

Skýrsla

umhverfisráðherra um niðurstöðu leiðtogafundar Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun í Jóhannesborg.

(Lögð fyrir Alþingi á 128. löggjafarþingi 2002–2003.)

Leiðtogafundur Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun (World Summit on Sustainable Development) var haldinn í Jóhannesborg í Suður-Afríku dagana 26. ágúst til 4. september 2002. Leiðtogafundurinn var haldinn af því tilefni að tíu ár eru liðin frá heimsráðstefnunni um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro í Brasilíu. Megintilgangur fundarins var að marka áherslur í umhverfis- og þróunarmálum á komandi áratug. Fundurinn var hinn fjölmennasti af slíkum samkomum sem haldnar hafa verið á vegum Sameinuðu þjóðanna, en hann sóttu yfir 21.000 skráðir fulltrúar, auk þúsunda annarra gesta sem lögðu leið sína til Jóhannesborgar í tengslum við fundinn og aðrar ráðstefnur sem haldnar voru á sama tíma.

Þjóðarleiðtogar ávörpuðu fundinn í lok hans, dagana 2.–4. september. Dagana 24.–25. september voru haldnir undirbúningsfundir. Fundurinn var formlega settur 26. september, en þá tóku við samningafundir um framkvæmdarskjal, sem var meginniðurstaða ráðstefnunnar ásamt pólitískri yfirlýsingu (Jóhannesborgar-yfirlýsingunni) og skrá yfir um 230 samstarfsverkefni sem voru tilkynnt á fundinum. Hundruð kynninga og viðburða af ýmsu tagi fóru fram í Sandton-ráðstefnuhöllinni og öðrum stöðum í tengslum við leiðtogafundinn. Meðal meginviðburða má nefna hringborðsumræður leiðtoga og ráðherra, umræðufundi hagsmunaaðila og umræður í aðalþingsal um fimm viðfangsefni þar sem framkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna taldi að fundurinn gæti náð mestum árangri: heilbrigðismál, vatn, orku, landbúnað og líffræðilegan fjölbreytileika.

Það var samdóma álit flestra að allt skipulag og framkvæmd leiðtogafundarins hefði verið til mikillar fyrirmyndar og gestgjöfunum til sóma. Hvað innihaldið varðar má einnig segja að hann hafi um flest heppnast eins vel og á varð kosið, þótt deilt sé um hversu gagnlegar og framsæknar lokaniðurstöður hans eru. Í þessari skýrslu eru meginniðurstöður fundarins raktar og sagt frá þátttöku Íslands í honum, undir eftirfarandi kaflaheitum:

1. Forsaga og undirbúningur.
2. Sendinefnd Íslands.
3. Leiðtogafundurinn – ræða forsætisráðherra.
4. Helstu niðurstöður:
 - a. Jóhannesborgar-yfirlýsingin.
 - b. Framkvæmdaráætlun (Jóhannesborgar-áætlunin).
 - c. Samvinnuverkefni.
5. Gangur fundarins – helstu áherslur og ágreiningsmál.
6. Áherslur Íslands.

7. Framkvæmd og eftirfylgni samþykktu leiðtogafundarins.
8. Lokaorð – mat á árangri.

1. Forsaga og undirbúningur.

Á Ríó-ráðstefnunni um umhverfi og þróun árið 1992 var sett á fót nefnd Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun (CSD), sem fékk það verkefni að fylgja eftir samþykktum ráðstefnunnar, sérstaklega framkvæmdaráætlun ráðstefnunnar, Dagskrá 21. Nefndin hefur hist á hverju ári síðan og tekið fyrir nokkra einstaka kafla Dagskrár 21 í hvert sinn. Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna ákvað árið 2000, í ályktun 55/199, að efna til leiðtogafundar árið 2002 til að meta árangur varðandi framkvæmd samþykktu Ríó-ráðstefnunnar. Ákveðið var að 10. fundur CSD yrði undirbúningsferli fyrir fundinn. Verkefni leiðtogafundarins var að meta árangur frá Ríó og að fjalla um ný tækifæri og vandamál við að hrinda sjálfbærri þróun í framkvæmd.

Fjórir undirbúningsfundir fóru fram fyrir leiðtogafundinn, auk svæðisbundinna ráðherra-funda. Fyrsti fundurinn var haldinn í apríl–maí 2001, annar fundurinn í janúar–febrúar 2002 og sá þriðji í mars–apríl 2002. Allir þessir fundir voru haldnir í New York. Á þeim voru teknar ákvarðanir um dagskrá og efni leiðtogafundarins og sett upp drög að framkvæmdaráætlun, sem byggð voru á skýrslu framkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna um árangur á sviði sjálfbærrar þróunar undanfarinn áratug og á áherslum ríkja í umræðum á undirbúningsfundunum. Svæðisbundinn ráðherra-fundur fyrir Evrópuríki og Norður-Ameríku var haldinn í Genf í september 2001 og var þar samþykkt ráðherra-yfirlýsing um helstu áherslur ríkja svæðisins varðandi sjálfbæra þróun. Fjórdi og síðasti undirbúningsfundurinn var haldinn á Balí í Indónesíu 25. mars–5. apríl 2002 og átti þar að ná samkomulagi um framkvæmdaráætlunina og leggja fyrstu drög að pólitískri yfirlýsingu. Þetta markmið náðist ekki, en þó náðist að stórum hluta að ljúka við texta varðandi hafið, þar á meðal um sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda hafsins, sem hart var tekist á um. Það var því töluvert verk óunnið í upphafi Jóhannesarborgar-fundarins, þrátt fyrir að reynt hefði verið að brúa bilið í helstu deilumálum á óformlegum fundum lykilaðila á milli fundanna á Balí og í Jóhannesarborg.

Auk þessara formlegu funda voru fjölmargir viðburðir haldnir í undirbúningi leiðtogafundarins. Íslensk stjórnvöld gengust ásamt Norðmönnum og Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) fyrir fundi um skynsamlega nýtingu auðlinda sjávar, sem lið í undirbúningsferli Jóhannesarborgar-fundarins í september 2001. Þeim fundi lauk með samþykkt svokallaðrar Reykjavíkur-yfirlýsingar um ábyrga nýtingu lifandi auðlinda hafsins. Reykjavíkur-yfirlýsingin var sérstaklega kynnt á öðrum undirbúningsfundi leiðtogafundarins í New York og er vísað til hennar í Jóhannesarborgar-áætlunni.

Ísland skilaði skýrslu um framkvæmd Dagskrár 21 til skrifstofu nefndar Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, en sú skýrsla var í formi svara við spurningum skrifstofunnar og uppfærslu á eldri upplýsingum sem sendar höfðu verið. Skýrslan er aðgengileg á vef nefndarinnar á: <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/wssd/iceland.pdf>.

2. Sendinefnd Íslands.

Davíð Oddsson forsætisráðherra fór fyrir sendinefnd Íslands á leiðtogafundinum. Siv Friðleifsdóttir umhverfisráðherra var varaformaður sendinefndarinnar og leiddi samninga-viðræður ráðherra fyrir Íslands hönd. Aðrir í sendinefnd Íslands á fundinum voru Magnús Jóhannesson ráðuneytisstjóri, umhverfisráðuneytinu, Björn Dagbjartsson, sendiherra Íslands í sunnanverðri Afríku, Guðmundur Árnason skrifstofustjóri, forsætisráðuneytinu, Þórir Ibsen

sendifulltrúi, utanríkisráðuneytinu, Halldór Þorgeirsson skrifstofustjóri, umhverfisráðuneytinu, Helgi Bjarnason skrifstofustjóri, iðnaðarráðuneytinu, Hugi Ólafsson deildarstjóri, umhverfisráðuneytinu, Illugi Gunnarsson, aðstoðarmaður forsætisráðherra, Sighvatur Björgvinsson, framkvæmdastjóri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, Katrín Fjeldsted alþingismaður, Kolbrún Halldórsdóttir alþingismaður, Kristján Pálsson alþingismaður, Þórunn Sveinbjarnardóttir alþingismaður, Ellý K. J. Guðmundsdóttir, forstöðumaður umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkurborgar, Kolbeinn Óttarsson Proppé, formaður umhverfis- og heilbrigðisnefndar Reykjavíkurborgar, Hjörleifur Guttormsson, fulltrúi Náttúruverndarsamtaka Austurlands, og Ólöf Guðný Valdimarsdóttir, formaður Landverndar.

3. Leiðtogafundurinn – ræða forsætisráðherra.

Þjóðarleiðtogar og leiðtogar ríkisstjórna ávörpuðu fundinn dagana 2.–4. september. Alls fluttu ávörp 82 leiðtogar ríkja eða ríkisstjórna, auk 30 varaforseta og varaforsætisráðherra og 74 ráðherra og annarra fulltrúa ríkja. Aðeins þrjú aðildarríki Sameinuðu þjóðanna sendu engan fulltrúa á fundinn.

Davíð Oddsson forsætisráðherra flutti ávarp fyrir Íslands hönd 2. september (sjá fylgiskjal). Í ræðu sinni lýsti forsætisráðherra yfir því, að margt hefði breyst á þeim áratug sem liðinn er frá ráðstefnunni í Ríó og að mörgu hefði verið áorkað á þeim tíma. Mestu skipti að umhverfisvernd og nýting náttúruauðlinda skipi nú sinn sess á dagskrá stjórnmalanna og að umhverfissjónarmið séu orðin viðurkenndur og veigamikill þáttur í allri stefnumótun og ákvarðanatöku um félagsleg og efnahagsleg málefni. Sú framþróun sem orðið hefði gæfi fyrirheit um að enn ríkara tillit yrði tekið til umhverfissjónarmiða í framtíðinni. Forsætisráðherra vék að ýmsum málum sem Ísland hefur látið til sín taka og lýsti afstöðu ríkisstjórnar Íslands til umræðu um ábyrgar fiskveiðar og sjávarútveg, nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa, málefna hafsins o.fl. Einnig lýsti hann yfir því að Íslendingar hygðust standa við fyrirheit um aukningu á tvíhliða þróunaraðstoð og mundu áfram styðja, bæði pólitískt og með virkri þátttöku, við alþjóðlegt samstarf sem miðar að því að bæta hag og stöðu þróunarríkja. Loks vék forsætisráðherra að alþjóðavæðingunni, sagði að hana bæri að líta á sem tækifæri en ekki ógn, enda væri viðskiptafrelsi og afnám hindrana á vegi viðskipta raunhæfasta leiðin til að fátækar þjóðir gætu brotist til bjargálna. Fátækari þjóðir yrðu að geta fært sér í nyt þá samkeppnisþætti þar sem þær stæðu vel að vígi.

Varðandi síðasttalda atriðið má nefna, að fram kom í ræðum fjölmargra þjóðarleiðtoga og ríkisstjórnaroddvita, þar á meðal aðildarríkja Evrópusambandsins, að ekki yrði lengur umflúið að auka verulega frjálsræði í alþjóðlegri verslun með landbúnaðarafurðir. Er það skoðun margra að þetta atriði – og það hversu stuðningur við aukið frelsi í þessu tilliti var almennur og mikill – hafi haft meiri pólitíska þýðingu en flest annað sem gerðist á fundinum. Á móti er bent á að orð séu eitt og athafnir annað.

4. Helstu niðurstöður.

Fyrir leiðtogafundinum lá að samþykkja tvö skjöl: annars vegar pólitíska yfirlýsingu, sem var samin af gestgjöfunum, Suður-Afríku, í samráði við önnur ríki, hins vegar framkvæmdaráætlun, sem samið var um á þremur undirbúningsfundum og í Jóhannesarborg. Að auki var skrá yfir um 230 ný samstarfsverkefni ríkja, alþjóðastofnana, fyrirtækja og félagasamtaka lögð fram sem þriðja niðurstaða leiðtogafundarins. Meðfylgjandi er stutt yfirlit yfir þessar niðurstöður og innihald þeirra.

a. Jóhannesarborgar-yfirlýsingin.

Yfirlýsingin er stutt pólitísk yfirlýsing, þar sem ríki heims ítreka skuldbindingu sína til að hrinda sjálfbærri þróun í framkvæmd og byggja upp heimssamfélag sem einkennist af mannúð, jöfnuði, umhyggju og virðingu fyrir mannlegri reisu. Yfirskriftir yfirlýsingarinnar eru: Frá uppruna okkar til framtíðarinnar; Frá Stokkhólmi til Ríó til Jóhannesarborgar; Viðfangsefnið sem við stöndum frammi fyrir; Skuldbinding okkar til sjálfbærrar þróunar; Alþjóðasamvinna er framtíðin; Frá orðum til framkvæmdar! Í síðasta undirkaflanum er að finna skuldbindingu um að hrinda Jóhannesarborgar-áætluninni í framkvæmd og að ná tíma-settum markmiðum á sviði félags-, efnahags- og umhverfismála sem fyrst.

b. Framkvæmdaráætlun (Jóhannesarborgar-áætlunin).

Framkvæmdaráætlunin er rúmlega 50 bls. skjal í rúmlega 150 tölusettum málsgreinum. Áætlunin skiptist í ellefu kafla: I. Inngangur, II. Útrýming fátæktar, III. Breyting á ósjálfbærum mynstrum framleiðslu og neyslu, IV. Verndun og nýting náttúruauðlinda sem leggja grunn að efnahagslegri og félagslegri þróun, V. Sjálfbær þróun og hnattvæðing, VI. Heilbrigðismál og sjálfbær þróun, VII. Sjálfbær þróun smáeyjaríkja, VIII. Sjálfbær þróun fyrir Afríku, IX. Aðrar svæðisbundnar áætlanir (Rómanska Ameríka og Karíbahafssvæðið; Asía og Kyrrahafssvæðið; Vestur-Asía; Evrópa og N-Ameríka), X. Tæki til að ná markmiðum sjálfbærrar þróunar, og XI. Stofnanauppbygging varðandi sjálfbæra þróun.

Í fyrstu tveimur málsgreinunum er fjallað um forsendur og markmið framkvæmdaráætlunarinnar. Þar segir að heimsráðstefnan í Ríó árið 1992 hafi lagt grunninn að sjálfbærri þróun á heimsvísu með því að setja grunnreglur og áætlun til að hrinda sjálfbærri þróun í framkvæmd. Stuðningur við þessar samþykktir er áréttaður, svo og við markmið árpúsundayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 2000 og niðurstöður helstu alþjóðaráráðstefna og -samþykktar frá 1992. Þá segir: „Þessi framkvæmdaráætlun byggir á þeim árangri sem náðst hefur frá Ríó-ráðstefnunni og miðar að því að hraða því að hrinda markmiðum hennar í framkvæmd. Til að ná því takmarki, skuldbindum við okkur til þess að grípa til aðgerða á öllum stigum og til að efla alþjóðlega samvinnu...“

Ef litið er á nokkrar helstu skuldbindingar sem felast í framkvæmdaráætluninni, einkum þær sem tengjast þeim fimm höfuðáherslum sem framkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna nefndi til sögunnar, má telja þær helstu vera eftirfarandi:

- Varðandi heilbrigðismál var samþykkt að fyrir árið 2020 skuli nást það markmið að framleiðsla og notkun efna skuli ekki skaða heilsu manna eða umhverfisins. Samvinna til að draga úr heilsuspillandi loftmengun verði efl.
- Sett er markmið um að fækka þeim sem búa við ófullnægjandi hreinlætis- og fráveituaðstöðu um helming frá því sem var 1990 til 2015. Þetta er samsvarandi markmið við það að fækka þeim sem búa við óhreint neysluvatn um helming til 2015 (sem er að finna í árpúsundayfirlýsingunni), röksemdin er sú að það sé nauðsynlegt að huga að fráveitum samhliða vatnsveitum.
- Ríki heims skuldbinda sig til þess að auka aðgengi að nútímaorkuveitu (rafmagni), að auka orkunýtni, að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskapnum og að draga úr neikvæðum niðurgreiðslum á orku.
- Varðandi landbúnað var samþykkt að skoða fjármögnun Alþjóðaumhverfissjóðsins á eyðimerkursamningi Sameinuðu þjóðanna og að setja upp áætlanir um fæðuöryggi fyrir Afríku fyrir 2005.

- Stefnt er að því að stöðva skaða á líffræðilegri fjölbreytni fyrir 2010 og að snúa við þróuninni varðandi eyðingu (endurnýjanlegra) náttúruauðlinda. Byggja á upp fiskistofna, þannig að þeir skili hámarksafrakstri árið 2015. Grípa á til aðgerða gegn mengun hafs frá landi í samræmi við Washington-áætlunina fyrir 2004. Það ár á einnig að hefjast regluleg úttekt á vegum Sameinuðu þjóðanna á ástandi heimshafanna.

c. Samvinnuverkefni.

Þriðja meginniðurstaða Jóhannesarborgar-fundarins var listi yfir samstarfsverkefni ríkja, alþjóðastofnana, fyrirtækja og félagasamtaka. Þessi verkefni þurftu ekki á samþykki ríkja að halda og voru engir fundir haldnir um hvaða verkefni ættu að vera á listanum. Hugmyndin að baki því að telja þessi verkefni fram sem hluta af niðurstöðum fundarins er m.a. sú að sýna fram á með áþreifanlegum hætti að sjálfbær þróun er ekki einungis mál ríkisstjórna, heldur geti fyrirtæki, félagasamtök o.fl. tekið virkan þátt í þeim. Önnur ástæða er sú að gefa bæði einstökum ríkjum og öðrum tækifæri á að sýna vilja sinn til að hrinda góðum málum í framkvæmd í verki, þar sem áhersla Jóhannesarborgar-fundarins var fremur á framkvæmd sjálfbærrar þróunar en gerð nýrra alþjóðasamþykta.

Alls voru um 230 verkefni skráð á listann og voru þau eins ólík og þau voru mörg, hvað varðar viðfangsefni, umfang, stærð og þátttöku. Gagnrýnisraddir kölluðu kynningu á verkefnum „fegurðarsamkeppni“ eða „þróunarhjálparsirkus“ og töldu litlar nýjar skuldbindingar um aukið fjármagn eða áherslubreytingar felast í verkefnum. Þetta getur þó ekki með öllu talist réttmæt gagnrýni. Sameinuðu þjóðirnar lögðu sérstaka áherslu á að fá inn framsækin verkefni varðandi þau fimm svið sem framkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna lagði áherslu á og tókst það að verulegu leyti. Þessum verkefnum verður fylgt eftir á sviði nefndar Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, sem hefur verið að missa vægi og hlutverk á síðastliðnum árum, m.a. vegna áherslu á að ná samkomulagi um árlegar ályktanir í stað þess að fylgjast með og stuðla að framkvæmd Dagskrár 21 og sjálfbærrar þróunar.

Ísland tekur þátt í einu samstarfsverkefnanna, varðandi aukinn framgang endurnýjanlegra orkugjafa, sem er undir forustu Breta, en meðal annarra samstarfsaðila má nefna Brasilíu, Ítalíu, Shell og alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin WWF. Sív Friðleifsdóttir umhverfisráðherra tók þátt í kynningu á verkefninu á sérstökum fundi, þar sem m.a. kom fram að Ísland hygðist leggja fram þekkingu sína á nýtingu endurnýjanlegra orkulinda, svo sem jarðvarma og vatnsorku.

5. Gangur fundarins – helstu áherslur og ágreiningsmál.

Samningaviðræður um framkvæmdarskjalið voru sá þáttur leiðtogafundarins sem mestu skipti, enda ljóst að án samkomulags um það yrði niðurstaða fundarins snautleg. Þar beið erfitt úrlausnarefni frá síðasta undirbúningsfundinum, sem haldinn var á Balí, en honum lauk án samkomulags um flest þau atriði sem mestu máli skiptu. Í ljósi þessa má segja að samningaviðræður í Jóhannesarborg hafi gengið vel og hafi einkennst af samningsvilja. Viðræðurnar voru þó flóknar og tafsamar á köflum, enda líklega ekki fjallað um eins margbrotin og umfangsmikil viðfangsefni í nokkru öðru alþjóðlegu samningaferli. Ekki náðist samkomulag um umdeildustu málin fyrr en alveg undir lok leiðtogafundarins.

Umdeildustu og erfiðustu málin í samningaviðræðunum voru einkum þessi: tímasett markmið varðandi fráveitur og hreinlætismál; tímasett markmið varðandi aukið hlutfall endurnýjanlegrar orku og niðurgreiðslur á orku; tilbúin efni og heilbrigðismál; nýting náttúruauðlinda; ógnir við líffræðilega fjölbreytni; tímamörk fyrir uppbyggingu fiskistofna;

orðalag og samhengi varðandi a) regluna um ábyrgðarskiptingu ríkja og b) varúðarnálgunina; stjórnarhættir; alþjóðaviðskipti, fjármál og hnattvæðing; Kýótó-bókunin; og heilbrigðismál og mannréttindi.

6. Áherslur Íslands.

Ísland lagði frá upphafi einkum áherslu á tvö atriði í samningaviðræðum: málefni hafsins og orkumál. Flest ágreiningsefni varðandi málefni hafsins voru leyst á síðasta undirbúningsfundinum á Balí. Þar náðist m.a. samkomulag um orðalag varðandi nýtingu lifandi auðlinda hafsins, sem var líklega erfiðasta ágreiningsefni í haf-kaflanum. Á Balí tókst einnig að koma að áherslupunktum Íslands um viðurkenningu á vistkerfisnálguninni og tilvitnun í Reykjavíkuryfirlýsinguna, en þar segir að hafið sé ekki aðeins mikilvægt fyrir vistkerfið, heldur líka fyrir velferð og hagsæld margra ríkja. Þá var á Balí samþykkt tillaga Íslands um að ráðast í gerð alþjóðlegrar úttekta á ástandi heimshafanna árið 2004. Tilgangur hennar er m.a. sá að meta efnahagsleg og samfélagsleg áhrif sjávarmengunar ef ekkert er að gert og um leið að varpa skýrara ljósi á áhrif mengunar hafsins á líf jarðarbúa en gert hefur verið fram til þessa. Einnig var samþykkt á Balí, m.a. fyrir tilstilli Íslands, orðalag um afnám ríkisstyrkja í sjávarútvegi, sem er mun sterkara en niðurstaðan á fundi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar í Doha árið 2001 og tilmæli um að alþjóðlegar fjármálastofnanir á sviði þróunaraðstoðar komi meira að aðstoð við uppbyggingu sjálfbærs sjávarútvegs í þróunarlöndunum. Í Jóhannesarborg var samþykkt að stefna skyldi að því að byggja upp fiskistofna, þannig að nytjastofnar næðu hámarksafrakstri ekki seinna en 2015.

Orkumálin voru eitt erfiðasta deilumálið í Jóhannesarborg og hið síðasta sem samkomulag strandaði á (fyrir utan orðalag um heilbrigðismál og mannréttindi, sem niðurstaða náðist um á lokafundinum). Þar var einkum deilt um hvort setja ætti töluleg markmið varðandi aukið hlutfall endurnýjanlegrar orku. Í upphafi samningalotunnar samræmdu ríki sem höfðu talað fyrir auknu vægi endurnýjanlegrar orku afstöðu sína og lögðu fram tillögu um að auka hlutfall endurnýjanlegrar orku í heiminum í 15% árið 2010 og að þróuð ríki ykju þetta hlutfall um tvö prósentustig á sama tíma. Í þessum hópi voru Ísland, Noregur, Nýja-Sjáland, Sviss og ríki Evrópusambandsins. Einnig fékkst stuðningur við tillöguna hjá ríkjum Austur-Evrópu, smáeyjaríkjum og Brasilíu. Algjör andstaða var við þessa tillögu frá Bandaríkjunum, Ástralíu, Kanada, Japan og talsmönnum þróunarríkjana. Í lokin náðist fram sátt um að falla frá kröfum um tímasett markmið, en í staðinn var lögð meiri áhersla í textanum á mikilvægi þess að auka vægi endurnýjanlegrar orku. Þar segir m.a.: „aðkallandi er að auka verulega hlutfall endurnýjanlegra orkulinda á heimsvísu og viðurkenna gildi markmiða einstakra ríkja.“ Á lokafundi ráðstefnunnar lýsti Evrópusambandið því yfir fyrir hönd ofangreinds samstarfshóps sem Ísland stóð að, að þessi ríki muni setja sér markmið um aukna hlutdeild endurnýjanlegrar orku. Annað deilumál í orkukaflanum snerist um tillögu Ný-Sjálandinga um að draga úr niðurgreiðslum á orku, sem hafa neikvæð áhrif. Samkomulag náðist að lokum um að hvetja til þessa, en án nokkurra tímasetninga og með ýmsum fyrirvörum.

Samninganefndin tók þátt í samningaviðræðum um varúðarnálgunina, sem voru umfangsmiklar og tímafrekar. Þar var tekið undir það sjónarmið að mikilvægt væri að beita varúðarnálgun þegar fjallað væri um hugsanleg áhrif tilbúinna efna á heilsu manna (en nálgunin eins og hún var skilgreind í Ríó nær aðeins til skaða á umhverfi). Sendinefndin fylgdi hins vegar ekki Noregi, Sviss og Evrópusambandinu að málum þegar þau kröfðust þess að varúðarnálgun skyldi beita í öllum ákvörðunum óháð viðfangsefni. Þar koma margar aðrar af grundvallarreglum Ríó-yfirlýsingarinnar ekki síður til álita en varúðarnálgunin.

7. Framkvæmd og eftirfylgni samþykkt leiðtogafundarins.

Framkvæmdarskjalíð sem samþykkt var á leiðtogafundinum verður ásamt Dagskrá 21 grundvöllur að starfi nefndar Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun í framtíðinni. Í því eru itrekaðar ýmsar skuldbindingar ríkja á sviði umhverfis- og þróunarmála, auk þess sem nokkrar nýjar skuldbindingar er að finna í textanum. Í mörgum tilvikum mun framkvæmd þessara skuldbindinga einkum fara í gegnum alþjóðlegar stofnanir og samninga, en einstök ríki þurfa einnig að hafa þau til hliðsjónar í mörkun stefnu innan lands, þróunaraðstoð og alþjóðasamvinnu á sviði sjálfbærrar þróunar.

Ísland hefur reglulega svarað spurningum nefndarinnar um sjálfbæra þróun um framkvæmd Dagskrár 21 og mun halda áfram skýrslugerð um framkvæmd sína á samþykktunum í Ríó og Jóhannesarborg á þeim vettvangi. Mikill hluti af þeim samþykktum sem felast í Jóhannesarborgar-áætluninni er nú þegar í skýrum farvegi á Íslandi, í nýlegri stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun, í norrænni áætlun um sjálfbæra þróun og í ýmsum alþjóðasamningum og annarri alþjóðasamvinnu á sviði umhverfismála, viðskipta o.fl. Þó er ástæða til að skoða sérstaklega nokkur ákvæði í framkvæmdaráætluninni með tilliti til framkvæmdar og stefnumörkunar Íslands á næstunni. Samráðsnefnd ráðuneyta um sjálfbæra þróun verður kynnt það mál, en hún bar ábyrgð á gerð stefnumörkunar Íslands um sjálfbæra þróun, Velferð til framtíðar, og er samráðsvettvangur innan Stjórnarráðsins varðandi fjölþjóðlega samvinnu á sviði sjálfbærrar þróunar.

Íslensk stjórnvöld hafa þegar hafið eftirfylgni á einu ákvæði í framkvæmdaráætluninni, sem kveður á um að setja á fót reglulegt mat á ástandi hafsins á vegum Sameinuðu þjóðanna, sem hefjast á árið 2004. Ísland lagði þessa tillögu upphaflega fram og náði að vinna henni samþykki. Ísland hefur lagt fram tillögu fyrir allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna um að boða fund lykilstofnana sem vinna að málefnum hafsins á næsta ári til þess að undirbúa fyrstu úttektina af þessu tagi. Tilgangur þessa stofnfundar er fyrst og fremst að ákveða vinnuferli úttektanna og stofnanafyrirkomulag vinnunnar.

8. Samantekt og mat á árangri.

Mat manna á árangri leiðtogafundarins skiptist nokkuð í tvö horn, ef litið er á opinber ummæli í fjölmiðlum. Flestir leiðtogar og talsmenn ríkja bentu á að samkomulag hefði náðst og í því væru ýmis framfaraspor, svo sem á sviði fráveitu- og hreinlætismála, endurnýjanlegrar orku o.s.frv. Flestir fulltrúar félagasamtaka sem voru á fundinum töldu samkomulagið hins vegar heldur rýrt og fátt handfast í formi áþreifanlegra og tímasettra markmiða og loforða um aukin fjárframlög til umhverfis- og þróunarmála. Varðandi hið síðastnefnda er rétt að hafa í huga að ráðstefna um fjármögnun þróunar var haldin í Monterrey í Mexíkó í mars sl. og ekki vilji til þess að ganga lengra en þar var gert.

Við mat á árangri fundarins þarf að gæta þess að hann byggist á vinnu síðastliðins áratugar, þar sem mjög mikið hefur áunnist hvað varðar nýja samninga, markmiðssetningar og verkefni á sviði umhverfismála, þróunarmála og alþjóðaviðskipta. Viðfangsefni fundarins eru flest í skýrum farvegi á alþjóðavettvangi, svo sem loftslagsmálin (Kýótó-bókunin), alþjóðaviðskipti (Alþjóðaviðskiptastofnunin) og fjármögnun þróunar (samþykkt Monterrey-fundarins 2002) og umhverfisverkefna (endurfjármögnun Alþjóðumhverfissjóðsins). Það var því óraunhæft að ætla að Jóhannesarborgar-fundurinn tæki einhver stór ný skref í þessum málum, til þess skorti hann umboð. Það er líka almennt viðurkennt að ekki sé skortur á nýjum samningum eða tækjum til þess að takast á við flest viðfangsefni í umhverfismálum

og skyldum sviðum, miklu fremur skorti fé og stundum nauðsynlegar forsendur í alþjóðasamfélaginu eða í einstökum ríkjum til þess að nýta þessi tæki á árangursríkan hátt.

Mat á árangri fundarins ætti því e.t.v. að taka mið af tveimur forsendum: 1) Hvort hann hafi sýnt fram á vilja til að standa vörð um og efla Ríó-ferlið og sjálfbæra þróun og 2) hvort árangur hafi orðið á þeim sviðum þar sem helst var talið að hann gæti náðst (t.d. miðað við fimm áherslusvið framkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna). Varðandi fyrri forsenduna er ljóst að sjálfbær þróun er nálgun sem er nú almennt viðurkennd sem leiðarljós í umhverfis- og þróunarmálum. Umræðurnar um framkvæmdarskjalið sýna vilja ríkja heims til að ræða þessi mál í samhengi, en slíta þau ekki í sundur. Hvað síðari forsenduna varðar, þá er ljóst að nokkur árangur náðist, m.a. varðandi alþjóðlega samþykkt töluleg markmið á nokkrum sviðum þar sem þau var ekki að finna fyrir, svo sem varðandi heilbrigðis- og fráveitumál.

Árangur funda sem þessara verður auðvitað ekki metinn eingöngu út frá þeim samþykktum sem gerðar eru, heldur miklu fremur af framkvæmd þeirra á komandi árum og af þeirri þróun sem af umræðunni sjálfri leiðir. Verði samþykktum Jóhannesborgar-fundarins fylgt fram af fullri alvöru og þunga gæti hann fengið þann dóm að verða mun árangursríkari en margar aðrar alþjóðasamkomur. Í þessu sambandi gæti áhersla fundarins á samvinnuverkefni hugsanlega líka markað nokkur tímamót. Alþjóðleg samningaferli í umhverfismálum og á sviði sjálfbærrar þróunar hafa verið í fararbroddi við að gefa félagasamtökum og talsmönnum ýmissa hópa tækifæri til þess að koma að umræðum og jafnvel samningaviðræðunum sjálfum. Í Jóhannesborg er í fyrsta sinn opnað formlega fyrir virka þátttöku slíkra hópa í framkvæmd samninga og eftirfylgni. Að lokum má benda á að sá mikli fjöldi þjóðarleiðtoga og þátttakenda sem sótti fundinn og viðburði tengda honum sýnir líka þann skriðþunga sem er að baki samstarfi um sjálfbæra þróun í heiminum.

Fylgiskjal.

Ávarp Davíðs Oddssonar forsætisráðherra á leiðtogafundi um sjálfbæra þróun 2. september 2002.

Herra fundarstjóri. Umhverfismál hafa færst inn á þungamiðju pólitískrar umræðu, hvort heldur er á svæða-, landa- eða heimsvísu. Sá gaumur sem umhverfismálum er nú gefinn er jákvæður: vitund um verðleika náttúru og umhverfis eykst; við verðum færari um að skilgreina mismunandi kosti sem við stöndum frammi fyrir, vega ávinning á móti fórn; og hæfari til að taka mið af umhverfismálum í allri stefnumörkun, bæði í félagslegu og efnahagslegu samhengi.

Með grundvallarregluna um sjálfbæra þróun að leiðarljósi hafa margar þjóðir náð markverðum árangri á undanförunum árum. Ný viðfangsefni í umhverfismálum eru orðin að forgangsmálum í opinberri stefnumörkun; nýjar lausnir og aðferðir hafa orðið til, sem gera okkur kleift að ná settum markmiðum og setja okkur ný og æðri markmið. Ríkisstjórn Íslands hefur gert þetta með nýrri langtímaáætlun sem miðar að því að tryggja sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi.

Allt er þetta jákvætt og okkur ber að fagna því sérstaklega að sýnt hefur verið fram á að umhverfisvernd er ekki Þrándur í Götu efnahagslegra framfara – þvert á móti er okkur nú ljóst að umhverfisvernd er forsenda sjálfbærs efnahagsvaxtar til langs tíma.

Herra fundarstjóri. Vaxandi skilningur er á því að vinnsla matvæla úr vistkerfinu krefst mikillar varfærni til að tryggja sé að ekki sé gengið of nærri náttúrulegum auðlindum. Á hinn bóginn er einnig vaxandi skilningur á því að það er skylda okkar að vanrækja ekki að nýta þær auðlindir sem við ráðum yfir, á grundvelli traustra rannsókna og vel grundaðrar vísindalegrar ráðgjafar.

Á síðasta ári var Ísland vettvangur ráðstefnu á vegum FAO undir yfirskriftinni „Ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi hafsins“. Markmiðið með ráðstefnunni var að fara yfir reynsluna af því að beita vistkerfissjónarmiðum í fiskveiðistjórnun. Fyrir hönd ríkisstjórnar Íslands er mér heiður að leggja fram Reykjavíkuryfirlýsinguna um ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi hafsins, sem er sameiginlegt framlag fiskveiðipjóða heims til leiðtogafundarins um sjálfbæra þróun.

Á umhverfisráðstefnunni í Ríó árið 1992 skuldbundu þjóðir heims sig til þess að skjalfesta líffræðilegan fjölbreytileika sinn sem fyrsta skref í átt til sjálfbærrar þróunar og er nú komið að skuldadögum í þeim efnum. Við Íslendingar munum nú efna heit okkar með því að gera aðgengilegan með nýjustu upplýsingatækni þann gríðarlega fjársjóð upplýsinga sem aflað hefur verið um umhverfi sjávar og sjávarauðlindir. Með þessu framtaki vonumst við til þess að auka gegnsæi í nýtingu náttúruauðlinda og gera öllum almenningi kleift að taka þátt, á jafnréttisgrundvelli, í upplýstri umræðu um sameiginlegar auðlindir okkar.

Íslendingar fagna einnig þeim árangri sem náðst hefur á þessum leiðtogafundi í þá átt að koma á kerfi á vegum Sameinuðu þjóðanna til alþjóðlegrar upplýsingamiðlunar um ástand sjávarvistkerfisins. Þetta á að gera fyrir árið 2004. Þetta er mikilvægt skref í baráttunni gegn mengun sjávar um heim allan.

Notkun endurnýjanlegra orkulinda og tækninýjungar veita nú tækifæri sem ekki þekktust áður. Þau verður að nýta. Nú þegar eru yfir sjötíu af hundraði allrar orku sem notuð er á Íslandi framleidd úr endurnýjanlegum orkulindum, þ.e. vatnsorku og jarðhita. Við erum bjartsýn á að með því að nýta þessar orkulindir – og með því meðal annars að vetnisvæða samgöngutæki – verði hægt að fullnægja níutíu til níutíu og fimm af hundraði af orkuþörf okkar úr endurnýjanlegum orkulindum.

Herra fundarstjóri. Þótt við höfum orðið vitni að jákvæðum breytingum á mörgum vígstöðvum, er síður en svo tilefni til þess að slá slöku við. Lífskjör milljóna manna hafa ekkert batnað og milljónir manna búa við örbirgð og eygja litla von um batnandi hag.

Við Íslendingar munum halda áfram að leggja áherslu á aðstoð við aðrar þjóðir með því að veita þjálfun og miðla af þekkingu okkar á sjálfbærri stjórnun lifandi auðlinda hafsins og beislun endurnýjanlegra orkulinda. Ríkisstjórn Íslands hefur lýst yfir vilja sínum til þess að auka þátttöku sína í tvíhliða samstarfi að þessu leyti og mun standa við það.

Á alþjóðavettvangi munu Íslendingar halda áfram að styðja – pólitískt og efnislega – fjölþjóðlegar áætlanir og aðgerðir sem miða að því að efla efnahagslegan framgang, sjálfbæra þróun og uppræta fátækt.

Opinber þróunarástoð ein og sér mun hins vegar ekki duga til þess að ná þeim árangri sem þarf. Gera verður fátækari löndum kleift að njóta góðs af þeim gæðum sem þau búa yfir í samanburði og samkeppni við önnur lönd og virkja mannauð sinn. Hnattvæðingu ætti að skoða sem tækifæri, ekki ógn. Aukið frjálrsræði í viðskiptum og frjálst viðskipti milli landa myndu gera meira en nokkuð annað til þess að efla jafnan og sjálfbæran vöxt, fátækum löndum til hagsbóta.

Við skulum hins vegar ekki gleyma því að fyrsta skrefið í átt til sjálfbærrar þróunar er tiltekt í eigin ranni. Við verðum öll að koma á i löndum okkar því umhverfi sem til þarf, þ.m.t. með góðum stjórnháttum á öllum stjórnstigum á grundvelli lýðræðislegra gilda og réttarríkis.

Herra fundarstjóri. Mér er það mikil ánægja að vera hér í Jóhannesarborg á þessum fyrsta leiðtogafundi um sjálfbæra þróun. Mig langar til þess að votta ríkisstjórn Suður-Afríku og suður-afrísku þjóðinni þakklæti mitt fyrir gestrisni þeirra og frábæran undirbúning þeirra á leiðtogafundi þessum.

Þakka yður fyrir, herra fundarstjóri.