, publikumsrettet virksomhet, offentlig og privat tjenesteyting og kontor i fire sentrale kvartaler i gamle Sandvika. I tillegg til reglene for konsekvensutredning, offentlig ettersyn, høring og medvirkning er områdeplanen avhengig av samarbeid med private eiere (Offentlig-Privat Samarbeid). Utbyggingsavtaler er et eksempel på et slikt samarbeid. EØS-avtalen legger premisser for hvordan det offentlige og det private kan samarbeide, eksempelvis gjennom anskaffelsesreglene og reglene for offentlig støtte. I tillegg må områdereguleringen forholde seg til direktiver om lokal luftforurensning og støy, samt EUs byggevereforordning.

Planprosjektet har dessuten politiske berøringspunkter til EUs klimapolitikk. Norge samarbeider politisk med EU om realiseringen av klimamålene, og Bærum kommune har vedtatt at Sandvika sentrum skal utvikles som en miljø- og klimavennlig by. Sandvika Øst skal være et forbildeområde for den menneske- og naturvennlige nullutslippsbyen, hvor det i arbeidet med utviklingen av området skal benyttes metodikk utviklet i forbindelse med FutureBuilt. FutureBuilt er et nasjonal, tiårig program med visjon å utvikle klimanøytrale byområder og bygg med høy kvalitet. FutureBuilt legger seg tett opp til EUs tiltak innen sirkulær økonomi, grønn utvikling og energieffektivisering.

Et forhold som er verdt å merke seg er at de EØS-reglene som i størst omfang berører kommunestyresaker, dvs. anskaffelsesdirektivene og konsekvensutredningsdirektivene, regulerer selve saksbehandlingen eller arbeidsprosessen, altså *hvordan* kommunene skal gå fram. I noen grad gjelder dette for andre direktiver også, som for eksempel rammedirektivet for vann og luftkvalitetsdirektivet, som på ulikt vis stiller krav til koordinering, rapportering av tiltaksplaner/analyser, overvåkningsprogram og kvalitetssikring av miljøvurderinger. Disse funnene er interessante. Norsk EU-debatt har vært opptatt av å belyse EUs påvirkning på *innholdet* i politikken, og

‘europeisering’ av politikkområder som miljø, energi, næring osv. Det er en utbredt forestilling om at EU-lovgivning harmoniserer krav og standarder og stiller felles målkrav, men lar det være opp til det enkelte medlemsland å finne ut *hvordan* denne politikken skal iverksettes. Tradisjonelt har prinsippet om ‘administrativ suverenitet’ vært gjeldende i EUs forhold til medlemslandene, hvor EUs organer forbereder og vedtar ny politikk og lovgivningen, men overlater til medlemslandene å gjennomføre politikken innenfor rammen av sine politisk-administrative systemer. Gradvis har imidlertid dette endret seg, og EUs direktiver rommer i større grad enn tidligere krav til *hvordan* EU-landene skal iverksette politikken. Selv om EU ikke har noen felles forvaltningspolitikk, viser funnene i denne undersøkelsen at norske kommuner berøres forvaltningspolitisk i betydelig grad, i sin rolle som planleggingsmyndighet, offentlig innkjøper av varer og tjenester, og som lokal miljømyndighet.

3.2 Politiske forbindelsespunkter

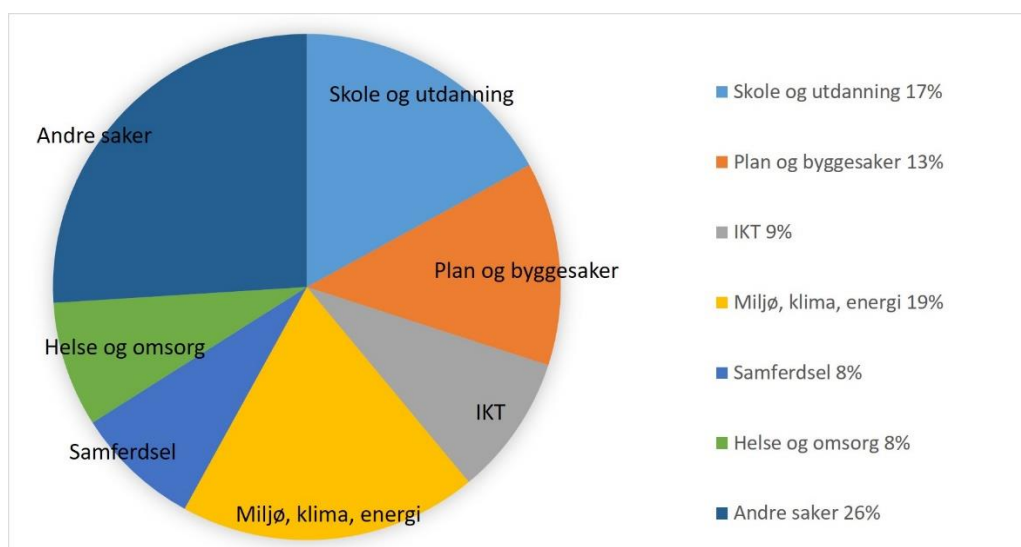
I denne kartleggingen er det funnet politiske berøringspunkter for 10-11 prosent av sakene. Det er vesentlig lavere enn det som har fremkommet i tilsvarende undersøkelser av kommuner i Danmark og Sverige (SKL 2018, KL, 2014). En nærliggende forklaring på dette må være tilknytningsform. EØS-avtalen er først og fremst en markedsavtale, som innebærer at Norge overtar EUs regler for det indre marked og gjennomfører dem på samme måte som EU-landene. Dette arbeidet foregår fortløpende og i takt med at EU reviderer og oppdaterer gammelt regelverk samt vedtar nytt. EØS-avtalen skal holde tritt med denne utviklingen. Derimot er EØS-avtalen ingen politisk avtale som gir norske regjeringsmedlemmer og folkevalgte på ulike forvaltningsnivå adgang til EUs politiske institusjoner og beslutningsprosesser. Derfor er Norge i mindre grad er knyttet til det *politiske* arbeidet og de politiske prosessene i EU, sammenliknet med Sverige og Danmark.

Samtidig er det et funn i seg selv at det vært vanskelig å spore regjeringens og norsk forvaltnings politiske arbeid vis-a-vis EU. De fleste regjeringer på 2000-tallet har hatt en «Europapolitisk plattform» med politiske ambisjoner om å føre en «aktiv europapolitikk». De politiske målsettingene, intensjonene og strategiene er lettere å finne enn informasjon om hvordan

departementene og underliggende direktorater legger opp det mer koordinerende arbeidet om eksempelvis felles benchmarks, og om hvordan felles tiltak og satsinger integreres i nasjonale handlingsplaner og rapporteringsarbeid. *Norsk forvaltnings vertikale arbeid med og koordinering av EU-politikk og EU-regelverk er i liten grad eksplisitt formulert*, med unntak av iverksettingen av EUs rammedirektiv for vann (vannportalen.no).

Figur 3.3 illustrerer hvordan de politiske forbindelsespunktene som er funnet i kommunestyresakene fordeler seg på politikkområder.

Figur 3.3: *Politiske berøringspunkter mellom EU og kommunestyresaker fordelt etter virksomhetsområder*



Figur 3.3 over viser at det er flest miljø- og klimapolitiske saker som har å gjøre med EU-politikk, sett i forhold til andre saksfelt. Kartleggingen viser også at det er EUs miljø- og klimapolitikk som gjør seg gjeldende i en god del av plan- og byggesakene. Et eksempel på kommunestyresaker som har en forbindelse til EU-politikk er de såkalte byvekstavtalene, som skal bidra til å nå målet om nullvekst i persontrafikken i byene. Byvekstavtalene er et virkemiddel i realiseringen av klimamålene hvor stat, fylkeskommuner og kommuner samarbeider om å realisere et mer

miljøvennlig transporttilbud i storbyområdene, for å nå målet om nullvekst i persontrafikken i byene. Norge samarbeider politisk med EU om realisering av felles klimamål og gjennomføring av Paris-avtalen, noe som gjenspeiles ved at Norge samarbeider med EU for at transportsektoren tar sin andel av utslippskuttene, om strengere europeiske utslippsstandarder for personbiler, varebiler og tyngre kjøretøy.

Eksempel

Sak i Kristiansand bystyre 22.11.2017

Bystyret fikk fremlagt en oversikt over tiltak mot marin forsøpling, og vedtok igangsetting av arbeid med en handlingsplan mot marin forsøpling med politisk oppfølging.

Oversikten over tiltak var forankret Meld. St. 45 (2016-2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikke og sirkulær økonomi*, om regjeringens strategi mot marin plastforsøpling og spredning av mikroplast. Meldingen viser til EUs egen plaststrategi, som vektlegges tungt i det norske arbeidet. Oversikten over tiltak var også forankret i Europakommisjonens politikkpakke om sirkulær økonomi (desember 2015) som setter reduksjon av plastforurensning som prioritet.

Bystyrebehandlingen viste blant annet til Horizon 2020-prosjektet CLAIM («Cleaning marine Litter by developing and Applying Innovative Methods»). Dette prosjektet ser spesielt på Østersjøen, og Danmark og Sverige er med. Prosjektet har fokus på å forhindre søppel fra å komme ut i havet, fra to hovedkilder: renseanlegg og elveutløp. Prosjektet ble omtalt som interessant for kommunen.

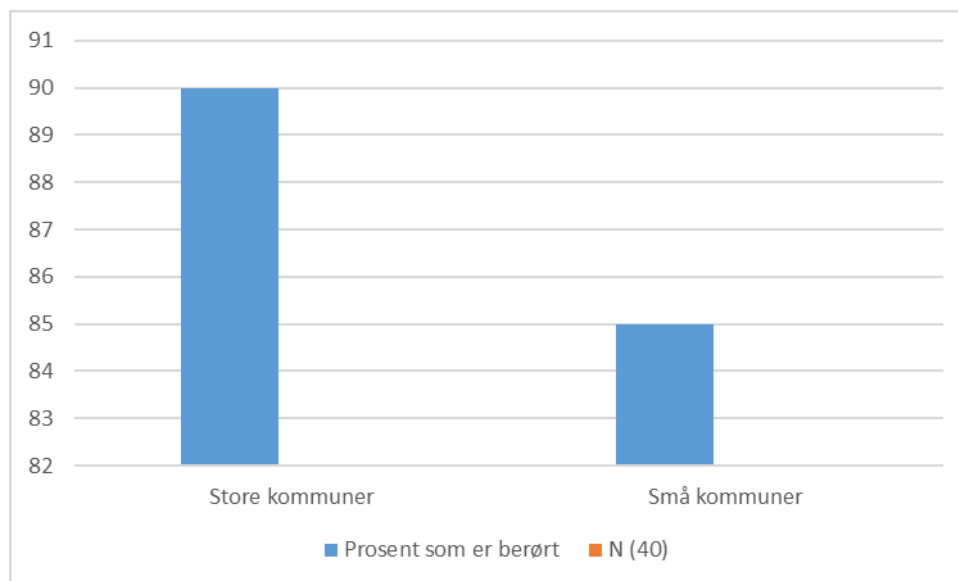
Skole og utdanning er det andre mest politisk berørte saksfeltet. 18 av 106 saker hvor det ble funnet en forbindelse til EU-politikk, gjaldt skole og utdanning. Flere av disse kommunestyresakene dreide seg om tilstandsrapport og/eller kvalitetsmelding for grunnskolen eller den videregående skolen. Som del av kommunesektorens rolle som skoleeier er de pålagt å utarbeide en årlig tilstandsrapport. Tilstandsrapporten skal som et minimum

omhandle elevens læringsmiljø, læringsresultater og frafall, og EU-benchmarks som eksempelvis andel elever med manglende ferdigheter i lesing, matte, fysikk/kjemi, andel elever som slutter (frafall i) skolen, samt andel 30-34-åringer med gjennomført VGS. Kun én av skole- og utdanningssakene tok for seg prosjektarbeid støttet av EU. Det var Melhus kommunes samarbeid med Estland om ungt entreprenørskap og kommunal planlegging (EØS finansieringsordningene) og Lundamo ungdomsskoles samarbeid med skoler i Kypros og Polen om temaet Holocaust. Dette prosjektet ble støttet EU-programmet Erasmus +. Dette fraværet av prosjektarbeid støttet av Erasmus+ er noe overraskende, sett på bakgrunn av at skoleprogrammene har vært et av de mest brukte EU-programmene av norske kommuner (Schou og Indset 2015).

Den samme observasjonen gjelder for Interreg-prosjekter. I vår kartlegging finner vi svært få eksempler på Interreg-prosjekter som har vært behandlet på kommunestyremøtene. Også dette funnet er noe overraskende, sett på bakgrunn av kartleggingen foretatt i (Schou og Indset 2015), som viste at om lag 165 norske kommuner deltok i et eller flere prosjekter som fikk støtte fra Interreg i perioden 2007-2013. Om lag 151 kommuner deltok i prosjekter støttet av EU-programmer. Ofte er EU-prosjekter (både Interreg og andre EU-programmer) flerårige. Ut i fra dette kunne man forvente en noe høyere forekomst av EU-prosjekter på kommunestyremøtene.

Disse observasjonene indikerer at de politiske berøringspunktene antakelig er mer omfattende enn det som avdekkes gjennom 'dagsordenmetoden', dvs. kartleggingen av kommunestyrenes sakslister. Selv om en god del kommuner på denne måten er administrativt delaktig i EU-prosjekter, gjenspeiles denne deltakelsen og dette arbeidet i liten grad i gjennomgangen av kommunestyre- og fylkesting-saker.

Tabell 3.1: *Kommuner med saker som er politisk berørt, fordelt på størrelse (større eller mindre enn 10.000 innbyggere).²*



I følge NIBRs utvalg behandler 88 prosent av norske kommuner politiske saker som er berørt av EØS-reglene. Av disse er store kommuner noe mer berørt enn små. Som vi ser av tabellen har disse fem prosent større tilbøyelighet til å behandle saker som er berørt av lovgivningen enn små kommuner (90 mot 85).

Blant de kommunene som er politisk berørt er det gjennomsnittlig 2,2 registrerte saker pr. kommune, og jo større kommunen er jo flere berørte saker har den.³ Derfor har storbykommune Oslo, Bergen og Trondheim mer enn dobbelt så mange (5 saker) berørte saker enn gjennomsnittet.

Når det gjelder frie midler viser det seg at kommuner med høy andel har hele 15 prosent større tilbøyelighet til å behandle saker som er politisk berørt av EU/EØS enn de med lav andel frie midler (95 mot 80 prosent). Blant kommuner med høy andel frie midler er det gjennomsnittlig 2,5 registrerte saker pr. kommune,

² Utvalget på 40 kommuner består av to delutvalg et på 20 store og et på 20 små kommuner. Prosentene i tabellen er regnet ut fra de respektive delutvalgene.

³ I utvalget er det en systematisk signifikant positiv sammenheng (signifikansnivå >0,05) mellom kommunestørrelse og graden av politisk berørthet. Signifikansnivået er 0,013.

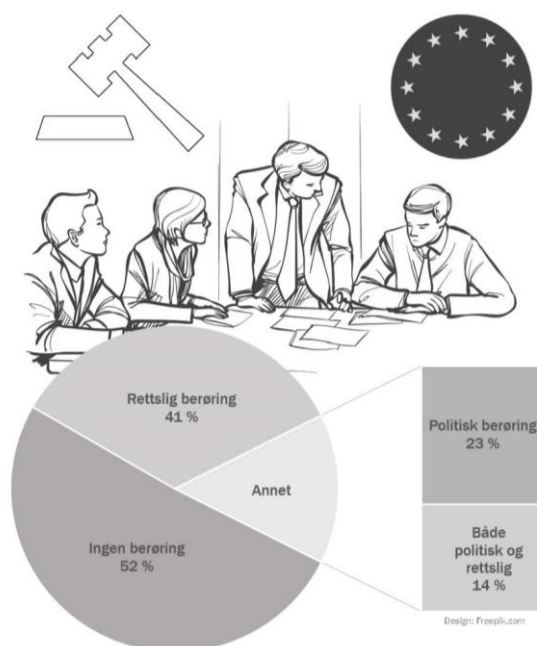
mens det blant de med lav andel frie midler er gjennomsnittlig 1,8 saker.

De fem kommunene i utvalget som ikke er registret med saker som viser politisk berøring i det hele tatt (Leksvik, Østre Toten, Berlevåg, Sykkylven og Ørsta) er lokalisert i ulike landsdeler. Dette indikerer at ingen landsdeler utmerker seg med kommuner med en spesielt lav politisk berøringstilbøyelighet.

3.3 Fylkeskommunene

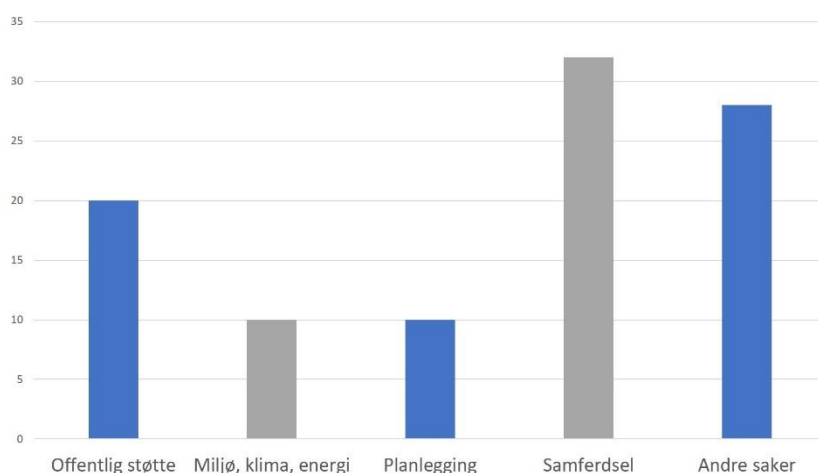
Vi har gjennomgått sakslistene fra 10 fylkestingmøter i 2017 fordelt på fylkeskommunene Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms, Vest-Agder og Østfold. Totalt er 169 saker gjennomgått. Det ble funnet berøringspunkter i 48 prosent av disse sakene. 41 prosent av sakene hadde rettslige berøringspunkter, mens 23 prosent av sakene hadde en forbindelse til det politiske arbeidet i EU. 14 prosent av sakene var både politisk og rettslig berørt.

Figur 3.4: *Andel saker behandlet på fylkestingsmøter berørt av EU*



Tabell 3.1 nedenfor viser hvilke saksfelt som oftest blir rettslig berørt av EU-regler. Fordelingen er ganske lik som for kommunene, men samferdselssaker peker seg ut. I vår gjennomgang er det er samferdselssaker som i størst grad er berørt av EU-lovgivning. Det henger sammen med reformarbeidet i transportsektoren som har pågått de siste årene, som blant annet omfatter etablering av utbyggingsselskap for vei, rammeverk for offentlig-privat-samarbeid (OPS) og reformer i bompengesektoren. I slike saker regelverket for offentlig støtte være med og sette rammer, og sentrale direktiver som veginfrastrukturdirektivet, tunelldirektivet og bompengedirektivene.

Tabell 3.2: *Andel rettslig berørte saker fordelt etter saksfelt*



Også fylkestingssakene er i stor grad rettslig berørt av direktiver som regulerer saksbehandling, prosess og organiseringen av arbeidet. Det gjelder eksempelvis EUs rammedirektiv for vann og innkjøpsregelverket. Det betyr at EU setter rammer ikke bare for innholdet i politikken, men også for hvordan det regionale nivå kan organisere arbeid og saksbehandling.

3.4 Politisk berøring

Når det gjelder de politiske berøringspunktene fordeler de seg ganske bredt på flere forskjellige saksområder, som regional planlegging og klima og miljø saker, samferdsel, kultur og

folkehelse. Politiske forbindelsespunkter forekommer hyppigst i samferdselssaker, samt regional planlegging. Det skyldes at disse sakene omfatter miljø- og klimamål, hvor Norge koordinerer det nasjonale arbeidet i stor grad med EU og internasjonalt.

Det er noe overraskende at ikke Interreg-saker i større grad har vært opp til behandling i de fylkestingsmøtene vi har gjennomgått, eksempelvis i saker som for eksempel kultur, næringsliv og regional utvikling. Interreg er eksplisitt nevnt i bare to av sakene. Norske fylkeskommuner er koordinatorene i Interreg og forvalter disse midlene i Norge, og en kunne derfor forvente en høyere politisk oppmerksomhet. Det samme gjelder for EUs programmer, sett på bakgrunn av funn fra en undersøkelse i 2015, som viste alle norske fylkeskommuner deltar, og er opptatt av å bruke, EU-programmer i sitt arbeid som regional utviklingsaktør.

Dette indikerer at de politiske forbindelsene til EU er mer omfattende for administrasjonen enn det kartleggingen viser.

Eksempel

Sak i Troms fylkestingsmøte 17.10.2017

Det skal vedtas ny FoU-strategi for det regionale forskningsfondet Fondsregion Nord-Norge. Det er eierfylkene (Nordland, Troms og Finnmark) som er ansvarlige for å utarbeide en felles FoU-strategi for fondet.

Ny strategiplan gjelder i utgangspunktet for perioden 2017 – 2021. Den felles FoU-strategien for fondet fungerer som bestillingsbrev fra fylkene til fondsstyret.

Et av hovedmålene som ble vedtatt var at fondet skal bidra til gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene. Det skal stimuleres til mer samarbeid mellom forskningsmiljø i landsdelen, nasjonalt og internasjonalt, og det er ønskelig å øke nordnorsk deltakelse i internasjonale forskningsprogrammer. For å realisere dette skal de regionale EU-nettverkene involveres, fondet skal styrket samarbeidet med Interreg og deltakelsen i Horisont 2020.

4 Relevans og potensielt utbytte av EU-programmene LIFE og Europe for Citizens

I dette kapittelet ser vi nærmere på to programmer som Norge hittil ikke har sluttet seg til. Det ene er «Europe for Citizens», EUs program for å støtte en felles europeisk offentlighet, «remembrance» og demokratisk deltakelse og medvirkning. Det andre programmet er LIFE, EUs program for miljø og klima. Undersøkelsen går ikke inn på årsakene til at Norge har valgt ikke å knytte seg til disse programmene, men vurderer relevans og mulig nytte for norske kommuner og fylkeskommuner.

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å samarbeide med EU «utenfor de fire friheter» (EØS-loven 1992, del VI). Dette samarbeidet gir adgang til å delta i en rekke såkalte EU-programmer, som er finansielle verktøy for å støtte utvalgte politikkområder og samarbeid mellom medlemslandene. For perioden 2014-2020 deltar Norge i om lag 12 av EUs programmer.

Adgangen til å delta i EU-programmer er hjemlet i EØS-lovens artikler 78-88 og spesifisert i «protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter». Formålet, innholdet og størrelsen på EUs programmer varierer ganske mye, men et fellestrekk er at de gir økonomisk støtte til utvalgte deler av EUs politikk og mål. Når et nytt EU-program er vedtatt av EU, vil det bli gjort nasjonale vurderinger i Norge av om programmet anses som EØS-relevant og faller innunder de områdene som er regulert i EØS-avtalens del VI.⁴ Fra EUs side vil det bli gjort tilsvarende

⁴ EØS-avtalen artikkel 78 nevner følgende områder: forskning og teknologisk utvikling, informasjonstjenester, miljøet, utdanning, opplæring og

vrderinger. Spørsmålet om Norge, Island og Liechtensteins tilslutning til et program blir endelig avgjort i EØS-komiteen.

4.1 Europe for Citizens – EUs borgerprogram

Programmet «Europe for Citizens» ble opprettet i 2006 for å engasjere Europas innbyggere i det europeiske prosjektet og stimulere til større interesse i og identifisering med EU, den felles europeiske historien og organisasjonens opprinnelige begrunnelse. Programmet er derfor kun inne i sin andre periode (2014-2020). «Europe for Citizens» er blant veldig få EU-programmer som har innbyggerne som direkte målgruppe. Programmet har to hovedmål for innværende periode: 1) fremme innbyggernes forståelse og oppfatning av EU, EUs historie og mangfold, og 2) fremme Europeisk medborgerskap og bedre betingelsene for offentlig og demokratisk deltakelse på EU-nivå. Til sammen skal disse to prioriteringene bidra til felles identitetsbygging og økt oppslutning om det europeiske prosjektet.

For neste pogramperiode (2021-2027) har Europakommisjonen foreslått å videreføre programmene «Europe for Citizens» og «Rights, Equality and Citizenship» i ett, fells program som skal hete «Rights and Values». Begrunnelsene for sammenslåingen er dels økonomiske (to økonomisk utilstrekkelige ordninger i fare for kutt), og dels knyttet til synergieffekter som de to programmene oppfattes å ha. Sammenslåingen er også begrunnet i økt brukervennlighet for søkere, ved at det vil bli lettere å skaffe seg oversikt over de beslektede temaene. Det nye programmet skal ha tre mål:

1. Fremme likestilling og rettigheter. Programmet skal støtte prosjekter som søker å forebygge og bekjempe diskriminering på grunnlag av kjønn, rase, etnisk opprinnelse, funksjonshemming, religion og livssyn, alder og seksuell legning. Barns rettigheter, personvern og funksjonshemmedes rettigheter er særlige innsatsområder.
2. Fremme innbyggernes engasjement og deltakelse i EUs demokratiske liv. Det skal gis støtte til aktiviteter og

ungdomsspørsmål, sosialpolitikk, forbrukervern, små og mellomstore bedrifter, turisme, den audiovisuelle sektor, og katastrofeberedskap.

prosjekter som handler om å styrke innbyggernes forståelse for EU, EUs historie, kulturarv og mangfold. Utveksling og samarbeid mellom innbyggere fra forskjellige land, tiltak som støtter deltakerorganisasjoner og innbyggers medvirkning i EUs arbeid skal være sentralt.

3. Bekjempe vold. Prioriterte temaer er forebygging av vold mot barn, ungdom og kvinner, samt støtte og beskyttelse til ofre av vold.

Europe for Citizens videreføres særlig gjennom punkt 1) og 2). I det følgende ser vi nærmere på prosjektresultater og nyttevurderinger blant deltakere i det pågående Europe for Citizens-programmet.

I de to første årene hadde Europe for Citizens årlige prioriteringer som det skulle søkes på. Fra og med 2016 ble utlysningene flerårige og nåværende utlysning gjelder frem til 2020.

Overordnet søker programmet i inneværende periode å stimulere til debatt om historiske hendelser som er av europeisk betydning, samt temaer som har en sterk gjenklang i dag eller har å gjøre med dagsaktuelle sosiale, økonomiske og politiske situasjonen i EU. Det har to programområder: «Europeiske minner» (programområde A), og «Demokratisk deltagelse og offentlig deltagelse» (programområde B).

Programområde A: Europeiske minner

Dette programområdet støtter aktiviteter som skaper bevisstgjøring omkring det europeiske kulturelle mangfoldet og EUs felles verdier, for eksempel gjennom minnehøytider for viktige historiske vendepunkter i europeisk historie, aktiviteter som stimulerer til interkulturell dialog og toleranse. Tanken er at et slikt fokus skaper grobunn for en debatt om en felles europeisk historie utover det rent nasjonale perspektivet.

Minnehøytider i europeisk sammenheng dreier seg blant annet om de store fortellingene som nazismens fremvekst, fasisisme, Holocaust og den kalde krigen. For 2018 er det også spesifisert hvilke hendelser det ønskes spesielt fokus på:

1918	Slutten på første verdenskrig – nasjonalstatenes fremvekst og utfordringene med å skape samarbeid og fredelig sameksistens i Europa
1938/1939	Starten på andre verdenskrig
1948	Starten på den kalde krigen
1948	Haagkongressen og europeisk integrasjon
1968	Protest- og borgerrettighetsbevegelser, invasjonen av Tsjekkoslovakia, studentprotester og antisemittiske kampanjer i Polen

Aktiviteter som det er relevant å søke støtte til er forskning, etablering av utdanningsløp, offentlige debatter og utstillinger,

Programområdet B. Demokratisk deltagelse og borgerrettighetsengasjement

Dette programområde støtter europeiske innbyggeres deltagelse i diskusjoner og debatter som er i tråd med programmets tematiske innretning, eller gjennom aktivt engasjement i organisasjoner som deltar i programmet. Programmet har noen sentrale temaområder:

De senere års euroskeptisisme samt flyktningkrisen i 2015 har utfordret den felleseuropeiske solidariteten. Temaområdet finansierer derfor prosjekter som oppmuntret til interkulturell dialog og gjensidig forståelse. Det etterspørres prosjekter som søker å forstå og diskutere Eurokrisen, skape solidaritet, bekjempe stigmatisering av innvandrere eller stimulere til en positiv debatt om Europas fremtid. Det gis støtte til tre typer aktiviteter:

Tvillingbyer	Skal bringe innbyggere fra ulike byer sammen for å styrke deltagelsen på lokalt nivå
Nettverk av byer	Kommuner, regioner og grupper som har jobbet med et tema over tid kan få støtte til å utvikle nettverk for å gjøre samarbeidet mer bærekraftig

Sivilsamfunnsprosjekter Aktivitetene skal styrke innbyggernes medvirkning i utformingen av EUs politiske agenda

Aktiviteter det er relevant å støtte kan være deltagelse i Det europeiske solidaritetskorpset, vennskapskommuner som søker å realisere programmets målsetninger, større nettverk av kommuner som utvikler 'beste praksissamarbeid' og tematisk samarbeid som foregår over tid, sivilsamfunnsprosjekter som skaper debatt rundt EUs politikk på tvers av den enkelte stats agenda. Det kan dreie seg om agendasettingsaktiviteter, påvirkningsarbeid under en saksforbedringsfase, lobbying i forbindelse med forhandlinger om tiltak eller prosjekter som fokuserer på feedback på relevante EU-initiativ som blir implementert.

Tabell 4.1: *Nøkkelopplysninger om programmet 2014-2020 i henhold til midtveisevaluering 2017 (Kilde: Europaommisjonen 2017)*

Total budsjettstørrelse	187,7 mill. Euro
Gjennomsnittlig prosjektstørrelse	Ca. 55.000,- Euro
Innvilgningsprosent 2014-2016	16 %
Andel deltakere lokale og regionale myndigheter	39 % offentlige myndigheter som inkludere statlige institusjoner

4.1.1 Hvordan har programmet blitt brukt?

EUs midtveisevaluering av Europe for Citizens (European Union 2017) fra 2017 tar for seg perioden 2014-16. Den viser at under programområdet Europeiske minner har kommuner, sivilsamfunnsorganisasjoner, museer, teatre og andre aktører gjennomført prosjekter om f.eks. 'Hvite bussers rolle under andre verdenskrig', 'Kvinner rolle under andre verdenskrig', og 'Balkan-krigene på 1990-tallet: persepsjoner innenfra (Balkan) og utenfra (Belgia, Tyskland og Hellas)'.

Under programområdet Demokratisk deltagelse og borgerrettighetsengasjement handler aktiviteter som har fått finansiering om gjensidig besøk på lokale, historiske attraksjoner, erfaringsutveksling når det gjelder tjenesteyting, konkurranse om kreative løsninger på samfunnsutfordringer, tiltak for styrket innbyggerdeltakelse i Europa, samt felles produksjon av informasjonsmateriale. Det dreide seg om forskingsaktiviteter, informasjonsutvekslingstiltak og konferanser, workshoper og debatter, aktiviteter for å styrke frivilligheten i Europa samt god praksisutveksling.

Nedenfor viser vi eksempler på erfaringer og nytte som seks utvalgte kommuner har hatt av å delta i programmet.

Prosjekt Safeage

Helsingborg kommune i Sverige var i perioden 2015 -2017 med på prosjektet SAFEAGE som hadde som formål å videreutvikle de kommunale hjemmebaserte tjenester i Europa i tråd med fremtidens utfordringer. Prosjektet var organisert som et samarbeid mellom tre kommuner: Helsingborg (Sverige), Tampere (Finland) Foligno (Italia) og det private helseforetaket WVO-Zorg (<https://www.wvozorg.nl/zorg-aan-huis>) fra Vlissingen i Nederland. Prosjektledelsen fikk profesjonell hjelp av et konsulentfirma til å skrive søknaden, under programområdet Demokratisk deltagelse og borgerrettighetsengasjement (www.potential12.se/kontakt.htm).

Gjennom fire samlinger i de respektive byene fikk prosjektet belyst 'helseforebygging blant eldre og funksjonshemmede', 'velferd og teknologi, blant annet robotteknologi', 'aktive eldre' og 'integreerte tjenester for eldre'. Prosjektet kommuniserte meget aktivt til omgivelsene gjennom blant annet Facebook og andre sosiale medier. Erfaringen fra prosjektet har ikke eksplisitt blitt anvendt i kommunes planer eller strategiske satsning på eldrefeltet, men de individuelle deltagerne sitter inne med relevant kunnskap for de funksjonene de har innenfor og utenfor det kommunale apparatet (Intervju 06.0618). En stor variasjon av deltakere fra kommunen deltok på samlinger: ansatte, politikere, representanter fra organisasjoner for eldre, pensjonister osv. Bare i samlingen i Helsingborg deltok 40 personer og på de tre andre samlingene deltok det i gjennomsnitt 10 personer fra kommunen.

Læringen når de gjelder velfersteknologi var ifølge prosjektlederen viktig. Selv om samlingene ikke eksplisitt har blitt referert til i kommunens strategiske arbeid, har prosjektet bidratt til oppdatert tjenesteyting på feltet.

Prosjekt om konsekvenser av arbeidsmigrasjon

Næstvedt kommune i Danmark var i perioden 2015-2016 med i prosjektet «How has the enlargement of the European Union in 2004 influenced citizens in small rural communities in Europe?», ledet av den slovakiske kommunen Medzev. Prosjektet var et av flere EU-prosjekter gjennomført av et nettverk av kommuner knyttet til Charter of Rural European Communities (CREC) (www.europancharter.eu). Nettverket ble etablert i 1989 av den gang 12 EF-land. Senere er Chartret utvidet med landkommuner i de nye medlemslandene, slik at det i dag består av 28 medlemskommuner som alle var aktive i utviklingen av prosjektet. Gjennom fire samlinger ble ulike aspekter av utvidelsen av EU i 2004 tematisert: 'effekten på landkommuner i Europa', 'hvordan påvirker murens fall Europeisk sameksistens', 'bærekraftig miljø i Europa', 'en energieffektiv bygning sykepleierutdanning', 'bærekraftig avfallhåndtering' samt 'arbeidsmarkedsmuligheter for de nye landene ved utvidelsen'.

Kommunen deltok på tre av fem samlinger, i tillegg til en omfattende besøksvirksomhet mellom de 28 kommunene. Kommunens lokale råd (parallell til norske nærkommuneråd) deltok aktivt i prosjektet. Erfaringene fra prosjektet blir ikke eksplisitt brukt inn i kommunens planer og virksomhet, men prosjektet er ment å bevisstgjøre innbyggerne slik at de indirekte kan påvirke kommunens politikk på bakgrunn at de temaene som ble dekket i prosjektet (Intervju 12.06 18).

Prosjekt om integrering av flyktninger

Hässelholm kommune i Sverige deltok gjennom sitt 'Vitensenter for Integrasjon' i 2016-2017 i et nettverk for erfaringsutveksling om migrasjon (ELAINE) i forbindelse med flyktningsmigrasjonsbølgen til Europa i 2015 (<http://smp.eelga.gov.uk/migrant-workers/elaine.aspx>). Kommunesammenslutningen i Øst-England er sentral i nettverket. EU-kontoret i det Nordøstlige Skåne var også en viktig medspiller og utformet selve søknaden. Ellers deltok to svenske kommuner

(Hässleholm og Kristianstad), en spansk (Catoira) og en nederlandsk kommune (Maastricht) i prosjektet.

Gjennom seks samlinger dekket nettverket av kommuner temaer som 'integrering gjennom entreprenørskap', 'sivilsamfunnets bidrag til integrasjon', 'betydningen av sport og kulturelle aktiviteter', 'digital språkopplæring og integrasjon', 'helse og migrasjon'. Hver workshop munnet ut i politiske anbefalinger. Alle kommuner arrangerte en samling hver, der deltagelsen fra personer fra egen kommune var på omtrent 60 personer.

Informantene forteller at nytten i dette prosjekt ligger i den inspirasjonen og lærdommen som den enkelte praktiker på integrasjonsfeltet har fått ved å være med på samlingene, samt kompetanse i hvordan dele dette til sine kollegaer i kommunen. For hver samling ble en (for prosjektet) relevant gruppe praktikere invitert til å delta. Utover dette har ikke kommunen vært involvert i å spre resultatene fra prosjektet. De prosjektansvarlige har lært mye om koblingen mellom integrasjon og psykisk helse, et tema de vil gå videre med i nye søknader til EU (intervju 15.06.18).

Prosjekt EVOLAQ om styrking av sivilsamfunnet

Norrköping kommune i Sverige var i perioden 2016-2017 med i prosjektet Enhancing Volunteering Actions and Quality in Europe (EVOLAQ). Prosjektet hadde deltagere fra i alt syv kommuner: Skjovde (Sverige), Dubrovnic (Kroatia), Collecchio og Crevia (Italia), Dauvapils (Latvia), Enzkreis (Tyskland), Liiveri (Finland) og Lintz (Østerrike). Formålet var å øke kunnskapen om frivillig arbeid i Europa, øke medvirkning og deltakelse mer allment gjennom frivillig arbeid for eldre, unge og handikappede og å tiltrekke seg mennesker fra ulike etniske grupper i dette arbeidet. Videre var hensikten å utveksle beste praksis på transnasjonalt nivå og lage retningslinjer for å fremme frivilligeht. Politikere og representanter deltok på til sammen ni samlinger. Paraplyorganisasjonen SERN, som er et samarbeidsnettverk mellom Svenske og Italienske kommuner, (<https://www.sern.eu/how-to-join>) skrev søknaden og var koordinator i prosjektperioden.

I følge prosjektlederens samtaler med deltagerne førte prosjektet til økt samhandling med kommunene og andre offentlige instanser. Dessuten skjedde det en bevisstgjøring av egne fortrinn, oppgaver

og nyrekruttering – spesielt av unge og personer med innvandringsbakgrunn (Intervju prosjektansvarlig 15.06). Når det gjelder prosjektets bærekraft utover prosjektperioden er prosjektleder i kontakt med kommuneledelsen for å arrangere et seminar for å spre resultatene ytterligere og styre samarbeid mellom kommunen og sivilsamfunnsorganisasjonene i Norrköping.

Hvordan minnes 2. verdenskrig gjennom De hvite bussene?

Malmö kommune fikk i perioden 2015- 2016 støtte under programområdet Europeiske minner til å utvikle et verktøy for å produsere den digitale utstillingen 'Velkommen til Sverige', som handlet om Røde Kors sin redningsaksjon for å få fanger ut av tyske konsentrasjonsleire i 1945, også kalt 'De hvite bussene'. Dette var en del av museets utstillingsportefølje i 2015-16. Søknaden ble utformet på svensk av prosjektlederen for prosjektet som også var kurator ved museet.

Utstillingen har blitt brukt internasjonalt. Museum for Human Rights i Winnipeg, Canada lånte et knippe originale bilder fra utstillingen våren 2017, som tok for seg redningsaksjonene. Den kanadiske utstillingen «Human Rights through Time» presenterte 100 utvalgte øyeblikk i historien om menneskerettigheter gjennom tidene, inkludert De hvite bussene.

Etter lanseringen av den digitale utstillingen i januar 2016, ble etterspørselen svært stor. Opprinnelig var målet å lansere den innenfor region Skåne, men responsen ble over all forventning både nasjonalt og internasjonalt. Etter starten har nærmere 100 institusjoner lastet ned utstillingen som er tilgjengelig på Malmö Museers hjemmeside (Intervju med prosjektleder 15.06.18), og tilbudet er helt kostnadsfritt.

Også selve teknologien, den digitale løsningen har vært overførbart til andre prosjekter. Utstillingen «Skånska dinosaurier och andra jättegamla djur» finnes nå som digital tilgjengelig utstilling ved museet.

4.1.2 Vurderinger av relevans og mulig nytte for norske kommuner og fylkeskommuner

Relevans

I det foreslåtte «Rights and Values»-programmet for 2021-2027 er prioriteringene i Europe for Citizens videreført gjennom primært mål 1) fremme likestilling og like rettigheter; og 2) fremme innbyggernes engasjement og deltakelse i EUs demokratiske liv. I denne undersøkelsen har vi derfor ikke gått inn på det nye programmets målområde 3) om bekjempelse av vold.

Det pågående programmet Europe for Citizens har to delprogrammer: a) europeiske minner og b) demokratisk og offentlig deltakelse. Begge disse prioriteringen ser ut til å bli videreført under det nye Rights and Values-programmets mål 2). Europakommisjonen skriver i sitt forslag at mål 2) skal støtte aktiviteter som styrker forståelsen for EU, EUs historie, kulturarv og mangfold. Deltakelse og medvirkning i EUs demokratiske prosesser skal også prioriteres. Disse prioriteringene kan sees som dirkte videreføring av Europe for Citizens.

Eksempelprosjektene i denne undersøkelsen har handlet om å styrke frivillighet, bevisstgjøring om felles historie, og medvirkning i utformingen av egnet tjenestetilbud. Vi vet ikke hvor representative eksempelprosjektene er, men de har klar relevans for norske kommuner og fylkeskommuners rolle som samfunnsutviklere, i ungdomsarbeid, omsorgsarbeid og i sosialpolitikken. Norge er en del av Europa, den europeiske kulturarven, og deler de store erfaringene og opplevelsene fra verdenskrigene, Holocaust, og den kalde krigen. Ikke minst deler Norge de aktuelle utfordringene med resten av Europa knyttet til eldrebølge, migrasjon og solidaritet i et mangfoldig samfunn. Frivillighet og medvirkning i utformingen av tjenestetilbud dekker sentrale tjenesteområder i norske kommuner: omsorgstjenester for eldre og funksjonshemmede, integrering av flyktninger og styrking av frivillighetens betydning for tjenesteyting. På denne måten gir programmet relevante muligheter for utviklingsarbeid i lokalsamfunn.

Samtidig nevner ikke EØS-avtalens del IV samarbeid på områder som medvirkning og deltakelse i EUs demokratiske prosesser, identitetsbygging eller historie. EØS-avtalen er en avtale om

markedsadgang, men ikke en avtale som gir tilgang til EUs beslutningsprosesser eller det politiske prosjektet EU. Den mer politisk rettede siden ved Europe for Citizens-programmet som handler om å styrke oppslutningen om EU, fremme demokratisk deltakelse osv., kan derfor i en norsk sammenheng virke noe kontroversiell.

På den annen side er sosialpolitikk, utdanning, opplæring og ungdomsarbeid temaer som eksplisitt blir nevnt under EØS-avtalens del IV, som områder hvor avtalepartene skal styrke og utvikle samarbeidet. Dette er temaer som omfattes av Europe for Citizens. Det kan se ut som om disse temaene blir styrket i det nye Rights and Values-programmet, gjennom målområde 1) om likestilling og like rettigheter, samt målområdet 3) om bekjempelse av vold.

En tidligere undersøkelse om norsk kommunesektors bruk av og deltakelse i EU-programmer viste at de programmene som var mest brukt er de som er lett tilgjengelige for fylkeskommunene og kommunene (Interreg) og de individrettede skoleprogrammene Aktiv Ungdom og Livslang Læring (Schou og Indset 2015). Aktiv Ungdom og Livslang Læring utgjør Erasmus+ for nåværende programperiode. Et fortrinn som mange trakk fram ved Livslang Læring var at de var godt tilpasset det som er en kjerneoppgave for norske kommuner og fylkeskommuner, nemlig skole og læring. Undersøkelsen viste at både elever og lærere hadde utbytte av programmet. Også Aktiv Ungdom var mye brukt av kommunesektoren, nettopp fordi ungdomsarbeid er en sentral oppgave, og fordi midlene ble oppfattet å være godt tilgjengelige. Dette indikerer at høy relevans og lavterskel tilrettelegging er suksessfaktorer for kommunene når det gjelder deltakelse og bruk.

Nærmere om muligheter og eventuell nytte på kort og lang sikt

EUs midtveisevaluering fra perioden 2014-16 bygger på informasjon og datamateriale fra til sammen 1215 prosjekter samt et tilfeldig utvalg av 80 prosjektledere ble spurt om programmets nytte. 39 prosent av respondentene var fra offentlig sektor.

På spørsmål om effektene av deltagelse svarte hele 58 prosent at de etter å ha deltatt 'ønsker å bli mer involvert i samfunnet. Videre rapporterte 48 prosent at 'de har lært mer om Europa, dens

historie og kultur. 38 prosent oppga 'at de føler seg mer europeiske' og 28 prosent at de føler at de nå 'kan ha mer innflytelse på europeiske forhold' (Ibid s.42). Disse tallene indikerer at vi kan forvente at også det nye Rights and Values-programmet vil være opptatt av resultater innen individrettet læring, holdninger til solidaritet, medvirkning og demokratisk deltakelse I den grad det er ønskelig at norske innbyggere og lokalsamfunn skal ha tilgang til å jobbe individrettet med de felles utfordringer som Europa står overfor, kan det kommende Rights and Values-programmet være et egnet virkemiddel.

For de som hadde vært med i prosjektet under programområde Europeiske minner er den positive lærdommen noe mindre. Her rapporterte 42 prosent at de anser å dele felles verdier med andre europeere, 32 prosent rapporterte at de er mer oppmerksom på den felleseuropeiske historien og 26 prosent at de lærte ting om deres felles fortid. Også dette gir en indikasjon på at det er individers og individuelle gruppers holdninger, identiteter og læring som er viktige resultater.

Resultatene fra våre intervjuer trekker i samme retning. Selv om intervjuene ikke utgjør et representativt utvalg, er en gjennomgående tilbakemelding at prosjektene har gitt læringsutbytte på individnivå. I tillegg viser EUs egen midtveiseevaluering at deltagerne har hatt til dels stort utbytte av å være med i programmet. Det gjør at vi kan forvente at eksempelvis programområdet Europeiske minner kan bidra til å styrke nordmenns bevissthet om felleseuropeiske utfordringer og historiske hendelser. Det kan gjelde 2 verdenskrig, den kalde krigen, og NATO-samarbeidet. Men gitt det nye Rights- and Values programmets fokus på inkludering og anti-diskriminering på tvers av alder, kjønn, etnisitet og seksuell orientering kan vi forventet et ytterligere fokus på resultater i form av holdninger, læring og forståelse. Til forskjell fra skole-programmene kan vi forvente at aktivitetene, resultatene og målene i Rights and Values-programmet vil få et bredere og mer tverrsektorielt nedslagsfelt i kommunesektoren, eksempelvis helse og sosial, kultur, plan og bygg, og naturligvis også skole.

Måloppnåelsen til et EU-prosjekt kan både være kort- og langsiktig. At et prosjekt lykkes med å nå målsetningene i

prosjektet viser at prosjektet har høy effektivitet: dvs. at projektaktiviteten har bidratt til å nå målet med prosjektet.

Det å minnes Holocaust og møtes på tvers av Europas grenser har en umiddelbar effekt i den forstand aktiviteten der og da øker kunnskapen og bevisstheten om en felles Europeisk historie. Det samme skjer når man fokuserer på felles Europeiske utfordringer – for eksempel knyttet til aldring eller ungdomsledighet. Bærekraft refererer til graden av nytte for kommunen/fylkeskommunen etter at prosjektet er avsluttet. Hvilke varige spor på mellomlang eller lang sikt legges i igjen i forlengelsen av et EU prosjekt?

Siden vi i denne studien tar utgangspunkt i prosjekter som har vært gjennomført i nær fortid (2014-2016), har vi i liten grad undersøkt langsiktig bærekraft. Men sammenstiller vi tidligere forskning om hvordan offentlige organisasjoner fungerer og utvikler seg med datamaterialet i dette prosjektet, kan vi gjøre oss noen antakelser.

EUs eksterne midtveisevaluering konkluderer med at generelt sett bidrar de fleste prosjekter – som ofte finner sted i en ansikts-til-side-samhandling – til å skape minneverdige og varige effekter for deltakerne. Nyten er imidlertid ikke spesielt godt dokumentert, med unntak av der resultatene inkluderer mer fysiske tiltak. Et eksempel er utstillingen 'Velkommen til Sverige' i Malmø kommune. Både utstillingen som sådan og den digitalt tilgjengelige versjonen har fått mye oppmerksomhet etter prosjektperiodenes slutt. Prosjektet har bygget nettverk, kontakter og faglige fellesskap både nasjonalt og internasjonalt som har holdt seg over tid.

En utfordring som det rapporteres om i en majoritet av casene er at søknadsprosessen er tidkrevende og krever en viss kompetanse. I majoriteten av de omtalte prosjektene har derfor kommunen hatt ekstern hjelp for å prosessere søknaden.

4.2 EU-programmet LIFE

Om lag 60-80 prosent av medlemslandenes miljøpolitikk utformes og vedtas av EU. LIFE-programmet er EUs finansielle instrument for å fremme iverksettingen av EUs miljøpolitikk og miljølovgivning i medlemslandene, og har rullert siden 1992. For LIFE 2014-20 ble det lagt til to helt nye målområder, slik at det nåværende programmet har fire overordnede mål:

1. Bidra til utviklingen mot en ressurseffektiv lavkarbon og klimarobust økonomi, bedre kvaliteten på miljøet, og stoppe samt reversere tapet av biologisk mangfold.
2. Bedre utviklingen, implementeringen og iverksettingen av EUs miljø- og klimapolitikk, og være katalysator for integrering av miljø- og klimamål i andre politikkområder.
3. Støtte forvaltningen av miljø- og klimapolitikk på alle nivå (EU, nasjonalt, regionalt, lokalt), inkludert sivilsamfunnets, organisasjonenes og lokale aktørers medvirkning.
4. Støtte implementeringen av EUs 7. miljøhandlingsplan «Living well, within the limits of our planet».

Det er punktene 1) og 3) som er nye for LIFE 2014-2020, og markerer en styrket innsats for bekjempelse av klimaendringer, samt økt fokus på forvaltnings- og styringssystemenes rolle i arbeidet med å bedre miljøet. Sånn sett framstår LIFE med styrket relevans for offentlig forvaltning, og for en mer helhetlig og koordinert tilnærming til miljø- og klimautfordringene.

Til forskjell fra Europe for Citizens er LIFE et virkemiddel for å styrke iverksettingen av vedtatt EU-politikk og *–lovgivning* i medlemslandene. Over tid har EUs miljølovgivning utviklet seg til å bli svært omfattende. Det meste av dette regelverket er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Men det finnes noen unntak, blant annet EUs naturverndirektiver. Kjernen i EUs naturvernpolitikk har vært det såkalte fugledirektivet (2009/147/EC) og habitatdirektivet (1992/43/EC). Direktivene beskytter truede arter samt naturtyper, leve- og hekkeområder til disse artene. De omtales også som Natura 2000-direktivene og er EUs oppfølging av Bernkonvensjonen. Siden 1992 har om lag halvparten av finansieringen i LIFE gått til Natura 2000-prosjekter. Disse naturvernområdene utgjør i dag over 18 prosent av Europas landområder.

Natura 2000-direktivene er ikke tatt inn i EØS-avtalen fordi den som utgangspunkt ikke omfatter naturvern. Norge har imidlertid ratifisert Bernkonvensjonen og bestemmelsene er tatt inn i den norske Naturmangfoldloven. To andre sentrale EU-direktiver for miljøet som også berører naturforvaltning er tatt inn i EØS-avtalen. Det er rammedirektivet for vann (2000/60/EC) som

etablerer et rammeverk for en mer helhetlig forvaltning av vannmiljøet, og miljøansvarsdirektivet (2004/35/EF) som regulerer ansvaret for skader på miljøet med utgangspunkt i prinsippet om at forurenseren betaler. Begge disse direktivene berører naturforvaltning. Siden bestemmelsene i Bernkonvensjonen også er gjennomført i norsk rett, betyr dette at Norges miljøpolitikk ligger ganske nært opp til EUs.

LIFE 2014-2020 er organisert i to delprogram: LIFE Miljø og LIFE Klimatiltak (Climate Action). Innenfor begge delprogrammene kan aktører søke på støtte til en rekke ulike aktiviteter. De største prosjektypene er de såkalte *tradisjonelle prosjektene* og de *integrerte prosjektene*. De tradisjonelle prosjektene er innrettet mot å teste ny teknologi eller metodikk som ikke er forsøkt tidligere, ny beste praksis, eller mot å øke det offentlige bevissthet og kunnskapsbase. De integrerte prosjektene er en helt ny type prosjekter som skal bedre samhandlingen og samordningen mellom myndigheter, organisasjoner og berørte på tvers av institusjonelle grenser kan bedres, slik at miljø- og klimamål kan nås mer effektivt. 30 prosent av LIFE-budsjettet er satt av til integrerte prosjekter, også dette et uttrykk for at miljøforvaltning og –styring er sentralt i LIFE (Europakommisjonen 2017).

Delprogram LIFE Miljø

Delprogrammet skal prioritere prosjekter innenfor de tre områdene miljø- og ressurseffektivitet, natur og biologisk mangfold samt miljøstyring (governance) og informasjon. For å få støtte må prosjektsøknadene være innrettet mot et eller flere av prioriteringene i LIFE-reguleringens annek 3. Annek 3 presenterer ganske mange prioriteringer for disse temaene: Natur- og biomangfold, vann og marint miljø, avfallshåndtering, ressurseffektivisering inkludert jord, skog og en grønn, sirkulær økonomi, miljø og helse (herunder kjemikalier og støy), luftkvalitet og utslipp (inkludert bymiljøet), samt informasjon og styring (governance). De tematiske områdene med tilhørende mål blir nærmere spesifisert i de flerårige arbeidsprogrammene og utlysningene.

Delprogram LIFE Klimatiltak

Delprogrammet skal prioritere både forebygging (av miljøproblemer forårsaket) av klimaendringene, samt tiltak for å øke klimarobustheten (klimatilpasning). Delprogrammet retter seg ikke kun mot EUs klimalovgivning, men inkluderer klimapolitikk som ikke er rettslig bindende, som endringer i bruk av landområder, byplanlegging og klimatilpasning i byer.

Også dette delprogrammet støtter aktiviteter som av ulike typer: integrerte prosjekter, støtte til arbeidet med å forberede søknader til integrerte prosjekter, forberedende prosjekter som skal støtte særskilte behov i forbindelse med å nå klimamålene, energieffektiviseringsprosjekter og såkalte innkjøpsaktiviteter.

Hvem mottar støtte?

Midtveiseevalueringen av LIFE som ble foretatt for perioden 2014-2015 viser at fordelingen av midler ble noe ujevn geografisk. To land, Italia og Spania mottok mer enn en tredjedel av budsjettmidlene. Samtidig var det også disse to landene som fikk flest avslag på søknader, noe som betyr at Spania og Italia har stått for svært mange av søknadene til LIFE-programmet disse to årene.

Det er de tradisjonelle prosjektene som har generert desidert flest søknader. I programmets to første år (2014-2015) mottok offentlige myndigheter 32 prosent av finansieringen til LIFE-programmets såkalte tradisjonelle prosjekter. Med 'offentlige myndigheter' menes alle aktører fra offentlige institusjoner, fra forskningsinstitusjoner og universiteter, lokale og regionale myndigheter, og nasjonale myndigheter. Men offentlige myndigheter deltar også i stor utstrekning i de integrerte prosjektene, samt de andre prosjektypene.

I samme periode ble 15 såkalte integrerte prosjekter innvilget støtte. 7 av disse prosjektene omhandlet ulike aspekter ved iverksettingen av EU direktiver, henholdsvis rammedirektivet for vann, luftkvalitetsdirektivet og avfallsdirektivet. Dette er alle direktiver som er tatt inn i EØS-avtalen og som er gjennomført i norsk rett. 6 av de femten prosjektene var knyttet til habitatdirektivet. De to resterende prosjektene handlet om iverksetting av ulike klimahandlingsplaner (Europakommisjonen 2017).

Tabell 4.2: *Nøkkelopplysninger om programmet (kilde: Europakommisjonen 2017)*

Total budsjettstørrelse LIFE	3,4 mrd. €
Prosjektstørrelse	48 000 - 13,4 mill. €
Innvilgningsprosent	4-33%
Andel deltakere offentlige myndigheter	32%

Tabell 4.2 viser at størrelsen på LIFE-prosjektene varierer ganske mye, fra det minste på 48 000 € til det største prosjektet på 13,4 millioner €. Det minste var et såkalt 'teknisk assistanse-prosjekt', en prosjekttype som støtter selve søknadsarbeidet til de mer omfattende integrerte prosjektene, mens det største er integrert prosjekt, dvs. rettet mot å styrke samhandlingen og koordineringen mellom relevante aktører på tvers av myndighetsgrenser, sektor og forvaltningsnivå. Det innebærer at variasjonen i størrelsen på finansieringen gjenspeiler variasjonen i typer av prosjekter som LIFE støtter. Tabellen viser også at innvilgelsesprosenten varierer mye. Tallene nedenfor utdypet innvilgelsesprosenten for de såkalte 'tradisjonelle prosjektene' for årene 2014 og 2015.

Miljø- og ressurseffektivitet	4,24 %
Natur og biologisk mangfold	9,73 %
Miljøstyring og informasjon	4,89 %
Klimaforebygging	12,07 %
Klimatilpasning	33,28 %
Klimastyring og informasjon	11,93 %

4.2.1 Hvordan har programmet blitt brukt?

Tematisk har tildelingen av midler under delprogrammet miljø i størst grad gått til prosjekter om natur og biomangfold (38%) og prosjekter om ressurseffektivisering og iverksetting av EUs

sirkulære økonomi (23%). Under delprogrammet klima vektla utlysningene ikke-bindende prioriteringer som forvaltning av land, skogbruk, energi og industri, og prosjekter om klimatilpasning i byer og klimaplanlegging. Utlysningen for 2016 hadde klarere henvisninger til målene i Paris-avtalen og tilpasning til klimaendringer i urbane områder. Eksempler på prosjekter som har fått støtte er:

- Implementering av en luftkvalitetsplan for regionen Malpolska
- Klimaforebyggingsprosjekt om testing av tiltak for å motvirke karbonavtrykket av kjøttproduksjon i Frankrike, Irland, Italia og Spania
- Et governaceprosjekt som tester ut informasjons- og kunnskapsspredningstiltak for å fremme god medvirkning i utarbeidelsen av luftkvalitetsplaner (luftkvalitetsdirektivet)

Nedenfor gjengir vi noen eksempler og erfaringer fra LIFE-prosjekter med deltakelse fra danske og svenske kommuner.

Prosjekt IP Rich Waters, Västmanlän i Sverige

Utgangspunktet for prosjektet var den pågående implementeringen av EUs rammedirektiv for vann (2000/60/ec). Det generelle målet etter vanddirektivet er at alle vannforekomster skal ha god vanntilstand innen 2015. I Sverige er hovedarbeidet med direktivet delegert til fem utvalgte Länsstyrelser (tilsvarende Fylkesmannen), som koordinerer arbeidet med kartlegging, klassifisering og tiltaksanalyser innenfor fem respektive vannregioner. For flertallet av vannforekomstene i den svenske vannregionen Nord-Østersjøen (Norra Östersjön Vattendistrikt) var det satt unntak fra målet, og tidsfristen forlenget til 2021 eller 2027. Vannregionen har 1214 vannforekomster og rundt 80 prosent av dem er klassifisert med økologisk tilstand lavere enn god. Nesten 50 prosent av vannforekomstene var vurdert til ikke å nå god økologisk tilstand innen 2021.

Med dette som utgangspunkt oppstod ideen om å styrke arbeidet med iverksetting av tiltak. I Sverige finnes det såkalte vattenvårdsforbund, det vil si interkommunale samarbeid om miljøovervåkning. Det var lederen i et vattenvårdsforbund som hadde den oppfatning at det skjedde for lite, og som lanserte ideen

at man kunne utvide overvåkningsarbeidet til å omfatte tiltaksarbeid. Vattenvårdsförbundet/ Länsstyrelsen i Västmanlän initierte en LIFE-søknad med det overordnede målet å skjerpe implementeringen av Norra Östersjöns vannforvaltningsplan for 2016-2021, og da spesielt arbeidet med tiltak. Søknadsarbeidet startet i 2013. Hele 20 kommuner meldte sin interesse for å delta i prosjektet, ut i fra ulike behov.

Den første søknaden ble avslått av Europakommisjonen. En begrunnelse var at den ikke viste tydelig nok hvordan gjennomføringen skulle skje på nasjonalt nivå, til tross for at prosjektet handlet om det lokale tiltaksarbeidet. Dette sier litt om tilnærmingen i et såkalt integrert prosjekt. Integrerte prosjekter skal styrke samhandlingen og koordineringen mellom myndigheter og aktører på tvers av forvaltningsnivå og myndighetsgrenser, og slik befeste helhetsgrepet i forvaltningen når det gjelder håndteringen av et miljøproblem. Selv om Länsstyrelsen, kommunene og de andre aktørene fikk avslag første gang de søkte, fikk de også ganske tydelig tilbakemelding fra Europakommisjonen på hva som var bra med søknaden og hva som ikke var bra nok. Dermed var det lett å forstå hva som måtte forbedres, og partene ble enige om en ny søknadsrunde. Til sammen oppgir informanten at det ble brukt om lag 3 millioner svenske kroner i arbeidet med de to søknadene. Det blir understreket at hjelp fra det nasjonale kontaktpunktet for LIFE-programmet var veldig nyttig.

'Rich Waters' har to hovedstrategier. For det første skal prosjektet øke gjennomføringstakten av tiltak fra vannregionens tiltaksprogram. For det andre skal prosjektet sørge for kapasitetsbygging i forvaltningen gjennom strukturer for samhandling og koordinering, beste praksis og innovative framgangsmåter for kunnskapsdeling. Av aktiviteter fokuserer prosjektet spesielt på utforming av lokale vannplaner som skal være en konkretisering av det regionale forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet. Forventede resultater er å nå god status for 6 prosent av vannforekomstene som i dag er under risiko for ikke å nå målet, iverksette 24 av de totalt 76 tiltakene som er ført opp i tiltaksprogrammet, samt å foreslå 25 vannforvaltningsplaner på gårdsnivå. Et mer langsiktig resultat er å nå god vannstilstand for 45 prosent av vannforekomstene som en indirekte effekt av prosjektet.

En av kommunene som deltar i prosjektet forteller kommunen selv hadde innsett behovet for å prioritere vannspørsmål på en helt annen måte i kommunen enn tidligere, både på investeringssiden og i planleggingen. Det var behov for å integrere bruk og bevaring av vann i byplanleggingen. Kommunen gikk derfor inn i prosjektet for å utvikle en kommunal vannplan. Vannplanen skulle blant annet omfatte bruk av økosystembaserte vanntjenester som for eksempel funksjonelle kantsoner for å motvirke kraftig nedbør, oppsamlingsbasseng, og økosystembasert vannforsyning.

Gjennom prosjektet har deltakerkommunene hentet ut et supplement til egen ressursbruk i arbeidet med å forbedre miljøutfordringer i sin kommune. Det har medført en fortgang på å sette av midler i egen kommune til de tiltakene som uansett var ment å skulle gjennomføres, som f.eks vannpark. De har fått noe støtte til investeringer fra LIFE, slik at spleiselaget oppfattes å ha lettet prioriteringen av ressurser. Samtidig har prosjektet endret noen budsjettprioriteringer i kommune. Det er forventet at investeringene vil gi besparinger på lang sikt. Informanten oppgir også at det har hatt stor betydning å møte aktører på tvers av myndighetsgrenser for å optimalisere løsningene og skape forståelse for hverandres oppgaver og prioriteringer.

Prosjekt Usserød Å

'Usserød Å' (Stream of Usserød) er et Natura 2000-område og navnet på et prosjekt om klimatilpasning som var ledet av Fredensborg kommune i Danmark. Samarbeidspartnere var kommunene Hørsholm og Rudersdal, samt de tre respektive kommunenes vannforsyningsorganisasjoner. Prosjektet mottok i underkant av 1 mill. euro og pågikk i perioden 2012-2016.

Bakgrunnen for prosjektet var økende nedbør og episoder med ekstremnedbør, samt flom langs elven Usserød nord på Sjælland i Danmark. Sommeren 2010 ble mer enn 20 husholdninger utsatt for flom, noe som avdekket et stort behov for å styrke samarbeidet mellom de utsatte kommunene om klimatilpasning. Prosjektet fulgte to spor: et organisatorisk som skulle få på plass bedre samhandling på tvers av kommunegrenser, og et tiltaksorientert for bedre forebygging og håndtering av flomhendelser.

Informanten forteller at en grunn til at prosjektet fikk støtte fra LIFE-programmet var at søknaden hadde innovative ideer til en

tverrkommunal samarbeidsmodell med utgangspunkt i klimatilpasning i et oppstrøms-nedstrømsperspektiv. Modellen tar utgangspunkt i lederforankring, og milepeler som avklaring av gjensidige forventninger og forutsetninger på kommunalt ledernivå, avklaring av organisasjonsmodell, og høy grad av forpliktelse. Det er laget en håndbok om selve samarbeidet.

På tiltaksnivå ble det utviklet et felles overvåknings- og varslingsystem, et felles beredskapsprogram og beredskapssystem, færre hendelser rundt elven under episoder med ekstremregn, samt implementering av en felles verktøykasse for klimatilpasning.

Informanten forteller at det å forsøke å løse klimatilpasningsproblemene på tvers av kommunegrenser har vært svært viktig. Prosjektet ble avsluttet i 2016, men organisasjonen og prosessene som prosjektet fikk på plass er implementert og blitt en varig del av kommunenes og forsyningsvirksomhetenes drift. Informanten er sikker på at det etablerte samarbeidet kommer til å vare, blant annet fordi målesystemet er avhengig av det, og fordi det er politisk vedtatt. Det politiske vedtaket innebærer at det settes av ressurser til arbeidet og organisasjonen i budsjettet.

Noen viktige grep som er gjort for at organiseringen skal vare er den etablerte styringsgruppen som er enhetsledere fra administrasjonene. I tillegg har en administrativ stilling i sin stillingsinstruks å drifte arbeidet, holde kontakten med medarbeiderne i de tre kommunene og forsyningsvirksomhetene og tar tak i oppgaver i den daglige driften. Det ble for eksempel etablert et felles målesystem i de tre kommunene som justeres fortløpende slik at det blir mer presist og driftssikkert. Det er etablert alarmer og varslinger som skal fungere. Grenseverdier må fintilpasses og det må identifiseres hvor vannet kommer fra og hvordan det kan stoppes.

Et mål på sikt er å sikre renere vann, for elven mottar en del spillvann når det eksempelvis regner mye. Beredskapsplanen som ble laget skal også oppdateres, og det skal jobbes med forebyggende tiltak i elven. Informanten forteller:

«Om vi ikke hadde fått disse midlene fra EU hadde vi ikke kommet så langt som vi er i dag. Vi hadde nok gått i gang med et samarbeid, for det var det behov for, men vi hadde antakelig ikke

nådd tidsfristene vi satte i prosjektplanen. Dem måtte vi jo prioritere dem for ikke å risikere noe overfor EU».

Trolig hadde kommunene heller ikke etablert et så omfattende samarbeid som de har nå. Informanten mener at det som var viktig for å få det til den politiske backingen og den administrative ledelsens oppfølging. Den politiske støtten betyr at det ligger et press på organisasjonen til å komme med resultater og dels betyr det at man er sikrere på finansieringen.

Den store utfordringen har vært økonomi og økonomistyring, at man sitter i forskjellige organisasjoner og skal planlegge og gjennomføre noe sammen. Det har også vært en stor utfordring å styre et LIFE-prosjekt økonomisk, rapportere til EU, og sette av de nødvendige ressurser til et krevende prosjekt.

Prosjekt Triple Lakes

Prosjektet pågår i perioden 2016-2019 og er et samarbeid om friskere vann i Locknesjön, Näkten og Revunssjön i Jämtlands län i Sverige. Det ledes av Länsstyrelsen i Jämtlands län (Fylkesmannen), med deltakelse fra de tre kommunene Berg, Bräcke og Östersund, samt fiskeforeninger i disse kommunene, det nasjonale Naturvårdsverket Skogsstyrelsen, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Jämtkraft og et par andre organisasjoner. Triple Lakes er et integrert prosjekt som har som mål å oppnå bedre samhandling og koordinering i miljøforvaltningen. Alle de tre sjøene er såkalte Natura 2000-områder, altså områder som er vernet for sin høye naturverdi. De er typiske eksempler på Jämtlands natur, som er kjennetegnet av kalde, klare og næringsfattige vann med kalkrik berggrunn. Sjøene brukes også som drikkevann. Over tid har imidlertid miljøet i og rundt sjøene blitt påvirket av menneskelig aktivitet som tømmerfløting og småkraftverk (som innebar oppdemninger og fysiske forandringer), samt avrenning fra landbruket. Til sammen har denne bruken endret habitatvilkårene for fisk og andre arter radikalt, med blant annet delvis utrydding av fiskebestander. Klimaendringene har bidratt til å gjøre sjøene mer sårbare.

I prosjektet får deltakerkommunene støtte til å restaurere spredte avløp. Det er også en viktig aktivitet at de ulike aktørene skal møtes for å diskutere hvilke tiltak som er de beste hvor, og hvordan felles løsningene kan optimaliseres. Informanten opplever

denne delen av prosjektet som viktig, nettopp fordi miljøforvaltningen er veldig spesialisert og samtidig fragmentert. Prosjektet setter av tid og ressurser til at de ulike aktørene kan møtes og diskutere miljøproblemer og -løsninger mer forutsetningsløst, i stedet for å sende oppstykkede bestillinger og pålegg. Eksempelvis utfører svenske kommuner tilsyn med landbruket, noe som kan bli en spent relasjon. Her er prosjektet ment å bidra med en merverdi utover den konkrete arbeidsoppgaven ved å skape en plattform for bedre dialog og samarbeid. Resultatene fra Triple Lakes dreier seg dermed både om konkrete tiltak og bedre miljøstyring. De konkrete tiltakene er fysisk restaurering av vassdragene etter fløting og vannkraft, åpne vandringsveier for fisk og omlegging av avløp. Tiltakene i miljøforvaltningen er rettet mot å etablere nye kontaktflater og møtearenaer mellom aktører på tvers av institusjoner, og på den måten øke kunnskapen. Informanten mener resultatene så langt er merkbare i form av konkrete miljøforbedringer og bedre samarbeid.

Informanten legger ikke skjul på at denne type integrerte prosjekter er krevende å jobbe med, noe som kan være vanskelig for mindre kommuner. Samtidig er prosjektet et godt eksempel på hvordan de små kommunene kan lene seg på drahjelp fra eksempelvis Länsstyrelsen (fylkesmannen), som i Sverige har en type kapasitet som er bedre tilrettelagt for prosjektarbeid.

Prosjekt Climate Living in Cities Concept

Prosjektet var ledet av Malmö kommune med deltakelse fra tre borettslag i kommunen, i perioden 2010-2014. Målet for prosjektet var å redusere utslippet av klimagasser ved å iverksette målrettede beboertiltak i tre utvalgte borettslag. Beboerne skulle redusere sitt karbon-avtrykk innenfor områdene bolig, transport, mat og forbrukervarer med 50 prosent, og på denne måten bidra til EUs egne mål om å bekjempe klimaendringer.

Prosjektaktivitetene var rettet både mot både tekniske tiltak og atferd, og inkluderte reduksjon av energiforbruk til oppvarming og vannforbruk, overgang til fornybar energi, redusert biltransport, og gjennom dette vise den sentrale rollen lokale aktører kan ha i å bidra til bekjempelsen av klimaendringer. Boligbygninger ble renoveret for å oppnå energisparing (ventilasjon, fornybar oppvarming og måling av vannforbruk), og ordninger med

elektriske sykler ble testet ut. Det ble også gjennomført bevisstgjørings- og kompetansetiltak overfor beboerne. Et tiltak i så måte var å engasjere 'klimatrenerne', en veilederfunksjon overfor beboerne. Prosjektet oppnådde utslippsreduksjon tilsvarende 38 prosent, altså noe lavere resultat enn forventet.

En erfaring fra prosjektet for kommunens del var at det var utfordrende i et EU-prosjekt som krever høy innsats og mye tid, å samarbeide med aktører som ikke deltar i kraft av en stilling, men på fritiden. I ettertid har kommunen derfor vært mye mer opptatt av å definere de ulike rollene og gjensidige forventninger til eventuelle samarbeidspartnere på forhånd. Informanten påpeker at en fordel med LIFE at det ikke har samme omfattende krav til at partnerskapet skal bestå av aktører fra flere europeiske land. LIFE åpner for mer lokale, regionale og/eller nasjonale partnerskap, noe som oppleves som hensiktsmessig. Flere av informantene, ikke bare Climate Living in Cities Concept, oppgir dessuten at LIFE gir noe, men kun begrenset støtte til investeringer. Kommunene må derfor bidra med en vesentlig andel selv. Det totale prosjektbudsjettet var på ca. 4.4 mill. €, hvorav EUs bidrag var på ca. 1.4 mill. €. Dette er forhold som er viktig å være klar over i forkant.

4.2.2 Vurderinger av relevans og mulig nytte for norske kommuner og fylkeskommuner

Relevans

LIFE-programmet er ikke er ment å *løse* miljø- og klimaproblemene, men bedre implementeringen og integreringen av EUs miljø og klimamål, - politikk og lovgivning, i medlemslandene og i andre politikkområder. Programmet skal også bedre styringen og samordningen i forvaltningen og mellom forvaltningen og private aktører. Det enkelte prosjekt skal ha en tydelig forbindelse til EUs prioriteringer innen ressurseffektivisering, biologisk mangfold, klimatilpasning og – forebygging.

Tematisk har programmet derfor høy relevans for kommunale og fylkeskommunale ansvarsoppgaver innenfor samfunns- og arealplanleggingen, regional planlegging, samferdsel, vannforvaltning (herunder vannforsyning og avløp og

renseanlegg), lokal forurensning og avfallshåndtering. I planlegging etter plan- og bygningsloven og ved enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven skal norske kommuner og fylkeskommuner stimulere og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging. Gjennom statlige planretningslinjer pålegger regjeringen kommunesektoren å legge reduksjon av klimagassutslipp samt økt miljøvennlig energiomlegging til grunn i sin planlegging og øvrige myndighets- og virksomhetsutøvelse. Det er derfor ingen tvil om den tematiske overlappen mellom LIFE og kommunale oppgaver og ansvar. Som vist i kapittel to utgjør plan- og byggesaker det vanligste enkeltsaksfeltet på kommunestyremøtene. Svært ofte berøres planlegging av miljørelatert regelverk fra EU, og i noen grad miljøpolitikk. I tillegg utgjør miljø-, vann og avløpsaker et felt som i stor grad berøres både politisk og rettslig av EU.

En utfordring er samtidig at LIFE omfatter EU-politikk og – lovgivning som ikke er EØS-relevant, noe som kan påvirke utbytte og resultater for norske aktører. Eksempelvis er naturvern ikke en del av EØS-avtalen, herunder fugledirektivet og habitatdirektivet (Natura 2000-direktivene). Natura 2000-områdene utgjør europeiske nettverk av beskyttede områder av særlig biologisk verdi, og er en viktig prioritering i LIFE Nature. Antakelig vil det påvirke norske aktørers muligheter til å svare på utlysninger, der utlysningene handler om Natura 2000. Om lag en tredel av prosjektene som har fått støtte fra LIFE tar utgangspunkt i Natura 2000-områdene. Det kan også påvirke norske kommuner og fylkeskommuners mulighet til å vise til synergier mellom ulike mål og politikkområder i en potensiell LIFE-søknad, i den grad det styrker søknadene å vise hvordan prosjektet svarer på flere av LIFE-programmets mål og prioriteringer. Et eksempel på dette er prosjektet Triple Lakes. Det er et integrert prosjekt basert i Jämtlands Natura 2000-sjøer med omland, men går også hånd-i-hånd med EUs rammedirektiv for vann, noe som antakelig har styrket søknadens relevans.

Selv om Bernkonvensjonens bestemmelser er gjennomført i den norske Naturmangfoldloven og Norge har vektlagt å legge seg tett opp til EUs gjennomføring av regelverket, er det likevel ulikheter i norsk og EUs naturvernpolitikk og vernelovgivning. Dette gjør at LIFE-programmets relevans kan framstå som svært tosidig for Norges del: Sammenliknet med andre EU-programmer som Norge

har knyttet seg til er LIFE særdeles nært knyttet opp til implementeringen av EU-politikk og -regelverk, et regelverk som har blitt helt sentralt i EUs arbeid for en bærekraftig vekst og utvikling. Samtidig er deler av regelverket avskåret fra EØS-avtalen, noe som kan begrense mulighetene for utbytte og resultater.

Dette prosjektet har ikke undersøkt om det vil være mulig å få en norsk tilpasningstekst om Norge skulle slutte seg til LIFE 2021-2027. Vi har heller ikke undersøkt om en mulig løsning kan være at EFTA/EØS-landene får en redusert kontingent. Men Norge deltar for eksempel ikke i hele EUs program for sysselsetting og sosial innovasjon (EaSI), kun i Progress-delen og Eures-delen av programmet. Det kan være grunn til å undersøke om det er mulig med liknende løsninger for LIFE. Det er et paradoks at norske aktører ikke kan dra nytte av en finansieringsmekanisme som har blitt et så sentralt virkemiddel for implementering av politikk og regelverk som norske kommuner og fylkeskommuner er satt til å praktisere.

Sett i et tidsperspektiv har likevel LIFE styrket relevans for norsk kommunesektor. LIFE 2014-2020 rommer et eget klimaprogram og såkalte integrerte prosjekter, noe som øker aktualiteten for norske kommuner og fylkeskommuner.

Nærmere om muligheter, nytte og eventuelle resultater

Europakommisjonens eksterne midtveisevaluering fra 2017 fremhever mer effektiv kunnskapsdeling som et viktig resultat. LIFE har støttet partnerskap og samarbeid det ellers hadde vært vanskelig å utvikle, og som har vært nyttige for å utveksle kunnskap på tvers av grenser, og for å optimalisere løsninger på implementeringen av EUs politikk. Eksempelprosjektene og intervjuene som er gjennomført i denne undersøkelsen bekrefter dette. De fleste aktørene fremhever økt kunnskap, økt kunnskapsdeling og bedre løsninger som et viktig utbytte.

LIFE-programmets nye innretning som støtter såkalte integrerte prosjekter understreker programmets fokus på behovet for å bedre miljøstyringen, koordineringen og samhandlingen mellom involverte aktører. De integrerte prosjektene gir anledning til en type utviklingsarbeid vi ikke kan se at det finnes tilsvarende støtteordninger til, f.eks i Klima- og miljødepartementets egen

tilskuddsordning. Departementet gir tilskudd til en rekke ulike natur-, miljø- og klimaformål, herunder både konkrete vannmiljøtiltak og generell vannforvaltning (i vannområdene, vannregionene, til utredninger og tjenestekjøp og til informasjon). Likevel er ikke disse tilskuddene tydelig rettet mot å styrke samhandlingen mellom ulike aktører i miljø- og klimaforvaltningen på tvers av forvaltningsnivå og institusjoner. Norske tilskuddsordninger har ikke samme oppmerksomhet rettet mot å integrere miljø- og klimahensynet i hele forvaltningen. Flere av informantene i denne undersøkelsen trekker fram styrket samarbeid og koordinering som et betydningsfullt resultat, og at LIFE har fungert som en viktig katalysator for dette. Informantene viser til at det er krevende arbeid, men ikke desto mindre viktig. De integrerte prosjektene ser ut til å ha fått god mottakelse, og vil bli videreført i neste programperiode.

Et beslektet resultat er en bedret fordeling av miljø- og klimaansvaret. Virkemiddel- og byrdefordeling kan være ujevnt distribuert i naturressursforvaltning, og prosjektene har bidratt til ny teknologi og innovative løsninger. Det vises også til at håndteringen av transnasjonale miljøproblemer er styrket, noe som ikke kan håndteres tilstrekkelig av medlemsstatene alene.

Et par av eksempelprosjektene i denne rapporten bygger på samarbeid mellom länsstyrelsen og kommuner i Sverige. En sentral oppgave også for Fylkesmannen i Norge er å følge opp og veilede kommunene i deres oppgaveutføring på miljøvernområdet. Tilsvarende prosjektsamarbeid kan derfor tenktes også i Norge, enten mellom fylkeskommune og kommuner, mellom Fylkesmann og kommuner, eller alle tre.

Informantene understreker også at det er mye jobb med å søke på midlene, og mye administrasjon knyttet til å drive prosjektene. Det forutsetter en forsterket administrativ innsats. En informant påpekte at: «Det tar aldri slutt på administrasjonen i et EU-prosjekt. Alt må dokumenteres til den minste detalj og det gjør det veldig krevende å få ut disse pengene fra EU» (Intervju Rich Waters). Å ha en egen heltids stilling til bare å administrere et prosjekt bli sett på som en nødvendighet. Det kan være vanskelig å være én kommune som skal søke om LIFE-midler. Samtidig fremhever informantene at LIFE ikke setter de samme kravene til

internasjonale partnerskap som mange andre EU-program gjør, men at partnerskapene godt kan være regionale eller nasjonale.

Intervjumaterialet gir også eksempler på at prosjektene har hatt betydning for prioriteringen av tiltak og ressurser. En gjennomgående tilbakemelding er at prosjektarbeidet og støttemidlene nettopp har fungert som katalysator for tiltak som 'måtte gjøres', men som antakelig hadde fått en mindre eller saktere prioritering om det ikke hadde blitt et LIFE-prosjekt. Dette er sammenfallende med Europakommisjonens eksterne midtveisevaluering (2017), som fremhever at en nytteverdi er økt konsistens i EU-aktiviteter og –tiltak. LIFE bidrar til en mer omforent implementering av EUs miljø- og klimapolitikk. Ikke minst er LIFE katalysator for investeringer og tiltaksgjennomføring i klima- og miljøarbeidet. Programmet har bidratt til å utvikle nye framgangsmåter og metoder som hjelper med å nå målene.

5 Oppsummering

Siktemålet med denne undersøkelsen har vært å bidra med oppdatert kunnskap om hvordan norsk kommunesektor kommer i berøring med EU og EØS. De mange forbindelsespunktene som er funnet i denne undersøkelsen viser at berøringen både setter rammer for utøvelsen av kommunesektorens oppgaver og virksomhet, og gir muligheter til utviklingsarbeid.

I 2007 utlyste KS et forskningsprosjekt som skulle utrede og samle dokumentasjon av konsekvensene av EØS-avtalen som rammeverk og mulighet, for norske kommuner og fylkeskommuner. En mindre del av prosjektet gikk ut på å kartlegge hvordan og i hvilken utstrekning dagsordenlistene fra et utvalg kommunestyre- og fylkestingmøter var potensielt berørt av EU-politikk og –regelverk. Kartleggingen den gang kom fram til at omtrent 73 prosent av sakene var berørt (Indset og Hovik 2008). Kartleggingen som her er utført finner at 48-49 prosent av sakene som ble behandlet på de utvalgte kommunestyre- og fylkestingmøtene i 2017 kommer i berøring med EU/EØS, enten rettslig, politisk eller begge deler. Differansen fra 2008 til 2017 gir ikke grunnlag for å si at kommunene berøres i mindre grad nå enn tidligere. Kartleggingen i 2008 ble gjort med noe annerledes metodikk og avgrensning, hvor blant annet begrepet 'berøring' ble operasjonalisert som 'potensiell berøring'. Anatakelig forklarer denne forskjellen i avgrensning det meste av differansen. Med denne oppdaterte kartleggingen gir de to undersøkelsene grunnlag for å si at norske kommuner og fylkeskommuner har en betydelig berøringsflate til EU og EØS, i sin saksbehandling på politisk nivå. Denne kunnskapen, både *omfanget* av berøring samt *hvordan* kommunesektoren berøres, er viktig for å kunne kanalisere og målrette det (interesse)politiske arbeidet for hensiktsmessige rammebetingelser.

For *kommunene* viser kartleggingen at de berøres i størst grad rettslig i sin økonomiforvaltning som innkjøpere, og ved å yte økonomisk støtte til aktiviteter og tiltak. Offentlige innkjøp og offentlig støtte utgjorde henholdsvis 14 og 20 prosent av de rettslig berørte sakene. 28 prosent av de rettslig berørte kommunestyresakene gjelder kommunens rolle som planleggingsmyndighet. Plansakene berøres først og fremst av EUs to direktiver for konsekvensutredning, dvs. regler for når og hvordan planprosjekter med vesentlige virkninger for miljøet skal undergis nærmere konsekvensutredning. Men også andre typer direktiver setter rammer for kommunal planlegging, eksempelvis luftkvalitetsdirektivet, støydirektivet og EUs rammedirektiv for vann. Også for fylkeskommunene er offentlige innkjøp et saksfelt som forklarer rettslig berøring. Den største enkeltsakstypen er imidlertid samferdsel som utgjør 32 prosent av agendapunktene som er rettslig berørt.

At innkjøp og planlegging er saksfelt som i stor grad berøres av EU-regler viser at EU ikke bare regulerer *innholdet* i politikken og i (fylkes)kommunal virksomhet. Direktivene det er snakk om her legger føringer på framgangsmåter og forvaltningspraksis på disse nivåene. I tillegg finnes det regelverk som legger rammer for hvordan virksomhet kan utøves når kommunesektoren velger å skille ut oppgaver, eksempelvis gjennom IKS eller kommunale foretak. Så selv om det er medlemslandene og norske (fylkes)kommuner som i utgangspunktet selv bestemmer over intern organisering, rommer EUs regelverk i økende grad krav til *hvordan* medlemslandene skal iverksette politikken.

Andelen saker hvor det er funnet politiske berøringspunkter ligger på 10-11 prosent for kommunene og 23 prosent for fylkeskommunene. De politiske berøringspunktene reflekterer at kommunesektoren også ser hen til det som skjer i EU i utformingen av egen politikk, og setter arbeidet med egne politiske saker inn i en større grenseoverskridende, europeisk eller internasjonal sammenheng. Det kan eksempelvis gjelde både de rent miljø- og klimapolitiske sakene, og plan og byggesakene i forbindelse med satsing på nullvekst i persontrafikken i byene, planlegging for nullutslippssamfunnet, eller utarbeide regional forskningsstrategi.

I kartleggingen er det registrert få saker som gjelder kommunenes/fylkeskommunes deltakelse i EU-prosjekter. Det er overraskende, sett på bakgrunn av en studie fra 2015 om nettopp kommunesektorens medvirkning i og nytte av EU-programmer (Schou og Indset 2015). 2015-Studien viste at omtrent 260 norske kommuner deltok i Interreg samt EU-programmer under EØS-avtalen i perioden 2007-2013. Interreg var det programmet med høyest deltakelse blant kommunene, med EUs skole- og læringsprogrammer som nummer to og tre. I perioden 2007-2013 het disse programmene Livslang Læring og Aktiv Ungdom, og er for innværende programperiode (2014-2020) videreført i det felles programmet Erasmus+. Videre dokumenterte rapporten at omtrent seks prosent av norske kommuner hadde deltatt i *fem eller flere* prosjekter med finansiering fra EU-programmer (Interreg ekskludert). Større kommuner hadde en høyere tilbøyelighet til å delta i prosjekter støttet av EUs programmer enn småkommuner, en korrelasjon som var signifikant og monotont stigende (Schou og Indset 2015). Dette indikerer at kommuneadministrasjonens politiske arbeid med EU/EØS er bredere enn det som fremkommer gjennom den såkalte 'dagsordenmetoden' med kartlegging av kommunestyre- og fylkestingsaker.

Drar man linjene fra tidligere studier til den nåværende undersøkelsen kan det se ut som det tegner seg et forsiktig mønster i at EU/EØS i større grad utgjør et mulighetsrom for de større kommunene enn de mindre. I nåværende undersøkelse er ikke deltakelsen i prosjekter kartlagt. Men kartleggingen skiller mellom politisk og rettslig berøring, og viser at de store kommunene i noe berøres noe mer politisk av EU/EØS. En forklaring på dette kan være at de i større grad viser til EU-politikk og ser hen til utvikling i Europa i arbeidet med å forankre egne saker.

Nærmere om EU-programmene LIFE og Europe for Citizens

Undersøkelsen har også vurdert mulig nytte for norske kommuner og fylkeskommuner av deltakelse i EU-programmene LIFE og Europe for Citizens. Dette er programmer som Norge ikke har sluttet seg til, til tross for at EØS-avtalen gir adgang til å delta i EUs programmer.

Europe for Citizens er EUs program for å engasjere EUs innbyggere i det europeiske prosjektet og stimulere til større interesse i og identifisering med EU, den felles europeiske historien og organisasjonens opprinnelige begrunnelse. Det er et nytt program som for 2014-2020 er inne i sin andre programperiode. For neste programperiode (2021-2027) har Europakommisjonen foreslått å legge Europe for Citizens inn i et nytt program som skal hete «Rights and Values», med to foreslåtte delprogram: et delprogram for rettferdighet (justice) og et delprogram for rettigheter og verdier. Temaene og målsettingene ved Europe for Citizens ser ut til å bli videreført i dette programmet.

Resultatene fra eksempelintervjuene og Europakommisjonens eksterne midtveisevaluering av programmet trekker i samme retning. Selv om intervjuene ikke utgjør et representativt utvalg, er en gjennomgående tilbakemelding at prosjektene har gitt læringsutbytte på individnivå. EUs egen midtveisevaluering viser også dette. Både det nåværende Europe for Citizens, og det foreslåtte Rights- and Values-programmet er opptatt av resultater i form av holdninger, læring, solidaritet, inkludering og anti-diskriminering på tvers av alder, kjønn, etnisitet og seksuell orientering. Til forskjell fra skole-programmene kan vi forvente at aktivitetene, resultatene og målene i Rights and Values-programmet vil få et bredere og mer tverrsektorielt nedslagsfelt i kommunesektoren, slik at aktører innen både helse og sosial, kultur, plan og bygg, og naturligvis også skole kan søke om midler og støtte.

Samtidig nevner ikke EØS-avtalens del IV samarbeid på områder som medvirkning og deltakelse i EUs demokratiske prosesser, identitetsbygging eller historie. EØS-avtalen er en avtale om markedsadgang, men ikke en avtale som gir tilgang til EUs beslutningsprosesser eller det politiske prosjektet EU. Den mer politisk rettede siden ved Europe for Citizens-programmet som handler om å styrke oppslutningen om EU, fremme demokratisk deltakelse osv., kan derfor i en norsk sammenheng virke noe kontroversiell.

På den annen side er sosialpolitikk, utdanning, opplæring og ungdomsarbeid temaer som eksplisitt blir nevnt under EØS-avtalens del IV, som områder hvor avtalepartene skal styrke og

utvikle samarbeidet. Dette er temaer som omfattes av Europe for Citizens. Det kan se ut som om disse temaene blir styrket i det nye Rights and Values-programmet, gjennom målområde 1) om likestilling og like rettigheter, samt målområdet 3) om bekjempelse av vold.

Miljøet nevnes i EØS-avtalens artikkel 78 som et av de områdene hvor det skal tilstrebes nærmere samarbeid. Her er LIFE-programmet EUs finansielle instrument for å fremme iverksettingen av EUs miljøpolitikk og miljølovgivning i medlemslandene, og har rullert siden 1992. I et tidsperspektiv har dessuten LIFE styrket sin relevans overfor kommunesektoren, gjennom sitt økte fokus på klimaendringer, forvaltning og styring og de integrerte prosjektene.

Gjennomgangen av EUs midtveisevaluering samt intervjuer i noen svenske og danske eksempelkommuner som har deltatt i LIFE-prosjekter, viser at prosjektarbeidet fungerer som katalysator for tiltak som kommunene «måtte gjøre uansett», men som antakelig hadde fått en mindre eller saktere prioritering om det ikke hadde blitt et LIFE-prosjekt. LIFE er sånn sett katalysator for investeringer og tiltaksgjennomføring i klima- og miljøarbeidet. Et viktig resultat som blir fremhevet i intervjuene er at LIFE-prosjektene bidrar til styrket samhandling og koordinering på tvers av myndighetsgrenser og forvaltningsnivå i miljøforvaltningen. Informantene viser til å ha utviklet samarbeid og kontaktflater som ellers er vanskelig å få til i en normal og hektisk hverdag.

En utfordring ved Life er at en vesentlig del av midlene kanaliseres til Natura 2000-arbeidet som Norge ikke er en del av. Gitt den høye relevansen for de øvrige temaene og målene, LIFE-programmets generelle utvikling over tid, samt at det kan utgjøre en reelt supplement til det nasjonale virkemiddelapparatet, bør det undersøkes om det kan finnes kompensasjonsløsninger for at Natura 2000-direktivene ikke er en del av EØS.

Litteratur

Baldersheim, H., L. Rose & S. Sandberg (2017), «Local and Regional Government in the Nordic Countries: Co-operative Decentralization» I Oddbjørn P. Knutsen (ed.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?* Oslo: Fagbokforlaget

Baldersheim, H. L. Rose (2016): «Territorielle styringsstrukturer og -reformer i europeisk perspektiv», i J.E Klausen, J. Askim & S.I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget.

Europakommisjonen (2018): «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Rights and Values programme», COM (2018) 383 final

Europakommisjonen (2018): «Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the mid-term evaluation of the implementation of the Europe for Citizens programme 2014-2020», SWD (2018) 86 final

Europakommisjonen (2017): «Commission staff working document mid-term evaluation. Accompanying the document Report on the Mid-term Evaluation of the programme for Environment and Climate Action (LIFE)», SWD (2017) 355 final

Heidbreder, E. (2015) «Horizontal capacity pooling: direct, decentralized, joint policy execution», i Bauer, M. & J.

Trondal (2015) The Palgrave handbook of the European administrative system

Indset, M. & S. Hovik (2008): «Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen», NIBR-rapport 2008:12

Indset, M. (2017): “The Changing Organization of Multilevel Water Management in the European Union. Going with the Flow?” I International Journal of Public Administration, Vol. 41:7

KL (2014): «EU’s påvirkning af de danske kommuner. KL har undersøgt EUs påvirkning af de danske kommuner», Kommunernes Landsforening, www.kl.dk/eu

Klima- og Miljødepartementet (2018): «Tilskotsordninger for 2018», Rundskriv 07.11.2017

LOV (2016): Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

Schou, A. & M. Indset (2015): «EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren», NIBR-rapport 2015:19

SKL (2018): «EU i lokalpolitiken», rapport fra Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm 2018

Utenriksdepartementet (2012): «Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU», NOU 2012:2

Heidbreder, E. (2015) “Horizontal capacity pooling: direct, decentralized, joint policy execution”, i Bauer, M. & J. Trondal (2015) The Palgrave handbook of the European administrative system