

Janúar 2006

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni

Umhverfisendurskoðun

Efnisyfirlit

NIDURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	5
I INNGANGUR	7
2 AÐDRAGANDI SAMNINGSINS, GILDISTAKA OG AÐILD ÍSLANDS.....	9
2.1 AÐDRAGANDI SAMNINGSINS	9
2.2 MÁLSVARI UMHVERFISINS OG LÍFFRÆÐILEGRAR FJÖLBREYTNÍ.....	10
2.3 AÐILD ÍSLANDS.....	12
3 EINKENNI SAMNINGSINS OG MIKILVÆGI	19
3.1 EINKENNI, MARKMIÐ OG HELSTU HUGTÖK SAMNINGSINS.....	19
3.2 UPPBYGGING OG MIKILVÆGI SAMNINGSINS	22
3.3 UM FRAMFYLGD SAMNINGSINS OG LAUSN DEILUMÁLA	23
4 LÍFFRÆÐILEG FJÖLBREYTNÍ Í ÍSLENSKUM RÉTTI OG OPINBER STEFNUMÓTUN	25
4.1 ÞARF AÐ INNLEIÐA SAMNINGINN Í ÍSLENSKAN RÉTT?	25
4.2 ÁKVÆÐI ÍSLENSKRA LAGA OG REGLUGERÐA.....	26
4.3 OPINBER STEFNUMÓTUN MEÐ HLIÐSIÓN AF SAMNINGNUM.....	37
5 ALMENN FRAMKVÆMD SAMNINGSINS	39
5.1 HVERNIG Á AÐ FRAMFYLGJA SAMNINGNUM?	39
5.2 UM FRAMKVÆMD ÍSLANDS Á SAMNINGNUM.....	39
5.3 GERÐ FRAMKVÆMDAÁÆTLUNAR	46
5.4 HLUTVERK NÁTTÚRUFRÆÐISTOFNUNAR ÍSLANDS	47
6 FRAMKVÆMD EINSTAKRA ÁKVÆÐA SAMNINGSINS	51
6.1 ÁKVÆÐI 6. GR. SAMNINGSINS.....	51
6.2 ÁKVÆÐI 7. GR. SAMNINGSINS.....	51
6.3 ÁKVÆÐI 8. GR. SAMNINGSINS.....	53
6.4 ÖNNUR ÁKVÆÐI	57
7 SAMANTEKT, ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR	59
HEIMILDASKRÁ.....	64

Niðurstöður og ábendingar

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er almennt álitinn einn af þjóðingarmestu alþjóðasamningum á sviði umhverfissréttar og markaði hann þáttaskil í umhverfismálum. Ísland varð aðili að samningnum í desember 1994 og skal Alþingi setja þann lagaramma sem nauðsynlegur er til að íslensk stjórnvöld geti framfylgt honum. Umsjón með framfylgd samningsins er í höndum umhverfiráðuneytisins sem ásamt undirstofnunum sínum ber meginábyrgð á innleiðingu og framkvæmd hans fyrir hönd íslenskra stjórnvalda.

Ríkisendurskoðun telur að aðild Íslands að *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* hafi haft mjög takmörkuð áhrif á íslenska löggjöf og opinbera stefnu á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Athygli vekur að aðildin skuli ekki hafa leitt til meiri rannsókna og aukinnar áherslu á náttúruvernd en raun ber vitni. Sérstaka athygli vekur hve lítil áhersla virðist lögð á náttúrufræðilegar rannsóknir sem frá upphafi mátti gera ráð fyrir að aðildin ýtti mjög undir. Að vísu skal tekið fram að rannsóknir vegna Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma hafa verið umfangsmiklar og til þeirra var m.a. stofnað vegna nýrra viðhorfa um nýtingu náttúruauðlinda sem m.a. birtast í samningnum. Engu að síður er framkvæmd þessa samnings afar skammt á veg komin. Það ætti að vera forgangsverkefni að auka rannsóknir til að skrásetja á sem viðtækastan hátt líffræðilega fjölbreytni um allt land.

Mun betur hefði mátt vanda undirbúning að aðild Íslands að samningnum og flýta fyrir framkvæmd hans hér á landi. Landsáætlanir um vernd og vöktun líffræðilegrar fjölbreytni hafa ekki verið unnar og í íslenskum lögum er enn sem komið er hvergi minnst berum orðum á samninginn. Einstakar laga-greinar eða ákvæði í löggjöfinni miða þó að því að innleiða ákvæði hans, en sú innleiðing virðist nokkuð tilviljanakennd og ómarkviss. Stjórnvöld hafa ekki kannað hvernig gengið hafi að innleiða samninginn eða hrinda honum í framkvæmd hér á landi. Þrátt fyrir að lykilhugtök hans, eins og „sjálfbær landnýting“ og „líffræðileg fjölbreytni“, komi á nokkrum stöðum fyrir í löggjöfinni eru þau hvergi skilgreind þar nákvæmlega og skapar það umtalsverða óvissu um túlkun og framkvæmd þeirra.

Með aðildinni hefur Ísland tekið á sig þá þjóðréttarlegu skyldu að öll notkun þeirra efnispátta sem tengjast líffræðilegri fjölbreytni skuli vera sjálfbær. Um slík skilyrði mun þó aðeins kveðið með skýrum hætti á einum stað í íslenskrum löggjöf, þ.e. þar sem rætt er um sérstaka og mjög afmarkaða tegund landnýtingar, gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Athygli vekur að þessi löggjöf er á

verksviði landbúnaðarráðuneytisins og engar skilgreiningar á sjálfbærri nýtingu auðlinda munu finnast í löggjöf sem umhverfisráðuneytið hefur undirbúið. Eðlilegt er að huga að þessu á vettvangi allrar löggjafar sem snertir nýtingu íslenskra náttúruauðlinda.

Umhverfisráðuneytið hefur talið mikilvægt að gera áætlun um vöktun og mat á árangri aðgerða til að hægt verði að endurmeta markmið og leiðir samningsins og framkvæmd hans í heild. Slík áætlun byggist á þekkingu á líffræðilegri fjölbreytni sem nú er engan veginn fullnægjandi. Ráðuneytið telur einnig mikilvægt að efla starf stofnana á þessu sviði svo að þær eigi auðveldara með að afla ítarlegra upplýsinga um náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni hennar og þær ógnir sem að henni steðja, verndun hennar og nýtingu. Taka má undir þessi sjónarmið.

Kortlagning líffræðilegs fjölbreytileika er flókið og umfangsmikið verkefni og t.d. afar mikilvægt að skoða vel og móta á hvað skuli leggja áherslu. Þá ber að hafa í huga að a.m.k. á meðan ónógar rannsóknir hafa farið fram kann að vera ástæða til að lögfesta varúðarsjónarmið gagnvart nýtingu náttúruauðlinda, en slík varúðarregla finnst ekki í íslenskri löggjöf.

Rétt er að benda á að engin stofnun eða aðili í íslensku stjórnkerfi hefur það meginhlutverk að gæta sérstaklega hagsmuna umhverfisins eða náttúrunnar, þ.e. vera eins konar talsmaður eða umboðsmaður hennar, þótt bæði Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun hafi mikilvægu hlutverki að gegna í þessu samhengi, ásamt fleiri stofnunum. Enginn einn aðili hefur fulla yfirsýn um það hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni og einnig virðist skorta virkan formlegan samráðsvettvang stjórnvalda til að eðlilega verði staðið að innleiðingu og framfylgd samningsins hér á landi. Æskilegt er að Alþingi og stjórnvöld skoði hvernig þarna megi bæta úr og eftir atvikum fela tilteknu stjórnvaldi að fylgjast með hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi.

Ekki verður séð að upphaflegar væntingar og markmið Alþingis með samningnum hafi gengið eftir. Þetta stafar m.a. af því takmarkaða fé sem þingið hefur sjálft veitt til náttúrufræðilegra rannsókna. Með hliðsjón af markmiðum samningsins og skyldum samningsaðila er mikilvægt að þingið skoði vandlega hvort hægt sé að styrkja stöðu málaflokksins og veita auknu framlagi til hans.

Fyrsti liður markvissrar framkvæmdaáætlunar um líffræðilega fjölbreytni er að kanna og meta stöðu mála hér á landi. Unnið hefur verið að gerð slíkrar áætlunar um árabíl og vinnur umhverfisráðuneytið nú, með aðkomu fleiri ráðuneyta, að því að móta stefnu um framkvæmd *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* hér á landi. Fyrirhugað er að ljúka þessari vinnu árið 2006. Eðlilegt er að gera ríka kröfu til hennar, enda gæti niðurstaða hennar falið í sér þáttaskil í framkvæmd Íslands á samningnum.

I Inngangur

Skýrsla þessi greinir frá því hvernig Íslendingar hafa fylgt eftir *Samningi um líffræðilega fjölbreytni*. Um eðli og inntak umhverfisendurskoðunar skal vísað til laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun og skýrslu stofnunarinnar *Umhverfisendurskoðun í hnotskurn* frá 2003. Við sjálfa úttektina var annars höfð hliðsjón af leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðenda (INTOSAI) um umhverfisendurskoðun. Þess skal getið að umhverfisnefnd INTOSAI samþykkti nýlega áætlun þess efnis að endurskoðun á aðgerðum ríkja til að stuðla að líffræðilegri fjölbreytni skuli vera eitt af forgangsverkefnum aðildarríkja nefndarinnar á tímabilinu 2005–07.

Samningur um líffræðilega fjölbreytni var gerður á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun árið 1992 og hefur verið í gildi hvaða snertir Ísland frá því í desember 1994. Um þennan samning sem aðra þjóðréttarsamninga gildir að aðildarríkjunum ber að framfylgja honum. Þessi meginregla gildir vitaskuld einnig um Íslendinga. Í þessari úttekt verða helstu efnisþættir samningsins skilgreindir og skoðað hvaða reglur leiða af honum. Kannað er hvernig Alþingi hefur staðið að setningu löggjafar sem gerir stjórnvöldum kleift að framfylgja samningnum og hvernig þær opinberu stofnanir sem hafa veigamestu hlutverki að gegna í þessu samhengi rækja það hlutverk sem þeim er falið í löggjöfinni.

Í lögum eða reglugerðum er hvergi kveðið á um hvaða stjórnvald eigi að fylgja eftir *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* hér á landi. Samkvæmt löggjöf um Stjórnarráð Íslands fer umhverfisráðuneytið þó með mál sem snerta náttúruvernd, m.a. vernd vistkerfa, líffræðilega fjölbreytni og erfðaauðlindir (sjá reglugerð nr. 3/2004, sbr. 8. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands). Umhverfisráðuneytið hefur á þessum forsendum umsjón með framfylgd samningsins, og ásamt undirstofnunum sínum hefur það með höndum meginábyrgð á innleiðingu og framkvæmd hans fyrir hönd stjórnvalda. Innan ráðuneytisins er þessum verkefnum skipt á milli *skrifstofu náttúruverndar og lífsgæða*.

Löggjafinn hefur það hlutverk að setja nauðsynlegan lagaramma til að stjórnvöld geti framfylgt samningnum. Við framfylgd hans kemur ekki aðeins til kasta umhverfisráðuneytisins heldur einnig annarra ráðuneyta eftir atvikum. Öll nýting náttúruauðlinda getur fallið undir ákvæði hans og þar reynir t.d. á löggjöf á sviði iðnaðar, landbúnaðar og sjávarútvegs. Hvað sem því líður hefur umhverfisráðuneytið og stofnanir þess með höndum yfirlit og samræmingu innlendra aðgerða á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Þar gegnir Náttúru-

fræðistofnun Íslands einna þýðingarmestu hlutverki, auk þess sem Umhverfisstofnun hefur veigamikilið hlutverk við að fylgja eftir ýmsum lögum sem snerta líffræðilega fjölbreytni, t.a.m. lagaákvæðum um friðlönd og önnur náttúruverndarsvæði og ákvæðum um ágengar og erfðabreyttar lífverur. Þá fer Haf-rannsóknastofnun með rannsóknir á lífríki hafsins.

Ýmsar aðrar stofnanir gegna líka mikilvægu hlutverki við að vernda líffræðilega fjölbreytni, en verkefni Náttúrufræðistofnunar eru um margt sérstaklega mikilvæg, almenn og víðfeðm í þessu sambandi. Á vefsetri stofnunarinnar kemur m.a. fram að hún taki virkan þátt í starfi vísinda- og tækninefndar samningsins, miðli upplýsingum um starfsemi hennar og sinni þeim verkum hér á landi sem lúta að samþykktum nefndarinnar eða samningsaðila og stofnuninni hafi verið falið. Þar segir enn fremur að fulltrúar stofnunarinnar fylgist með þróun og uppbyggingu sameiginlegs gagnagrunns þjóða um líffræðilega fjölbreytni og ástand þess í aðildarríkjum.

Þar sem umhverfísráðuneytið og Náttúrufræðistofnun hafa einna mest komið fram fyrir Íslands hönd vegna *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* gefur starfsemi þeirra hvað besta mynd af því hvernig staðið er að framkvæmd hans hér á landi.

2 Aðdragandi samningsins, gildistaka og aðild Íslands

2.1 Aðdragandi samningsins

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er annar tveggja þjóðréttarsamninga, sem lagðir voru fram til undirritunar á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro í Brasilíu í júní 1992. Á ensku er hann nefndur *Convention on Biological Diversity*. Hinn samningurinn er *Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar*. Á ensku nefnist hann *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

Þessir tveir samningar eru meðal mikilvægustu þjóðréttarsamninga á sviði umhverfismála og er þeim ætlað að sporna gegn neikvæðum umhverfisáhrifum sem verða eða kunna að verða vegna margvíslega athafna manna. Þeir endurspeglu þá vakningu sem varð í umhverfismálum seint á 9. áratug og í upphafi 10. áratugar 20 aldar en tilurð eða aðdraganda *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* má þó rekja til þróunar í umhverfismálum á 8. og 9. áratugnum. Í því samhengi ber sérstaklega að nefna vinnuhóp sérfræðinga sem Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna (*United Nations Environment Programme*, UNEP) kom á fót árið 1987 til að kanna þörfina á alþjóðlegum samningi um vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Í framhaldi af starfi þessa hóps var skipuð sérfræðinganefnd til að undirbúa gerð þjóðréttarsamnings um verndun og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni og síðar alþjóðleg nefnd sem ætlað var að gera sérstakan samning um líffræðilega fjölbreytni. Auk UNEP komu Alþjóða náttúruverndarsamtökin (*International Union for the Conservation of Nature*, IUCN) verulega að samningsgerðinni auk Landbúnaðar- og matvæla- stofnunar Sameinuðu þjóðanna (*United Nations Food and Agriculture Organization*, FAO). Sem fyrr segir náðist samkomulag um lokagerð *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* árið 1992.

Í samningnum er gert ráð fyrir að áfram verði haldið að útfæra hann, t.d. með sérstökum bókunum eða viðaukum sem aðildarríkin samþykkja. Nú hefur verið gerð ein slík bókun eða viðauki, þ.e. bókun um lífvernd (*Cartagena Protocol on Biosafety*). Auk þessa hafa aðildarríkin samþykkt mikilvægar ályktanir og aðgerðaráætlanir á fundum sínum. Þó að slíkar samþykktir séu ekki lagalega skuldbindandi geta þær haft veruleg áhrif á framkvæmd samningsins.

2.2 Málsvári umhverfisins og líffræðilegrar fjölbreytni

Lengi vel mótaðist umgengni manna við náttúruna og lífríkið nær alfarið af takmarkalausri nýtingu þessara auðlinda. Með aukinni tækniþróun og fólksfjölgun hafa slík sjónarmið eflst gríðarlega á fremur stuttu tímabili og fyrir vikið hefur álag á náttúruna víða leitt til ofnýtingar eða yfirvofandi ofnýtingar náttúruauðlinda. Afleiðingin er m.a. minni fjölbreytni lífríkisins og hætta á útrýmingu margra tegunda og/eða búsvæða. Þetta er þó umdeilt og oft erfitt að sjá fyrir, en á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og annars fjölþjóðlegs samstarfs hefur verið viðurkennd nauðsyn þess að spyrna við fótum og bregðast við til að koma í veg fyrir hnignun umhverfisins, minnkandi fjölbreytni lífríkisins og glötun erfðaefnis. Í þessu skyni hafa verið samþykktir ýmsir þjóðréttarsamningar á sviði umhverfismála, m.a. *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni*.

Með alþjóðlegum samningum á sviði umhverfismála leitast ríki við að samhæfa stefnu sína og aðgerðir í umhverfismálum. Þeim er algjörlega í sjálfsveld sett hvort þau taka þátt í slíku samstarfi en meðal þeirra er mikill og útbreiddur stuðningur fyrir bættu umhverfi og skynsamlegri nýtingu náttúruauðlinda í þágu alls mannkyns og með framtíðina að leiðarljósi. Flest ríki heims eiga t.d. aðild að *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*.

Það er einnig undir hverju ríki komið hvernig þau innleiða samræmd viðmið og/eða þjóðréttarreglur. Til að fullnægja slíkum skyldum, sem ríki koma sér saman um, getur þurft að setja skýra og afdráttarlausa löggjöf, en það eitt og sér er sjaldnast fullnægjandi. Tryggja þarf framkvæmdina með fjárframlögum og þó ekki síður með því að koma upplýsingum til fólks og finna leiðir til að bæta umgengni við umhverfið þannig að lífshættir fólks breytist í samræmi við þau markmið sem t.d. koma fram í *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*.

Í íslenska stjórnkerfinu hafa ýmsar opinberar stofnanir hlutverki að gegna við að gæta hagsmuna umhverfisins og þó einkum að sjá til þess að ekki sé gengið of nærri náttúruauðlindum við nýtingu þeirra eða styrkja þær ef þær standa höllum fæti. Sem dæmi má nefna Hafrannsóknastofnun, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, Umhverfisstofnun og Veiðimálastofnun sem sinna ýmist stjórnsýslu og/eða rannsóknnum á sviði umhverfismála. Allar heyra þessar stofnanir undir tiltekin ráðuneyti sem um leið eru æðsta stjórnvald í umræddum málaflokkum. Halda má því fram að a.m.k. sumar þeirra hafi það hlutverk að tala máli umhverfisins, þ.e. að taka ákvarðanir sem miða að því að vernda og varðveita það. Á þann hátt stuðla þær t.d. að framfylgd *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*. Í í raun er þó engri stofnun í íslenska stjórnkerfinu beinlínis ætlað að gæta hagsmuna umhverfisins eða náttúrunnar almennt séð. Íslensk löggjöf hefur heldur ekki svokallaða varúðarreglu umhverfisréttar sem sum ríki hafa séð ástæðu til að lögfesta.

Í þessu sambandi má minna á verkefni umboðsmanns barna (sbr. lög nr. 83/1994) og talsmanns neytenda (sbr. lög nr. 62/2005). Hinum fyrrnefnda er ætlað að vinna að bættum hag barna og standa vörð um hagsmuni þeirra, þarfir og réttindi (sbr. 1. gr. laga nr. 83/1994) en hinn síðarnefndi á að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda og stuðla að aukinni neytendavernd (sbr. 6. gr. laganna). Síðast en ekki síst má minna á umboðsmann Alþingis (sbr. lög nr. 85/1997) sem á að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins (sbr. 2. gr. laganna). Sem fyrr segir er engri stofnun eða embætti í íslenska stjórnkerfinu ætlað það meginverkefni að gæta hagsmuna umhverfisins eða náttúruauðlinda þótt bæði Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun hafi mikilvægu hlutverki að gegna í þessu samhengi, einkum m.t.t. náttúruverndar, skipulags og mats á umhverfisáhrifum fyrirhugaðra framkvæmda.

Framfylgd ákvæða *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* hér á landi byggist á þátttöku ýmissa ótengdra stofnana framkvæmdavaldsins og því er í raun oftast tilviljunum háð hvort þær hafa eitthvert samstarf eða samráð sín á milli. Að auki starfa ýmis frjáls félagasamtök að umhverfismálum, þó ekki fyrir tilverknad stjórnvalda og því óháð stefnumörkun þeirra. Framfylgd samninga á borð við *Samninginn um líffræðilega fjölbreytni* er fyrst og fremst á verksviði Alþingis og stjórnvalda. Eins og málum er háttáð gegnir umhverfisráðuneytið meginhlutverki. Um það er rætt í 13. gr. reglugerðar nr. 31/2004 um Stjórnarráð Íslands. Þar eru m.a. talin upp mál sem varða náttúruvernd, t.d. vernd vistkerfa, líffræðilegrar fjölbreytni og erfðauðlinda, þjóðgarða (aðra en Þingvallabjóðgarð) og friðlýst svæði. Einnig er getið um friðunar- og uppgræðslu- aðgerðir á sviði gróður- og skógverndar í samráði við landbúnaðarráðherra, rannsóknir á sviði umhverfismála og umhverfisvöktun, sem ekki er lögð til annars ráðuneytis, mengunarvarnir, meðhöndlun úrgangs, hollustuhætti, heilbrigðiseftirlit, eiturefni og hættuleg efni, skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum og gerð landnýtingaráætlana, dýravernd og stjórnun veiða á villtum fuglum og villtum spendýrum öðrum en sjávarspendýrum, og loftslagsvernd.

Veigamiklu hlutverki á sviði umhverfismála gegna einnig landbúnaðarráðuneytið, sem m.a. fer með starfsemi tengda landbúnaði, landgræðslu, skógrækt, varðveislu erfðauðlinda í landbúnaði og yrkisrétt, og sjávarútvegsráðuneytið, sem sinnir m.a. rannsóknum og hefur eftirlit með verndun og nýtingu fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, innflutningi sjávarafurða og eldi nytjastofna sjávar. Loks má nefna iðnaðarráðuneytið, sem fer t.d. með orkurannsóknir og mál sem snerta nýtingu orku og jarðrænar auðlindir á landi og á hafsbotni. Slík starfsemi getur augljóslega haft mikil áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Um verkaskiptingu ráðuneyta vísast að öðru leyti í áðurnefnda reglugerð nr. 31/2004 um Stjórnarráð Íslands.

Af þessu má sjá að umhverfismál, þar á meðal málefni sem snerta líffræðilega fjölbreytni, eru í höndum ýmissa stofnana og fleiri en eins ráðuneytis í

íslenska stjórnkerfinu. Þetta fyrirkomulag getur vel samrýmst *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* en ástæða er til að benda sérstaklega á þá staðreynd að í íslensku stjórnkerfi hefur enginn einn aðili fulla yfirsýn um það hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni. Umhverfísráðuneytið og Náttúrufræðistofnun Íslands hafa þar viðamestu hlutverkin.

2.3 Aðild Íslands

Þegar *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* var lagður fram á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna árið 1992 undirrituðu fulltrúar íslenskra stjórnvalda hann fyrir Íslands hönd með fyrirvara um fullgildinguna. Samningurinn tók gildi 29. desember 1993, en þá voru liðnir 90 dagar frá að því þrjátíu ríki höfðu staðfest aðild sína að honum, sbr. gildistökuákvæði 36. gr. hans.

Þann 6. maí 1994 samþykkti Alþingi ályktun þar sem ríkisstjórninni var heimilað að fullgilda samninginn og fylgdi henni skjal með texta hans á ensku og íslensku. Aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna var afhent fullgildingarskjal Íslands vegna samningsins 12. september 1994 en þá höfðu öll hin Norðurlandarákin fullgilt hann. Auk ríkja geta svæðisstofnanir um efnahagssamvinnu gerst aðilar að samningnum, sbr. heimild í 35. gr. hans. Á þessum forsendum hefur Evrópusambandið gerst aðili að honum og hefur hann haft mikil áhrif á ýmsa löggjöf sem samþykkt hefur verið á vettvangi þess.

Ísland hefur einnig undirritað bókun við samninginn, *Cartagena Protocol on Biosafety*, en ekki fullgilt hana ennþá. Bókunin fjallar um erfðabreyttar lífverur og er ætlað að sporna gegn óæskilegum áhrifum líftækni. Aðildarríki samningsins samþykktu hana á ráðstefnu í Cartagena í Kólumbíu í janúar árið 2000 og tók hún gildi 11. september 2003 eftir fullgildinguna 50 ríkja (90 dögum eftir 50. fullgildinguna, sbr. 37. gr. bókunarinnar). Unnið er að því að móta íslenska löggjöf þannig að hún samræmist ákvæðum bókunarinnar áður en til fullgildingar kemur. Umhverfísráðuneytið stefnir að því að ljúka undirbúningi þess haustið 2005 svo að hægt verði að fullgilda bókunina veturinn 2005–06.

Til að átta sig á tilgangi eða ástæðum fyrir aðild Íslands að *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* er fróðlegt að skoða þau atriði sem nefnd eru í athugasemdum með fyrrnefndri þingsályktunartillögu en þau gefa a.m.k. vísbendingu um hvað sé talið mikilvægast. Þessar athugasemdir voru samdar af starfsfólki umhverfísráðuneytisins sem lagði verulega vinnu í undirbúning málsins. Í þingsályktunartillögunni komu eftirfarandi atriði fram:

- Aðdragandi *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* er rakinn í örstuttu máli (sbr. kafla 2.1 hér að framan).
- Nefnd eru þrjú markmið samningsins: að vernda líffræðilega fjölbreytni, að tryggja sjálfbæra nýtingu lifandi náttúruauðlinda og að stuðla að sanngjarnri

skiptingu þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu erfðauðlinda sem og aðgangi að þeim og tækni til að nýta þær.

- Nefnd er fullveldisregla *Stokkhólmssamningsins* um að ríki hafi rétt til að nýta eigin auðlindir svo fremi sem starfsemin innan lögsagnarumdæma og eftirlitssvæða þeirra skaði ekki umhverfi annarra ríkja. Þessi regla er sögð vera aðalreglan í framkvæmdahluta samningsins. Vegna sjávarsvæða skuli framkvæmd samningsins vera í samræmi við réttindi og skyldur ríkja eins og kveðið sé á um í *Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna*. Þetta leiðir af 22. gr. samningsins en athugasemdin er raunar ekki fyllilega nákvæm þar sem greinin vísar til hafréttar almennt en ekki einungis Hafréttarsamningsins.
- Raktar eru skuldbindingar samningsins í 6.-14. gr., 17.-18. gr., 20. gr. og 26. gr. hans. Þær feli í sér að hver samningsaðili skuli:
 - þróa áætlanir, löggjöf, aðferðir og önnur stjórnþæki, sem ná til allra sviða samfélagsins, til að stuðla að verndun og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni í samræmi við markmið og ákvæði samningsins;
 - stjórna og hafa eftirlit með notkun og losun erfðabreyttra lífvera;
 - stuðla að og auka rannsóknir og vöktun á líffræðilegri fjölbreytni, vista og viðhalda upplýsingum og efla fræðslu og menntun um líffræðilega fjölbreytni;
 - kanna, m.a. með lögbundnu mati á umhverfisáhrifum, þær athafnir sem kunna að hafa skaðleg áhrif á vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni;
 - þróa neyðaráætlanir og koma á fót neyðarvörnum til að koma í veg fyrir alvarleg áföll fyrir líffræðilega fjölbreytni;
 - veita fjárhagslega aðstoð og miðla tækni til þróunarlanda til að gera þeim kleift að sinna skuldbindingum sínum á sviði verndar og sjálfbærrar notkunar á líffræðilegri fjölbreytni;
 - tilkynna samningsaðilum um yfirvofandi hættu og aðgerðir innan lögsögu þeirra sem gætu haft alvarleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni þeirra;
 - miðla opinberum upplýsingum er varða vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni;
 - leggja reglulega fyrir fund aðildarríkja skýrslu um framkvæmd ákvæða samningsins og um árangur hennar;
 - taka þátt í samvinnu ríkja um vernd, fræðslu, rannsóknir, vöktun, gerð neyðaráætlana og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni og um aðstoð við þróunarlöndin á þessum sviðum.
- Nefnt er að samningurinn hafi einnig sértæk ákvæði um eftirfarandi:
 - *um aðgang ríkja að erfðafræðilegum auðlindum innan lögsögu annarra ríkja*, sbr. 15. gr. og að slíkur aðgangur sé háður samþykki og löggjöf viðkomandi ríkis og skuli aðgangur þeirra ríkja sem láta í té erfðafræðilegar auðlindir tryggður að rannsóknaniðurstöðum og hagnaði sem hlýst af nýtingu þessara auðlinda skipt réttlátlega með þeim;
 - *um aðgang að og miðlun tækni*, sérstaklega líftækni, sem varði vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni eða nýtingu erfðafræðilegra auðlinda, sbr. 16. og 19. gr. samningsins, og að umrædd ákvæði miði

- að því að auðvelda aðgang samningsaðila, einkum þróunarlanda, að slíkri tækni, þar með talinni tækni sem vernduð er af einkaleyfum og öðrum hugverkarétti, og að gera þeim kleift að taka þátt í rannsóknarstörfum á sviði líftækni, að auðvelda þeim aðgang að niðurstöðum slíkra rannsókna og stuðla að því að þau njóti hagnaðar af líftækni sem byggir á erfðafræðilegum auðlindum sem þau hafa látið í té;
- og loks um upplýsingaskyldu um möguleg skaðleg áhrif lífvera sem fluttar eru til annarra *samningsaðila*, sbr. 19. gr. samningsins.
 - Nefnt er að samningurinn hafi ákvæði um lausn deilumála og að þar séu ýmsir valkostir, sbr. 27. gr. samningsins. Tekið er fram að ekki sé ráðgert að Ísland samþykki gerðardómsmeðferð eða lögsögu Alþjóðadómstólsins í Haag vegna deilna sem upp koma vegna túlkunar eða framkvæmdar samningsins, sbr. 3. tölul. 27. gr. hans. Deilum verði hins vegar vísað til sáttameðferðar, skv. 4. tölul. 27. gr., sbr. 2. hluta viðauka II, nema deiluaðilar komi sér saman um annað.
 - Þá er þess getið að samningnum fylgi tveir viðaukar; í viðauka I séu nánari skilgreiningar um vöktun og vernd líffræðilegrar fjölbreytni og viðauki II fjalli um gerðardóm.

Að þessum skýringum loknum er í athugasemdum þingsályktunartillögunnar vikið að því til hvaða aðgerða þurfi að grípa til að uppfylla ákvæði samningsins. Í þeim orðum felst í raun ábending um það hvaða áhrif aðildin komi eða geti komið til með að hafa fyrir Ísland.

Sagt er að lagalegar skuldbindingar samningsins séu í meginatriðum uppfylltar í lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd og að lög nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum og lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál stuðli einnig „að fullnægingu skuldbindinga samningsins“. Auk þess vinni umhverfisráðuneytið að gerð frumvarps til laga um ráðstafanir gegn óæskilegum áhrifum vegna erfðabreyttra lífvera og erfðabreyttra veira. Þá liggja fyrir Alþingi frumvarp að lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum, öðrum en hvölum, og samræmist það meginreglum samningsins. Ekki eru nefnd nein ákveðin dæmi um lagabreytingar sem gera þurfi vegna aðildar Íslands að samningnum.

Þá segir í athugasemdunum með þingsályktunartillögunni að á 9. náttúruverndarþinginu, sem haldið var í október 1993, hafi umhverfisráðherra kynnt nýja stefnu á sviði náttúruverndar sem taki m.a. mið af *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*. Auk þess taki hún mið af þeirri viðleitni að styrkja vísindalegan grunn náttúruverndar hér á landi og bæta stjórnsýslulega skipan þessa málaflokks, m.a. með lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur. Stefnan feli í sér breytingar á gildandi lögum um náttúruvernd til að styrkja þau ákvæði laganna sem lúta að vernd líffræðilegrar fjölbreytni og skilvirkari verkaskiptingu milli stofnana ráðuneytisins er sinna náttúru-

vernd. Þá segir að ráðherra hafi lagt fram á 117. löggjafarþingi frumvarp sem feli í sér þessar breytingar á lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd. Auk þess hafi verið lögð drög að viðtækri áætlun um vernd líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi í samræmi við meginskuldbindingu samningsins. Í þessu sambandi skal tekið fram að óljóst er til hvaða „draga“ er vísað; slík ályktun mun ekki enn hafa litið dagsins ljós.

Einnig er þess getið í athugasemdunum að ríkisstjórnin hafi samþykkt stefnu í umhverfismálum þar sem m.a. sé lögð áhersla á ýmsar aðgerðir sem umhverfísráðuneytið hafi undirbúið til að auka og bæta náttúruvernd. Stefnan kveði jafnframt á um að gerð verði framkvæmdaáætlun fyrir hvern atvinnuveg er stuðli að sjálfbærri þróun hans, m.a. með tilliti til verndar og sjálfbærrar notkunar líffræðilegrar fjölbreytni, og framkvæmdaáætlun um menntun og fræðslu á sviði umhverfismála. Gerð þessara framkvæmdaáætlana sé hafin og sé stefnt að því að undirbúningi þeirra verði lokið vorið 1994. Nú síðla árs 2005 mun enn ekki hafa verið lokið við slíka framkvæmdaáætlun fyrir hvern atvinnuveg.

Af þessu tilefni skal tekið fram að stjórnvöld hafa nú alls samþykkt þrjár skýrslur sem tengjast sjálfbærri þróun:

- „Á leið til sjálfbærrar þróunar“ (1993).
- „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi“ (1996).
- „Velferð til framtíðar – Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi – Stefnumörkun 2020“ (2002).

Miðað við eðli og umfang þessara skýrslna geta þær engan veginn talist uppfylla það að vera viðtækar áætlanir um vernd líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi. Þá innihalda þær ekki heldur framkvæmdaáætlanir fyrir hvern atvinnuveg er stuðla að sjálfbærri þróun þeirra. Framangreindar áætlanir stjórnvalda virðast byggja á viljayfirlýsingum um sjálfbæra þróun sem samþykktar voru á sömu ráðstefnu og *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni*. Þær lúta með öðrum orðum ekki beinlínis að framkvæmd samningsins þótt þær tengist ákvæðum hans um almennar aðgerðir til verndar og sjálfbærrar þróunar.

Að lokum er í athugasemdum með þingsályktunartillögunni um aðild Íslands að samningum fjallað um ákvæði hans um aðgang að og miðlun líftækni. Sagt er að þau stangist ekki á við ákvæði einkaleyfislöggjafarinnar nr. 17/1991, því að samningurinn feli ekki í sér lagalegar takmarkanir á veitingu einkaleyfa fyrir líftæknilegar uppfinningar. Af 16. gr. hans leiði að gert sé ráð fyrir slíkum einkaleyfum. Jafnframt sé í þeirri grein gert ráð fyrir að ríki hafi samvinnu um að tryggja að einkaleyfakerfi vinni ekki gegn tilgangi samningsins. Samningurinn útiloki heldur ekki greiðslur fyrir hagnýtingu einkaleyfa, sbr. ákvæði 20. og 21. gr. um fjárhagslega aðstoð við þróunarlönd til að rísa undir framkvæmd á ákvæðum samningsins. Loks er tekið fram í athugasemdunum að vert sé að benda á ákvæði 1. tölul. 22. gr. samningsins, þar sem kveðið er á

um að ákvæði hans skuli ekki hafa áhrif á gildandi réttindi og skyldur samningsaðila samkvæmt alþjóðasamningum nema þar sem beiting slíkra réttinda eða kvaða myndi ógna eða skaða líffræðilega fjölbreytni.

Þingsályktunartillagan fór fyrir utanríkisnefnd Alþingis sem sendi hana umhverfisnefnd þingsins til umsagnar. Niðurstaða utanríkisnefndar, að fenginni umsögn umhverfisnefndar, var að mæla með samþykkt tillögunnar. Ekki er fyllilega ljóst hvaða ástæður lágu nákvæmlega þar að baki, en leiða má líkum að því að niðurstaðan hafi ekki síst ráðist af álitum umhverfisnefndar. Er því rétt að víkja nokkrum orðum að því.

Umhverfisnefnd Alþingis skilaði umsögn um þingsályktunartillöguna þann 2. maí 1994. Hún er innan við ein blaðsíða og segir þar að nefndin hafi fengið á sinn fund ráðuneytisstjóra og deildarsérfræðing frá umhverfisráðuneytinu auk forstjóra Náttúrufræðistofnunar Íslands sem var fulltrúi Íslendinga á alþjóðlegum ráðstefnum þar sem unnið var að undirbúningi samningsins. Þá segir að með samningnum skuldbindi aðildarríkin sig til að varðveita líffræðilega fjölbreytni, vistkerfi og erfðaauðlindir (erfðaeftni), jafnt og einstakar tegundir lífvera. Staðfest sé í samningnum að ríki hafi fullveldisrétt yfir eigin auðlindum og beri ábyrgð á að nýta þær á sjálfbæran hátt. Eitt af meginmarkmiðum hans sé að stuðla að sanngjarnri skiptingu hagnaðar af erfðaauðlindum og aðgangi að þeim og tækni til að nýta þær. Gert sé ráð fyrir að þróunarlönd njóti aðstoðar þróaðra ríkja til að uppfylla ákvæði hans, m.a. fjárhagslegrar. Þá sé rík áhersla lögð á að aðildarríki verndi upprunaleg vistkerfi. Kveðið sé á um að skrá skuli með skipulegum hætti lifandi náttúru til sjós og lands og ef þörf krefur skuli komið upp verndarsvæðum þar sem gerðar verði ráðstafanir til að varðveita líffræðilega fjölbreytni. Samningsaðilum beri að fylgjast vel með innflutningi tegunda og koma í veg fyrir að þær skaði innlend vistkerfi. Þá séu í samningnum ákvæði um takmörkun á meðhöndlun erfðabreyttra lífvera og erfðaeftna sem geta skaðað upprunalegt umhverfi. Einnig sé þar fjallað um líftækni. Um efni samningsins að öðru leyti er í umsögn umhverfisnefndar vísað til „greinargerðar frá umhverfisráðuneyti“ og er þar átt við þær athugasemdir sem fylgdu þingsályktunartillögunni og þegar hefur verið fjallað um.

Í umsögn sinni bendir umhverfisnefnd á að æskilegt hefði verið að umhverfisráðuneytið og önnur ráðuneyti hefðu í greinargerð með samningnum metið líklegan kostnað af skuldbindingum vegna samningsins. Einnig segir nefndin að æskilegt hefði verið að frumvarpinu fylgdi greinargerð um lagalegar skuldbindingar sem af samningnum leiðir, rannsóknarþörf og framkvæmdaáætlun, sbr. m.a. 7.–10. gr. samningsins, þar á meðal um strand- og hafsvæði innan íslenskrar lögsögu. Þá virðist tiltekin atriði um einkaleyfarétt óljós, sbr. einkum 16. gr., sem fjallar um líftækni, svo og 22. gr., og er í þessu sambandi vísað til bréfs frá Einkaleyfastofnunni, dags. 12. október 1993. Umhverfisnefnd leggur áherslu á að umhverfisráðuneyti hafi forgöngu um að

réttarstaða að þessu leyti verði könnuð hið fyrsta og tekur fram að hún telji mikilvægt að ráðuneytið leggi fram á Alþingi við upphaf næsta þings ítarlega skýrslu þar sem fram komi staða Íslendinga vegna ákvæða samningsins og hvernig ráðuneytið hyggist „á næstunni“ standa að framkvæmd hans. Nefndin segir að slík samantekt eigi að geta fallið vel að nauðsynlegum undirbúningi Íslendinga vegna aðildar að samningnum. Í trausti þess að það verði gert og með vísan til framangreinds telur umhverfisnefnd æskilegt „að Alþingi staðfesti sem fyrst þennan þýðingarmikla samning“. Þessar athugasemdir nefndarinnar eru í takt við þær athugasemdir sem fylgdu þingsályktunartillögunni þess efnis að lagalegar skuldbindingar samningsins séu í meginatriðum uppfylltar í gildandi löggjöf og að fyrirhugað sé að leggja fram lagafrumvörp sem taki á þeim atriðum sem út af standi.

Loks lætur umhverfisnefnd þess getið að samningurinn hafi öðlast gildi 29. desember árið áður (1993) er 30 ríki höfðu staðfest hann, en nú liggi fyrir staðfesting 53 ríkja. Að síðustu bendir nefndin á að með samningnum hafi íslenska ríkið skuldbundið sig til að viðhalda líffræðilegum fjölbreytileika í Mývatni sem og annars staðar innan lögsögu sinnar og að vernda sérstaklega lífsvæði, plöntur og dýr á svæðum sem skipta dýralíf miklu máli.

Lyktir málsins urðu þær að Alþingi samþykkti þingsályktunartillöguna um fullgildingu *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* og varð Ísland aðili að honum þann 11. desember 1994, en þann dag voru liðnir 90 dagar frá afhendingu fullgildingarskjalsins, sbr. aðildarákvæði 35. gr. samningsins. Af gögnum sem fylgdu þingsályktunartillögunni má ráða að Alþingi hafi ekki lagt mikla áherslu á að fá upplýsingar um tilgang aðildarinnar eða afleiðingar hennar, heldur hafi samþykkt tillögunnar á þinginu fremur verið gerð í trausti þess að aðild Íslands að samningnum væri heppileg og eðlileg.

Í fullgildingunni felst að Ísland skuldbindur sig að þjóðarétti til að fylgja ákvæðum samningsins og nýtur um leið allra þeirra réttinda sem kunna að felast í honum. Samkvæmt 2. og 5. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldserinda skal birta samninga við önnur ríki og auglýsingar um gildi þeirra í Stjórnartíðindum og verður að ætla að þetta taki til allra þjóðréttarsamninga sem Ísland á aðild að. Auglýsing um aðild Íslands, ásamt fylgiskjali með texta samningsins á ensku og íslensku, birtist í C-deild Stjórnartíðinda vegna ársins 1995 (augl. nr. 11/1995, gefin út af utanríkisráðherra, dags. 10. maí sama ár).

Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*, í Montreal í Kanada, eru nú 188 aðilar að samningnum. Svo viðtæk aðild að þjóðréttarsamningnum er ekki algeng og er þetta vísbending um mjög breiða samstöðu meðal ríkja heims um mikilvægi samningsins.

3 Einkenni samningsins og mikilvægi

3.1 Einkenni, markmið og helstu hugtök samningsins

Til að átta sig á því hvernig íslensk löggjöf og/eða stefnumótun umhverfisráðuneytisins samrýmist helstu einkennum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* og ákvæðum hans, og hvort mikilvægi samningsins endurspeglar í slíkri löggjöf og/eða stefnumótun verður hér vikið að helstu einkennum samningsins. Jafnframt því verða mikilvægustu hugtök hans og almenn ákvæði skýrð.

Eitt helsta einkenni *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*, og jafnframt það sem gerir hann óvenjulegan og frábrugðinn flestum ef ekki öllum fyrri þjóðréttarsamningum á sviði umhverfisréttar, er að hann tekur til alls lífríkisins og allra líffræðilegra auðlinda. Markmið hans eru þrjúþætt, sbr. 1. gr. hans:

- Vernd líffræðilegrar fjölbreytni.
- Sjálfbær notkun efnispátta líffræðilegrar fjölbreytni.
- Sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðaauðlinda.

Helstu ákvæði samningsins lúta að:

- Greiningu, kortlagningu og vöktun á líffræðilegri fjölbreytni.
- Skipulegri verndun og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni með viðeigandi stjórnækjum, svo sem með áætlanagerð, friðun tegunda, friðun landsvæða og löggjöf.
- Stjórnun og eftirliti með notkun erfðabreyttra lífvera.
- Eflingu fræðslu um líffræðilega fjölbreytni.
- Eftirliti á athöfnum sem geta skaðað vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni, m.a. með lögbundnu mati á umhverfisáhrifum.
- Skipti á vísindalegum upplýsingum og aðstoð við þróunarríkin til að þau geti uppfyllt markmið samningsins og réttlát skipting þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu erfðauðlinda.

Áður höfðu þjóðréttarsamningar á sviði umhverfisréttar beinst að tilteknum tegundum eða afmörkuðum svæðum eingöngu. Til skýringar má nefna þrjá mikilvæga þjóðréttarsamninga sem Ísland er aðili að. *Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna (United Nations Convention on the Law of the Sea)* kveður m.a. á um verndun umhverfis hafsins og nær til allra lífrænna auðlinda heimshafanna, en er eðli málsins samkvæmt takmarkaður við auðlindir sjávar. *Alþjóðasáttmáli um skipan hvalveiða (International Convention for the Regulation of Whaling)* tekur aðeins til sjávarspendýra, þ.e. ekki annarra lífvera í sjó. *Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats)* er hins vegar dæmi um svæðisbundinn samning, en hann fjallar um náttúruvernd í Evrópu (og nokkrum ríkjum Afríku). Flestir samningar á sviði umhverfismála og/eða á sviði lífrænna auðlinda eru með öðrum orðum annaðhvort svæðisbundnir eða taka einungis til afmarkaðra tegunda í lífríkinu eða tiltekinna búsvæða. *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* er aftur á móti almennur og markaði að því leyti þáttaskil í umhverfisrétti.

Áður en lengra er haldið er rétt að skýra hvað átt er við með *líffræðilegri fjölbreytni* og öðrum helstu hugtökum samningsins:

- Samkvæmt skilgreiningu í sjálfum samningnum merkir hugtakið líffræðileg fjölbreytni *breytileika meðal lífvera frá öllum uppsprettum, þ.e. hvort sem er á landi, í vötnum eða í sjó*. Þetta nær jafnt til fjölbreytni innan einstakra tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.
- Með *vistkerfi* er átt við *lifandi kerfi jurta-, dýra- og örverusamfélaga og lífvana umhverfi þeirra*, sbr. nánari skilgreiningu í 1. gr. samningsins.
- Með *sjálfbærri notkun* (eða *nýtingu*) er átt við *nýtingu á efnisþáttum líffræðilegrar fjölbreytni á þann hátt og í þeim mæli sem ekki leiðir til langvarandi hnignunar á líffræðilegri fjölbreytni þannig að haldið sé möguleikum til að fullnægja þörfum og væntingum núverandi og komandi kynslóða*.

Framangreindar skilgreiningar eru ekki nákvæmari en svo að þær má túlka á ýmsa vegu. Ekki síst er skilgreining samningsins á *sjálfbærri nýtingu* fremur ónákvæm og því má túlka það á mismunandi vegu. Í raun hefur hvert aðildarríki samningsins verulegt sjálf-dæmi um hvernig skuli túlka það. Ávallt hlýtur þó að vera haft að leiðarljósi að notkun eða nýting leiði ekki til langvarandi hnignunar á líffræðilegri fjölbreytni. Þetta setur hugtakinu vissan ramma. Þá þarf að byggja slíkar skilgreiningar á vísindum og í samningnum er lögð rík áhersla á að aðildarríkin stuðli að aukinni þekkingu á líffræðilegum auðlindum innan lögsögu sinnar. Rannsóknir á náttúrunni og skilvirkt eftirlit með ástandi líffræðilegra auðlinda eru þannig forsenda þess að ná megi markmiðunum um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu. Náttúrufræðilegar rannsóknir eru því í raun grundvöllurinn að framkvæmd samningsins.

Þó að *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* leggi mikla áherslu á verndun og sjálfbæra nýtingu geymir hann einnig önnur mikilvæg ákvæði. Þar er t.d.

fjallað um aðgang að erfðaauðlindum, skiptingu arðs vegna nýtingar erfðæfnis og aðgang að tækni (þ. á m. líftækni). Almennt eru þessi ákvæði þó aðeins lauslega leiðbeinandi. Samningurinn takmarkar t.d. á engan hátt löggjöf ríkja á sviði einkaleyfa né þau réttindi sem slíkum leyfum fylgja. Sömuleiðis hefur hann ekki áhrif á rétt ríkja til að takmarka aðgang að erfðaauðlindum innan lögsögu sinnar. Engu að síður fela ákvæði í samningnum í sér afgerandi hvatningu til ríkja um að deila niðurstöðum rannsókna á erfðaauðlindum og veita aðgang að líftækni. Þetta er gert með hliðsjón af hagsmunum þróunarríkjanna, sem hafa almennt minni aðgang að tækni en önnur ríki. Um þessi atriði er sérstaklega fjallað í 15. og 16. gr. samningsins. Markmið hans um sanngjarna og réttláta skiptingu þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu erfðaauðlinda eru nokkuð óljós og hafa að öllum líkindum litla lagalega en þeim mun meiri siðferðislega þýðingu.

Líffræðileg fjölbreytni dreifist ekki jafnt yfir jörðina og er t.d. mun meiri á suðurhveli en á norðlægari svæðum. Ákvæðin um aðstoð við þróunarríkin eru talin forsenda þess að unnt sé að vernda líffræðilega fjölbreytni. Að þessu leyti leggur samningurinn ekki jafnar skyldur á öll ríki heims heldur gerir ráð fyrir að efnuð ríki aðstoði hin fátæku við að ná markmiðum hans.

Af öðrum almennum ákvæðum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* ber að nefna s.k. „grundvallarreglu“, sbr. 3. gr. samningsins. Hún áréttar þá meginreglu þjóðaréttar að ríki hafi fullveldisrétt til að nýta eigin auðlindir í samræmi við umhverfisstefnu sína. Um leið skulu ríki gæta ábyrgðar og sjá til þess að starfsemi innan lögsögu þeirra eða undir þeirra stjórn valdi ekki skaða á umhverfi annarra ríkja eða svæða utan innlendrar lögsögu. Þetta er staðfesting á venjureglu sem myndast hefur í þjóðarétti og styðst m.a. við fordæmi í dómum sem fallið hafa í milliríkjadeilum.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er svokallaður rammisamningur sem gerir ráð fyrri að fundir aðildarríkjanna móti nánar samninginn og framkvæmd hans. Framkvæmd samningsins og aðgerðir aðildarríkja til þess að innleiða hann eru því í sífelldri mótun eftir því sem nýjar samþykktir frá aðildarríkja-fundum taka gildi. Þegar hafa verið haldnir sjö slíkir fundir og samþykktar um 179 ályktanir um framkvæmd samningsins. Umhverfisráðuneytið vinnur að því að innleiða ákvæði samningsins og meðal annars er unnið að því að móta stefnu um framkvæmdina hér á landi, eins og nánar er lýst í þessum kafla.

Hugtök samningsins eru skýrð og skilgreind í 2. grein hans. Þau hafa ekki verið innleidd í íslenska löggjöf en finnast þó í lagatextum. Hugtakið *líffræðileg fjölbreytni* kemur t.d. fyrir í lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra, búnaðarlögum nr. 70/1998 og lögum nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár; *líftækni* kemur t.d. fyrir í lögum nr. 67/1990 um Tilraunastöð Háskólans í meinafræði að Keldum og hugtakið *sjálfbær notkun* kemur m.a. fyrir í lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og áður nefndum búnaðar-

lögum. Hugtakið *líffræðileg fjölbreytni* hefur enn ekki verið skilgreint í íslenskri löggjöf og sama er að segja um fleiri hugtök samningsins. Æskilegt er að skilgreina þessi hugtök og leiða þau í lög.

3.2 Uppbygging og mikilvægi samningsins

Það hve viðtækur *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* er gefur honum strax verulega sérstöðu. Markmið hans varða vernd allrar líffræðilegrar fjölbreytni og takmarkaða nýtingu hennar svo að tryggja megi hagsmuni bæði núverandi komandi kynslóða. Þetta segir nokkuð til um mikilvægi samningsins, en þýðing eða áhrif hans ræðst fyrst og fremst af því hvernig hann er útfærður og hvort hann er til þess fallinn að markmiðunum verði náð.

Samningurinn hefur haft mikla þýðingu á heimsvísu í að vekja athygli á mikilvægi líffræðilegrar fjölbreytni, þörfinni á verndun hennar og þeirri ógn sem henni stafar af umsvifum manna og þörfinni á að líffræðileg fjölbreytni sé nýtt með sjálfbærum hætti. Náttúruverndarlöggjöf um heim allan hefur tekið miklum breytingum á síðustu árum í samræmi við áherslur og ákvæði samningsins. Ísland er þar ekki undan skilið, en þó má segja að almenn umræða um samninginn og áherslufni hans hafi verið af skornum skammti hérlandis miðað við t.d. *Rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar*.

Helstu skuldbindingar samningsins koma fram í greinum 6–16 og ýmsum samþykktum samningsaðilanna sem lúta að útfærslu á þessum greinum. Nánar verður vikið að einstökum ákvæðum samningsins síðar. Að ýmsu leyti virðist s.k. varúðarsjónarmið einkenna samninginn, en í inngangsorðum hans segir m.a. að þar sem hætta er á umtalsverðri rýrnun eða tjóni á líffræðilegri fjölbreytni eigi ekki að gera ónóga vísindalega þekkingu að átyllu fyrir því að fresta aðgerðum til að forða eða draga úr þeirri hættu eins og unnt er. Athuga ber að slík sjónarmið um varúð hafa verið lögleidd í rétt nokkurra ríkja, en ekki hefur þótt tilefni eða ástæða til að mæla sérstaklega fyrir um varúð af þessu tagi í íslenskum lögum. Framkvæmd *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* byggir á viðamiklum rannsóknum á náttúrunni. Slíkar rannsóknir eru m.ö.o. forsenda þess að ríki geti af einhverri alvöru tekist á við það að framfylgja ákvæðum samningsins. Meðan ekki hafa farið fram nægjanlegar rannsóknir kann að vera ástæða til að lögfesta varúðarsjónarmið gagnvart nýtingu náttúruauðlinda.

Á vegum samningsaðilanna er unnið að aðgerðaáætlunum um vernd líffræðilegrar fjölbreytni innan helstu vistkerfa jarðar. Lokið er áætlunum um vernd líffræðilegrar fjölbreytni í ferskvatni, sjó og strandsvæðum, landbúnaðarvistkerfum, skógum, steppu- og eyðimerkurvistkerfum og fjallasvæðum. Þverfagleg viðfangsefni samningsins snerta alla þessa þætti og eru unnar leiðbeinandi reglur sem aðildaríkin geta haft til hliðsjónar í innlendri stjórnsýslu. Meginaðferðafræði samningsins felst í vistkerfisnálgun, þ.e. að laga framkvæmdir að

Því vistkerfi/landsvæði sem fyrir er svo að aðgerð sem beinist að litlum hluta þess, t.d. einni tegund eða afmörkuðu sviði, skaði ekki aðra lykilkætti í gangverki kerfisins.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er mikilvægur vettvangur vísindalegrar umræðu um náttúruvernd og náttúrunýtingu alþjóðasamfélagsins. Ákvæði hans, túlkun og framkvæmd hafa haft mjög mikil áhrif á stefnumótun og vinnubrögð ríkja um allan heim, svo og á svæðisbundna samninga og samvinnu stofnana innan þessara málaflokka.

3.3 Um framfylgd samningsins og lausn deilumála

Eins og almennt gildir um þjóðréttarsamninga bera einstök aðildarríki *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* höfuðábyrgð á því að framfylgja ákvæðum hans. Ekki er til neitt yfirþjóðlegt vald sem ber ábyrgð á þessu og þær upplýsingar um framfylgd einstakra aðildarríkja sem skrifstofa samningsins miðlar eru á ábyrgð einstakra ríkja. Skrifstofan hefur ekki vald til að véfengja þær.

Almennt er framkvæmdavald þjóðaréttarins því veikt og raun ekki fyrir hendi nema í mjög sérstökum og alvarlegum málaflokkum, svo sem þegar um er að ræða þjóðarmorð eða glæpi gegn mannkyni. Í langflestum tilvikum byggja samskipti ríkja og alþjóðlegir samningar opinbers eðlis á því að ríki standi við og framfylgi því sem hefur verið samið um. Þó að alþjóðlegur umhverfisréttur hafi á síðustu árum hlotið stóráukna athygli alþjóðasamfélagsins gildir þessi meginregla jafnt um samninga á því sviði og um aðra þjóðréttarsamninga.

Í samræmi við þessi grundvallaratriði gera ákvæði *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* ráð fyrir því að ef upp koma deilumál milli samningsaðila um túlkun eða framkvæmd hans skuli aðilar leitast við að leysa málið með viðræðum og geta þeir eftir atvikum komið sér saman um milligöngu þriðja aðila eða aðra friðsamlega leið til að leysa ágreininginn.

Samkvæmt ákvæðum samningsins er ríkjum heimilt, þegar þau gerast aðilar að samningnum, að lýsa því yfir að þau velji svokallaða skyldubundna málsmeðferð, þ.e. að deilur tengdar samningnum skuli fara fyrir gerðardóm eða Alþjóðadómstólinn. Gerðardómurinn starfar eftir reglum sem um er kveðið í II. viðauka við samninginn (sjá 1. hluta viðaukans), en um Alþjóðadómstólinn segir í *Sáttmála hinna Sameinuðu þjóða og samþykktum milliríkjadómstólsins frá 1945 (Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice)*. Ísland valdi hvoruga þessara leiða og risi deilur sem snerta það um túlkun eða framkvæmd samningsins fara þær í sérstaka sáttameðferð sem einnig er lýst í II. viðauka við samninginn (sjá 2. hluta viðaukans). Sáttameðferðin gerir ráð fyrir fimm manna sáttanefnd og skal hún semja sáttatillögu en getur ekki kveðið upp bindandi niðurstöðu nema með samþykki beggja (allra) deiluaðila. Auk

Þess er deiluaðilum ávallt heimilt að semja um aðra meðferð á deilumálum ef þeir kjósa svo.

Þó að þjóðaréttur einkennist af veiku framkvæmdavaldi hvílir engu að síður sú skylda á aðildarríkjum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* að vinna að framkvæmd hans og stuðla að því að markmiðum hans verði náð. Við gerð þessarar skýrslu kom fram að framkvæmd samningsins hér á Íslandi hafi tafist vegna þess að landsáætlanir um vernd og vöktun líffræðilegrar fjölbreytni hafi ekki verið unnar og aðgerðaáætlunum ekki hrint í framkvæmd.

4 Líffræðileg fjölbreytni í íslenskum rétti og opinber stefnumótun

4.1 Þarf að innleiða samninginn í íslenskan rétt?

Eins og komið hefur fram fylgdi þingsályktunartillögu um fullgildingu Íslands á *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* umsögn umhverfisnefndar frá 2. maí 1994 þar sem gerð var grein fyrir meginmarkmiðum samningsins og skuldbindingum aðildarríkja hans. Með hliðsjón af henni mælti utanríkismálanefnd Alþingis með samþykkt þingsályktunartillögunnar og gekk það eftir.

Hvorki í athugasemdunum með þingsályktunartillögunni né í umsögn umhverfisnefndar um tillöguna er rökstutt af hverju Ísland eigi að gerast aðili að samningnum. Tillagan byggir fyrst og fremst á almennum röksemdum um að markmið samningsins samrýmist íslenskum lögum og stefnu íslenskra stjórnvalda sem m.a. felist í að vernda líffræðilega fjölbreytni. Í athugasemdunum kemur fram það sjónarmið að íslensk löggjöf sé „í meginatriðum“ í samræmi við lagalegar skuldbindingar samningsins og þar vísað til eftirfarandi laga og fyrirhugaðrar löggjafar, sem fullnægi skuldbindingum hans:

- Mikilvægust eru í þessu sambandi talin þágildandi náttúruverndarlög nr. 47/1971 (um þennan málaflokk er nú fjallað í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999). Einnig er vísað til laga nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál og laga nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum (sjá nú lög nr. 106/2000).
- Vísað er til frumvarps að lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, öðrum en hvölum (sjá nú lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum) og til fyrirhugaðra laga um ráðstafanir gegn óæskilegum áhrifum vegna erfðabreyttra lífvera og erfðabreyttra veira, sem umhverfisráðuneytið ynni að (sjá nú lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur).

Alþingi taldi að íslensk löggjöf þyrfti að endurspeglar lagalegar skyldur samningsins en ekki kom fram að til staði að lögleiða hann. Þessa afstaða er í samræmi við reglur og venjur um þjóðréttarsamninga. *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* er ekki þess eðlis að hann veiti einstaklingum réttindi eða mæli fyrir um skyldur þeirra, öfugt við það sem t.d. getur átt við um samninga á sviði mannréttinda. Því er engin nauðsyn á því að innleiða samninginn sjálfan í

íslenskan rétt. Aftur á móti hvílir sú þjóðréttarlega skylda á samningsaðilum að gildandi lög samrýmist honum en stjórnarráðið hefur þó ekki kannað hvernig til hafi tekist með slíka innleiðingu.

4.2 Ákvæði íslenskra laga og reglugerða

Þrátt fyrir þá afstöðu Alþingis að íslensk löggjöf þurfi að endurspegla laga-legal skyldur *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* hafa enn ekki verið sett íslensk lög eða reglugerðir sem geyma beinar vísanir til ákvæða hans né ákvæði úr honum lögfest. Markmið hans hafa t.d. ekki verið sérstaklega tekin upp í löggjöfina. Einstakar lagagreinar eða ákvæði sem miða að því að innleiða ákvæði hans eru þó í ýmsum lögum og reglugerðum. Auk setningar laga um erfðabreyttar lífverur og um fugla og villt spendýr á árunum 1994 og 1996 hafa ný lög verið sett um náttúruvernd og um mat á umhverfisáhrifum. Í þeirri löggjöf er hvergi minnst á samninginn en í athugasemdum með einstökum lagafrumvörpum er á nokkrum stöðum vikið að honum:

- Lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eru líklega fyrstu lögini þar sem greina má áhrif frá *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* í íslenskri löggjöf. Samkvæmt 2. gr. laganna er markmið þeirra „að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda“. Lögini eru dagsett 19. maí 1994, en þá var Alþingi nýlega búíð að samþykkja ályktun þar sem ríkisstjórninni var heimilað að fullgilda *Samninginn um líffræðilega fjölbreytni*.
- Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd segir að *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* sé meðal þeirra alþjóðlegu samningar sem höfð hafi verið hliðsjón af við gerð frumvarpsins. Auk þess er efni samningsins rakið í stuttu máli og tekið fram að skuldbindingar hans séu að hluta til uppfylltar í gildandi náttúruverndarlögum, sbr. og ákvæði hins nýja frumvarps, en að öðru leyti í ýmsum öðrum lögum og megi í því sambandi nefna lög nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum, lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur. Vert er að taka fram að ekkert er minnst á *Samninginn um líffræðilega fjölbreytni* í frumvarpi til laga um erfðabreyttar lífverur (sem varð að lögum nr. 18/1996), en þar er fyrst og fremst vikið að evrópskum tilskipunum, sbr. aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Nú er unnið að breytingum á reglugerðum um erfðabreyttar lífverur samkvæmt bókun við samninginn um lífvernd (*Biosafety Protocol*) og er fyrirhugað að þær taki gildi veturinn 2005–06. Þær breytingar taka jafnframt mið af tilskipun Evrópusambandsins samkvæmt EES-samningnum. Hugsanlegt er að einhverjar breytingar

verði lagðar til hér á landi að lokinni stefnumótun um líffræðilega fjölbreytni en of snemmt er að segja til um það á þessu stigi.

- Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum segir að í *Samningi um líffræðilega fjölbreytni* sé meðal annars fjallað um skyldu aðildarríkja til að krefjast mats á umhverfisáhrifum framkvæmda sem líklegar eru til að hafa veruleg, skaðleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

Af þessu sést að greina má áhrif frá *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* í íslenski löggjöf þó að hvergi minnst á hann í lagatextum. Þegar litið er til helstu markmiða samningsins, sem auk verndar á líffræðilegri fjölbreytni lúta að sjálfbærri nýtingu og sanngjarnri skiptingu hagnaðar af erfðaaudlindum, kemur í ljós að einnig er vikið að þessum markmiðum í eftirfarandi löggjöf, þó að þar sé ekki vitnað til sjálfs samningsins:

- 2. gr. laga nr. 54/1990 um innflutning dýra kveður á um heimild landbúnaðarráðherra til að takmarka eða banna innflutning á lifandi laxfiskum, ef ljóst má vera að aðrar verndar- og friðunaraðgerðir sem kveðið er á um í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum duga ekki til að koma í veg fyrir erfðablöndun slíkra fiska við staðbundna náttúrulega stofna sem *ógnad gæti líffræðilegri fjölbreytni* og stefnt náttúrulegu stofnunum í hættu.
- Samkvæmt 3. gr. laga nr. 33/2002 um eldi nytjastofna sjávar er heimilt að setja reglugerð á grundvelli laganna, þar sem m.a. sé kveðið á um atriði er varða vistfræðilega og sjúkdómstengda þætti, þar á meðal um takmörkun eða bann eldis á nytjastofnum er lögin ná til, ef ljóst þykir að aðrar verndar- og friðunaraðgerðir sem kveðið er á um í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum duga ekki til að koma í veg fyrir erfðablöndun við staðbundna stofna eða að *líffræðilegri fjölbreytni sé ógnad* og tegundum eða stofnum stefnt í hættu.
- Í 12. gr. reglugerðar nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands segir að umhverfisráðuneyti fari með mál er varða náttúruvernd, þ.m.t. *vernd vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni* og erfðaaudlinda, þjóðgarða (aðra en Þingvallabjörgarð) og friðlýst svæði.
- Í 30. gr. laga nr. 64/1965 um rannsóknir í þágu atvinnuveganna segir að meðal verkefna rannsóknasviðs Landbúnaðarháskóla Íslands séu rannsóknir „er lúta að *sjálfbærri og fjölþættri landnýtingu* og umhverfismótun“ (sbr. lagabreyting frá árinu 2004; 2. gr. laga nr. 79/2004).
- Samkvæmt 2. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið hefur meginmál EES-samningsins lagagildi hér á landi. Í upphafi samningsins segir m.a. að samningsaðilarnir hafi einsett sér að varðveita, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að *náttúruaudlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun* og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða. Þó að samn-

ingurinn hafi lagagildi hér á landi er vart hægt að segja að varúðarregla hafi verið lögfest hér.

- Í 43. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum segir að *landnýting skuli vera sjálfbær* „þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins” (sbr. lagabreyting frá árinu 2002; 4. gr. laga nr. 101/2002).
- Í 1. gr. laga nr. 27/1995 um átaksverkefni um framleiðslu og markaðssetningu vistvænna og lífrænna afurða segir að efnt skuli til átaksverkefnis um vöruþróun og sölu íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og *sjálfbærrar þróunar* á innlendum og erlendum mörkuðum.
- Í lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur segir í 1. gr. að tryggja skuli að framleiðsla og notkun erfðabreyttra lífvera fari fram á siðferðilega og samfélagslega ábyrgan hátt *í samræmi við grundvallarregluna um sjálfbæra þróun*.
- Samkvæmt 1. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar er markmið laganna að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði *nýttir með sjálfbærum hætti* er tryggi til langs tíma hámarksafrakstur fyrir íslensku þjóðina.
- Í 1. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 segir að meðal markmiða laganna sé að *stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi*. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði að þetta sé í fyrsta sinn sem hugtakið *sjálfbær þróun* væri sett inn í lagafrumvarp á Íslandi. Samt sem áður var hugtakið ekki skýrt nánar (reyndar ber orðalagið um sjálfbæra þróun merki þess að frumvarpið hafi ekki hlotið mjög vandaðan undirbúning því í millitiðinni frá því að það var fyrst lagt fram voru sett lög þar sem hugtakið sjálfbær þróun kom fram. Það vekur athygli að þessar upplýsingar skuli ekki hafa verið leiðréttar og uppfærðar þegar frumvarpið var lagt fram að nýju um tveimur árum síðar.
- Samkvæmt 1. og 2. gr. laga nr. 81/1997 um Stofnun Vilhjalms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða, er stofnuninni ætlað að efla umhverfisrannsóknir á norðurslóðum og *stuðla að sjálfbærri þróun* og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni norðurslóða, einkum umhverfisvernd og *sjálfbæra þróun*.
- Í búnaðarlögum nr. 70/1998 eru athyglisverð ákvæði sem fara nálægt því að vísa beinlínis til sammingsins. Samkvæmt 6. gr. þeirra skulu jarðabætur stuðla að *sjálfbærri landnýtingu og verndun vistkerfa*, taka mið af skuldbindingum Íslendinga um *varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni*, markmiðum þjóðarinnar um verndun umhverfis og *sjálfbæra þróun* og stuðla að framþróun vist-rænna og lífrænna búskaparháttanna. Samkvæmt 9. gr. skal við búfjárræktun *taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni*. Þessi beina tilvísun í samninginn er afar athyglisverð. Í 17. gr. er svo fjallað um leiðbeiningarþjónustu, sem m.a. er ætlað að *stuðla að sjálfbærri þróun við nýtingu auðlinda* með upplýsingamiðlun og bættum búskaparháttum.

- Samkvæmt 1. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 eiga lögín að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og *stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar*. Í 10. gr. segir að á umhverfisþingi skuli fjalla um umhverfis- og náttúruvernd og *sjálfbæra þróun, aðgerðaáætlanir um sjálfbæra þróun* og að þangað skuli m.a. boða fulltrúa frjálsra félagasamtaka sem hafa umhverfisvernd og *sjálfbæra þróun* á stefnuskrá sinni.
- Í 3. gr. laga nr. 57/1999 um búnaðarfræðslu segir að markmið hennar sé m.a. að veita fræðslu, hagnýta starfsmenntun og háskólamenntun studda rannsóknum fyrir samkeppnishæfan og fjölbættan landbúnað *sem byggist á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda landsins*.
- Samkvæmt 1. gr. laga nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Pingeyjarsýslu segir að markmið laganna sé að stuðla að náttúruvernd á Mývatns- og Laxársvæðinu *í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun* og tryggja að vistfræðilegu þoli svæðisins verði ekki stefnt í hættu af mannavöldum. Samkvæmt 2. gr. eiga lögín að tryggja *verndun líffræðilegrar fjölbreytni* á vatnasviði Mývatns og Laxár ásamt verndun jarðmyndana og landslags með virkri náttúruvernd.

Ekki ber að líta á þetta sem tæmandi upptalningu á íslenskum lagaákvæðum um sjálfbæra þróun, sjálfbæra landnýtingu, líffræðilega fjölbreytni eða önnur atriði sem snúa að markmiðum *Sammingsins um líffræðilega fjölbreytni*. Þessi upptalning á þó að gefa nokkuð skýra mynd af því hvernig er vikið að þessum hugtökum í íslenskri löggjöf. Athyglisvert er að þau eru nánast hvergi skilgreind í lögum þó að þau komi hér og þar fyrir (í raun er aðeins eitt dæmi um skilgreiningu og það á sjálfbærri landnýtingu). Á síðari árum hefur orðið æ algengara að í lögum séu skilgreiningar á helstu hugtökum sem þar koma fyrir. Þar sem merking hugtaka sem snúa að sjálfbærri nýtingu og líffræðilegri fjölbreytni er engan veginn sjálfsögð eða óumdeild er óljóst hvernig eigi að skilja þau í áðurnefndum lögum.

Líklega er sjálfbær landnýting skýrð eða skilgreind á nákvæmastan hátt í íslenskri löggjöf í áðurnefndri 43. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Þar segir að *landnýting skuli vera sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfur sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins*. Matið skal byggjast á stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfari og framleiðni ásamt fyrirbyggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna rofs eða uppblásturs, samkvæmt nánari reglum sem landbúnaðarráðherra setur. Þessi ummæli um reglur landbúnaðarráðherra munu vísa til reglugerðar nr. 175/2003 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu en þar eru ákvæði sem skilgreina sjálfbæra landnýtingu með hliðsjón af því hvert ástand landsins er (sjá 13. gr. reglugerðarinnar og I. viðauka við hana). Landgræðslu ríkisins er falið að meta hvort sauðfjárframleiðendur uppfylli umrædd skilyrði um beitarnýtingu, þ.e. hvort landnýtingin er sjálfbær.

Framangreindar skilgreiningar í búvörulöggjöfnni og útfærslur í því skyni að afmarka hvað felst í „sjálfbærri landnýtingu“ virðast enn sem komið er einsdæmi í íslenskri löggjöf. Athygli vekur að þessi löggjöf er á verksviði landbúnaðarráðuneytisins og að engar slíkar skilgreiningar finnast í löggjöf sem umhverfissráðuneytið hefur undirbúið. Landgræðsla ríkisins er nú eina stjórnvaldið sem hefur það lögbundna hlutverk að meta hvort landnýting er sjálfbær. Ísland hefur m.ö.o. tekið á sig þá þjóðréttarlegu skyldu að öll notkun efnispáttá líffræðilegrar fjölbreytni skuli vera sjálfbær en slík skilyrði finnast þó aðeins á einum stað í íslenskri löggjöf og þar er tekið til mjög takmarkaðs hluta landnýtingar, þ.e. gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu. Því er í raun engum aðila í íslenskri stjórnsýslu skylt að vinna að sjálfbærri landnýtingu nema Landgræðsla ríkisins og það einungis í tengslum við umrædda reglugerð.

Af þeirri reynslu sem nú komin á framkvæmd ákvæðanna um sjálfbæra landnýtingu hefur Landgræðsla ríkisins dregið þá ályktun að huga þurfi betur að skilgreiningu sjálfbærrar landnýtingar og sjá til að hún feli í sér strangari skilyrði. Í því sambandi hefur stofnunin bent á svohljóðandi skilgreiningu í frumvarpi til nýrra laga um landgræðslu sem hefur verið til meðferðar á Alþingi:

„Sjálfbær landnýting er nýting á gróðri eða jarðvegi sem hvorki gengur á höfuðstól náttúrunnar né hamlar eðlilegri gróðurframvindu til lengri tíma litið“. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að hugtakið „sjálfbær landnýting“ hafi til þessa ekki komið fyrir í íslenskum lögum, en það feli í sér takmarkanir á rétti eigenda eða annarra umráðahafa lands til að nýta landsvæðið hvernig sem er. Enn fremur segir að samkvæmt alþjóðlegum umhverfissrétti merki sjálfbær nýting þjóðréttarlega skyldu ríkis til að sjá til þess að hver kynslóð umgangist vistkerfi landsins þannig að komandi kynslóðir geti einnig notið þeirra líffræðilegu auðlinda sem í vistkerfunum felast. Mat á því hvort landnýting telst sjálfbær eða ekki er samkvæmt frumvarpinu í höndum Landgræðslunnar. Þá segir í athugasemdunum að mikilvægt sé að efla ný viðhorf um sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda sem felist í jarðvegi og gróðri og að nú séu flestir sammála um að þessi hugsunarháttur eigi að ná til allrar umgengni við landið og auðlindir jarðar. Frumvarpið hefur ekki hlotið afgreiðslu frá Alþingi og var ekki afgreitt frá landbúnaðarnefnd.

Nokkur vandi er að meta hversu vel skilgreining búvörulaganna á sjálfbærri landnýtingu samrýmist markmiðum 3. gr. *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* um sjálfbæra notkun efnispáttá líffræðilegrar fjölbreytni. Þarna er um flókið úrlausnarefni að ræða sem m.a. krefst sérþekkingar í náttúruvísindum. Í samningnum er miðað við að nýtingin leiði ekki til langvarandi hnignunar á líffræðilegri fjölbreytni þannig að haldið sé möguleikum til að fullnægja þörfum og væntingum núverandi og komandi kynslóða. Aðildarríkjunum er ætlað að framfylgja þessu og til að það sé unnt er mikilvægt að lögfestar séu viðmiðanir sem rúmast innan skilgreiningar 3. gr. samningsins. Slíkar viðmiðanir þurfa enn fremur að vera nægjanlega nákvæmar til að vera áþreifanlegar, þ.e. til þess

fallnar að ná markmiðum samningsins, og vera svo skýrar að þeir sem nýta líffræðilega fjölbreytni skilji hvernig uppfylla á slíkar skyldur og geti tekið tillit til þeirra. Að öðrum kosti, þ.e. ef viðmiðanir eða skilgreiningar á sjálfbærri notkun eða nýtingu eru ónákvæmar eða mjög almenns eðlis, er hætt við að þær komi ekki að því gagni sem til er ætlast.

Óljóst er hvort þær skilgreiningar og þau ferli sem kveðið er á um í búvöru-löggjöfinni skili nægjanlegum árangri, en sú sérfræðistofnun sem þarna er ætlað mikilvægt hlutverk (þ.e. Landgræðsla ríkisins) telur að betur þurfi að vanda til skilgreiningarinnar. Engu að síður er skilgreiningin á sjálfbærri landnýtingu við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu dæmi um hvernig stjórnvöld leitast við að framfylgja markmiðum um sjálfbæra notkun náttúruauðlinda í verki.

Samkvæmt upplýsingum frá umhverfissráðuneytinu koma ákvæði sem stuðla að innleiðingu *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* í íslenskan rétt einkum fyrir í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999. Markmiðsgreinar þeirra laga (sbr. 1. gr.) hafi beina skírskotun í 1. gr. samningsins og sama gegni um það markmið laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti er tryggt til langs tíma hámarksafkastur fyrir íslensku þjóðina.

Í 1. gr. náttúruverndarlaga segir:

- Tilgangur þessara laga er að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft.
- Lögin eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt.
- Lögin eiga að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Ráðuneytið vísaði einnig til ákvæða náttúruverndarlaganna um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera sem miði að vernd líffræðilegrar fjölbreytni gegn óæskilegum áhrifum framandi tegunda plantna og dýra í samræmi við h. lið 8. gr. samningsins (sbr. 41. gr. laganna). Með hliðsjón af 41. gr. hefur verið sett reglugerð um innflutning og ræktun útlendra plöntutegunda og skipuð nefnd sérfræðinga til að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um þessi mál. Í 37. grein laganna er fjallað um jarðmyndanir og búsvæði (sbr. lagabreytingu frá 2001; áður var fjallað um landslagsgerðir), svo sem tjarnir, stöðuvötn, mýrar, flóa sjávarfitjar og leirur, sem njóta sérstakrar verndar skv. lögnum. Ráðuneytið tók fram að þetta væri m.a. í samræmi við d. lið 8. gr. samningsins sem fjallar um vernd vistkerfa, náttúrulegra búsvæða og viðhald lífvænlegra tegundastofna í náttúrulegu umhverfi. Breyting hafi einnig verið gerð á friðlýsingarákvæðum náttúruverndarlaganna (50. gr.) í þeim tilgangi að styrkja verndun og friðun lífvera, búsvæða, vistgerða og vistkerfa í samræmi við 8.

grein samningsins. Í þessu sambandi má hafa í huga að Náttúrufræðistofnun gerði tillögur til umhverfissráðuneytisins árið 2000 um friðlýsingu um 100 tegunda plantna (háplantna, mosa og fléttna) og rúmlega 170 tegunda árið 2002, og um nauðsyn friðunar búsvæða þessara tegunda. Langt er í land með að þessar tillögur hafi gengið eftir. Þá hefur Náttúrufræðistofnun lagt til friðlýsingu um 75 svæða, en einungis 11 þeirra eru í Náttúruverndaráætlun, sem Alþingi samþykkti nýlega, auk 3 annarra svæða.

Auk þess taldi ráðuneytið mikilvægt að nefna ákvæði 65. gr. náttúruverndarlaga um gerð náttúruverndaráætlunar, sem lögð skal fyrir Alþingi á fimm ára fresti (fyrst árið 2002). Slík áætlun sé í fullu samræmi við b. lið 6. gr. samningsins þar sem kveðið er á um áætlanir og stefnumál hinna ýmsu geira þjóðfélagsins og samlögun þeirra að vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi sé mikilvægt að hafa í huga vinnu að *Ramma-áætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma* sem fram hefur farið á vegum iðnaðarráðuneytis og umhverfissráðuneytis. Fyrsta áfanga þeirrar áætlunar lauk árið 2003 og árið 2004 hófst annar áfangi. Markmið hennar er m.a. að vega saman verndargildi og hagkvæmni ýmissa virkjunarkosta í vatnsafl og jarðvarma „til að grundvalla á skynsamlega ákvarðanatöku“. Auk framantalinna atriða í náttúruverndarlögunum taldi ráðuneytið vert að minnast á ákvæði um nýtingu jurta í atvinnuskyni og heimildir til þess að setja ákvæði um hana, m.a. um upplýsingagjöf um tegundir og magn sem nýtt er. Jafnframt hafi verið sett ákvæði í 34. gr. laga nr. 57/1998 um nýtingu auðlinda í jörðu, sem heyra undir iðnaðarráðuneytið, til þess að fullnægja til bráðabirgða ákvæðum samningsins, sbr. 15.-19. gr. Þau fjalla um aðgang að erfðaauðlindum, aðgang að og miðlun tækni, upplýsingaskipti og meðferð líftækni og dreifingu hagnaðar af henni. Þá er starfandi á vegum landbúnaðarráðuneytisins nefnd um erfðaeftni búfjár (erfðanefnd búfjár) sem sérstaklega hefur það verkefni að stuðla að varðveislu erfðaeftnis í landbúnaði.

Loks benti umhverfissráðuneytið á að einnig sé vísað í samninginn og/eða í vernd líffræðilegrar fjölbreytni í lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra, í búnaðarlögum nr. 70/1998, í lögum nr. 33/2002 um eldi nytjastofna sjávar og í lögum nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu og „hugsanlega fleiri“ lögum. Eins og að framan greinir hafa nokkur önnur lög slíkar tilvísanir.

Til að átta sig á þróuninni á síðustu misserum er fróðlegt að líta til tveggja frumvarpa sem hafa nýlega verið til umfjöllunar á Alþingi. Annars vegar er frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum (er ætlað að koma í stað laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu) og hins vegar er frumvarp til nýrra vatnalaga (núgildandi vatnalög eru nr. 15/1923). Í síðarnefnda frumvarpinu er markmiðsákvæði þess efnis að þau stuðli að skynsamlegri, hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu vatns. Samkvæmt athugasemdum með þessari 1. gr. frumvarpsins er þetta orðalag rúmt og segir

að gera megi ráð fyrir að innan þess falli „hvers konar sjónarmið er varða auðlindastjórnun“. Þar kemur einnig fram að á síðustu árum hafi verið tekið meira tillit til umhverfissjónarmiða í íslenski löggjöf en áður.

Ekki er reynt að skýra hvað átt er við með „sjálfbærri nýtingu vatns“ og stingur það nokkuð í stúf, því að í frumvarpinu eru ýmis auðskiljanlegri ákvæði sérstaklega skýrð, t.d. hugtökin þjóðlenda og fasteign. Í athugasemdum með frumvarpinu segir enn fremur að lögleiða þurfi í íslenskan rétt vatnatilskipun Evrópusambandsins frá árinu 2000 (*Water Framework Directive* nr. 2000/60/EC) sem taki til vatnafars og vatnabúskapar í víðasta skilningi þar sem lögð sé áhersla á umhverfið og verndun þess. Loks segir að umhverfisréttarlegar reglur skipti nú meira máli en áður, ekki einungis vegna áhrifa Evrópuréttar heldur einnig vegna alþjóðlegra skuldbindinga. Í því sambandi er sérstaklega nefndur *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* þar sem líffræðilegur fjölbreytileiki og sjálfbær þróun hafi öðlast sess sem meginreglur við nútímaauðlindastjórn.

Í hinu frumvarpinu sem hér var nefnt, þ.e. um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, er einnig forvitnilegt markmiðsákvæði. Þar segir í 1. gr. að markmið laganna sé skynsamleg stjórn og hagkvæm nýting náttúruauðlinda frá samfélagslegu sjónarmiði. Samkvæmt athugasemdum við þessa grein er hér vísað til þeirra sjónarmiða sem talin eru mikilvæg í samfélaginu á hverjum tíma, þar á meðal umhverfissjónarmiða. Samkvæmt 14. gr. frumvarpsins skal við veitingu nýtingarleyfis einkum horft til þess að nýting endurnýjanlegra orkulinda sé sjálfbær og að varlega sé farið í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda. Í athugasemdum frumvarpsins um þetta ákvæði segir að sjónarmið sjálfbærrar þróunar verði notuð við veitingu nýtingarleyfa.

„Í því sambandi er vert að minna á að auðlindum er skipt í tvo flokka eftir eðli þeirra. Annars vegar eru endurnýjanlegar auðlindir sem hafa þann eiginleika að þær endurnýja sig í sífellu. Dæmi um slíkar auðlindir eru t.d. fiskistofnarnir í hafinu og orkulindirnar jarðhiti og vatnsorka. Hin tegund auðlinda eru endanlegar auðlindir, en slíkar auðlindir endurnýja sig ekki. Dæmi um endanlegar auðlindir eru t.d. gull, olía og mól. Vinnsla úr endanlegum auðlindum hefur óhjákvæmilega í för með sér að auðlindin minnkar með vinnslu. Þó að endurnýjanlegar auðlindir séu í stöðugri endurnýjun þarf að taka mið af endurnýjunarhraðanum við ákvörðun á nýtingarhraða auðlindarinnar. Ef hægt er að viðhalda ákveðinni nýtingu auðlindar í mjög langan tíma (hundruð ára) er talað um að nýting auðlindarinnar sé sjálfbær. Ef nýtingarhraðinn er á hinn bóginn mun meiri en endurnýjunarhraði auðlindarinnar gengur dæmið ekki upp og fyrir eða síðar kemur að því að áhrif vinnslunnar á auðlindina eru orðin það slæm að breyta verður vinnslunni eða jafn vel að hætta vinnslu í einhvern tíma. Sem dæmi má nefna að sé veiði úr fiskistofni í langan tíma meiri en nýliðun hans getur það leitt til hruns fiskistofnsins.“

Áfram segir í athugasemdunum: „Þegar sagt er í greininni að við veitingu nýtingarleyfis skuli einkum horft til þess að nýting endurnýjanlegra orkulinda

sé sjálfbær og varlega sé farið í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda, verður að hafa tvennt í huga. Annars vegar að endurnýjanlegar auðlindir verði nýttar þannig að nýtingin hafi ekki skaðleg áhrif á auðlindina og að hægt sé að viðhalda sömu nýtingu í hundruð ára [ekki er skilgreint hvað átt er við með „skaðlegum“ áhrifum]. Hins vegar verður að gera ráð fyrir að tillit verði tekið til komandi kynslóða með því að takmarka vinnslu úr óendurnýjanlegum auðlindum. Þá eru einnig ákvæði í greininni um að tillit verði tekið til þeirrar auðlindanýtingu sem fyrir er á vissu landsvæði þegar vinnsla á nýrri auðlind er hafin á sama landsvæði.”

Enn fremur segir í athugasemdunum að iðnaðarráðherra skuli skipa nefnd, sem hafi það hlutverk „að afmarka skilin milli annars vegar hagnýtingar hveraörvera skv. 1. mgr. [III. bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins, sem lýtur að rannsóknum og nýtingar á örverum sem vinna má á jarðhitasvæðum] og hins vegar reglna sem stuðla að varðveislu og sjálfbærri nýtingu efnispátta líffræðilegrar fjölbreytni íslenskrar náttúru. [...] Við úrlausn þess hvernig standa eigi að veitingu rannsókna- og nýtingarleyfa þarf að skoða hvaða viðmið ber að leggja til grundvallar við veitingu þeirra. Telja verður að unnt sé að hafa hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem sett eru fram í álitserð auðlindanefndar frá september 2000 (kafli 2.2)“. Í þeirri álitserð segir að þau markmið auðlinda- stjórnunar sem mótast hafi á síðustu árum séu í meginatriðum eftirfarandi:

- Stuðlað sé að sem hagkvæmastri nýtingu auðlinda til að hámarka hagsæld og koma í veg fyrir sóun.
- Tryggð sé sjálfbær nýting endurnýjanlegra auðlinda og hins sameiginlega umhverfis jarðarbúa.
- Varlega sé farið í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi.
- Stjórn auðlinda byggist á vísindalegri þekkingu á náttúruauðlindum og þeim áhrifum sem nýting þeirra hefur í för með sér.

Í þessum athugasemdum með frumvarpi til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum eru ítarlegri skýringar á sjálfbærri nýtingu en þekkst hafa til þessa í íslenskum lögskýringargögnum. Hafa ber í huga að lögnum er ætlað að taka til nýtingar jarðefna, frumefna, lífrænna og ólífrænna efnasambanda, vatns og orkulinda sem vinna má á landi og úr jörðu, hvort heldur er í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi og án tillits til hitastigs sem þær kunna að finnast við. Þau ná því bæði til nýtingar á jarðhita og virkjunar vatnsfalla. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur einnig fram að nýting náttúruauðlinda skuli vera skynsamleg og hagkvæm út frá „samfélagslegu sjónarmiði“ – og að það hugtak hafi víðtækari merkingu en „þjóðfélagsleg sjónarmið“ (sem lögð er áhersla á í gildandi lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu).

Að öllu samanteknu virðist hér vera leitast við að marka þá stefnu að náttúru-sjónarmið hafi ekki úrslitaáhrif við ákvarðanatöku heldur séu einungis liður í stærra samhengi þegar meta skal hvort nýting náttúruauðlinda sé sjálfbær. Vandséð er að þessi aðferðafræði samrýmis markmiðsákvæði *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* þess efnis að sjálfbær notkun (eða nýting) merki nýtingu á efnispáttum líffræðilegrar fjölbreytni á þann hátt og í þeim mæli sem ekki leiðir til langvarandi hnignunar á líffræðilegri fjölbreytni þannig að unnt sé að fullnægja þörfum og væntingum núverandi og komandi kynslóða. Framan- greind skýring á sjálfbærri nýtingu virðist a.m.k. vart gefa til kynna að nýtingin geti talist ósjálfbær nema í mjög sérstökum og óvenjulegum tilvikum. Þar að auki hlýtur mat á því hvort nýting sé skynsamleg og hagkvæm út frá „samfélagslegu sjónarmiði“ í raun ávallt að vera pólitísk og þar með er engan veginn tryggt að tillit sé tekið til náttúrunnar eða líffræðilegra auðlinda, eins og krafist er í *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*. Athuga ber að löggjöf um vötn og jarðrænar auðlindir eru á forræði iðnaðarráðuneytisins en ekki umhverfisráðuneytis. Af þessu má álykta að virkan samráðsvettvangur skorti til að eðlilega verði staðið að innleiðingu og framfylgd samningsins hér á landi.

Þó að sjálfbær nýting sé ekki skilgreind í íslenskri löggjöf geta lög engu að síður stuðlað að því að markmið um hana náist. Í lögum nr. 57/1996 um um- gengni um nytjastofna sjávar segir að meðal markmiða laganna sé að stuðla að því að þeir verði „nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarks- afrakstur fyrir íslensku þjóðina“. Ekki er þarna skilgreint hvað átt er við með sjálfbærri nýtingu og enn fremur er athyglisverð klausan um „hámarksaf- rakstur“. Athugasemdir sem fylgdu frumvarpinu gefa vísbendingu um að til- gangurinn sé að koma í veg fyrir að afla sé varpað fyrir borð og hvernig auka megí virkni veiðieftirlits (sbr. nánar lög nr. 36/1992 um Fiskistofu, en hún annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum).

Löggjöf um stjórn fiskveiða og verkefni Hafrannsóknastofnunar bendir ef til vill á mikilvægari leiðir til að stuðla að sjálfbærri nýtingu en lög nr. 57/1996. Fiskveiðar eru háðar fjölbreyttum skilyrðum sem kveðið er á um í lögum og reglugerðum. Hafrannsóknastofnun stundar rannsóknir á hafinu og lífríki þess, sbr. ákvæði um hana í lögum nr. 64/1965 um rannsóknir í þágu atvinnu- veganna. Þó að sá lagarammi og skipulag rannsókna og fiskveiðiráðgjafar kunni að vera í góðu horfi er það engu að síður staðreynd að í íslenskri löggjöf er ekki kveðið á um að nýting lífrænna auðlinda sjávar skuli vera sjálfbær og þar er heldur ekki að finna skýrar viðmiðanir um það hversu langt megí eða skuli ganga í þessari nýtingu. Þá er þess einnig að geta að um nýt- ingu sjávarauðlinda er sérstaklega fjallað í samningum á sviði hafréttar, sbr. *Hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna* og fleiri samninga. Þar er lögð áhersla á *hámarksaflla til lengri tíma litið* sem þarf ekki endilega að þýða það sama og *sjálfbær nýting* þó að þessi markmið fari að öllum líkindum saman.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða skal sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, ákveða þann heildarafla sem veiða má úr þeim nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Ástæða þessarar lagasetningar var sú að mikil fjárfesting í fiskiskipaflotanum á árunum upp úr 1970 leiddi til þess að afkastageta flotans varð meiri en afrakstursgeta fiskstofnanna. Því reyndist nauðsynlegt að grípa til meiri stjórnunar á fiskveiðum en áður tíðkuðust, sbr. athugasemdir með lagafrumvarpinu. Á árinu 1977 voru í fyrsta sinn innleiddar almennar takmarkanir á þorskveiðum samkvæmt tillögum Hafrannsóknastofnunar, þ.e. tilgreint ákveðið hlutfall þorsks af heildaraflanum á ákveðnum veiðitímabilum. Þessi aðferð við fiskveiðistjórn, sem kölluð var skrapdagakerfi, var að mestu leyti óbreytt fram til ársins 1983, en þótti á ýmsan hátt gölluð. Ekki tókst að hafa tilætlaða stjórn á þorskveiðum og því var tekið upp fyrirkomulag sem byggði á úthlutun aflakvóta til einstakra skipa. Aflakvóta mun raunar fyrst hafa verið úthlutað árið 1976 við stjórn síldveiða. Þetta nýja kvótakerfi var í upphafi lögleitt til eins árs (1984) en síðan framlengt næstu árin. Með setningu laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða voru markaðar meginreglur um framtíðarstjórn þeirra þar sem reynt var að stuðla að hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu fiskstofnanna með svonefndu kvótakerfi eða aflamarkskerfi. Þar skyldi tekið mið af niðurstöðum Hafrannsóknastofnunar um nytjastofna sjávar og umhverfispætti og fiskveiðiheimildir veittar samkvæmt tillögum hennar um hámarksafla einstakra tegunda.

Sem fyrr segir er fjallað um Hafrannsóknastofnun í lögum nr. 64/1965 um rannsóknir í þágu atvinnuveganna. Í starfi sínu leggur stofnunin ríka áherslu á sjálfbæran afrakstur nytjastofna við Ísland, en um lagaleg markmið hennar segir í 17. gr. laganna. Þau eru m.a.:

- að afla alhliða þekkingar um hafið og lífríki þess, einkum til að meta hvernig hagkvæmt og skynsamlegt sé að nýta auðlindir þess,
- að treysta undirstöður vísindalegrar ráðgjafar um nýtingu hefðbundinna nytjastofna er stefni að hámarksafrakstri Íslandsmiða.

Það hvort fiskveiðar við Ísland eru sjálfbærar ræðst lítt af almennum markmiðsákvæðum, eins og koma t.d. fram í áðurnefndum lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, heldur af starfi Hafrannsóknastofnunar og eftirliti með því að fiskveiðireglum sé framfylgt. Nátengt þessu og í raun einhver mikilvægasta forsendan fyrir sjálfbærri nýtingu er það hvort fjármagn sem varið er til rannsókna á lífríkinu sé í samræmi við þau metnaðarfullu markmið sem felast í sjálfbærri nýtingu lífrænna auðlinda. Í þessu sambandi skal nefnt s.k. BioIce-verkefni sem hófst árið 1992 og felst í að rannsaka botndýr á Íslandsmiðum. Verkefnið er unnið í samvinnu umhverfísráðuneytis, Hafrannsóknastofnunar, Náttúrufræðistofnunar, Sjávarútvegsstofnunar Háskóla Íslands og Sandgerðisbæjar, auk erlendra samstarfsaðila. Um rannsóknir á lífríki hafsins verður ekki fjallað nánar hér, enda eru þjóðréttarlegar

forsendur þeirrar löggjafar, þ.e. *Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna* og fleiri samningar á sviði hafréttar og fiskveiðisamstarfs, að ýmsu leyti aðrar en leiðir af *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*. Athuga ber að þótt slíkar rannsóknir séu fyrst og fremst á verkefnasviði Hafrannsóknastofnunar er Náttúrufræðistofnun einnig ætlað að skrásetja lífríki sjávar kerfisbundið.

4.3 Opinber stefnumótun með hliðsjón af samningnum

Á 9. náttúruverndarþingi, sem haldið var í október 1993, kynnti umhverfisráðherra nýja stefnu á sviði náttúruverndar sem m.a. tæki mið af *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* og áformum um að styrkja vísindalegar forsendur náttúruverndar hér á landi og bæta stjórnsýslulega skipan þessa málaflokks, m.a. með lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur. Stefnan fæli í sér breytingar á gildandi lögum um náttúruvernd til að styrkja þau ákvæði laganna sem lúta að vernd líffræðilegrar fjölbreytni og skilvirkari verkaskiptingu á milli stofnana ráðuneytisins er sinna náttúruvernd.

Umhverfisráðherra lagði einnig fram frumvarp um breytingar þessa efnis á lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd og lögð voru fram drög að áætlun um vernd líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi. Auk þess samþykkti þáverandi ríkisstjórn sérstaka stefnu í umhverfismálum. Í athugasemdum með tillögu til þingsályktunar um fullgildingu *Samnings um líffræðilega fjölbreytni* sagði að lögð væri áhersla á ýmsar aðgerðir sem umhverfisráðuneytið undirbyggi til að auka og bæta náttúruvernd. Stefnan kvæði jafnframt á um að gerð yrði framkvæmdaáætlun fyrir hvern atvinnuveg er stuðlaði að sjálfbærri þróun hans, m.a. með tilliti til verndar og sjálfbærrar notkunar líffræðilegrar fjölbreytni og framkvæmdaáætlun um menntun og fræðslu á sviði umhverfismála. Gerð þessara framkvæmdaáætlana var sögð hafin og stefnt væri að ljúka undirbúningi þeirra vorið 1994.

Sem fyrr segir hefur umhverfisráðuneytið umsjón með *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* og ber meginábyrgð á innleiðingu og framkvæmd hans fyrir hönd íslenskra stjórnvalda. Ekki verður þó hjá því komist að önnur ráðuneyti beri ábyrgð á innleiðingu ákvæða samningsins gagnvart sínum málaflokkum og ábyrgðasviðum. Árið 1998 var sett á laggirnar samráðsnefnd um samninginn þar sem sæti áttu auk umhverfisráðuneytisins fulltrúar frá utanríkisráðuneytinu, landbúnaðarráðuneytinu, sjávarútvegsráðuneytinu og Náttúrufræðistofnun Íslands. Nefndinni var m.a. falið að fylgjast með þróun samningsins og gera tillögur um þátttöku í fundum á vegum hans. Skipun nefndarinnar var m.a. til þess ætluð að önnur ráðuneyti fylgdust með þróun samningsins og kæmu að framkvæmd hans hér á landi.

Áður hefur verið minnst á skýrslur stjórnvalda um sjálfbæra þróun, þ. á m. „Velferð til framtíðar – Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi – Stefnumörkun

2020“ sem umhverfisráðuneytið gaf út árið 2002. Af orðum hennar má ráða að hún sé unnin á grundvelli Dagskrár 21 (*Agenda 21*), sem er almenn viljayfirlýsing um stefnumörkun í umhverfismálum. Ekki er því að sjá að með skýrslunni sé verið að hrinda í framkvæmd ákvæðum 6. gr. *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*, þó að hluti hennar kunni að vera í samræmi við þau ákvæði. Þar er m.a. fjallað um verndun náttúru Íslands og sjálfbæra nýtingu auðlinda, en um hana segir nánar í hér á eftir í 6. kafla.

Síðla árs 2004 var sett á laggirnar ný nefnd til að gera tillögur um stefnumótun um framkvæmd samningsins með þátttöku utanríkisráðuneytisins, sjávarútvegsráðuneytis, landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis, auk umhverfisráðuneytisins. Nefndin hefur haldið nokkra fundi og þegar staðið fyrir einni málstofu, af þremur fyrirhuguðum, til að leggja grunn að stefnumótuninni. Í tengslum við stefnumótun stjórnvalda um líffræðilega fjölbreytni, sem fyrirhugað er að ljúka árið 2006, er ráðgert að leggja fram tillögur um ákveðnar aðgerðir til að tryggja verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni og að markmið samningsins nái fram að ganga hér á landi. Að mati umhverfisráðuneytisins er fyrir séð að síðar verði gefnar út leiðbeiningar um framkvæmdina. Um gerð þessarar framkvæmdaáætlunar er nánar fjallað í 5. kafla.

5 Almenn framkvæmd samningsins

5.1 Hvernig á að framfylgja samningnum?

Eins og almennt gildir um þjóðréttarsamninga er hverju aðildarríki falið að sjá um að framfylgja *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* innan sinnar lögsögu. Til að auðvelda ríkjum þetta verkefni hafa ýmsar samþykktir verið gerðar á samstarfsvettvangi samningsaðilanna og þó þær séu ekki þjóðréttarlega skuldbindandi geta þær haft verulegt leiðbeiningargildi. Enn fremur hefur á vettvangi annars alþjóðasamstarfs verið leitast við að koma á farsælli framfylgd samningsins, t.d. með vinnu á vettvangi Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna (*United Nations Environmental Program*, skammstafað UNEP), Matvæla- og landbúnaðarstofnunar sömu samtaka (*UN Food and Agricultural Organisation*) og Alþjóða náttúruverndarráðsins (*International Union for the Conservation of Nature*, skammstafað IUCN). Mikilvægast er þó að hverju aðildarríki er sjálfu treyst til að koma samningnum í framkvæmd heima fyrir. Aðildarríkin skila skýrslum um stöðu líffræðilegrar fjölbreytni til skrifstofu samningsins (í Montreal í Kanada), en hún hefur ekki vald til að meta réttmæti slíkra skýrslna né segja aðildarríkjunum fyrir verkum. Því skiptir afar miklu fyrir framkvæmd samningsins og að markmiðum hans verði náð, að sérhvert aðildarríki vinni að heilum hug í samræmi við ákvæði samningsins.

5.2 Um framkvæmd Íslands á samningnum

Íslendingar hafa hvorki komið á né tekið þátt í tvíhliða eða fjölþjóða samstarfi vegna *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* og í mjög takmörkuðum mæli tekið þátt í nefndastarfi. Íslendingar hafa þó sótt alla aðildarríkjafundi samningsins og allfesta fundi vísinda- og tækninefndarinnar. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur einkum sinnt þessu en einnig fulltrúar umhverfisráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og sjávarútvegsráðuneytisins.

Umhverfisráðuneytið fer með stefnumörkun vegna *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* í samráði við utanríkisráðuneytið og einstök fagráðuneyti. Umhverfisstofnun og aðrar stofnanir eftir atvikum sjá um framkvæmd ýmissa stjórnsýslureglna sem snerta stjórnsýslulega framkvæmd á samningnum. Náttúrufræðistofnun Íslands ber uppi náttúrufræðilegar rannsóknir en er þó alls ekki eina stofnunin sem stundar rannsóknir á náttúru landsins.

Náttúrufræðistofnun tekur virkan þátt í starfi vísinda- og tækninefndar samningsins, miðlar upplýsingum til hennar og annast þær framkvæmdir hér á landi sem lúta að samþykktum hennar og stofnuninni hefur verið falið að sinna. Tekið skal fram að samþykktir vísinda- og tækninefndarinnar um framkvæmd samningsins eru ekki bindandi fyrir aðildarríkin heldur einungis ráðgefandi fyrir aðildarríkjafundi samningsins.

Fulltrúar Náttúrufræðistofnunar sækja fundi nefndarinnar og fylgjast með þróun og uppbyggingu sameiginlegs gagnagrunns þjóða um líffræðilega fjölbreytni og ástand þess í aðildarríkjum (*Clearing House Mechanism – CHM*). Einnig hefur stofnunin komið að þverfaglegum verkefnum samningsins á sviði ágengra innfluttra tegunda (*Invasive Alien Species*) og flokkunarfræði (*Global Taxonomy Initiative*). Vinnuframlag Náttúrufræðistofnunar vegna samningsins nemur nú um 3 til 4 vikum á ári hverju.

Fram til þessa munu ekki hafa verið gerðar úttektir á því hvernig Íslendingar hafa staðið að framkvæmd á *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*, hvorki af hálfu umhverfisráðuneytisins né annarra aðila. Nokkrar fyrirspurnir hafa verið bornar fram á Alþingi um framkvæmdina og svör við þeim gefa ýmsar vísbendingar um hvernig staðið hefur verið að henni.

Á árinu 1998 kom fram eftirfarandi fyrirspurn til þáverandi umhverfisráðherra um framkvæmd Íslands á samningnum:

- Til hvaða aðgerða hefur verið gripið hér á landi til að uppfylla skuldbindingar samningsins?
- Hvaða aðgerðir hafa enn ekki komið til framkvæmda en eru fyrirhugaðar til að fullnægja ákvæðum samningsins?
- Hvernig hefur af Íslands hálfu verið unnið að framkvæmd á áætlun ráðstefnu umhverfisráðherra Evrópuríkja í Sofíu 1995 um umhverfi Evrópu (*Environment of Europe*)?
- Hvernig hefur verið staðið að framkvæmd c-liðar 7. gr. samningsins um að „greina ferli og þá flokka starfsemi sem hafa, eða eru líklegir til að hafa, veruleg skaðleg áhrif á vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni og vakta áhrif þeirra með sýnatöku og annarri tækni“?
- Hvernig hefur verið staðið að framkvæmd h-liðar 8. gr. um vernd upprunalegs umhverfis þess efnis að „koma í veg fyrir að fluttar séu inn erlendar tegundir sem ógna vistkerfum, búsvæðum og tegundum, að öðrum kosti stjórna þeim og uppræta þær“?

Umhverfisráðherra svaraði m.a. á þá leið að þegar hafi verið hafist handa við að koma fyrstu tveimur markmiðum samningsins í framkvæmd, þ.e. að tryggja líffræðilega fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu líffræðilegra auðlinda. Fyrst beri að nefna undirbúning og vinnu ráðuneytisins að framkvæmdáætlun til aldamótanna 2000 um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi og staðfestingu

ríkisstjórnarinnar á þeirri áætlun og útgáfu hennar. Í svarinu segir að þrátt fyrir að framkvæmdaáætlunin snúi fyrst og fremst almennt að sjálfbærri þróun, en ekki að sjálfbærri nýtingu líffræðilegra auðlinda, snerti margir þættir hennar nýtingu líffræðilegra auðlinda landsins, sérstaklega landbúnað og sjávarútveg. Náttúrufræðistofnun Íslands hafi sótt aðildarríkjafundi samningsins og tekið virkan þátt í starfi vísindanefndar hans. Hún hafi unnið að endurskipulagningu og forgangsroðun þeirra verkefna sem henni eru falin með lögum, í þeim tilgangi að afla betri og ítarlegri gagna um íslenska náttúru og líffræðilega fjölbreytni hér á landi. Upplýsingar um náttúruna og líffræðilega fjölbreytni séu forsenda þess að mögulegt sé að skipuleggja og gera áætlanir um varðveislu og verndun líffræðilegrar fjölbreytni. Vert er að benda sérstaklega á þetta síðastnefnda atriði í svari ráðherra um mikilvægi upplýsinga.

Af þessu tilefni skal tekið fram að í svarinu virðist vikið að aðgerðum stjórnvalda vegna viljayfirlýsinga um sjálfbæra þróun sem samþykktar voru á sömu ráðstefnu og *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni*. Þetta lýtur því ekki beinlínis að framkvæmd samningsins en tengist vissulega framkvæmd á 6. gr. hans um almennar aðgerðir til verndar og sjálfbærrar þróunar. Eins og nefnt hefur verið hafa stjórnvöld samþykkt þrjár slíkar áætlanir. Í einni þeirra, „Velferð til framtíðar - Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi - Stefnumörkun 2020“ (2002), er m.a. fjallað um verndun íslenskrar náttúru og sjálfbæra nýtingu auðlinda.

Þá greindi ráðherra frá því að tillögur Náttúrufræðistofnunar um hvernig staðið skuli að framkvæmd samningsins hafi verið til umfjöllunar og athugunar í umhverfisráðuneytinu og árið 1998 hafi verið skipuð samráðsnefnd fjögurra ráðuneyta og Náttúrufræðistofnunar um samninginn sem sé m.a. ætlað að fylgjast með þróun hans og gera tillögur um framfylgd hans hér á landi. Henni sé einnig ætlað að fara yfir ákvæði samningsins og gera tillögur til umhverfisráðuneytisins um það hvaða atriðum hans þurfi að hrinda í framkvæmd „á næstu mánuðum“ og til hvaða aðgerða sé nauðsynlegt að gripa til þess að fullnægja þeim ákvæðum. Hafa ber í huga að þessi samráðsnefnd kom síðast saman árið 2002. Starfi hennar er formlega ekki lokið og hefur umhverfisráðuneytið nú til athugunar hvort og þá hvernig hún eigi að starfa í framtíðinni en hún virðist ekki hafa gegnt veigamiklu hlutverki og litlu skilað.

Umhverfisráðherra tók fram í áður nefndu svari sínu að í upphafi væri nauðsynlegt að meta stöðu líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi miðað við ákvæði 7. gr. samningsins og móta samkvæmt því tillögur um markmið og leiðir. Gera þurfi framkvæmdaáætlun í samræmi við þá niðurstöðu og tillögur að því hverjir eigi að vera ábyrgir fyrir hverjum þætti áætlunarinnar, sbr. 6. gr. samningsins. Jafnframt þurfi að vera ljóst hvernig haga skuli vöktun og mati á árangri. Ekki hafi enn verið unnið að framkvæmd c-liðar 7. gr. samningsins hér á landi (ákvæðið fjallar m.a. um greiningu ferla og starfsemi sem geti haft veruleg skaðleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni). Upplýsingaöflun Náttúrufræðistofnunar um náttúru Íslands og upplýsingar sem liggja fyrir hjá stofnunum

annarra ráðuneyta á þessu sviði komi hins vegar til með að verða grunnur að tillögum samráðsnefndar um líffræðilega fjölbreytni um framkvæmd umræddrar greinar samningsins. Vegna framkvæmdar h-liðar 8. gr. samningsins, sem fjallar um vernd upprunalegs umhverfis, hafi á vegum landbúnaðarráðuneytisins starfað plöntunefnd með fulltrúum frá stofnunum landbúnaðar- og umhverfismála, til þess að gera tillögur að reglugerð um innflutning og ræktun framandi plöntutegunda og flokkun þeirra. Nefndin hafi ekki lokið störfum en tillögur hennar muni verða til umfjöllunar í landbúnaðarráðuneyti og umhverfisráðuneyti og þá verði metið hvernig tekið verður á framkvæmd þessa ákvæðis. Auk þess tók umhverfisráðherra fram að nauðsynlegt sé að samráðsnefndin um samninginn fari yfir tillögurnar með tilliti til hans. Í tengslum við þetta starf hafi Náttúrufræðistofnun skilað tillögum til umhverfisráðuneytisins um reglur um innflutning og takmörkun útbreiðslu innfluttra framandi plantna og séu þær til skoðunar í ráðuneytinu og vænta megi reglugerðar um málefnið. Leyfi til innflutnings á öðrum lífverum er á forræði landbúnaðarráðherra, sbr. lög nr. 54/1990 um innflutning dýra.

Framangreind svör lýsa stöðunni árið 1998. Um þetta efni gildir nú reglugerð nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlenskra plöntutegunda, en markmið hennar er að koma í veg fyrir að slíkar tegundir valdi óæskilegum breytingum á líffræðilegri fjölbreytni íslenskra vistkerfa, sbr. 1. gr. Reglugerðin kveður á um að sérfræðinganefnd geri tillögur til umhverfisráðherra um það hvaða útlendar plöntur skuli óheimilt að flytja til landsins og hvaða útlendar plöntur megi rækta hér á landi. Nefndin skal einnig semja leiðbeinandi reglur um notkun einstakra plöntutegunda. Hún skal í starfi sínu hafa að leiðarljósi alþjóðlegar skuldbindingar, þ. á m. *Samninginn um líffræðilega fjölbreytni*, og leyfa ræktun útlendra tegunda sem hafa fyrirsjáanlega kosti fyrir afkomu mannsins eða náttúruleg samfélög en ógna ekki líffræðilegri fjölbreytni, náttúrulegum vistkerfum og samfélögum (sjá 4. gr. reglugerðarinnar).

Athuga ber að skv. ákvæðum náttúruverndarlaga skal ráðherra kveða á um skráningu, innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera hér á landi og skal hann skipa nefnd sérfræðinga stjórnvöldum til ráðgjafar um innflutning, ræktun og dreifingu framandi lífvera (sbr. 4. gr. laganna). Umrædd reglugerð nr. 583/2000 og sérfræðinganefnd fjallar þó eingöngu um plöntur en ekki lífverur almennt.

Á árinu 2000 kom á ný fram fyrirspurn til umhverfisráðherra um framkvæmd Íslands á *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*.

- Hvernig hefur af Íslands hálfu verið staðið að framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni frá því að samningurinn tók gildi hér á landi, 11. desember 1994?
- Hvaða áætlanir hafa íslensk stjórnvöld um viðbrögð, vinnu og rannsóknir hérlendis í samræmi við einstök ákvæði samningsins?

- Hvernig hefur verið háttað starfi samstarfsnefndar um líffræðilegan fjölbreytileika sem skipuð var 18. febrúar 1998, hversu oft hefur hún komið saman og hvað hefur hún lagt til við umhverfisráðuneyti og/eða ríkisstjórn?
- Hvað veldur því að Ísland, eitt fárra Evrópulanda, hefur ekki skilað skýrslu (*National Report*) til skrifstofu samningsaðila þrátt fyrir eindaga í janúar 1998?
- Hvernig var háttað þátttöku Íslands í undirbúningi og afgreiðslu bókunar um verslun með erfðabreyttar lífverur og afurðir þeirra (*Biosafety Protocol*) sem samkomulag tókst um með 132 aðildarríkjum samningsins 29. janúar árið 2000?
- Hvernig verður hagað þátttöku Íslands í næsta fundi vísinda- og tækninefndar samningsins og undirbúningi og þátttöku í 5. fundi samningsaðila (COP-5) í maí 2000?
- Hversu miklu hefur árlega verið kostað til af Íslands hálfu vegna aðildar að samningnum árin 1995–99, sundurliðað eftir félagsgjöldum, kostnaði við þátttöku í fundum erlendis og eftir aðgerðum og verkefnum hér innan lands sem miða að því að hrinda í framkvæmd einstökum samningsákvæðum?
- Hversu miklu fé verður varið í vinnu í samræmi við ákvæði samningsins um líffræðilega fjölbreytni hérlendis á þessu ári, sundurliðað eftir aðgerðum?

Í svari umhverfisráðherra við þessum fyrirspurnum kom fram að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi í upphafi verið falið að sjá um undirbúning og þátttöku í þingum aðildarríkja samningsins og fundum vísindanefndar, auk þess að annast framkvæmdina hér innanlands. Í samræmi við það hafi stofnunin tekið þátt í fyrstu þremur þingum aðildarríkja samningsins og jafnframt séð um að undirbúa þátttöku í þeim í samráði við umhverfisráðuneytið, landbúnaðarráðuneytið og sjávarútvegsráðuneytið. Stofnunin hafi auk þess séð um málefni vísinda- og tækninefndar samningsins og vinnslu fyrstu tillagna um undirbúning að framkvæmd hans hér á landi. Fljótlega hafi þó komið í ljós að til þess að ná yfir öll áherslusvið hans í framkvæmd og í umfjöllun á aðildarríkjaþingum hafi verið nauðsynlegt, vegna eðlis hans og þess hversu víðtækt gildissvið hans er, að fleiri ráðuneyti en umhverfisráðuneytið og stofnanir þess kæmu að honum. Því hafi verið tekin ákvörðun um það í byrjun árs 1998 að færa umsjón með samningnum frá Náttúrufræðistofnun til umhverfisráðuneytisins og á sama tíma ákveðið að setja á laggirnar samráðsnefnd um samninginn með aðild utanríkisráðuneytis, sjávarútvegsráðuneytis og landbúnaðarráðuneytis, auk umhverfisráðuneytis og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Umhverfisráðherra gat þess einnig í svari sínu að við gerð frumvarpa til laga hafi ráðuneytið tekið mið af ákvæðum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* og unnið markvisst að því að styrkja grundvöll fyrir framkvæmd hans hér á landi.

Þar megi m.a. nefna náttúruverndarlögin sem tóku gildi 1. júlí 2000, en þar hafi verið sett ákvæði um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera (sbr. 41. gr. laganna), sem miði að því að vernda líffræðilega fjölbreytni gegn óæskilegum áhrifum af framandi tegundum plantna og dýra, í samræmi við h-lið 8. gr. samningsins. Þá sagði ráðherra að sett verði reglugerð um innflutning og ræktun útlendra plöntutegunda og skipuð nefnd sérfræðinga til að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um þessi mál í samræmi við ákvæði 41. gr. náttúruverndarlaga. Um er að ræða reglugerð nr. 583/2000. Einnig nefndi ráðherra í svari sínu 37. gr. náttúruverndarlaga, þar sem taldar eru upp landslagsgerðir sem njóta sérstakrar verndar, svo sem tjarnir, stöðuvötn, mýrar, flóar, sjávarfitjar og leirur, og að þetta sé m.a. í samræmi við d-lið 8. gr. samningsins, sem fjalli um vernd vistkerfa og náttúrulegra búsvæða og viðhald lífvænlegra tegundastofna í náttúrulegu umhverfi. Breyting hafi einnig verið gerð á friðlýsingarákvæðum náttúruverndarlaga til þess að stuðla að verndun og friðun lífvera, búsvæða og vistkerfa (sbr. 50. gr. laganna). Auk þess sé í 65. gr. laganna mikilvægt ákvæði um gerð náttúruverndaráætlunar sem lögð skuli fyrir Alþingi á fimm ára fresti, fyrst árið 2002. Slík áætlun sé í fullu samræmi við b-lið 6. gr. samningsins, þar sem kveðið er á um að áætlanir og stefnumál hinna ýmsu geira þjóðfélagsins skuli samþætt vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni.

Umhverfisráðherra taldi einnig mikilvægt að hafa í huga áform um samræmingu slíkra áætlana í tengslum við vinnu að *Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma*, sem hófst á árinu 1999 á vegum iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Auk framantalinna atriða í náttúruverndarlögunum segir ráðherra að vert sé að minnast á ákvæði um nýtingu jurta í atvinnuskyni og heimildir til þess að setja skilyrði um hana, m.a. um upplýsingagjöf um tegundir og magn þess sem nýtt er. Jafnframt hafi með 34. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu (lögin heyra undir iðnaðarráðuneytið), verið sett ákvæði til þess að fullnægja til bráðabirgða þeim ákvæðum samningsins, sem fjalla um aðgang að erfðaauðlindum, aðgang að tækni og miðlun hennar, upplýsingaskipti og meðferð líftækni og dreifingu hagnaðar af henni (sbr. 15.–19. gr. samningsins). Á vegum umhverfisráðuneytis og iðnaðarráðuneytis sé hafin vinna við að endurskoða umrædd lagaákvæði, sem leiði væntanlega til sjálfstæðrar löggjafar um erfðaauðlindir, aðgang að þeim og skiptingu hagnaðar af nýtingu þeirra. Í þessu sambandi skal tekið fram að ekki hafa verið sett sérstök lög um þetta. Enn sem komið er er einungis fjallað um erfðaauðlindir í lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur auk ákvæða í búnaðarlögum nr. 70/1998 um erfðaauðlindir í landbúnaði.

Vegna orða ráðherra um mikilvægi *Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma* skal tekið fram að *Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni* er tæpast tilefni þeirrar áætlunar Vissulega má segja að vinna við hana stafi af umræðu um mikilvægi líffræðilegrar fjölbreytni og e.t.v. má halda því fram að hún hafi stöð í eða sé hluti þeirrar greiningar og vöktunar sem kveðið er á um í 7. gr.

samningsins. Um leið renna slík sjónarmið stöðum undir ábendingar þess efnis að í reynd hugi íslensk stjórnvöld mjög takmarkað að framkvæmd samningsins nema í tengslum við sérstök verkefni á mjög afmörkuðum svæðum, svo sem þegar verið er að huga að kostum til virkjanaframkvæmda. Athuga ber að umhverfissráðuneytið er þó á annarri skoðun og bendir í því sambandi á að lagagrunnur fyrir verndun líffræðilegrar fjölbreytni og almennrar náttúruverndar hafi verið styrktur með lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd, m.a. með mun skýrari markmiðum og friðlýsingarákvæðum og með stefnumótun samkvæmt nýrri Náttúruverndaráætlun.

Í svari sínu tók umhverfissráðherra einnig fram að fyrir utan nauðsynlega lagasetningu til þess að styrkja ákvæði samningsins í íslenskri löggjöf og framkvæmd hans hér á landi hafi stofnanir ráðuneytisins, sérstaklega Náttúrufræðistofnun Íslands, haft ákvæði samningsins að leiðarljósi við mótun stefnu og gerð starfsáætlana. Skuldbindingar sem felist í samningnum speglast að mörgu leyti í verkefnavali stofnunarinnar og mótun verkefna. Sum þessara verkefna séu fjölþjóðleg og svæðisbundin en önnur lögboðin og reglubundin sem löguð hafi verið að breyttum áherslum og ákvæðum samningsins. Í þessu sambandi nefndi ráðherra sem dæmi CPAN-verkefni (*Circumpolar Protected Areas Network*) CAFF-Norðurskautshópsins (*Conservation of Arctic Flora and Fauna*) sem miðar að því að meta kerfisbundið fyrirbyggjandi upplýsingar um lífríki friðaðra svæða á Norðurslóðum og meta þörf á friðun nýrra svæða til þess að tryggja næga vernd allra þátta flóru og fánu þessara landa.

Í umræðu um áætlanir íslenskra stjórnvalda um viðbrögð, vinnu og rannsóknir héraendis tók umhverfissráðherra fram að í ráðuneytinu hafi verið farið ítarlega yfir *Samninginn um líffræðilega fjölbreytni* til þess að skoða hvaða ákvæði kalli á sérstakar aðgerðir stjórnvalda og til að undirbúa framkvæmdaáætlun fyrir samninginn þar sem sett verði markmið og gerðar tillögur um framkvæmd hans. Jafnframt því þurfi að gera áætlun um vöktun og mat á árangri aðgerða til þess að hægt verði að endurmeta markmið og leiðir og framkvæmd samningsins í heild með tilliti til ákvæða hans. Þessar áætlanir byggist á þekkingu á líffræðilegri fjölbreytni og þeim ferlum og ákvörðunum um aðgerðir sem kunna að hafa áhrif á hana hér á landi. Vitneskja um stöðuna sé ekki nægilega góð og því mikilvægt að efla starf stofnana á þessu sviði þannig að þau eigi auðveldara með að afla ítarlegra upplýsinga um ástand náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni og ógnir sem að henni steðja, verndun hennar og nýtingu. Í svarinu sagði að ráðuneytið hafi þegar undirbúið gerð framkvæmdaáætlunar fyrir samninginn.

Ekki er ástæða til að greina frá svörum umhverfissráðherra við framangreindum fyrirspurnum í heild sinni. Þó skal hér einnig nefnt að ráðherra lýsti í stuttu máli starfi samstarfsnefndar um líffræðilegan fjölbreytileika, gaf yfirlit um aðdraganda bókarar um verslun með erfðabreyttar lífverur og afurðir þeirra (*Biosafety Protocol*) og nefndi að skort hafi fjárframlög til ljúka skýrslu

(*National Report*) til skrifstofu samningsaðila á tilsettum tíma. Af svörum má ráða að vegna kostnaðar hafi þátttaka Íslands í þróun og framgangi *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* verið fremur takmörkuð á umræddu tímabili. Heildarkostnaður af aðild Íslands vegna samningsins á árunum 1995–99 nam ríflega 8 milljónum króna vegna aðildargjalda, ferðakostnaðar og vinnuframlags Náttúrufræðistofnunar Íslands (þetta eru rauntölur, þ.e. ekki uppreiknað m.v. vísitölubreytingar). Ísland greiðir 0,032% af heildarkostnaði Sameinuðu þjóðanna vegna samningsins í samræmi við reglur samtakanna um kostnaðarskiptingu. Ráðherra sagði erfitt að meta kostnað við framkvæmd samningsins hér á landi, en að stofnanir ráðuneytisins, sérstaklega Náttúrufræðistofnun, hafi miðað starfsáætlanir sínar og rannsóknarvinnu við ákvæði hans og sagði hann nær útilokað að gera grein fyrir þeim kostnaði. Þó þetta væri unnt fræðilega séð væri það afar flókið og kostnaðarsamt.

5.3 Gerð framkvæmdaáætlunar

Síðasta fyrirspurnin á Alþingi um framkvæmd Íslands á *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* mun vera frá árinu 2001. Þá var umhverfissráðherra spurður hvað liði gerð framkvæmdaáætlunar fyrir samninginn. Ráðherra nefndi að unnið hafi verið að undirbúningi slíkrar áætlunar í samræmi við ákvæði 6. gr. samningsins, þar sem fjallað er um aðgerðir til verndar og sjálfbærrar nýtingar líffræðilegrar fjölbreytni, og ákvarðanir aðildarríkjafunda samningsins um framkvæmd þessarar og 8. greinar um vernd upprunalegs umhverfis. Fyrsta skrefið í gerð framkvæmdaáætlunar sé að fá gott yfirlit og mat á stöðu líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi. Því hafi verið unnið að söfnun upplýsinga um stöðuna til að unnt verði að gera raunhæfa áætlun um varðveislu og sjálfbæra nýtingu efnispátta náttúrunnar. Ísland hafi skilað fyrstu skýrslu um líffræðilega fjölbreytni til skrifstofu samningsins og fyrir liggja tillaga að uppbyggingu og helstu efnispáttum framkvæmdaáætlunar. Ætlunin sé að vinna framkvæmdaáætlunina áfram og ljúka henni haustið 2001 (þ.e. á svipuðum tíma og fyrsta náttúruverndaráætlunin sem ráðgert var að kynna fyrir Alþingi). Jafnframt sagði ráðherra að unnið væri að gerð áætlunar um sjálfbæra þróun þar sem fjallað yrði m.a. um sjálfbæra nýtingu lífrænna auðlinda hér á landi. Framkvæmdaáætlunin muni taka til þeirra þátta sem tengjast eða hafa áhrif á líffræðilega fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu líffræðilegra auðlinda og varði því einnig málefni annarra ráðuneyta. Því verði nauðsynlegt að hafa samvinnu við þau og stofnanir þeirra sem og frjáls félagasamtök um endanlega gerð hennar.

Auk þessa ber að nefna ákvæði 65. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 um gerð náttúruverndaráætlunar, sem lögð skal fyrir Alþingi á fimm ára fresti (fyrst árið 2002), en slíkt er í samræmi við b. lið 6. gr. samningsins þar sem kveðið er á um áætlanir og stefnumál einstakra geira þjóðfélagsins og samlögun þeirra að vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi má hafa í huga áður nefnda vinnu iðnaðar- og umhverfissráðuneyta að *Rammaáætlun um nýtingu vatnsfalls og jarðvarma*. Fyrsta áfanga þeirrar áætlunar

lauk árið 2003 og árið 2004 hófst annar áfangi. Markmið þessarar áætlunar er m.a. að vega saman verndargildi og hagkvæmni ýmissa virkjunarkosta í vatnsafla og jarðvarma svo að unnt sé að taka skynsamlegar ákvarðanir. Auk framantalinna atriða í náttúruverndarlögunum er vert að minnast á ákvæði um nýtingu jurta í atvinnuskyni og heimildir til þess að setja ákvæði um hana, m.a. um upplýsingagjöf um tegundir og magn sem nýtt er.

Sem fyrr segir vinnur umhverfisráðuneytið nú að því að móta stefnu um framkvæmd *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* hér á landi og er fyrirhugað að ljúka henni á næsta ári. Þessi vinna er í höndum sérstakrar nefndar um stefnumótun Íslands um líffræðilega fjölbreytni. Ítarlegt efnisyfirlit hefur verið samþykkt og eru þar eftirfarandi þættir:

- Almennur inngangur, þ.e. hugtakaskýringar, yfirlit yfir alþjóðlegt samhengi, umfjöllun um líffræðilega fjölbreytni á Íslandi, núverandi stjórnþætti, o.fl.
- Aðgerðahluti þar sem rætt verður kerfisbundið um ákvæði samningsins um aðgerðir.
- Framkvæmdahluti.

Nefndin var skipuð 21. júní 2004 en nokkrar mannabreytingar hafa átt sér stað vegna breytinga í þeim ráðuneytum sem aðild eiga að henni. Fyrsti fundur hennar var haldinn 21. janúar 2005 og hafa síðan verið haldnir nokkrir fundir. Samkvæmt upplýsingum frá umhverfisráðuneytinu er stefnt að því að ljúka gerð stefnumótunarinnar á fyrri hluta ársins 2006. Ráðuneytið telur að árangur af starfi nefndarinnar hingað til hafi verið viðunandi og er þess vænst að góð samstaða náist um niðurstöður. Um þetta er þó engin víska.

Nefndin ákvað að standa fyrir nokkrum málstofum með hagsmunaaðilum í því skyni að undirbúa sérstaklega aðgerðarhluta framkvæmdaáætlunarinnar. Ein slík málstofa hefur þegar verið haldin (13. maí 2005) og var þar beint sjónum að þekkingaröflun um líffræðilega fjölbreytni í sjó og á landi (sbr. 7. gr. samningsins). Fyrirhugaðar eru fleiri slíkar málstofur þar sem á að fjalla um samspil nýtingar og verndunar, þ.e. hvernig eðlileg atvinnustarfsemi og verndun geti farið saman, og um endurheimt og viðhald líffræðilegrar fjölbreytni.

5.4 Hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands

Framan af kom Náttúrufræðistofnun fram fyrir Íslands hönd á aðildarfundi samingsaðilanna, en á síðari árum hafa umhverfis- og sjávarútvegsráðuneytin tekið að sér þetta verkefni. Náttúrufræðistofnun gegnir engu að síður einna veigamestu hlutverki innan íslenskrar stjórnsýslu við framkvæmd Íslands á *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*. Þá er ekki síst haft í huga rannsóknahlutverk stofnunarinnar en náttúrufræðilegar rannsóknir eru ein helsta forsenda þess að unnt sé að framfylgja samningnum.

Þegar rætt er um gerð framkvæmdaáætlunar er athyglisvert að athuga stöðu þeirra verkefna Náttúrufræðistofnunar sem lúta sérstaklega að framfylgd samningsins. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 60/1992 eru helstu rannsóknaverkefni hennar eftirfarandi:

- Að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands. Þetta hlutverk stofnunarinnar kemur einnig fram í 4. gr. laga nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og 7. gr. laga nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar.
- Að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta, m.a. um jarðfræði og útbreiðslu tegunda. Um þetta hlutverk Náttúrufræðistofnunar er sérstaklega fjallað í 6. gr. laganna.
- Að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna. Í 4. gr. náttúruverndarlaganna nr. 44/1999 segir einnig að stofnunin skuli vinna að rannsóknum á villtum stofnum spendýra og fugla og sjá um fuglamerkingar. Sjá og 44. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, þar sem segir að stofnunin skuli stunda rannsóknir á stofnum villtra fugla og spendýra og meta ástand þeirra og veiðiþol. Þetta vísindalega leiðbeiningarhlutverk Náttúrufræðistofnunar leiðir enn fremur af 65. gr. náttúruverndarlaganna um aðkomu stofnunarinnar að Náttúruverndaráætlun og 67. gr. laganna um náttúruminjaskrá.
- Að skrá berg- og jarðgrunna landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námasvæða eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi.

Árið 2004 athugaði Ríkisendurskoðun sérstaklega stöðu þessara veigamiklu verkefna Náttúrufræðistofnunar í tengslum við úttekt á rekstrar- og fjárhagsvanda Náttúrufræðistofnunar og skal hér vísað í þá skýrslu (útg. í nóvember 2004). Hér verður þó gefið stutt yfirlit um verkefnastöðuna, enda gefur hún góða vísbendingu um hvernig Íslandi gengur að framfylgja þeim ákvæðum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* sem fela í sér umtalsverðar náttúrufræðirannsóknir og eru í raun forsenda þess að unnt sé að framkvæma samninginn:

- Skráning tegunda (og steinda) - vísindasöfn, gagnagrunnar og útbreiðslukort.
Í þessu felst kerfisbundin skráning á því hvaða tegundir dýra og plantna eru á Íslandi og hafsvæðinu umhverfis landið (og einnig á þeim bergtegundum og steindum sem finnast á landinu). Í þessu felst m.a. að meta algengi tegunda og útbreiðslu, safna eintökum til staðfestingar fundi og útbreiðslu og koma fyrir í skrásettu vísindasafni. Skráningunni er skipt í eftirfarandi flokka: Plöntur (háplöntur, mosar, fléttur, sveppir), dýr (fuglar, fiskar, spendýr, skordýr og önnur smádýr) og útbreiðsla fugla (auk tveggja annarra flokka: steingervinga annars vegar og steindir, berg og borkjarnar hins vegar). Að mati Náttúrufræðistofnunar er enn nokkuð langt í land

með að þessi skráning verði svo langt komin að viðunandi sé og er ástæðan fyrst og fremst fjárskortur.

- Kortlagning gróðurfars og vistgerða.
Skilgreining og flokkun helstu gróðurfélaga landsins og skráning útbreiðslu þeirra. Gera á stafræn gróðurkort af landinu, skilgreina helstu vistgerðir þess, skrá útbreiðslu þeirra kerfisbundið og gefa út kort í mælikvarða 1:250.000 sem sýnir dreifingu þeirra um landið ásamt dreifingu náttúruvætta og annarra verðmætra jarðmyndana. Nú hafa um $\frac{2}{3}$ hlutar landsins verið kortlagðir og nær stafrænn grunnur til um 17% þess. Náttúrufræðistofnun telur það forgangsverkefni að ljúka kortlagningu af landinu öllu á næstu 10 árum og koma eldri kortum á stafrænt form. Flokkun og kortlagning vistgerða hófst á Náttúrufræðistofnun árið 1999, en sú nálgun samrýmist mjög *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*. Markmiðið er að skilgreina og lýsa íslenskum vistgerðum, safna upplýsingum um stærð og útbreiðslu þeirra á landinu öllu og þróa aðferðir til að meta verndargildi þeirra. Náttúrufræðistofnun telur að með öflugu átaki megi ljúka vistgerðaflokkun og kortlagningu alls landsins á næstu 10 árum ef til þess fæst fjármagn.
- Mat á ástandi og verndarstöðu tegunda og vistgerða (vöktun, flokkun og mat).
Vöktun (þ.e. reglubundið eftirlit) er nauðsynlegur þáttur við mat á ástandi stofna, vistgerða og náttúruminja. Náttúrufræðistofnun álitur að stjórnvöld hafi ekki mótað stefnu um vöktun á náttúru Íslands og telur að mörgum brýnum vöktunarverkefnum hafi ekki verið sinnt og heildarsýn hafi vantað í vöktunarstarfseminu. Betur þurfi að skilgreina hvaða tegundir lífvera og aðrar náttúruminjar eigi að vernda. Náttúrufræðistofnunar hefur einnig bent á að verulega skorti fé til að sinna stofnvistfræðilegum rannsóknum (könnun á stofnmati og veiðipoli ásamt gerð válista).
- Ýmis önnur verkefni stofnunarinnar kunna eftir atvikum að snerta framkvæmd á *Samningi um líffræðilega fjölbreytni*. Hún skipuleggur t.a.m. vöktun tegunda, jarðmyndana og búsvæða í náttúrunni, stundar frjókornamælingar, vinnur að vernd jarðminja og sér um fuglamerkingar.

6 Framkvæmd einstakra ákvæða samningsins

Áður hefur verið fjallað um almenn ákvæði *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* sem nefnd eru í 1.–5. gr. hans. Hér verður skoðað hvernig Ísland hefur staðið að framkvæmd þeirra ákvæða hans sem lúta að sérstökum aðgerðum sem einkum eru nefnd í 6.–9. gr. samningsins.

6.1 Ákvæði 6. gr. samningsins

Í 6. gr. samningsins er fjallað um almennar aðgerðir til verndar og sjálfbærrar notkunar. Samkvæmt greininni skal hvert aðildarríki:

- þróa áætlanir til verndunar og sjálfbærrar nýtingar líffræðilegrar fjölbreytni (sbr. a-lið 6. gr.);
- samlaga áform, áætlanir og stefnu í hinum ýmsu geirum þjóðfélagsins í takt við vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni (sbr. b-lið).

Nefnd á vegum umhverfisráðuneytisins vinnur nú að tillögum að stefnumótun um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni landsins og er fyrirhugað að þeirri vinnu ljúki árið 2006. Í stefnumótun ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra þróun er sérstakur kafli um líffræðilega fjölbreytni og ákvæði um sjálfbæra nýtingu auðlinda til lands og sjávar, bæði líffræðilegar og jarðfræðilegar. Að öðru leyti hafa sjónarmið samningsins almennt ekki verið innleidd í stefnumótandi áætlanir annarra geira þjóðfélagsins eða í sérlög um einstaka atvinnuvegi. Athyglisvert er að í nýlegum frumvörpum til laga um jarðrænar auðlindir og nýrra vatnalaga eru ákvæði um nýtingu slíkra auðlinda, sem ekki endurspeglu skilyrði *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* nægjanlega vel og eru skýr vísbendingu um að hér á landi vanti vettvang til að stuðla að samræmdum aðgerðum vegna samningsins. Um þetta var fjallað í kafla 4.2.

6.2 Ákvæði 7. gr. samningsins

Í 7. gr. samningsins eru ákvæði um greiningu og vöktun. Samkvæmt greininni á sérhvert aðildarríki að:

- greina efnispætti líffræðilegrar fjölbreytni (sbr. a-lið 7. gr.);
- vakta efnispætti líffræðilegrar fjölbreytni sem greindir hafa verið (sbr. b-lið);

- greina ferli og starfsemi sem hefur eða er líkleg til að hafa veruleg skaðleg áhrif á vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni (sbr. c-lið 7. gr.).
- viðhalda og eiga aðgengileg þau gögn sem fengist hafa með greiningu og vöktun, skv. liðum a-c í 7. gr. hér að framan (sbr. d-lið).

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur það lögbundna verkefni að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru, sjá um gerð og útgáfu korta, m.a. um útbreiðslu tegunda, og rannsaka og safna saman upplýsingum um íslenska náttúru. Ásamt Umhverfisstofnun á stofnunin jafnframt að meta verndargildi náttúrunnar. Vinnsla korta um útbreiðslu tegunda er stutt á veg komin og enn eru einungis til válistar fyrir plöntur (frá 1996) og fugla (frá 2000).

Vinna við kortaþekjur er einnig mislangt komin eftir viðfangi. Verið er að leggja lokahönd á vinnu við skilgreiningar og kortlagningu vistgerða á hálendi en allt láglendið er eftir. Sjö af níu berggrunnskortum hafa verið gefin út. Vinna við jarðgrunnskort er hafin og höggunarkort þarf að endurskoða. Þegar á heildina er lítið telst staða þessa málaflökks þolanleg, að mati Náttúrufræðistofnunar, en horfur séu þó ekki góðar þar sem fjárframlög hafi verið langt undir þörfum og skortur sé á sérþekkingu (flokkunarfræðingum).

Nokkrar stofnanir stunda lífríkisvöktun hér á landi. Hafrannsóknastofnun stundar viðtæka vöktun á plöntu- og dýrasvífi og helstu nytjastofnum sjávar að sjávarspendýrum meðtöldum. Veidimálastofnun vaktar fiskistofna í ám og vötnum. Náttúrufræðistofa Kópavogs hefur ásamt Líffræðistofnun Háskóla Íslands unnið að yfirgripsmikilli könnun á lífríki vatna, þ. á m. Þingvallavatns. Líffræðistofnun hefur og vaktað tiltekna sjófuglastofna. Rannsóknastöðin við Mývatn hefur í samstarfi við Líffræðistofnun haldið utan um umfangsmikla vöktun á lífríki Mývatns. Náttúrufræðistofnun Íslands stundar enn fremur umtalsverða vöktun á lífríki þurrlendis, m.a. vöktun arnar-, fálka- og rjúpnastofna á landsvísu, vöktun sjaldgæfra plöntutegunda á landsvísu, vöktun tiltekinnna fuglastofna, fiðrilda og geitunga á svæðisvísu, vöktun gróðurfars í tengslum við virkjanafurkvæmdir við Blöndu og Lagarfljót, vöktun lífríkis Surtseyjar og vöktun gróðurfars í Þjóðgördunum í Skaftafelli og Jökulsár-gljúfrum. Þótt þessi vöktun sé umtalsverð hafa einstök verkefni að mati Náttúrufræðistofnunar oft verið valin tilviljanakennt og án yfirvegaðrar hugsunar um að ná til allra þeirra efnisþátta sem þarfnast brýnna verndaraðgerða sem og þeirra sem hafa mesta möguleika á sjálfbærri notkun. Gagnagrunnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, Hafrannsóknastofnunarinnar, Veidimálastofnunar og Háskóla Íslands innihalda helstu upplýsingar um tegundir lífvera, fundarstaði þeirra og útbreiðslu. Náttúrufræðistofnun og Hafrannsóknastofnunin vinna nú að því að gera upplýsingar í gagnagrunnum sínum aðgengilegar almenningi og rannsóknaraðilum um svokallaðar vefsjár.

Ógnir sem steðja að líffræðilegri fjölbreytni á Íslandi hafa að mati Náttúrufræðistofnunar almennt ekki verið kortlagðar. Miðað við magn og útbreiðslu

vega uppblástur og jarðvegs- og gróðureyðing þó þyngst. Umhugsunarvert er af hverju líffræðileg fjölbreytni á Íslandi hefur ekki verið könnuð að neinu marki.

Árlega er safnað upplýsingum frá veiðimönnum um veiði á fuglum, refum og minkum úr veiðikortakerfinu og skýrslum við endurnýjun veiðikorta. Fylgst er náið með veiðiálagi á helstu fiskistofnum, veiðipól þeirra reiknað og aflamark miðað við það. Brýnt er talið að kortleggja helstu ógnir, svo sem eyðingu og niðurbrot búsvæða, mögulega ofveiði og ofbeit, útbreiðslu og áhrif ágengra tegunda og erfðabreyttra tegunda, mengun og loftslagsbreytingar, og meta áhrif þessa á líffræðilega fjölbreytni á landsvísu.

6.3 Ákvæði 8. gr. samningsins

Kveðið er á um vernd upprunalegs umhverfis í 8. gr. samningsins og er þar að finna nánari útfærslu á skyldum samningsaðila til að vernda líffræðilega fjölbreytni og stuðla að sjálfbærri nýtingu þeirra:

- Koma skal upp kerfi verndaðra svæða (sbr. a og b-liði 8. gr.). Þegar hafa verið friðlýst rúmlega 90 svæði hér á landi. Mörg þeirra eru sérstaklega friðlýst vegna lífríkis og til varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, en reyndar löngu fyrir daga samningsins. Við undirbúning náttúruverndaráætlunar 2004–2008 var sérstaklega miðað við að vernda á kerfisbundinn hátt tegundir fugla og plantna sem þarfnast verndar eða sem Ísland ber sérstaka ábyrgð á á alþjóðavísu. Hér var sérstaklega höfð hliðsjón af 8. gr. *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*. Áætlunin, sem Alþingi samþykkti vorið 2004, varðar sjö mikilvæg fuglasvæði, tvö mikilvæg plöntusvæði og eitt búsvæði sem er gamall birkiskógur. Við undirbúning næstu náttúruverndaráætlunar fyrir árin 2009–2013 stendur til að vinna áfram að myndun heildstæðs nets (kerfi) verndarsvæða sem tryggir vernd allra helstu þátta líffræðilegrar fjölbreytni landsins. Við undirbúning tillagna fyrir náttúruverndaráætlun mótuðu Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun ákveðna aðferðafræði við að velja þau svæði sem síðan yrðu tilnefnd á náttúruverndaráætlun. Hún er í samræmi við það sem tíðkast í öðrum Evrópuríkjum og fyrirhugað er að beita henni áfram við undirbúning náttúruverndaráætlunar í framtíðinni. Um stofnun verndarsvæða og friðlýsingu lands er fjallað í náttúruverndarlögunum nr. 44/1999 (sbr. 51–56. gr.). Þessi ákvæði eru að mati umhverfisráðuneytisins og Náttúrufræðistofnunar álitin fullnægja ákvæðum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* um stofnun verndarsvæða, auk þess að vera í góðu samræmi við friðlýsingarflokka Alþjóða náttúruverndarsamtakanna (IUCN), sem er leiðbeinandi flokkun fyrir friðlýst svæði. Fyrirgreindar stofnanir telja að skerpa þurfi á markmiðum og stjórnun sumra friðlýstra svæða til þess að fullnægja betur markmiðum samningsins. Athuga ber að Umhverfisstofnun sér um að framfylgja ákvörðunum umhverfisráðherra um friðlýsingar.

- Aðildarríki samningsins skulu stjórna líffræðilegum auðlindum sem mikilvægar eru fyrir vernd líffræðilegrar fjölbreytni (sbr. c-lið 8. gr. samningsins).
Ýmis dæmi eru um íslenska löggjöf sem snertir landnýtingu og auðlinda-stjórnun en skírskotar þó ekki beint til *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*. Nefna má skógræktarlög nr 3/1955, lög um landgræðslu nr. 17/1965, lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, lög nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands, búnaðarlög nr. 70/1998 og lög nr. 33/2002 um eldi nytjastofna sjávar.
- Aðildarríkjunum ber að stuðla að vernd vistkerfa og náttúrulegs umhverfis og búsvæða (sbr. d-lið 8. gr.).
Þessum ákvæðum samningsins er fyrst og fremst fullnægt með ákvæðum í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Markmið náttúruverndarlaga eru m.a. að stuðla að samskiptum manns og umhverfis svo að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft; að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum og vernda það sem þar er sérstætt eða sögulegt. Náttúruverndarlögin veita jafnframt heimildir til þess að friðlýsa einstaka tegundir, vistkerfi og búsvæði tegunda. Nú hafa verið friðlýstar ríflega 30 tegundir plantna, en síðan 1979 hefur lítið gerst í þessum málum þrátt fyrir válista og tillögur Náttúrufræðistofnunar frá árunum 1996 og 2000. Eitt svæði hefur verið friðlýst sem búsvæði og í undirbúningi eru fleiri slíkar friðlýsingar. Síðarnefndu lögnum er ætlað að tryggja verndun fugla og spendýra og veita umhverfisráðherra leyfi til þess að aflétta friðun ákveðinna tegunda svo að mögulegt sé að nýta þær þoli stofnarnir slíkt. Auk áður nefndra laga eru ýmis lög á verkswiði annarra ráðuneyta sem veita heimildir til aðgerða á þessu sviði. Í lögum um skógrækt og landgræðslu eru t.d. ákvæði sem heimila friðun, stýringar og stjórnun á líffræðilegum auðlindum og verndun vistkerfa og búsvæða og er framkvæmdin á ábyrgð landbúnaðarráðherra. Loks skal tekið fram að umhverfisráðuneytið telur k-lið 8. gr. í raun fara saman við d-lið greinarinnar, en í k-liðnum er kveðið á um að aðildarríkin móti eða viðhaldi löggjöf til verndar tegundum eða stofnum í hættu.
- Í því skyni að styrkja vernduð svæði skulu aðildarríkin stuðla að sjálfbærri þróun á aðliggjandi svæðum (sbr. e-lið 8. gr.).
Í stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun er m.a. fjallað um verndun líffræðilegrar fjölbreytni en ekki er sérstaklega tekið á svæðum í nágrenni eða umhverfis friðlýst svæði. Það er hins vegar gert við vinnslu og framkvæmd náttúruverndaráætlunar og í vinnu umhverfisráðuneytisins og Umhverfisstofnunar við undirbúning nýrra friðlýsinga. Ýmislegt bendir til að betur þurfi að huga að þessum þætti.

- Endurheimt og uppbygging spilltra viskerfa er eitt af þeim atriðum sem aðildarríkjunum er ætlað að huga sérstaklega að, samkvæmt ákvæðunum um vernd upprunalegs umhverfis (sbr. f-lið 8. gr.).

Frá landnámi hefur verulega gengið á útbreiðslu birkiskóga Íslands og tugir ferkílómetra af grónu landi og jarðvegi spillst eða eyðst. Landgræðsla ríkisins hefur ásamt undanfara þeirrar stofnunar starfað að landgræðslu og endurheimt landgæða í nálægt heila öld. Í úrskurðum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda hafa stjórnvöld í auknum mæli krafist aðgerða til að bæta eða endurheimta vistgerðir sem tapast eða skerðast vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Þannig hefur í um áratug verið gerð krafa um að votlendissvæði verði endurheimt ef framkvæmdir skerða slík svæði. Votlendisnefnd, sem starfar á vegum landbúnaðar- og umhverfisráðuneyta, hefur undanfarin ár ásamt nokkrum stofnunum og áhugasamtökum unnið að endurheimt votlendissvæða víðs vegar á landinu í samvinnu við landeigendur og oft einnig í samvinnu við framkvæmdaaðila. Samkvæmt skóg-ræktarlögum nr. 3/1955 er eitt meginmarkmið Skógræktar ríkisins að „vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu“. Að mati umhverfisráðuneytisins hefur þetta markmið þó mætt afgangi miðað við nýskógrækt og sömuleiðis í náttúruverndaráætlunum. Í náttúruverndaráætlun fyrir árin 2004–2008 er fyrirhugað að vernda eitt svæði, Vatnshornsskóg, með vísan í umrætt ákvæði. Almennt telja ráðuneytið og Náttúrufræðistofnun að styrkja þurfi endurheimtaraðgerðir í anda *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*, þ.e. reyna að endurbyggja það sem fyrir var á kostnað land- og skógræðsluverkefna sem miða að því að byggja upp ný og framandi vistkerfi.

- Um erfðabreyttar og framandi lífverur (sbr. g og h-liði 8. gr.).
Í lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur og í reglugerðum sem settar hafa verði á grundvelli þeirra eru ítarlegar leiðbeiningar um hvernig fjalla skuli um erfðabreyttar lífverur og umsóknir um notkun þeirra hér á landi. Ákvæði laganna og reglugerða taka bersýnilega tillit til ákvæða *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* en byggja fyrst og fremst á reglum sem varða aðild Íslands að *Samningnum um Evrópska efnahagsvæðið*. Starfandi er nefnd um erfðabreyttar lífverur og innflutningur, notkun, ræktun og dreifing erfðabreyttra lífvera eru háð leyfi Umhverfisstofnunar og umsögn nefndarinnar. Ísland hefur sem fyrr segir undirritað Cartagena-bókunina um erfðabreyttar lífverur og unnið er að undirbúningi fyrir fullgildingu hennar veturinn 2005–06. Við endurskoðun náttúruverndarlaganna, þ.e. setningu laga nr. nr. 44/1999, var bætt inn grein um framandi lífverur og hvernig fjalla skuli um innflutning, ræktun og dreifingu slíkra lífvera (sjá 41. grein). Á grundvelli hennar hefur verið gefin út reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu plantna og á vegum Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar er unnið að tillögum að sérstökum listum yfir tegundir sem óheimilt verður að flytja inn til landsins og tegundir sem sérstaklega þarf að gefa heimild til innflutnings fyrir (s.k. A og B listar). Aftur á móti er ekki til

nein sambærileg reglugerð um innflutning dýra. Sérfræðinganevnd um framandi lífverur hefur starfað á vegum umhverfisráðuneytisins og fjallað um umsóknir um innflutning framandi lífvera til landsins. Enn er unnið að því að móta aðferðir við að stýra, stjórna og hafa eftirlit með slíkum lífverum. Í lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eru ákvæði sem heimila umhverfisráðuneytinu að fela Náttúrufræðistofnun Íslands að útrýma tegundum sem berast í íslenska náttúru og talið er óaskilegt að fjölgi sér og breiðist út hér á landi. Dæmi um slíka tegund er hrókönd sem borist hefur hingað nokkrum sinnum og hefur verið fylgst með tegundinni í þeim tilgangi að útrýma henni ef hún virðist ætla að setjast hér að. Frá upphafi hefur verið barist við að fækka mink hér á landi og nýverið skilaði svokölluð minkanefnd tillögum til ráðuneytisins um hertar aðgerðir gegn honum. Þá hefur ráðuneytið heimilað aðgerðir gegn kaninum sem miða að því að útrýma þeim úr villtu umhverfi, en kanínur hafa sloppið úr haldi og breiðst út víðs vegar um landi, t.d. í Vestmannaeyjum. Um árabíl hefur verið barist gegn útbreiðslu lúpínu á friðuðum svæðum og unnið að takmörkun á notkun hennar nema þar sem slíkt er talið mjög brýnt til að græða upp örfoka land. Þá telur umhverfisráðuneytið ljóst að huga verði að takmörkun á útbreiðslu skógar-kerfils og risahvannar (bjarnarklóar) sem undanfarið hafa sýnt merki um að vera mjög ágengar í íslenskri náttúru. Þá hefur verið bent á nauðsyn þess að fylgjast með hegðun elris, ýmissa víðitegunda o.fl. innfluttra trjáplantna vegna hættu á að þær gangi nærri líffræðilegri fjölbreytni landsins. Þá skal þess getið að í 15.-16. gr. samningsins eru ákvæði um aðgang að erfðaauðlindum og aðgang að tækni og miðlun hennar og í því sambandi má nefna að ákvæði til bráðabirgða um aðgang að erfðaauðlindum hveralífvera var sett í lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sem eru á verksviði iðnaðarráðuneytisins. Ákvæðið hefur ekki verið endurskoðað né sett heildstæð löggjöf um aðgang að erfðaauðlindum hér á landi, en umhverfisráðuneytið hyggst á næstunni hefja undirbúning laga-setningar um erfðaauðlindir og aðgang að þeim í anda samningsins.

- Hlutverk aðildarríkjanna við að skapa skilyrði þar sem saman geta farið núverandi notkun og vernd líffræðilegar fjölbreytni og sjálfbær nýting (sbr. i-lið 8. gr.).
Ekki hefur enn sem komið er verið skoðað ítarlega hvernig best megi fara að þessu hér á landi. Þó ber að nefna stefnu ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra þróun, sem nú er í endurskoðun og er áætlað að ný stefna verði tilbúin veturinn 2005–06. Jafnframt er unnið að mótun stefnu um líffræðilega fjölbreytni þar sem fjallað verður um þennan lið 8. greinar samningsins.
- Þar sem greind hafa verið veruleg skaðleg áhrif starfsemi á líffræðilega fjölbreytni, sbr. 7. gr. samningsins um greiningu og völtun, eiga aðildarríkin að hlutast til um að gripið sé til viðeigandi aðgerða (sbr. I-lið 8. gr.). Hér á landi mun ekki hafa verið gerð heildstæð úttekt á þeim ógnum sem þarna

er fjallað um, en löggjöf á sviði mengunarvarna, ágengra innfluttra tegunda og erfðabreyttra lífvera hefur þarna hlutverki að gegna.

- Önnur ákvæði 8. gr. samningsins.

Í j-lið 8. gr. *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* er fjallað um frumbyggja. Eðli málsins samkvæmt hefur ekki verið ástæða til þess að grípa til sérstakra aðgerða hér á landi vegna þeirra ákvæða samningsins, þar sem hér eru ekki til nein staðbundin samfélög innfæddra í skilningi samningsins. Loks er að nefna m-lið samningsins um að afla fjármagns o.fl. til verndar upprunalegu umhverfi, einkum til handa þróunarlöndunum. Hér á landi hefur ekki verið hugað að því hvernig Ísland getur uppfyllt ákvæði þessa hluta 8. greinarinnar, en framkvæmd hennar byggist á því að fjármagni verði veitt til þróunarstarfs á þessu sviði.

6.4 Önnur ákvæði

Öfugt við 8. gr. samningsins, sem fjallar um vernd upprunalegs umhverfis, eru í 9. gr. ákvæði um vernd utan upprunalegs umhverfis. Slíku er lítið sinnt hér á landi. Þó má nefna að Náttúrufræðistofnun Íslands hefur í samvinnu við Grasagarðinn í Reykjavík safnað upplýsingum um fundarstaði, útbreiðslu og magn sjaldgæfra háplantna sem margar geta verið í hættu. Einn þáttur þessarar úttektar hefur verið söfnun í þeim tilgangi að rækta og varðveita í grasagarðinum eintök tegundanna til verndunar utan upprunalegs umhverfis.

Í 10. gr. samningsins eru ítarleg ákvæði um hvernig aðildarríki samningsins skulu vinna að sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni. Íslensk stjórnvöld munu ekki hafa lagt ríka áhersla á að fylgja eftir þessum ákvæðum. Þó má nefna að í stefnumótun sitjandi ríkisstjórnar um sjálfbæra þróun í íslensku þjóðfélagi („Velferð til framtíðar“), sem gildir til ársins 2020, er sérstaklega fjallað um sjálfbæra nýtinu í þjóðfélaginu, m.a. á efnisþáttum líffræðilegrar fjölbreytni. Þessi vinna fer fram á vegum umhverfisráðuneytisins í samvinnu við önnur ráðuneyti.

Af öðrum mikilvægum ákvæðum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* er vert að huga að framkvæmd 14. gr. samningsins. Þar er fjallað um skyldu aðildarríkjanna til að meta umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda og leitast við að draga úr skaðlegum áhrifum. Líffræðilegri fjölbreytni hefur jafnan verið gefinn gaumur við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Þetta á bæði við um umfjöllun Skipulagsstofnunar og meðferð umhverfisráðuneytisins þegar úrskurðir stofnunarinnar hafa verið kærðir og komið til umfjöllunar ráðuneytisins. Á síðari árum hefur verið lögð sérstök áhersla á að framkvæmdir leiði ekki til þess að tegundir lífvera hverfi fyrir fullt og allt úr íslenski náttúru. Í þeim tilvikum þar sem líkur hafa verið á að slíkt geti gerst hefur þess verið krafist að gengið verði úr skugga um að viðkomandi tegundir finnist eða hafi fundist utan fyrirhugaðs framkvæmda- eða áhrifasvæðis. Núverandi löggjöf

um mat á umhverfisáhrifum á rætur að rekja til sambærilegrar löggjafar á vettvangi Evrópusambandsins og gengur mun lengra í átt að umhverfisvernd en leiðir af 14. gr. *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*.

7 Samantekt, ábendingar og tillögur

Í desember 2005 voru liðin 11 ár frá því að Ísland varð aðili að *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*. Þingsályktunartillagan um aðild Íslands byggði á almennum röksemdum um að markmið samningsins samrýmdust íslenskum lögum og stefnu íslenskra stjórnvalda, sem m.a. fælist í að vernda líffræðilega fjölbreytni og auka og bæta náttúruvernd. Í athugasemdunum með tillögunni kom fram það sjónarmið að þá þegar (árið 1994) hafi íslensk löggjöf „í meginatriðum“ verið í samræmi við lagalegar skuldbindingar samningsins og virðist sem Alþingi hafi ekki talið að aðildin myndi valda straumhvörfum í umhverfismálum hér á landi. Einhverjar lagabreytingar væru þó aðkallandi, auk umtalsverðra náttúrufræðilegra rannsókna og stefnumótunar í vernd og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni.

Umhverfisnefnd Alþingis taldi æskilegt „að Alþingi staðfesti sem fyrst þennan þýðingarmikla samning“. Ekki kom skýrt fram af hverju nefndin taldi hann svo þýðingarmikinn, en e.t.v má. álykta sem svo að þýðing hans eigi að vera hverjum manni augljós. Umhverfisnefnd tók m.a. sérstaklega fram að með samningnum skuldbindi aðildarríkin sig til að varðveita líffræðilega fjölbreytni, vistkerfi og erfðauðlindir (erfðaeftni), jafnt og einstakar tegundir lífvera. Þar sé staðfest að ríki hafi fullveldisrétt yfir eigin auðlindum og beri ábyrgð á að nýta þær á sjálfbæran hátt. Þá segir í athugasemdunum að í samningnum sé rík áhersla lögð á að aðildarríki verndi upprunaleg vistkerfi, kveðið sé á um að skrá skuli með skipulegum hætti lífandi náttúru til sjós og lands og ef þörf krefji skuli koma upp verndarsvæðum þar sem gerðar verði ráðstafanir til að varðveita líffræðilega fjölbreytni.

Í meðferð Alþingis á þingsályktunartillögunni komu fram þau sjónarmið að betur hefði mátt standa að undirbúningi aðildar Íslands að samningnum. Umhverfisnefnd þingsins benti á að ekki kæmi fram hvern kostnað umhverfisráðuneyti eða önnur ráðuneyti teldu líklegt að hlytist af skuldbindingum vegna hans og að tillögunni fylgdi ekki nein greinargerð um lagalegar skuldbindingar sem af honum leiddu, né um rannsóknarþörf eða framkvæmdaáætlun. Taka má undir þessar ábendingar og jafnvel gagnrýna að ekki skuli hafa verið beðið með að afgreiða þingsályktun um aðild Íslands, uns betri upplýsingar lægju fyrir um þessi atriði.

Umhverfisnefnd mælti með því að tillagan yrði samþykkt þrátt fyrir nefnda ágalla, en tók sérstaklega fram mikilvægi þess að umhverfisráðherra legði fram á Alþingi „við upphaf næsta þings“ ítarlega skýrslu um stöðu Íslendinga vegna

ákvæða samningsins og hvernig ráðuneytið hygðist „á næstunni“ standa að framkvæmd hans. Samkvæmt þessu hefði mátt ætla að umhverfisráðherra léti án tafar vinna að því að skilgreina markmið Íslands m.t.t. samningsins og setja fram mælanleg viðmið og framkvæmdaáætlun, en það hefur dregist.

Með aðild sinni er Ísland þjóðréttarlega skuldbundið til að fylgja samningnum og nýtur jafnframt þeirra réttinda sem af honum kunna að leiða. Að öðru leyti er það undir því sjálfu komið hvernig samningnum er framfylgt. Það er hlutverk Alþingis að setja þann lagaramma sem nauðsynlegur er til að íslensk stjórnvöld geti framfylgt samningnum, en umsjón með innleiðingu hans og framfylgd er í höndum umhverfisráðuneytisins og undirstofnana þess. Ýmsar opinberar stofnanir sinna mikilvægum verkefnum vegna líffræðilegrar fjölbreytni, einkum Náttúrufræðistofnun Íslands.

Þó að þjóðaréttur kunni að einkennist af veiku framkvæmdavaldi, hvílir engu að síður sú skylda á aðildarríkjum *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* að vinna að framkvæmd samningsins og stuðla að því að markmiðum hans verði náð. Frá upphafi hefur legið fyrir að aðildin myndi kalla á nokkrar breytingar á íslenskri löggjöf og stefnumörkun. Þess var t.d. getið í athugasemdunum með áður nefndri þingsályktunartillögu að ríkisstjórnin hefði samþykkt stefnu í umhverfismálum þar sem m.a. væri lögð áhersla á ýmsar fyrirhugaðar aðgerðir umhverfisráðuneytisins til að auka og bæta náttúruvernd. Sú stefna kveði jafnframt á um að „gerð verði framkvæmdaáætlun fyrir hvern atvinnuveg er stuðli að sjálfbærri þróun hans, m.a. með tilliti til verndar og sjálfbærrar notkunar líffræðilegrar fjölbreytni, og framkvæmdaáætlun um menntun og fræðslu á sviði umhverfismála“. Gerð þessara framkvæmdaáætlana var sögð hafin og að stefnt væri að því að undirbúningi þeirra yrði lokið vorið 1994. Þó að nokkrar skýrslur hafi komið út með almennri stefnumörkun um sjálfbæra þróun hér á landi er vægast sagt hæpið að halda því fram að þær feli í sér „viðtækar áætlanir um vernd líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi“, né fullyrða að þær geymi ákveðnar framkvæmdaáætlanir fyrir hvern atvinnuveg er stuðli að sjálfbærri þróun hans. Þessu er enn ólokið, en nú er unnið að því að móta fyrstu framkvæmdaáætlun Íslands að þessu leyti.

Afstaða Alþingis var að íslensk löggjöf þyrfti að endurspegla lagalegar skyldur *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*. Í íslenskum lögum er hvergi minnst berum orðum á hann en engu að síður má greina áhrif frá honum í löggjöfinni. Hægt er að finna einstakar lagagreinar eða ákvæði í lögum sem miða að því að innleiða ákvæði samningsins, en sú innleiðing virðist nokkuð tilviljanakennd og ómarkviss. Stjórnarráðið hefur ekki kannað hvernig til hafi tekist með innleiðingu samningsins eða framkvæmd Íslands, og þrátt fyrir að lykilhugtök hans eins og „*sjálfbær landnýting*“ og „*líffræðileg fjölbreytni*“ komi fyrir hér og þar í lögum eru þau hvergi skilgreind af neinni nákvæmni og skapar það umtalsverða óvissu um túlkun og framkvæmd slíkra ákvæða.

Með aðildinni hefur Ísland tekið á sig þá þjóðréttarlegu skyldu að öll notkun efnispáttu líffræðilegrar fjölbreytni skuli vera sjálfbær, en slík skilyrði munu aðeins vera orðuð á ótvíræðan hátt á einum stað í íslensku löggjöf þar sem rætt eru um sérstaka og mjög afmarkaða tegund landnýtingar, þ.e. gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (sbr. 43. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum). Í raun er engum aðila í íslensku stjórnáráðuneytisins lagalega skylt að vinna að sjálfbærri (land)nýtingu nema Landgræðslu ríkisins, sbr. áðurnefnd ákvæði búvörulaganna og það einungis í tengslum við reglugerð nr. 175/2003 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Athygli vekur að þessi löggjöf er á verkswiði landbúnaðarráðuneytisins og að engar skilgreiningar á sjálfbærri nýtingu auðlinda séu í löggjöf sem umhverfisráðuneytið hefur unnið.

Sú löggjöf sem fer hvað næst því að vísa með beinum hætti til samningsins er einnig á sviði landbúnaðarráðuneytisins. Þetta eru búnaðarlögin nr. 70/1998. Samkvæmt 6. gr. þeirra skulu jarðabætur stuðla að sjálfbærri landnýtingu og verndun vistkerfa og skulu þær *taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni*, markmiðum þjóðarinnar um verndun umhverfis og sjálfbæra þróun og stuðla að framþróun vistrænna og lífrænna búskaparháttá. Samkvæmt 9. gr. sömu laga skal við búfjárræktun *taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni*. Þarna er í raun vísað til *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*. Sambærilegar tilvísanir mun hvergi vera að finna í þeirri löggjöf, sem snertir starfswið umhverfisráðuneytisins.

Samkvæmt upplýsingum frá umhverfisráðuneytinu hafa einkum lög um náttúruvernd nr. 44/1999 ákvæði sem stuðla að innleiðingu *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* í íslenskan rétt. Í þessu sambandi bendir ráðuneytið á að markmiðsgreinar náttúruverndarlaganna (sbr. 1. gr.) geymi beina skírskotun í 1. gr. samningsins og það eigi einnig við um markmið laga nr. 57/1996 um umgengi um nytjastofna sjávar. Markmiðsákvæði náttúruverndarlaganna segja vissulega að lögunum sé ætlað að „stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar“ og síðarnefndu lögunum er einnig ætlað að „stuðla að því að þeir (þ.e. nytjastofnar sjávar) verði nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarksafkastur fyrir íslensku þjóðina“. Samt sem áður munu einu lögin sem skilgreina *sjálfbæra nýtingu* vera á verkswiði landbúnaðarráðuneytisins (sbr. áðurnefnd lög nr. 99/1993). Eðlilegt væri að huga að þessu vegna annarrar löggjafar sem snertir nýtingu íslenskra náttúruauðlinda. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að huga í auknum mæli að löggjöf sem skilgreinir markmið *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* og bendir á leiðir til að ná þeim. Að öðrum kosti er ekki unnt að fullyrða að Ísland framfylgi markmiðsákvæðum hans á viðunandi hátt.

Þegar Alþingi fjallaði um aðild að *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* voru náttúrufræðilegar rannsóknir taldar meðal mikilvægustu þátta, enda eru þær í raun forsenda framkvæmdar hans. Því var talið nauðsynlegt að skrá með skipulegum hætti lifandi náttúru til sjós og lands. Umhverfisráðherra hefur

einnig lagt áherslu á þetta í svörum við fyrirspurnum á Alþingi um framkvæmd samningsins (hér er þó ekki vísað til núverandi umhverfisráðherra). Umhverfisráðherra hefur sagt þekkingu á líffræðilegri fjölbreytni hér á landi ekki nægilega góða og talið mikilvægt að efla starf stofnana á þessu sviði þannig að þær eigi auðveldara með að afla sér ítarlegra upplýsinga um ástand náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni og ógnir sem að henni steðja, verndun hennar og nýtingu. Athuga ber að kortlagning líffræðilegs fjölbreytileika er flókið og umfangsmikið verkefni og t.d. afar mikilvægt að skoða vel og móta á hvað er lögð áhersla í slíkum verkefnum. Þá ber að hafa í huga að a.m.k. á meðan ónógar rannsóknir hafa farið fram kann að vera ástæða til að lögfesta varúðarsjónarmið gagnvart nýtingu náttúruauðlinda.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni gefur oft mikið svigrúm til túlkunar og því geta eðlilega verið skiptar skoðanir um mikilvægi hans og hvernig honum sé framfylgt. Að öllu samanteknu telur Ríkisendurskoðun að aðild Íslands að samningnum hafi haft mjög takmörkuð áhrif á íslenska löggjöf og opinbera stefnu á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Þegar forsendur hans og aðdragandi eru skoðuð vekur athygli að aðild Íslands að honum hefur ekki haft meiri áhrif en raun ber vitni. Sérstaka athygli vekur hve takmörkuð áhersla virðist lögð á náttúrufræðilegar rannsóknir hér á landi. Allt frá upphafi lá fyrir að aðild Íslands þýddi að mjög þyrfti að efla slíkar rannsóknir. Því hefur hins vegar ekki verið fylgt eftir eins og eðlilegt hefði verið. Þó skal tekið fram að rannsóknir vegna *Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma* hafa verið all-umfangsmiklar og segja má að til þeirra hafi m.a. verið stofnað vegna nýrra viðhorfa um hvernig standa skuli að nýtingu náttúruauðlinda, sem t.d. endurspeglast í *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*.

Innleiðing og framfylgd samningsins hér á landi eru skammt á veg komin. Forgangsatíði ætti að vera að auka rannsóknir til að skrásetja útbreiðslu og ástand líffræðilegrar fjölbreytni um allt land (hafa ber í huga að úttekt þessi tók ekki til líffræðilegrar fjölbreytni í sjó). Framkvæmd samningsins hér á landi hefur tafist vegna þess að landsáætlanir um vernd og vöktun líffræðilegrar fjölbreytni hafa ekki verið unnar og ýmsum aðgerðaáætlunum ekki verið hrint í framkvæmd. Umhverfisráðuneytið hefur lýst mikilvægi þess að gera áætlun um vöktun og mat á árangri aðgerða til þess að hægt verði að endurmeta markmið og leiðir og framkvæmd samningsins í heild. Slíkar áætlanir byggjast á þekkingu á líffræðilegri fjölbreytni sem enn er engan veginn fullnægjandi. Ráðuneytið telur mikilvægt að efla starf stofnana á þessu sviði þannig að þær geti betur aflað ítarlegra upplýsinga um ástand náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni og ógnir sem að henni steðja, verndun hennar og nýtingu. Taka má undir öll þessi sjónarmið ráðuneytisins. Þá telur ráðuneytið að styrkja þurfi endurheimtaraðgerðir, þ.e. reyna að endurbyggja það sem fyrir var. Ráðuneytið telur að slíkar aðgerðir megi vera á kostnað land- og skóggræðsluverkefna sem miða að því að byggja upp ný og framandi vistkerfi. Sú skoðun kann að vera í andstöðu við vilja stjórnvalda um skógrækt og

landgræðslu og þarf að hafa það í huga í umræðu um hugsanlega sameiningu stofnana á sviði náttúruverndar, skógræktar og landgræðslu.

Loks er ástæða til að benda á að í íslenska stjórnkerfinu hefur engin stofnun beinlínis það meginhlutverk að gæta sérstaklega hagsmuna umhverfisins eða náttúrunnar, þ.e. vera eins konar talsmaður eða umboðsmaður náttúrunnar. Í þessu sambandi skal tekið fram að framkvæmd á löggjöf um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum felst í viðtæku hagsmunamati, þar sem sjónarmið um náttúruvernd þurfa stundum að víkja fyrir öðrum hagsmunum sem taldir eru ríkari. Þessi skipan mála er í sjálfu sér alls ekki óeðlileg en tryggir ekki að hagsmunir náttúrunnar fái það vægi sem t.d. er ætlast til skv. *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni*. Æskilegt er að Alþingi og stjórnvöld skoði hvort tilefni kunni að vera til að fela tilteknu stjórnvaldi sérstaklega það hlutverk að fylgjast með hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni á Íslandi. Að hluta til sinna Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun slíku verkefni, en þarna skortir engu að síður almenna yfirsýn. Þá virðist líka skorta virkan formlegan samráðsvettvang til að eðlilega verði staðið að innleiðingu og framfylgd samningsins hér á landi.

Ekki er síður mikilvægt að tækifæri gefist til aukinna rannsókna á íslenskrí náttúru. Með hliðsjón af *Samningnum um líffræðilega fjölbreytni* er ástæða til að hvetja umhverfisráðuneytið til að meta hvort tilefni sé til að styrkja þær opinberu stofnanir, sem sinna slíkum rannsóknum, og leggja síðan fram tillögur þar um til Alþingis. Ráðuneytið hefur sagt að það hafi ítrekað bent Alþingi á að styrkja þurfi rannsóknir og starfsemi stofnana sem sinna grunnrannsóknum á náttúru landsins, m.a. við vinnslu fjárlaga, en ekki hafi fengist fjárveitingar til þess að auka rannsóknir á þessu sviði nægjanlega mikið til að sinna þessum verkefnum. Alþingi ákveður hverju sinni hvaða fjármagni það veitir til náttúrufræðilegra rannsókna, en með hliðsjón af stöðu mála í dag og þeim sjónarmiðum sem fram komu á þinginu þegar ályktun um aðild Íslands að samningnum var samþykkt, verður ekki séð að væntingar Alþingis hafi gengið eftir og upphafleg markmið því ekki náðst. Með hliðsjón af þessu og skyldum samningsaðilanna er mikilvægt að Alþingi skoði vandlega möguleika til að efla þennan málaflokk og veita auknu framlagi til náttúrufræðilegra rannsókna.

Fyrsta skrefið í gerð markvissrar framkvæmdaáætlunar er að fá sem best yfirlit og mat á stöðu líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi, en unnið hefur verið að undirbúningi framkvæmdaáætlunar um líffræðilega fjölbreytni um árabíl. Nú er á vegum umhverfisráðuneytisins, með aðkomu fleiri ráðuneyta, unnið að því að móta stefnu um framkvæmd *Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* hér á landi og er fyrirhugað að ljúka því árið 2006. Mikilvægt er að gerð verði rík krafa til þessarar vinnu, enda gæti niðurstaða hennar falið í sér þáttaskil í framkvæmd Íslands á samningnum.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi og texti Samningsins um líffræðilega fjölbreytni.

Glowka, L. o.fl. *A Guide to the Convention on Biological Diversity, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 30.* IUCN 1994.

Glowka, L. o.fl. *A Guide to Undertaking Biodiversity Legal and Institutional Profiles, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 35.* IUCN 1998.

Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety. (3. útgáfa.) CBD, UN og UNEP 2005.

Klemm, C. í samstarfi við Shine, C. *Biological Diversity Convention and the Law – Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 29,* IUCN 1993.

Velferð til framtíðar – Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi – Stefnumörkun 2020. Umhverfisstjórnuneytið 2002.