

Skýrsla

umhverfisráðherra um framkvæmd alþjóðlegra samninga á sviði náttúruverndar (samkvæmt beiðni).

(Lögð fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

Með beiðni (á þskj. 144) frá Þórunni Sveinbjarnardóttur og fleiri alþingismönnum er þess óskað að umhverfisráðherra flytji Alþingi skýrslu um framkvæmd alþjóðlegra samninga sem íslenska ríkið er aðili að á sviði náttúruverndar.

Þeir alþjóðlegu samningar sem Ísland er aðili að á sviði náttúruverndar eru Ramsar-samþykktin um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf, Bernar-samningurinn um verndun villtra plantnar og dýra og lífsvæði þeirra í Evrópu og samningurinn um líf-fræðilega fjölbreytni. Hér verður gerð grein fyrir þessum samningum, framkvæmd þeirra og helstu atriðum sem færð hafa verið í lög hér á landi til þess að styrkja framkvæmdina. Ísland hefur auk þess nýverið gerst aðili að einum samningi á sviði náttúruverndar til viðbótar, þ.e. samningnum um alþjóðlega verslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrým-ingarhættu eða CITES-samningnum.

Ramsar-samþykktin.

Samþykkt um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf (Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat) öðlaðist gildi alþjóð-lega árið 1975. Ísland staðfesti samþykktina 2. desember 1977 og tók hún gildi hér á landi 2. apríl 1978, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda 1/1978. Bókun við samþykktina (Protocol) frá 1982 var undirrituð án fyrirvara um fullgildingu 11. júní 1986 og öðlaðist gildi 1. október 1986, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda 10/1986. Breyting við hana sem gerð var 28. maí 1987 var staðfest 18. júní 1993, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda 19/1993, og öðlaðist hún gildi hér á landi 1. maí 1994.

Markmið samþykktarinnar er að stuðla að verndun votlendis, einkum fyrir votlendisfugla og samkvæmt samningnum er hvert aðildarríki samþykktarinnar skuldbundið til þess að til-nefna a.m.k. eitt friðað votlendissvæði á skrá hennar yfir votlendi, sem hafa alþjóðlega þýð-ingu fyrir fuglalíf. Við gildistöku samþykktarinnar var Mývatns- og Laxársvæðið tilkynnt á skrána en það svæði er mikilvægasta og fjölskrúðugasta fuglasvæði landsins og býr yfir miklum fjölda votlendisfugla, einkum anda. Þjórásarverum var bætt á skrána árið 1990 eftir að verin höfðu verið friðlýst og síðar var Grunnafjörður í Borgarfirði tilkynntur á skrána árið 1996 skömmu eftir að hann var friðlýstur. Grunnafjörður er mikilvægt viðkomusvæði far-fugla á leiðinni að og frá varpstöðvum á vorin og haustin og stuðlar þannig að alþjóðlegri vernd flökkustofna. Auk þess hefur verið til athugunar að bæta Breiðafjarðarsvæðinu á skrá samþykktarinnar en samkvæmt skilgreiningu samningsins á votlendi getur það náð yfir sjávarsvæði allt niður á sex metra dýpi miðað við stórstraumsfjörumörk. Í Breiðafirði eru því umfangsmikil svæði sem gætu fallið undir skilgreiningu samningsins. Niðurstaða þeirrar at-hugunar liggur ekki fyrir.

Frá upphafi hefur umsjón og framkvæmd samþykktarinnar hér á landi verið í höndum náttúruverndaryfirvalda, fyrst í stað Náttúruverndarráðs og menntamálaráðuneytisins en síðan umhverfisráðuneytisins eftir stofnun þess og nú fer Náttúruvernd ríkisins með umsjón og framkvæmd hennar eftir að stofnunin tók við stjórnsýsluhlutverki Náttúruverndarráðs árið 1996. Ramsar-samþykktin kveður m.a. á um að aðildarríki skuli styrkja vernd votlendis og votlendisflugla með stofnun friðlanda, hvort sem þau eru sett á skrá samningsins eða ekki og í gegnum tíðina hafa yfirvöld, fyrst Náttúruverndarráð og síðan Náttúruvernd ríkisins reynt að stuðla að vernd votlendis með friðlýsingum og mörg votlendissvæði hafa auk þess verið sett á Náttúruinjasráð í von um að unnt yrði að friðlýsa þau síðar. Með nýjum náttúruverndarlögum hefur framkvæmd samningsins verið styrkt til muna þar sem nú njóta votlendissvæði yfir ákveðinni stærð sérstakrar friðunar, sbr. 37. gr. laganna, og er sveitarstjórnunum óheimilt að veita framkvæmda- eða byggingaleyfi fyrir framkvæmdum sem raskað geta þessum svæðum án þess að leita umsagnar Náttúruverndar ríkisins og náttúruverndarnefnda.

Hvað varðar framkvæmd á Ramsar-svæðum þá hefur um árabíl verið landvarsla, umsjón og eftirlit með verndun og framkvæmdum á Mývatns- og Laxárvæðinu og þar er hafin gerð verndaráætlunar fyrir svæðið en ekki er hægt að segja til um hvenær hún verður fullgerð þar sem fjárveitingar til verksins munu ráða miklu um verklok. Vinna við gerð sérstakra verndaráæltana fyrir Þjórsárver eða Grunnafjörð hefur ekki hafist og þau svæði hafa ekki notið neinnar umsjónar eða eftirlits.

Á fimmta aðildarríkjaþingi árið 1993 var samþykkt ályktun um skynsamlega nýtingu votlendissvæða þar sem aðildarríkin eru hvött til þess að nýta leiðbeiningarreglur samþykktarinnar á kerfisbundnari og markvissari hátt til þess að stuðla að betri framkvæmd samþykktarinnar og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða. Í reglunum er bent á leiðir til þess að styrkja framkvæmdina, svo sem um uppbyggingu stofnana, upplýsingaöflun, vöktun, rannsóknir, þjálfun starfsfólks, menntun og kynningarstarf. Ályktunin felur ekki í sér bindandi ákvæði eða kvaðir um ákveðnar framkvæmdir eða aðgerðir aðildarríkja. Náttúruvernd ríkisins hefur ekki til þessa haft bolmagn til þess að vinna áætlun um skynsamlega nýtingu votlendissvæða hér á landi. Það er hins vegar ljóst að við undirbúning að fyrstu náttúruverndaráætlun sem umhverfisráðherra á að leggja fyrir Alþingi árið 2002 verður sérstaklega fjallað um votlendissvæði, skynsamlega nýtingu þeirra og verndun.

Á aðildarríkjaþingum samþykktarinnar, en þau eru að jafnaði haldin á þriggja ára fresti, eru lagðar fram og samþykktar fjöldi ákvarðana (Resolutions) og tilmæla (Recommendations) sem beint er til skrifstofu samningsins, framkvæmdastjórnar, vísindanefndar eða aðildarríkja. Samþykktir aðildarríkjaþinga eru ekki þjóðréttarlega bindandi fyrir ríkin en þær leggja samt sem áður ákveðnar skuldbindingar á herðar viðkomandi ríki um framkvæmd þeirra. Helstu samþykktir sem varða framkvæmd samþykktarinnar og mikilvægar eru fyrir stefnumótum á þessu sviði á næstunni eru m.a. samþykkt um viðmiðunargildi við mat á mikilvægi votlendissvæða, starfsáætlun fyrir 1997–2002 og ályktun um mat á umhverfisáhrifum, sbr. eftirfarandi:

- *Viðmiðunargildi við mat á mikilvægi votlendissvæða* (Criteria for Identifying Wetlands of International Importance).

Reglur til þess að meta mikilvægi votlendissvæða voru samþykktar á fjórða aðildarríkjaþingi samningsins árið 1990. Árið 1996 var vísindanefnd samningsins falið að fara yfir og endurskoða reglurnar frá fjórða aðildarríkjaþingi. Tillögur vísindanefndarinnar voru til umfjöllunar á sjöunda aðildarfundi samningsins á Kosta Ríka í maí 1999 og samþykktar. Samkvæmt þeim er votlendissvæði m.a. álitid mikilvægt á heimsvísu ef það

uppfyllir eftirfarandi viðmið:

- a. fóstur reglulega plöntu og eða dýrategundir á viðkvæmu stigi lífsferils eða veitir at-
hvarf frá erfiðum skilirdum, eða
 - b. fóstur reglulega 20.000 votlendisfugla, eða
 - c. þar sem upplýsingar eru tiltækar, fóstur reglulega 1% af einstaklingum stofns einnar
tegundar eða deilitegundar.
- *Starfsáætlun 1997–2002, (Strategic Plan 1997–2002).*
Árið 1996 var samþykkt starfsáætlun fyrir tímabilið 1997–2002 og mælt til þess að aðildarlönd taki mið af henni í sinni stefnumörkun. Á sjöunda aðildarríkjafundi var síðan samþykkt stefnumótandi rammaáætlun og viðmiðanir fyrir framtíðarþróun Ramsarlistans yfir votlendi með alþjóðlega þýðingu. Þar er m.a. sett fram það markmið að árið 2005 verði Ramsar-svæðin orðin 2000, en þau eru nýlega orðin 1000. Þar eru aðildarþjóðir einnig hvattar til þess að nota rammaáætlunina og til þess að þróa kerfisbundnar aðferðir til þess að ákvarða svæði fyrir Ramsar-skrána. Í rammaáætluninni eru sett fram fjölmörg markmið og gerð ítarleg grein fyrir þýðingu og notkun viðmiðunargilda við mat á mikilvægi votlendissvæða. Til dæmis er greint frá því í útskýringum á viðmiðunargildi a hér að framan að þar séu m.a. fellisvæði andafugla, þ.m.t. gæsir, talin vera mikilvæg.
 - *Mat á umhverfisáhrifum, (Impact Assessment: Strategic, environmental and social. Resolution VII.16).*

Aðildarríkjaþing samþykkti árið 1996 tilmæli þar sem ríki eru hvött til þess að samþætta umhverfissjónarmið er tengjast votlendi og undirbúnings- og ákvörðunarferli á greinilegan og sýnilegan hátt (recommendation 6.2). Á síðasta fundi Ramsar var auk þess samþykkt ályktun VII.16 þar sem aðildarlönd eru m.a. hvött til þess að styrkja viðleitni sína til þess að allar framkvæmdir, áætlanir, verkefni og stefnur sem geta haft áhrif á vistfærðilega eiginleika votlenda á Ramsar-skráni, eða geta haft neikvæð áhrif á önnur votlendi landsins, verði háð ítarlegu mati á áhrifum (10. tölul.).

Að lokum má geta þess að Náttúruvernd ríkisins tekur þátt í norrænni úttekkt á votlendissvæðum á Norðurlöndunum og er niðurstöðu úr verkefninu að vænta síðar á þessu ári.

BERNAR-samningurinn.

Bernar-samningurinn er svæðisbundinn samningur og takmarkaður við lönd Evrópu og þau grannsvæði sem hafa sameiginlega dýrastofna með þeim. Samningurinn gekk í gildi árið 1982 en á Íslandi öðlaðist hann gildi 1993.

Samningurinn hefur það markmið að friða og vernda evrópskar tegundir villtra plantna og dýra sem eru taldar í hættu og búsvæði þeirra. Tegundir sem samningurinn nær yfir eru tilgreindar í þremur viðaukum við samninginn. Í viðauka 1 er skrá yfir plöntur sem eru friðaðar samkvæmt samningnum en í viðaukum 2 og 3 eru listar yfir dýr sem samningurinn tekur til. Auk þess er í viðauka 4 listi yfir aðferðir sem óheimilt er að beita við dráp og veiðar á villtum dýrum samkvæmt samningnum.

Umsjón og framkvæmd Bernar-samningsins er í höndum Náttúrufræðistofnunar Íslands. Framkvæmd samningsins hér á landi byggist á lögum um náttúruvernd og lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Ákvæði samningsins eru að mati ráðuneytisins nægjanlega tryggð í þessum lögum, sérstaklega eftir gildistöku nýju náttúruverndarlaganna en þar eru m.a. skýr ákvæði um búsvæðavernd, sbr. d-lið 50. gr. laganna sem fjallar um friðlýsingu tegunda, búsvæða og vistkerfa. Sambærileg ákvæði var ekki að finna

í eldri náttúruverndarlögum og veitti því takmarkaðra svigrúm til þess að framfylgja þessum þætti samningsins. Jafnframt eru ákvæði í náttúruverndarlögunum sem gefa möguleika á að tryggja betur verndun íslenskrar náttúru gegn ósækilegum áhrifum af völdum útlendra tegunda, en skv. 41. grein laganna er heimilt að takmarka innflutning, ræktun og dreifingu útlendra lífvera hér á landi. Nú er verið að leggja lokahönd á vinnu við setningu reglugerðar um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plantna í þeim tilgangi að treysta verndun íslenskra gróðurlenda. Þá má nefna ákvæði um tínslu og nýtingu íslenskra jurta en lögin heimila takmörkun á nýtingu jurta í atvinnuskyni stafi hætta af slíkri nýtingu. Framkvæmd annarra ákvæða samningsins er einnig vel tryggð í umræddum lögum og viðkomandi reglugerð.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni öðlaðist gildi 29. desember 1993 en Ísland fullgilti samninginn 12. september 1994 og tók hann gildi hér á landi 11. desember 1994. Samningurinn var birtur í C-deild Stjórnartíðinda eins og venja er um alþjóðlega samninga. Kynning á samningnum hefur að öðru leyti farið fram á fundum og ráðstefnum þar sem fjallað hefur verið um málefni sem tengjast líffræðilegri fjölbreytni og náttúruvernd og málefnum sem tengjast varðveislu og nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni. Þá hefur samráðsnefnd ráðuneyta um samninginn fjallað ítarlega um hann og umræða um efni hans og framkvæmd átt sér stað innan viðkomandi ráðuneyta.

Markmið samningsins eru vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbær nýting efnisþátta hennar og sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðaaudlinda, þ.m.t. hæfilegur aðgangur að erfðaaudlindum og miðlun viðeigandi tækni að teknu tilliti til réttar yfir þessum auðlindum og til tækni, og hæfilegt fjármagn.

Við gildistöku samningsins um líffræðilega fjölbreytni hér á landi var samningurinn vistaður hjá Náttúrufræðistofnun Íslands og var stofnuninni um leið falið að sjá um undirbúning og þátttöku í aðildarríkjaþingum samningsins, fundum vísindanefndar og framkvæmdina hér innan lands. Síðar kom í ljós, vegna eðlis samningsins og þess hversu víðtækt gildissvið hans er, að til þess að ná yfir öll áherslusvið hans í framkvæmd og í umfjöllun á aðildarríkjaþingum væri nauðsynlegt að fleiri ráðuneyti en umhverfisráðuneytið og stofnanir þess kæmu að honum. Því var tekin ákvörðun um það í byrjun árs 1998 að færa umsjón með samningnum frá Náttúrufræðistofnun til umhverfisráðuneytisins og var á sama tíma ákveðið að setja á laggirnar samráðsnefnd um samninginn með aðild utanríkisráðuneytis, sjávarútvegsráðuneytis, landbúnaðarráðuneytis auk umhverfisráðuneytis og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Samráðsnefnd um samninginn var skipuð í febrúar 1998 og hefur hún fjórþætt hlutverk en henni var falið:

- að gera tillögur til ráðuneytisins um þátttöku í þróun samningsins og áherslur íslenskra stjórnvalda í því sambandi,
- að fylgjast með umræðum og tillögugerð innan samningsins og gera tillögur um afstöðu íslenskra stjórnvalda til þeirra,
- að gera tillögur um nauðsynlega þátttöku í alþjóðlegu starfi sem tengist samningnum og
- að fara yfir ákvarðanir sem eru teknar innan samningsins og gera tillögur um framfylgd þeirra hér á landi.

Helstu almennu skuldbindingar um framkvæmd samningsins er að finna í 6.–14. greinum samningsins, en auk þess eru ýmis sértæk ákvæði í öðrum greinum. Ráðuneytið hefur verið

að undirbúa gerð framkvæmdaáætlunar fyrir samninginn og mun á næstunni í samvinnu við samráðsnefndina hefja nánari útfærslu hennar.

Í umhverfisráðuneytinu hefur undanfarið verið farið ítarlega yfir samninginn til þess að skoða hvaða ákvæði kalla á sérstakar aðgerðir af hálfu stjórnvalda og til að leggja grunn að vinnslu framkvæmdaáætlunar fyrir samninginn þar sem sett verða markmið og gerðar tillögur um framkvæmd samningsins. Jafnframt því þarf að setja upp 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 samningsins.

Áætlunin þarf að byggja á vitneskju um stöðu líffræðilegrar fjölbreytni og þau ferli og ákvarðanir um aðgerðir sem kunna að hafa áhrif á líffræðilega fjölbreytni hér á landi. Augljóst er að næstu árin verður að leggja aukna áherslu á öflun upplýsinga og gagna um ástand náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni, ógnir sem að henni steðja, verndun hennar og nýtingu þar sem núverandi vitneskja er ekki fullnægjandi.

Við samningu frumvarpa til laga undanfarin misseri hefur ráðuneytið tekið mið af ákvæðum samningsins um líffræðilega fjölbreytni og unnið markvisst að því að styrkja grundvöll fyrir framkvæmd samningsins hér á landi og má þar m.a. nefna ný náttúruverndarlög sem tóku gildi 1. júlí sl. en þar er að finna ákvæði um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera, sbr. 41. gr. laganna, sem miðar að því að vernda líffræðilega fjölbreytni gegn óæskilegum áhrifum af framandi tegundum plantna og dýra í samræmi við h-lið 8. gr. samningsins. Einnig má nefna frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum sem er til umfjöllunar á Alþingi. Á næstunni verður sett 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. náttúruverndarlaganna. Þá má nefna 37. gr. laganna sem fjallar um landslagsgerðir, svo sem tjarnir, stöðuvötn, mýrar, flóa sjávarfitjar og leirur, sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögnum og eru 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 hefur einnig verið gerð á friðlýsingarákvæðum náttúruverndarlaganna í þeim tilgangi að styrkja verndun og friðun lífvera, búsvæða og vistkerfa í 50. gr. laganna. Auk þess er mikilvægt að nefna ákvæði 65. gr. um gerð náttúruverndaráætlunar sem lögð skal fyrir Alþingi á fimm ára fresti og fyrst árið 2002, en slík áætlun er í fullu samræmi við b-lið 6. gr. samningsins þar sem kveðið er á um áætlanir og stefnumál hinna ýmsu geira þjóðfélagsins og samlögum þeirra að vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga áform um samræmingu slíkra áætlana í tengslum við vinnu að rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma sem hófst á síðasta ári á vegum iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Auk framantalinna atriða í náttúruverndarlögnum 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.

Jafnframt hafa verið sett ákvæði í 34. gr. laga um nýtingu auðlinda í jörðu, nr. 57/1998, sem heyra undir iðnaðarráðuneytið, til þess að fullnægja til bráðabirgða ákvæðum samningsins, sbr. 15.–19. gr. hans, sem fjalla um aðgang að erfðaauðlindum, aðgang að og miðlun tækni, upplýsingaskipti og meðferð líftækni og dreifingu hagnaðar af henni. Á vegum umhverfisráðuneytis og iðnaðarráðuneytis er hafin vinna við endurskoðun þessa bráðabirgða-ákvæðis, væntanlega með sjálfstæðri löggjöf um erfðaauðlindir, aðgang að þeim og skiptingu hagnaðar af nýtingu þeirra. Þar að auki taka lögum um erfðabreyttar lífverur og reglugerð um sama efni á ákveðnum þáttum samnings strax og að hluta til þeim atriðum sem nýsamþykkt bókun við samninginn um lífvernd (Protocol on Biosafety) fjallar um. Bókunin var samþykkt

á fundi samningsaðila í janúar sl. og verður lögð fram til undirritunar fyrir aðildarríki á fimmta aðildarríkjaþingi samningsins sem haldið er 15.–26. maí.

Fyrir utan nauðsynlega lagasetningu til þess að styrkja ákvæði samningsins í íslenskri lög-
gjöf og framkvæmd hans hér á landi hafa stofnanir ráðuneytisins, sérstaklega Náttúrufræði-
stofnun Íslands, haft ákvæði samningsins að leiðarljósi við mótun stefnu og gerð starfsáætl-
ana á undanförunum árum. Skuldbindingar sem í samningnum felast koma að mörgu leyti
fram í verkefnavali stofnunarinnar og mótun verkefna. Sum þessara verkefna eru fjölþjóðleg
og svæðisbundin en önnur eru lögboðin og reglubundin verkefni stofnana sem aðlöguð hafa
verið breyttum áherslum og ákvæðum samningsins. Hér má nefna verkefni eins og CPAN-
verkefnið sem er eitt af verkefnum innan CAFF Norðurskautssamstarfsins og miðar að því
að meta kerfisbundið fyrirliggjandi upplýsingar um lífríki friðaðra svæða og meta þörf á
friðun nýrra svæða til þess að tryggja næga vernd allra þátta flóru og fánu viðkomandi landa.

Áætlun um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og fjölbreytni landslags í Evrópu, Pan European Biological and Landscape Diversity Strategy.

Að síðustu þykir rétt að gera nokkra grein fyrir stöðu 20 ára framkvæmdaáætlunar um
verndun líffræðilegrar fjölbreytni og fjölbreytni landslags í Evrópu sem farið er fram á í
beiðni um þessa skýrslu. Fulltrúi frá íslenskum stjórnvöldum sat fund umhverfisráðherra Evr-
ópu í Soffíu þegar áætlunin var samþykkt árið 1995. Áætlunin er ekki bindandi og hefur ekki
komið til framkvæmda hér á landi nema þættir hennar sem falla undir stjórnarnefnd Bernar-
samningsins og taka til tegunda plantna og dýra sem taldar eru í hættu. Þar sem takmörkuðu
fé er varið til málaflokksins hafa önnur verkefni á sviði náttúruverndar, sérstaklega lög-
bundin verkefni, haft forgang og því ekki orðið úr þátttöku í þessu verkefni.