



*Alþingi*  
*Erindi nr. P /137/262*  
*komudagur 18.6.2009*

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. utanríkismálanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 18. júní 2009

0905169SA /GB  
Málalykill: 089

### **Efni: Umsögn um þál. um aðildarumsókn að ESB og þál. um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild**

Vísað er til bréfs utanríkismálanefndar Alþingis, dags. 2. júní sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreindar þingsályktunartillögur (38. og 54. mál).

Í upphafi er rétt að taka fram að stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur hvorki tekið afstöðu til aðildarumsóknar né hvernig standa skuli að undirbúningi mögulegra aðildarviðræðna. Sambandið getur af þeirri ástæðu ekki tekið afstöðu til þeirra þingsályktunartillagna sem nú eru til umfjöllunar í utanríkismálanefnd Alþingis en ljóst er að skoðanir sveitarstjórnarmanna eru skiptar um mögulega aðild að ESB.

Í þessari umsögn er lögð áhersla á að gera grein fyrir helstu hagsmunamálum sveitarfélaga í mögulegum aðildarviðræðum og rökstyðja mikilvægi þess að sveitarfélög komi frá upphafi með beinum hætti að viðræðum, ef til kemur, og undirbúningi þeirra. Ef til aðildarviðræðna kemur er lögð áhersla á að sérstaða sveitarstjórnarstigsins umfram aðra hagsmunaaðila verði viðurkennd, enda er um að ræða annað stjórnsýslustig landsins.

Þróunar- og alþjóðasvið sambandsins tók saman greinargerð í upphafi árs um áhrif Evrópusambandsaðildar á íslensk sveitarfélög sem lögð var fyrir stjórn sambandsins án þess að hún tæki efnislega afstöðu til málsins. Greinargerðin hefur þegar verið send utanríkismálanefnd. Í henni eru metin bein áhrif hugsanlegrar aðildar á sveitarstjórnarstigið. Helstu niðurstöður eru þær að ekki yrði um miklar viðbætur að ræða á löggjafarsviðinu frá því sem EES-samningurinn gerir ráð fyrir. Stærstu breytingarnar yrðu á sviði byggðamála þar sem aðild myndi opna fyrir aðgang að byggðasjóðum ESB og bjóða upp á ýmis sóknarfæri fyrir sveitarfélög í byggða- og atvinnuþróunarmálum. Með aðild fengju íslensk sveitarfélög einnig aðild að Héraðanefnd ESB.

### **1. Aðkoma sveitarfélaga að aðildarviðræðum**

Hugsanleg aðild að Evrópusambandinu mun bæði hafa áhrif á starfsemi og afkomu sveitarfélaganna sjálfra og á íbúa og atvinnulíf í sveitarfélögum. Samband íslenskra sveitarfélaga leggur því ríka áherslu á að fulltrúar sambandsins, f.h. allra sveitarfélaga, komi beint að ákvarðanatöku. Ríki og sveitarfélög hafa gagnkvæma hagsmuni af því að vinna saman að aðildarviðræðum og undirbúningi þeirra þannig að sú þekking sem er til staðar á báðum stjórnsýslustigum nýtist í viðræðunum og þátttöku í ESB samstarfinu ef til aðildar kemur.



Lögð er áhersla á að sveitarstjórnarstigið geti komið þekkingu sinni og sjónarmiðum að á öllum stigum aðildarviðræðna og við undirbúning þeirra. Til að tryggja þetta telur sambandið nauðsynlegt að það eigi fulltrúa í aðalsamninganefnd Íslands og auk þess aðild að undirhópum sem fjalla um samningskafla sem snerta sveitarfélög svo sem gerð er grein fyrir hér á eftir. Sú málsmeðferð sem viðhöfð var við skipun Evrópunefndar forsætis- og utanríkisráðherra má ekki endurtaka sig en þá var hafnað beiðni sveitarfélaganna um aðild að nefndinni með vísan til þess að fulltrúar stjórnarálflokkanna í nefndinni ættu að gæta hagsmuna sveitarstjórnarstigsins.

Sambandið vill í þessu sambandi vekja athygli á skýrslu sem gerð var um reynslu sveitarfélagasambandanna í Austurríki, Finnlandi og Svíþjóð<sup>1</sup> af aðildarviðræðum þessara landa. Þar er aðal lærdómurinn talinn vera mikilvægi þess að koma eins fljótt og hægt er í viðræðuferlinu á samráði á jafnréttisgrundvelli milli allra hagsmunaaðila með sérstakri áherslu á samráð innan opinbera geirans, þ.e.a.s. milli sveitarstjórnarstigsins og ríkisvaldsins.

## **2. Um undirbúning aðildarviðræðna**

Mikil þekking er á Evrópumálum innan Sambands íslenskra sveitarfélaga og Brussel-skrifstofu þess en undanfarna mánuði hefur sambandið lagt áherslu á að byggja upp þekkingu á byggðastefnu ESB til að undirbúa sveitarstjórnarstigið ef til aðildarviðræðna kemur. Byggðastefna ESB gerir ráð fyrir meiri aðkomu og forræði sveitarstjórna og héraða í atvinnu- og byggðamálum en tíðkast hefur hér á landi. Mikilvægt er að hraða flutningi byggðamála úr iðnaðarráðuneyti í samgönguráðuneytið, sem ríkisstjórnin hefur boðað, til að tryggja betri samhæfingu og markvissari undirbúning aðildarviðræðna, ef til kemur. Sambandið lýsir yfir vonbrigðum með að ákvæði þar að lútandi er ekki að finna í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, sem hefur verið lagt fram á Alþingi.

Auk byggðamála er mikilvægt að sveitarstjórnarstigið komi beint að undirbúningi og aðildarviðræðum um sjávarútvegs- og landbúnaðarmál vegna mikilvægis þeirra málaflokka fyrir afkomu margra sveitarfélaga og atvinnulíf í þeim. Enn fremur hljóta sveitarfélögin að leggja áherslu á að eiga aðkomu að umhverfismálum, samgöngumálum, orkumálum, skattamálum og félags- og atvinnumálum. Sveitarfélög þyrftu enn fremur að hafa beina aðkomu að samningaviðræðum um stofnanamál vegna aðildar þeirra að Héraðanefnd ESB og hugsanlega Efnahags- og félagsmálanefndar Evrópu (ECOSOC) sem opinberir vinnuveitendur.

Samkvæmt reglum Evrópusambandsins geta umsóknarríki óskað eftir stuðningi vegna undirbúnings og aðlögunar fyrir fulla aðild að sambandinu (e. IPA). Þessi stuðningur getur verið með ýmsu móti en verulegur hluti snýr að undirbúningi fyrir þátttöku í byggðamálum Evrópusambandsins. Mikilvægt er að sveitarfélögin verði þátttakendur í viðræðum um þennan stuðning enda

<sup>1</sup> LOGON REPORT 2000, [www.logon.eu](http://www.logon.eu)



mun væntanlega mikið mæða á stjórnslu sveitarfélaga og samtaka þeirra í aðildarviðræðum.

Sambandið leggur jafnframt áherslu á að hraðað verði lögfestingu samskiptareglna ríkis og sveitarfélaga í samræmi við ákvæði stjórnarsáttmálans. Ef Ísland verður aðili að ESB skiptir miklu máli að skýrt verði kveðið á um samráð um ESB-málefni og kostnaðarmat Evrópulöggjafar sem varðar sveitarfélögin og að tryggt verði að sveitarfélögum verði tryggðar hæfilegar tekjur til að takast á við ný verkefni, t.d. á sviði umhverfismála.

### **3. Megináherslur í aðildarviðræðum**

Á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur ekki farið fram umræða um samningsmarkmið í mögulegum aðildarviðræðum. Í þessari umsögn er þ.a.l. útilokað að setja fram beinar áherslur sveitarfélaga ef ákveðið verður að hefja aðildarviðræður. Sambandið telur þó ástæðu til að vekja sérstaka athygli á nokkrum samningsköflum og benda á atriði í þeim sem telja verður að snerti sérstaklega hagsmuni íslenskra sveitarfélaga. Til hægðarauka eru ábendingar settar fram í röð með vísan til kaflanúmera í væntanlegum aðildarsamningi. Af þessu má ekki gagnálykta að ekki sé þörf á aðkomu sveitarfélaga að öðrum samningsköflum en á þessu stigi eru ekki forsendur til að fjalla sérstaklega um þá. Þetta á við um kafla á borð við 14. kafla um samgöngumál, 16. kafla um skattamál, 17. kafla um efnahags- og myntbandalagið, 19. kafla um félags- og atvinnumál, og 33. kafla um fjármál og fjárlög ESB.

Þar sem EES-samningurinn nær nú þegar til nánast allra gerða sem varða fjórfrelsið og samkeppnisrétt er ekki gert ráð fyrir að aðildarviðræður um fyrstu tíu kafla aðildarsamnings muni hafa mikil áhrif á sveitarfélögin. Þess ber þó að geta að ýmsar mikilvægar gerðir, m.a. tilskipun um þjónustuviðskipti, eru enn í innleiðingarferli hér á landi. Rétt er að benda á að ef aðild að ESB verður samþykkt mun það leiða til breytinga á lögum um sveitarstjórnarkosningar hvað varðar kosningarrétt og kjörgengi ESB-borgara sem búsettir eru hér á landi.

#### **a. Landbúnaður og matvælaöryggi, 11. og 12. kafli**

Þess má vænta að aðild að ESB muni hafa mikil áhrif á stöðu landbúnaðar hér á landi. Forystumenn bænda virðast almennt ekki sjá mikil sóknarfæri við það að ganga í bandalagið, enda hefur útflutningur landbúnaðarafurða verið óverulegur þáttur í atvinnugreininni og telja þeir óvíst hvort breyting verði þar á við hugsanlega inngöngu, þrátt fyrir aukið aðgengi að styrkjum, m.a. til markaðssetningar afurða. Bændur óttast einnig neikvæðar afleiðingar óhefts innflutnings fyrir afkomu stéttarinnar. Í tengslum við frumvarp um innleiðingu matvælalöggjafar ESB hefur einnig verið bent á mikla sérstöðu íslenskra búfjárstofna sem geta verið viðkvæmir fyrir erlendum smitsjúkdómum. Loks hafa bændur og stjórnmalamenn bent á að skynsamlegt geti verið að fara fram á takmarkanir á rétti útlendinga til þess að eignast fasteignir hér á landi m.t.t. þess að viðhalda búsetu í sveitum.

Almennt hljóta sveitarfélögin að vera hlynnt því að íslenskur landbúnaður verði skilgreindur sem heimskautalandbúnaður og að styrkjakerfi gagnvart



Íslenskum bændum taki mið af legu landsins ef til aðildar kemur. Jafnframt hljóta sveitarfélögin að leggja áherslu á að matvælaöryggi sé tryggt. Sveitarfélögin hafa ekki mótað stefnu um það hvort óska eigi eftir takmörkunum á eignarhaldi á fasteignum en hafa ber í huga að slíkar takmarkanir í lögum hafa á liðnum árum verið felldar úr gildi gagnvart EES-borgurum. Af þeirri ástæðu er e.t.v. ólíklegt að slík undanþága nái fram að ganga.

Í tengslum við matvælalöggjöf ESB hafa sveitarfélögin lagst gegn því að taka upp svonefnt markaðseftirlit með innfluttum matvælum, sem er mun kostnaðarsamara en það eftirlit sem nú fer fram við tollafgreiðslu. Eðlilegt er að skoðað verði í aðildarviðræðum hvort hægt sé að fá tímabundna eða varanlega undanþágu frá því fyrirkomulagi vegna landfræðilegra aðstæðna.

Sveitarfélögin þurfa sérstaklega að byggja upp þekkingu á og eiga aðkomu að samningagerð um styrki vegna byggðapróunar á grundvelli landbúnaðarstefnu ESB (CAP). Samkvæmt reglugerð ESB um stuðning við dreifðar byggðir<sup>2</sup> er m.a. kveðið á um gerð svæðisbundinna áætlana á ýmsum sviðum þar sem gert er ráð fyrir aðkomu allra hagsmunaaðila. Drög að slíkum áætlunum, t.d. fyrir hvert starfssvæði landshlutasamtaka sveitarfélaga, þurfa að liggja fyrir þegar aðildarviðræður um 11. kafla hefjast. Í því tilfalli verður að teljast eðlilegt að gera ráð fyrir aðkomu fulltrúa allra sveitarfélaga á viðkomandi svæði sem og annarra hagsmunaaðila.

#### **b. Sjávarútvegur, 13. kafli**

Útgerð og fiskvinnsla skipta mörg sveitarfélög gríðarlegu máli. Sveitarfélögin hljóta því að leggja mikla áherslu á að fundnar verði leiðir í aðildarviðræðum til þess að tryggja það að íslensk stjórnvöld ráði áfram fiskveiðistefnu og veiðiheimildum í íslenskri lögsögu. Raunhæfasta leiðin til að tryggja slík markmið í aðildarviðræðum kann að vera sú að íslensk efnahagslögsaga verði skilgreind sem sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði undir stjórn íslenskra stjórnvalda.

Sveitarfélögin þurfa sérstaklega að byggja upp þekkingu á og eiga aðkomu að samningagerð um styrki vegna byggðapróunar á grundvelli sjávarútvegsstefnu ESB. Hér gilda sömu reglur og varðandi 11. kafla, þ.e. gert er ráð fyrir að hagsmunaaðilar setji fram áætlun um þróun sjávarbyggða og byggi sínar kröfur í aðildarviðræðum á þeim.

#### **c. Orkumál, 15. kafli**

Evrópusambandið leggur mikla áherslu á þróun og notkun vistvænna orkugjafa og ver það miklum fjármunum til að aðstoða ríki við að miðla þekkingu sín á milli á þessu sviði. Þekking Íslendinga á nýtingu jarðhita og virkjun vatnsfalla er viðurkennd meðal aðildarríkja og er sjálfsagt að nýta sér það í hugsanlegum aðildarviðræðum. Aðkoma orkufyrirtækja í eigu sveitarfélaga skiptir þar miklu máli enda má ætla að hægt verði að flytja út

---

<sup>2</sup> Council Regulation (EC) No 1698/2005



þekkingu þeirra til sveitarfélaga og héraða annarsstaðar í Evrópu fyrir tilstilli byggðastyrkja ESB ef rétt er á málum haldið.

Þótt helstu gerðir á sviði orkumála hafi þegar verið innleiddar í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins er mikilvægt að tryggt verði í mögulegum aðildarviðræðum að þær sérstöku undanþágur og aðlaganir sem Ísland hefur í sumum tilvikum fengið vegna sérstöðu landsins verði áfram í gildi. Nýrri löggjöf á sviði loftslagsmála verður að gefa sérstakan gaum og afla undanþága og aðlagana þar sem við á vegna þess hve stór hluti orkunotkunar byggist á endurnýjanlegum orkugjöfum.

Sambandið telur ástæðu til að nefna að tilskipun um orkunýtingu í byggingum er nú til endurskoðunar á vettvangi ESB. Lögð er áhersla á að undanþága sem Ísland fékk frá þeirri tilskipun verði áfram í gildi, óháð því hvort landið gengur í ESB. Þá telur sambandið það sjálfgefið að áhersla verði lögð á það í aðildarviðræðum að forræði landsmanna á orkuauðlindum í jörðu og á hafsbotni verði óskert.

#### **d. Byggðamál, 22. kafli**

Sveitarfélögin hljóta að leggja mikla áherslu á að vandað verði til aðildarviðræðna um byggðamál enda mun málaflokkurinn hafa mikil áhrif á öll sveitarfélög í landinu. Fyrsta skrefið til að undirbúa viðræður er að safna saman upplýsingum sem greindar eru niður á sveitarfélög, landshluta og/eða kjördæmi<sup>3</sup>. Auk lýðfræðilegra upplýsinga og fjárhagsupplýsinga þarf að safna upplýsingum um atvinnumál, menntamál, vinnumarkaðsmál, veðurfar, náttúrufar, samgöngur (þ.m.t. fjarlægðir og þann tíma sem tekur að fara á milli staða) o.fl. Þessar upplýsingar þurfa að ná yfir þriggja ára tímabil. Því meira af upplýsingum sem hægt er að vinna úr og leggja fram því sterkari verður samningsstaða Íslands í málaflokknum.

Nauðsynlegt er að auka þekkingu hér á landi á núgildandi reglugerð ESB um byggðamál en allur stuðningur á sviði byggðamála byggir á henni.<sup>4</sup> Í viðauka með henni er að finna ýmis sérákvæði sem aðildarríki hafa samið um hingað til og hægt verður að styðjast við og því er vert að kynna sér þau sérstaklega. Þá þarf einnig að byggja upp þekkingu á gildandi byggðastefnu, drögum að framtíðarbyggðastefnu, leiðbeiningum um byggðamál o.m.fl. sem viðkemur hinum umfangsmikla málaflokki sem byggðamál ESB er. Þá þarf að taka saman yfirlit yfir þær stofnanir á Íslandi sem sinna byggðamálum, með einum eða öðrum hætti, og skoða hvort rétt sé að sameina og/eða breyta starfsháttum þeirra. ESB gerir kröfu um að umsóknarlönd geti sýnt fram á að þau hafi burði til að framfylgja byggðastefnu þess, þ.m.t. gerð þróunaráætlana, úthlutun fjármagns, framkvæmd verkefna, árangursmat og ýmiskonar skýrslugerð. Allar þessar upplýsingar eru lagðar til grundvallar þegar væntanleg samningsmarkmið eru mótuð og hugsanlegar aðildarviðræður hefjast.

<sup>3</sup> Sjá European Regional and Urban Statistic – reference guide, 2009. Útg. Eurostat

<sup>4</sup> Council Regulation (EC) No 1083/2006



Fulltrúar ríkis og sveitarfélaga þurfa að ræða sameiginlega kosti og galla þess að óskað verði eftir því að Ísland verði skilgreint sem jaðarsvæði (outermost region), hvort heppilegt sé að skipta landinu í eitt eða tvö NUTS II svæði, móta framtíðarsýn í byggðamálum á Íslandi og hvaða markmið byggðastefnu ESB falla að íslenskum aðstæðum o.fl. Þegar þetta liggur fyrir er hægt að móta samningsmarkmið, hefja aðildarviðræður um byggðamál og leggja fram kröfur með vísan í framangreinda reglugerð ESB um byggðamál og á grundvelli tölfræðiupplýsinga. Loks þarf að gera drög að ek. heildarþróunaráætlun og ef ákveðið verður að sækjast eftir að landinu verði skipt í tvö NUTS 2 svæði þarf að gera slíka heildaráætlun fyrir bæði svæðin sem brotin er niður á minni svæði (sbr. kafla um landbúnaðar- og byggðamál). Til að tryggja besta mögulega árangur í aðildarviðræðum þurfa sveitarfélög, landshlutasamtök sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélög að taka þátt í að safna og vinna úr tölfræðiupplýsingum og taka virkan þátt í gerð áætlana og hugsanlegri endurskipulagningu á stofnanagerð.

#### **e. Umhverfismál, 27. kafli**

Stærstur hluti gerða á þessu sviði hafa þegar verið innleiddar í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins, í sumum tilvikum með aðlögunarákvæðum. Ýmsar mikilvægar gerðir bíða þó enn innleiðingar. Má þar nefna rammatilskipun um vatnsstjórn, endurskoðaða rammatilskipun um úrgangsmál, tilskipanir um flóðavarnir og varnir gegn mengun grunnvatns, tilskipun um landupplýsingar (svonefnd INSPIRE-tilskipun), tilskipun um umhverfisábyrgð auk nýrra tilskipana um aðgerðir til að draga úr útstreymi gróðurhúsalofttegunda og viðskipti með losunarheimildir á því sviði. Sumar þessara gerða geta leitt til verulegra útgjalda fyrir ríki og sveitarfélög.

Utan við EES-samninginn falla gerðir á sviði náttúruverndar. Ástæða er til að fara ítarlega yfir möguleg áhrif þeirrar löggjafar ef Ísland gengur í ESB, m.a. um áhrif á heimildir íslenskra stjórnvalda til að ákveða veiðar á villtum dýrum. Fyrir fram er þó tæpast ástæða til að ætla að um stórfellda hagsmuni verði að ræða fyrir sveitarfélögin þar sem kostnaðarsömustu gerðirnar á sviði umhverfismála eru hvort sem er innleiddar á grundvelli EES-samningsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri