

Mathilde Sand Thevik

# Implementering av EU-regelverk i norske kommuner

Et implementeringsgap i EØS-området

Bacheloroppgave i Europastudier med spesialisering i statsvitenskap

Veileder: Lise Rye

Mai 2023



Mathilde Sand Thevik

# Implementering av EU-regelverk i norske kommuner

Et implementeringsgap i EØS-området

Bacheloroppgave i Europastudier med spesialisering i statsvitenskap  
Veileder: Lise Rye  
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historiske og klassiske studier



Kunnskap for en bedre verden



# Sammendrag

Implementering av EU-regelverk har vist seg å være en utfordring under flere tilfeller for EU/EØS-land. Gjennom EØS-avtalen er også Norges kommuner forpliktet til å iverksette mesteparten av EUs lovgivning, på lik linje med kommuner i EU-land. En av utfordringene til Norge er at den største berøringsflaten kommunene har med EU er rettslig, og en vesentlig mindre berøringsflate er politisk. Det vil si at implementeringsprosessen i norske kommuner i størst grad er preget av reguleringer fra EU som setter rammer for kommunenes oppgaveløsning, og i vesentlig mindre grad er preget av politisk ambisjon, intensjon eller ikke-rettslige forpliktelser om å jobbe for en målsetting. Dette er problematisk for kommunene da man i en implementeringsprosess ikke bare vil innlemme regelverk, men også utnytte det handlingsrommet man har for å påvirke og tilpasse seg egne forhold og interesser. Til tross for dette har implementering av EU-direktiv i liten grad blitt studert. Forskningen som finnes på området har tradisjonelt sett satt sitt søkelys på sentralforvaltningen, og i liten grad studert kommunene.

Gjennom en kvalitativ casestudie forsøker oppgaven å identifisere hvilke faktorer som gjør det vanskelig for norske kommuner å implementere EU-regelverk. Oppgavens teoretiske rammeverk fremtrer gjennom flernivåstyring og europeisering, samt etablert forskning. Her blir blant annet avløpsdirektivet analysert for å svare på oppgavens problemstilling. Studien viser at motstridende politikk i EU og kommunene, samt lite kunnskap rundt det eksisterende handlingsrommet gjør det vanskelig for norske kommuner å gjennomføre en effektiv og vellykket implementeringsprosess. Lav grad av deltagelse i EUs beslutningsprosess er også en faktor som har vist seg å spille inn. Oppgaven sammenligner til slutt norske kommuner med svenske og danske kommuner.

# Abstract

Implementation of EU-regulations has proven to be a challenge in several cases in EU/EEA countries. Through the EEA agreement, Norway`s municipalities are obliged to implement most of the EU`s legislation, in the same way as municipalities in member state countries. One of the challenges facing Norway is the fact that Norwegian municipalities has relatively little political contact with the EU. This means that the implementation process in Norway is in a big extent characterized by regulations from the EU that set a framework for task-solving, and in a lesser extent is characterized by political ambition, intentions, or non-legal obligations to work towards a goal. This is problematic for the municipalities because, in an implementation process, the goal is not only to incorporate regulations, but also exploit the existing room of action to influence and adapt to your own interests. Despite this, implementation of EU-directives has been little studied. Research existing on the area has traditionally focused on the central administration, and to a small extent studied the municipalities.

Through a qualitative case study, this thesis attempts to identify the factors that make the implementation of EU regulations difficult for Norwegian municipalities. The papers theoretical framework emerges through multi-level governance and Europeanisation, as well as established research. Here, the wastewater directive is analyzed to answer the research question. The study shows that conflicting policies between the EU and the municipalities, as well as little knowledge about how to exploit the possibilities the EEA-agreement creates, makes it difficult for Norwegian municipalities to carry out an effective and successful implementation process. A low turnout in participation in the EU`s decision-making process is also a factor that has shown to affect the implementation process negatively. Finally, the paper compares Norwegian municipalities with Swedish and Danish municipalities.



# Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Lise Rye, som har vært tilgjengelig gjennom hele prosessen. Med gode råd og støtte har hun snudd mangt et fortvilet øyeblikk til motivasjon. Jeg vil også rette en takk til lesesalkollektivet. Bachelorbobla hadde ikke vært den samme uten dere, og dere er grunnen til at jeg vil se tilbake på denne perioden med et smil. Ekstra takknemlig er jeg for Gudrun og Gina som har blitt mine faste korrekturlesere, men mest av alt for deres tålmodighet og oppmuntring gjennom bachelorløpet.

Mathilde Sand Thevik  
Trondheim, 10. mai, 2023





# Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	1
<b>FORKORTELSER</b> .....	7
<b>1. INTRODUKSJON</b> .....	8
<b>2. TIDLIGERE FORSKNING</b> .....	9
2.1 HVORDAN PÅVIRKER EØS-AVTALEN NORSKE KOMMUNER .....	9
2.2 IMPLEMENTERING AV EU-DIREKTIV .....	10
2.3 AVLØPSDIREKTIVET .....	11
<b>3. BEGREPSAVKLARING</b> .....	12
3.1 HANDLINGSROM .....	12
3.2 IMPLEMENTERING .....	12
3.3 RETTSLIGE OG POLITISKE BERØRINGSPUNKTER.....	13
<b>4. TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	13
4.1 FLERNIVÅSTYRING .....	13
4.2 EUROPEISERING .....	14
4.3 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV .....	15
<b>5. METODE</b> .....	15
<b>6. ANALYSE OG DISKUSJON</b> .....	16
6.1 ANALYSE AV AVLØPSDIREKTIVET .....	17
6.2 KOMMUNENE UTELUKkes .....	19
6.3 KUNNSKAP I KOMMUNENE.....	20
6.4 TOP-DOWN EUROPEISERING .....	21
6.5 SAMMENLIGNING .....	22
<b>7. KONKLUSJON</b> .....	24
<b>8. BIBLIOGRAFI</b> .....	27

# Forkortelser

EU	Den europeiske union
EF	Det europeiske fellesskap
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund
ESA	EFTAs overvåkingsorgan
CoR	Komiteen for Regionene
EESC	Den Økonomiske og Sosiale Komiteen
KOFA	Klagenemnda for offentlige anskaffelser

# 1. Introduksjon

Å opprettholde en aktiv europapolitikk har vært et gjennomgående politisk mål hos norske regjeringer lenge. Perioden 1990- 1994 var en omskiftelig tid i den norske europapolitikken, der utforming og inngåelse av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) førte til en tilpasningspolitikk hvor Norge følger EU nært. EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, og kan tolkes som et uttrykk for norske myndigheters ønske om å følge en aktiv europapolitikk. Norges deltagelse i EØS-avtalen har skapt en kompleks situasjon, hvor Norge må forholde seg til både egen og EUs lovgivning (NOU 2012:2, NOU 2012:807). Avtalen er en mellomstatlig avtale mellom EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein på den ene siden, og EUs medlemsland på den andre. Gjennom EØS-avtalen får Norge tilgang på EUs indre marked. I kraft av denne avtalen har Norge innført store deler av EUs regelverk (NOU 2012:2, NOU 2012:807). Avtalen er dynamisk og utvikler seg i tråd med lovgivningen innen EU-området. Det institusjonelle rammeverket eksisterende gjennom Norges avtaler med EU, deriblant EØS-avtalen, påvirker landets interne funksjoner og politiske prosesser. Det setter grenser for nasjonal politikk og lovgivning som står i strid med det indre markedes prinsipper om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital (Pape, 2009, s. 41).

Som myndighetsorganer har norske kommuner direkte knyttet seg til forpliktelsene som følger EØS-avtalen. Med utviklingene man ser av samfunn og marked i Europa i dag blir kommunene i stadig større grad påvirket av avtalens bestemmelser (Indset, Schou, Stokstad, 2018, s. 20). Dette utfordrer forutsetningene for politisk styring av den offentlige politikken, også på det regionale og kommunale nivået. Temaet for denne bacheloroppgaven er Norges regionale og kommunale styringsnivå i kontekst av en økende grad av integrasjon i Europa. EUs politikk blir stadig mer omfattende og forskning viser at graden av implementering av ulike EU-direktiv varierer innad i EØS-området (Claes, 2002, s. 299).

Implementeringsgapet kan forklares gjennom å se på selve tilpasningsprosessen, der politisk likhet og forhandlingsmuligheter med EU, nasjonale administrative tradisjoner, samt kunnskap rundt regelverket, er faktorer som har vist seg å ha betydelig forklaringskraft. EUs avløpsdirektiv, innført i EØS-avtalen i 1994, anses i dag som implementert i Norge. Likevel tilfredsstillende det ikke kravene til en vellykket implementeringsprosess, og norske kommuner opplevde et høyt og kostbart tilpasningspress. I denne oppgaven retter jeg søkelyset mot implementering på kommunenivå, der blant annet avløpsdirektivet vil bli analysert. Problemstillingen som

oppgaven vil undersøke er som følger: Hvilke faktorer gjør det vanskelig for norske kommuner å implementere EU-regelverk? For å belyse dette spørsmålet vil oppgaven blant annet undersøke 1) det kommunale handlingsrommet og 2) hvorvidt norske kommuners utfordringer skiller seg fra utfordringene i svenske og danske kommuner?

Aktualiteten av temaet i denne bacheloroppgaven reflekteres i utviklingen innad i EU de senere årene. Blant annet ser man en økt bruk av «majority voting» i Det europeiske råd, der medlemsland, og EØS-land, har forpliktet seg til å implementere beslutninger de både er for og imot (Claes, 2002, s. 299). Utfallet av implementeringen innad i EØS-området har vist seg å variere etter dette, og videre tiltrukket seg mer oppmerksomhet (ibid.). Påfølgende har forskning på implementering av EU-regelverk blitt mer viktig.

For å svare på oppgavens problemstilling presenteres tidligere forskning på feltet for å forklare norske kommuners tilknytning til EU. Videre blir teoretisk litteratur analysert for å identifisere faktorer som kan forklare hvorfor implementeringsprosessen er krevende. Påfølgende presenteres en metodedel som gjør rede for oppgavens fremgangsmåte og kilder. Funnene i den teoretiske litteraturen blir brukt som et teoretisk rammeverk i diskusjonsdelen, for å analysere avløpsdirektivet. Deretter blir det teoretiske rammeverket brukt for å identifisere faktorer for lav implementering også i dag. Til slutt forekommer det en sammenligning av norske, svenske og danske kommuner.

## 2. Tidligere forskning

### 2.1 Hvordan påvirker EØS-avtalen norske kommuner

Forskning på EØS-avtalen understreker at avtalen er vidtrekkende og berører flere politikkområder enn det mange kanskje tror. Blant annet omfatter avtalen krav og standarder til varer og produkter, regelverk for arbeidsmiljø, finansielle tjenester, konkurranseregler, offentlig innkjøp, miljøbestemmelser m.m. (Malterud, 2017, s. 49). Til dels har EU stor berøringsflate med norske kommuner og fylkeskommuner (Trondal, 2005, s. 246). Likevel viser EØS-arbeidet i norske kommuner en overveiende grad av orientering mot innlemming av EØS-regelverk, og er i mindre grad rettet mot aktiv påvirkning av EU-kommisjonens initiativ til nytt EU-regelverk (Holm-Hansen, 2000, s. 87).

By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) la i 2018 frem rapporten *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. Rapporten dokumenterer resultatene av en kartlegging av sakslistene fra et representativt utvalg kommunestyre- og fylkestingmøter i 2017. Rapporten dokumenterer at EUs politikk og lovgivning «gjorde seg gjeldende» i 49% av kommunestyresaker i Norge (Indset et al., 2018, s. 6). Man ser altså en betydelig berøringsflate mellom EUs politikk og norske kommuner gjennom EØS-avtalen. Av disse hadde 42% prosent av sakene rettslig berøringspunkter, mens i omtrent 10-11% fant man politiske berøringspunkter (ibid.). Sirka 5% var både rettslig og politisk berørt.

I tillegg bygger samarbeidet på et homogenitetsprinsipp som handler om at EØS-avtalens bestemmelser skal ha samme innhold som de parallelle bestemmelsene i EF-traktaten (Bekkedal, 2019, s. 363) Det vil si at alle parter i EØS-avtalen følger det samme rammeverket (ibid.). Kravet om rettslig homogenitet blant EFTA-landene har innskrenket kommunenes handlingsrom, og områder der kommunene har hatt fullt selvstyre over tidligere, blir nå regulert gjennom EØS-avtalen. Kommunens oppgaver med myndighetsutøvelse, forvaltning og tjenesteproduksjon kommer nå på ulike måter, og i ulik grad, i kontakt med europeisk politikk, regelverk og utviklingsarbeid (Erdal, 2005, s. 16). Til tross for Norges tette samarbeid med EU gir ikke EØS-avtalen tilgang til EUs besluttede organer. Norske lokal- og regionalpolitiske aktører mangler dermed en formell kanal for europeisk arbeid (Erdal, 2005, s. 17).

## 2.2 Implementering av EU-direktiv

Forskning rundt implementering viser at dette i flere tilfeller har vært utfordrende for EU/EØS-land (Korneliussen, 2004, s. 127). For norske kommuner har implementeringen vist seg å være vanskelig på grunn av nasjonale særtrekk, samt særtrekk ved landets politiske og administrative systemer (ibid.). En viktig faktor som fremheves i litteraturen er samsvar mellom nasjonale sektorer og EU. Informasjon om, og tilgang til det europeisk nivå, samt grad av kunnskap og påvirkningsevne viser seg også å være karakteristisk for norske kommuners utfordringer rundt implementering av EU-regelverk (Trondal, 2005: Pape, 2008). I kartlegging av norske kommuners handlingsrom gjennom EØS-avtalen kommer det frem at mangel på kunnskap oppfattes som et hinder for å drive en aktiv europapolitikk hos kommunene (Statskonsult, 2006, s. 2). Det poengteres at EØS-området utgjør et geografisk område med store variasjoner både nasjonalt og regionalt, der det kreves spesielle tilpasninger når felles regler skal utformes og iverksettes i norske kommuner (Statskonsult, 2006, s. 1). Kunnskap anses som

nødvendig for å kunne ivareta lokale interesser og forhold, og videre drive god implementering (ibid.).

## 2.3 Avløpsdirektivet

EUs avløpsdirektiv ble vedtatt i 1991, og videre innlemmet i EØS-avtalen i 1994 (regjeringen, 2023). Direktivet er i dag registrert som implementert i Norge av EFTAs overvåkingsorgan (ESA), men anses likevel for å ha lav implementeringsgrad og beregnes ikke som vellykket (Korneliussen, 2004, s. 137). I dag antas det at rundt 80 prosent av miljølovgivningen i Norge berøres av EU-regelverk (Klima- og miljødepartementet, 2021). Tilpasningene Norge har måttet gjennom har i stor grad gått fint, da det har vært et høyt samsvar mellom EUs og Norges regelverk. Likevel ser man problemområder. Avløpsdirektivets hovedmål var å bekjempe vannforurensning ved å redusere utslipp av næringsstoffer til vann, som igjen skal hindre overgjødning av elver, innsjøer og hav (Korneliussen, 2004, s. 137). Direktivet er rettet mot den kommunale sektoren og kommunalt avløp. Til tross for dette handler direktivet i stor grad om å minske utslipp til Nordsjøen, noe som i liten grad berører de enkelte kommunene i Norge. Avløpsdirektivet ble diskutert før inngåelsen av EØS-avtalen, på møter mellom EFTA og EU-kommisjonen i 1991. Denne perioden kjennetegnes med lovgivningstradisjoner preget av sterk regelorientering og lite skjønn (Korneliussen, 2004, s. 139).

Avløpsdirektivet er klassifisert som et miljødirektiv av EU. Miljøpolitikken i Norge baserer seg på sektoransvarsprinsippet som gjør hvert departement ansvarlig for å følge opp de politiske miljømålene innen sin sektor (Korneliussen, 2004, s. 140). Dette krever koordinering mellom departement, direktorat og underordnede enheter. I tillegg er det delegert ansvar til lavere styringsnivåer som fylkeskommuner og kommuner for å følge opp miljøpolitikk (Korneliussen, 2004, s. 140). Avløpsdirektivet viste seg å bli kostbart. Loka nytte-kostnadsevalueringer har utgjort bakgrunnen for den kommunale politikken innen avløpsvann, der rensemetodene i all hovedsak har vært basert på kjemisk rensing (ibid.). Avløpsdirektivet fra EU fokuserer i hovedsak på biologisk rensing.

## 3. Begrepsavklaring

### 3.1 Handlingsrom

Det å ha handlingsrom vil si å kunne handle og påvirke innenfor gitte rammer som gjør det mulig å ta egne initiativ, forfølge egne mål, eller velge egne metoder (Indset et al., 2018, s. 21). Begrepet «handlingsrom» opptrer ofte i sammenhenger der forhold blir rettslig regulert og videre begrenser aktørens handlefrihet. I kontekst av norsk kommunalt handlingsrom vektlegges kommunenes mulighet til å handle ut fra egne politiske mål, på EØS-regulerte områder (Indset et al., 2018, s. 21). Det vil si nasjonale, regionale og kommunale myndigheters og politikeres mulighet til å påvirke og handle ut fra egeninteresser innenfor rammene avtalen setter. På grunn av EØS-avtalen får krav om tilpasning til EU-regelverket også stor betydning for norsk kommunesektor (Pape, 2008, s. 41). Mange har pekt på at norske myndigheter ikke fullt ut utnytter det mulige handlingsrommet som EØS-avtalen faktisk gir for lokale tilpasninger (ibid.).

### 3.2 Implementering

Norge skårer høyt på rangeringen av EU/EØS-lands evne til å innlemme regelverk og direktiver fra EU (Pape, 2008, s. 41). Å innlemme regelverk er imidlertid ikke ensbetydende med å iverksette eller implementere det. Å implementere vil si å iverksette, produsere, utføre og fullføre politikk (Hill & Varone, 2017, s. 229). Implementering kan altså forstås som en prosess med å sette politikk ut i live. Selv om Norge skårer høyt på selve innlemmingen vet man at Norge er et av de landene som er dårligst til å bruke sine muligheter for å sikre en fornuftig tilpasning innenfor EU-samarbeidet (Pape, 2008, s. 42). Det vil si å bruke det eksisterende handlingsrommet for å sikre en god implementering. I denne oppgaven vil implementering forstås som å iverksette en ny EU-rettsakt gjennom å innlemme den i EØS-avtalen, for så å utføre og fullføre politikken i praksis.

Det kan være vanskelig å avgjøre om en implementeringsprosess har vært effektiv og vellykket. Implementeringseffektivitet er definert som i hvilken grad praktisk anvendelse av nasjonale tiltak samsvarer med målene definert i europeisk lovgivning (Knill, 1998, s. 2). Selv om selve resultatet har vært vellykket er det ikke sikkert at implementeringsprosessen har vært det. For å evaluere implementeringsprosessen er det flere faktorer som kan være nyttige å se på. Videre ser man også på faktorer som kostnadseffektivitet, den faktiske kostnaden, og den faktiske endringen i forhold til den tiltenkte endringen (Hill & Varone, 2017, s. 199). Implementering av en lov skal dermed



gi praktisk effekt og faktisk realisering gjennom konkrete tiltak. Innen forskningsfeltet europeisk integrasjon ser man ofte på forholdet mellom EU og dets medlemsland/utenforland. Altså ser man på effekten EU som institusjon har på innenrikspolitikken (Claes, 2002, s. 300).

### 3.3 Rettslige og politiske berøringspunkter

Rettslig berøring i kontekst av norske kommuner kan forstås som berøringspunkter der EUs direktiver og forordninger regulerer og setter rammer for kommunenes oppgaveløsning (Indset, Schou, Stokstad, 2018, s. 6). Begrepet politisk berøring innebærer imidlertid en ambisjon, intensjon eller ikke-rettslig forpliktelse forankret på politisk nivå, der en ønsker å jobbe for, eller samarbeide om en målsetting eller aktivitet (Indset et al., 2018, s. 6). Kommunene kan definere slike mål i egen virksomhetsplanlegging, og regjeringen har også valgt å delta frivillig på utvalgte områder i EU-samarbeidet. I slike sammenhenger blir nasjonale handlingsplaner, strategier og tiltak utformet i samsvar med EU-mål, som igjen berører norske kommuner og fylkeskommuner både direkte og indirekte (ibid.).

## 4. Teoretisk rammeverk

### 4.1 Flernivåstyring

Flernivåstyring er et perspektiv som forklarer økning i antall og omfang av politiske og administrative nettverk på tvers av styringsnivå (Trondal, 2015, s. 33). Begrepet brukes til å forklare hvordan makt blir fordelt vertikalt gjennom flere myndighetsnivå, og horisontalt gjennom flere kvasi- og ikke-statlige organisasjoner og aktører (ibid.). Flernivåstyring er et styringssystem basert på flere territorielle og funksjonelle politiske og administrative nivåer og sektorer (Hooghe & Marks, 2007, s. 58). Begrepet brukes primært for å forklare utviklingen av EU som et system av kontinuerlige forhandlinger mellom regjeringer på flere territorielle nivåer. Eksempelvis overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale (Hooghe & Marks, 2007, s. 58). I et slikt perspektiv åpner man for en økning av politiske og administrative nettverk på tvers av styringsnivåer og sektorer innad i EU/EØS-området, og utfordrer dermed den klassiske sentralstyrte europeiske statsmodellen (ibid.).

For å forstå flernivåstyring kan man se på «nivå» som en referanse til separate og relativt uavhengige institusjoner, regler og prosedyrer. Flernivåstyring vil i denne

konteksten innebære at det oppstår en ny plattform, i dette tilfellet EU, der disse elementene knyttes sammen i utviklingen og implementeringen av offentlig politikk (Trondal, 2015, s. 33). Sentrale elementer her er at sammenkoblingen består av både institusjonell uavhengighet og gjensidighet på tvers av nivåene, samt en utvikling av en utøvende myndighet. EUs utøvende myndighet er Europakommisjonen som både kan opptre uavhengig av myndighetene i medlemsstatene, og ha tette institusjonelle koplinger (Trondal, 2015, s. 33).

## 4.2 Europeisering

Europeisering forstås på forskjellige måter i den etablerte litteraturen. Blant annet defineres europeisering som en deterritorialisering av faktiske beslutningsprosesser i offentlig forvaltning (Trondal, 2005, s. 245). For norske kommuner vil dette si at EU kommer inn på kommunenes tradisjonelle territorium, og at de territorielt organiserte institusjonene og beslutningsprosessene blir mindre. Territorialstaten ansås av både Bendix (1968) og Weber (1964) som en kopling mellom territorielle og funksjonelle grenser (Trondal & Grindheim, 2007, s. 35). Videre kan territorialstaten gjenkjennes av autonomi over egne geografiske områder, og styring gjennom beslutningsprosesser, organisert gjennom politiske og administrative institusjoner (Trondal, 2005, s. 245). Europeisering, eller en deterritorialisering, vil ut ifra dette kunne forstås som at organiseringen og beslutningsprosessen innen et gitt territorium svekkes, eller flyttes vekk ifra territorialstaten. Deterritorialisering kan tilsvarende forstås som at samsvaret mellom territoriell organisering, beslutningsprosesser og identiteter, svekkes (Trondal & Grindheim, 2007, s. 35).

En annen felles forståelse av begrepet er europeisering som en interaksjon og integrasjon mellom EU og dets medlemmer, samt utenforland som Norge. Hovedskillet i denne tilnærmingen går mellom bruk av et bottom-up eller top-down perspektiv (Börzel & Panke, 2016, s. 111). Demokratisering innen EU vil være et eksempel på bottom-up europeisering der medlemslandene får mer påvirkningskraft. Top-down perspektivet ser på europeisering som en prosess der integrasjon av institusjoner på europeisk nivå påvirker politiske strukturer og prosesser i et lands indre virke (Börzel & Panke, 2016, s. 111). Dette kan blant annet skje ved at overnasjonale beslutninger erstatter den nasjonale politikktutforming, som igjen vil kreve en institusjonell reorganisering og tilpasning (ibid.).

Implementering av EU-regelverk innad i nasjonalstaten kan videre forklares som en europeiseringsprosess, der forskjellige faktorer avgjør om prosessen forekommer top-down eller bottom-up (Claes, 2002, s. 299). Hvor vellykket implementeringsprosessen i

et land er kommet an på blant annet «policy-similarities» og forhandlingsmuligheter (Claes, 2002, s. 300). Det vil si at graden av tilpasningspress kommer an på i hvor stor grad det europeiske rammeverket til EU «passer» det nasjonale rammeverket til et medlemsland, eller utenforland (Claes, 2002, s. 300). Er det store forskjeller i EUs politikk i forhold til nasjonal politikk, vil det oppstå et større tilpasningspress. Hvis EU-politikk og nasjonal politikk er identisk, trengs det ingen tilpasning. Det samme gjelder kommunalpolitikk. Likevel er det viktig å notere seg at selv om de institusjonelle rammene ikke «matcher» er det fortsatt mulig å produsere og implementere passende politikk (ibid.).

### 4.3 Institusjonelt perspektiv

Organisasjoner er antatt å være «infused with values» (Knill, 1998, s. 1). Det går ut på at organisasjonene har egne mål, normer og måter å gjøre ting på. Disse organisasjonene blir også kalt institusjoner. En kommune er et eksempel på en slik institusjon, og kommunens mål, normer og måter å gjøre ting på er antatt å påvirke adferden til de ansatte (ibid.). Måten de administrative tradisjonene påvirker implementeringen avhenger av tilpasningspresset EU fører. Det vil være mer sannsynlig at ny lovgivning blir implementert effektivt og korrekt dersom den er i samsvar med de lokale verdiene i sektoren (Knill, 1998, s. 2). Dette betyr også at om kommunene utnytter sitt handlingsrom, altså utnytter de mulighetene EU-regelverket legger for å tilpasse og oppnå egeninteresser, vil implementeringen være mer vellykket. Knill skiller mellom tre nivå av tilpasningspress; *høyt*, *moderat* og *lavt* (1998, s. 3). Dersom den nye politikken som skal innføres er i konflikt med kjerneverdier i den aktuelle administrative sektoren, klassifiseres presset som *høyt*. Hvis tilpasningen kan skje kun ved hjelp av endringer i den administrative kjernen er tilpasningspresset definert som *moderat*. Kan man bruke eksisterende initiativ og lovgivning for å implementere politikken, klassifiseres presset som *lavt* (Knill, 1998, s. 3).

## 5. Metode

Oppgaven benytter seg av kvalitativ forskningsmetode og er et casestudium. Grunntanken i en slik forskningsmetode er at én case, eller et lite antall caser, skal studeres i detalj (Thagaard, 2009, s. 12). Det generelle målet er å utvikle en så full forståelse av casen som mulig. Studien i oppgaven er samfunnsvitenskapelig og har et eksplorerende design, i form av en analyse av empiriske og teoretiske funn på et tema

som er relativt lite utforsket (ibid.). Med hensyn til oppgavens størrelse, og begrensninger i innhenting av data i felt, vil den mest naturlige fremgangsmåten være å benytte seg av et dokumentstudium. I et dokumentstudie er formålet å analysere allerede eksisterende dokumenter omhandlende caset (Thagaard, 2009, s. 62).

Som nevnt tidligere eksisterer det lite forskning på området. Likevel kan funn og mønstre som oppstår i analyseprosessen, sees i lys av det teoretiske rammeverket og dermed svare på oppgavens problemstilling. I denne oppgaven har jeg søkt etter data som kan gi informasjon om norske kommuners forhold til EØS-avtalen og EU, og som identifiserer faktorer som kan påvirke implementeringsprosessen. Ved å anvende denne metoden ønsker jeg å undersøke hvorfor implementering av EU-regelverk er krevende for norske kommuner. Dette skjer i tre trinn:

Først gjennom å analysere teoretisk litteratur for å identifisere faktorer som kan forklare hvorfor implementering er krevende.

Deretter gjennom å analysere en norsk case hvor implementeringen har vært mangelfull. Oppgavens case og primærkilde er avløpsdirektivet, og i analysen av dette vil målet være å identifisere hindre for implementering.

Videre, for å supplere for et relativt gammelt avløpsdirektiv, har jeg også brukt nyere forskning for å undersøke om utfordringene rundt implementeringen av avløpsdirektivet kan knyttes til norske kommuners implementeringsprosess i dag. I denne delen forekommer det også en sammenlignende del som undersøker om utfordringene norske kommuner står overfor, også gjelder for danske og svenske kommuner. Sekundærkildene brukt i oppgaven er NIBRs rapport, *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*, og Europautredningen fra 2012, *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*.

Det er viktig å merke seg at framstillingen i oppgaven på ingen måte er uttømmende når det kommer til graden norske kommuner blir berørt av EUs regelverk, og hvordan implementeringsprosessen påvirkes.

## 6. Analyse og diskusjon

Oppgavens teoretiske rammeverk tar utgangspunkt i flernivåstyring, europeisering og et institusjonelt perspektiv. For å kunne analysere implementering i norske kommuner vil denne oppgaven benytte seg av funn i den teoretiske litteraturen. Faktorene som vil bli

vurdert er: Er EUs politikk i samsvar med eksisterende kjerneverdier og politikk i kommunen, og hvor store er mulighetene for forhandling rundt regelverk. Antagelsen er som følger: Lav grad av samsvar mellom EUs lovgivning og kommunalpolitikken, vil føre til høyt tilpasningspress og dermed en lav grad av implementering. Det vil si konflikt mellom allerede eksisterende politikk, kjerneverdier, samt lav grad av forhandlingsmuligheter med EU.

## 6.1 Analyse av avløpsdirektivet

Avløpsdirektivet representerer den samme lovgivningstradisjonen som var dominerende i EU på begynnelsen av 90-tallet. Dette var en periode med lite skjønn og preg av sterk regelorientering, samtidig var verken Finland eller Sverige EU-medlem på den tiden (Korneliussen, 2004, s. 138). På grunn av dette fantes det ingen spesielle hensyn til miljøpolitikken i de nordiske landene. I tillegg viser det seg at selve kravene i direktivet har vært vanskelig å etterleve (Korneliussen, 2004, s. 137). Miljøpolitikken i Norge er basert på et sektoransvarsprinsipp der hvert departement har ansvar for oppfølging av de politiske miljømålene innen sin egen sektor (ibid.). Dette medfører et behov for koordinering mellom departement, direktorat og andre underordnede enheter. I tillegg ligger mye av ansvaret for miljøpolitikk hos kommuner og fylkeskommuner. Blant annet ligger ansvaret for oppfølging av avløpsvann hos fylkesmannen, og kommunene har et visst selvstyre innen vannforvaltningen. Gitt denne oppgavefordelingen er vellykket implementeringen av avløpsdirektivet avhengig av kommunal oppfølging.

Norske kommuner har sterke røtter i en demokratisk tankegang som igjen har ført til tradisjoner for selvstyre (Trondal & Grindheim, 2007, s. 35). Autonomi på lokalt nivå fører til desentralisering, og kan derfor bli et hinder for vellykket implementering innen kommunal miljøpolitikk, som under avløpsdirektivet nå innfører rammer fastsatt av EU (Korneliussen, 2004, s. 143). Rammene berører kommunene rettslig og setter særlig rammer for *hvordan* politikken skal utføres. Det viser seg også at norske kommuner har et større søkelys på lokale miljøproblemer, enn globale (Korneliussen, 2004, s. 143). I utredninger av avløpsdirektivet viste det seg at direktivet i størst grad handlet om å minske utslippene til Nordsjøen (ibid.). Her ser det ut til at selve problemdefinisjonen skiller seg hos de forskjellige aktørene. Dette er begge faktorer som strider mot tradisjoner innad i kommunene, om selvstyre og miljøpolitikk, og kan ha vært med på å minske handleviljen til kommunene.

Videre medførte implementeringen av direktivet kostbare oppgraderinger av renseanlegg (Korneliussen, 2004, s. 133). Politikken i kommunene har tidligere vært basert på kjemisk rensing og fjerning av fosfor, som står i sterk motsetning til kravene i

avløpsdirektivet der fokuset ligger på biologisk rensing (Korneliussen, 2004, s. 133). Ikke bare innebærer dette en oppdatering, men en omlegging av kommunenes anlegg og rensesprosess. I tillegg har den allerede eksisterende renseteknikken i kommunene blitt valgt på bakgrunn av den etablerte styringsmodellen i sektoren (ibid.). Samlet sett kom en slik omlegging av renseteknikk i klar konflikt med kommunenes nytte-kostnadsprinsipp. For å oppnå en vellykket implementering bør en implementeringsprosess inneholde et operasjonelt element der man vurderer hvilke virkemidler eller instrument man skal ta i bruk (Hill & Varone, 2017, s. 199). Dette operasjonelle elementet ble fjernet for norske kommuner, og muligheten for å vurdere hva som ville vært det mest effektive og realistiske alternativet, ble gitt til EUs medlemsland. De påtvungne retningslinjene fra EU kommer her i klar konflikt med allerede eksisterende verdier for selvstyre, miljøpolitikk og administrativ kultur. Dette er viktige forklaringsfaktorer for kommuners vanskeligheter med å implementere direktivet i Norge (Claes, 2002; Knill, 1998).

Det viser seg også at det allerede i den første evalueringen av avløpsdirektivet ble gjort rede for kommunenes bruk av andre renseteknikker, og hvordan disse skiller seg fra det som var vanlig ellers i Europa (Korneliussen, 2004, s. 149). Det ble altså tidlig i prosessen redegjort for en kostbar løsning for norske kommuner, samtidig som det ville ha liten miljømessig hensikt.

Nasjonalstater som er medlem av EU har mulighet til å påvirke selve utformingen av regelverket. Dette skjer gjennom å delta i EUs beslutningsprosess. Det viser seg også at selv tilfeller med store forskjeller mellom EU-regelverk og EU-medlemsland, kan føre til høy grad av implementering (Claes, 2002, s. 301). Dette fordi medlemslandenes politiske mål naturlig vil inngå i forhandlingsprosessen blant statsrepresentanter på EU-nivå. Norge som utenforland har lav grad av forhandlingsmuligheter, og dette gjenspeiles i avløpsdirektivets resultater. Byråkrater og fagpersoner var klare over den kommunale motstanden mot strengere renskrav under arbeidet med direktivet. Likevel ble ikke Norges tolkning av direktivet godkjent av ESA (Korneliussen, 2004, s. 137). I tillegg til dette var verken Sverige eller Finland medlem av EU da direktivet ble forhandlet frem, og det fantes dermed liten grad av tilpasninger for nordiske land. Deltagelse i beslutningsprosessen kan allerede før implementeringen finner sted, være med på å forme regelverket etter lokale behov. Da vil man oppnå en bottom-up prosess der reglene tilpasses forholdene, i motsetning til at lokale forhold må tilpasses reglene.

Avløpsdirektivet har vist seg å ha store avvik mellom den norske politikken og kravene fra EU. Det kommer tydelig frem at lokale forhold måtte tilpasse seg en politikk som sto i

strid med allerede eksisterende politikk, samt at kommunene hadde lite innflytelse i beslutningsprosessen. Som en konsekvens ble tilpasningspresset i kommunene høyt (Korneliussen, 2004, s. 149). Et høyt tilpasningspress vil ifølge teori forklare den lave graden av implementering. ESA har registrert avløpsdirektivet som implementert i Norge, likevel tilfredsstillende den ikke kravene til en vellykket implementeringsprosess, slik de er definert i denne oppgaven. Mer enn ti år etter at myndighetene først startet evalueringen av avløpsdirektivet oppsto det dessuten et behov for å lage en ny forskrift (Korneliussen, 2004, s. 137).

## 6.2 Kommunene utelukkes

Videre i oppgaven vil jeg undersøke om det teoretiske rammeverket kan brukes for å analysere kommunenes implementeringsprosess også i nyere tid. Under forhandlingene av avløpsdirektivet ble blant annet kommunenes forhandlingsevne svekket. Dette fordi norske kommuner, gjennom EØS-avtalen tar del av et flernivåstyre. Et flernivåstyre er noe alle EU-medlemmer har gått inn i, ikke bare EFTA-landene. Det vil derfor være naturlig å se på elementer der strukturen i flernivåstyret skiller seg fra den strukturen medlemsland tar del i. (Malterud, 2017, s. 48). Beslutningsprosessen i EU er en struktur som er særlig annerledes for EU og EØS-land. Innen EUs beslutningsprosess er det tre sentrale institusjoner som danner en rekke prosesser. Kommisjonen har forslagsmonopol og utgjør et stort byråkrati for å utvikle ny politikk, samt kontrollere at landene etterlever de vedtak som er truffet (Malterud, 2017, s. 48). Kommisjonen utgjør dermed den administrative dimensjonen av EU. Rådet utgjør den geografiske dimensjonen og består av ministre fra medlemslandene. Sammen med Europaparlamentet utgjør de også en politisk dimensjon hvor de treffer vedtak om ny lovgivning (Malterud, 2017, s. 48). For å sikre at alle hensyn blir vurdert blir rådgivende komiteer som Komiteen for Regionen (CoR) og den Økonomiske og Sosiale Komiteen (EESC) involvert i prosessen før vedtak treffes (Malterud, 2017, s. 48).

EØS-strukturen derimot, gjør det mulig for EFTA- og EØS-landene å påvirke under forberedelsen av nye rettsaker, og de kan bli konsultert under beslutningsprosessen. Til slutt må de implementere de nye vedtakene i nasjonal rett, på lik linje med medlemsland (Malterud, 2017, s. 48). Det som i første runde kan se ut som en relativ enkel beslutningsstruktur for EØS-land, viser seg å bli svært komplisert om man ønsker å påvirke politikktutforming. For å påvirke politikktutforming må man ha kjennskap til disse strukturene, prosessene og hvor i systemet en aktuell sak ligger (Malterud, 2017, s. 48). Gjennom flernivåstyret ser en at norske kommuner er relativt svakt koblet til europeiseringsprosessen (Pape, 2008, 43).

Kontakten mellom Norge og EU er gjennomgående kanalisert gjennom norsk sentralforvaltning (Trondal, 2005, s. 247). Karakteristisk her er regjeringens posisjon i forhold til tilgang på informasjon på europeisk nivå gjennom Europautvalget. Her er representanter fra fylker og kommuner ikke tildelt deltagelse (Trondal, 2005, s. 259). Europautvalget på Stortinget ble etablert for å konsultere regjeringer i aktuelle EU-spørsmål. I praksis virker komiteen konsensusforsterkende og fravær av debatt i møtene har ført til en situasjon der regjeringen kun orienterer stortinget på aktuelle saksområder (Trondal, 2005, s. 251). Videre viser det seg i referater fra spesialutvalgene at de sjelden diskuterer hvordan norske interesser kan få gjennomslag (Trondal, 2005, s. 259). Dette står i kontrast til de øvrige nordiske landene (NOU 2012:822). Gjennom EØS-avtalen sikres Norge en observatørstatus, noen ganger talerett, men aldri stemmerett. Norske kommuner sikres verken talerett eller stemmerett gjennom Europautvalget (Trondal & Stie, 2015, s.125). EØS-avtalen sikrer med dette en viss tilgang på EUs beslutningsprosess for norsk sentraladministrasjon, og er i sum sentraladministrasjonens arena.

Det territorielle prinsippet for organisering av politikk og forvaltning står sterkt i EU, og medlemsland får dermed en slags beskyttelse fra deterritorialiseringen gjennom europaparlamentet som behandler regionale og lokale saker (Malterud, 2017, s. 49). Også norske kommuner har sterke tradisjoner for selvstyre og autonomi, men EØS-avtalen gir likevel ikke norsk deltagelse i noen av de besluttede organene der det territorielle prinsippet står sterkt (Trondal & Grindheim, 2007, s. 35). I tillegg til dette har det regionale og kommunale forvaltningsnivået en svakere institusjonell tilknytning til EU-systemet enn det nasjonalstatlige (ibid.). Det vil si at deterritorialiseringen av styringsnivå vil gi utslag i kommunal og regional reorganisering gjennom økt deltagelse i EU-initiert politikk. Samtidig som at den økte politiske deltagelsen i størst grad vil komme fra nasjonalt hold. Dette er med på å flytte beslutningsprosessen ut fra kommunene. EØS-avtalen sikrer således kommunenivået i Norge en svak territoriell forankring i EU-systemet.

### 6.3 Kunnskap i kommunene

Forskning viser at god implementering for norske kommuner ligger i hendene på utnyttelse av det allerede eksisterende handlingsrommet (Trondal & Stie, 2015, s. 125). For å kunne utnytte handlingsrommet foreligger det en forutsetning om god kunnskap om avtalens oppbygging og virkemåte (Pape, 2008, s. 42). For norske kommuner ser det ut til at den manglende tilgangen på beslutningsprosessen reduserer Norge til et lobbyland, representert av sentraladministrasjonen. Videre kan det se ut til at den også



svækker kommuners mulighet til å tilegne seg kunnskap rundt EØS-avtalen (Pape, 2008, s. 42).

Forskning viser at det foreligger generelt lite kunnskap rundt EU-regelverk og det handlingsrommet EØS-avtalen skaper (Statskonsul, 2006, s. 4). De fleste norske kommuner har en relativt svak organisatorisk og personellmessig kapasitet rettet mot EU/EØS-arbeid (Trondal, 2005, s. 264). Eksempelvis har norske kommuner færre stillinger øremerket til internasjonale spørsmål og færre tjenestemenn med utdanning i EU-kunnskap, enn andre kommuner og regioner i Norden (ibid.). Unntaket er lokale tiltak initiert av enkelttjenestemenn, eller lokale «ildsjeler» (Trondal, 2005, s. 266), men disse er ikke sikret alle kommuner i Norge, og vil føre til forskjeller og variasjon i grad av utnyttelse av handlingsrom. Ut fra dette kan man anta at flernivåstyrer har ført til at kunnskapen rundt EØS-regelverket i kommunene varierer. 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. Eksempelvis vil det være nødvendig å kjenne nyere praksis fra EU-domstolen for å fastsette hva som er gjeldende rett (Indset et al., 2018, s. 22).

I selve EØS-avtalen er håndteringen av regelverket bygget inn. Her sies det blant annet noe om hvordan nytt regelverk kan påvirkes. Avtalen omhandler også prinsipper for hvordan ulike hensyn innen det gjeldende geografiske området kan veies opp mot hverandre. Her kommer det frem at god kjennskap til disse reglene og prinsippene vil gi en styrket oversikt over handlingsrommet for kommunal tilpasning (Pape, 2008, s. 42). Et ikke ubetydelig antall saker som angår offentlige anskaffelser er blitt klaget inn for Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) og for EFTAs overvåkningsorgan ESA. Klagesakene har, uavhengig av utfall, ført til kompetanseheving og skjerpet oppmerksomhet (Statskonsult, 2006, s. 4), men det gir også et signal om at EØS-avtalens kompleksitet i seg selv er en utfordring som krever høy spesialisert kompetanse. På bakgrunn av flernivåstyringens kompleksitet og avhengighet mellom ulike aktører ser man en sammenheng mellom lav kunnskap rundt selve EØS-regelverket og grad av utnyttelse av handlingsrom hos kommunene (Pape, 2008, s. 42).

## 6.4 top-down europeisering

Resultater fra forskning dokumenterer hvordan den politiske berøringen er vesentlig mindre enn den rettslige berøringen mellom norske kommuner og EU. Dette kan anses som problematisk da lokale og regionale myndigheter har en selvstendig interesse av å utnytte de mulighetene som følger av EØS-avtalen, for å sikre lokale behov og forutsetninger (Indset et al, 2018, s. 21). 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 (ibid.). Kommunesektorens berøring med EU kan tolkes som toveis og motstridende: For det første har EU-kommisjonen hatt en ambisjon om å sikre at vedtatt politikk blir iverksatt mest mulig homogent og i samsvar med forventningene til EU (Indset et al., 2018, s. 21). For det andre har også lokale og regionale myndigheter en selvstendig interesse av å utnytte de mulighetene som følger EU-tilknytningen (Ibid.).

Norske kommuner er heterogene og satt til å iverksette politikk ut ifra lokale behov og forutsetninger, og en kan derfor anse det som nødvendig å opprettholde en politisk berøringsflate med EU (Indset et al., 2018, s. 21). Gjennom den rettslige berøringen setter EUs direktiver og forordninger rammer for kommuners oppgaveløsning, også i nyere tid. EUs direktiver rommer i større grad enn tidligere, krav til hvordan politikken iverksettes (ibid.). En økt grad av rettslig berøringsflate, sammen med lav grad av politisk berøringsflate, kan forstås som en top-down europeisering der det formes krav om nye rammeverk, uten politisk deltagelse i utformingen av disse. Europapolitikken i kommunene preges mer av form enn av innhold. Dette kan ses på som et resultat av europeisering av norsk kommunepolitikk, der kommunene får rettslige rammer de må følge, samtidig som at flernivåstyret gir norske kommuner liten grad av påvirkningskraft for å ivareta kommunale forhold og interesser.

## 6.5 Sammenligning

I tilsvarende undersøkelser av svenske og danske kommuner forekommer det en vesentlig større politisk forbindelse mellom kommunestyresaker og EU (Indset et al., 2018, s. 8). Her kan det se ut til å være selve tilknytningen som er forklaringen. EØS-avtalen er først og fremst ingen politisk avtale, men en markedsavtale som innebærer at Norge overtar EU-regler for det indre marked. Videre gjennomføres de på lik linje som EU-medlemmer. Denne markedsavtalen gir ikke norske regjeringsmedlemmer, eller folkevalgte på kommunalt nivå, adgang til de politiske institusjonene og beslutningsprosessene. Dermed blir Norge i vesentlig mindre grad knyttet til det politiske arbeidet, sammenlignet med eksempelvis Sverige og Danmark. Norske kommuner har altså en svakere institusjonell tilknytning til EU, enn kommunene i sine naboland (Indset et al., 2018, s. 8). På den andre siden vet ser man at de fleste nordiske regioner er relativt lite aktive i forhold til EUs institusjoner og beslutningsprosesser, men det er de norske kommunene som er minst aktive (Trondal, 2005, s 263). Norske kommuner er i tillegg gjennomgående mindre internasjonalt aktive enn danske og svenske kommuner (ibid.).

De politiske prosessene i EU handler i høy grad om å forstå politikkenes muligheter, dynamikk og prosesser, for å kunne utnytte handlingsrommet fullt ut (Pape, 2009, s. 43). Slik kunnskap skapes ikke bare på hjemmebane, lokalt og sentralt, men i samhandling mellom folkevalgte på en nasjonal og internasjonal arena. Lokale- og regionale folkevalgte får ikke en slik møteplass gjennom EØS-avtalen i Norge. I det danske Folketinget har man siden 1970 hatt en egen komite for EU-spørsmål - Europaudvalget -. Det danske Europaudvalg møtes ukentlig med åpne møter for publikum (NOU 2012: 2, s. 252). I Danmark representeres lokalforvaltningen i spesialistutvalgene, samt ulike interesseorganisasjoner (Trondal, 2005, s. 263). Representasjonen har imidlertid ikke vært utelukkende positive. Den brede deltagelsen i utvalgene har laget rom for diskusjon, fremfor samordning og beslutningsprosesser (Trondal, 2005, s. 263). Dette står i kontrast med situasjonen i Norge der en finner lite åpen kritikk på Stortinget mot den løpende EU-tilpasningen (ibid.).

I den svenske Riksdagens EU-nämnden, går ikke arbeidet like langt som i den danske. Likevel er aktiviteten rundt europapolitikken vesentlig mer omfattende enn i Norge. I perioden 1997 – 2003 hadde Riksdagens EU-nämnden 4,5 ganger så mange møter i året som Stortingets Europautvalg (NOU 2012: 2). I tillegg varte vært møte cirka 3 ganger så lenge, og behandlet 4 ganger så mange saker (NOU 2012: 2). Debattene har også vist seg å være langt mer omfattende og reelle både i det danske Europaudvalget og den svenske EU-nämnden (ibid.).

I lys av det omfattende flernivåstyret Norge har fått tilgang til gjennom EØS-avtalen, reiser arbeidet med EU/EØS-saker store behov for koordinering i norsk forvaltning. Den daglige håndteringen av EØS-saker foregår i stor grad i spesialutvalg (NOU 2012: 2, s. 150). Det overordnede målet med spesialutvalgene er å sikre at alle sider ved en sak blir belyst. I 2012 eksisterte det omkring 20 ulike spesialistutvalg (NOU 2012: 2, s. 150). I henhold til retningslinjene for EØS-arbeid heter det at når EU legger frem nye strategier eller regelverk som berører flere departementers saksområder, skal en vurdere behovet for forsterket koordinering (NOU 2012: 2, s. 150). Først her blir EØS-referansegrupper innhentet for synspunkt, fra blant annet kommunalt- og regionalt nivå. Undersøkelser foretatt i 2008 viser at tre av fire spesialutvalg aldri benyttet seg av disse referansegruppene (NOU 2012: 2, s. 150). Dessuten viser det seg at mange av departementene har andre referansefora enn spesialutvalgene knyttet til EØS-saker, og at departementene sjelden konsulterer kommuner og fylkeskommuner (ibid.).

De store forskjellene mellom arbeidet som foregår i de tre landenes europautvalg kan ses på som et uttrykk for at det norske politiske systemet ikke i samme grad har evnet å

involvere stortinget i europapolitikken. I tillegg har ikke lokal- og regionalforvaltningen i Norge noen representasjon i stortingets europautvalg (NOU 2012: 2, s 150). En ser også at norske kommuner i stor grad blir utestengt fra deltagelse i og konsultasjon med spesialutvalg, referansegrupper og departementene (NOU 2012: 2, s 150). Dette skiller seg fra dansk europapolitikk der lokalforvaltningen representeres i spesialutvalgene.

## 7. Konklusjon

Temaet for denne bacheloroppgaven er Norges regionale og kommunale styringsnivå i kontekst av en økende grad av integrasjon i Europa. Gjennom oppgaven ønsket jeg å belyse faktorer som gjør det vanskelig for norske kommuner å implementere EU-regelverk. Problemstillingen i analysen omfatter en undersøkelse av landets implementering av avløpsdirektivet. Videre søkte jeg å undersøke hvilke faktorer som påvirker implementeringsprosessen i dag. Til slutt forekom det en sammenligning med svenske og danske kommuner. På bakgrunn av de forutgående teoretiske perspektivene og forskningslitteraturen, er det mulig å trekke flere slutninger som gjelder kommunenes posisjon i Norges forhold til EU.

For det første kan en si at norsk implementering av EU-regelverk baserer seg på en top-down europeisering der norske kommuner må endre politikk og praksis for å samsvare med EU-regelverk. Ifølge teori vil en høy grad av tilpasning føre til lav grad av implementering. Under implementeringen av avløpsdirektivet måtte norske kommuner, ikke bare oppdatere, men omlegge kommunenes anlegg og renseprosess. Den allerede eksisterende politikken i kommunene hadde blant annet blitt valgt på bakgrunn av den etablerte styringsmodellen i sektoren, samt med hensyn til kommunenes nytte-kostnadsprinsipp (Korneliussen, 2004). EU-direktivet kom dermed i klar konflikt med allerede eksisterende verdier, politikk og administrativ kultur. Det kan dermed konkluderes med at direktivet førte til et høyt tilpasningspress, og derav lav grad av vellykket implementering (Claes, 2002; Knill, 1998). Hvis man kun ser på nasjonale aspekter, vil man kunne overse variasjoner mellom sektorene som kan inneholde betydningsfulle innvirkninger på utfallet av implementering. Denne oppgaven har redegjort for hvordan kjerneverdier har vært en viktig forklaring på den feilslåtte implementeringen av avløpsdirektivet. Blant annet måtte kommunene føre en miljøpolitikk som viste seg å ha liten miljømessig hensikt for den enkelte kommune. Slike saker har tidligere vist seg å være av liten interesse for norske kommuner (Korneliussen, 2004). Dette kan ha vært med på å minske handleviljen hos kommunene.

For det andre viser det seg at lav grad av deltagelse i beslutningsprosessen har vært med på å gjøre det vanskelig for norske kommuner å implementere EU-regelverk. En deltagelse i beslutningsprosessen kan allerede før implementeringen finner sted, være med på å forme regelverket etter lokale behov. Da vil man oppnå en bottom-up prosess der reglene tilpasses forholdene, i motsetning til at lokale forhold må tilpasses reglene. Dette kan være med på å føre til et lavt tilpasningspress, og dermed høy grad av implementering (Knill, 1998, s. 3). For de andre nordiske kommunene, eksempelvis danske kommuner, vil dette ifølge teori være enklere. Dette fordi de er en del av EU og dermed har direkte innflytelse på utformingen av regelverket (Claes, 2002, 301). De kan delta i beslutningsprosesser på EU-nivå for å påvirke retningen av politikktutformingen. EU-medlemmer sikres også deltagelse i beslutende organ der territorielle prinsipp står sterkt. Dette gir danske kommuner en større grad av fleksibilitet som igjen kan føre til at regelverket kan tilpasses lokale forhold, og ikke motsatt. I avløpsdirektivet vet man at norske forhold ble drøftet i deler av prosessen der Norge har tilgang til å komme med innspill i beslutningsprosessen. Til tross for dette ble ikke bekymringer om et stort tilpasningspress og høye kostnader tatt hensyn til (Korneliussen, 2004).

For det tredje ser man en gjennomgående lav grad av kunnskap om, og tilgang til EU, blant norske kommuner. Flernivåstyring er en teori som beskriver hvordan beslutninger og politikktutvikling skjer på ulike nivåer av styring i samfunnet, og hvordan ulike aktører samhandler og påvirker hverandre. I kontekst av implementering av EU-regelverk i norske kommuner kan flernivåstyring brukes til å forklare hvorfor blant annet mangel på kunnskap hos kommunale tjenestemenn, kan føre til utfordringer. (Trondal, 2005, s. 263). Utviklingen og kompleksiteten rundt EØS-avtalen har skapt et behov for god kunnskap på dette område for at kommuner skal kunne benytte sitt handlingsrom (Pape, 2009, s. 42). Karakteristisk i Norges forhold til EU er regjeringens privilegerte posisjon i forhold til tilgang og informasjon på europeisk nivå. Undersøkelser viser at kommunens handlingsrom innen EØS-avtalen er betinget av de mulighetene for tilpasninger til nasjonale forhold som er innebygd i EØS-avtalen (Statskonsult, 2006, s. 1). Dermed er mulighetene for tilpasninger til nasjonale forhold igjen begrenset til adgangen nasjonale eksperter har for å bli hørt i utviklingen av nytt regelverk. Likevel er det kommunene selv som må sørge for at disse blir gjennomført i praksis når reglene skal implementeres på kommunalt nivå. Det kan derfor ses på som problematisk at norske kommuner generelt sett har lite kunnskap og tilknytning til EU, med en relativt svak organisatorisk og personellmessig kapasitet rettet mot EU/EØS-arbeid (Trondal, 2005, s. 264).

Samlet sett kan det konkluderes med at det er selve tilknytningen til EU som skaper problem for implementering av EU-regelverk på kommunalt nivå. Sammenligner man

med danske og svenske kommuner, ser en at de i større grad er representert gjennom deres Europaudvalg og EU-nämd, samt har en større politisk berøringsflate med europapolitikken. Aktiviteten og debatten rundt europapolitikken er også langt større enn i Norge. De har større hyppighet i møter, og påkoblingen av kommunesektoren er langt større enn i Norge (NOU 2012: 2, s. 252). Videre ser en forskjeller i svenske og danske kommuners mulighet til påvirkning i beslutningsprosessen, samt de mulighetene de har til å forme politikken. Som utenforland kan det også se ut til at norske kommuner mangler en del kunnskap rundt EU/EØS-regelverk, som danske og svenske kommuner har tilegnet seg gjennom medlemskap. Norske kommuner har med bakgrunn i dette formelt og faktisk en vesentlig svakere tilknytning til det politiske arbeidet og de politiske prosessene i EU, sammenliknet med kommuner i Sverige og Danmark. Både tilknytning, påvirkningsmuligheter og kunnskap til EØS-avtalen, har i denne oppgaven vist seg å være faktorer til hvorfor det er vanskelig for norske kommuner å implementere EU-regelverk.

## 8. Bibliografi

- Claes, D. (2002). The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market. *Journal of Public Policy*, 22(3), 299-323  
[https://www.jstor.org/stable/pdf/4007738.pdf?refreqid=excelsior%3A6e4257244ff354dfceb051498cefa925&ab\\_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/4007738.pdf?refreqid=excelsior%3A6e4257244ff354dfceb051498cefa925&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1)
- Bekkedal, T. (2019). Har forordninger direkte virkning under EØS-avtalen? *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 132(3-4) <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/issn.1504-3096-2019-03-04-04>
- Börzel, T. A, & Panke, D. (2016). Europeanization. I Borragan, N., & Cini, M (Red). European union politics (s.110-121). Oxford: Oxford University Press
- Erdal, Å. (2005). Europeiske rammer for kommunal- og regionalpolitikken. *Plan*, 36(6), 16-19 <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3045-2004-06-04>
- Fossum, J. E. (2015). Representation under hegemony? On Norway's relationship to the EU. I Fossum, E. & Fossum, J. E. (Red), *The European Union's non-members: Independence under hegemony?* (153-172). London: Routledge.
- Grindheim, J. E. og J. Trondal (red.) (2007): *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Holm-Hansen, J. (2000) 'Internationalisation on the Local Level in Norway', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar
- Hooghe, L. & Marks, G. (2007). Multi-level governance. *Stat og styring*, 16(4), 58-59  
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN0809-750X-2006-04-21>
- Indset, M. Schou, A. & Stokstad, S. (2018) *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner* (NIBR-rapport:13) By- og regionforskningsinstituttet NIBR & OsloMet – storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5892/2018-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Knill, C. (1998). European Policies: The impact of National Administrative Traditions. *Journal of Public Policy*, 18(1), 1-28  
[https://www.jstor.org/stable/pdf/4007599.pdf?refreqid=excelsior%3A6c9f6f06411d522ed566cf0d4493a4c1&ab\\_segments=&origin=&initiator=](https://www.jstor.org/stable/pdf/4007599.pdf?refreqid=excelsior%3A6c9f6f06411d522ed566cf0d4493a4c1&ab_segments=&origin=&initiator=)
- Korneliusen, Y. (2004). Norges oppfølging av miljødirektiv fra EU: Betydningen av sektoriell organisering. *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, 20(2), 127-152  
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-2936-2004-02-02#sec-5>
- Malterud, T. C. (2017). Påvirkningsmuligheter overfor EU. *Stat & Styring*, 27(1), 46-49  
<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2017-01-15>
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Europautredningen
- Pape, S. (2009), EØS fra bakerste benk. *Stat og styring*, 17(4), 41-43  
<https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/ISSN0809-750X-2007-04-15>
- Regjeringen. (18.04.2023). *Revisjon av avløpsdirektivet*. Regjeringen.no  
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/des/revisjon-av-avlopsdirektivet/id2966230/>
- Klima- og miljødepartementet (11.10.2021). *EØS-avtalen om klima og miljø*. Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/eos-avtalen-og-miljo1/id2339794/>
- Sandberg, S. (2001a) 'Region- og kommunopolitikernas kontaktnätverk', I H. Baldersheim et al., Norden i regionernas Europa. Nord 2001:18
- Statskonsult. (2006). *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom*. (KS Rapport 2006:13). International Research Institute of Stavanger.  
<https://www.ks.no/contentassets/191e61c0068c4385ae14850519cfd1a3/rapport-1.pdf>
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*(3.utg.) Fagbokforlaget.



- Trondal, J. (2005) Europeisering av offentlig forvaltning: observasjoner og fire modeller om norsk sentral-, fylkes- og kommunalforvaltning. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 21(3), 243-271 <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-2936-2005-03-02>
- Trondal, J. (2015). Det europeiske administrative systemet: En begrepsramme. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 31(1), 29-49  
<https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/ISSN1504-2936-2015-01-04>
- Trondal, J. & Grindheim, J. E. (2007). Europeisering av det regionale styringsnivået. *Stat og styring*, 16(4), 34-37 <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/ISSN0809-750X-2006-04-13>
- Trondal, J. & Stie, A, E. (2015). Blir handlingsrommet større med egen europaminister? *Nytt norsk tidsskrift*, 32(2) 123-134). <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/ISSN1504-3053-2015-02-03>

