

Utfordrer EØS lokaldemokratiet?

*Av Jan Erik Grindheim,
statsviter i Civita og førsteamanuensis ved Universitetet i Sørøst-Norge*

Sammendrag

Gjennom EØS-avtalen har EUs politikk for det indre marked gjennom 25 år påvirket norsk innenrikspolitikk, og med det også norsk kommunepolitikk. Målet med EØS-avtalen er å sikre norske bedrifter, offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner adgang til EUs indre marked på like vilkår med lignende aktører i de øvrige 30 EØS-landene. Men den gir ingen adgang til å delta i EUs politiske beslutningsprosesser, eller det politiske prosjektet EU etterhvert er blitt. Dette har skapt en demokratisk utfordring for kommunesektoren, særlig fordi deltagelse i EU-programmer i økende grad er blitt et virkemiddel i realiseringen av kommunale behov og målsetninger i Norge. Denne utfordringen kan bare møtes med en ny debatt om mulige alternativer til EØS-avtalen. I en slik debatt må ikke minst det lokale selvstyret i Norge diskuteres i lys av hvor tett integrert norske kommuner og fylkeskommuner er i EUs politiske utvikling uten at norske velgere har noen innflytelse på denne utviklingen. Da gjenstår bare to alternative løsninger: enten at EØS-avtalen sies opp eller at Norge søker medlemskap i EU.

Introduksjon

I år er det 25 år siden EØS-avtalen ble inngått. EØS er forkortelsen for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, som består av EUs 28 medlemsstater og de tre såkalte EØS-statene Island, Liechtenstein og Norge. Målet med EØS-avtalen er å integrere Norge i EUs indre marked med 500 millioner innbyggere. Dette skjer gjennom det som i EU kalles for de fire friheter, det vil si prinsippet om at personer, varer, tjenester og kapital skal kunne bevege seg fritt over grensene til de 31 landene dette økonomiske samarbeidsområdet omfatter.

For å sikre de fire frihetene har medlemsstatene i EU og de tre EØS-statene blitt enige om en rekke felles lover og regler som skal praktiseres likt i alle de 31 landene. Dette kalles EØS-avtalens prinsipp om ensartethet. Dessuten skal nye lover og regler, oppdateringer og endringer knyttet til det indre markedet som vedtas i EU, følges opp og gjøres gjeldende i de tre EØS-statene gjennom en parallell rettsutvikling. Dette gjør EØS til en såkalt dynamisk avtale.¹

Prinsippene om ensartethet og dynamisk tilpasning av norsk lovgivning til lovgivningen i EUs indre marked har ikke bare stor betydning for oss som innbyggere og for norske bedrifter og arbeidsplasser, men også norske kommuner og fylkeskommuner. I en rapport forskningsstiftelsen NIBR laget for Kommunesektorens organisasjon KS i 2018, er konklusjonen at halvparten av de sakene norske kommunestyre og fylkesting behandler til daglig berøres av EU-lovgivning gjennom EØS-avtalen. Som administrerende direktør i KS Lasse Hansen sier, er EU «lovgiver for Norge på en rekke områder», og «EØS-politikk betinger rammevilkårene for og saksfeltet i det norske lokaldemokratiet.»²

I dette notatet skal vi først se nærmere på hvordan EØS-avtalen griper inn i det kommunale selvstyret i Norge, deretter hva denne avtalen betyr for den daglige driften av norske kommuner og fylkeskommuner, før jeg til slutt diskuterer hvilke muligheter og utfordringer EØS-avtalen gir lokale og regionale politikere og administrativt ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner.

EØS er en helt spesiell internasjonal avtale

EØS-avtalen handler ikke om utenrikspolitikk, men om en koordinering og harmonisering av avtalepartners innenrikspolitikk. Derfor er den også rettslig og politisk av en helt annen betydning for norske kommuner og fylkeskommuner enn andre internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til. EØS-avtalen er basert på det vi kan kalle et funksjonelt samarbeid på tvers av territoriale grenser. Det vil si at den innenfor forskjellige samfunnssektorer griper langt sterkere inn i de enkelte landenes rettslige og politiske suverenitet på sentralt, regionalt og lokalt nivå enn andre internasjonale avtaler gjør. Som Åse Erdal, leder ved KS sitt Brusselkontor, sa i 2003 – 10 år etter at EØS-avtalen ble inngått:

For kommunene innebærer EØS-avtalen forpliktelser og muligheter, både som arbeidsgiver, tjenesteyter, eier, samfunnsbygger, tilsynsmyndighet og innkjøper. Den gjør Brussel til det fjerde forvaltningsnivå i Norge, i tillegg til det kommunale, fylkeskommunale og nasjonale.³

Målet med EØS-avtalen er å skape et felles marked på tvers av de samarbeidende statenes særinteresser og suverenitet, hvor også såkalte subnasjonale enheter som kommuner og fylkeskommuner fritt skal kunne opptre som selvstendige aktører på tvers av landegrensene. Derfor er heller ikke EØS-avtalen en internasjonal avtale bare mellom to eller flere stater, slik tradisjonelle handelsavtaler er, men en avtale mellom EU, eller rettere sagt forløperen til EU, Det europeiske fellesskap (EF), de 28 medlemsstatene i dagens EU og tre av fire medlemsstater i Det europeiske frihandelsforbundet EFTA.

Da EØS-avtalen ble iverksatt 1. januar 1994 hadde det daværende EF 12 medlemsstater og EFTA syv, mens EFTA i dag bare består av Island, Liechtenstein, Norge og Sveits, og EU er blitt utvidet til 28 medlemsstater. Ved hver utvidelse av EU har de nye medlemsstatene automatisk blitt en del av EØS, mens Sveits har gått motsatt vei og valgt å stå utenfor EØS-avtalen. Etter en folkeavstemning i 1992 har Sveits i stedet inngått rundt 120 bilaterale avtaler med EU for å oppnå mye av det samme som Island, Liechtenstein og Norge har etablert av felles lover og regler med EU-landene gjennom EØS-avtalen. Grunnen til dette er at sveitserne mener de derved har beholdt en større grad av suverenitet overfor EU når det gjelder hvilke deler av dette samarbeidet de ønsker å delta i.⁴

Grunnprinsippet i EØS-avtalen er at alle statsborgerne i de 31 landene skal ha like rettigheter når det gjelder å handle med varer og tjenester, investere og bosette seg, arbeide og studere i hele Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, altså EØS. Det samme gjelder for private bedrifter, offentlige etater og virksomheter, eller andre former for organisasjoner, for eksempel i frivillig sektor, hvis virksomhetene de driver faller inn under det regelverket EØS-avtalen omfatter for EUs indre marked. Dette gjør at EØS-avtalen er noe helt annet enn en tradisjonell handelsavtale, som ofte bare omfatter forbud mot toll, straffetoll og andre handelshindringer mellom statene. Slike bestemmelser har også EØS-avtalen, men den handler om noe langt mer og har et annet utgangspunkt.

EØS-avtalen skal ikke bare fjerne hindringer som hemmer handel mellom de enkelte landene, men med felles tiltak også fremme handel og samarbeid på tvers av landegrensene. Dette skjer for det første gjennom utviklingen av felles regler for godkjenning av produkter i hele det indre markedet, felles konkurranseregler for private bedrifter, eller regler om offentlige innkjøpsrutiner og støtteordninger i de enkelte medlemsstatene; for det andre gjennom mange felles programmer for de 31 medlemslandene, for eksempel innen utdanning, forskning og innovasjon, energi og transport, folkehelse og sosialpolitikk, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, katastrofeberedskap, kultur og media, og egne programmer rettet mot ungdom, for å nevne noen av de viktigste samarbeidsområdene. Kommunesektorens organisasjon KS har for eksempel siden 2015 deltatt i nettverket FINN-EU under EUs forsknings- og innovasjonsprogram Horisont 2020, som skal bedre den økonomiske veksten og øke sysselsettingen i Europa.

FINN-EU er spesielt innrettet mot offentlig sektors deltagelse i Horisont 2020 og består fra norsk side av KS, Universitets- og høyskolerådet og Forskningsinstituttene fellesarena. Horisont 2020, som har et budsjett på 80 milliarder euro for perioden 2014-2020, er i større grad enn tidligere EU-programmer innen forskning, utvikling og innovasjon åpent for deltagelse fra offentlig sektor, og det er i inneværende budsjettperiode avsatt midler til å løse samfunnsoppgaver som også er sentrale for norske kommuner og fylkeskommuner. KS, som leder deltagelsen fra norsk side, nevner for eksempel «aldring, energi, transportløsninger, inkluderende, innovative og sikre samfunn».⁵

Fisk og jordbruk er ikke omfattet av EØS-avtalen, og heller ikke avtaler de tre EFTA-statene i EØS har med land utenfor EØS, selv om dette kanskje ville ha vært naturlig gitt logikken i EUs indre marked.⁶ Men samtidig er det inngått flere avtaler mellom de tre EFTA-landene og EU om reguleringen av handelen med fisk og landbruksprodukter, for eksempel når det gjelder sanitære

forhold, opprinnelses- og produktgodkjenning etc. hvor også kommunesektoren kan ha tilsyns- og reguleringsmyndighet, og det er etablert et tett samarbeid på disse områdene når det gjelder utviklingen av nye standarder og satsningsområder innen forskning og innovasjon. Dette viser at EØS-avtalen også griper inn på områder den egentlig ikke skal dekke.

Dessuten har Norge inngått en rekke andre avtaler med EU som påvirker kommunenes og fylkeskommunenes rammebetingelser og funksjonsområder. Per 1. juli 2019 inneholdt Utenriksdepartementets traktatdatabase i alt 79 avtaler mellom Norge og EU/EF.⁷ De mest kjente av disse, som også direkte eller indirekte har eller kan ha rettslig og politisk betydning for norske kommuner og fylkeskommuner, er Interreg-avtalen om regionalpolitisk samarbeid, hvor Norge bidrar med rundt 200 millioner kroner i året, men også Schengen-avtalen om passfrihet og felles grensekontroll mellom de 26 landene denne omfatter, Dublin-avtalen om en felles asyl- og innvandringspolitikk og Europol-avtalen om politisamarbeid på tvers av landegrensene i Europa.

Disse avtalene er imidlertid av en mer avgrenset karakter enn EØS-avtalen, og griper ikke like sterkt inn i kommunenes og fylkeskommunenes daglige virksomhet. Grunnen til dette er at EØS-avtalen ikke bare regulerer hvordan varer og tjenester kjøpes og selges over landegrensene, slik tradisjonelle handelsavtaler gjør, men også hvordan varer og tjenester produseres og konsumeres innad i de enkelte landene som er en del av dette økonomiske samarbeidsområdet. En oppsigelse av EØS-avtalen, slik Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt krever, eller en reforhandling av deler av denne avtalen, slik Fremskrittspartiet har tatt til orde for, vil derfor kunne få store konsekvenser for norske bedrifter og arbeidsplasser både i privat og offentlig sektor.

Hvordan påvirkes kommunesektoren av EØS-avtalen?

EØS-avtalen innebærer grovt sett tre typer av det vi kan kalle rettslige forpliktelser og politiske forbindelser og muligheter for norske kommuner og fylkeskommuner overfor EU: iverksetting av regelverk, ikke-bindende rettsakter og politisk påvirkning, og programsamarbeid.

Iverksetting av regelverk

Lover og regler som vedtas i EU om det indre marked skal ifølge EØS-avtalens prinsipp om dynamisk ensartethet også gjelde for Norge og de to andre EØS-statene i EFTA, Island og Liechtenstein. Vedtakene skjer etter det som kalles den alminnelige lovgivningsprosedyren i EU. Det vil si at de 751 direkte folkevalgte representantene i Europaparlamentet gjør dette sammen med representanter for de 28 medlemsstatene i Rådet for Den europeiske union (Rådet), mens de tre EØS-statene ikke har noen politisk innflytelse eller medbestemmelsesrett i lovgivningsprosessen i EU.

EØS-avtalen innebærer altså at Norge, Island og Liechtenstein overtar EUs regler for det indre marked og gjennomfører disse på samme måte som i EUs medlemsstater, uten å ha noen direkte innflytelse på hvordan disse reglene utvikles, vedtas og iverksettes gjennom politiske prosesser. EØS-samarbeidet er institusjonelt strukturert i det som kalles et to-pilarsystem, en EFTA-pilar og en EU-pilar, med det Torstein Ulserød har kalt «noen felles EØS-organer som overbygning som treffer beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen».⁸ Men siden denne overbygningen ikke inkluderer noen form for direkte deltagelse i EUs politiske beslutningsprosesser

og institusjoner, må EØS-avtalen kunne sies å være en form for forvaltningsavtale preget av det som ofte er blitt kalt et demokratisk underskudd.

Det er tre typer av lover og regler i EU: forordninger, direktiver og beslutninger. *Forordninger* skal følges i alle detaljer i hele EU og EØS, hvor de også har direkte virkning for norske kommuner og fylkeskommuner hvis de er EØS-relevante. *Direktiver* er rettsakter som fastsetter et mål medlemsstatene skal oppnå, men det er opp til hvert enkelt land å velge form og utforme innholdet i de nasjonalstatlige rettsaktene som skal sørge for at målet nås. Dette gjelder også i EØS-statene. *Beslutninger* er vedtak som har direkte virkning i EU, og i visse tilfeller i EØS, men som kun er rettet mot ett eller flere land, enkeltbedrifter eller offentlige virksomheter, og som skal iverksettes innen 20 dager.⁹

Det er ingen av EUs institusjoner som publiserer statistikk over de forskjellige rettsaktene, men ved hjelp av Eur-lex search fant nettstedet EUABC.com i 2015 ut at EU til da hadde vedtatt 40 163 rettsakter og internasjonale avtaler, og 16 917 ikke-bindende rettsakter. Samtidig hadde EU-domstolen avgitt 15 023 kjennelser med betydning også for andre saker, og det var blitt gjennomført 62 397 standardiseringer, for eksempel innen telekommunikasjon og matsikkerhet.¹⁰

Av disse 134 560 rettsaktene, ikke-bindende rettsaktene, kjennelsene og standardene, er i dag rundt 12 000 forordninger og direktiver tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Av disse er rundt halvparten fremdeles gyldige, i de fleste tilfellene i form av forskrifter eller lover. Dessverre finnes det ikke statistikk for de øvrige typene avgjørelser nevnt her, men når det gjelder EU-domstolens kjennelser må EØS-landene følge disse på lik linje med landene i EU, og den overstatlige EFTA-domstolen som er etablert for de tre EØS-landene spesielt, retter seg også etter kjennelsene som har vært gjort av EU-domstolen. Dette følger av EØS-avtalens prinsipp om rettslig homogenitet i hele EØS-området, og som det heter fra regjeringens side er det sjeldent at det «foreligger forskjeller i vurderingene fra de to domstolene».¹¹

Ikke-bindende rettsakter, retningslinjer og politisk koordinering

I tillegg til gjennom lover og regler vedtatt i EU med relevans for EØS, kan EU-kommisjonen komme med henstillinger, eller *rekommendasjoner* overfor EU og EØS-landene. Dette er ikke-bindende rettsakter, eller det som kalles *soft law* i EU-systemet. Her henstilles landene til å etterleve rettsaktens innhold, men uten at de er juridisk forpliktet til det. Enkelte henstillinger innlemmes i EØS-avtalen, men langt fra alle. Et eksempel på en henstilling som per 1. juli 2019 er under vurdering for om den skal innlemmes i EØS-avtalen eller ikke, er EU-kommisjonens anbefaling om modernisering av bygninger for økt energieffektivisering. Hvis denne blir en del av EØS-avtalen, vil den også gjelde offentlige bygninger og direkte kunne påvirke kommunesektoren selv om dette ikke er en rettsakt som er juridisk forpliktende.

En annen form for ikke-bindende rettsakter eller *soft law* i EU/EØS, er *retningslinjer*. I EØS-sammenheng anvendes disse først og fremst av EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan ESA (*Efta Surveillance Authority*) på statsstøtteområdet.¹² Dessuten vil henstillinger og retningslinjer ofte være del av et mer omfattende arbeid med å samordne politiske mål og strategier i EU og de enkelte medlemsstatene, som også vil kunne gå på tvers av styringsnivåer og involvere subnasjonale

enheter i politikutformingen i EU, men altså ikke politiske parter som kommuner og fylkeskommuner i EØS-landene.

Et eksempel på dette med høy relevans for kommunesektoren, er den tidligere nevnte energieffektiviseringen og en sterkere samordning av energipolitikken i EU. Dette skjer i dag blant annet gjennom et initiativ som kalles EUs tredje energimarkedspakke og opprettelsen av et EU-byrå for samarbeid mellom energireguleringsmyndighetene i EU: *Agency for the Cooperation of Energy Regulators* – bedre kjent som ACER fra den politiske debatten rundt dette i Norge. Dette byrået ble opprettet i 2009, og i mars 2018 vedtok Stortinget at Norge skulle slutte seg til ACER, som skal bidra til harmonisering av teknisk regelverk innen energipolitikken, føre tilsyn med energimarkedene og tilrettelegge for utbyggingen av et felles energinettverk i Europa.

Norges tilslutning til EUs tredje energimarkedspakke og ACER vil få stor betydning for norske kraftkommuner, og 175 av disse har gjennom organisasjonen Landssammenslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) gitt sin støtte til en norsk tilslutning såfremt dette ikke utfordrer måten norsk energipolitikk fungerer på i dag med hensyn til «offentlig eierskap, hjemfall, konsesjonslovgivning, grunnrenteforvaltning og skatteregler tilpasset naturressurs-utnyttelsen».¹³ Men det er en politisk utfordring for norske kommuner og andre energiaktører at Norge kun har observatørstatus og ikke har stemmerett i ACERs styre, og derved ikke kan være med på utformingen av politikken på dette området. Den manglende politiske innflytelsen for kommunesektoren på dette feltet, skyldes at Norge ikke er medlem av EU.

Programsamarbeid

I tillegg til gjennom iverksettelsen av rettsakter, rekommandasjoner, felles retningslinjer og samordning av politiske tiltak for å støtte opp under dette, forholder norske kommuner og fylkeskommuner seg til EU gjennom deltagelse i mange programaktiviteter som Interreg, Erasmus + og Horisont 2020. Norske kommuner og fylkeskommuner er i denne sammenheng selvstendige rettssubjekter med det som kalles negativt avgrenset kompetanse. Det vil si at de står fritt til selv å ta politiske avgjørelser, initiere politikk og aktiviteter på de områdene de selv måtte ønske i henhold til EØS-avtalen og andre avtaler Norge har med EU, så lenge dette ikke er i strid med gjeldende norsk lovgivning.

Dette gjør norske kommuner og fylkeskommuner i stor grad. I en kartlegging utført av Arild Schou og Marthe Indset ved forskningsstiftelsen NIBR av kommunesektorens deltagelse i Interreg- og EUs sektorprogrammer (for eksempel Livslang Læring og Aktiv Ungdom) for perioden 2007-2013, og i EØS-midlene for perioden 2009-2014, hvor Norge bidrar til sosial og økonomisk utjevning i 15 målrettede EU-land, viste det seg at mer enn 260 norske kommuner deltok i disse programmene i de to periodene. Dette tilsvarer 62 prosent av norske kommuner. Alle fylkeskommunene og rundt 150 kommuner deltok i Interreg IV, alle fylkeskommunene og rundt 165 i sektorprogrammene og syv fylkeskommuner og 28 kommuner i prosjekter finansiert av EØS-midlene.¹⁴

EØS-avtalen utfordrer det kommunale selvstyret

Schou og Indsets undersøkelser viser at deltagelse i EU-programmer i økende grad er blitt et virkemiddel i realiseringen av kommunale behov og målsetninger i Norge, og i en nylig publisert

rapport om kommunesektorens berøring med EU argumenterer de to forskerne og kollega Sigrid Stokstad at kommunesektorens kobling til EU bærer preg av en form for toveiskommunikasjon: «For det første har 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». «For det andre har også lokale og regionale myndigheter en selvstendig interesse av å utnytte de mulighetene som følger av EU-tilknytningen».¹⁵

Dette gjensidige avhengighetsforholdet mellom Norge og EU gjennom EØS-avtalen blir ofte trukket frem i politiske debatter på nasjonalt nivå i Norge, men sjeldent i forbindelse med lokale politiske spørsmål og valg til kommunestyre og fylkesting. På lokalt nivå ser det ut til at norske kommuner og fylkeskommuner tilpasser seg de mulighetene som finnes i EØS-avtalen ut fra rent praktiske og pragmatiske grunner, og bruker EØS-avtalens muligheter som et middel i arbeidet med den daglige oppgaveløsningen i kommunesektoren. Men hvilken demokratisk legitimitet har EØS-avtalen? Hvordan ser velgerne og politikerne på den?

I Norge har det vært avholdt to folkeavstemninger om et norsk medlemskap i EU. Først i 1972, da EU het De europeiske fellesskap (EF), deretter i 1994 da EF var blitt til Den europeiske union. I begge tilfellene ble det et knapt flertall for at Norge ikke skulle bli medlem av EF/EU, og EØS-avtalen fremstod som et kompromissalternativ som nå altså har vart i 25 år.

Som vi har sett er en av utfordringene med dette kompromisset at EØS-avtalen er en avtale hvor lover og regler som vedtas av de 28 medlemsstatene i EU også forutsettes innført i de tre EØS-statene. EØS-avtalen griper derfor inn i den demokratiske styringskjeden på nasjonalstatlig og kommunalt nivå på en måte som ingen andre internasjonale avtaler Norge er en del av gjør. Denne demokratiske utfordringen kan bare løses ved at EØS-avtalen sies opp fra norsk side, eller at Norge søker fullt medlemskap i EU.

Ingen av disse alternativene ser ut til å være særlig sannsynlige for øyeblikket. En ny norsk medlemskapsdebatt er det ingen politiske partier som ønsker å ta opp når støtten til et norsk medlemskap i EU de siste årene har ligget på rundt 20 prosent blant velgerne. Men EØS-avtalen ser ut til å være mer populær enn på lenge. Aftenposten kunne på lederplass 11. juni 2019 melde at «Folket blir mer og mer glad i EØS», men «Politikerne henger etter».¹⁶ I en meningsmåling Sentio har gjennomført for avisene Klassekampen og Nationen siden 2012 om det norske folks syn på EØS-avtalen, viser det seg at mens bare 46 prosent sa ja til EØS-avtalen i januar 2012, var støtten i mai 2019 på hele 61 prosent. Hvorvidt dette skyldes at «folket blir mer og mer glad i EØS» og at «nordmenn tar inn over seg det som skjer i verden rundt dem», slik Aftenpostens leder konkluderte med, kan nok diskuteres, men at «Brexit-prosessen har avkledd myten om at det finnes en gullkantet frihandelsavtale som enkelt kan erstatte EØS» har nok i alle tilfeller hatt betydning for den økte støtten EØS-avtalen har fått blant folk.

Storbritannias prosess mot en utmeldelse fra EU etter Brexit-avstemningen i 2016, viser hvor vanskelig det kan være å stå på utsiden av EU og samtidig ha en tett kobling til enkelte av EUs politikkområder, for eksempel det indre marked, slik Norge har gjennom EØS-avtalen. Det samme gjør Sveits sine forsøk på å bevare en politisk, juridisk og økonomisk suverenitet på de forskjellige

nivåene i det føderale sveitsiske styringssystemet. EU-kommisjonen har i flere år lagt press på Sveits for å finne en tettere kobling til EU enn landet har i dag, og bedt om at Sveits enten slutter seg til EØS-avtalen eller søker fullt medlemskap i EU. Dette presset har økt etter at Brexit-forhandlingene mellom EU og Storbritannia viste seg å bli langt vanskeligere enn partene antagelig hadde tenkt seg på forhånd, og som den britiske avisen Financial Times har påpekt, gjør EU-kommisjonen det klart at den sveitsiske modellen ikke skal bli noen modell for såkalte tredjelands forhold til EU.¹⁷

Det er likevel ikke grunn til å undervurdere at EØS-avtalen utfordrer det kommunale selvstyret i Norge. Som Indset, Schou og Stokstad påpeker, berøres norske kommuner og fylkeskommuner i stor grad av EUs regler for det indre marked. I rapporten *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*, viser de at når det gjelder sakslistene til kommunestyre- og fylkestingsmøtene, er det:

for kommunestyremøtene rettslige berøringspunkter med EU-lovgivning i 42 prosent av sakene, politiske forbindelser i 10,5 prosent og rundt 5,5 prosent for saker som berøres både rettslig og politisk

for fylkestingsmøtene rettslige berøringspunkter med EU-lovgivning i 41 prosent av sakene, politiske forbindelser i 23 prosent og 14 for saker som berøres både rettslig og politisk.¹⁸

Rettslig sett berøres kommunesektoren i stor grad av EUs regelverk for offentlig støtte og det som kalles EUs konsekvensutredningsdirektiv, det vil si regelverk som først og fremst setter rammer for fremgangsmåter, arbeidsprosesser, medvirkning og organisering av arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Men selv om iverksettingen av EU-regelverk i EØS er en enveis prosess, er det likevel ofte et handlingsrom i EUs direktiver som nasjonale, regionale og lokale aktører kan utnytte. Det ser vi også i måten norske kommuner og fylkeskommuner forholder seg til EU på når det gjelder iverksettingen av regelverk og ikke-bindende rettsakter, eller den politiske påvirkningen som foregår gjennom dette og de programsamarbeidene kommunene og fylkeskommunene deltar i med EU-landene. Indset, Schou og Stokstad definerer forskjellen på rettslig og politisk berøring slik:

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.¹⁹

EØS-retten gjennomføres i norsk rett gjennom det som kalles inkorporasjon og transformasjon. Inkorporasjon betyr at internasjonal lovgivning, det vi normalt kaller folkerettslige avtaler, blir en del av norsk rett uten endring i norsk lov, slik tilfellet er for det som kalles EØS-avtalens hoveddel og de forordningene som kommer fra EU og som er EØS-relevante. Mens transformasjon betyr at folkerettslige bestemmelser oversettes, innarbeides og vedtas som lover og forskrifter i norsk rett, slik tilfellet er for de direktivene fra EU som er EØS-relevante.

Gitt prinsippet om dynamisk ensartethet som ligger implisitt i EØS-avtalen, betyr dette at norske kommuner og fylkeskommuner «må følge med på rettsutviklingen i EU når de tolker og anvender regler som er gjort bindende for Norge gjennom EØS-avtalen».²⁰ Dette er ikke bare vanskelig når norske politikere og de politiske partiene de representerer ikke er en del av det politiske samarbeidet i EU, det er også problematisk rent demokratisk. Norske kommuner og fylkeskommuner er demokratisk sett organisert som representative styresett. Det vil si at kommunestyre og fylkesting velges av innbyggerne i de respektive kommunene og fylkeskommunene, som igjen treffer beslutninger som administrasjonen iverksetter i arbeidet med å løse oppgaver i det lokale fellesskapet.

Grunntanken i det lokale selvstyret i Norge er altså at kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene står ansvarlig overfor de som har valgt dem, og hvis velgerne ikke er fornøyd med de beslutninger og resultater disse representantene gir dem, kan de skifte dem ut ved neste valg. Problemet med EØS-avtalen og de rettslige og politiske berøringspunktene mellom kommunestyrene/fylkestingene og EU som følger av denne, er at denne demokratiske styringskjeden brytes og de regionale og lokale politiske representantene og deres administrativt ansatte ikke kan stilles ansvarlig for de beslutningene og resultatene som følger med denne avtalen.

Professorene Harald Baldersheim og Lawrence Rose ved Universitetet i Oslo har satt opp tre betingelser som må være oppfylt for at den demokratiske styringskjeden på lokalt og regionalt nivå i Norge skal kunne kalles et levende demokrati. Det er:

At innbyggerne er *godt representert*, innebærer bl.a. at de folkevalgte kjenner innbyggernes meninger, interesser og behov og legger disse til grunn for beslutninger i kommunestyret og andre kommunale organer samtidig som grunnleggende spilleregler følges.

At kommunen preges av *god styring*, innebærer bl.a. at de folkevalgte er i stand til å treffe nødvendige beslutninger og til å styre administrasjonen på en slik måte at politiske beslutninger blir effektivt iverksatt innenfor rammen av god forvaltningsskikk og tilgjengelige økonomiske ressurser.

At lokal styring og administrasjon gir grunnlag for *god oppgaveløsning*, innebærer bl.a. at innbyggernes behov og interesser blir imøtekommet gjennom de tjenester kommunen yter, og de reguleringsvedtak som kommunen gjennomfører.²¹

Selv om lovene som følger av EØS-avtalen formelt vedtas av Stortinget, bryter EØS-avtalen med den første av disse betingelsene siden lover og regler som følger av EØS-avtalen er utarbeidet og vedtatt av politiske representanter som innbyggerne i norske kommuner og fylkeskommuner ikke har valgt eller kan stille til ansvar for de beslutninger og resultater som følger med avtalen. Mens det for den andre og tredje betingelsen ikke trenger å være noen motsetning mellom god kommunal og fylkeskommunal styring og oppgaveløsning og etterfølgelse av EØS-avtalens rettslige og politiske prinsipper, krav og føringer. Tvert imot kan EØS-avtalen gi politikerne på lokalt og regionalt nivå større grad av handlingsrom når det gjelder god styring og oppgaveløsning, som er hele poenget med avtalen, men til gjengjeld stiller den større krav til den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen når det gjelder å utnytte disse mulighetene for eksempel når det gjelder anskaffelsesreglene og reglene om offentlig støtte.

Kommunalt handlingsrom i EØS-avtalen

Anskaffelsesregelverket i EØS-avtalen er kanskje den mest omtalte siden av EØS-avtalen for kommunesektoren. Det innebærer blant annet at kommuner og fylkeskommuner må bruke anbud ved større anskaffelser av varer og tjenester, hvis disse omfattes av EØS-avtalen. Men kommunene og fylkeskommunenes oppgaveløsning innenfor egen administrasjon, det som kalles oppgaveløsning i egenregi, er ikke omfattet av anskaffelsesregelverket. Dette gjelder bare dersom kommunene og fylkeskommunene velger å utsette virksomheter for konkurranse, når de velger å løse oppgaver gjennom selskaper de selv eier, eller setter dette ut til enheter som kommunene eller fylkeskommunene driver sammen med andre aktører.

Norske kommuner og fylkeskommuners anskaffelser av varer og tjenester er regulert av Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften,²² som også omfatter flere EU-direktiver. Dette regelverket skiller mellom det som kalles nasjonale terskelverdier og EØS-terskelverdier, som angir når kommunene og fylkeskommunene har plikt til å kunngjøre sine anskaffelser nasjonalt og når de må gjøre det i hele EØS-området. EØS-terskelverdiene justeres annet hvert år av EU-kommisjonen, blant annet som følge av endringer i valutakursene, mens Nærings- og fiskeridepartementet fastsetter nye EØS-terskelverdier i Norge.²³ Ved siste revisjon i 2018 ble den nasjonale terskelverdien satt til 1,3 millioner kroner og EØS-terskelverdien for kommunesektoren til 2 millioner kroner.

Dette betyr at dersom kommuner og fylkeskommuner velger å løse sine oppgaver på en annen måte enn innenfor egen administrasjon (egenregi), og kontrakten med egneide selskaper eller andre virksomheter overskrider 2 millioner kroner, skal det innhentes tilbud på dette i hele EØS-området. Det finnes også en rekke spesifiserte EØS-terskelverdier for spesifikke vare- og tjenestekjøp som gjelder alle oppdragsgivere, private og offentlige, for eksempel innen bygg og anlegg eller helse- og sosialtjenester. En full oversikt over disse finnes i på hjemmesiden til Nærings- og fiskeridepartementet.²⁴

Når det gjelder EØS-avtalen og kommunesektoren, er det viktig å være klar over at det er opp til kommunene og fylkeskommunene selv å velge hva som er en «offentlig tjeneste», for eksempel innenfor typiske kommunale tjenester som helse, omsorg, utdanning, vannforsyning, avfall, kollektivtransport og lignende. Men hvis kommuner og fylkeskommuner velger å henvende seg til aktører i et marked, for eksempel private bedrifter eller i visse tilfeller ikke-kommersielle aktører som frivillige organisasjoner, for å løse sine oppgaver, trer EØS-reglementet inn dersom oppdraget overskrider den til enhver tid gjeldende terskelverdi. Det er altså opp til politikerne i kommunestyre og fylkesting selv å avgjøre når en tjenesteoppgave skal løses i egenregi eller konkurranse-/markedsutsettes.

Tidligere var det i EU et skille mellom «tjenester av allmenn interesse», for eksempel helse, utdanning, barnevern og sosiale ytelser, og «tjenester av allmenn økonomisk interesse», slik som avfall, vann og kollektivtransport, men i 2016 fjernet EU dette skillet og i dag anses alle offentlige tjenester unntatt domstoler, politi og militær/etterretning, som like. Dessuten er det unntak for når det offentlige driver myndighetsutøvelse overfor innbyggerne, for eksempel i form

av fengselstjenester eller tvunget psykisk helsevern, eller hvis EU har bestemt at tjenesten er en aktivitet av allmenn økonomisk interesse.

Som Helene Bank i interesseorganisasjonen For velferdsstaten har påpekt, er det også viktig å være klar over at det er lov for kommuner og fylkeskommuner å ta tilbake tjenester i offentlig regi etter at de har vært utsatt for konkurranse i form av markedsløsninger som faller inn under EØS-avtalen. Dette kan skje på tre måter: når kontrakten går ut, dersom leverandøren driver ulovlig eller på annen måte bryter kontrakten, eller ved å kjøpe seg ut av et kontraktsforhold. Dessuten mener hun at det innenfor et prinsipp i EØS-avtalen om «utvidet egenregi» finnes muligheter for kommuner og fylkeskommuner til å prioritere kommunale foretak, interkommunale selskaper eller kommunalt etablerte stiftelser så vel som ikke-kommersielle aktører som tjenestetilbydere dersom dette gjøres etter oppsatte regler for kontroll av virksomheten og dens omsetning hvis det finnes politisk vilje til dette lokalt.²⁵

Rammene for å drive velferdstjenester i offentlig egenregi eller gjennom langsiktige avtaler med kommersielle og ideelle aktører, endres hele tiden gjennom nye forordninger, direktiver og beslutninger i EUs lovgivende organer eller EU-domstolen med relevans for EØS-avtalen. Derfor har også EU-kommisjonen foreslått å utvide det som kalles meldeplikten i det direktivet som regulerer den kommunale tjenesteproduksjonen i EØS. Dette har Erna Solbergs regjering ikke bare støttet – sammen med den islandske regjeringen og regjeringen i Liechtenstein har den norske regjeringen oppfordret EU og medlemslandene til å gjøre det de kan for å innføre en slik meldeplikt. Endringene ble foreslått 10. januar 2017, men er per 1. august 2019 fremdeles ikke gjennomført. Hvis de blir det, vil det bety at når statlige myndigheter, en kommune eller fylkeskommune planlegger å fatte et vedtak som vil kunne påvirke tjenestemarkedet, vil de måtte melde fra om dette til EU-kommisjonen minst tre måneder før vedtaket trer i kraft.

I Norges tilfelle vil kommuner og fylkeskommuner måtte melde dette til EØS-avtalens overvåkningsorgan ESA, som skal kunne avgjøre om de mener vedtaket vil kunne innebære forskjellsbehandling av private, offentlige og ideelle tjenesteleverandører, og derved være i strid med EØS-avtalens grunnleggende prinsipp om fri konkurranse. Saken illustrerer godt forskjellene i hvordan de politiske partiene i Norge oppfatter EØS-avtalens betydning for kommunesektoren. Mens Venstres Abid Raja sier at dette forslaget er «en oppdatering av regelverket som betyr at vi kan eksportere flere norske tjenester til Europa», mener Senterpartiets Marit Arnstad at det er «et angrep på norsk folkevalgt styring dersom EU skal forhåndsgodkjenne avgjørelser i kommuner, fylkesting og Storting». Hennes partifelle Sigbjørn Gjelsvik går enda lenger og kritiserer Erna Solbergs regjering for å «vedta et sterkt omstridt forslag der norske kommuner og fylker og regjeringen selv skal legge frem sine saker til sensur hos EU».²⁶

Statssekretær i Nærings- og fiskeridepartementet, Daniel Bjarmann-Simonsen fra Høyre, understreker imidlertid at regjeringens støtte til forslaget om endringer i tjenstedirektivet er et ønske om å sikre at dersom land i EØS lager nytt regelverk for tjenestebedrifter, så skal de måtte sende dette på høring i de andre landene. Slik kan også EØS-landene i forkant fange opp forslag som er i strid med lovverket, det vil i Norges tilfelle si tjenesteloven, før forslagene eventuelt blir gjennomført

regelverk i EØS. «Denne høringen kalles for en meldeplikt og eksisterer i dag for alle EU/EØS-land, men fungerer dårlig. Målet er å forbedre den», sier Bjarmann-Simonsen.²⁷

Når det gjelder kommunesektorens forhold til EØS-avtalen, er det også viktig å være klar over at offentlig planlegging ikke er omfattet av avtalen, men flere EU-direktiver som Norge er forpliktet til å følge gjennom EØS-avtalen legger direkte eller indirekte føringer på kommunene og fylkeskommunenes administrasjon. Som Indset, Schou og Stokstad viser, er for eksempel EØS-avtalens to konsekvensutredningsdirektiver sentrale for kommunal og fylkeskommunal 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 vesentlig betydning for miljø og samfunn.²⁸

Igjen ser vi at EØS-avtalen må kunne oppfattes som en forvaltningsavtale, hvor norske kommuner og fylkeskommuner ikke har noen direkte innflytelse på hvordan store deler av politikken som gjelder for dem utvikles, vedtas og iverksettes. Men kommunesektoren kan likevel ha større muligheter enn den norske staten har til indirekte å kunne påvirke den politiske utviklingen i EØS. Dette skyldes at norske kommuner og fylkeskommuner er fullverdige medlemmer av sine europeiske interesseorganisasjoner, som er i dialog med og hele tiden forsøker å påvirke relevante EU-institusjoner og organer som kan ha betydning for kommunesektorens utvikling i EU/EØS. «I disse organisasjonene blir man hørt, hvis man har fornuftige argumenter», sier KS sin representant i Brussel, Åse Erdal.²⁹

Erdal, som også satt i referansegruppen for den store Europautredningen regjeringen Stoltenberg la frem i 2012,³⁰ mener at kommunesektorens handlingsrom i EØS-avtalen er langt større enn det statlige myndigheter legger opp til:

Problemet er at staten ofte er lite villig til å slippe kommunesektoren til i utformingen av regelverket. De sitter og ruger på EU-direktivene, helt til de presenterer noe og sier 'det har EU sagt!'. Men dette har ikke EU sagt, EU har bare sagt noe om rammene.³¹

Dette er et paradoks, gitt at de fleste regjeringene på 2000-tallet har hatt en «Europapolitisk plattform», «med politiske ambisjoner om å føre en 'aktiv europapolitikk'», påpeker Indset, Schou og Stokstad.³² Og det stemmer dårlig overens med funn gjort av Harald Baldersheim, som viser at i en sammenlignende studie av 39 europeiske land kommer Norge ut som det landet hvor kommunene har størst grad av frihet overfor staten når det gjelder å disponere skattepengene til lovpålagte og egendefinerte kommunale oppgaver.³³

I sitt hørings svar til den ovenfor nevnte Europautredningen som kom i 2012 om Norges forhold til EU, påpekte KS at «det i for stor grad er sentralforvaltningen som definerer og forvalter det nasjonale handlingsrommet når rettsakter med opphav i EU/EØS gjennomføres i norsk lov, og ikke folkevalgte organer». Derfor foreslo de også forbedringer i samarbeidsrelasjonene mellom nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå når det gjaldt behandlingen av EØS-regelverket, for eksempel ved at konsekvensene for kommunesektoren ved gjennomføringen av EØS-direktiver i norsk rett bør vurderes tidligere i prosessen enn tilfellet er i dag. Dessuten at Norge burde være forsiktig

med det KS kalte overimplementering av EØS-regelverket, med spesiell vekt på reglene om offentlige anskaffelser hvor det norske regelverket er strengere enn det som kreves gjennom EØS-avtalen. Det skriver Maria Askim ved Vest-Norges Brusselkontor.³⁴

Offentlig sektor kjøper varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeid for rundt 520 milliarder kroner i året, og mange norske kommuner har i dag utviklet enda strengere regelverk enn det EØS-avtalen og det nasjonalstatlige norske regelverket krever, for eksempel når det gjelder muligheten til å styrke innsatsen for et strengere regulert og mer seriøst arbeidsliv. Ifølge Line Scheistrøen i LO-aktuelt har nærmere 170 norske kommuner innført strengere krav enn de nasjonalt pålagte i sine innkjøpskontrakter. Skien kommune var først ute med slike innstramninger i 2014, etterfulgt av Telemark fylkeskommune i 2015, mens Oslo kommune, som innførte den såkalte Oslomodellen i 2017, i dag har landets strengeste regelverk når det gjelder kommunale innkjøp.³⁵

I 2015 introduserte også KS i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Byggenæringens Landsforening (DNL) en guide til kommune-Norge med spesielle kontraktsbestemmelser for å sikre seriøsitet i bygg- og anleggskontrakter. Her kreves det blant annet at ved inngåelse av kontrakter om underentreprise som overstiger en verdi på 500 000 norske kroner (eks. mva), skal det innhentes skatteattester også fra underleverandører med forretningsadresse i andre EØS-land enn Norge.³⁶ Eksempelet viser at det innenfor EØS-avtalen også er et handlingsrom for nasjonalstatlige, regionale og lokale tilpasninger av regelverket i tråd med de enkelte kommunenes og fylkeskommunenes egne interesser – om det finnes politisk vilje til det i kommunestyrene og fylkestingene. De nye EU-reglene for offentlige anskaffelser som ble vedtatt i 2015 med gyldighet fra 2016, krever ikke at norske kommuner og fylkeskommuner innfører det som i EØS-avtalen kalles åpen markeds konkurranse, men dersom de velger å benytte seg av dette trer lov om offentlige anskaffelser og konkurransereguleringen til EU i kraft.³⁷

Konklusjon

Gjennom EØS-avtalen mellom de tre EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge og EUs 28 medlemsstater, har EUs politikk for det indre marked blitt norsk innenrikspolitik – «og dermed norsk kommunepolitikk», sier KS mangeårige representant i Brussel, Åse Erdal.³⁸ Den demokratiske utfordringen ved dette, er at EØS-avtalen ikke omfatter «medvirkning og deltakelse i EUs demokratiske prosesser, identitetsbygging eller historie», som Indset, Schou og Stokstad uttaler det.³⁹ EØS-avtalen blir derved en forvaltningsavtale, som primært skal sikre norske aktører adgang til EUs indre marked på like vilkår med aktører i de øvrige 30 EØS-landene. Den gir ingen adgang til EUs politiske beslutningsprosesser, eller det politiske prosjektet EU etterhvert er blitt.

Dette betyr likevel ikke at norske kommuner og fylkeskommuner forholder seg passivt til EØS-avtalen og dens bestemmelser. Som vi har sett i dette notatet, viser undersøkelser at deltagelse i EU-programmer i økende grad er blitt et virkemiddel i realiseringen av kommunale behov og målsetninger i Norge, og at kommunesektorens kobling til EU bærer preg av en form for toveiskommunikasjon der EU-kommisjonen bruker det subnasjonale nivået med kommuner og fylkeskommuner som et middel til å få igjennom forordninger, direktiver og bestemmelser på en best

mulig og effektiv måte, samtidig som kommuner og fylkeskommuner bruker sin negativt avgrensede kompetanse til å utnytte de mulighetene som følger av EU-tilknytningen gjennom EØS-avtalen.

Det gjensidige avhengighetsforholdet mellom Norge og EU gjennom EØS-avtalen blir ofte diskutert nasjonalt, men sjeldent i forbindelse med lokale politiske spørsmål og valg til kommunestyre og fylkesting. Dette er i seg selv et uttrykk for et demokratisk underskudd, gitt at EU og EUs medlemsstater vedtar lover og regler for Norge på en rekke områder, og EØS-avtalen i stor grad definerer rammebetingelsene for det norske lokaldemokratiet. Etter 25 år med EØS-avtalen er det på tide med en ny debatt om mulige alternativer. I en slik debatt må ikke minst det lokale selvstyret i Norge diskuteres i lys av hvor tett integrert norske kommuner og fylkeskommuner er i EUs politiske utvikling gjennom EØS-avtalen.

Notatet er skrevet av Jan Erik Grindheim, PhD, statsviter i Civita og førsteamanuensis ved Handelshøyskolen, Universitetet i Sørøst-Norge. Takk til Marius Doksheim og Torstein Ulserød for verdifulle kommentarer.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på janerik@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Torstein Ulserød gir en god gjennomgang av hvordan den parallelle rettsutviklingen i EU og EØS-statene foregår i Civita-notatet *Handlingsrommet i EØS-avtalen: Bør det brukes i større grad?* Civita-notat nr. 19, 2019. Lastet ned 23.8.2019: <https://www.civita.no/publikasjon/handlingsrommet-i-eos-avtalen-bor-det-brukes-i-storre-grad>.
- 2 Lasse Hansen i KS (2019): «EU og EØS berører kommunesektoren bredt». *På gang i EØS. Hva har EU og EØS med kommunesektoren å gjøre?* Oslo: Kommunesektorens organisasjon KS, s. 3.
- 3 Sitert i Marte Danbolt (2003): «Kommunene må selv påvirke EU-direktivene». I Kommunal rapport 15.1.2003. Lastet ned 8.7.2019: https://kommunal-rapport.no/artikkel/kommunene_ma_selv_pavirke_eudirektivene.
- 4 Switzerland Federal Department of Foreign Affairs (2016): *Switzerland and the European Union*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- 5 KS (2019): «EU og EØS berører kommunesektoren bredt». *På gang i EØS. Hva har EU og EØS med kommunesektoren å gjøre?* Oslo: Kommunesektorens organisasjon KS, s. 45.
- 6 Det er totalt seks politikkområder i EU som ikke dekkes av EØS-avtalen, men som Norge likevel er en del av eller påvirkes av. Det er EUs felles fiskeri- og jordbrukspolitikk, EUs tollunionen, EUs felles handelspolitikk, EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, EUs justis- og politisamarbeid, selv om EFTA-landene er del av Schengen-avtalen) og Den økonomiske og monetære union (eurosamarbeidet).
- 7 Avtaleverket mellom Norge og EU er omfattende og komplisert, og dekker både bilaterale avtaler mellom Norge og EU/EF og multilaterale avtaler hvor EU/EF og Norge deltar. Norge har i dag 30 bilaterale og 19 multilaterale avtaler med EU og 26 bilaterale og 4 multilaterale avtaler med EF, som er avtaler begrenset til deler av det økonomiske samarbeidet mellom EU og tredjeland. Se Lovdata (2019): «Norges traktater». Lastet ned 3.7.2019: <https://lovdata.no/register/traktater?offset=0&country=Det+europeiske+økonomisk+e+felleskap>.
- 8 Torstein Ulserød (2019): *Handlingsrommet i EØS-avtalen: Bør det brukes i større grad?* Civita-notat nr. 19, 2019. Lastet ned 23.8.2019: <https://www.civita.no/publikasjon/handlingsrommet-i-eos-avtalen-bor-det-brukes-i-storre-grad>.
- 9 For en detaljert gjennomgang, se Europalov (2019): «Om EU-rettsaktene». Lastet ned 7.7.2019: <https://europalov.no/laer-mer/eu-rettsaktene>.
- 10 EUABC.com (2019): «Number of laws, updatet March 2015». Lastet ned 10.7.2019: <http://en.euabc.com/word/2152>.
- 11 Regjeringen (2012): «Efta-domstolen». Lastet ned 10.7.2019: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/eos-organene/efta-domstolen/id685068/>.
- 12 Euopalov (2019): «Henstilling om modernisering av bygninger (energieffektivisering)». Lastet ned 7.7.2019: <https://www.euopalov.no/rettsakt/henstilling-om-modernisering-av-bygninger-energieffektivisering/id-27401#EØS>.
- 13 Landssammenslutninga av Vasskraftkommunar (2018): «LVK i møte med energi- og miljøkomiteen om ACER». Lvk.no 1.3.2018. Lastet ned 7.7.2019: http://lvk.no/nyheter/lvk_i_mote_med_energi_og_miljokomiteen_om_acer.
- 14 Arild Schou og Marthe Indset (2015): *EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren*. Oslo: NIBR-rapport 2015:19.
- 15 Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad (2018): *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet/Høgskole i Oslo og Akershus, s. 21.
- 16 Aftenposten leder (2019): «Aftenposten mener: Folket blir mer og mer glad i EØS. Politikerne henger etter». Lastet ned 3.7.2019: <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/xP9oQn/Aftenposten-mener-Folket-blir-mer-og-mer-glad-i-EOS-Politikerne-henger-etter>.
- 17 Ralph Atkins, Jim Brundsen og Phillip Stafford (2018): «Switzerland faces stark choice on EU integration

- deal». *Financial Times* 6.12.2018. Lastet ned 3.7.2019: <https://www.ft.com/content/d596a2a8-f865-11e8-8b7c-6fa24bd5409c>.
- 18 Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad (2018): *EU på dagsorden I norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet/Høgskole i Oslo og Akershus.
- 19 Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad (2018): *EU på dagsorden I norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet/Høgskole i Oslo og Akershus.
, s. 22.
- 20 Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad (2018): *EU på dagsorden I norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet/Høgskole i Oslo og Akershus.
, s. 28.
- 21 Harald Baldersheim og Lawrence Rose (2010): *Hvordan fungerer lokaldemokratiet?* Rapport utarbeidet for Kommunenes organisasjon KS, utgitt av Universitetet i Oslo, s. 3. Lastet ned 16.7.2019: https://www.regjeringen.no/contentassets/13d9e9ee0b9745199a7074274b48ed13/hvordan_fungerer_lokaldemokratiet.pdf.
- 22 Lovdata (2016): «Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)». Lastet ned 16.7.2019: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>.
- 23 Nærings- og fiskeridepartementet (2018): «Justerer opp terskelverdier». Regjeringen.no. Lastet ned 16.7.2019: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/justerer-opp-terskelverdier/id2596319/>.
- 24 Nærings- og fiskeridepartementet (2018): «Nye terskelverdier i norske kroner». Regjeringen.no. Lastet ned 16.7.2019: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c4385fca210a430ca1d7b4035dbb2c48/nyhetssak-nye-terskelverdier-i-norske-kroner-2018-2019.pdf>.
- 25 Helene Bank (2015): «Kommunalt handlingsrom for egenregi og offentlige anskaffelser». Velferdsstaten.no 26.8.2015. Lastet ned 16.7.2019: http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=131801.
- 26 Sitert i Thomas Vermes (2019): «Abid Raja: Uforståelig angrep fra Sp og Rødt på meldeplikt til EU». *Dagsavisen* 24. februar 2019. Lastet ned 19.7.2019: <https://www.dagsavisen.no/innenriks/abid-rajaa-uforstaelig-angrep-fra-sp-og-rodt-pa-meldeplikt-til-eu-1.1283288>.
- 27 Daniel Bjartmann-Simonsen (2019): «Tilsvar: Misvisende om meldeplikt til EU». *ABC-nyheter* 23.2.2019. Lastet ned 24.7.2019: <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2019/02/23/195555317/tilsvar-misvisende-om-meldeplikt-til-eu>.
- 28 Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad (2018): *EU på dagsorden I norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet/Høgskole i Oslo og Akershus, s. 30.
- 29 Sitert i Marte Danbolt (2003): «Kommunene må selv påvirke EU-direktivene». I Kommunal rapport 15.1.2003. Lastet ned 8.7.2019: https://kommunal-rapport.no/artikkel/kommunene_ma_selv_pavirke_eudirektivene.
- 30 NOU 2012: 2: *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- 31 Sitert i Marte Danbolt (2003): «Kommunene må selv påvirke EU-direktivene». I Kommunal rapport 15.1.2003. Lastet ned 8.7.2019: https://kommunal-rapport.no/artikkel/kommunene_ma_selv_pavirke_eudirektivene.
- 32 Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad (2018): *EU på dagsorden I norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet/Høgskole i Oslo og Akershus, s. 8.
- 33 Harald Baldersheim (2018): «Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering?» Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 04/2018 (Volum 34). Lastet ned 24.7.2019: https://www.idunn.no/nst/2018/04/kommunereform_og_ny_kommunelov_meir_desentralisering.
- 34 Maria Askim (2012): «KS: EØS-direktivets konsekvenser for norske kommuner å vurderes tidligere». Vest-Norges Brusselkontor 4.5.2012. Lastet ned 24.7.2019: <https://www.west-norway.no/ks-eos-direktivets-konsekvenser-for-norske-kommuner-ma-vurderes-tidligere/>.

- 35 Line Scheierstrøen (2019): «Halve Norge har strammet inn kravene til kommunale innkjøp». *LO-aktuelt* nr. 6-2019.
- 36 Direktoratet for forvaltning og IKT (2019): «Anbefalte seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontrakter». *Ansaffelser.no* 13.11.2015, sist endret 5.2.2019. Lastet ned 24.7.2019: https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/omforente_seriositetsbestemmelser_revidert_juni_2018.pdf.
- 37 Nærings- og fiskeridepartementet (2015): «Nye EU-regler om offentlige anskaffelser». *Regjeringen.no* 17.3.2015. Lastet ned 24.7.2019: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-eu-regler-om-offentlige-anskaffelser/id2401058/>.
- 38 Sitert i Marte Danbolt (2003): «Kommunene må selv påvirke EU-direktivene». I Kommunal rapport 15.1.2003. Lastet ned 8.7.2019: https://kommunal-rapport.no/artikkel/kommunene_ma_selv_pavirke_eudirektivene.
- 39 Marthe Indset, Arild Schou og Sigrid Stokstad (2018): *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet/Høgskole i Oslo og Akershus, s. 10.