

# Skýrsla

## utanríkisráðherra um skuldbindingar íslenskra sveitarfélaga í EES-samningnum, samkvæmt beiðni

(Lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008)

### Inngangur:

Með beiðni (á þskj. 577) frá Árna Þór Sigurðssyni og fleiri alþingismönnum er þess óskað að utanríkisráðherra flytji skýrslu um skuldbindingar íslenskra sveitarfélaga í EES-samningnum. Óskað er eftir að í skýrslunni verði fjallað um stöðu sveitarfélaganna gagnvart samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sem og áhrif samningsins á rekstur og starfsemi sveitarfélaganna. Meðal annars er óskað eftir því að í skýrslunni verði gerð grein fyrir og fjallað um eftirfarandi þætti:

1. formlega stöðu sveitarfélaganna til að fylgjast með rekstri EES-samningsins og taka þátt í umræðu um framvindu hans;
2. tækifæri þeirra annars vegar til að taka þátt í umræðu um þau mál sem eru til umfjöllunar og undirbúnings hjá Evrópusambandinu og kunna að verða löggjöf sem tekin er upp í EES-samninginn og hins vegar til að fjalla um þá löggjöf (gerðir) sem enn er til umfjöllunar hjá EFTA-skrifstofunni í Brussel og íslenskum stjórnvöldum og varðar sveitarfélögin;
3. samráð milli ríkis og sveitarfélaga um rekstur EES-samningsins, svo sem hvað kostnaðarmat varðar og um afstöðu til mála sem eru til umfjöllunar og eru líkleg til að hafa áhrif á íslensk sveitarfélög;
4. þær gerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og varða verkefni og rekstur sveitarfélaganna, og sérstaklega þær gerðir sem mest áhrif hafa haft á sveitarfélögin frá gildistöku EES-samningsins og hvort og þá hvernig kostnaðarauka sveitarfélaganna hefur verið mætt;
5. stærstu mál sem eru á döfinni og kunna að varða sveitarfélögin. Má þar nefna að á vettvangi ESB var nýlega samþykkt svonefnd þjónustutillskipun auk þess sem kynntar hafa verið hugmyndir um mögulega lagasetningu um almannaðjónustu sem gæti haft mikil áhrif á sveitarfélögin og fyllsta ástæða er til að fylgjast grannt með. Einnig má nefna endurskoðun rammalöggjafar um úrgangsmál, stefnumótun í málefnum hafsins, löggjöf um verndun jarðvegs og margt fleira;
6. framgang tillagna starfshóps utanríkisráðuneytisins og sveitarfélaganna frá janúar 2004 um EES-samninginn og hagsmuni íslenskra sveitarfélaga.

## 1) Formleg staða sveitarfélaganna til að fylgjast með rekstri EES-samningsins og taka þátt í umræðu um framvindu hans.

Ísland hefur nú verið þátttakandi á hinu Evrópska efnahagssvæði (EES) í rúm fjórtán ár, en EES-samningurinn tók formlega gildi þann 1. janúar árið 1994. Samningurinn tekur mið af stofnsáttmálum Evrópubandalagsins, eins og þeir voru þegar EES-samningurinn var gerður. Viðræður um gerð EES-samningsins hófust formlega árið 1989 og stóðu til ársins 1991. Samningurinn var síðan undirritaður í maí árið 1992.

Með EES-samningnum er komið á fót hinu svokallaða Evrópska efnahagssvæði. Hann er gerður milli Evrópusambandsins og aðildarríkja þess annars vegar og þriggja aðildarríkja EFTA (Fríverslunarsamtaka Evrópu), Íslands, Noregs og Liechtenstein, hins vegar. Með samningnum er komið á sameiginlegum markaði 30 ríkja, 27 ríkja Evrópusambandsins og þriggja EFTA-ríkja. EES-samningurinn kveður á um frjáls vöru- og þjónustuviðskipti, frjálsa fjármagnsflutninga og sameiginlegan vinnumarkað á EES-svæðinu. Samningurinn kveður einnig á um samvinnu EES-ríkjanna á sviði félagsmála, jafnréttismála, neytendamála, umhverfismála, menntamála, vísinda- og tæknimála o.fl. EES-samningurinn skiptist í meginmál, bókanir, viðauka, yfirlýsingar og svokallaðar gerðir, þ.e. reglugerðir, tilskipanir, ákvarðanir og svo framvegis, sem felldar hafa verið inn í samninginn. Þótt nýjar gerðir séu efnislega felldar inn í viðauka EES-samningsins reglulega hefur EES-samningnum sjálfum aldrei verið breytt. Á sama tíma hefur lagaumhverfi og stofnanaupbygging Evrópusambandsins hins vegar tekið miklum breytingum.

Enn í dag eru sveitarfélög hvergi nefnd á nafn í stofnsáttmálum ESB, en það er ekki á valdsviði Evrópusambandsins að hafa afskipti af innra stjórnskipulagi í aðildarríkjunum og verkaskiptingu milli staðbundinna stjórnvalda og ríkisvaldsins. Með Lissabonsáttmálanum, sem nú er í fullgildingarferli aðildarríkjanna, er sjálfstjórn staðbundinna stjórnvalda í fyrsta skipti nefnd á nafn í grunnsáttmálum ESB. Þá er þar gert ráð fyrir auknu samráði við staðbundin stjórnvöld að því er varðar löggjafarstarf ESB. Það kemur oft í hlut sveitarfélaga að framfylgja löggjöf Evrópusambandsins. Þannig hefur verið nefnt að sveitarfélög og önnur staðbundin stjórnvöld beri ábyrgð á framkvæmd um 75% af allri löggjöf Evrópusambandsins.<sup>1</sup>

Hlutverk stjórnvalda hvað varðar rekstur EES-samningsins er að gæta hagsmuna Íslands í heild. EES-samningurinn hefur víðtæk áhrif á starfsemi íslenskra sveitarfélaga. Leggur EES-löggjöf, sem innleidd er í íslenskan rétt, skyldur á herðar sveitarfélaga á ýmsum sviðum, svo sem á sviði umhverfismála, vegna stöðu þeirra sem veitenda opinberrar þjónustu og vinnuveitenda, vegna innkaupa sveitarfélaga og fyrirtækjareksturs þeirra. Vegna þess hversu mikil áhrif EES-löggjöf hefur á sveitarstjórnarstigið er mikilvægt að ríki og sveitarfélög eigi gott og reglulegt samráð um málefni EES-samningsins sem varða staðbundin stjórnvöld.

Það er hlutverk stjórnvalda að auðvelda sveitarfélögunum að fylgjast með þróuninni í

---

<sup>1</sup> EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga – Staða – horfur – tillögur, utanríkisráðuneytið, janúar 2004, bls. 20.

Evrópumálum og því sem er efst á baugi hverju sinni, sem og að eiga við þau samráð um mikilvæg atriði sem snerta þau. Sveitarfélögin, eða Samband íslenskra sveitarfélaga fyrir þeirra hönd, hafa það hlutverk að gæta hagsmuna sveitarstjórnarstigsins við framkvæmd og rekstur samningsins. Sveitarfélögin hafa stóreflt hagsmunagæslu sína hvað varðar EES-málin á síðustu árum, eins og kemur fram í þessari skýrslu, og er það vel.

Frá árdögum EES-samningsins hefur staða sveitarstjórnarstigsins þó styrkst talsvert á vettvangi ESB. Markaði Maastricht sáttmálinn, sem tók gildi árið 1993, einkum þáttaskil hvað þetta varðar en hafa ber í huga að búið var að ljúka viðræðum um EES-samninginn tveimur árum áður en Maastricht tók gildi.

### **Héraðanefnd Evrópusambandsins.**

Stærsta breytingin sem varð með Maastricht sáttmálanum hvað varðar sveitarfélögin er tilurð sérstaks vettvangs fyrir sveitarstjórnarstigið innan ESB, þ.e.a.s. héraðanefndar ESB (Committee of the Regions) sem er pólitískur vettvangur fyrir sveitarstjórnarstigið í aðildarríkjum ESB.

Nefndin er skipuð 222 fulltrúum aðildarríkjanna, en þeir einir eru kjörgengir í nefndina sem kosnir hafa verið til sveitar- eða héraðsstjórna í löndum sambandsins. Framkvæmdastjórn ESB er skylt að leita umsagnar nefndarinnar um stefnumótun og tillögur að löggjöf sem varða sveitarstjórnarstigið. Nefndin getur haft pólitísk áhrif á frumstigi því framkvæmdastjórnin getur óskað eftir greiningarskýrslum frá henni áður en löggjafarvinna er sett af stað. Framkvæmdastjórnin getur einnig óskað eftir skýrslum frá nefndinni um áhrif þegar settrar löggjafar á sveitarstjórnarstigið.

Þar sem héraðanefndin varð til eftir stofnun EES hafa EES/EFTA ríkin engin formleg samskipti við nefndina og er hliðstæður vettvangur ekki til innan EFTA stoðarinnar. Eini formlegi aðgangur EES/EFTA ríkjanna að mótun löggjafar er í nefndum framkvæmdastjórnar ESB þar sem löggjöf á frumstigi er mótuð en framkvæmdastjórnin hefur það hlutverk að leggja fram tillögur að löggjöf. Ísland hefur aftur á móti enga formlega aðkomu að þeim stofnunum ESB sem fara í raun með löggjafarvaldið, þ.e. ráðherraráðinu og nú í ört vaxandi mæli Evrópuþinginu en vægi þingsins hefur aukist jafnt og þétt frá því að samningurinn var gerður. Í þinginu og ráðinu taka tillögur framkvæmdastjórnarinnar oft og iðulega breytingum. Hefur þetta hvoru tveggja leitt til þess að sveitarstjórnarstigið í EES/EFTA löndunum hefur ekki sömu möguleika til að hafa áhrif á löggjöf ESB, og þannig framtíðar EES-löggjöf, og sveitarfélög innan ESB ríkja. Þó ber að geta þess að Samband íslenskra sveitarfélaga hefur áheyrnaraðild að ráðgjafarnefnd EFTA, eins og vikið verður að síðar.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur óskað eftir því að utanríkisráðuneytið beiti sér fyrir því innan EES-samstarfsins að sérstökum samráðsvettvangi fyrir sveitarstjórnarstigið verði komið á fót innan vébanda EFTA. Með slíkum vettvangi vilja sveitarfélögin tengjast héraðanefnd ESB, en héraðanefndin hefur sjálf lýst yfir vilja til að eiga samstarf við EFTA ríkin.

Íslensk stjórnvöld og Samband íslenskra sveitarfélaga telja það augljósan ávinning fyrir íslensk sveitarfélög að komið sé á tengslum við héraðanefndina, á hliðstæðan hátt og það er ávinningur fyrir aðila vinnumarkaðarins að hafa tengsl við efnahags- og félagsmálanefnd Evrópu, í gegnum EES-ráðgjafarnefndina, og Alþingi að hafa tengsl við Evrópuþingið, í gegnum EES-þingmannanefndina. Tengsl við nefndina myndu opna fyrir nýja leið til að koma sjónarmiðum EES/EFTA landanna á framfæri við ESB. Yrði það ekki aðeins ávinningur fyrir sveitarstjórnarstigið í EES/EFTA löndum heldur fyrir löndin í heild sinni. Þær breytingar, sem gerðar hafa verið á undanförunum árum á innviðum ESB, hafa aukið vægi héraðanefndarinnar, nú síðast með Lissabon sáttmálanum frá síðasta ári. Ávinningur EES/EFTA landanna af tengslum við nefndina hefur þar með aukist.

Héraðanefndin er einnig vettvangur fyrir miðlun reynslu og þekkingar um Evrópumál og málefni sveitarstjórnarstigsins. Hún stendur fyrir ýmsum viðburðum fyrir sveitarstjórnarstigið. Stærsti viðburðurinn er „Opnir dagar“ sem haldnir eru árlega. Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga er þörf á að auka þekkingu og vitund íslenskrar sveitarstjórnarmanna um Evrópumálefni og væri vettvangur fyrir sveitarstjórnarstigið í EFTA og EES-samstarfinu og tengsl við héraðanefndina mikilvæg til þess. Tengsl við héraðanefndina væru líka mikilvæg til að auka þekkingu evrópskra sveitarstjórnarmanna á sjónarmiðum og hagsmunum sveitarstjórnarstigsins í EES/EFTA löndunum. Þátttaka í starfi héraðanefndarinnar myndi stuðla að tengslamyndun milli aðila á sveitarstjórnarstigi í Evrópuríkjunum og gæti greitt fyrir samstarfsverkefnum milli landa.

Af framangreindu má vera ljóst að mikill ávinningur yrði af því fyrir íslensk sveitarfélög að koma á fót vettvangi fyrir sveitarstjórnarstigið innan EFTA. Hefur framgangur þessa atriðis því verið eitt af forgangsmálum íslenskra stjórnvalda í EFTA samstarfinu.

Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að ekki er hægt að koma á formlegum samráðsvettvangi, hliðastæðum þingmannanefnd EFTA og ráðgjafarnefnd EFTA, nema að gera breytingar á EES-samningum. Samningum hefur aldrei verið breytt efnislega og hefur til þessa ekki verið áhugi fyrir því af hálfu Evrópusambandsins. Vegna þessa hefur verið leitast við, af hálfu íslenskra stjórnvalda, að koma á fót óformlegum vettvangi fyrir sveitarstjórnarstigið, sem gæfi möguleika á samráði við héraðanefndina. Að beiðni utanríkisráðherra Íslands hefur framkvæmdastjóri EFTA lagt fram skýrslu þar sem farið er yfir hvaða möguleikar eru til að koma á vettvangi fyrir sveitarstjórnarstigið, án breytinga á EES-samningnum. Þá hefur utanríkisráðherra Íslands tekið málið upp við samstarfsráðherrana í EFTA og verður málið væntanlega tekið til umræðu á næsta ráðherrafundi EFTA í júní næstkomandi.

### **Óformleg tækifæri til áhrifa.**

Af framangreindu er ljóst að formleg staða sveitarfélaganna til að fylgjast með rekstri EES-samningsins og taka þátt í umræðu um framvindu hans, er ekki fyrir hendi. Íslensk

stjórnvöld og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa þó nýtt ýmis tækifæri fyrir sveitarfélögin til að hafa óformleg áhrif.

Utanríkisráðuneytið hefur starfrækt starfshóp frá árinu 2001 um EES-mál sveitarfélaga. Í starfshópnum sitja fulltrúar þeirra ráðuneyta sem fara með málaflokka sem koma inn á starfs svið sveitarfélaga. Þetta eru, auk utanríkisráðuneytis, félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, menntamálaráðuneyti, samgönguráðuneyti og umhverfisráðuneyti. Í starfshópnum er farið yfir löggjöf sem er í undirbúningi hjá Evrópusambandinu, sem og löggjöf sem er til umfjöllunar hjá EFTA og mun hafa áhrif á sveitarfélögin. Þá hefur utanríkisráðuneytið boðið fulltrúum sveitarfélaganna að sitja í ýmsum vinnuhópum sem fjalla um EES-málefni sem varða þau. Nýleg dæmi eru vinnuhópur um framtíðarstefnu Evrópusambandsins í málefnum siglinga og sjávar og vinnuhópur um innleiðingu þjónustutillskipunarinnar. Jafnframt hafa ýmis ráðuneyti boðið sveitarfélögunum reglulegt samráð um einstaka málaflokka. Þannig hafa starfsmenn Sambands íslenskra sveitarfélaga setið í EES-teymum umhverfisráðuneytisins. Loks hefur sambandið áheyrnaraðild að ráðgjafarnefnd EFTA, en í henni sitja fulltrúar frá ýmsum samtökum atvinnulífsins. Í ráðgjafarnefndinni er ekki fjallað beint um málefni sveitarfélaga heldur sitja sveitarfélögin þar sem vinnuveitendur.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur verið aðili að Evrópusamtökum sveitarfélaga, CEMR um langt skeið, en það er aðeins á síðustu árum sem það hefur farið að taka virkan þátt í starfi samtakanna. Í gegnum CEMR hafa sveitarfélagasamböndin í Evrópu öflugt samstarf um vöktun löggjafar sem er undirbúningi hjá ESB. Áhersla er lögð á að hafa áhrif á frumstigi undirbúnings löggjafar. Starfandi eru vinnuhópar um helstu ESB-málaflokka sveitarfélaga sem fara yfir tillögur að löggjöf og stefnumótun (grænbækur og hvítbækur) og senda framkvæmdastjórninni og Evrópuþinginu sameiginlegar umsagnir. Auk vinnuhópa hafa Brussellfulltrúar aðildarsamtaka CEMR með sér samstarfsnet, ELAN, sem hittist reglulega og fylgist með því sem er efst á baugi hjá ESB og varðar sveitarstjórnarstigið.

Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga er það mikils virði fyrir sambandið að taka þátt í þessu samstarfi. CEMR nýtur viðurkenningar ESB sem málsvari sveitarstjórnarstigsins. Það endurspeglast í því að CEMR er þátttakandi í skipulögðu samráði ESB um málefni sveitarstjórnarstigsins („structured dialogue“ COM(2003)811final). Með þátttöku í starfi CEMR nýtur sambandið góðs af þekkingu og vinnu sérfræðinga CEMR og annarra evrópskra sveitarfélagasambanda við yfirferð á tillögum að stefnumótun og frumvörpum til löggjafar og á möguleika á að koma sjónarmiðum íslenskra sveitarfélaga á framfæri mun fyrr en ella væri unnt.

Samband íslenskra sveitarfélaga opnaði haustið 2006 skrifstofu í Brussel, sem nú er staðsett í Evrópuhúsi sveitarfélaga. Rekstur skrifstofunnar hefur gjörbreytt aðkomu íslenskra sveitarfélaga hvað varðar hagsmunagæslu um Evrópumál. Rekstur hennar er þriggja ára tilraunaverkefni sem er fjármagnað af Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Á skrifstofunni starfar einn starfsmaður.

Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga hefur tilkoma skrifstofunnar gert sambandinu og íslenskum sveitarfélögum kleift að fylgjast mun betur með því sem er að gerast hjá ESB. Sambandið getur einnig tekið meiri þátt í starfsemi CEMR, þótt nauðsynlegt sé að senda sérfræðinga að heiman til að taka þátt í fundum vinnuhópa á mikilvægustu hagsmunasviðunum. Starfsmaður í Brussel er forsenda fyrir því að hægt sé að taka þátt í ELAN-samstarfsneti sveitarfélagasambandanna sem áður var minnst á.

Með skrifstofunni í Brussel getur sambandið einnig haft nánari samvinnu við sendiráð Íslands í Brussel og EFTA skrifstofuna. Skrifstofan er staðsett í Evrópuhúsi sveitarfélaga, en alls hafa um 20 sveitarfélagasambönd aðstöðu í húsinu, auk CEMR og Eurocities, samtök helstu borga í Evrópu, en Reykjavíkurborg er m.a. aðili að þeim samtökum. Staðsetningin veitir tækifæri til að afla upplýsinga og koma sjónarmiðum á framfæri með óformlegum hætti og miðla þekkingu um útfærslu ýmis konar verkefna. Staðsetningin auðveldar einnig sambandinu að koma á tengslum milli sveitarfélaga og við skrifstofur annarra sveitarfélagasambanda, sem og við skrifstofur sem sinna hagsmunagæslu fyrir ákveðin landssvæði, einkum skrifstofur fyrir norðursvæði Evrópu.

Þá sinnir skrifstofan upplýsingamiðlun bæði til sérfræðinga sambandsins heima fyrir en einnig til sveitarfélaga almennt. Frá því að skrifstofan var sett á laggirnar hefur hún tekið á móti mörgum hópum frá sveitarfélögum sem hafa komið til Brussel til að fræðast um Evrópumálefni.

**2) Tækifæri sveitarfélaganna annars vegar til að taka þátt í umræðu um þau mál sem eru til umfjöllunar og undirbúnings hjá Evrópusambandinu og kunna að verða löggjöf sem tekin er upp í EES-samninginn og hins vegar til að fjalla um þá löggjöf (gerðir) sem enn er til umfjöllunar hjá EFTA-skrifstofunni í Brussel og íslenskum stjórnvöldum og varðar sveitarfélögin.**

**a) Tækifæri til þátttöku í umræðu um mál sem eru til umfjöllunar og undirbúnings hjá Evrópusambandinu.**

Eins og vikið var að í kaflanum hér á undan hafa sveitarfélögin engan formlegan aðgang að umræðu um mál sem eru til umfjöllunar og undirbúnings hjá Evrópusambandinu. Eina formlega aðkoma íslenskra stjórnvalda að löggjöf í mótun hjá Evrópusambandinu er með þátttöku í sérfræðinganefndum hjá framkvæmdastjórn ESB.

Til að nýta sem best þau tækifæri sem standa til boða getur Samband íslenskra sveitarfélaga sett sig í samband við fulltrúa Íslands í nefndum í þeim málaflokkum sem skipta sveitarfélögin mestu máli. Með því gætu þau fengið upplýsingar um það sem er á döfnni innan Evrópusambandsins og reynt að hafa áhrif á mótun löggjafar á frumstigi með því að koma hagsmunum sínum og sjónarmiðum á framfæri. Gagnagrunnur um setu EES/EFTA landanna í nefndum framkvæmdastjórnarinnar er aðgengilegur á upplýsingaheimasíðu

EFTA, sem Samband íslenskra sveitarfélaga hefur aðgang að vegna áheyrnaraðildar sinnar að ráðgjafarnefnd EFTA, sem ætti að auðvelda sveitarfélögunum samráð af þessu tagi.

Á síðustu árum hefur Evrópusambandið lagt aukna áherslu á samráð um stefnumótandi skjöl, t.d. svokallaðar grænbækur og hvítbækur, og geta sveitarfélög sent inn athugasemdir um slík skjöl til jafns við aðra og þannig haft áhrif á stefnumótun. Eins og áður hefur komið fram hefur Samband íslenskra sveitarfélaga, í gegnum þátttöku sína í CEMR, tækifæri til að koma að mótun athugasemda CEMR um stefnumótandi skjöl.

Íslensk stjórnvöld telja mikilvægt að nýta tækifæri af þessu tagi til áhrifa. Sem dæmi um vel heppnaða aðkomu íslenskra stjórnvalda að stefnumótun í Evrópusambandinu á þennan hátt má nefna grænbók sambandsins um málefni siglinga og sjávar. Útkoma grænbókarinnar var liður í markmiði ESB um að marka sér heildstæða stefnu um málefni siglinga og sjávar, þar sem litið væri til allra þátta sem tengjast hafinu og samspils þeirra. Íslensk stjórnvöld hafa tekið virkan þátt í mótun stefnunnar og sendu ESB á síðasta ári ítarlegar athugasemdir um grænbókina, sem unnar voru í starfshópi sem í sátu fulltrúar þeirra ráðuneyta sem tengjast málefnum hafsins. Átti Samband íslenskra sveitarfélaga einnig fulltrúa í hópnum.

Er skemmst frá því að segja að aðkomu Íslands að stefnumótuninni hefur verið afar vel tekið innan ESB. Hefur þannig verið tekið tillit til margra ábendinga íslenskra stjórnvalda auk þess sem Íslandi hefur verið boðið að sækja ráðherraráðstefnur um málið og seta í starfshópi háttsettra embættismanna sem mun vinna að áframhaldandi mótun stefnunnar. Eins og kom fram í skýrslu utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu, sem lögð var fyrir Alþingi í upphafi þessa árs, sýnir reynslan af þátttöku Íslands í þessu samráðsferli að góðir möguleikar eru á að hafa áhrif á mótun löggjafar á frumstigi.<sup>2</sup>

## **b) Tækifæri sveitarfélaganna til þátttöku í umræðu um löggjöf sem enn er til umfjöllunar hjá EFTA skrifstofunni í Brussel og íslenskum stjórnvöldum og varða sveitarfélögin.**

Í kafla 3 er fjallað um samráð milli ríkis og sveitarfélaga um rekstur EES-samningsins, svo sem hvað varðar kostnaðarmat og afstöðu til mála sem eru til umfjöllunar og eru líkleg til að hafa áhrif á íslensk sveitarfélög. Þar er fjallað um samráð milli einstakra ráðuneyta sem fara með EES-mál sem tengjast sveitarfélögunum og einnig um starfshóp utanríkisráðuneytisins um EES-mál.

Hér verður því eingöngu fjallað um tækifæri sveitarfélaganna til þátttöku í umræðu um löggjöf sem er til umfjöllunar hjá EFTA skrifstofunni í Brussel og varðar sveitarfélögin.

Sveitarfélögin hafa engan formlegan vettvang innan EES/EFTA samstarfsins, á borð við ráðgjafarnefnd EFTA og þingmannanefnd EFTA. Eins og kom fram í fyrsta kafla hafa

---

<sup>2</sup> Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu, lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi (2007-2998), þingskjal 590, 350 mál, bls. 12.

Íslensk stjórnvöld um nokkurt skeið unnið að því að afla þess fylgis innan EFTA samstarfsins að óformlegum vettvangi sem gæfi möguleika á samstarfi við héraðanefnd ESB verði komið á fót.

Ráðgjafarnefnd EFTA er vettvangur fyrir samskipti milli aðila vinnumarkaðar ESB og EES/EFTA ríkjanna, en hún er skipuð fulltrúum úr ráðgjafarnefnd EFTA og efnahags- og félagsmálanefnd Evrópusambandsins. Ráðgjafarnefndin á að auka skilning á efnahagslegum og félagslegum þáttum innan EES, en nefndin hefur ráðgefandi hlutverk við frmkvæmd og þróun EES-samstarfsins. Ráðgjafarnefndin fjallar um sameiginlega hagsmuni og úrlausnar-efni þessara aðila á grundvelli EES-samningsins og hefur nefndin staðið fyrir fundahöldum og upplýsingamiðlun um þróun og stöðu mála í Evrópu, auk þess sem hún hefur sent frá sér sameiginleg álit um þessi efni.<sup>3</sup>

Stjórn Sambands Íslenskra sveitarfélaga samþykkti haustið 2002, að óska eftir fastri aðild að ráðgjafarnefnd EFTA, en sambandið hefur frá miðju ári 2002 sótt fundi í nefndinni sem áheyrnarfulltrúi.<sup>4</sup> Íslensk stjórnvöld greiða þann kostnað sem fellur til vegna þátttöku sambandsins í starfi nefndarinnar. Áheyrnaraðildin veitir hvorki heimild til þátttöku í ákvarðanatöku né til þess að bera ábyrgð á skýrslum (vera „rapporteur“).

Að sögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga hefur verið andstaða innan ráðgjafarnefndarinnar við að fjalla um sérhagsmunamál sveitarstjórnarstigsins, enda falla slík mál utan umboðs nefndarinnar sem er vettvangur aðila vinnumarkaðarins. Þátttaka í ráðgjafarnefndinni hefur þannig fyrst og fremst haft upplýsingagildi, að mati sambandsins.

Á fundum nefndarinnar er fjallað um fríverslunarsamninga EFTA við þriðju lönd og um mál sem eru efst á baugi hjá ESB. Embættismenn ESB og óháðir sérfræðingar mæta á fundina og gera grein fyrir slíkum málum og tækifæri gefst til að spyrja þá spurninga. Með aðstoð starfsfólks EFTA eru unnar vandaðar úttektir og ályktanir um áhrif breytinga og þróunar innan ESB á EFTA og EES-samstarfið. Ályktanir nefndarinnar eru gerðar út frá hagsmunum aðila vinnumarkaðarins. Margar þeirra varða þó hagsmunamál sveitarfélaga, svo sem ályktanir um áhrif stjórnkerfisbreytinga ESB, ályktanir um áhrif stækkunar ESB o.fl. Fulltrúar sveitarfélagasambandanna í nefndinni hafa komið sjónarmiðum sveitarstjórnarstigsins á framfæri í þessum málum, eftir því sem tækifæri hefur gefist til. Rétt er að taka fram að árið 2002 sendi ráðgjafarnefndin frá sér ályktun til framkvæmdastjóra EFTA um að það skorti vettvang fyrir sveitarstjórnarstigið í EFTA og EES-samstarfinu.

Sýnir verksvið ráðgjafarnefndarinnar að þörf er á sérstökum vettvangi fyrir sveitarstjórnarstigið innan EFTA samstarfsins, þar sem aðeins er að litlu leyti komið inn á málefni sveitarfélaga í starfi ráðgjafarnefndarinnar.

---

<sup>3</sup> EES og hagsmunir Íslenskra sveitarfélaga – Staða – horfur – tillögur, utanríkisráðuneytið, janúar 2004, bls. 25.

<sup>4</sup> EES og hagsmunir Íslenskra sveitarfélaga – Staða – horfur – tillögur, utanríkisráðuneytið, janúar 2004, bls. 40.



Við þetta má bæta að vegna áheyraraðildarinnar hafa starfsmenn sambandsins aðgang að upplýsingaheimasíðu EFTA og geta þannig m.a. fylgst með því hvar mál sem eru til vinnslu í EES/EFTA samstarfinu eru stödd hverju sinni og hvaða afstöðu hvert ríki hefur tekið til einstakra mála.

### **3. Samráð milli ríkis og sveitarfélaga um rekstur EES-samningsins, svo sem hvað kostnaðarmat varðar og um afstöðu til mála sem eru til umfjöllunar og eru líkleg til að hafa áhrif á íslensk sveitarfélög.**

Árið 2001 var ákveðið í utanríkisráðuneytinu að skoða sérstaklega áhrif EES-samningsins á sveitarfélög, hagsmuni þeirra og skuldbindingar. Í desember það ár var settur á fót sérstakur starfshópur sem í sátu auk utanríkisráðuneytis, fulltrúar frá félagsmálaráðuneyti, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, umhverfisráðuneyti og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Markmið hópsins var að kanna áhrif EES-samningsins á íslensk sveitarfélög. Hópurinn skilaði af sér skýrslu árið 2004 þar sem farið var ítarlega yfir EES-samninginn, áhrif hans á íslensk sveitarfélög, tækifæri til áhrifa og tillögur um hvað mætti betur fara.<sup>5</sup>

Farið verður yfir tillögurnar sem fram komu í skýrslunni í sérstökum kafla í þessari skýrslu. Ein af aðaltillögum í skýrslunni var að skipaður yrði starfshópur um EES-mál sveitarfélaga. Hlutverk hópsins yrði að hafa yfirumsjón með samstarfi ríkis og sveitarfélaga um hagsmunagæslu vegna EES-mála og eftirlit með því að hún sé samhæfð og skilvirk. Einnig að hafa umsjón með fræðslu og kynningu fyrir sveitarfélög um EES-mál.

Hópurinn hefur fundað nokkuð reglulega að undanskildum árunum 2005 og 2006. Hefur verið miðað við að hópurinn komi saman tvisvar sinnum á ári og að aukafundir séu haldnir eftir þörfum. Á fundunum hafa ráðuneytin gert grein fyrir helstu málefnum sem þau varða sem eru í deiglu innan Evrópusambandsins eða sem unnið er að á vettvangi EFTA. Þá hefur Samband íslenskra sveitarfélaga gert grein fyrir helstu áhersluatriðum sínum hverju sinni og áhersluatriðum Evrópusamtaka sveitarfélaga (CEMR), sem Samband íslenskra sveitarfélaga er aðili að.

Tillögurnar gera einnig ráð fyrir samstarfi við einstök ráðuneyti. Er þannig lagt til að ráðuneyti miðli upplýsingum til Sambands íslenskra sveitarfélaga um EES-löggjöf sem er í undirbúningi, m.a. frá sérfræðinganefndum ESB og undirnefndum og vinnuhópum EFTA, auk þess sem haft skuli samráð við sveitarfélögin vegna umsagna til ESB um stefnumótun er varðar sveitarfélögin. Einnig er lagt til að samráðsnefndir verði settar á laggirnar séu þær ekki fyrir hendi og að á sex mánaða fresti taki sérfræðingar viðkomandi ráðuneyta eða stofnana saman yfirlit um helstu atriði er varða viðkomandi sérfræðisvið og byggist á sex mánaða formennskuyfirliti EFTA/ESB.

---

<sup>5</sup> EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga – Staða – horfur – tillögur, utanríkisráðuneytið, janúar 2004.

Segja má að mismunandi sé hversu mikið EES-málefni sem unnið er með í hverju ráðuneyti tengist sveitarfélögunum. Hér fyrir neðan verður farið yfir stöðuna í þeim ráðuneytum sem fara með málefni sem einkum hafa áhrif á sveitarfélögin.

### **Utanríkisráðuneyti.**

Rekstur EES-samningsins er á ábyrgð utanríkisráðuneytisins og hefur ráðuneytið því farið með formennsku í starfshópi ráðuneytanna um EES-mál. Þau ráðuneyti sem nefnd eru í þessum kafla eiga öll fulltrúa í umræddum starfshópi og eiga því samráð við sveitarfélögin á þeim vettvangi. Þá hefur utanríkisráðuneytið, eins og áður hefur komið fram, lagt áherslu á að bjóða Sambandi íslenskra sveitarfélaga að koma að þverfaglegri vinnu milli ráðuneytanna sem tengist sveitarfélögunum beint, t.d. hvað varðar athugasemdir varðandi stefnumótun ESB um málefni hafsins og um almannapjónustu og situr fulltrúi sambandsins í samstarfshópi ráðuneytanna um innleiðingu þjónustutískipunarinnar. Þá hefur verið haft samráð við sambandið um dómsmál fyrir EFTA-dómstólnum, þegar það á við.

### **Umhverfisráðuneyti.**

Segja má að umhverfisráðuneytið sé mikilvægasta ráðuneytið hvað EES-samninginn og sveitarfélögin varðar þar sem að í umhverfisráðuneytinu liggur ábyrgð á stórum málaflökkum sem varða sveitarfélögin, svo sem úrgangs- og fráveitumál. Umhverfisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga gerðu samstarfssamning þann 22. desember 2004. Frá þeim tíma hefur Samband íslenskra sveitarfélaga átt fulltrúa í EES-teymum ráðuneytisins, sem voru tvö fram að áramótum: umhverfisteymi og matvælateymi. Vegna flutnings matvælamála frá umhverfisráðuneyti til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis frá og með 1. janúar 2008 hefur matvælateymið verið lagt niður. Umhverfisteymi starfar hins vegar áfram á sama hátt og verið hefur. Teymisfundir hafa verið haldnir u.þ.b. mánaðarlega undanfarin ár og hafa lögfræðingar sambandsins tekið þátt í fundum teymanna. Þá tók sérfræðingur sambandsins á sviði úrgangsmála, sem tók nýlega til starfa, þátt í fyrsta teymisfundi ársins 2008.

Samkvæmt samningnum fer fram gagnkvæm miðlun upplýsinga og samráð um hagsmunagæslu fyrir sveitarfélögin innan teymisins. Fjallað er um löggjöf ESB allt frá forstigi þar til gerðir hafa verið samþykktar af viðkomandi stofnunum ESB. Miðlað er upplýsingum af fundum sem sérfræðingar ráðuneytisins hafa tekið þátt í og falla undir verksvið teymisins. Fjallað er um hvort samþykktar gerðir falli undir EES-samninginn svo og um hugsanlegan aðlögunartexta við gerð. Á fundum teymanna eru rædd þau nýmæli sem felast í þeirri löggjöf sem gert er ráð fyrir að verði tekin upp í EES-samninginn og möguleg kostnaðaráhrif m.a. fyrir framkvæmd, þjónustu og eftirlit á vegum sveitarfélaga án þess að formlegt kostnaðarmat fari fram. Eiginlegt kostnaðarmat fer fram þegar viðkomandi löggjöf er innleidd í íslenskan rétt.

Þegar innleiðing EES-löggjafar kallar á lagabreytingar sem varða sveitarfélögin er ýmist sett á fót nefnd með aðild Sambands íslenskra sveitarfélaga eða viðkomandi frumvarp

er sent til umsagnar sambandsins og eftir atvikum einnig sveitarfélaganna eða heilbrigðis-  
eftirlitssvæða. Innleiðing með reglugerðum er unnin með sambærilegum hætti.

Í samstarfssamningnum er fjallað sérstaklega um samráð um EES-mál sem falla ekki undir starfssvið teymanna. Er það mat umhverfisráðuneytisins að fenginni reynslu að umfjöllun teymanna nái í raun yfir öll EES-mál á forræði ráðuneytisins er varða sveitarfélögin.

Við undirbúning þessarar skýrslu kom fram að bæði umhverfisráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga eru ánægð með starf EES-teymanna og telja að samstarfið hafi gefist vel.

### **Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.**

Eins og fram hefur komið voru matvælamál færð til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um síðustu áramót. Áður höfðu ráðuneyti sjávarútvegs- og landbúnaðarmála ekkert formlegt samráð við sveitarfélögin, þar sem á þeirra verkswiði voru ekki nein EES-mál sem vörðuðu sveitarfélögin. Samkvæmt upplýsingum frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti verður samráði við sveitarfélög um matvælagæðir haldið áfram. Hefur Matvælastofnun þegar haldið einn samráðsfund með heilbrigðisnefndum sveitarfélaga vegna matvælaeftirlits. Er búist við að samráðsfundirnir verði nokkrum sinnum á ári í samvinnu við ráðuneytið. Sem dæmi má nefna hefur frumvarp um innleiðingu matvælaöggjafar ESB verið sent Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar, en stefnt er að því að leggja frumvarpið fram á vorþingi.

### **Samgönguráðuneyti.**

Málefni sveitarfélaga voru flutt til samgönguráðuneytis þann 1. janúar 2008. Að auki fer samgönguráðuneytið með ýmsa málaflokka sem falla undir EES-samninginn og geta tengst sveitarfélögunum, t.d. flutningar á vegum, þ.m.t. umferðaröryggi, siglingar og málefni hafna, flugmál og póst- og fjarskiptamál. Ábyrgð á framkvæmd þessara málaflokka og kostnaður henni tengdur liggur hjá ríkinu, að hafnarmálum undanskildum, en hafa málaflokkarnir engu að síður áhrif á starfsemi sveitarfélaganna og íbúa þeirra.

Í gildi er samkomulag á milli samgönguráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um samvinnu og upplýsingagjöf um málefni EES sem snerta sveitarfélög. Fundir í samráðshópi ráðuneytisins og sveitarfélaga voru í upphafi haldnir um tvisvar sinnum á ári, yfirleitt í október og apríl, í tengslum við fundi í vinnuhópum EFTA sem ráðuneytið situr. Voru þessir fundir jafnan gagnlegir, að mati samgönguráðuneytis, og var samvinnan gagnleg fyrir báða aðila þar sem sveitarfélögin komu einnig með upplýsingar inn á fundina. Hafa EES-mál á könnu samgönguráðuneytis er varða sveitarfélögin beint verið fá í gegnum tíðina, samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins. Hvað kostnaðarmat varðar kallar samgönguráðuneytið eftir upplýsingum frá sínum undirstofnunum þegar nýjar ESB gerðir koma til afgreiðslu í vinnuhópum EFTA, en það er fyrsta stigið í EES samstarfinu þegar nýjar gerðir eru felldar undir

EES-samninginn. Þá er þess gætt að hafa samband við hagsmunaaðila, þ.m.t. sveitarfélögin, svo þau geti metið áhrif viðkomandi löggjafar.

### **Iðnaðarráðuneyti.**

Iðnaðarráðuneytið fer með mál er varða iðnað, nýsköpun, byggðamál, orkumál og ferðamál. Að undanskildum þeim verkefnum er snúa að ferðamálum, sem ekki eru hluti af EES-samningnum, er ljóst að snertiflötur við EES-löggjöf er mikill. Af þessum verkefnum ráðuneytisins má einnig ráða að nauðsynlegt er að tryggja samráð, og um leið efla samskipti við Samband íslenskra sveitarfélaga, þegar kemur að málefnum á vettvangi EES-samningsins.

Á fundi iðnaðarráðherra með yfirstjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga nýlega urðu aðilar ásáttir um að koma á reglulegum samráðsfundum iðnaðarráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Stefnt er að því að fundir verði haldnir tvisvar til þrisvar sinnum á ári hverju. Fundir þessir munu ekki eingöngu verða sóttir af starfsmönnum ráðuneytisins heldur hefur ráðherra einnig lýst yfir áhuga á að sækja fundina. Var þessi vilji aðila ítrekaður við heimsókn ráðherra á skrifstofu Sambands íslenskra sveitarfélaga á skrifstofu samtakanna í Brussel fyrr á árinu.

Á grundvelli raforkulaga, nr. 65/2003, með síðari breytingum, var komið á samráðsnefnd um framkvæmd raforkulaganna. Hlutverk samráðsnefndarinnar er að stuðla að greiðri framkvæmd laganna og virkum skoðanaskiptum þeirra sem lögin varða helst. Á fundum nefndarinnar er einnig upplýst um þær gerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og um leið farið yfir þær sem eru til umfjöllunar í stofnunum EES-samningsins og varða orkumálefni. Í samráðsnefndinni á Samband íslenskra sveitarfélaga einn fulltrúa.

Í einstaka tilvikum hefur ráðuneytið sent til umsagnar eða leitað álits hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga um málefni á vettvangi EES-samningsins. Að sama skapi hefur ráðuneytið vakið athygli Sambands íslenskra sveitarfélaga á verkefnum, styrkjum eða sjóðum sem í boði eru vegna þátttöku íslenska ríkisins í EES-samningnum. Samskipti við Samband íslenskra sveitarfélaga hafa nú þegar átt sér stað í einstaka málefnum, en ljóst er að það samstarf má auka og er vilji innan ráðuneytisins að auka það. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki gert sérstakan samstarfssamning við Samband íslenskra sveitarfélaga eða boðið fulltrúum þeirra samtaka setu í sérstökum EES-vinnuhópum innan ráðuneytisins, en innan ráðuneytisins hefur ekki verið komið á fót slíkum vinnuhópum.

### **Fjármálaráðuneyti.**

Samstarf fjármálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um EES-mál er varða sveitarfélög felst í því að:

1. Fjármálaráðuneytið miðlar upplýsingum til Sambands íslenskra sveitarfélaga um EES-mál sem ráðuneytið fer með og varða sveitarfélög með það að markmiði

að koma athugasemdum er varða hagsmuni íslenskra sveitarfélaga á framfæri á frumstigi. Ráðuneytið miðlar m.a. upplýsingum frá fundum sérfræðinganefnda framkvæmdastjórnar ESB, og undirnefnda og vinnuhópa EFTA, sem sérfræðingar ráðuneytisins taka þátt í.

2. Sambandið miðlar hliðstæðum upplýsingum til fjármálaráðuneytisins m.a. frá fundum Evrópusamtaka sveitarfélaga sem koma inn á verksvið ráðuneytisins.
3. Samvinna er um kynningu og fræðslu fyrir sveitarfélög á nýrri EES-löggjöf og samstarfsáætlunum, eftir því sem við á.

Þeir EES-málaflokkar sem undir fjármálaráðuneyti heyra og aðilar miðla upplýsingum sín í milli um eru annars vegar opinber innkaup og hins vegar ríkisstyrkir, þ.m.t. almannatjónusta.

Fjármálaráðuneytið heldur að öllu jöfnu tvo kynningarfundum á ári með fulltrúum sambandsins, að jafnaði í mars og september ár hvert. Nánari tímasetning er ákveðin með tilliti til tímasetningar fundum sem miðla á upplýsingum frá.

### **Félags- og tryggingamálaráðuneyti.**

Málefni sveitarfélaga voru fram til áramóta hluti af málefnasviði félagsmálaráðuneytisins. Á þeim tíma hafði ráðuneytið mikið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, meðal annars vegna skuldbindinga sveitarfélaganna í tengslum við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Fór samráðið þá að miklum hluta fram með milligöngu þeirra starfsmanna ráðuneytisins sem störfuðu að málefnum sveitarfélaga innan þess.

Um síðastliðin áramót voru málefni sveitarfélaga hins vegar flutt til samgönguráðuneytisins og í ljósi þess, sem og breyttra aðstæðna hvað varðar innra skipulag félags- og tryggingamálaráðuneytisins, mun ráðuneytið taka til skoðunar með hvaða hætti samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga verði sem best fyrir komið á hinum ýmsu málefnasviðum ráðuneytisins vegna skuldbindinga í tengslum við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Enn fremur ber að geta þess að á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytisins er starfandi samráðsnefnd ráðuneytisins og helstu samtaka á vinnumarkaði vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Nefnd þessari er meðal annars ætlað að fjalla um gildistöku og framkvæmd tilskipana á Evrópska efnahagssvæðinu á sviði félagsmála, vinnuverndar, vinnuréttar, jafnréttis kynjanna, frjálsrar farar launþega innan svæðisins og samþættingu fjölskyldulífs og vinnumarkaðar. Samband íslenskra sveitarfélaga á aðild að fyrrnefndri nefnd sem vinnuveitandi.

Þá ber að geta þess að Samband íslenskra sveitarfélaga á fulltrúa í stjórn Vinnueftirlits ríkisins, en sú stjórn fjallar meðal annars um innleiðingu einstakra gerða á sviði vinnuverndar í tengslum við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

### **Menntamálaráðuneyti.**

Ekkert formlegt eða skipulagt samstarf eða samráð er á milli menntamálaráðuneytisins og sveitarfélaga á sviði EES samningsins, enda tengist sú EES-löggjöf sem liggur á sviði menntamálaráðuneytisins sveitarfélögunum ekki beint. Þó er töluvert samstarf á milli ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga í málaflokkum sem liggja utan EES-samningsins, t.d. tengt skólamálum. Ef mál kæmi inn á borð ráðuneytisins sem tengdist EES-samningnum og væri líklegt til að hafa áhrif á íslensk sveitarfélög yrði það sett í farveg hverju sinni.

### **Kostnaðarmat.**

Árið 2006 tók gildi samkomulag milli ríkisstjórnar Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum. Samkvæmt samkomulaginu annast hvert ráðuneyti mat á lagafrumvörpum og reglugerðardrögum á sínu sviði. Samband íslenskra sveitarfélaga lætur ráðuneytunum í té þær upplýsingar sem það býr yfir og nýst geta við matið. EES-gerðir sem innleiddar eru með lagafrumvarpi eða reglugerð heyra þannig undir umrætt samkomulag, en er í raun í þeim tilvikum verið að meta kostnað við innleiðinguna en ekki umræddra ESB gerð.

Hefur um allnokkurt skeið verið lögð áhersla á að leggja mat á kostnað við innleiðingu EES-gerða á fyrri stigum en verið hefur. Er m.a. að finna tillögu í skýrslu starfshópsins frá 2004 um að því fyrirkomulagi verði komið á að unnin verði gróf kostnaðaráætlun áður en gerðir eru teknar upp í EES-samninginn. Þar verði tilgreindur sá kostnaður sem ríki og sveitarfélög bera af viðkomandi gerð. Var gert ráð fyrir að slíkt kostnaðarmat yrði unnið af viðkomandi ráðuneyti í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Kostnaðarmat á EES-gerðum liggur almennt í hverju ráðuneyti fyrir sig. Reynt hefur verið að leggja aukna áherslu á kostnaðarmat EES-gerða á fyrri stigum síðustu ár og þ.m.t. mat á kostnaði vegna skuldbindinga íslenskra sveitarfélaga á grunni EES-samningsins. Er eðlilegt að gerð slíks kostnaðarmats verði fylgt eftir en hafa verður þó hugfast að slíkt mat á fyrstu stigum máls getur innihaldið nokkra ónákvæmni.

### *Dæmi um kostnaðarmat.*

Það getur verið mjög flókið að meta áhrif af innleiðingu EES-gerða á fjárhag sveitarfélaga, meðal annars vegna fjölda þeirra. Til að varpa ljósi á þetta verður hér tekið dæmi um innleiðingu tilskipunar ráðsins 1999/31/EB um urðun úrgangs, sem innleidd var í íslenskan rétt með lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003.

Markmið tilskipunarinnar er að auka rekstrarlegar og tæknilegar kröfur um urðun úrgangs og að kveða á um ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða minnka eins og unnt er neikvæð áhrif úrgangs á umhverfið, sérstaklega mengun yfirborðsvatns, grunnvatns, jarðvegs og vatns. Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. framangreindra laga skal sveitarstjórn semja og staðfesta

áætlun sem gildir fyrir viðkomandi svæði og skal sú áætlun byggjast á markmiðum landsáætlunar, sbr. 3. mgr sömu greinar. Í áætluninni skal gera grein fyrir hvernig sveitarfélagið hyggst ná markmiðum landsáætlunar, þ.m.t. leiðum til að draga úr myndun úrgangs, til að endurnota og endurnýta úrgang, förgunarleiðum o.s.frv. Samkvæmt 5. mgr. sömu greinar ber sveitarstjórn ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu.

Við undirbúning innleiðingarinnar komu fram töluverðar áhyggjur af kostnaðaráhrifum tilskipunarinnar og þar með laganna. Ýmsar leiðir eru mögulegar til að ná þeim markmiðum laganna sem sveitarfélögin bera ábyrgð á svo sem: aukin flokkun, aukin endurnotkun, endurnýting s.s. moltugerð, brennsla o.s.frv. Þátttaka íbúa í viðkomandi sveitarfélagi getur þar einnig skipt verulegu máli. Ljóst þótti að sveitarfélög myndu velja mismunandi leiðir til að ná framangreindum markmiðum laganna, sem myndu hafa mismunandi kostnað í för með sér. Einnig var talið vænlegast til árangurs að sveitarfélögin hefðu val um þessar leiðir. Ekkert lá fyrir á þeim tíma um hvaða leiðir yrðu fyrir valinu í hverju sveitarfélagi og þar af leiðandi ekki hægt að meta kostnað af þeim leiðum. Einnig voru í farvatninu aðrar breytingar á úrgangslöggjöf s.s. varðandi úrvinnslugjald sem talið var að gætu dregið úr kostnaði sveitarfélaganna varðandi aðra úrgangsflokka en lögð er megináhersla á í tilskipuninni. Óvissuþættirnir voru því fjölmargir.

Vegna þessara óvissuþátta var ákveðið að setja á laggirnar samráðsnefnd umhverfisráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um framkvæmd laganna sem starfa skal til ársins 2010. Nefndin er skipuð sex mönnum, þremur samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og þremur samkvæmt tilnefningu umhverfisráðherra. Nefndin skal fylgjast með þróun meðhöndlunar úrgangs hérlendis og á Evrópska efnahagssvæðinu. Sérstaklega skal nefndin fylgjast með hvernig markmiðum laganna er náð og meta þann kostnað sem hlýst af því. Nefndin skal skila árlegri skýrslu til umhverfisráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga og setja fram eftir því sem þörf krefur tillögur um hvernig kostnaðinum verði mætt.

#### *Aukin áhersla á kostnaðarmat.*

Utanríkisráðherra hefur sett fram áherslur um að aðkoma Íslands að þróun löggjafar hjá Evrópusambandinu, sem í framtíðinni mun eiga við á Íslandi í gegnum EES-samninginn, verði eflað. Hafa þannig verið sett fram áform um aukið samráð við utanríkismálanefnd og að mál sem eru í deiglu hjá Evrópusambandinu verði metin og áhrif þeirra greind fyrir en verið hefur til þessa. Ríma þessar áherslur afar vel við áhuga sveitarfélaganna á að kostnaður við EES-gerðir verði metinn fyrir en nú er raunin.

Þá hefur ríkisstjórnin nýlega komið á fót nefnd um þróun Evrópumála, föstum samráðsvettvangi stjórnmalaflokka á Alþingi og hagsmunaaðila til að fylgjast með þróun mála í Evrópu og leggja mat á breytingar út frá hugsmunum Íslendinga. Nefndin ákveður sjálf hvaða málaflokka hún tekur fyrir og skal hún standa fyrir útgáfu, samráðsfundum með hagsmuna-

aðilum og heimsóknum erlendra sérfræðinga, eftir því sem tilefni er til. Nefndin skal starf-rækja vefsíðu, þar sem starfsáætlun, fundargerðir og ítarefni er birt. Þá skal nefndin skila ríkisstjórn skýrslu árlega.

Þá hefur Samband íslenskra sveitarfélaga stóraukið hagsmunagæslu sína í EES málum og hafa íslensk sveitarfélög nú mun betri aðgang að upplýsingum um löggjöf á frumstigi innan Evrópusambandsins og skyldur sem hún mun hafa í för með sér fyrir sveitarfélögin, en áður var. Því hafa tækifæri sveitarfélaganna til að greina og meta áhrif aukist til muna. Í starfshópi um EES-mál og sveitarfélög hafa sveitarfélögin einnig verið hvött til að vekja athygli stjórnvalda á löggjöf sem þau telja að gæti haft aukinn kostnað í för með sér fyrir sveitarfélögin, svo hægt sé að hefjast umsvifalaust handa við að meta áhrifin hér á landi, sem og að skoða möguleika á aðlögunum og eftir atvikum lengri fresti til innleiðingar, sé ástæða til þess.

#### **4. Þær gerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og varða verkefni og rekstur sveitarfélaganna, og sérstaklega þær gerðir sem mest áhrif hafa haft á sveitarfélögin frá gildistöku EES-samningsins og hvort og þá hvernig kostnaðarauka sveitarfélaganna hefur verið mætt.**

Þær gerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn frá gerð hans og varða sveitarfélögin með beinum eða óbeinum hætti eru fjölmargar og er afar erfitt er að leggja með fullnægjandi hætti mat á hversu margar þær kunna að vera. Um getur verið að ræða gerðir sem varða heilbrigðiseftirlit, sorphirðu, veitingu þjónustu, orkumál o.s.frv. Í skýrslu starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins um EES og hagsmuni íslenskra sveitarfélaga frá árinu 2004<sup>6</sup> segir að ein af meginástæðum þess að héraðanefnd Evrópusambandsins var komið á fót sé sú að áætlað er að um ¾ hluti löggjafar ESB komi til kasta svæðisbundinna stjórnvalda með einum eða öðrum hætti. Þetta kann að gefa einhverja mynd af því hversu stór hluti þeirra gerða sem varða EES-samninginn hafa áhrif á sveitarfélögin.

Á hverju ári eru rúmlega þrjú hundruð gerðir teknar upp í EES-samninginn og áætla má að nú séu um 5000 gerðir hluti af EES-samningnum. Eins og fram kemur í áður nefndri skýrslu hefur takmarkaða þýðingu að líta á fjölda gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn þegar lagður er mælikvarði á áhrif EES-löggjafar á sveitarfélögin. Efni gerðanna er afar misjafnt og ætla má að drjúgur hluti af þeim gerðum sem teknar eru upp í samninginn árlega séu breytingar á eldri gerðum sem fela ekki endilega í sér efnislegar breytingar heldur varða tæknilegar útfærslur á því sem fyrir er. Á hinn bóginn getur ein gerð falið í sér grundvallarbreytingu á tilteknu sviði sem kann að varða sveitarfélögin og jafnvel haft í för með sér verulegan kostnað.

---

<sup>6</sup> EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga – Staða – horfur – tillögur, utanríkisráðuneytið, janúar 2004, bls 14.



Að því er varðar kostnaðarauka sveitarfélaganna vegna gerða sem teknar eru upp í EES-samninginn er hann oft tilkominn vegna lögbundins eftirlitshlutverks sveitarfélaganna. Eins og fram kemur í umfjöllun hér á eftir er meginreglan sú að þeim kostnaði sé mætt með gjalddökuheimild í lögum til handa sveitarfélögum. Að því er varðar aðgerðir sem kunna að vera mjög kostnaðarsamar, t.d. vegna þess að nauðsynlegt er að ráðast í framkvæmdir, getur verið nauðsynlegt að mæta honum með öðrum hætti, sbr. umfjöllun hér á eftir um fráveitumál.

### **Bein og óbein áhrif.**

Sveitarfélögin gegna margs konar hlutverki, sem stjórnvald, þjónustuveitendur, framkvæmdaraðilar o.fl. EES samningurinn varðar rekstur, verkefni og fjármál sveitarfélaganna með beinum hætti. Ef til vill er hægt að tala um almenn eða óbein áhrif annars vegar og bein áhrif hins vegar.

Almennu áhrifin felast í því að sveitarfélög sem stjórnvald og vinnuveitendur verða að taka mið af reglum samningsins sem varða þessi hlutverk. Þau verða t.d. að taka mið af jafnræðisreglum, samkeppnisreglum, ríkisstyrkjareglum og innkaupareglum. Þau verða einnig að taka mið af reglum sem varða réttindi launþega á innri markaði Evrópusambandsins, sérstökum ákvæðum um félagsleg skilyrði á vinnumarkaði svo sem ákvæði um lágmarksreglur um vinnutíma og töku fæðingarorlofs. Þá gilda reglur um heilbrigði, sem og öryggi og hollustuhætti á vinnustöðum um starfsemi sveitarfélaganna eins og aðra vinnuveitendur.

Afar erfitt, ef ekki útilokað, er að meta kostnað sveitarfélaga vegna þessara almennu þátta EES samningsins. Það er hins vegar ljóst að þessar reglur hafa áhrif á starfsemi sveitarfélaganna og þau verða að taka mið af þeim og haga starfsemi sinni í samræmi við þær. Það sama á við um starfsemi ríkisins í heild sinni, sem og atvinnulífið: Aðild að samningunum hefur áhrif á skipulag innanríkismála í heild sinni.

Almenn áhrif á starfsemi sveitarfélaganna sem stjórnvald og vinnuveita eru því fyrir hendi. Allar nánari reglur sem settar eru um þessi atriði varða þau því með óbeinum hætti og sveitarfélög verða sjálf að taka þátt í að fylgjast með þróun reglna á þessu sviði og meta samfélagsleg áhrif þeirra.

Það er einnig ljóst að sveitarfélögin verða fyrir beinum áhrifum af EES samningnum, einkum á það við um gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn og varða verkefni sem sveitarfélögum hefur verið falið að sinna. Það fellur því í hlut sveitarfélaganna, vegna verkskiptingar ríkis og sveitarfélaga, að annast framkvæmd eða úrlausn ýmissa mála á grundvelli ákvæða í slíkum gerðum. Þekktustu áhrifin eru á sviði umhverfismála, það hefur t.d. fallið í hlut sveitarfélaga á Íslandi að útfæra samræmdar reglur ESB sem teknar hafa verið upp í EES samninginn varðandi fráveitu- og úrgangsmál.

Ef til vill er auðveldara að meta fjárhagsleg áhrif af slíkum ákvörðunum sem varða sveitarfélögin með beinum hætti, frekar en að meta hin óbeinu áhrif, sem og að fylgjast með útgjaldaþróun vegna viðkomandi verkefna. Það hlýtur þó alltaf að byggjast á mati sem þarf

að fara fram í samstarfi fleiri aðila (t.d. viðkomandi fagráðuneytis og sveitarfélaganna). Þó þarf að hafa eftirfarandi í huga.

Í fyrsta lagi geta gerðir verið í formi rammareglna sem þýðir að það er í valdi stjórnvalda í hverju tilviki að ákveða með hvaða hætti viðkomandi reglum er framfylgt. Það getur því að einhverju leyti verið opið fyrir túlkun með hliðsjón af aðstæðum. Í öðru lagi getur verið um lágmarksreglur að ræða. Það er ekkert því til fyrirstöðu að viðkomandi stjórnvöld (ríki eða sveitarfélög) gangi lengra en nauðsynlegt er með hliðsjón af þeim reglum sem verið er að framkvæma. Í þriðja lagi geta innlend stjórnvöld tekið ákvarðanir um að tengja innleiðingu EES-reglna við aðrar ákvarðanir um beinar kvaðir á hendur sveitarfélögum. Lög sem innleiða EES gerðir geta þannig falið í sér fleiri efnisatriði en sem snúa eingöngu að viðkomandi gerð eða gerðum. Í slíkum tilfellum þarf að meta að hve miklu leyti er um að ræða áhrif frá EES og að hve miklu leyti er um innlendar áherslur að ræða.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður einkum fjallað um gerðir sem hafa bein áhrif á starfsemi og rekstur sveitarfélaga, en síður fjallað um hin óbeinu áhrif. Er ljóst að langflestar þær gerðir sem hafa bein og óbein áhrif á rekstur sveitarfélaga eru á verksviði umhverfissráðuneytis.

### **Umhverfissráðuneyti.**

Hér verður fjallað um helstu gerðir sem varða framkvæmda- og þjónustuverkefni eða eftirlitshlutverk sveitarfélaganna. Fjöldi gerða sem varða mengunarvarnir af ýmsu tagi hefur verið tekinn upp í íslenskan rétt, m.a. með lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998 og reglugerðum settum á grundvelli þeirra laga.<sup>7</sup> Þar sem sveitarfélögin standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit samkvæmt lögnum, er ljóst að fjölmargar ESB gerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn um mengunarvarnir hafa áhrif á starfsemi á vegum sveitarfélaganna, en heilbrigðisnefndir sveitarfélaga sinna eftirliti á sviði efna- og umhverfismála. Í framangreindum lögum er að finna sérstaka gjaldtökuheimild til sveitarfélaganna vegna þessa kostnaðar. Umhverfissráðuneytið hefur átt náið samráð og samstarf við sveitarfélögin vegna þessara gerða, t.a.m. við undirbúning á innleiðingu þeirra.

Hið sama er uppi á teningnum varðandi eiturefni og hættuleg efni. Samkvæmt lögum um eiturefni og hættuleg efni nr. 52/1988 hafa sveitarfélögin ásamt öðrum, eftirlit með framkvæmd laganna. Auk laganna hefur fjöldi reglugerða verið settur á grundvelli þeirra til innleiðingar á ESB gerðum á þessu sviði.<sup>8</sup>

Við framkvæmd EES samningsins eins og hann snýr að umhverfissráðuneytinu, eru það sérstaklega tilskipanir sem varða fráveitu- og úrgangsmál sem haft hafa áhrif á rekstur sveitar-

---

<sup>7</sup> Upplýsingar um gerðir á sviði mengunarvarna sem innleiddar eru með reglugerðum með stöð í lögnum má nálgast á heimasíðu Umhverfisstofnunar: <http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Logogreglugerdir/>

<sup>8</sup> Sjá heimasíðu Umhverfisstofnunar: <http://www.ust.is/efniogefnavorur/Logogreglugerdir/Reglugerdir/>

félaganna, en framkvæmd umræddra málaflokka er á vegum þeirra. Er þá bæði um að ræða stofnkostnað og rekstrarkostnað. Í lögum hefur verið gengið svo frá málum, eins og fyrr segir, að sveitarfélögin geti innheimt gjöld af notendum, ýmist í formi skatta eða þjónustugjalda. Má þar nefna gjöld vegna lagningar fráveitna og meðhöndlunar á úrgangi.

#### *Fráveitumál.*

Um fráveitur gildir tilskipun ESB frá 1991 (91/271/EBE), um hreinsun skólps frá þéttbýli, þar sem settar eru fram kröfur um hreinsun miðað við landfræðilegar aðstæður og hversu viðkvæmur viðtakinn er, þ.e.a.s. það svæði er sem tekur við menguninni og þynnir hana eða eyðir. Rétt er að taka fram að tilskipunin var meðal þeirra gerða sem urðu hluti af EES-samningnum þegar hann var gerður.

Hér á landi gilda nokkrar reglugerðir um fráveitur og má þar nefna reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp, þar sem m.a. er kveðið á um meginreglurnar og um hreinsun, reglugerð nr. 799/1999 um meðhöndlun seyru, og nokkrar reglugerðir frá sama ári um varnir gegn mengun vatns. Árið 1993 var lagt mat á kostnað við að koma þessum málum í viðunandi horf á Íslandi og nam hann á verðlagi þess tíma 10 – 12 milljörðum kr. Ríki og sveitarfélög komust að samkomulagi um að ríkið tæki að sér að styrkja þessar framkvæmdir frá og með 1995 til og með 2005 með 200 milljón kr. framlagi á ári eða sem nemur um 20% af heildarkostnaði og voru sett lög þar að lútandi árið 1995. Gildistími laganna var framlengdur og taka lög til framkvæmda til loka ársins 2008. Hafa 45 sveitarfélög notið styrkja úr fráveitusjóði, sem var komið á með umræddum lögum. Verulegur árangur hefur náðst í fráveitumálum á undanförunum árum og hefur verið komið á viðunandi hreinsun skólps frá 80% íbúa landsins.

#### *Úrgangsmál.*

Sú tilskipun ESB sem nú gildir um úrgang er frá árinu 1975 (75/442/EBE) og hafa verið gerðar á henni nokkrar breytingar, sú síðasta árið 2002, sjá tilskipanir 75/442/EBE, 94/62/EB, 1999/31/EB, 2000/53/EB og 2002/96/EB. Nú er til umfjöllunar og afgreiðslu hjá Evrópusambandinu ný tillaga að tilskipun (COM(2005)667 final) sem er heildarendurskoðun á tilskipuninni frá 1975 og kveður á um þó nokkrar breytingar.

Í tengslum við lög og reglugerðir sem settar hafa verið á sviði umhverfismála á grundvelli EES samningsins og varða ábyrgð og framkvæmd á vegum sveitarfélaganna hefur lagagrundvöllur heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna verið styrktur til að takast á við verkefni, sbr. lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, með áorðnum breytingum.

Þá er þess að geta að tilskipanir um raftækja- og rafeindatækjaúrgang (WEEE), tilskipanir 2002/95 og 2002/96 eru til umfjöllunar á Alþingi í formi lagafrumvarps. Hún mun varða sveitarfélögin þar sem þau bera ábyrgð á framkvæmd úrgangsmála hvert á sínu svæði. Sú breyting verður þó að kveðið verður á um framleiðendaábyrgð þannig að sá kostnaður sem sveitarfélögin hafa borið til þessa lendir á framleiðendum. Sveitarfélögunum ber eigi að

síður að taka endurgjaldslaust við þessum úrgangi sem kemur frá heimilunum í landinu. En að öðru leyti mun kostnaður sem sveitarfélög hafa hingað til borið falla á framleiðendur.

#### *Vatnatilskipunin.*

Nú fyrir skömmu var tekin upp í EES-samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum, sem nefnd hefur verið vatnatilskipunin.<sup>9</sup> Meginmarkmið tilskipunarinnar er að setja ramma um vernd yfirborðsvatns, grunnvatns, árósvatns og strandsjávar, sem og að hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vistkerfa og, að svo miklu leyti sem vatn hefur áhrif á önnur vistkerfi, tekur tilskipunin einnig til gæða þeirra. Þá er ætlunin að tryggja sjálfbæra vatnsnotkun með verndun nýttjavatns, auka verndun og bæta vatnakerfi, t.d. með aðgerðum til að draga úr eða stöðva losun hættulegra efna, og stuðla að aðgerðum gegn flóðum til þess að bæta ástand vatns og sjávar. Með tilskipuninni eru felldar úr gildi eldri tilskipanir sem voru teknar upp í EES-samninginn, s.s. að því er varðar gæði drykkjarvatns, yfirborðsvatn og grunnvatn.

Tilskipunin er eingöngu EES-tæk að hluta. Þannig voru þeir þættir sem lúta að náttúruvernd, t.d. lífríki við strendur, ár og vötn, ekki teknir upp í EES-samninginn, heldur aðeins atriði er varða mengun, vöktun með henni og eftirlit. Ákvæði er varða auðlindastjórnun og gjaldtöku voru ekki tekin upp í samninginn.

Ljóst er að verulegur kostnaður mun koma til í tengslum við lögleiðingu tilskipunarinnar hér á landi og vegna úttekta, vöktunar og skýrslugerða þegar tilskipunin verður að fullu komin til framkvæmda. Kostnaður vegna undirbúnings innleiðingar og vöktunar mun falla á ríkið, en ákveðinn kostnaður vegna eftirlits með vatnsvernd á vegum sveitarfélaganna mun falla á þau þegar að framkvæmd tilskipunarinnar kemur. Samráð hefur verið haft við sveitarfélögin um upptöku tilskipunarinnar frá því byrjað var að ræða upptöku hennar í EES-samninginn.

#### **Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.**

Gerðir Evrópusambandsins sem eru hluti af EES-samningnum og varða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið eru að mestu á sviði matvæla og matvælaeftirlits og fóðurs. Ráðuneytið tók nýverið alfarið við matvælamálum, þar sem gerðir ESB hafa mikil áhrif á löggjöf hérlendis. Hafa sveitarfélögin þar einkum hlutverki að gegna vegna lögbundinnar eftirlitsskyldu sinnar.

#### *Núverandi matvælalöggjöf.*

Núverandi matvælalög nr. 93/1995 eru lagastöð fyrir þær gerðir ESB sem nú gilda á sviði matvæla og eru hluti af EES-samningnum. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga hafa lögbundið eftirlitshlutverk með matvælum á markaði, undir yfirumsjón Matvælastofnunar,

---

<sup>9</sup> Sjá umfjöllun í tillögu til þingsályktunar, Pskj. 298 — 268. mál.

sem frá 1. janúar 2008 tók við því hlutverki af Umhverfisstofnun. Við setningu matvælaganna var það tryggt að heimilt yrði að innheimta gjald fyrir þann kostnað sem hlýst af eftirlitinu. Núverandi gjaldtökuákvæði er í 2. mgr. 25. gr. laganna, þar sem vísað er til þess að eftirlitsgjöld vegna heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga vegna matvælaeftirlits skuli vera samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. 25. gr. laga nr. 7/1998. Sveitarfélögum hefur þannig verið tryggð heimild til að innheimta gjöld sem nemi rökstuddum kostnaði sem eftirlitið hefur í för með sér.

*Reglugerð ESB nr. 178/2002 um almenna matvælagjögjöf, auk reglugerða ESB nr. 852/2004, 853/2004, 854/2004 og 882/2004.*

Nýlega voru teknar upp í EES-samninginn umfangsmiklar gerðir á sviði matvæla. Taka þær gildi fyrir Ísland eftir að samþykki Alþingis hefur verið leitað. Að því búnu munu gerðir sem varða dýraafurðir aðrar en fisk ekki taka gildi fyrr en að 18 mánuðum liðnum.

Markmið matvælastefnunnar er víðtæk heilsuvernd. Lagður er grunnur að því að tryggja heilbrigði manna og veita hagsmunum neytenda víðtæka vernd með tilliti til matvæla og taka mið af fjölbreyttu framboði matvæla. Verið er að samræma reglur um matvæli í aðildarríkjunum og tryggja frjálsan flutning öruggra og heilnæmra matvæla. Löggjöfin nær til allra stiga; frá framleiðslu matvæla og fódurs, til sölu og afhendingar matvæla til neytanda (frá haga til maga), því sérhver hlekkur getur haft áhrif á öryggi matvæla.

Upptaka framangreindrar löggjafar ESB kallaði á endurskoðun á undanþágu Íslands varðandi þann kafla EES-samningsins sem varðar dýraafurðir. Eru því samhliða teknar inn í samninginn fjölmargar gerðir um dýraafurðir ESB sem Ísland hefur hingað til verið undanþegið frá. Áfram er Ísland þó undanþegið hvað varðar ýmsar gerðir sem fjalla um lifandi dýr, önnur en lifandi fisk. Ísland fékk einnig undanþágu til að viðhalda algjörri innflutningsbanni á kjöt- og beinamjöli og undanþágu frá ákvæðum í reglum ESB sem hefðu bannað að fódra jörturdýr á Íslandi með íslensku fiskimjöli. Þá fékkst samþykki fyrir því að Ísland yfirtaki reglur ESB um útrýmingu sauðfjárriðu aðeins að litlu leyti en haldi eigin reglum. Með upptöku þessara gerða í EES samninginn eru felldar úr gildi fjölmargar tilskipanir og aðrar gerðir sem varða framleiðslu, markaðssetningu og eftirlit með matvælum.

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga fer eftir sem áður með heilbrigðiseftirlit með matvælum á markaði. Ekki er gert ráð fyrir að innleiðing þessara reglugerða hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin, en eftirlitið er að miklu leyti greitt af fyrirtækjum sem eftirlitið beinist að.

*Reglugerð ESB nr. 1774/2004 aukaafurðir dýra.*

Reglugerð 1774/2004 varðar allar afurðir dýra, sem ekki eru ætlaðar til manneldis. Hún kveður á um það með hvaða hætti nota má þessar afurðir í fódur fyrir dýr og hvernig þær geta farið aftur inn í fæðukeðjuna. Kveðið er á um flokkun þessara afurða í hættuflokka, eftir því hversu mikil hætta er á að smitefni leynist í þeim. Þá er kveðið á um hvernig meðhöndla

ber þessar afurðir ef nota á þær í fóður. Hættulegustu afurðirnar eru sláturúrgangur sem hætta er á að beri með sér smitefni og er kveðið á um að slíkur úrgangur verði brenndur. Getur þetta haft nokkurn kostnað í för með sér, en um það atriði vísast til umfjöllunar um úrgangstilskipunina (Waste directive) hér að ofan.

Reglugerðin var tekin upp í EES samninginn 26. október 2007, og öðlast gildi fyrir Ísland þegar Alþingi hefur staðfest ákvörðunina, en varðandi dýraafurðir aðrar en fisk, tekur hún ekki gildi fyrr en 18 mánuðum eftir að ákvörðunin tekur gildi

### **Samgönguráðuneyti.**

Lítið er um EES-reglur sem falla undir samgöngumál og varða verkefni og rekstur sveitarfélaga með beinum hætti. Hins vegar tengjast margar gerðir á sviði samgöngumála sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn sveitarfélögunum óbeint. Dæmi um þetta eru akstur og hvíldartímareglur, umferðaröryggismál, flutningamál og reglur um gjaldtöku fyrir samgöngur. Önnur dæmi um mál er varða samgöngur óbeint og sömuleiðis sveitarfélög eru ríkisstyrkjareglur varðandi skipasmíðaiðnað og reglur um opinber innkaup, þar á meðal reglur sem gilda um þjónustuútboð. Með þjónustuútboði er átt við útboð á þjónustu sem stjórnvöld hafa ákveðið að skuli standa til boða en stendur ekki fjárhagslega undir sér. Dæmi um þetta er útboð á ósjálfbæru áætlunarflugi til afskekktara byggða. Getur þetta einnig átt við um þjónustu strætisvagna eða áætlunarbifreiða þegar reksturinn er ekki á vegum opinbers fyrirtækis. Reglur um þjónustuútboð setja ramma utan um hvernig ber að standa að slíkum innkaupum þegar þau eru falin einkaaðilum og ætlað að leiða til hagkvæmari samninga um slíka þjónustu og stuðla að betri gæðum hennar. Þeim er því ætlað að auka samkeppni og þar með draga úr kostnaði opinberra aðila við þjónustuna.

### *Hafnavernd.*

Í kjölfar atburðanna 11. september 2001 upphófst mikil vinna á vegum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, IMO, um að þróa reglur til þess að vernda siglingar fyrir ólögmætum aðgerðum á hafi og í höfnum. Niðurstaðan var viðbótarkafli við SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea) samþykkt IMO sem lagði þær kvaðir á aðildarríki IMO að lögfesta viðamiklar kröfur um verndarráðstafanir fyrir öryggi siglinga.

Samþykkt IMO um siglingavernd var tekin upp í regluverk ESB sem hefur verið yfirfærð í EES-samninginn ásamt fleiri gerðum ESB á þessu sviði og innleidd í íslenska löggjöf. Evrópureglurnar ganga nokkuð lengra og taka m.a. til hafnasvæða í heild sinni á meðan IMO reglurnar takmarkast við landtengingu skipa.

Reglur um siglingavernd hafa leitt af sér umtalsverðan kostnað fyrir ríki, útgerðir, flutningsaðila og hafnir. Höfnum, sem eru nær allar í eigu sveitarfélaga, er gert að leggja mat á áhættu við starfsemi sína og í framhaldi af því útbúa og hrinda í framkvæmd verndar- og viðbragðsáætlunum. Þessu getur fylgt töluverður kostnaður við ýmis konar ráðstafanir s.s. afmörkun eða lokun hafnarsvæða, kaup og rekstur eftirlitskerfa og þjálfun starfsmanna.

Hafnarsjóðir hafa í lögum um siglingavernd nr. 50/2004 heimildir til gjaldtöku fyrir kostnaði við siglinga- og hafnavernd sem þær hafa nýtt sér.

### **Fjármálaráðuneyti.**

Lög á verksviði fjármálaráðuneytis, sem sett hafa verið á grundvelli gerða sem teknar hafa verið upp í EES- samninginn og einna helst geta haft áhrif á útgjöld sveitarfélaganna, eru lög um opinber innkaup nr. 84/2007. Í umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarp til laganna<sup>10</sup> er ekki gert ráð fyrir kostnaðarauka fyrir ríkið og því má gera ráð fyrir að hið sama gildi um sveitarfélögin. Reglur sem Eftirlitsstofnun EFTA setur um ríkisstyrki og endurspeglar ríkisstyrkjareglur ESB takmarka svigrúm opinberra aðila til að styrkja, ívilna eða mismuna aðilum í atvinnurekstri, þar á meðal fyrirtækjum í eigu sveitarfélaga, ef slíkt skaðar samkeppni á innri markaði. Því má segja að áhrif þessara reglna á sveitarfélögin séu fyrst og fremst óbein.

### **Iðnaðarráðuneyti.**

Löggjöf á verksviði iðnaðarráðuneytis sem sett hefur verið á grundvelli EES samningsins og varðar sveitarfélögin er helst á sviði orkumála. Orka er flokkuð með vörum í EES-samningnum og fellur því undir ákvæði samningsins um frjálst vöruflæði. Sveitarfélög á Íslandi hafa tekið virkan þátt í rekstri orkufyrirtækja<sup>11</sup> og hafa EES-reglur um orkumál því haft áhrif á rekstur orkufyrirtækja sveitarfélaga s.s. að því er varðar reglur um eignarhald á framleiðsluþætti annars vegar og dreifingu hins vegar. Ekki er um beinan kostnað sveitarfélaganna að ræða, heldur hafa þessar reglur fyrst og fremst áhrif á sveitarfélögin sem eigendur orkufyrirtækja. Tilskipun 2003/54 hefur verið tekin að stærstum hluta upp í íslenskan rétt með raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum.

---

<sup>10</sup> Umsögn um frumvarp til laga um opinber innkaup: Frumvarpi þessu er ætlað að tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lög nr. 94/2001, um opinber innkaup, verði felld úr gildi, sem og eftirfarandi reglugerðir og auglýsingar: Reglugerð um opinber innkaup á EES-svæðinu nr. 655/2003, reglugerð um viðmiðunarfjárhæðir nr. 1012/2003, auglýsing nr. 30/2004 um breytingar á viðmiðunarfjárhæðum fyrir útboðsskyld kaup á vörum, þjónustu og verkum, sbr. 12. gr. laga nr. 94/2001, reglugerð um notkun staðlaðra eyðublaða nr. 239/2003 og reglugerð um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti nr. 705/2001. Einnig er gert ráð fyrir að ákvæði tilskipana Efnahagsbandalags Evrópu á þessu sviði sem Íslendingar undirgengust með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið verði leidd í lög með frumvarpinu. Ekki er um að ræða miklar efnislegar breytingar varðandi framkvæmd opinberra innkaupa fyrir ríkisstofnanir frá núgildandi lögum og er ekki ástæða til að ætla að lögfesting frumvarpsins hafi aukinn kostnað í för með sér.

<sup>11</sup> EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga – Staða – horfur – tillögur, utanríkisráðuneytið, janúar 2004, bls. 16.

### **Félags- og tryggingamálaráðuneyti.**

Gerðir sem teknar hafa verið upp í EES samninginn og varða félagsmálaráðuneyti (og eftir 1. janúar 2008 tryggingamálaráðuneyti) eru taldar upp í viðauka XVIII (auk almanna-trygginga í VI viðauka eftir 1. janúar 2008). Um er að ræða gerðir á sviði öryggis og hollustu-hátta á vinnustöðum, á sviði vinnuréttar og varðandi jafnrétti kynjanna.

#### *Öryggi og hollustuhættir á vinnustöðum.*

Fjöldi gerða hefur verið tekinn upp í EES samninginn á sviði öryggis og hollustu-hátta á vinnustöðum. Það er einkum Vinnueftirlit ríkisins sem annast framkvæmd þeirra og á heimasíðu stofnunarinnar má sjá yfirlit yfir reglugerðir sem stofnunin starfar eftir, en flestar þeirra tengjast með einum eða öðrum hætti tilskipunum sem voru til staðar þegar EES samningurinn tók gildi eða hafa verið teknar upp síðar. Þessar reglur eru af ýmsum toga, varða aðbúnað og hollustu starfsmanna, ráðstafanir til að koma í veg fyrir heilsutjón, meðferð hættulegra efna, notkun tækja, varnir gegn hávaða og loftmengun, reglur um lyftur og lyftubúnað, svo dæmi séu tekin.

#### *Jafnrétti kynjanna.*

Á grundvelli ákvæða í EES samningnum falla gerðir á sviði jafnréttismála undir gildis-svið hans. Það á t.d. við um tilskipun frá 1975 um beitingu meginreglunnar um sömu laun kvenna og karla, tilskipun frá 1976 varðandi jafnræði við aðgang að störfum, starfsþjálfun og stöðuhækkunum, sem og varðandi starfskjör. Þá er tilskipun um sönnunarbyrði í málum sem varða mismunun vegna kynferðis. Væntanleg er upptaka á nýrri tilskipun 2006/54/EC um jafnréttismál, en hún sameinar nokkrar eldri tilskipanir á þessu sviði sem allar hafa verið teknar upp í EES samninginn.

#### *Vinnuréttur.*

Gerðir sem felldar hafa verið undir EES samninginn á sviði vinnuréttar eru einnig taldar upp í XVIII viðauka hans. Það eru t.d. tilskipun um samræmingu laga varðandi hópuppsagnir, varðandi rétt launþega í þeim tilvikum er fyrirtæki verða gjaldþrota, um skyldur vinnuveit-anda til að skýra launþegum frá samningsskilmálum eða ráðningarfyrirkomulagi. Þá fellur hér undir gerð er kveður á um vinnutíma og gerð sem veitir börnum og umgmennum vinnu-vernd.

#### *Mat á áhrifum.*

Ekki er kunnugt um að sérstakt mat hafi farið fram á því hvernig þessar gerðir, sem eru hluti af EES samningnum á grundvelli V. hluta samningsins, varða sveitarfélögin beint eða óbeint. Ljóst má þó vera að sveitarfélög verða að haga starfsemi sinni í samræmi við þessar gerðir eftir því sem við á, en væntanlega eru áhrifin þau sömu og hvað varðar aðra vinnuveit-endur og framkvæmdaraðila í landinu.



**5. Stærstu mál sem eru á döfinni og kunna að varða sveitarfélögin. Má þar nefna að á vettvangi ESB var nýlega samþykkt svonefnd þjónustutílskipun auk þess sem kynntar hafa verið hugmyndir um mögulega lagasetningu um almannaþjónustu sem gæti haft mikil áhrif á sveitarfélögin og fyllsta ástæða er til að fylgjast grannt með. Einnig má nefna endurskoðun rammalöggjafar um úrgangsmál, stefnumótun í málefnum hafsins, löggjöf um verndun jarðvegs og margt fleira.**

Nú er nokkur fjöldi mála til umfjöllunar hjá Evrópusambandinu sem kann að varða íslensk sveitarfélög í framtíðinni. Eins og áður á það einkum við um umhverfismál. Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu málum, en jafnframt er bent á að um flest þessara mála er fjallað í nýlegri skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um Ísland á innri markaði Evrópu<sup>12</sup> og skýrslu sendiráðs Íslands í Brussel vegna seinni hluta ársins 2007 sem birt er á heimasíðu sendiráðsins<sup>13</sup>.

### **Þjónustutílskipunin.<sup>14</sup>**

Tílskipun 2006/123/EB um þjónustu á hinum innri markaði eða þjónustutílskipunin eins og hún hefur verið kölluð, var samþykkt í Evrópusambandinu þann 12. desember 2006. Daginn eftir var Sambandi íslenskra sveitarfélaga ásamt um tuttugu öðrum hagsmunasamtökum sent bréf með þjónustutílskipuninni og upplýsingaefni um hana, þar sem óskað var umsagnar viðkomandi samtaka vegna væntanlegrar upptöku tílskipunarinnar í EES-samninginn. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga voru ekki gerðar athugasemdir vegna upptöku tílskipunarinnar í EES-samninginn. Sambandið áskildi sér hins vegar rétt til að koma að athugasemdum þegar kemur að innleiðingu tílskipunarinnar í íslenskan rétt að því leyti sem varðar hagsmunum sveitarfélaga.

Frá samþykkt þjónustutílskipunarinnar hefur sérstakur starfshópur ráðuneytanna haft það verkefni að meta áhrif tílskipunarinnar á Íslandi og undirbúa innleiðingu hennar hér á landi. Fljótlega eftir að starfshópurinn hóf störf var Sambandi íslenskra sveitarfélaga boðið að taka þátt í starfi hópsins, enda ljóst að þau munu að hluta koma að framkvæmd tílskipunarinnar hér á landi, þar sem hluti af þeim leyfum sem tílskipunin hefur áhrif á, einkum hvað varðar umhverfismál, t.d. starfsemi heilbrigðiseftirlits, eru gefin út af sveitarfélögunum.

### **Almannaðjónusta.**

Mikil umræða hefur farið fram innan ESB um þörf á því að setja rammalöggjöf um þjónustu í almannaðágu. Af því hefur ekki orðið, en þess í stað hefur framkvæmdastjórnin lagt áherslu á að skýra þær reglur sem gilda um þjónustu sem veitt er í almannaðágu, hvort

<sup>12</sup> Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu, lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008, þskj. 590 — 350. mál.

<sup>13</sup> [http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskyrsla\\_shl.2007.pdf](http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskyrsla_shl.2007.pdf)

<sup>14</sup> Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu, lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008, þskj. 590 — 350. mál, bls. 20.

sem hún er veitt með efnahagslegum formerkjum eða ekki, og hvernig slík þjónustustarfsemi tengist öðrum og altækum reglum í stofnsáttmála Evrópusambandsins, svo sem varðandi samkeppni, ríkisstyrki og opinber innkaup.

Utanríkisráðuneytið hefur fylgst grannt með þessari umræðu, og sama máli gegnir um íslensk sveitarfélög. Mun utanríkisráðuneytið halda því áfram og telur opna og upplýsta umræðu um málið mikilvæga. Nefna má í því samhengi að utanríkisráðuneytið stefnir að því að halda ráðstefnu síðar á þessu ári, í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila, um þjónustu á innri markaðinum, þ.m.t. þjónustutilskipunina og almannaðjónustu.

### **Aðrar gerðir á sviði félags- og vinnumála.**

Aðrar gerðir á sviði félags- og vinnumála sem eru til skoðunar hjá EFTA og varða sveitarfélögin óbeint eru t.d. tilskipun um jafna stöðu kvenna og karla á vinnumarkaði (sem sameinar eldri tilskipanir á þessu sviði í eina, nr. 2006/54/EC), ný tilskipun um frjálsa för launþega (2004/38/EC) og tilskipun sem kveður á um jafnræði kynjanna í viðskiptum með vöru og þjónustu (2004/113/EC)

### **Umhverfisgerðir þar sem framkvæmd mun liggja að öllu eða einhverju leyti hjá sveitarfélögum:**

#### *Úrgangsmál.*

Á undanförunum árum hefur verið unnið að endurskoðun úrgangslöggjafar ESB. Nú liggur fyrir tillaga að tilskipun um endurskoðaða heildarlöggjöf.<sup>15</sup> Búist er við að málið verði endanlega afgreitt eftir meðferð í Evrópuþinginu og ráðinu í lok yfirstandandi árs.

Með tillögunni er m.a. stefnt að því að einfalda regluverk, með sameiningu tilskipana. Ákvæði um kostnað af meðhöndlun úrgangs er víkkað út þannig að það nær bæði til endurnýtingar og förgunar. Þá er lögð aukin áhersla á að sá sem beri ábyrgð á úrgangi beri kostnað af hvers konar meðhöndlun hans.

Stefna Evrópusambandsins er að hindra og draga úr myndun úrgangs. Byggist hún á því að náð skuli jafnvægi í úrgangsmálum þannig að árið 2012 falli ekki til meiri úrgangur en 2008 og er lykilatridið að allur úrgangur sem hægt er að meðhöndla verði endurheimtur með einu eða öðru móti. Markmiðið er að með betri notkun hráefna skuli aðildarríkin á árinu 2020 þegar hafa náð að endurnota eða endurvinna a.m.k. 50% af heimilis- og rekstrarúrgangi og 70% af byggingar-, iðnaðar- og framleiðsluúrgangi. Árið 2015 eiga aðildarríkin að hafa komið upp aðskildri söfnun á pappír, málm, plasti, textíl og öðrum lífrænum úrgangi

<sup>15</sup> COM (2005) 667, [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/directive\\_waste\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/directive_waste_en.pdf).

og einnig úrgangsolíu og öðrum spilliefnum. Einnig skal kveða á um viðeigandi eyðingu úrgangs þar sem það á við. Endurheimt ómeðhöndlaðs úrgangs frá stóreldhúsum, veitingahúsum eða mótuneytum til að fódra dýr verður bönnuð og skal eyðing slíks úrgangs vera í höndum aðila sem til þess hafa starfsleyfi. Skal úrgangurinn gerilsneyddur og honum eytt á viðunandi hátt. Evrópuþingið hefur auk þess samþykkt áætlun um endurvinnslu úrgangs (*Thematic Strategy on the recycling of waste*<sup>16</sup>). Þar eru sett fram eftirfarandi stefnumið:

- Frá árinu 2010 verði bannað að urða ómeðhöndlaðan lífrænan úrgang.
- Frá árinu 2015 verði bannað að urða pappír, pappa, gler, textíl, timbur, plast, málm, gúmmí, kork, postulín, steypu, múrsteina og flísar.
- Frá árinu 2020 verði bannað að urða allan endurvinnanlegan úrgang.
- Frá árinu 2025 verði bannað að urða allan afgangsurgang, nema þar sem ekki er hægt að koma annarri vinnslu við eða um sé að ræða mjög hættulegan úrgang sem ekki verður forsvaranlega meðhöndlaður með öðru móti.

Ljóst er af framansögðu að um breytingar er að ræða sem geta varðað sveitarfélögin, fyrirtæki og einstaklinga og geta haft í för með sér aukinn kostnað. Er fylgst með þróun þessa máls í EES-umhverfisteymi umhverfisráðuneytisins, sem sveitarfélögin sitja í.

Í lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, er að finna heimild fyrir sveitarfélögin til að innheimta gjöld vegna meðhöndlunar úrgangs. Hún byggir á því að sá sem ábyrgur er fyrir myndun úrgangs skuli greiða að fullu fyrir meðhöndlunina (svokölluð mengunarbótaregla – *polluter pays principle*). Í lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, er kveðið á um að sett skuli úrvinnslugjald á ýmsar vörur með það að markmiði að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs til að draga úr umfangi úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar (*disposal*) auk þess að tryggja viðeigandi förgun spilliefna. Þar undir falla m.a. umbúðir, bifreiðar, rafhlöður, rafgeymar og hjólbarðar. Lagt er svokallað skilagjald á bifreiðar og eyðingargjald á hina vöruflokkana þannig að í reynd er það notandinn sem stendur undir kostnaði þegar upp er staðið.

### INSPIRE.

Um nokkurt skeið hefur ESB unnið að því að móta löggjöf um innra skipulag landupp lýsinga í allri Evrópu. Í janúar 2007 samþykkti Evrópusambandið nýja tilskipun 2007/2/EB um stofnun innra skipulags fyrir staðbundnar upplýsingar í Evrópu – INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in Europe*). Tilskipunin byggir á hinum ýmsu gögnum og upplýs-

---

<sup>16</sup> SEC(2005)1681 og 1682, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0666:FIN:EN:PDF>.

ingakerfum sem til eru hjá aðildarríkjunum og því að þessi gögn nýtist betur saman en hvert fyrir sig.

Markmiðið er að safna upplýsingum sem þurfa að vera fyrir hendi til að fylgjast með og bæta ástand umhverfisins, og eru þar með taldar upplýsingar er varða vatn, jarðveg og náttúrulegt landslag. Ekki er ætlunin að afla nýrra gagna heldur að ryðja hindrunum úr vegi fyrir því að staðbundin gögn séu nýtt og gerð aðgengilegri.

Í umhverfisráðuneytinu er nú til athugunar hvort efni tilskipunarinnar falli að öllu leyti eða að hluta undir EES-samninginn. Enn fremur er til athugunar hvort og þá að hvaða leyti innleiðing tilskipunarinnar myndi kalla á breytingar á íslenskum lögum og hvaða kostnað hún hefði í för með sér. Tilskipunin varðar nokkra málaflokka og var send til skoðunar í fleiri en einu ráðuneyti, auk þess sem hún var send til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Ein af þeim kröfum sem kynni að leiða til lagabreytinga hér á landi er sú skylda stofnanna sem hafa yfir að ráða landfræðilegum gögnum að gera þau aðgengileg almenningi án hindrana.

### **Umhverfisgerðir þar sem eftirlit mun liggja að einhverju leyti hjá sveitarfélögunum:**

#### *Jarðvegsvernd.<sup>17</sup>*

Framkvæmdastjórn ESB hefur lagt fram tillögu að tilskipun um jarðvegsvernd.<sup>18</sup> Málið er til meðferðar hjá Evrópuþinginu og ráðinu, en óljóst er um framvindu þess þar sem það er mjög umdeilt. Tilskipunin fjallar um verndun jarðvegs með það að leiðarljósi að tryggja sjálfbæra notkun hans og margbreytileika. Minnka á þéttingu jarðvegs eftir því sem mögulegt er. Leggja skal áherslu á verndun jarðvegs gegn uppblæstri, gróðureyðingu, tilfærslu, saltburði og súrnun og tryggja líffræðilega fjölbreytni hans með því að forgangsraða svæðum auk þess sem álagssvæði skulu skoðuð sérstaklega, rannsökuð og áætlanir gerðar í hverju landi til hreinsunar. Sem stendur er unnið að því á vegum umhverfisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins að meta hvort tilskipunin fellur undir gildissvið EES-samningsins að öllu leyti eða að hluta. Slíkar reglur geta haft áhrif á sveitarfélögin vegna lögbundins eftirlitshlutverks þeirra.

#### *Efni- og efnavörur (REACH).*

Í desember 2006 var samþykkt innan Evrópusambandsins ný heildarreglugerð um efni og efnavörur (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals – REACH) sem

<sup>17</sup> Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu, lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008, þskj. 590 — 350. mál, bls. 13.

<sup>18</sup> COM (2006) 232, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0232:FIN:EN:PDF>.

tekur til skráningar, mats, leyfisveitinga og takmarkana á notkun efna og efnavöru innan Evrópusambandsins.<sup>19</sup>

Markmið löggjafarinnar er að efla samkeppnishæfni efnaiðnaðarins í Evrópu og um leið að auka vernd heilsu og umhverfis af völdum hættulegra efna. Með reglugerðinni hefur ný stofnun ESB, Efnastofnun Evrópu,<sup>20</sup> verið sett á fót í Helsinki. Stofnunin mun sjá um framkvæmd löggjafarinnar og daglegan rekstur varðandi tæknilega, vísindalega og stjórnumunarlega þætti. Stofnunin veitir aðildarríkjunum og framkvæmdastjórninni ráðgjöf og tekur við umsóknum um skráningu efna og metur þær.

Samkvæmt reglugerðinni er ábyrgð á prófun og áhættumati færð til framleiðenda og þeirra sem flytja efni inn á EES-svæðið, en áður voru það stjórnvöld aðildarríkjanna sem báru ábyrgð á því að sýna fram á að efni væru örugg áður en þau voru markaðssett. Öllum framleiðendum og innflytjendum sem flytja inn meira en eitt tonn af efnum á ári ber að skrá efnin hjá Efnastofnun Evrópu. Ef efni er ekki skráð er óheimilt að framleiða efnið eða flytja það inn á EES-svæðið. Ákveðin upplýsinga- og tilkynningarskylda er lögð á þá sem nota efni við framleiðslu sína. Nauðsynlegt er að sækja um leyfi til notkunar tiltekinna hættulegra efna. Gert er ráð fyrir að evrópsk fyrirtæki geti forskráð efni sameiginlega á tímabilinu 1. júní til 1. desember 2008 og fái þannig frest til að skrá efni með formlegum hætti og til nauðsynlegrar gagnaöflunar.

Gerðin var tekin upp í EES-samninginn á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar í mars sl. Gert er ráð fyrir því að íslensk fyrirtæki geti tekið þátt í skráningarferlinu með evrópskum fyrirtækjum frá 1. júní 2008.

Framkvæmd REACH-löggjafarinnar verður fyrst um sinn á einni hendi, þ.e. Umhverfisstofnunar. Má þó vænta þess að heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna annist eftirlit með framkvæmd þessara reglna samhliða eftirliti með starfsleyfisskyldri starfsemi sem þær hafa eftirlit með, samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og fyrirmælum Umhverfisstofnunar. Er þetta gert til að koma í veg fyrir tvöfalt eftirlit hjá þessum aðilum.

## Orkumál.

### *Þriðji orkupakkinn.*

Í september 2007, voru birtar tillögur framkvæmdastjórnarinnar að svo kölluðum þriðja löggjafarapakka Evrópusambandsins um afnám hafta í orkumálum. Er þar að finna tillögur að nýrri og breyttri löggjöf í orkumálum sem er ætlað að tryggja að val neytenda um hvern hann á viðskipti við sé raunverulegt og skilvirkt. Til að mynda er þar að finna tillögu að

<sup>19</sup> Reglugerð (EB) nr. 1907/2006: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:>

0001:0849:EN:PDF.

<sup>20</sup> [http://echa.europa.eu/.](http://echa.europa.eu/)

tilskipun um að breyta tilskipun 2003/54 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 96/92/EB. Sveitarfélög á Íslandi hafa tekið virkan þátt í rekstri orkufyrirtækja og því geta EES-reglur um orkumál haft áhrif á rekstur orkufyrirtækja sveitarfélaga.

Tillögurnar eiga að koma í framkvæmd meginmarkmiðum orkustefnunnar, samkeppni, sjálfbærni og öruggu orkuframboði. Er þannig raunverulegt val neytenda, sanngjarnt verð, hrein orka og öryggi orkuafhendingar sett á oddinn.

Í tillögunum er að finna kröfu um algjöra sundurgreiningu á eignarhaldi þ.e. að eignarhald flutningsvirkja annars vegar og fyrirtækja í framleiðslu og/eða dreifingu hins vegar verði greint að. Tillaga um sundurgreiningu eignarhalds orkufyrirtækja kom fram í ársbyrjun 2007 í orkustefnunni, þar sem núverandi krafa um lagalegan aðskilnað er ekki talin hafa skilað árangri.

Munu reglurnar taka bæði til fyrirtækja í einkaeigu og opinberri eigu. Hvað opinber fyrirtæki varðar er gert ráð fyrir að sama aðila sé ekki heimilt að hafa áhrif, sjálfstætt eða í samvinnu við aðra, á samsetningu, atkvæðisrétt eða ákvarðanatöku annars vegar í flutningsvirki og hins vegar í fyrirtæki í framleiðslu eða dreifingu. Tryggi aðildarríki að þetta skilyrði sé uppfyllt geta tveir aðskildir opinberir aðilar farið með stjórn hvors hluta um sig. Þá er gert ráð fyrir að reglurnar muni taka til fyrirtækja innan og utan ESB, þ.e. að fyrirtæki frá þriðja ríki verði að uppfylla sömu kröfu um sundurgreiningu og fyrirtæki innan svæðisins hyggist það starfa á markaði ESB.

Tillagan að þriðja orkupakkanum var lögð fram á ráðsfundi orkuráðherra 3. desember 2007 tilkynningar, en umræða um tillöguna fór ekki fram, þar sem aðildarríkin deila enn um tillöguna, m.a. um þann hluta sem snýr að aðskilnaði á eignarhaldi.

## **Samgöngumál.**

### *Grænbók um borgarsamgöngur.*

Evrópusambandið hefur undanfarið unnið að stefnumótun er varðar samgöngur í borgum og leitað eftir víðtæku samráði við hagsmunaaðila í þessu skyni. Sveitarfélög hafa almennt fagnað frumkvæði framkvæmdastjórnarinnar í þessu máli þó svo að málefni þeirra, einkum er varðar löggjöf, falla yfirleitt undir nálægðarregluna, þ.e. að ákvarðanatöku skuli liggja eins nálægt borgurunum og unnt er og að ekki skuli taka ákvarðanir á vettvangi ESB sem hentugara er að taka í viðkomandi landi eða sveitarfélagi. Samráðsferlinu er ekki lokið en einkum er miðað við að ESB styðji við samgöngur í borgum með því að ýta undir rannsóknir er miðað að því að finna lausnir á algengum vandamálum sem borgir glíma við, svo sem umferðar-teppur, loftmengun og hávaða. Þá getur ESB aðstoðað borgir við að miðla upplýsingum um bestu lausnir á samgönguvandamálum og þróað leiðbeiningar sem styðja við lausn slíkra vandamála.

### *Grænbók um hafnir.*

Evrópusambandið hefur tvisvar farið af stað með tillögur að löggjöf er varðar þjónustu í höfnum, en hefur ekki komist áleiðis með þær vegna mikils ágreinings aðildarríkjanna. Nú vinnur Evrópusambandið að stefnumótun í málefnum hafna og leitar í nýlega útgef-  
inni tilkynningu eftir samráði í þeirri vinnu. Í tilkynningunni segir ESB nauðsyn knýja á um að bæta áætlanagerð er varðar uppland hafna og samgöngutengingar á landi við hafnir. ESB boðar einnig að sambandið muni setja fram frekari leiðbeiningar um hvernig túlka beri tilskipanir um ýmis umhverfismál með tilliti til hafna. Þá telur ESB þörf á að hvetja til aðgerða er draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá skipum sem liggja við hafnarbakka. Loks mun ESB beita sér fyrir aðgerðum sem greiða fyrir vöruflæði um hafnir s.s. einföldun pappírsgagna og eftirlitsreglna. Þá mun sambandið einnig efla rannsóknir og nýsköpun á flutningatækni. Sambandið boðar leiðbeiningar um ríkisstyrki til hafna og reglur sem miði að því að gera fjármál þeirra gagnsærri, sem og gjaldtöku. Einnig er í orðsendingunni fjallað um aðgerðir og sjónarmið er varðar flutningatækni, samkeppni við niðurgreiddar hafnir í þriðju ríkjum, samráð við sveitarstjórnir, þjónustu í höfnum, þjálfun starfsfólks, vinnuverndarmál ofl.

### **Málefni siglinga og sjávar.**

#### *Grænbók um málefni sjávar og siglinga.<sup>21</sup>*

ESB hefur síðustu ár unnið að því að marka sér heildstæða stefnu um málefni siglinga og sjávar, þar sem litið er til allra þátta sem tengjast hafinu og samspils þeirra, eins og vikið var örstutt að í öðrum kafla þessarar skýrslu. Markmið ESB er að móta heildstæða stefnu, í náinni samvinnu við hagsmunaaðila, sem sporni gegn minnkandi líffræðilegum fjölbreyti-  
leika sjávar vegna mengunar, loftslagsbreytinga og ofveiði og stuðla þannig að sjálfbærri nýtingu auðlinda hafsins. Stefnan tekur mið af markmiðum Lissabon-áætlunarinnar um að efla hagvöxt og skapa atvinnutækifæri í sátt við sjónarmið varðandi vernd og nýtingu sjávar.

Stefnumótunin er yfirgripsmikil og fjallar um málefni hafsins á breiðum grunni og nær yfir málefni margra ráðuneyta, sem á einhvern hátt hafa beinan eða óbeinan snertiflöt við hafið. Þannig er t.d. fjallað um umhverfismál, nýtingu auðlinda, siglingamál, ferðamál við ströndina, hafnamál, byggðamál strandbyggða, vernd fyrir ógnum og ólögætum aðgerðum á hafinu, vöktun siglinga og lífríkis, rannsóknir og þróun og uppbyggingu upplýsingakerfa. Er því ljóst að löggjöf sem mun líta dagsins ljós í framtíðinni mun tengjast sveitarfélögunum talsvert.

---

21 Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu, lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008, þskj. 590 — 350. mál, bls. 10–12.

ESB gaf út grænbók um málefni siglinga og sjávar í júní 2006.<sup>22</sup> Hefur ESB lagt ríka áherslu á að hafa víðtækt samráð um stefnuna. Eftir útgáfu grænbókarinnar tók því við tólf mánaða samráðsferli, en öllum sem láta sig málefni hafsins varða var gert kleift að senda athugasemdir við grænbókina. Íslensk stjórnvöld lögðu áherslu á að koma snemma inn í ferlið í tengslum við hina nýju stefnu ESB og taka þátt í samráðsferlinu. Sendiráð Íslands í Brussel fylgdist vel með framvindu málsins innan ESB frá því að fyrstu hugmyndir komu fram árið 2005, vann að frumgreiningu grænbókarinnar og vakti athygli á mikilvægi þess að Ísland kæmi að sjónarmiðum sínum. Var grænbókin send út til umsagnar um fjörutíu hagsmunaaðila hér á landi, m.a. til Samband íslenskra sveitarfélaga. Þá var undir forystu utanríkisráðuneytis komið á fót vinnuhópi allra ráðuneyta sem málinu tengjast.<sup>23</sup> Eins og fram koma í öðrum kafla þessarar skýrslu átti Samband íslenskra sveitarfélaga einnig fulltrúa í hópnum. Vinnuhópurinn tók saman ítarlegar athugasemdir íslenskra stjórnvalda við grænbókina og framtíðarstefnu ESB í málefnum siglinga og sjávar, sem sendar voru framkvæmdastjórninni í júní 2007.<sup>24</sup>

Alls bárust framkvæmdastjórninni hátt í 500 athugasemdir frá ýmsum ríkjum, héruðum, ríkjahópum, stofnunum, samtökum og einstaklingum. Þann 10. október 2007 gaf framkvæmdastjórnin út orðsendingu um framtíðarstefnu ESB á sviði siglinga og sjávar, sem kölluð hefur verið „blábók“,<sup>25</sup> orðsendingu um samráðsferlið,<sup>26</sup> aðgerðaáætlun um hvernig stefnunni verði hrundið í framkvæmd<sup>27</sup> og mat á áhrifum samræmdrar stefnu.<sup>28</sup>

Áfram er unnið að mótun stefnu Evrópusambandsins um málefni siglinga og sjávar. Tilkynning um málefni hafna sbr. hér að ofan er til að mynda lögð fram undir þessari regnhlíf. Þá er nýsamþykkt tilskipun um umhverfi hafsins, sem er umhverfishluti stefnunnar.<sup>29</sup> Blábókin kemur inn á aðgerðir í skipulagsmálum, flutningamálum, ferðamennsku, samvinnu strandhéraða og svo framv. sem ekki verður rakið nánar hér og snertir því málefni sveitarfélaganna með ýmsum hætti.

Eins og fram kom í öðrum kafla skýrslunnar, hefur framlagi Íslands til stefnumótunnarinnar verið afar vel tekið og var Íslandi boðið að eiga sæti í hópi háttsettra embættismanna

<sup>22</sup> Nálgastrá má grænbókina, sem kallast fullu nafni *Towards a Future Maritime Policy for the Union*, á eftirfarandi slóð: [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/greenpaper\\_brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/greenpaper_brochure_en.pdf).

<sup>23</sup> Í vinnuhópnum sátu fulltrúar úr eftirfarandi ráðuneytum, auk utanríkisráðuneytis: dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, menntamálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti og umhverfisráðuneyti.

<sup>24</sup> Athugasemdir Íslands má finna á: [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/contributions\\_post/288iceland.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/contributions_post/288iceland.pdf)

<sup>25</sup> COM (2007) 575, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0575en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0575en01.pdf).

<sup>26</sup> COM (2007) 574, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0574en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0574en01.pdf).

<sup>27</sup> SEC (2007) 1278, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/ActionPaper/action\\_plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/ActionPaper/action_plan_en.pdf).

<sup>28</sup> SEC (2007) 1280, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/summary/sec\\_2007\\_1280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/summary/sec_2007_1280_en.pdf).

<sup>29</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2007-0595> (2007) 1280, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/summary/sec\\_2007\\_1280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/summary/sec_2007_1280_en.pdf).



sem vinnur áfram að mótun skýrslunnar. Áfram verður því fylgst vel með þessari stefnumótun og hagsmunum Íslands haldið á lofti.

## **6. Framgangur tillagna starfshóps utanríkisráðuneytisins og sveitarfélaganna frá janúar 2004 um EES-samninginn og hagsmuni íslenskra sveitarfélaga.**

Í skýrslu starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins, *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga – staða – horfur – tillögur*, sem gefin var út árið 2004, voru settar fram metnaðarfullar tillögur, í sjö köflum um hvernig efla mætti samstarf ríkis og sveitarfélaga um EES mál og hagsmunagæslu sveitarfélaganna um EES málefni.

Tillögurnar eru fjölmargar og lúta að hinum ýmsu sviðum. Í tillögunum er lögð mikil áhersla á viðtæka samvinnu ríkis og sveitarfélaga vegna EES-hagsmunagæslu sveitarfélaga og upplýsingamiðlun frá ráðuneytum til Sambands íslenskra sveitarfélaga. Tillögurnar lutu einnig að því að efla hagsmunagæslu Sambands íslenskra sveitarfélaga með virkari þátttöiu í Evrópusamtökum sveitarfélaga og að kanna hvort setja ætti á stofn skrifstofu þess í Brussel. Þessar tillögur hafa gengið eftir og hagsmunagæsla sambandsins eflast. Samvinna ríkis og sveitarfélaga í EES-málum er enn mjög mikilvæg, en þarf í dag að byggjast meira á gagnkvæmri upplýsingamiðlun og ávinningi fremur en einhliða upplýsingamiðlun frá ráðuneytum. Starfshópur utanríkisráðuneytisins um EES-mál hefur farið yfir tillögurnar, metið erindi þeirra og mikilvægi í dag. Hér á eftir verður gerð grein fyrir tillögum hvers kafla, eins og þær litu út í skýrslunni sem gefin var út árið 2004. Fjallað er um hver framgangur tillagnanna hefur verið og hvort þær eigi enn erindi í dag.

### **1. Samstarf ríkis og sveitarfélaga.**

#### **1. Samstarf ríkis og sveitarfélaga.**

*Lagt er til að ríki og sveitarfélög eigi með sér formlegt og skipulegt samstarf um hagsmunagæslu fyrir sveitarfélög vegna EES-mála og um miðlun upplýsinga og fræðslu. Samstarfið felist einkum í því að fylgjast með löggjöf ESB, sem er á undirbúningsstigi, með það að markmiði að koma athugasemdum á framfæri á því stigi svo og að fylgjast með stefnumótun hjá Evrópusambandinu.*

#### **2. Starfshópur um EES-mál.**

*Skipaður verði tíu manna starfshópur utanríkisráðuneytisins um EES-mál sveitarfélaga. Í honum verði fulltrúar félagsmálaráðuneytis, fjármálaráðuneytis, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, samgönguráðuneytis, umhverfisráðuneytis og utanríkisráðuneytis. Þá verði fulltrúum sveitarfélaga í starfshópnum fjölgað úr einum í þrjá og verði einn þeirra fulltrúi Reykjavíkurborgar. Utanríkisráðuneyti fari með formennsku í starfshópnum og stjórnari starfi hans.*

### **3. Hlutverk nýs starfshóps.**

*Hlutverk nýs starfshóps verði að hafa yfirumsjón með samstarfi ríkis og sveitarfélaga um hagsmunagæslu vegna EES-mála sveitarfélaga og eftirlit með því að hún sé samhæfð og skilvirk. Einnig að hafa umsjón með fræðslu og kynningu fyrir sveitarfélög um EES-mál. Utanríkisráðherra setji starfshópnum erindisbréf að fengnum tillögum nýs starfshóps.*

### **4. Upplýsingamiðlun frá ráðuneytum og aðgangur að samráðsnefndum.**

*Ráðuneyti miðli til sambandsins upplýsingum á öllum stigum EES-löggjafar, m.a. hjá sérfræðinganefndum ESB og hjá undirnefndum og vinnuhópum EFTA, auk þess sem haft verði samráð við sveitarfélög vegna umsagna til ESB um stefnumótun sambandsins er varðar sveitarfélögin. Þetta verði m.a. gert með aðgangi fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga að samráðs- eða sérfræðinganefndum ráðuneyta eftir sviðum EES-samningsins.*

*Samráðsnefndir verði settar á laggirnar séu þær ekki fyrir hendi. Samráðsnefndir fundi reglulega og á sex mánaða fresti taki sérfræðingar viðkomandi ráðuneyta/stofnana saman yfirlit um helstu atriði er varða viðkomandi sérfræðisvið og byggist á sex mánaða formennskuyfirliti EFTA/ESB.*

### **5. Tengiliður starfshópsins í Brussel.**

*Starfsmaður félagsmálaráðuneytis í sendiráði Íslands í Brussel verði tengiliður sendiráðsins við starfshóp utanríkisráðuneytisins með það að markmiði að tryggja upplýsingagjöf um málefni sem varðað geta sveitarfélög með einum eða öðrum hætti. Starfsmaður sendiráðsins taki, eftir því sem kostur er, þátt í fundum starfshópsins með aðstoð fjarfundabúnaðar.*

### **Mat á framgangi tillagna:**

Starfshópur utanríkisráðuneytisins um samstarf ríkis og sveitarfélaga um EES-mál hefur fundað nokkuð reglulega, að undanskildum árunum 2005 og 2006. Hefur verið miðað við að hópurinn komi saman tvisvar sinnum á ári og haldi aukafundi eftir þörfum. Telur starfshópurinn rétt að miða áfram við að fundað verði í hópnum tvisvar sinnum á ári.

Í hópnum hefur verið farið yfir helstu EES-mál er varða hvert ráðuneyti og hefur Samband íslenskra sveitarfélaga upplýst um áhersluatriði og vinnu sína í Evrópumálum. Mismunandi er hversu mikið EES-starf ráðuneytanna tengist sveitarfélögunum. Mikilvægast er fyrir sveitarfélögin að eiga samráð við félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, samgönguráðuneyti og umhverfisráðuneyti, auk utanríkisráðuneytis, og er gert ráð fyrir að þessi ráðuneyti eigi fulltrúa í starfshópnum. Jafnframt telur starfshópurinn gagnlegt að öll ráðuneytin sem vinna með EES-mál sem tengjast sveitarfélögunum á einn eða annan hátt fundi einu sinni á ári, þ.e.a.s. einnig forsætisráðuneyti og menntamálaráðuneyti, en EES-starf þeirra er annars eðlis en hinna ráðuneytanna þar sem þau fara ekki með EES-löggjafarmálefni sem hafa áhrif á sveitarfélögin heldur með málaflökka á borð við

samstarfsáætlanir og upplýsingasamfélagið. Einnig verði haldnir reglulega sérfundir með einstaka ráðuneytum til að fara ítarlega ofan í ákveðin mál.

Til viðbótar má nefna að frá stofnun skrifstofu sambandsins í Brussel hafa forstöðumaður skrifstofunnar og fulltrúar sendiráðs Íslands í Brussel átt tvo formlega fundi til að fara yfir helstu mál á vettvangi ESB er varða sveitarfélög. Forstöðumaður skrifstofunnar á að auki í miklu samráði við starfsmenn sendiráðsins um ýmis atriði er varða sveitarfélög.

Hefur starfshópur utanríkisráðuneytisins til þessa ekki staðið fyrir sérstakri kynningu fyrir sveitarfélögin og mætti í starfi hans leggja aukna áherslu á kynningar- og fræðslustarf. Í þessu sambandi má nefna að utanríkisráðuneytið áformar að efla umfjöllun og fræðslu um EES-málefni, sem mun m.a. nýtast sveitarfélögunum. Þannig er t.d. stefnt að því að halda málþing um þjónustuviðskipti þar sem fjallað verður um þjónustutillskipunina, almannaþjónustu og fleira, með aðkomu ýmissra hagsmunaaðila, þ.á.m. Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Erindisbréf fyrir hópinn er í vinnslu, en er stefnt að því að samþykkja það á næsta fundi hópsins í lok apríl. Skoða þarf hvort tilefni sé til að gera breytingar á skipun hópsins, m.a. vegna nýlegra breytinga á verkaskiptingu milli ráðuneyta. Þá er ljóst að tillaga um að starfsmaður félagsmálaráðuneytisins í sendiráði Íslands í Brussel verði tengiliður við starfshópinn, á ekki lengur við þar sem sveitarstjórnarmálefni hafa verið flutt til samgönguráðuneytis. Meta þarf þörf á sérstökum tengilið við hópinn í Brussel, þar sem starfsmenn Evrópuskrifstofu utanríkisráðuneytisins og tengiliðir ráðuneytanna í hópnum hafa góða yfirsýn yfir öll EES-málefni. Starfshópurinn nýtur eftir sem áður liðsinnis starfsmanna ráðuneytanna í Brussel við vinnu sína, þegar þörf er á.

Eins og fram hefur komið er staðan ólík varðandi einstök ráðuneyti og samráð þeirra við Samband íslenskra sveitarfélaga. Mest er samstarfið milli umhverfisráðuneytis og sveitarfélaganna, en fulltrúar sambandsins eiga sæti í EES-teymi (og þar til um áramót EES-teymum) ráðuneytisins þar sem farið er yfir öll EES-mál, hvar í ferlinu sem þau eru stödd. Segja má að umhverfisráðuneytið sé einna mikilvægasta ráðuneytið hvað sveitarfélögin varðar, enda liggur ábyrgð á mikilvægum málaflokkum sem varða sveitarfélögin, eins og t.d. fráveitu- og úrgangsmálum þar.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur nú mun betri aðgang að upplýsingum en áður, t.d. með rekstri skrifstofu í Brussel og virkari aðild að Evrópusamtökum sveitarfélaga. Hafa sveitarfélögin því e.t.v. ekki sömu þörf á beinum upplýsingum frá ráðuneytum um málefni í deiglu hjá ESB og áður. Aftur á móti má benda á að EES-löggjöf hefur víðtæk áhrif á starfsemi sveitarfélaga, t.d. á framkvæmda- og umhverfisvið þeirra, skipulag þjónustu sveitarfélaga, starfsmannamál og innkaupamál. Því er áfram mikilvægt að ríki og sveitarfélög hafi samráð um vöktun framtíðarlöggjafar ESB á frumstigi. Má í raun segja að ráðuneytin hafi ekki síður hagnað af slíkri samræðu en sveitarfélögin. Er ekki síst mikilvægt að sveitarfélögin veki, strax og kostur er, athygli á löggjöf sem útlit er fyrir að muni hafa mikil áhrif á sveitarstjórnarstigið hér á landi í því skyni að stjórnvöld geti lagt heildarmat á

þá hagsmuni sem í húfi eru. Sömuleiðis þarf stjórnvíslan að taka hagsmuni sveitarfélaganna með í reikninginn í mati á heildarhagsmunum lands og þjóðar við rekstur og framkvæmd EES-samningsins. Starf starfshóps utanríkisráðuneytisins er mikilvægt til að hafa yfirsýn og yfirumsjón með samstarfi ríkis og sveitarfélaga um EES-málefni og fylgja því eftir að það sé í góðum farvegi.

Eftir að ný löggjöf er samþykkt í ESB og vinna hefst við upptöku hennar í EES-samninginn eru sveitarfélögin háðari upplýsingum frá ráðuneytunum, þó þau geti fylgst með því hvar einstök mál eru stödd í gegnum upplýsingaveitur á heimasíðu EFTA skrifstofunnar sem starfsmenn sambandsins hafa aðgang að. Er því ekki síst mikilvægt að ráðuneytin og stjórnvíslan eigi samráð um þessi mál, bæði í samráðshópum sveitarfélaganna við einstök ráðuneyti, sem og í starfshópi utanríkisráðuneytisins um samstarf ríkis og sveitarfélaga um EES-mál.

## **2. Hagsmunagæsla á vettvangi EFTA.**

### **1. Samráðsvettvangur sveitarfélaga innan EFTA.**

*Lagt er til að utanríkisráðuneytið beiti sér fyrir því að komið verði á samráðsvettvangi fyrir sveitarstjórnarstigið innan vébanda EFTA, hliðstæðum héraðanefnd Evrópusambandsins. Þangað til þessi áfangi hefur náðst er lagt til að utanríkisráðuneytið beiti sér fyrir því að á vegum EFTA verði sérstaklega fylgst með áhrifum þróunar og nýmæla innan ESB á sveitarstjórnarstigið. Jafnframt hafi EFTA-skrifstofan umsjón með árlegum samráðs- og upplýsingafundum sveitarstjórnarmanna í EFTA-rikinum innan EES, ásamt fulltrúum frá héraðanefnd ESB, meðan formlegs samráðsvettvangs nýtur ekki við.*

### **2. Aðild að ráðgjafarnefnd EFTA.**

*Lagt er til að utanríkisráðuneytið beiti sér fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga fái formlega og fulla aðild að ráðgjafarnefnd EFTA.*

### **3. Gagnagrunnur EFTA gerður aðgengilegur.**

*Gerð er tillaga um að utanríkisráðuneytið beiti sér fyrir því að gagnagrunnur EFTA um EES-löggjöf verði aðgengilegur sveitarfélögum en þar má einnig finna upplýsingar um íslenska sérfræðinga á hverju sviði.*

## **Mat á framgangi tillagna:**

Utanríkisráðuneytið hefur beitt sér fyrir því síðustu ár, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, að komið verði á óformlegum samráðsvettvangi fyrir sveitarstjórnarstigið innan EFTA, eins og rakið er í þessari skýrslu. Ljóst er að ekki er mögulegt að koma á formlegum vettvangi, á borð við ráðgjafar- eða þingmannanefndir EFTA, þar sem slíkt myndi kalla á breytingar á EES-samningum. Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga er þetta ein mikil-

vægasta tillagan í skýrslunni. Til þess að þessi tillaga nái fram að ganga þurfa EFTA löndin fjögur að styðja hana og er nú unnið að hálfu íslenskra stjórnvalda að afla stuðnings við tillöguna.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur áheyrnaðild að ráðgjafarnefnd EFTA og getur því tekið þátt í starfi nefndarinnar, þó sveitarfélögin geti ekki tekið þátt í ákvarðanatöku í nefndinni eða borið ábyrgð á skýrslum. Íslensk stjórnvöld greiða fyrir kostnað sem til fellur vegna þátttöku sambandsins í nefndinni, á sama hátt og á við um þá sem hafa fulla aðild að nefndinni. Ekki hefur verið tekin afstaða til beiðni Sambands íslenskra sveitarfélaga um fulla og formlega aðild að ráðgjafarnefndinni.

Eini viðburðurinn fyrir sveitarstjórnarstigið, sem EFTA hefur staðið fyrir, frá því að skýrslan var gerð, er ráðstefna fyrir sveitarstjórnarmenn í Brussel 20. september 2005 undir yfirskriftinni: *Opportunities for EFTA local and regional authorities in the European policy processes*. Samband íslenskra sveitarfélaga telur mjög mikilvægt að hagsmunir sveitarstjórnarstigsins fái athygli í hagsmunagæslu EFTA gagnvart ESB og sveitarstjórnarstigið njóti góðs af þeirri miklu þekkingu á Evrópumálefnum sem er innan EFTA. Íslensk stjórnvöld eru áfram reiðubúin að beita sér fyrir slíku.

Gagnagrunnur EFTA um setu sérfræðinga í nefndum framkvæmdastjórnarinnar er aðgengilegur á upplýsingaheimasíðu EFTA, sem starfsmenn Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa aðgang að vegna áheyrnaðildar sinnar að ráðgjafarnefnd EFTA.

### **3. Upptaka gerða í EES-samninginn og innleiðing EES-gerða í íslenskan rétt.**

#### **1. Samráð við fulltrúa sveitarfélaga.**

*Gerð er tillaga um að fulltrúar sveitarfélaga séu ávallt hafðir með í ráðum þegar krefjast þarf sérstakrar undanþágu fyrir Ísland við upptöku þeirra gerða í EES-samninginn sem varða sérstaklega hagsmuni sveitarfélaganna eða þegar álitamál rísa um hvort þær falli undir EES-samninginn. Einnig verði ávallt haft samráð við fulltrúa sveitarfélaga við innleiðingu í íslenskan rétt á EES-gerðum sem snerta sveitarfélög.*

#### **2. Gerðir á vinnslustigi EES verði kostnaðarmetnar.**

*Því fyrirkomulagi verði komið á sem fyrst að unnin verði gróf kostnaðaráætlun áður en gerðir eru teknar upp í EES-samninginn. Þar verði tilgreindur sá kostnaður sem ríki og sveitarfélög bera af viðkomandi gerð. Slíkt kostnaðarmat verði unnið af viðkomandi ráðuneyti í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.*

#### **3. Ráðuneyti kynni EES-löggjöf.**

*Gerð er tillaga um að ráðuneyti hafi samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga um að kynna sveitarfélögum nýja EES-löggjöf sem varðar sveitarfélögin og veita þeim leiðbeiningar um framkvæmd.*

### **Mat á framgangi tillagna:**

Að sögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er yfirleitt alltaf haft samráð við sveitarfélög við íslenska lagasetningu sem varðar sveitarfélögin, hvort sem hún á rót sína að rekja til ESB eða ekki. Það er þó ekki alltaf raunin varðandi sérstakar undanþágur sem óskað er eftir fyrir Ísland eða þegar álitamál rísa um hvort gerðir falli undir gildissvið EES-samningsins eða ekki. Þó hafa sveitarfélögin, með setu í EES-teymi umhverfisráðuneytis, aðgang að umræðu um þessi mál í því ráðuneyti.

Eins og rakið er í þessari skýrslu er aukin áhersla lögð á að kostnaðarmeta gerðir áður en þær eru teknar upp í EES-samninginn af hálfu íslenskra stjórnvalda. Það getur þó stundum verið flókið eins og rakið hefur verið í þessari skýrslu, ekki síst þar sem sveitarfélög eru mörg og geta stundum valið ólíkar leiðir við útfærslu EES-gerða. Lög og reglugerðir, sem innleiða Evrópureglur í íslenskan rétt, eru kostnaðarmetin samkvæmt almennu samkomulagi ríkis og sveitarfélaga þar um, en er þar alltaf um að ræða ESB gerðir sem þegar hafa verið teknar upp í EES-samninginn.

## **4. Hvernig hægt er að auka þátttöku sveitarfélaga í samstarfsáætlunum.**

### **1. Kynning á Euro Info.**

*Starfshópur utanríkisráðuneytisins leiti eftir samstarfi við Euro Info-skrifstofuna, um hvernig hún geti aðstoðað sveitarfélög og um kynningu á starfsemi hennar fyrir sveitarfélögum.*

### **2. Kynning á möguleikum í evrópskum samstarfsáætlunum.**

*Starfshópur utanríkisráðuneytisins standi, í samstarfi við kynningarskrifstofur evrópskra samstarfsáætlana hér á landi, fyrir kynningarátaki um möguleika sveitarfélaga til að taka þátt í evrópskum samstarfsáætlunum.*

### **3. Bætt kynning – gerð heimasíðu/gagnabanka.**

*Starfshópurinn leiti leiða, í samstarfi við kynningarskrifstofur samstarfsáætlana, til að gera kynningu á einstökum samstarfsáætlunum markvissari fyrir sveitarfélög í framtíðinni og gagnabanka um samstarfsáætlanir sveitarfélaga aðgengilegri.*

### **4. Sveitarfélögum auðvelduð þátttaka í evrópskum samstarfsáætlunum.**

*Samband íslenskra sveitarfélaga móti, í samráði við sveitarfélög og ríki, stefnu um hugsanlega aukna þjónustu við sveitarfélög til að gera fleiri sveitarfélögum fært að taka þátt í evrópskum samstarfsáætlunum.*

### **5. Samráð við innleiðingu á samstarfsáætlunum.**

*Viðkomandi ráðuneyti miðli upplýsingum og hafi samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um innleiðingu á nýjum samstarfsáætlunum inn í EES-samstarfið.*

## **Mat á framgangi tillagna:**

Starfshópur utanríkisráðuneytisins um samstarf ríkis og sveitarfélaga um EES-mál hefur ekki haldið sérstaka kynningu fyrir sveitarfélög á samstarfsáætlunum. Samband íslenskra sveitarfélaga stóð hins vegar á árinu 2006 fyrir kynningarátaki, annars vegar á möguleikum sveitarfélaga til að taka þátt í evrópskum samstarfsáætlunum, og hins vegar um Þróunarsjóð EFTA og tækifæri sem í honum felast. Var þetta gert í samvinnu við Euro Info skrifstofuna, kynningarskrifstofur áætlanna og utanríkisráðuneytið. Sambandið stefnir að því að halda aðra kynningarráðstefnu fyrir sveitarfélög í lok maí nk. og leita samstarfs við sömu samstarfsaðila og árið 2006. Sambandið hefur lagt áherslu á að á heimasíðu þess séu uppfærðar upplýsingar um þær áætlanir sem bjóða helst upp á tækifæri fyrir sveitarfélög. Þá hefur í starfshópi utanríkisráðuneytisins verið vakin athygli á nýútkomnum bæklingi EFTA skrifstofunnar um nýjar samstarfsáætlanir, umsóknarferli og tækifæri fyrir EES/EFTA ríkin.<sup>30</sup>

Að mati sambandsins hefur það hins vegar ekki gengið eftir að kynningarskrifstofur áætlana hafi sveitarfélög sem sérstakan markhóp í kynningarstarfi sínu né að ráðuneyti hafi samráð við sambandið um innleiðingu á nýjum samstarfsáætlunum. Utanríkis- og félagsmálaráðuneyti hafa þó, að ósk sambandsins, unnið að því að vinabæjaráætlun ESB, „Europe for Citizens“, verði tekin upp í EES-samninginn.

## **5. Um miðlun upplýsinga og fræðslu til sveitarfélaga og samstarf ríkis og sveitarfélaga þar að lútandi.**

### **1. Markviss og árleg umfjöllun um EES.**

*Starfshópur utanríkisráðuneytisins standi á hverju ári fyrir fræðslu fyrir sveitarfélög um EES-mál, með tilliti til þarfa sveitarfélaga og þeirra málefna sem eru efst á baugi hjá ESB hverju sinni. Starfshópurinn fái árlega fjárveitingu á fjárlögum til að standa undir slíku átaki.*

### **2. Samráðsfundir stjórnmalamanna.**

*Stærstu EES-mál verði tekin fyrir á reglulegum samráðsfundum ríkis og sveitarfélaga. Einnig verði haldinn sérstakur kynningarfundur um EES og sveitarfélögin með sveitarstjórnarmönnum að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum.*

### **3. Starfsaðstaða í Brussel.**

*Í sendiráði Íslands í Brussel verði hendi starfsaðstaða fyrir sveitarstjórnarmann eða starfsmann sveitarfélags í starfsnámi.*

---

<sup>30</sup> Nálágast má bæklinginn á eftirfarandi slóð á heimasíðu EFTA skrifstofunnar: [http://secretariat.efta.int/Web/Publications/EFTABulletin/EFTABulletin/bulletin\\_programmes.pdf](http://secretariat.efta.int/Web/Publications/EFTABulletin/EFTABulletin/bulletin_programmes.pdf)

#### 4. Gagnagrunnar/heimasíður um EES málefni efla.

*Starfshópurinn telur mikilvægt að efla heimasíður og gagnagrunna sem miðla upplýsingum um EES mál, þar sem skilvirk upplýsingamiðlun um EES gegnum Netid er einhver mikilvægasta forsenda í hagsmunagæslu innan EES. Það er jafnframt sú miðlun sem almenn- ingur hefur greiddastan aðgang að um þessi mál.*

#### Mat á framgangi tillagna:

Ekkert kynningarstarf hefur átt sér stað á vettvangi starfshóps utanríkisráðuneytisins frá því skýrslan kom út árið 2004 og hefur ekki verið óskað eftir árlegri fjárveitingu til þess að standa undir slíku átaki, eins og tillögurnar gera ráð fyrir. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur á hverju ári staðið fyrir fræðsluátaki fyrir sveitarstjórnarmenn um Evrópumálefni, bæði ráðstefnum og kynnisferðum til Brussel. Á síðasta ári stóð sambandið t.d. fyrir kynningu á stöðu sveitarfélaga gagnvart EES-samningum á aðalfundum allra landshlutasamtaka sveitarfélaga. Hefur utanríkisráðuneytið boðist til að taka þátt í slíkum fundum, en hefur ekki orðið af því. Einnig var sérstök málstofa á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga í nóvember 2007 um opinber innkaup og almannaþjónustu.

Í samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga frá febrúar 2006 er ákvæði í 6. gr. um samstarf ríkis og sveitarfélaga vegna EES-mála á vettvangi samstarfshóps utanríkisráðuneytisins og með beinum tengslum milli sambandsins og einstakra ráðuneyta. Í 7.gr. er ákvæði um að EES-mál verði á dagskrá reglulegra samráðsfunda ríkis og sveitarfélaga eftir því sem við á. Hafa þau mál verið sett á dagskrá funda eftir því sem tilefni hefur verið til.

Fyrrverandi varaformaður sambandsins, hafði aðsetur í sendiráði Íslands í Brussel þegar hann vann að úttekt á því hvort opna ætti sveitarfélagaskrifstofu í Brussel. Sambandið hefur nú opnað eigin skrifstofu í Brussel, og er því ekki lengur þörf á aðstöðu í sendiráðinu. Á skrifstofu sambandsins í Brussel er fyrir hendi aðstaða fyrir tímabundið starfsnám sveitarstjórnarmanna eða starfsmenn sveitarfélaga.

Sértæk upplýsingamiðlun til sveitarstjórnarmanna um EES-mál er eingöngu á heimasíðu sambandsins. Þó er almenna upplýsingamiðlun um EES-samninginn, þar sem m.a. er fjallað um málefni sem varða sveitarfélögin, að finna á heimasíðu utanríkisráðuneytisins<sup>31</sup> og EFTA skrifstofunnar.<sup>32</sup> Þá má nefna að á heimasíðu sendiráðs Íslands í Brussel er að finna umfjöllun um Evrópumál og EES-samninginn.<sup>33</sup> Gefur sendiráðið m.a. út tvisvar sinnum á ári yfirlitsskýrslur yfir Evrópumálin og rekstur EES-samningsins sem miða við fyrri og

<sup>31</sup> [www.ees.is](http://www.ees.is)

<sup>32</sup> [www.efta.int](http://www.efta.int)

<sup>33</sup> <http://www.iceland.org/be/islenska/>



seinni hluta hvers árs.<sup>34</sup> Þá heldur félagsmálaráðuneytið úti sérstakri heimasíðu um Evrópumál, Brusselsetri ráðuneytisins, þar sem fjallað er um efstu mál á baugi.<sup>35</sup>

## **6. Óformlegar leiðir til að hafa áhrif.**

### **1. Rekstur skrifstofu í Brussel.**

*Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga kynni sér starfsemi hagsmunaskrifstofa íslenskra aðila í Brussel, og skrifstofur sveitarfélaga og svæða í Brussel, og hugsanlega samstarfsmöguleika við innlenda eða erlenda aðila um rekstur slíkrar skrifstofu.*

### **2. Samvinna ríkis og sveitarfélaga um rekstur skrifstofu í Brussel.**

*Samband íslenskra sveitarfélaga, félagsmálaráðuneyti, Reykjavíkurborg og utanríkisráðuneytið kanni í sameiningu möguleika og kosti þess að hafa samvinnu um rekstur skrifstofu fyrir íslensk sveitarfélög í Brussel.*

### **3. Starfsþjálfun hjá ESB.**

*Samband íslenskra sveitarfélaga kanni, í samstarfi við Reykjavíkurborg, möguleika og ávinning af því að starfsmenn sveitarfélaga fari í starfsþjálfun til stofnana ESB eða EFTA í Brussel.*

## **Mat á framgangi tillagna:**

Samband íslenskra sveitarfélaga rekur nú skrifstofu í Brussel, sem staðsett er í Evrópuhúsi sveitarfélaga. Eins og fram kemur í skýrslunni hefur rekstur skrifstofunnar reynst mjög vel og skilað sér í öflugari hagsmunagæslu. Hafa tillögur 1 og 2 í þessum kafla því gengið eftir.

Sambandið hefur þó ekki kannað sérstaklega möguleika og ávinning af því að starfsmenn sveitarfélaga fari í starfsþjálfun til stofnana ESB eða EFTA í Brussel. Benda má á að fjölmargir starfsmenn koma til starfa á EFTA skrifstofunni á ári hverju og gætu starfsmenn sveitarfélaganna á þann hátt öðlast dýrmæta reynslu, en sækja þarf um slíkar stöður.

---

<sup>34</sup> Síðast kom út slík skýrsla í desember 2007: [http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskýrsla\\_shl.2007.pdf](http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskýrsla_shl.2007.pdf)

<sup>35</sup> Slóð Brusselseturs félagsmálaráðuneytisins er eftirfarandi: <http://brussel.felagsmalaraduneyti.is>

## **7. Evrópusamtök sveitarfélaga.**

### **1. Þátttaka í störfum CEMR.**

Lagt er til að fulltrúi sveitarfélaga taki þátt í stefnumótandi starfi á sviði sjálfbærar þróunar hjá CEMR og fundum umhverfisnefndar sviðsins. Í byrjun verði um að ræða reynslutímabil til eins árs en að því loknu verði ávinningurinn metinn og gerðar tillögur um framhald. Lagt er til að Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg hafi samstarf um málið. Jafnframt verði skoðuð hugsanleg þátttaka í reglulegum framkvæmdastjórafundum samtakanna.

### **2. Aðild að CEEP.**

Lagt er til að EES-nefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga afli umsagnar launanefndar sveitarfélaga um hugsanlega aðild að CEEP og hugsanlega samstarfsmöguleika við ríkisstofnanir um aðild.

### **3. Sveitarstjórnarráðstefna Evrópuráðsins.**

Lagt er til við stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga að treysta tengsl milli EES-nefndar sambandsins og fulltrúa þess á sveitarstjórnarráðstefnu Evrópuráðsins, m.a. til að greiða fyrir upplýsingamiðlun á þessum vettvangi.

### **4. Starfsemi stýrinefndar um staðbundið lýðræði.**

Lagt er til að það verði fastur þáttur í samstarfi félagsmálaráðuneytisins og sveitarfélaga um EES-mál að fulltrúar ráðuneytisins miðli upplýsingum og hafi samráð um mál á vettvangi stýrinefndar um staðbundið lýðræði (CDLR).

### **Mat á framgangi tillagna:**

Tillögur 1–3 hafa komist til framkvæmda, en ekki tillaga 4. Eins og fram hefur komið í þessari skýrslu er reynsla sambandsins af virkari þátttöku í CEMR mjög góð. Nokkur vinna hefur verið lögð í að kanna möguleika á hugsanlegri aðild sambandsins og fjármálaráðuneytisins að CEEP, em eru Evrópusamtök opinberra atvinnurekenda, og er niðurstöðu hvað það varðar að vænta fljótlega.