



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Stjórn málafræðideild

MA-ritgerð í alþjóðasamskiptum

Umhverfisvakning:
Tengsl Íslands við Evrópusambandið í
umhverfismálum

Salome Friðgeirsdóttir

Júní 2010

Leiðbeinandi: Eiríkur Bergmann Einarsson

Nemandi: Salome Friðgeirsdóttir

Kennitala: 111280-5339

Útdráttur

Umhverfismál snerta alla og er öruggt að segja að mikilvægt sé fyrir land og þjóð að fylgjast með þeim breytingum sem fram fara á Íslandi með aukinni Evrópusamvinnu.

Í þessari ritgerð voru áhrif aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu á umhverfismál íslenskrar stjórnsýslu og almenning í landinu skoðuð og metin. Fyrst var litið á, hver staða umhverfismála er hér á landi, í augum almennings og stjórnmalaflokka. Þá velti höfundur ritgerðar fyrir sér, annars vegar tengslum Íslands og Evrópu í umhverfismálum og því, hvernig Evrópusambandið hefur þróað þennan málaflokk, með samningum, áætlunum og reglugerðum. Að síðustu, kannaði höfundur, hvaða áhrif full aðild að Evrópusambandinu hefði á Íslensk umhverfismál og hvort Evrópusambandið hafi þvingað umhverfisstefnu sinni upp á Íslendinga með samningum um Evrópska efnahagssvæðið og hvort þannig hafi verið tekin upp umhverfislöggjöf sem hentaði ekki Íslandi. Þessu til stuðnings var mat sérfræðinga borin saman og skoðað til ályktunar.

Niðurstaða höfundar var sú, að Ísland hafi notið góðs af aukinni Evrópusamvinnu, en Evrópusambandið hefur undanfarið lagt mikla áherslu á umhverfismál. Umhverfisvitund hefur einnig aukist í kjölfarið héraendis, með aukinni áherslu stjórnvalda á málaflokkinn og almennri umhverfisvakningu.

Unnið var með fyrirliggjandi gögn og rannsóknir á viðfangsefninu, en einnig voru aðferðir orðræðugreiningar og þar að auki svokölluð blönduð aðferð heimildaritgerðar, til að dýpka skilning á málunum.

Abstract

The environment is an issue that affects everyone. It is safe to say that it is important for Iceland to keep abreast of its environmental affairs given its increasing European cooperation.

This paper examines the effect of Iceland's membership to the European Economic Area (EEA) on environmental issues with regard to public administration and the general population. First, the way in which environmental affairs are perceived by political parties and the population is looked at. Second, the connection between Iceland and Europe in environmental affairs is considered, as well as the way in which the European Union (EU) has developed this area by way of agreements, regulations and policies. Finally, the effect that EU membership would have on environmental affairs in Iceland is addressed along with the question of whether or not the EU, through the EEA, has coerced Iceland's environmental policies towards a legislative framework that may not suit its national interests. In addressing this last question, an evaluation and comparison is made of specialist assessments.

It is concluded that increased European cooperation has been to Iceland's benefit and that the growing emphasis that the EU has placed on environmental issues has influenced Iceland's public administration and population towards greater environmental awareness.

This paper is based on published articles and other research material incorporating methods of discourse analysis and mixed method research.

Formáli

Þessi ritgerð er 30 eininga lokaverkefni í meistaranámi í alþjóðasamskiptum við Háskóla Íslands. Verkið var unnið undir leiðsögn Dr. Eiríks Bergmanns Einarssonar, dósent í stjórn málafræði við Háskólann á Bifröst og forstöðumanns Evrópufræðasetursins á Bifröst. Ég vil þakka honum fyrir leiðsögnina.

Ritgerðin fjallar um umhverfismál í sögu-, félagslegu og stjórn málafræðilegu samhengi á Íslandi. Einnig er fjallað um umhverfisvitund almennings og tengsl landsins við Evrópu. Áhrif umhverfislöggjafa Evrópusambandsins á íslenska stjórnsýslu, verða metin og þar að auki hvort að umhverfismálum Íslands sé vel borgið innan Evrópusambandsins.

Vinnan við ritgerðina hófst í júlí 2009 og lauk í desember sama ár. Höfundur vill þakka sambýlismanni sínum Pétri Sigurbjartssyni fyrir ómælda þolinmæði, stuðning og hvatningu á meðan á skrifunum stóð og móður sinni Rut Garðarsdóttur fyrir ómetanlegan styrk. Síðast en ekki síst vil ég þakka Ragnheiði Erlu Bjarnadóttur fyrir yfirlestur og málfarslegar ábendingar.

Efnisyfirlit

ÚTDRÁTTUR	3
ABSTRACT	4
FORMÁLI	5
INNGANGUR	8
1 HVER ER STAÐA OG STEFNA ÍSLENDINGA Í UMHVERFISMÁLUM?	11
1.1 Umhverfismál á Íslandi	11
1.1.1 Umhverfisstefna íslenskra stjórn málaflokka	15
1.1.2 Umhverfisvitund Íslendinga	20
1.2 Hlutverk Umhverfisstofnunar Íslands	23
1.2.1. Markmið og árangursmat umhverfisstefnu Umhverfisstofnunar Íslands	25
1.3 Styrkur norrænnar umhverfisstefnu	26
1.3.1 Norðurlönd brautryðjendur í umhverfistækni	28
1.4 Þátttaka almennings í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið	29
1.5 Hlutverk fjálsra félagasamtaka í umhverfismálum	32
2 TENGLANET ÍSLANDS OG EVRÓPU Í UMHVERFISMÁLUM	37
2.1 Þáttaskil í allri umhverfismræðu	37
2.2 Árósasamningurinn	38
2.3 Umhverfismál innan Evrópusambandsins	41
2.3.1 Aðgerðaáætlanir	46
2.4 Núverandi umhverfisstefna ESB	51
2.4.1 Er umhverfisstefna Íslands vel borgið innan ESB?	57
2.4.2 Unnið að veigamiklum umhverfismálum innan ESB.....	61
2.4.3 Ísland verði þátttakandi í heildarfyrirkomulagi ESB	63
2.5 Ástand umhverfisins í Evrópu	64
3 UMHVERFISSTEFNA EES-SAMSTARFSINS	68
3.1 Umfang umhverfismála innan EES	68
3.1.1 Markmið EES á sviði umhverfismála.....	69
3.2 Ákvarðanaferli EES-samningsins	70
3.3 Aukið vægi umhverfismála með tilkomu EES	72
3.4 Innleiðingarferli	74

4 ÁHRIF ESB Á UMHVERFISMÁL ÍSLANDS METIN.....	78
4.1 Hvaða áhrif hefði full aðild að ESB á umhverfismál á Íslandi?	78
4.2. Hefur umhverfisstefnu ESB verið þvingað upp á umhverfisstefnu Íslendinga vegna EES-samninganna?	81
NIÐURSTÖÐUR.....	83
HEIMILDASKRÁ	87

INNGANGUR

Óhætt er að segja, að síðasti áratugur nýliðinnar aldar hafi verið tímabil mikillar umhverfissvakningar á Íslandi, eins og annars staðar í heiminum. Ýmsir samverkandi þættir koma þar við sögu. Almenn má segja, að almenningur á Íslandi, rétt eins og víðast í hinum vestræna heimi, hafi vaxandi áhyggjur af ástandi umhverfisins og umgang okkar við auðlindir jarðar. Viðbrögðin við þessari umhverfissvakningu eru margs konar og má sjá þau hér á landi, m.a. í stofnun umhverfisráðuneytisins árið 1990 og Umhverfisstofnun Íslands 2002, en á svipuðum tíma hóf Sorpa starfsemi. Eins má sjá, að með aðildinni að Evrópska efnahagssvæðinu¹, fengu Íslendingar öflug tæki í hendur til að styrkja laga- og regluumhverfið í umhverfismálum og taka á ýmsum málum, þar sem úrbóta var þörf.

Stjórnámálamenn hafa í auknu mæli verið að veita umhverfismálum athygli, en þau skipta máli í stefnumótun ríkisstjórna og stjórnmalaflokka. Athyglisvert er því að líta á umhverfisstefnu íslenskra stjórnmalaflokka, stöðu almennings gagnvart umhverfinu og þau áhrif sem hann getur haft á þennan malaflokk. Einnig er áhugavert að líta á þróun umhverfisstefnu Evrópusambandsins², hvað hafi komið henni af stað og hverjar ástæðurnar séu á baki hennar, hver eru aðaláherslumál og hvernig þau hafi breyst í tímans rás?

Íslendingar tengjast Evrópusambandinu me EES-samningnum, en í lok maí 2009 var ákveðið að ganga til aðildarviðræðna við Evrópusambandið. Íslendingar eru nú þegar afar tengdir ESB löggjöf með EES-samningnum, en hefur verið á lofti sú háværa rödd, að ganga til fullrar aðildar. Með EES-samningnum urðu Íslendingar fullgildir þátttakendur á innri markaði Evrópusambandsins þ.e. í fjórfrelsinu, en það felur í sér, frelsi í vöruviðskiptum og þjónustuviðskiptum, fjárfestingafrelsi og frjáls för fólks, ásamt kerfisbundnu samstarfi. Þar að auki eru um að ræða innri markað, til dæmis í umhverfismálum, rannsókn- og menntamálum. Athyglisvert er að sjá, hvernig umhverfismálum er háttað innan ESB og hvaða áhrif þau hafa haft á íslenska stjórnsýslu og að athuga hvort þeim hafi verið þvingað upp á íslenska stjórnkerfið með EES-samningnum.

¹ Hér eftir verður oftast notast við skammstöfunina EES fyrir Evrópska efnahagssvæðið.

² Hér eftir verður oftast notast við skammstöfunina ESB fyrir Evrópusambandið.

Meginrannsóknarspurning ritgerðarinnar er: Hvaða áhrif hefði full aðild að ESB á umhverfismál Íslands og hefur umhverfisstefnu ESB verið þvinguð upp á íslenska umhverfisstefnu vegna EES- samninganna? Út frá meginrannsóknarspurningu ritgerðarinnar eru þrjár undirspurningar: (a) Hver er staða og stefna Íslendinga í umhverfismálum? (b) Hvað felst í umhverfisstefnu Evrópusambandsins og hvernig er tengslum hennar við íslenska stjórnkerfið háttað vegna EES-samningsins? (c) Höfum við verið þvinguð til að innleiða umhverfislöggjöf sem stenst ekki okkar sjónarmið? Í fyrstu þremur köflunum verður leitast við að svara undirspurningunum, sem lagðar eru hér fram. Með þeim er ætlað sýna fram á framvindu umhverfismála hérlendis, með hliðsjón af umhverfisvitund og afstöðu almennings til þessara mála, svo hægt sé að meta, hvort raunverulegur vilji sé fyrir hendi hjá almenningi og stjórnvöldum, til þess að stíga fullt skref og gangast að fullri aðild að Evrópusambandinu. Mikilvægt er, að skilja stöðu Íslendinga í umhverfismálum hér á landi og hvernig hún hefur þróast hjá hinum Norðurlöndunum. Einnig er gott að sjá hvernig þeim hefur vegnað innan vébanda ESB, svo hægt sé að meta hugsanleg áhrif umhverfisstefnu ESB á íslenska umhverfisstjórnsýslu og ekki síst það, hvernig við gætum orðið áhrifavaldar innan sambandsins. Til þess að átta sig betur á því, hvernig umhverfisstefna ESB er byggð upp og svara þeim spurningum, sem settar eru fyrir, er athyglisvert að líta á samninga, ferli og aðgerðaáætlanir, sem hafa verið tekin upp til að bæta stöðu umhverfismála innan sambandsins, en einnig er gott að skoða, núverandi stöðu umhverfisstefnu ESB. Reynt er að svara öllum spurningunum, með því að skoða náið þróun umhverfismála hérlendis og tengsl þeirra við umhverfismál innan Evrópu, en umræða um umhverfismál hér á landi jukust til muna með tilkomu EES-samningsins árið 1994 (Kristín Lind Árnadóttir, 2009). Með efnistöfum fyrstu þriggja kaflana, er þar af leiðandi leitast við, að varpa skýrari ljósi á ýmsa málaflokka, er tengjast umhverfisstefnu íslenskra stjórnarsýslu, svo betur sé hægt að meta, hvort umhverfismálum Íslands sé vel borgið innan ESB.

Markmið ritgerðarinnar er, að átta sig á sögu og þróun umhverfismála á Íslandi og hvernig hún hefur seinustu áratugi tengst Evrópu. Til þess að geta fengið heildarsýn á málið er gagnlegt að sjá, hvernig umhverfisvitund Íslendinga hefur þróast í kjölfar aukins samstarfs við Evrópu og hvernig málaflokkurinn hefur þróast innan Evrópusambandsins og hvernig aðild að Evrópska efnahagssvæðinu hefur haft áhrif hérlendis. Í umfjölluninni um ESB verður farið nánar í aðgerðaáætlanir, reglur og verkaskrár sambandsins. Meginmarkmiðið er svo, að sjá hvort íslensk stjórnvöld hafa verið neydd til þess að taka inn ESB- umhverfislöggjöf vegna

EES-samningsins þvert á sinn vilja. Eða hvort íslensk stjórnvöld hafi ef til vill hagnast á auknu Evrópusamstarfi?

Hagnýtt gildi ritgerðarinnar liggur í að útskýra fyrir lesanda, þróun umhverfismála á Íslandi og umfangs þeirra. Tengingin við Evrópu hefur aukist (Eiríkur Bergmann, 2003) og er hagnýtt að skoða ferlið, sem orðið hefur ásamt áhrifum þess á fólkið í landinu, stjórnvöld og ekki síst atvinnulífið. Í kjölfar bankahrunsins í október 2008, hafa umræður hafist um nýtingu auðlinda og stóriðjuframkvæmda til að sporna við auknu atvinnuleysi. Til þess að taka ákvarðanir er varða þessa málaflokka, er afar mikilvægt að skilja forsöguna og málefni, sem tengjast henni, svo að ekki verða teknar ákvarðanir, sem gætu skaðað land og þjóð.

Ritgerð þessi skiptist í fjóra meginkafla. Í fyrsta kaflanum verður fjallað um stöðu Íslands í umhverfismálum og hvernig umhverfisvitund Íslendinga hefur vaxið með árunum. Einnig verður litið að stefnuskrár stjórnmalaflokka Íslands og hvernig frjáls félagasamtök hafa verið að takast á við umhverfivá nútímans. Annar kafli lýsir samspili Íslands og Evrópu í umhverfismálum. Í honum er útskýrt jafnframt, hversu mikil áhrif Árósasamningurinn hefur haft fyrir umhverfismál Evrópu, en samningurinn var gerður árið 1998 og öðlaðist gildi í október árið 2001. Árósasamningurinn fjallar um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Á fjórða tug ríkja í Evrópu eru aðilar að samningnum og öll Norðurlöndin hafa fullgilt hann - en ekki Ísland (Aðalheiður Jóhannsdóttir, 2008). Í þessum kafla er umhverfisstefna Evrópusambandsins frá upphafi til dagsins í dag skoðuð nánar og litið á innleiðingafæri tilskipana. Í þriðja kafla verður farið nánar ofan í EES-samninginn og hagsmunagæslu hans. Í fjórða og síðasta kafla ritgerðarinnar er fjallað um, hvaða áhrif það gæti haft á íslenska umhverfisstefnu, ef að fullri aðild yrði að ESB, en þar að auki er kannað hvort íslensk stjórnsýsla hafi verið þvinguð til þess að taka upp umhverfisslökkjöf sem hentar ekki á Íslandi.

1 Hver er staða og stefna Íslendinga í umhverfismálum?

1.1 Umhverfismál á Íslandi

Í aldanna rás hefur mannkynið gengið á gjafir jarðar með hegðun sinni og framkomu, svo að ef ekki verður tekið í taumana með ákveðnum og afdráttarlausum hætti, má búast við verulegri lífsgæðaskerðingu. Hlýnun jarðar, loftmengun, súrt regn, þynning ósonlagsins, eyðing regnskóga og gróðurhúsaáhrifa eru meðal þeirra umhverfisvandamála, sem íbúar jarðar standa frammi fyrir. Það, sem hefur ruglað og skert tengsl okkar og skilning á eðli og viðgangi náttúrunnar, er sú öra tækniþróun og vaxandi borgarmenning, sem við lifum og hrærumst í, þó svo að við byggjum vöxt okkar og viðgang að stærstum hluta á gjöfum jarðar. Er þá m.a. tækniþróun að þakka að við getum nú búist við lengri og betri lífi en, áður hefur tíðkast. Hins vegar hafa sömu framfarir á sviðum tækni og vísinda, gert okkur kleyft að ofnýta auðlindir og valdið tjóni á grunnþæðum jarðar. Á sama tíma og framfarir hafa auðgað líf mannsins hingað til, er hægt að búast við því, að svo verði ekki mikið lengur, ef ekki er betur farið með jörðina.

Hérlendis er talið, að Gísli Magnússon, sýslumaður og frumkvöðull í búnaðarfræði á Íslandi, hafi verið manna, fyrstur árið 1697, að hefja umræðuna um eyðingu landsins. Vísi-Gísli, eins og hann var oftast nefndur, sáði erlendum nytjaplöntum og er talið að hann hafi stundað skógrækt, en hann gerði m.a. tilraunir með kornrækt. Þetta virðast vera fyrstu heimildir, sem til eru um upphaf skógræktar og annarar landgræðslu hér á landi (Jakob Benediktsson, 1939). Árið 1699 hvatti Páll Vídalín menn til skógræktar og má segja að skógræktin hafi verið fyrsti vísirinn að umhverfismálaátaki á Íslandi. Páll Vídalín var lögmaður, skáld og sýslumaður í Dalasýslu og Strandasýslu um tíma og var samstarfsmaður Árna Magnússonar við gerð Jarðabókarinnar árin 1702-1712 (Páll Jónsson Vídalín, 1699). Þegar menn fóru að átta sig á því hvað landið var í raun illa farið, hófust aðgerðir fyrir alvöru. Hins vegar virðist sem umræða um umhverfisvernd og umhverfisvá hafi byrjað að alvöru hérlendis í kringum 1970, en það var fyrst þá, sem stjórnvöld og almenningur fóru að taka á þessum málum, samkvæmt vef alþingis um stefnur stjórnvalaflokka í gegnum tíðina (Heimasíða Alþingis). Umræðan hefur svo sífellt verið að aukast á síðustu árum og áratugum. Menn voru þó byrjaðir að velja þessum málum fyrir sér, þó svo að aðgerðir hafi verið litlar og hafa álitamál vakið almenning

og ráðamenn enn meir til vitundar um mikilvægi umhverfisverndar (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Árið 1944 þegar lýðveldið var stofnað á Íslandi voru umhverfismál ein þeirra mála, sem báru á góma, en þá var markmiðið að ráða bót á skjólleysi og skógleysi landsins og klæða það gróðri á næsta mannsaldri. Margar greinar voru skrifaðar í blöð og tímarit og var reynt með þeim að vekja fólk til umhugsunar. Á þessum tíma var alþýða manna ekki farin að láta í sér heyra um skógræktarmál, en birtust greinar hér og þar, þó aðallega við lýðveldistökuna. Skógrækt og sandgræðsla var það fyrsta baráttumál umhverfissinna á Íslandi (Lýðveldishátíðin 1944, Alþingishátíðin 1930, 1964), því önnur umhverfismál voru ekki mikið rædd fyrr en um og eftir 1970.

Í tímaritinu *Straumhvörf*, riti um þjóðfélags- og menningarmál, sem kom út 1943-1944, fjallar Broddi Jóhannesson um Merkgilsskóg (Broddi Jóhannesson, 1944), en það sem vekur athygli er, að umræðan hefur ekki mikið breyst á síðustu 65 árin. Það er í raun ekki fyrr enn um 1974, að ríkissjóður tekur þátt í að græða upp landið. Bæði Kristján Eldjárn og Vigdís Finnbogadóttir höfðu sinnt þessum málum að einurð og komið mörgu til leiða (Vigdís Finnbogadóttir, 1993). Athyglisvert er að sjá að einungis á síðustu árum hefur umhverfisumræða farið almennilega af stað í þjóðfélaginu, en lengi vel voru menn eins og Broddi kallaðir þjóðernissinnaðir náttúruverndarmenn, því það átti að halda í allt sem íslensk er, bæta það, en flytja sem minnst inn af erlendum plöntum (Broddi Jóhannesson, 1944).

Síðastliðin ár hefur mikið verið rætt um að alþjóðlegar horfur í umhverfismálum og nauðsyn þess að blása nýju lífi í Ríóferlið, en tímamót urðu í umhverfismálum árið 1992, þegar Heimsráðstefna Sameinuðu Þjóðanna um umhverfi og þróun var haldin í Ríó de Janeiro í Brasilíu. Á ráðstefnuna mættu um 100 þjóðarleiðtogar og höfðu aldrei fyrr í sögunni mætt jafn margir leiðtogar á einn fund, sem segir ýmislegt um, hve mjög áhersla á umhverfismál hefur aukist á síðastliðnum áratugum. Á ráðstefnunni var Ríó-yfirlýsingin samþykkt, en hún hefur að geyma grundvallarreglur í umhverfismálum. Einnig var samþykkt viðamikil framkvæmdaáætlun, Dagskrá 21 (*e. Agenda 21*). Hugtakið „sjálfbær þróun“ var sett í öndvegi í samþykktum Ríó-ráðstefnunnar, en í því felst, að efnahagsleg og félagsleg velferð manna byggist á umhverfisvernd og skynsamlegri nýtingu náttúruauðlinda. Með þessu ferli er staðan í hverju landi metin, bæði í styrk- og veikleika. Betur verður hins vegar fjallað um svokallað Ríó-ferlið og Dagskrá 21 í kafla tvö (UN Department of Economic and Social Affairs, 2009).

Árið 2002 lögðu stjórnvöld fram stefnumörkun, sem ber heitið „Velferð til framtíðar“ en þar var settur fram stefnumörkunarramma um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi fram til 2020. Með „sjálfbærri þróun“ er átt við það, að mæta þörfum samtímans, án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til þess að mæta sínum þörfum. Í því felst, að umhverfisvernd og sókn til efnahagslegra gæða og félagslegrar velferðar verða að fara saman. Í áráttu rás hefur reynslan styrkt menn í þeirri trú, að leiðsögn sjálfbærrar þróunar eigi ekki minna erindi við okkur nú, en þegar samþykktin á Ríó-ráðstefnunni um umhverfi og þróun var sett fram árið 1992 (Umhverfissráðuneytið, 2002). Hér verður farið ofan í saumana á nokkrum þáttum, er varða Ísland og möguleika þess, að koma af stað sjálfbærri þróun í landinu svo það standi öðrum Evrópuþjóðum jafnt að vígi í umhverfismálum.

Á síðustu öld var ástand jarðvegs og gróðurs hér á landi, með því versta sem þekktist í Evrópu sökum eldgosa og óhagstæðra veðurskilyrða. Hins vegar hafa Íslendingar ekki náð þeim tókum sem þörf er á, í baráttu við gróður- og jarðvegseyðingu, þrátt fyrir meiri þekkingu og betri skilyrði. Engin gróðurverndarlöggjöf eru í landinu, en minnst er á vernd skóga og annarra gróðursamfélaga í 39. gr. í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999, en ekki farið ítarlega í málaflökkinn. Umhverfisstofnun og gróðuverndarnefndum er falið eftirlit með gróðurvernd án velskilgreindra laga. Árið 2002 var Umhverfisstofnun sett á laggirnar, en hún starfar samkvæmt lögum nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun. Hlutverk hennar er að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Stofnunin tók til starfa 1. janúar 2003 og tók þá við verkefnum Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og Veiðistjóraembættis, ásamt starfssemi dýraverndarráðs, hreindýraráðs og svokallaðrar villidýranefndar (Umhverfisstofnun, 2009), en fjallað verður frekar um stofnunina í kafla 1.3

Hjörleifur Guttormsson náttúrufræðingur, fyrrverandi alþingismaður og iðnaðarráðherra hefur skrifað fjölmargar rannsóknarskýrslur í náttúrufræði. Þar segir, að við síðustu aldamót hafi íslensk stjórnvöld hafið vinnu við svonefnda Rammaáætlun um nýtingu vatnafls og jarðvarma. Með áætluninni var ákveðið að leggja faglegan grunn að ákvörðunum um forgangsröðun um nýtingu og þá um leið, hvaða svæði skyldu vera óáreið til framtíðar. Gallinn, að hans mati, var sá, að verkefnið var lagt undir forræði iðnaðarráðuneytisins en ekki umhverfissráðuneytisins. Af hálfu ráðherra var látið að því liggja, að Rammaáætlunin ætti að verða tæki, til að leggja grunn að sáttum og málamiðlunum. Forsenda þess, að svo gæti orðið

var auðvitað, að beðið yrði heildstæðrar niðurstöðu og stóriðjuáforma með tilheyrandi virkjunum, sett í biðstöðu á meðan (Hjörleifur Guttormsson, 2001: 39). Hins vegar höfum við séð, að raunin varð allt önnur. Aldrei hefur verið farið jafn hart fram í stóriðjuframkvæmdum, eins og á síðasta áratug, þó svo að hugarfar hafi breyst á seinustu misserum. Vænta má breytinga með nýrri ríkistjórn Vinstri grænna og Samfylkingar sem tók við völdum í apríl 2009.

Hjörleifur (2001) talar jafnframt um, að hin veika staða umhverfismála í stefnumörkun stjórnvalda síðustu ára, sé orsök þess, að litlu fjármagni hafi verið veitt til stofnana umhverfisráðuneytisins, en það hefur komið niður á verkefnum Umhverfisstofnunarinnar. Hjörleifur segir jafnframt, að á stjórnartíma Sjálfstæðisflokksins og Framsóknar hafi umhverfisráðuneytið birst mörgum sem handlangari iðnaðarráðuneytisins og mætti m.a. sjá það í úrskurðum viðkvæmra kærumála. Hann segir, að veikleiki ráðuneytisins birtist í slökum undirbúningi lagafrumvarpa og í vanrækslu við að sinna alþjóðasamningum á umhverfissviði, sem Ísland hefur gerst aðili að síðustu tvo áratugi. Þar nefnir hann helst Ríó-samninginn, en lítið hefur verið fjallað um hann hérlandis, þó svo að samningurinn hafi verið staðfestur á Íslandi árið 1994 (Hjörleifur Guttormsson, 2001). Sú staða, sem hefur verið ríkjandi hjá umhverfisráðuneytinu, virðist að vissu leyti endurspegla skilningsleysi valdhafa á gildi framsækinnar stefnu í umhverfismálum.

Þann 22. maí 2009 boðaði umhverfisráðuneytið og Náttúrufræðistofnun Íslands til fundar, og var umræðuefnið, ágengar framandi tegundir (Umhverfisráðuneytið, 2009). Sautján ár eru liðin frá undirritun alþjóðasamningsins um verndun líffræðilegrar fjölbreytni, á ráðstefnunni í Ríó de Janeiro 1992 og athyglisvert er, að á upplýsingavef umhverfisráðuneytisins hefur íslensk þýðing samningsins ekki verið aðgengileg, þótt hana megi finna í Stjórnartíðindum.

Í janúar 2006 kom út á vegum Ríkisendurskoðunar skýrsla undir heitinu “*Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni – Umhverfisendurskoðun*” (Vefur Ríkisendurskoðunar, 2006)

Í skýrslunni (2006) segir m.a.:

„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 [...] Sérstaka athygli vekur hve takmörkuð áhersla virðist lögð á

náttúrufræðilegar rannsóknir hér á landi. [...] æskilegt er að Alþingi og stjórnvöld skoði hvort tilefni kunnir 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 vettvang til að eðlilega verði staðið að innleiðingu og framfylgd samningsins hér á landi.“

Skýrsla Ríkisendurskoðunar varð til þess, að ýta við stjórnvöldum sem í ágúst 2008 samþykktu fyrstu stefnumörkunina um framkvæmd samningsins.

Í dag er Norræna ráðherranefndin að vinna að alþjóðlegu átaki til að draga úr tapi á líffræðilegri fjölbreytni fyrir árið 2010 („Niðurtalning 2010“), en Ísland er þar ekki formlegur aðili. Samkvæmt Hjörleifi (2009), helgast bág staða á þessu sviði hérlendis m.a. af því, að ákveðinn hópur innan opinberar stofnana eins og Skógrækt ríkisins og Landgræðslunnar, virðast hafa unnið gegn markmiðum samningsins. Hann telur þó að breytinga megi vænta undir forystu umhverfis- og auðlindaráðuneytis (Hjörleifur Guttormsson, 2009). Því er áhugavert að sjá hvernig stefnumörkun umhverfismála lítur út hjá íslenskum stjórnmalaflokkum.

1.1.1 Umhverfisstefna íslenskra stjórnmalaflokka

Í stefnulýsingu fyrrverandi ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks frá 2003, kom fram, að Ísland ætti að halda stöðu sinni sem forystuþjóð í umhverfismálum og unnið yrði að því að auka ábyrgð einstaklinga og fyrirtækja í umhverfismálum (Stefnuyfirlýsing Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, 2003: 4). Margt hefði mátt betur fara í umhverfismálum ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins, en ekki var jafn mikil áhersla lögð á umhverfispætti og kom það fram í stefnuyfirlýsingu (2003) þeirra. Gagnlegt er að líta á yfirlit um það, hvernig áherslur flokkanna í umhverfismálum birtast í stefnu þeirra og í hversu ríku mæli íslenskir stjórnmalaflokkar hafa tileinkað sér hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar.

Borgarahreyfingin eða öllu heldur Hreyfingin, vill að náttúruauðlindir verði í þjóðareigu og óheimilt verði að framselja þær nema tímabundið og þá aðeins með viðurkenndum gagnsæjum aðferðum þar sem fyllsta jafnræðis og arðs er gætt (Stefnuskrá Borgarahreyfingarinnar, 2009). Stefnuskrá Borgarahreyfingarinnar er stutt og hnitmiðuð og fjallar aðallega um málefni, sem tengjast uppbyggingu efnahagslífsins eftir hrunið í október 2008. Hreyfingin tengir ekki umhverfisstefnu sína á neinn hátt við sjálfbæra þróun, enda skipuð á mjög stuttum tíma í ljósi búshaldabyltingarinnar. Í september 2009 tvístraðist flokkurinn hins vegar og situr því enginn þingmaður eftir í Borgarahreyfingunni.

Á heimsíðu Framsóknarflokksins eru umhverfismál nefnd í áttunda lið grundvallarstefnuskrá flokksins. Sú stefna, sem Framsókn kýs að framfylgja í umhverfismálum var sett fram í ályktunarskýrslu flokksins sem gerð var 16.-18. janúar 2009 og er þar umhverfisstefnan útskýrð lið fyrir lið. Framsóknarflokkurinn tekur skýra stefnu í sambandi við umhverfi hafsins og er þar almenningi gerð grein á því, með skilvirkum hætti, hve staða þeirra er í umhverfismálum til lands og sjávar. Loflagsmál og náttúruvernd eru þau mál sem Framsóknarmenn telja mikilvægast í umhverfisstefnu sinni. Vilja þeir draga úr útblástursmengun frá bílaflothanum um 50% á næstu tíu árum, vinna markvisst að því að skipta yfir í endurnýjanlegt eða vistvænt eldsneyti, bæði í samgöngum og fiskveiðum og berjast gegn mengun vegna þrávirkra lífrænna efna, en lífríki kaldari hluta jarðarinnar er sérstaklega viðkvæmt gagnvart þeirri mengun. Fram kemur, að þeir vilji jafnframt, að búsvæði sjávarbotnsins verði rannsökuð og kortlögð ásamt því að gerð verði áætlun um verndun og nýtingu allra dýrategunda landsins á grundvelli heildarrannsókna á lífríkinu. Í ályktunarskýrslunni (2009) kemur einnig fram, að þeir stefni að því, að varðveita líffræðilega fjölbreytni, með því að varðveita fjölbreytileikann, kortleggja eiginleika tegundanna og nýtingu þeirra í samhengi (Framsóknarflokkurinn, 2009). Áherslan í stefnuyfirlýsingu Framsóknarmanna, virðist vera á nýtingu en á vernd, en nýtingin skal vera í anda sjálfbærrar þróunar. Fyrir utan þessa málaflokka í umhverfisstefnu þeirra, koma fram stefnumál sem eru þverpólítísk, þó örlítinn áherslumun megi finna á milli stefnumála þessarra, eftir því hvaða flokkur setur þau fram. Framsóknarflokkurinn minnst hér og þar í stefnuyfirlýsing sinni á meiri og betri tengsl við Evrópusambandið, en aldrei í tengslum við umhverfismál. Athyglisvert verður að fylgjast með því, hvort breytingar verði á hvað þetta varðar, en Framsóknarflokkurinn hefur verið við völd frá því að samningurinn um Evrópska

efnahagssvæðið tók gildi. Margt breytist við upptöku samningsins og þar með talið umhverfismál og því mætti áætla að stefnuskráin tæki meiri mið af EES-samningnum.

Frjálslyndi flokkurinn leggur mikla áherslu á óbyggðirnar og að friðlýsa þurfi fleiri svæði og stærri á hálendinu, þeir segja:

„Óbyggðir Íslands, þar með talið miðhálandið, eru sameign íslensku þjóðarinnar. Virðing fyrir þeirri eign er grundvöllur umhverfisstefnu Frjálslynda flokksins“ (Stefnuskrá Frjálslynda flokksins, 2009).

Frjálslyndir nefna sjálfbæra þróun í tengslum við landvernd:

„Frjálslyndi flokkurinn vill hafa sjálfbæra landnýtingu, landvernd og landgræðslu að leiðarljósi“ (Stefnuskrá Frjálslynda flokksins, 2009).

Annars er ekki oft vísað í hugtakið í stefnu þeirra. Þeir vilja eins og allir hinir flokkarnir að undanskildum Hreyfingunni (Borgarahreyfingarinnar) hafa sjálfbæra landnýtingu, landvernd og landgræðslu að leiðarljósi ásamt vistvænni umhverfisstefnu á landi og sjó (Stefnuskrá Frjálslynda Flokksins, 2009). Frjálslyndir taka það einnig fram í stefnuskrá sinni að þeir vilji ekki tengjast Evrópusambandinu í núverandi mynd, á meðan að reglur sambandsins eru óbreyttar í fiskveiðimálum. Að öðru leyti ræða þeir ekki um samband Íslands við Evrópusambandið í umhverfismálum og eru ekki hliðhollir frekari samvinnu þar.

Samfylkingin telur að sameiginlegar auðlindir Íslendinga, svo sem nytjastofnar sjávar og orkan í fallvötnum og á jarðhitasvæðum, skuli vera ævarandi þjóðareign. Eðlilegt endurgjald fyrir afnot af þeim á að renna til þjóðarinnar. Samfylkingin vill að Íslendingar verði öðrum þjóðum fordæmi í umgengni við landið og auðlindirnar. Hún leggur áherslu á vernd ósnortinna víðerna landsins, minja og landslags, fjölgun þjóðgarða, almannarétt og alþjóðlegar skuldbindingar á sviði náttúruverndar. Samfylkingin telur að Íslendingar eigi að beita sér af alefli í alþjóðlegri baráttu gegn mengun sjávar. Umhverfisvernd og sjálfbær nýting auðlinda séu hornsteinar jafnaðarstefnunnar. Náttúruauðlindir Íslands séu sameign þjóðarinnar. Samfylkingin talar jafnframt um það, að breyta þyrfti stjórnarskrá lýðveldisins svo að hún yrði grundvöllur umhverfisverndar til framtíðar. Samkvæmt Samfylkingunni er viðfangsefni jafnaðarmanna um allan heim, að tryggja jafnrétti kynslóðanna til auðlindanýtingar. Sjálfbær þróun er ekki oft nefnd í stefnuyfirlýsingu þeirra en segir:

„Einsýn iðnvæðingarstefna fyrri tíma er úrelt. Auðlindir jarðar verður að nýta á sjálfbæran hátt með það að leiðarljósi að sem best sé fullnægt þörfum núlifandi jarðarbúa án þess að gengið verði á möguleika komandi kynslóða“ (Stefnuskrá Samfylkingarinnar, 2009).

Ísland á að vera í fararbroddi umhverfisstarfs á alþjóðlegum vettvangi, bæði í loftslagsmálum og í nýtingu jarðvarma, en Samfylking er fylgin öflugra samstarfi við Evrópusambandið. Ofantalið er kjarninn í umhverfisstefnu Samfylkingarinnar (Stefnuskrá samfylkingarinnar, 2009). Almennt má segja, að nálgun málaflokksins sé víð og að áhersla sé lögð á að samþætta umhverfismálin við aðra málaflokka í þessari ályktun um umhverfismál og náttúruvernd.

Í öðrum lið stefnuyfirlýsingar Sjálfstæðisflokksins um umhverfismál segir:

„Leggja skal áherslu á sérstöðu Íslendinga á sviði endurnýjanlegra orkugjafa og minna á að sjálfbær þróun og nýting auðlinda snýst um velferð mannkyns á móður jörð. Hlutverk stjórnvalda er mikilvægt en ekkert er þó jafnmikilvægt og ábyrgð einstaklingsin“ (Stefnuskrá Sjálfstæðisflokksins, 2009).

Sjálfstæðisflokkurinn talar um í stefnuskrá sinni varðandi umhverfis- og auðlindamál, að nýtingar- og afnotarétturinn eigi að vera í höndum einkaaðila, jafnvel þótt eignarhald auðlindar sé opinbert, þeim þykir skynsamleg og hagkvæm nýting náttúruauðlinda Íslands best tryggð til framtíðar með þeim hætti. Meðal annars vilja þeir, að undirbúningi að nýtingu orkuauðlinda í Þingeyjarsýslu verði framhaldið. Einnig var tekið fram, að landsfundur telji tækifæri felast í gas- og olíuvinnslu innan íslenskrar lögsögu, sem markvisst hafði verið undirbúið í tíð ríkisstjórnar undir forsæti Sjálfstæðisflokksins, ásamt nákvæmari könnun á hinum 5 km þykku setlögum sem Shell Int., fann á Skjálfandaflóa snemma á áttunda áratugnum. (Stefnuskrá Sjálfstæðisflokksins, 2009). Með þessari yfirlýsingu ríkir jafnvægi milli áherslu á umhverfisvernd og nýtingu og viðurkennt er, að hugmyndafræði um sjálfbæra þróun sé sá grunnur sem byggja eigi á. Þessi fyrrnefndu stefnumál sjálfstæðisflokksins eru einungis nokkrar af mörgum, en eru þær stefnur sjálfstæðisflokksins sem greina sig einna helst frá stefnum annarra flokka og hvetja að vissu leyti meira til einkavæðingar umhverfisins og stóriðju framkvæmda, en hjá hinum hinum flokkunum. Eins er ekki að sjá neitt um tengsl íslenskra stjórnvalda við EES-samninginn í umhverfismálum, en Sjálfstæðisflokkurinn var við völd þegar EES-samningurinn var gerður og fimmtán ár til viðbótar.

Vinstri grænir hafa tekið afgerandi skoðun í umhverfismálum. Í stórum dráttum leggja þeir áherslu á, að náttúruauðlindir séu í eigu landsmanna sem hægt sé að nýta þær í þágu almannahagsmuna, án þess þó að gengið sé á umhverfið. Vinstri grænir koma inn á sjálfbæra þróun og vistvæn framleiðsluferli, þar sem að atvinnuvegir og fyrirtæki þurfa að laga sig að kröfum þess. Þeir nefna meðal annars í stefnuskrá sinni stuðning við sjálfbæra orkustefnu og leggjast gegn mengandi stóriðju og stórvirkjunum, sem valda mikilli röskun á náttúru landsins. (Stefnuskrá Vinstrihreyfingar- Græns framboðs, 2009). Jafnframt leggja þeir áherslu á öfluga alþjóðlega samvinnu um umhverfismál (Stefnuskrá Vinstrihreyfingar- Græns framboðs, 2009), svo það verður athyglisvert að sjá hvort að þeir eigi eftir að framfylgja þessu, þar sem útlit er fyrir að algjör viðsnúningur verði í umhverfisstefnu þeirra, í sambandi við stóriðjuframkvæmdir og má þá nefna álver í Helguvík, sem ekki hefur verið ýtt út af borðinu. Forvitnilegt verður einnig að sjá, hvort að núverandi ríkisstjórn vinni að bættri umhverfisstefnu, í samvinnu við alþjóðasamninga, sem fyrri ríkisstjórn framfylgdi ekki nægilega vel.

Allir þeir flokkar sem nefndir voru, eru nokkurn vegin með svipaða stefnumörkun í umhverfisstefnu sinni, þó svo að hægt sé að sjá örlitlan áherslumun. Samfylkingin er sá flokkur sem gengur lengst í því, að vilja breyta löggjöfinni og þá helst endurrita alla stjórnarskránnar með nýjum og breyttum áherslum, sem nútíma samfélag Íslendinga, getur farið eftir. Sjálfstæðisflokkurinn virðist leggja örlitla meiri áherslu á einkavæða ákveðna umhverfisþætti og leitast meira við að nýta auðlindirnar í atvinnuskyni. Framsóknarflokkurinn er að vísu á svipuðum nótum, en engir hinna flokkanna. Ef stefnuskjár flokkanna eru skoðaðar er ljóst að Vinstrihreyfingin – grænt framboð hefur gengið lengst í þessum efnum, en ekki er hægt að raða hinum flokkunum fjórum í ákveðna röð, eftir því hversu skýrar áherslur þeirra eru í málefnum umhverfis og sjálfbærra þróunar.

Þegar stefnuskjár stjórn mála flokkanna eru skoðaðar, er ljóst að umhverfismálin eru orðin mikilvægur mála flokkur í íslenskri stjórn mála umræðu. Allir flokkar fjalla um umhverfismál í stefnuskrá sinni og fær mála flokkurinn jafnþungt vægi og margir aðra mála flokkar, sem þó eiga sér lengri sögu. Misjafnt er þó hversu vítt mála flokkurinn er skilgreindur og hversu vel umhverfismálin tengjast öðrum þáttum samfélagsins (efnahagslega og félagslega þætti). Sterkasta áherslan á umhverfi og sjálfbæra þróun er hjá Vinstri hreyfingunni – grænu framboði, en erfitt er að gera upp á milli hinna flokkanna að þessu leyti. Það er því ljóst að umhverfismál hafa skipað sér fastan sess, en sú nálgun að horfa á samfélagið með

hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi hefur ekki skotið jafn djúpum rótum. Því er fróðlegt að sjá hvort að almenningur þekki vel til hugtaksins og hvort umhverfisvitund hafi aukist í takt við það, sem er að gerast um allan heim í þessum málum.

1.1.2 Umhverfisvitund Íslendinga

Íslensk umhverfismál eru um margt ólík því sem gerist í nágrannalöndunum. Landið er bæði strjálbýlt og fremur lítið iðnvætt og því hafa Íslendingar að miklu leyti verið án ýmissa neikvæðara fylgifiska nútímalífs í þéttbýlli og/eða iðnvæddari löndum. Ýmis konar mengun bæði frá stórborgum og iðnaði og hætta af kjarnorkuslysum, eru meðal þeirra umhverfisvandamála, sem hrjá íbúa á meginlandi Evrópu mun meira en Íslendinga. Á hinn bóginn glíma Íslendingar við ýmis umhverfismál, sem eru ekk eins aðkallandi eða jafnvel óþekkt í öðrum vestrænum þjóðfélögum, og má þar nefna gróður- og jarðvegseyðingu, en einnig má sjá, að verndun ósnortinnar náttúru, verndun og ræktun skóga og viðhald fiskistofna séu mikið til „séríslensk“ viðfangsefni (Þorvarður Árnason, 2004:7).

Hugtakið umhverfisvitund er notað í þessum texta sem heildaheiti yfir (lífs)gildi, þekkingu, viðhorf og atferli sem snerta umhverfismál í tilteknu samfélagi. Umhverfisvitund má þar af leiðandi rannsaka, bæði með meginlegum eða eigindlegum aðferðum og alla fjóra grunnþætti hennar má mæla, einn eða fleiri í senn (Hart, 2005).

Samkvæmt rannsókn Þorvarðar Árnasonar (2004) hefur þekking á félagslegri hlið umhverfismála verið mun lakari en í nágrannalöndum okkar, en það er ekki nema síðustu tíu árum, að vísbendingar hafa komið fram um fjöldastuðning við umhverfisvernd hérlendis. Erfitt hefur því verið að átta sig á þróun umhverfisvitundar á Íslandi, vegna skorts á gögnum. Hins vegar hafa stjórnvöld, félagasamtök eða hagsmunaaðilar í tímanna rás keypt einstakar spurningar er lúta að umhverfismálum, en slíkar spurningar hafa í langflestum tilfellum snúið að einhverju afmörkuðu málefni eða málaflokki, svo sem stuðningi eða andstöðu við til dæmis hvalveiðar, Kárahnjúkavirkjun eða rjúpnaveiðar. Hins vegar er lítið hægt að alhæfa út frá svörum við „dægurmálum“ sem þessum. Helstu undantekningar frá ofangreindu er hin fjölþjóðlega lífsgildakönnun (*e. European Values Study*), sem hefur þrívægis farið fram hérlendis á vegum Félagsvísindastofnunar árin 1984, 1990 og 1999 (Friðrik H. Jónsson og Stefán Ólafsson, 1991; Halman, 2001). Í síðari lotum voru lagðar fram spurningar, sem snerta

umhverfismál og eru niðurstöður þeirra kannana einkar athyglisverðar, ekki síst þar sem Lífsgildakönnunin býður upp á viðtækan samanburð á milli Íslands og annarra landa. Niðurstöðurnar voru allar á einn veg eða þær, að meirihluti svarenda er fylgjandi umhverfisvernd.

Á vormánuðum 2003 var gerð spurningarkönnun þar sem leitast var við að taka á ítarlegan og heildstæðan hátt á viðhorfum, þekkingu og atferli sem snerta umhverfis- og náttúruverndarmál og hvert viðhorf til þeirra er, á Íslandi? Í úrtakinu voru 1500 einstaklingar á aldrinum 18-75 ára, sem valdir voru af handahófi úr þjóðskrá. 588 útfylltum spurningalistum var skilað og var hrein svörun 40,3 %. Kannað var fyrst og fremst, hvort að almenningur þekki hugmyndafræðina á bak við sjálfbærrar þróunar, sem hefur verið grundvöllur íslenskrar umhverfisverndarstefnu í meira en áratug. Almenningsi er ætlað stórt hlutverk í umhverfismálum, samkvæmt hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar, og því var athugað með nýjustu rannsókninni hversu vel hann þekkti til hennar (Þorvarður Árnason, 2004: 8).

Samkvæmt rannsókninni frá 2003, kom í ljós að aðeins tæplega 40% svarenda hafa, að eigin sögn, góðan skilning á sjálfbærri þróun, en 60% þeirra hafa annaðhvort, ekki góðan skilning á eða hafa alls ekki heyrt um þetta fyrirbæri. Niðurstöður rannsóknarinnar á umhverfisvitund Íslendinga benda til þess, eins og fyrr segir, í fyrsta lagi að landsmenn þekki og/eða skilji sjálfbæra þróun alls ekki eins vel og æskilegt væri. Jafnframt er þekking á þremur mikilvægum viðmiðum sjálfbærrar þróunar; varúðarreglunni, mengunarbótarreglunni og Staðardagskrá 21 ábótavant, þar sem 75-85% svarenda segjast ekki þekkja þau. Jákvæðari mynd birtist, þegar meta átti skilning þátttakenda á sjálfbærri þróun, með því að spyrja þá um mikilvægi nokkurra ólíkra málefna fyrir þessa hugmyndafræði. Einna algengast var, að svarendur tengdu sjálfbæra þróun við velferð komandi kynslóða og ábyrga nýtingu náttúruauðlinda og þarf sú niðurstaða ekki að koma á óvart, þar sem að þetta tvennt er án efa það, sem áhersla hefur verið lögð á í opinberri umræðu um sjálfbæra þróun (Þorvarður Árnason, 2004: 9).

Almenn þekking á umhverfismálum hefur enn síður verið rannsökuð hérlendis en umhverfisviðhorf eða vistvænt atferli. Eldri könnun Hagvangs fyrir umhverfisráðuneytið frá árinu 1993, tók hins vegar á því máli, þar sem spurt var um þekkingu á gróðurhúsaáhrifum. Í ljós kom, að íslenskur almenningur þekkir mjög lítið til þeirra, en aðeins um 20% svarenda

gátu svarað því, hvað gróðurhúsaáhrif væru, 35% höfðu einhverja hugmynd um það, en rúm 44% þekktu þau alls ekki (Umhverfisráðuneytið, 1993). Niðurstöður könnunar Þorvarðs Árnasonar (2003), áratug síðar sýndu, töluverða eða jafnvel mjög mikla framför hvað þekkingu á þessu vandamáli snertir. Nánast allir svarendur (97,9%) segjast þannig hafa heyrt um gróðurhúsalofttegundir og 45,4% segjast hafa mjög eða frekar litla vitneskju um þær. Þekkingarstigið árið 2003 er síðan ámóta hátt á eyðingu ósonlagsins og mengunarhættu af völdum geislavirkra efna en heldur lakara þegar kemur að útdauðum lífverum af manna völdum (Þorvarður Árnason, 2004: 18).

Athyglisvert var einnig að líta á niðurstöður spurninga um mikilvægustu umhverfismál á Íslandi, en þær voru mjög breytilegar. Þegar spurt var um hvaða umhverfismál væru mikilvægust fyrir stjórnvöld landsins lenti verndun fiskistofna langefst á blaði, en þar næst komu verndun ósnortinnar náttúru og stöðvun jarðvegs- og gróðureyðingar. Röðunin gjörbreyttist hins vegar, þegar spurt var um mikilvægi málanna fyrir þátttakendur sjálfa, en þá lenti stöðvun jarðvegs- og gróðureyðingar í efsta sæti á meðan verndun fiskistofna fór í það þriðja og verndun ósnortinnar náttúru í því neðsta.

Samkvæmt heildarniðurstöðum rannsóknarinnar frá 2003 mælist áhugi landsmanna á umhverfismálum mikill, sé miðað við ákveðna mælikvörðum, en lítill og/eða minnkandi miðað við aðra. Þekking á umhverfismálum er í mörgum tilvikum allgóð og hefur að líkindum heldur aukist á síðustu árum, fremur en minnkað, en er þó enn ansi gloppótt á sumum sviðum. Vistvænt ferli sýnir svipað mynstur, en það er útbreitt á vissum sviðum en fátítt á öðrum. Íslenskur almenningur virðist talsvert reyna að beita sér í þágu umhverfismála á vettvangi stjórnmalanna, en telur þó aukinn þátttökurétt sinn í pólitískri ákvarðanatöku ekki vera mikið forgangsmál. Hann telur baráttu gegn fátækt vera mikilvæga og tengir hana jafnframt sterklega við sjálfbæra þróun, en virðist á hinn bóginn hafa tilhneigingu til að líta framhjá þeim umhverfis- og þróunarvanda sem neysla hans sjálfs leiðir til (Þorvarður Árnason, 2004: 22). Umhverfisvitund hefur því aukist á síðustu árum og stofnun Umhverfisstofnunar bætt vitund almennings, en starf hennar hefur verið ærið þar sem að hún hefur tekið að sér þá vinnu að samræma evrópskar tilskipanir EES-samningsins við íslenska stjórnsýslu. Næsti kafli fjallar ítarlega um stofnunina og veitir okkur betri sýn á stöðu umhverfismála hérlendis og þær breytingar sem orðið hafa með innleiðingu EES-samningsins.

1.2 Hlutverk Umhverfisstofnunar Íslands

Umhverfisstofnun var komið á laggirnar með setningu laga nr. 90 frá árinu 2002. Þar sameinaðist stjórnsýslustarfsemi ýmissa stofnanna á vegum umhverfisráðuneytis, sem fara með: Mengunarvarnir, hollustuhætti, náttúruvernd, dýravernd og stjórn stofnstærðar villtra dýra. Áður höfðu þessi verkefni heyrt undir Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, Veiðistjóra, Hreindýraráð og Villidýranefndar. Þar að auki var Umhverfisstofnun ætlað að sjá um alþjóðlega samninga á sviði mengunarvarna og náttúruverndar. Markmiðið með sameiningu málaflokkanna undir Umhverfisstofnunina var því ³:

- Að einfalda og styrkja stjórnsýsluna, gera hana skilvirkari og þar með auka á réttaröryggi.
- Að efla faglega þætti, sem falla undir Umhverfisstofnun.
- Að stuðla að hagkvæmni í rekstri.
- Að auðvelda stjórnvöldum að ná fram settum stefnumiðum við framkvæmd umhverfismála.

Í lögnum var kveðið á um, að skipaður skyldi starfshópur, sem ætlað var að undirbúa gildistöku laganna. Í honum sátu fulltrúar umhverfisráðuneytisins auk forstjóra Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og veiðistjóraembættisins (Ríkisendurskoðunar, 2006: 14).

Með stofnun Umhverfisstofnunnar var starfsemi Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, veiðistjóra, hreindýraráðs og Villidýranefndar sameinuð í einni stofnun. Lögum sem stofnanirnar störfuðu eftir, var ekki breytt og leiddi það til þess, að Umhverfisstofnunin var í upphafi, skipt í deildir í samræmi við fyrri stofnanaskiptingu (Umhverfisstofnun, 2009). Það er því vert að skoða þau verkefni og vægi þeirra fyrir breytinguna, enda voru þau færð óbreytt undir Umhverfisstofnunina.

Fyrst má nefna Hollustuvernd ríkisins, sem var fjölmennasta stofnunin sem gekkst undir merki Umhverfisstofnunar með 50,6 stöðugildi eða 71% af 70,5 stöðugilda, er Umhverfisstofnun varð til. Má því ljóst vera, að vægi Hollustuverndar ríkisins í Umhverfisstofnuninni var verulegt, enda fluttist meginþorri starfsmanna auk forstjórans í hina nýju stofnun. Davíð Egilsson var skipaður forstjóri Hollustuverndar ríkisins í ársbyrjun 2001

³ Greinargerð með frumvarpi til laga um UST nr. 90/2002.

(Vefur umhverfissráðuneytisins. Frétt nr. 363.), en hann var svo einnig skipaður forstjóri Umhverfisstofnunarinnar einu og hálfu ári síðar.

Innribygging (*e. infrastructure*) Hollustuverndar ríkisins skiptist í fimm fagsvið: Matvæla-og heilbrigðisvið, mengunarvarnarsvið, mengunarvarnir sjávar, eiturefnasvið og rannsóknarstofu. Í mörg ár var stofnunin ein helsta forvarnarstofnun landsins á sviði matvælaöryggis og umhverfisverndar. Verkefni stofnunarinnar fólu einkum í sér framkvæmd laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Markmið þeirra er að:

„Búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi“.

Þar að auki var Umhverfisstofnun ætlað að vera stjórnvöldum til ráðgjafar. Í ljósi hinna víðfeðmu verkefna stofnunarinnar átti hún bein og óbein tengsl við fjölmarga aðila sem lagaumhverfi hennar snerti, svo sem samræmingu í störfum tíu heilbrigðisnefnda á vegum sveitarfélaganna. Tengsl þessi voru bæði vegna reglubundinna verkefna s.s. forvarna, leyfisveitinga, eftirlits, fræðslu og samræmingar auk þeirra verkefna, sem voru tilkomin vegna óvæntra atvika s.s. bráðamengunar (Umhverfisstofnun, 2009).

Önnur stærsta umhverfisstofnun Íslands var Náttúruvernd ríkisins, sem sameinaðist einnig Umhverfisstofnuninni með 16,4 stöðugildi eða 23% af 70,5 stöðugilda við stofnun Umhverfisstofnunarinnar. Hluti starfsmanna Náttúruverndar ríkisins starfaði að jafnaði á landsbyggðinni á náttúruverndarsvæðum og var forstjóri Náttúruverndar ríkisins, skipaður forstöðumaður Náttúruverndar og útivistarsviðs Umhverfisstofnunarinnar við sameiningu (Umhverfisstofnun, 2009).

Helstu verkefni sem Náttúruvernd ríkisins hefur verið að vinna að, snúast einkum að framkvæmd laga nr. 44/1999 um náttúruvernd þar sem segir, að tilgangur þeirra sé að:

„Stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmslof“.

Lögin eiga að tryggja eftir föngum, þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en tryggja verndun hennar, þar sem hún er sérstæð eða söguleg.

Undir stofnunina heyrðu ýmis skráningar, verndunar- og eftirlitshlutverk á landsbyggðinni, samstarf við náttúrustofur og Ferðamálastofu, en þar að auki átti hún að vera stjórnvöldum til ráðgjafar. Tengsl þessi voru bæði vegna reglubundinna verkefna s.s. forvarna, leyfisveitinga,

eftirlits, fræðslu og vegna samræmingar. Yfirlit yfir verkefni og lög Hollustuverndar ríkisins og Náttúruvernd ríkisins sýndi, að stofnanirnar höfðu í sínum verkahring nokkur ólík verkefni, sem þó heyrðu undir sömu lög (Umhverfisstofnun, 2009). Sjá má, að verkefni og lagaumhverfi á sviði náttúruverndar eru takmörkuð borið saman við hollustuvernd.

Tvær aðrar stofnanir ríkisins, veiðistjóraembættið og hreindýraráð störfuðu samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Verkefni þeirra var og er að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, auk þess að sjá um aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón, sem villt dýr kunna að valda. Þess má geta að af 70,5 stöðugildum við stofnun Umhverfisstofnunar voru þrjú þeirra tilkomin frá embætti veiðistjóra og 0,5 frá hreindýraráði (Umhverfisstofnun, 2009).

1.2.1. Markmið og árangursmat umhverfisstefnu Umhverfisstofnunar Íslands

Umhverfisstofnunin hefur sett sér markmið öðrum til fyrirmyndar og fordæmis, sem er: Minnka orkunotkun, auka umhverfisvæn viðskipti, minnka úrgangsmýndun og auka endurvinnslu og stuðla að umhverfisvænum samgöngum, fundum og flutningum. Þær aðferðir sem stofnunin ætlar sér að beita til að svo verði, eru eins og fyrr segir, að minnka orkunotkun, með því að gengið sé úr skugga um, að í lok hvers starfsdags hafi verið slökkt á öllum ljósritunarvélum, sem og prenturum og öðrum tækjum. Að keyptar séu umhverfismerktar vörur; pappír, prenthylki, hreingerningavörur ofl. Að forðast að kaupa vörur sem, unnar eru úr sjaldgæfum tegundum. Einnig hefur stofnunin einsett sér að forðast vörur, sem innihalda lífræn leysiefni, þar sem þau eru skaðleg umhverfi og heilsu manna, kaupa orkusparandi tæki og stuðla að umhverfisvænum samgöngum t.d. með hvatningu á samnýtingar bíla, reiðhjólanotkunar og göngu, svo eitthvað sé nefnt (Umhverfisstofnun, 2009).

Árangursmat þarf að vera sýnilegt og metanlegt í formi umhverfisvísa. Þá er til dæmis átt við það, hve mikið rafmagn stofnunin noti í kwh í heild, eða á hvern starfsmann eða deild. Jafnframt er árangur innkaupa á umhverfismerkttri vöru metinn og mega samkvæmt stöðlum Umhverfisstofnunarinnar, vörurnar til dæmis, ekki innihalda leysiefni (Umhverfisstofnunar, 2009). Í mörg horn er að líta en mikilvægt er, að Umhverfisstofnun setji sér gott orðspor með því sýna gott fordæmi og vera til fyrirmyndar í þessum málum. Þannig næst árangur og þá

getur almenningur treyst þeim, sem með umhverfismálin fara. Ýmsar reglur og fyrirmyndir virðast einnig hafa verið fengist er EES-löggjöf var innleidd á Íslandi og ný og breytt viðhorf gagnvart rekstri Umhverfisstofnunarinnar þá fengin frá umhverfisstofnunum innan Evrópu. Í næsta kafla verður fjallað frekar um fordæmi og fyrirmyndir í umhverfismálum

1.3 Styrkur norrænnar umhverfisstefnu

Árið 2007 kom út grein í tímaritinu *Alþjóðastjórnsmál við upphaf 21. aldar: Norræn áhrif á umhverfisstefnu ESB*. Í þessum kafla verður rýnt í þessa rannsókn, en þess má geta að Svíar tóku við formennsku ESB 1. júlí 2009 og sögðust myndu setja umhverfismál efst á oddinn, ásamt efnahagsmálunum.

Rannsókn Dr. Gunnhildar Lily Magnúsdóttur (2007) fjallar um áhrif Svíþjóðar, Danmerkur og Finnlands á umhverfisstefnu Evrópusambandsins. Þar var sjónum beint að orðspori, sérfræðikunnáttu og fordæmis- eða fyrirmyndarhegðun þessara ríkja í umhverfismálum. Gunnhildur kannaði, hvort fyrrnefndir þættir höfðu aukið vald ríkjanna, innan ESB, í þessum málaflokki, miðað við stærð þeirra. Athyglisvert er, að rýna í rannsóknina í þessu ljósi og meta út frá henni, hvort Ísland gæti haft einhver áhrif á stefnu ESB, ef að aðild kæmi.

Almennt orðspor ríkis í ákveðnum málaflokki, getur haft gífurleg áhrif á niðurstöður samningaviðræðna. Því getur orðspor þjóða verið mikilvægt valdaúrræði. Smáríki geta notað almennt orðspor sitt, fyrri tengsl og kynni af viðsejendum sínum, til að auka áhrif sín í samningaviðræðum, en það getur einnig aukið lögmæti sitt á ákveðnu sviði og reynt að beina væntingum hinna ríkjanna í þann farveg, sem er því í hag. Það getur verið snjall leikur að leggja áherslu á jákvætt orðspor í málaflokki eins og umhverfismálum (Underdal, 1994:305-327).

Sérfræðikunnátta og þekking geta einnig verið nokkur af valdaúrræðum smárikja, en mikil þörf er á hvor tveggja á vettvangi umhverfisstefnu ESB, þar sem mörg umhverfismál eru í eðli sínu tæknileg og stefnumótun því frekar í höndum sérfræðinga en stjórnmalamanna. Einnig hefur umhverfisstefna ESB vaxið svo um munar síðastliðna tvo áratugi og þörfin á sérfræðiaðstoð aukist í takt við aukinn lagafjölda á þessu sviði. Framkvæmdastjórnin hefur mætt þessari þörf með því að fá „lánaða“ sérfræðinga beint til stjórnarskrifstofu umhverfismála hjá framkvæmdastjórninni til að vinna að ákveðnum málaflokkum. Hollusta

slíkra sérfræðinga á að sjálfsögðu fyrst og fremst að liggja hjá framkvæmdastjórninni en þessir sérfræðingar eru mikilvægur hlekkur á milli hennar og aðildarríkisins sem þeir koma frá (Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes, 2002).

Danir, Finnar og Svíar hafa verið duglegir að tilefna sérfræðinga sína til starfa hjá framkvæmdastjórninni í þeirri von, að kunnátta þeirra vekji athygli á ákveðnum umhverfismálum, sem þessar þjóðir telja mikilvægt að setja lög um (Gunnhildur Lily Magnúsdóttir, 2007:142-145). Spurning er þá, hvort að það myndi ekki gera okkur meira gagn en ógagn að ganga til liðs við ESB, því það myndi skapa atvinnuönguleika fyrir okkur á umhverfissviðinu, en fjöldinn allur er af sérfræðingum í umhverfismálum á Íslandi sem margir hverjir helga sig umhverfismálum norðurslóða. Einnig gætu Íslendingar haft meira um málin að segja, ef að aðild yrði og fengið lög sett um þau málefni, innan málaflokksins sem skiptu landið miklu máli, eða sem þeir hefðu áhuga á. Með núverandi stöðu, getum við ekki haft nein áhrif á löggjöf framkvæmdarstjórnarinnar og því fáum við engu ráðið um þá löggjöf, sem við tókum inn frá ESB með EES-samningnum. Jafnframt hafa Íslendingar ekkert aðgengi að sérstökum vinnuhópum, skipuðum af framkvæmdastjórninni utan ESB, en sérfræðingar vinnuhópanna vinna að ýmsum málum og meðal annars umhverfismálum. Það er afar slæmt, að við skulum ekki komast að, með okkar sjónarmið og stefnur, að þessum vinnuhópum. Þess má geta, að vægi þeirra sérfræðinga, sem sitja í vinnuhópunum, er sérstaklega mikið, þegar um er að ræða smærri ríki með ríka sérfræðipökkingu. Höfuðástæðan er, að sérfræðingar smærri ríkja hafi jafn mikið vægi innan vinnuhópanna og sérfræðingar stærri ríkjanna þegar unnið er að lagafrumvörpum um umhverfismál á vettvangi ESB, þó svo að sérfræðingarnir komi ekki fram fyrir hönd síns ríkis og eiga því ekki að hagsmuna gæta, heldur starfi í krafti sérfræðipökkunar. Hins vegar er hlutleysi þeirra ekki algjört, þar sem þeim er ætlað, að veita upplýsingar, um pólitískan stuðning síns aðildarríkis, við þær hugmyndir og tillögur sem þeir vinna að hverju sinni. Þannig geta þeir reynt að beina umræðunni innan hópsins á þá braut sem þjónar hagsmunum ríkis þeirra (Gunnhildur Lily Magnúsdóttir, 2007:143). Ísland gæti notið góðs af þessum vinnuhópum, verandi fulltrúar smáríkis, með þá miklu þekkingu og alla þá sérfræðinga sem Íslendingar eiga í umhverfismálum.

Þriðja úrræðið, sem Gunnhildur nefnir og er að hennar mati mikilvægt, til viðbótar fyrirnefndum úrræðunum tveimur svo norrænar þjóðir geti haft áhrif á umhverfisstefnu ESB, er „fordæmishegðun.“ Samkvæmt henni, geta fordæmi skipt mjög miklu máli, á vettvangi

umhverfisstefnu ESB, því framkvæmdastjórnin styðst oft við landslög aðildarríkja þegar setja á ný lög. Ingebritsen (2002) fjallar um það, í grein sinni *Scandinavian Studies í The Scandinavian Way and its legacy in Europe* hvernig Norðurlöndin hafa reynt að nýta sem best þau takmörkuðu valdaúrræði, sem þeim og öðrum smærri ríkjum Evrópu hafa staðið til boða með því að verða fyrirmyndir og fulltrúar góðrar hegðunar í málaflokkum eins og umhverfismálum, friðargæslu og í hlutverki sáttasemjarar. Fyrirmyndarhegðun hefur þannig aukið áhrif þeirra á alþjóðavettvangi (Ingebritsen, 2002:255-265). Sama á við um Ísland, en hingað til hefur farið lítið fyrir stefnumörkunum og umræðu um umhverfismál, þó svo að slíkt hafi aukist síðustu tvo áratugina. Íslensk stjórnvöld vilja auka áherslu á umhverfismál og sýna fyrirmyndarhegðun. Ef þeim heppnast að snúa blaðinu við og ef aðild að ESB gengur í gegn, þá gætu Íslendingar haft, samkvæmt þessu, aukin áhrif á löggjöf sambandsins. Samkvæmt niðurstöðu rannsóknarinnar hefur orðspor og sérfræðiþekking Svía, Dana og Finna gert þessar þjóðir áhrifameiri á vettvangi umhverfisstefnu ESB, en stærð þeirra segir til um. Hins vegar hafa Svíar verið ein þessara þjóða til að nota fordæmi sín innanlands til áhrifa á vettvangi umhverfisstefnu ESB. Gunnhildur (2007) telur ástæðuna fyrir því vera, að Svíar setji umhverfismál hærra á forgangslistann sinn en Danir og Finnar, en þar að auki búi þeir sennilega yfir enn meiri sérfræðiþekkingu. Umhverfisvitund Svía er afar sterk, en þeir hyggjast eins og fyrr segir, setja umhverfismál efst á forgangslistann, á meðan þeir gegna formennsku sinni innan ESB.

1.3.1 Norðurlönd brautryðjendur í umhverfistækni

Norðurlönd hafa verið brautryðjendur á mörgum sviðum og þá ekki síst í umhverfismálum eins og fyrr kemur fram, en yfir 60 % af þeirri orku sem Norðurlandabúar nýta, er framleidd úr endurnýjanlegum orkugjöfum (Umhverfisráðuneytið, 2009). Þó svo sé, eru enn ónýtt tækifæri í rannsóknum og nýsköpun á sviði umhverfistækni.

Í lok maí 2009, tjáðu norrænu umhverfisráðherrarnir á fundi sínum í Svartsengi, að Norðurlöndin myndu styrkja stöðu sína, sem brautryðjendur á sviði umhverfistækni, en Íslendingar fara með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni 2009. Tekið var fram á fundinum, að nauðsynlegt yrði að draga úr gróðurhúsaáhrifum, samhliða alþjóðlegri efnahagsþróun, sem miðar að því að draga úr losun koltvísýrings. Umhverfisráðherrarnir töluðu um, að brýn þörf væri á fjárfestingum, sem gætu haft langtímaáhrif, ef takast ætti að

komast úr núverandi efnahagskreppu. Til þess þætti ákjósanlegt að stuðla að grænum hagvexti, en með því myndi loftslagið batna, samhliða því að umhverfisvæn verkefni myndu bæði skapa hagvöxt og störf (Umhverfisráðuneytið, 2009). Með aðild að ESB, væri því unnt að stækka verkefni, svo um munar og gera þau áhrifameiri, samfara hugmyndum og nýsköpun fleiri Evrópuþjóða og jafnframt væri þá unnt að koma hugmyndum Íslendinga um umhverfistækni á framfæri.

1.4 Þátttaka almennings í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið

Íslenskur umhverfisréttur hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum árum, eins og umfang hans ber með sér. Á Íslandi hefur vernd umhverfisins fyrst og fremst fallið undir starfsemi stjórnvalda, í skjóli hlutverks þeirra að vernda almannahagsmuni í samræmi við lög. Síðustu áratugi hefur ákveðinn viðhorfsbreyting orðið, er tengist þeirri staðreynd, að ásættanlegt umhverfi sé gæði fyrir alla í nútíð og framtíð. Með tillit til þess, hefur verið lögð meiri áhersla á hlutverk almennings, sem hafa áhrif á umhverfið, þegar þær ákvarðanir eru undirbúnar. Löggin um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 eru ágætt dæmi um þessa breytingu. Þau tryggja, að almenningur geti átt þess kost að gera athugasemdir við efni frummatskýrslu, í samræmi við 4. mgr. 10.gr. laganna, meðan á málsmeðferð umhverfisáhrifamats stendur. Ef almenningur nýtir sér þennan rétt, tekur hann að vissu leyti, þátt í undirbúningi tiltekinna ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið (Páll Hreinsson, 1994: 46-48 og 253-256).

Með aukinni þátttöku almennings í undirbúningi ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið, er talið að umhverfisvernd geti aukist töluvert. Þannig, að ef almenningur hefur raunverulega möguleika á að fylgja slíkri þátttöku eftir, m.a. með atbeini dómstóla, þá er talið að ákvarðanirnar verði vandaðri efnislega séð, framkvæmd umhverfislöggjafar árangursríkari og að þeim markmiðum, sem stefnt er að verði frekar náð. Þetta sjónarmið byggist á fáeinum atriðum, er tengjast hlutverki stjórnvalda, þegar þau fjalla um og taka ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið (Aðalheiður Jóhannsdóttir, 2008: 38).

- (a) Stjórnvöldum ber að tryggja eðlilegt jafnvægi á milli þeirra sem eiga einkaréttarlega hagsmuni, til dæmis þeirra, sem stunda starfsemi, sem áhrif hefur á umhverfið og einnig hagsmuni, þ.e. almannahagsmuni.

- (b) Stjórnvöldum tekst ekki alltaf að taka tillit til allra hagsmuna, einkum og sér í lagi, ef um mikinn ágreining er að ræða á milli þeirra, sem eiga einkaréttarlega hagsmuni og almennings.
- (c) Ekki er sjálfgefið, að hagsmunir almennings njóti forgangs, vegna þess að réttarkerfi veita yfirleitt sértækum hagsmunum vernd í stjórnarskrám, sem hefur þær afleiðingar að fyrrnefndu hagsmunirnir víkja, hafi þeim ekki verið tryggð sambærileg stjórnarskrárvernd.
- (d) Stjórnvöld eru á stundum ekki í stakk búin til þess að framkvæma skyldur sínar, m.a. vegna fjárskorts og vöntunar á hæfu starfsfólki.
- (e) Með því að heimila almenningi að verja almannahagsmuni, er líklegra að framkvæmdir, sem hafa í för með sér áhrif á umhverfið, lúti lögbundnu mati.
- (f) Með því að heimila almenningi að gæta fyrrgreindra hagsmuna byggir framkvæmd umhverfislöggjafarinnar ekki einungis á mati stjórnvalda.
- (g) Fyrrgreind atriði auka virðingu fyrir umhverfislöggjöfinni og stuðla að vandaðri ákvarðanatöku og þar með eykst umhverfisvernd í þágu almennings (Ebbesson, Jonas, 1998: 51-97).

Ofangreind atriði endurspeгла greinilega togstreitu á milli hagsmuna sem fara ekki alltaf saman. Þau eru vitnisburður um breytt gildismat og kollvarpa að einhverju leyti viðteknum skoðunum á hlutverk stjórnvalda, sem þurfa að fjalla um og taka ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið.

Í Ríó-yfirlýsingunni um umhverfi og þróun frá 1992, er áhersla lögð á nauðsyn þess, að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um umhverfið og eigi þess kost að taka þátt í undirbúningi ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið og hafi jafnframt raunhæf úrræði til þess að fylgja þátttöku sinni eftir.

10. meginregla yfirlýsingarinnar segir þar með orðrétt:

„Best verður tekist á við umhverfismál með þátttöku allra þegna sem hlut eiga að máli á viðkomandi sviðum. Í hverju ríki skal sérhver einstaklingur hafa aðgang, eftir því sem við á, að upplýsingum um umhverfið sem eru í vörslu opinberra aðila, þar á meðal

upplýsingum um hættuleg efni og hættulega starfsemi í samfélagi þeirra, svo og tækifæri til að taka þátt í ákvarðanatöku. Ríki skulu auðvelda og örva skilning og þátttöku almennings með því að veita honum greiðan aðgang að upplýsingum. Raunverulegur aðgangur skal veittur að réttar- og stjórnsýslukerfum, þar á meðal að réttarúrræðum.“⁴

Ásamt ofangreindu er lögð á það áhersla í Staðardagskrá 21. aldar (e. *Agenda 21*) Sameinuðu þjóðanna, að auka þátttöku almennings í allri ákvarðanatöku, sem áhrif hefur á umhverfið. Enda sé þátttaka almennings ein af forsendum þess, að sjálfbær þróun verði að veruleika (Aðalheiður Jóhannsdóttir, 2004: 49-50). Fyrrgreindri stefnumörkun hefur þar af leiðandi verið fylgt eftir, m.a. á heimsráðstefnunni um sjálfbæra þróun sem haldin var í Jóhannesarborg haustið 2002 og í samnefndri yfirlýsingu, Jóhannesarborgar-yfirlýsingunni (e. *Johannesburg Declaration on Sustainable Development: From Orgins to our Future*) er margsinnis nefnd nauðsyn þess, að almenningur taki þátt í undirbúningi ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið og að réttarkerfi hafi að geyma virk úrræði, svo almenningur hafi möguleika á því að fylgja slíkri þátttöku eftir.

Margir alþjóðlegir samningar vísa á einn eða annan hátt til þátttöku almennings í ákvarðanatöku í sambandi við umhverfismál, en yfirleitt eru slíkar tilvísanir almennar og hafa ekki að geyma nákvæmar útfærslur á skyldum ríkja, að þessu leyti. Þegar Árósasamningurinn var samþykktur var hins vegar stigið stórt skref í evrópsku samhengi því samningurinn gengur lengra en nokkur annar alþjóðlegur samningur á þessu sviði og er honum ætlað að tryggja þátttökuréttindi almennings (Aðalheiður Jóhannsdóttir, 2008: 50).

Samkvæmt rannsókn Aðalheiðar (2008) er snýst um endurskoðun tiltekinna ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið er ljóst, að íslenskir dómstólar viðurkenna ekki aðildarrétt einstaklinga eða félagasamtaka sem starfa að umhverfismálum, nema að hefðbundnum uppfylltum skilyrðum laga, þ.e. viðkomandi verða að eiga lögvarða hagsmuni, nema að ákvæði laga standi til annars. Möguleikar almennings og félagasamtaka til þess að fá ákvarðanir, sem áhrif hafa á umhverfið, endurskoðaðar eru, þar af leiðandi, afar takmarkaðir ef ekki útilokaðir samkvæmt gildandi rétti, nema að löggjafinn hafi séð ástæðu til þess að lögfesta sérstök ákvæði sem tryggja ofangreindum aðilum þessi réttindi. Í fáeinum tilvikum hefur það gerst,

⁴ Íslenskan texta yfirlýsingarinnar er að finna í Alþt. 1993-1994, A-deild, þjskj. 1182-621. Mál, bls 5053-5057.

að umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök hafa getað kært ákveðnar ákvarðanir til umhverfisráðherra og úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Þessi þróun úrræða er í eðli sínu jákvæð, en hún leiðir til aukinnar umhverfisverndar, í samræmi við lög, eykur réttmæti og almenna sátt um þær ákvarðanir sem teknar eru. Sama á við um úrræði sem gera almenningi og félagasamtökum kleift að bregðast við aðgerðarleysi stjórnvalda eða lögaðila (Aðalheiður Jóhannsdóttir, 2008).

1.5 Hlutverk frjálsra félagasamtaka í umhverfismálum

Frjáls félagasamtök hafa lengi haft mjög mótandi áhrif á samfélagsþróun bæði hér á landi og erlendis. Á 20. öldinni voru áhrif þeirra þó líklega meiri en nokkurn tíma fyrr og vilja sumir segja, að 20. öldin hafi verið öld frjálsra félagasamtaka, bindindisfélaga, kvenfélaga, ungmennafélaga og skógræktarfélaga, svo fá ein séu nefnd. Skýrsla umhverfisráðuneytisins um frjáls félagasamtök kveður á um, að stjórnmalaflokkar hafa á ýmsan hátt veikst, vegna þess að fólk sé í vaxandi mæli gengið í félög og samtök, sem fást við tiltekin afmörkuð málefni eins og umhverfismál og snerta mjög marga þætti í samfélaginu (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Umhverfismál og náttúruvernd eru frekar nýleg fyrirbæri í stjórnmalum, enda hefur fjöldi frjálsra félagasamtaka, á því sviði vaxið griðarlega undanfarna áratugi. Í kringum 1990 var áætlað að um 100 þúsund frjáls félagasamtök væru til í heiminum, en flest þeirra voru stofnuð eftir 1980 og hefur sprenging orðið í meðlimafjölda alþjóðlegra umhverfisverndarsamtaka (Landvernd, 2009)

Áhrif frjálsra félagasamtaka, hafa verið mikil, til dæmis má líta á kosningarétt kvenna hér á landi sem varð raunverulegur í kjölfar baráttu frjálsra félagasamtaka og bann við jarðsprengjum sjö árum eftir að um 350 friðar- mannréttinda- og þróunaraðstoðarsamtök hófu þá baráttu, þrátt fyrir öfluga andstöðu nokkurra af öflugustu ríkjum heims. Umhverfisverndarsamtök hafa skipt sköpum í baráttunni gegn loftslagsbreytingum, eyðingu ósonlagsins og fleiri breytingum á umhverfið og er nú, til dæmis, mikið starf unnið til að sporna við mengun sjávar af völdum þrávirkra lífrænna efna. Í þróunarríkjum eru frjáls félagasamtök einn af helstu aflvökum lýðræðisþróunar, en samtök sem berjast fyrir réttindum kvenna, mannréttindum eða umhverfisvernd hafa haft mikilvæg áhrif í átt til lýðræðis í

Brasilíu, Mexíkó og á Filippseyjum svo dæmi séu nefnd. En hvað er félag og hvað er frjálst félag? (*e. non governmental organisation, NGO*). Samkvæmt skýrslu umhverfísráðuneytisins eiga félög og samtök að vera einskonar brú á milli almennings (og fyrirtækja) og stjórnvalda. Í samtökunum safnast saman einstaklingar, jafnvel fyrirtæki, sem eiga sér sameiginleg markmið og hagsmuni og hafa áþekka sýn á tilteknum málefnum. Eigi frjáls umhverfissamtök að geta staðið undir nafni, þurfa þau að uppfylla ákveðin skilyrði. Þau verða að hafa skýr markmið og starfa með lýðræðislegum hætti. Þau mega ekki vera fjárhagslega háð einum eða fáeinum aðilum. Þau eiga ekki að skila eigendum sínum fjárhagslegum ávinningi og starfið byggist oft á tíðum að verulegu leyti á sjálfbodaliðum. Við þessi atriði má bæta við, háttvísi í málflutningi, faglegum vinnubrögðum, virðingu í samskiptum og löghlýðni - en þó með andmælarétti (Umhverfísráðuneyti, 2009).

Staða og mikilvægi frjálsra umhverfis- og náttúruverndarsamtaka nýtur vaxandi viðurkenningar í mörgum ríkjum og á alþjóðavettvangi. Á síðustu áratugum hafa frjáls félagasamtök öðlast mikilvægan sess við ákvarðanatöku stjórnvalda og alþjóðastofnana. Framlag þeirra á alþjóðavettvangi hefur því verið jafn mikilvægt og framlag einstakra ríkja (Landvernd, 2009).

Þetta hefur nú verið viðurkennt með ýmsum hætti, en í 27. kafla Staðardagskrá (*e. Agenda 21*) Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, segir m.a. að frjáls félagasamtök skipti sköpum í mótun og framkvæmda lýðræðis. Formleg og óformleg samtök skuli því viðurkennd, sem mikilvægur þátttakandi í framkvæmd Staðardagskránnar (*e. Agenda 21*) (Un Department of Economic and Social Affairs, 2009). Í yfirlýsingu umhverfísráðherra Evrópu í Árósum í júní 1998, var viðurkennt hið mikilvæga hlutverk umhverfisverndarsamtaka, í því að koma viðhorfum almennings um umhverfismál til skila til stjórnvalda. Á þeim fundi var skrifað undir alþjóðlega sáttmála, þar sem m.a. segir, að aðildarríki sáttmálans skuli viðurkenna og styrkja samtök, sem vinna að umhverfisvernd og binda slíkt í lög (Umhverfísráðuneytið, 2001).

Hvað með Ísland? Á Íslandi hefur afstaða stjórnvalda til erlendra umhverfissamtaka einkenst af hræðslu við utanaðkomandi öfl. Þetta má líklega að verulegu leyti rekja til deilna um hvalveiðar, en það virðist hafa skaðað umræðu um umhverfismál mjög mikið. Í stað þess að leita samstarfs, þegar það á við, hefur gætt tortryggni og jafnvel haturs. Fjölmörg dæmi þess má þó sjá, að íslensk stjórnvöld hafa notið stuðnings umhverfisverndarsamtaka í málflutningi

sínum á alþjóðavettvangi. Barátta gegn styrkjum í sjávarútvegi og þrávirkum efnum eru dæmi um slíkt (Landvernd, 2009).

Ótti stjórnvalda við erlend umhverfissamtök hafa eflaust haft áhrif á viðhorf þeirra og samskipti við innlend samtök, en tortryggni gagnvart erlendum umhverfisverndarsamtökum hefur haft áhrif á afstöðu almennings til umhverfismála. Innlend umhverfissamtök hafa því verið fremur veikburða og fámenn. Afleiðingin er, að samkvæmt tölum umhverfisráðuneytisins má áætla, að einungis 1000-1500 einstaklingar séu skráðir félagar í umhverfisverndarsamtök hér á landi. Þetta er talsvert lægra þátttökuhlutfall en á hinum Norðurlöndunum, þó svo að þetta virðist vera að breytast með aukinni umhverfisvitund almennings (Landvernd, 2009).

Samkvæmt umhverfisráðuneytinu, er hlutverk umhverfissamtaka fjölbætt og öll reyna þau að marka sér tiltekna sérstöðu. Almennt séð virðist mega skipta verkefnum þeirra í eftirfarandi þætti:

- (a) Efla vitund og þekkingu
- (b) Stuðla að auknum rannsóknum á sviði umhverfismála
- (c) Hugmynda- og tillögusmiðja
- (d) Umræðuvettvangur
- (e) Alþjóðleg tengsl
- (f) Gagnrýni á stjórnvöld, fyrirtæki og önnur samtök
- (g) Umsagnaraðili

Til þess að sinna þessu fjölbætta hlutverki þurfa umhverfisverndarsamtök að ráða yfir þekkingu og fjármagni og þurfa íslensk umhverfissamtök að eflast enn meira (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Öflugustu alþjóðlegu umhverfisverndarsamtökin hafa yfir miklum peningum að ráða og skipta starfsmenn þeirra hundruðum. Það gildir til dæmis um Grænfríðunga (*e. Greenpeace International*) og Heimssamtök viltra dýra (*e. World Wildlife Fund, WWF*). Í

samstarfssamtökum Landverndar á Norðurlöndunum, skipta sum hver mörg hundruð þúsund félaga og starfsmanna, en séu samtök öflug, má tryggja faglegri og málefnalegri umræðu um umhverfismál. Það væri mikið unnið, ef efla mætti íslensk umhverfissamtök, en til þess þyrftu þau að vera fjölmennari og félagsmenn að greiða árgjald reglulega. Fjárhagsstuðningur frá stjórnvöldum og fyrirtækjum, er einnig nauðsynlegur. Öflug umhverfissamtök gagnast einnig stjórnvöldum betur, þar sem að þau ná oftast að nýta það fjármagn sem stjórnvöld verja til fræðslu á sviði umhverfismála á skilvirkari hátt en stjórnvöld sjálf. Eins má segja, að Ísland þurfi fleiri heildræn umhverfissamtök sem ná yfir landið allt. Staðbundin félög hér á landi virðast vera of fá og veikburða. Í Danmörk og Svíþjóð hefur umhverfisverndarsamtökum verið tryggður lagalegur réttur til aðildar að náttúruverndar- og umhverfismálum. Með því er tryggt að náttúran eigi sér málssvara gagnvart stjórnvöldum, jafnvel fyrir dómsstólum, en slíkt fyrirkomulag gæti hentað á Íslandi (Landvernd, 2009).

Markmið samstarfsaðila er, að efla lýðræðislega umræðu um umhverfis- og náttúruvernd en virkni og þátttaka almennings er talin vera forsenda árangurs í umhverfismálum. Hlutverk frjálsra félagasamtaka felst þannig ekki síst í að koma upplýsingum til almennings, en umhverfisráðuneytið vill auka samráð við frjáls félagasamtök um stefnumörkun og framkvæmd umhverfisverndar í samræmi við ákvæði Árósasamningsins frá 1998 (Umhverfisráðuneytið, 2001)

Umhverfisráðuneytið gaf út samstarfsyfirlýsingu umhverfisráðuneytisins og frjálsra félagasamtaka sem var undirrituð 20. mars 2001, en markmið samstarfsins er að efla almenna umræðu um umhverfisvernd og stuðla að aukinni þátttöku almennings í umhverfisvernd. Alls eiga þrettán félagasamtök aðild að samstarfsyfirlýsingunni. Með þessari yfirlýsingu hefur umhverfisráðuneytið ætlað sér að standa fyrir reglulegum samráðsfundum með umhverfissamtökum, auk þess að boða til viðtækari samráðsfunda eftir því, sem tilefni er til. Á þessum fundum mun ráðuneytið gera grein fyrir helstu málum, sem unnið er að hverju sinni og umhverfissamtökin kynna áherslur sínar og verkefni. Einnig mun umhverfisráðuneytið annað hvert ár boða til Umhverfisþings, þar sem fjallað verður um stefnumörkun og framkvæmd á sviði umhverfismála og sjálfbærrar þróunar. Jafnframt hefur ráðuneytið heitið því, að veita árlega styrki, í samræmi við heimildir fjárlaga hverju sinni til almennrar starfsemi umhverfissamtaka. Fjárframlög verða einungis veitt þeim félögum, sem eru opin öllum, starfa ekki í hagnaðarskyni, hafa opið og endurskoðað reikningshald og taka saman

árskýrslur. Slíkir styrkir eiga að bætast við eigin fjáröflun, sem standa skal undir megin hluta starfseminnar. Einnig eru umhverfissamtök hvött til þess að afla sér heimildar til þátttöku á fundum á vegum Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlegra umhverfissamninga. Samstarfsyfirlýsingu umhverfisráðuneytisins er svo endurskoðuð að tveimur árum liðnum frá undirritun (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Einn af fyrrnefndum liðum í viðamiklu samstarfi umhverfisráðuneytisins og félagasamtaka seinustu ára hefur verið fjárhagsstuðningur við frjáls félagasamtök, en framlög ráðuneytisins stórjukust til frjálsra félagasamtaka á umhverfissviði frá og með 2000, þó svo að áætla megi að eitthvað eigi eftir að draga úr þessum framlögum á komandi árum, vegna erfiðari fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Til dæmis veitti umhverfisráðuneytið árin 2000 og 2001 tveimur milljónum króna á ári til umhverfisverndarsamtaka en árin 2002 og 2003 hafði ráðuneytið haft átta milljónir króna til ráðstöfunar á ári til þess að styrkja verkefni og rekstur frjálsra umhverfisverndarsamtaka. Frá árinu 2001 hafa heildarframlög til Náttúruverndarsamtaka Íslands nærri fjórfaldast (500.000 - 1.800.000 kr.) og heildarframlög til Landverndar tæplega áttfaldast (500.000 - 3.950.000 kr.). Umhverfisráðuneytið bendir hins vegar á, að ekki getur talist eðlilegt, að stuðningur hins opinbera standi undir öllum rekstri frjálsra umhverfisverndarsamtaka, enda segir í samstarfsyfirlýsingu ráðuneytisins og frjálsra félagasamtaka, að eigin fjáröflun skuli standa undir meginhluta almennrar starfsemi þeirra (Umhverfisráðuneytið, Fréttatilkynning nr. 17/2003).

Eins og fyrr segir hafa frjálsum félagasamtökum fjölgað, undanfarin ár, þó svo að þau séu enn algengari erlendis, en hér á landi. Ekki er að sjá, að fleiri frjáls félagasamtök hafi verið stofnuð, frá því að EES-samningurinn var samþykktur og íslensk stjórnvöld hafa ekki innleitt reglugerðir sem tengjast þeim hingað til, þó svo að vissulega geti orðið breyting á því í framtíðinni.

2 TENGLANET ÍSLANDS OG EVRÓPU Í UMHVERFISMÁLUM

2.1 Þáttaskil í allri umhverfisumræðu

Árið 1972 urðu þáttaskil í allri umhverfisumræðu í kjölfar umhverfisráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Stokkhólmi. Ráðstefnan markaði tímamót, þar sem náttúruverndar- og umhverfismál voru í fyrsta sinn rædd á fundi helstu ráðamanna heims. Í kjölfarið fylgdi meiri alvörubungi umhverfismálunum og fengu ábendingar áhugamannahópa um umhverfismál í fyrsta sinn stuðning almennings og ráðamanna (UN- Global Issues, 2009).

Talsmenn umhverfisverndarsjónarmiða höfðu almennt verið litnir hornauga sem sérvitringar og heimsendaspámenn. Fyrst og fremst hafði verið lögð áhersla á aukna hagsæld, án tillits til þess hvort verið væri að ganga svo nærri náttúrunni, að hætta stafaði af. Sameinuðu þjóðirnar skipuðu þá alþjóðlega nefnd undir forystu Gro Harlem Brundtland, þáverandi forsætisráðherra Noregs, til að fjalla um leiðir og stefnumörkun í umhverfismálum. Nefndin birti álitserð sína, árið 1987 í skýrslum, sem nefndist „Sameiginleg framtíð vor“ (e. *Our Common Future*). Í skýrslunni eru sett fram þau grundvallarlögmál, sem mannkynið verður að hlíta í sambúð sinni við náttúruna, svo hún skaðist ekki verulega. Í skýrslunni er tekið á umhverfismálum í heild og bent á hvernig þau tengjast þróunarmálum, skuldum þróunarríkja, auðlindanýtingu, orkumálum, hagvexti, fólksfjölgun o.s.frv. Eins og titillinn ber með sér, er litið svo á í skýrslunni að umhverfismál séu í eðli sínu sameiginleg hagsmunamál allra ríkja. Ekkert ríki geti skorist undan ábyrgð, ef tryggja eigi framtíð mannkyns (Sustainable Development in action, 2009).

Í kjölfar álitserð nefndarinnar, var farið að vinna með hugtakið sjálfbær þróun, sem var sem rauður þráður í álitserð nefndarinnar. Hugmyndin með sjálfbærri þróun í stórum dráttum er sú, að ganga ekki of hart að auðlindum náttúrunnar og skila ekki lakari jörð til komandi kynslóða en tekið var við. Þessu takmarki verður erfitt að ná öðruvísi, en það setji allri hagvaxtarþróun þrengri skorður, ef ekki verður lengur unnt að auka iðnvæðingu og framleiðslu án tillits til þeirra marka sem náttúran setur (Sjálfbær þróun, 1991).

Kenna má tækniþróun og hagvöxt um aukinn mengunar og umhverfisvanda, en í niðurstöðu skýrslu Sameinuðu þjóðanna, „Sameiginleg framtíð vor“, var áhersla lögð á, að þróa tæknina og endurbæta, þannig, að unnt væri að vinna gegn aukinni mengun. Í skýrslunni er bent á, það

að úrbætur á umhverfissvanda heimsins krefjist svo kostnaðarsamra aðgerða að þær séu ekki framkvæmanlegar nema jákvæð efnahagsþróun sé til staðar (Trausti Valson og Albert Jónsson, 1995: 25-26).

Á síðustu árum hefur umhverfisvernd í auknu mæli orðið hnattræn, enda virðir umhverfisvá ekki landamæri einstakra ríkja. Mörg þeirra vandamála er snúa að umhverfisvá, verða varla leyst nema með pólitískri samstöðu fullvalda ríkja heims. Síðasta áratuginn hafa æ fleiri ríkisstjórnir verið á þeirri skoðun að umhverfisvernd sé alþjóðlegt vandamál. Formleg umfjöllun um umhverfismál hefur í kjölfarið aukist mikið á alþjóðavettvangi. Málefni umhverfisins og verndunar þess, knýr þannig ríki heims til nýrra leiða í alþjóðasamvinnu ríkja og eru umhverfismál að verða einn fyrirferðamesti málaflokkur alþjóðakerfisins, sem snertir bæði efnahags- og öryggismál hvers ríkis. Mikilvægt er því, að vel takist til í stefnumörkun, stofnanauppbyggingu og ákvörðunartöku innan alþjóðakerfisins.

2.2 Árósasamningurinn

Árósasamningurinn var undirbúinn af aðildarríkjum Efnahagsnefndar Evrópu (*e. Economic Commission for Europe, ECE*) og samþykktur 25. júní 1998. Samningurinn er í eðli sínu svæðisbundinn, þó svo að aðild að honum sé opin ríkjum utan Evrópu.⁵ Frá og með júlí 2009, hafa 41 ríki fullgilt Árósasamninginn, en Ísland hefur ekki fullgilt samninginn þó svo að þingsályktunartillaga þess efnis hafi verið lögð fram á 126. löggjafarþingi 2000-2001.⁶ Eitt af því sem einkennir Árósasamninginn er, að aðildarríki hans ráða að ákveðnu marki hversu víðtæk réttindi almenningi eru veitt og verða að tryggja nauðsynlegar lagabreytingar, svo að þau verði virk, frá þessu er hins vegar undantekningar. Sú fyrri er í 4. gr. samningsins. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. skulu aðildarríkin tryggja, að almenningur eigi aðgang að upplýsingum um umhverfismál og er öllum heimilt að neyta þessa réttar, án þess að þurfa að sýna fram á nokkra hagsmuni. Sú síðari snýst um réttindi félaga og félagasamtaka sem starfa að umhverfismálum (*e. Non-governmental organizations eða NGOs*), en þau teljast eiga hagsmuni að gæta, m.a. þegar kemur að endurskoðun ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið fyrir dómstólum eða öðrum hlutlausum aðilum (UNECE, 2009).

⁵ sbr. 3. mgr. 19. gr. samningsins

⁶ Alþt. 2000-2001, A-deild, þskj. 1032-654. mál, bls. 4330-4358.

Í aðfaraorðum Árósasamningsins er m.a. vísað til 10. meginreglu Ríó- yfirlýsingarinnar og vakin athygli á, að umhverfisvernd sé nauðsynleg forsenda velferðar mannsins og einnig forsenda þess að njóta megi grundvallar mannréttinda. Einnig er byggt á því, að almenningur njóti tiltekinna réttinda, þ.e.a.s. upplýsingaréttar um umhverfismál, tækifæri til þess að koma að undirbúningi ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið og njóti loks réttlátrar málsmeðferðar í umhverfismálum. Undirliggjandi er sú forsenda, að aðkoma almennings muni stuðla að betri ákvörðunum og auka umhverfisvernd um lengri tíma. Jafnframt þessu er mikilvægt, að samningsaðilar viðurkenni rétt hvers einstaklings til þess að lifa í umhverfi sem sé fullnægjandi fyrir heilsu hans og velferð. Í 1. gr. Árósasamningsins eru markmið samningsins orðuð og segir þar orðrétt :

„Í þeim tilgangi að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núverandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans, skal sérhver aðili ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgangs að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði þessa samnings“.⁷

Hvorki 1. gr. Árósasamningsins né samningurinn sem slíkur eru talin fela í sér sjálfstæðan rétt til þess að krefjast þess að umhverfi og náttúruauðlindir séu til tiltekinna gæða, enda er ekkert efnisákvæði í samningnum sem styður slíka niðurstöðu. Samningurinn inniheldur fyrst og fremst málsmeðferðarreglur (formreglur) en ekki efnisreglur umhverfisréttar (Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, 2008).

Í Árósasamningnum eru 22. greinar og er kjarni hans þrjár stoðir sem eru að nokkru leyti gagnvirkar. Fyrsta stoðin er upplýsingastoðin, sem er að hluta til forsenda annarrar stoðar sem fjallar um aðkomu almennings, þegar undirbúnað er ýmsar ákvarðanir af hálfu stjórnvalda, en fyrsta stoð er einnig forsenda þess, að almenningur geti gripið til úrræða í samræmi við 3. mgr. 9. gr. samningsins. Önnur stoð, þátttökustoðin, fjallar um aðkomu almennings þegar undirbúnað er ýmsar ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið, sbr. 6.-8. gr. Aðkoma almennings í meðferð mats á umhverfisáhrifum er einungis hluti af einum þætti, sem fellur undir aðra stoð samningsins, nánar tiltekið hluti af 6. gr. hans (Aðalheiður Jóhannsdóttir, 2003). Fyrsta og önnur stoð tengjast þar af leiðandi þriðju stoðinni um réttláta málsmeðferð

⁷ Alþt. 2000-2001, A-deild, þskj. 1032-654. mál. bls. 4334.

hjá stjórnvöldum og dómstólum, sbr. 9. gr. Gert er ráð fyrir því, að almenningur geti óskað endurskoðunar dómstóla eða annars hlutlauss aðila á ýmsum ákvörðunum sem teknar eru af hálfu stjórnvalda og falla undir fyrstu og aðra stoð og geti einnig leitað atbeina þessara stofnana þegar vafi leikur á hvort farið hefur verið að umhverfislöggjöfni, í samræmi við 3. mgr. 9. gr. (Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, 2008).

Skuldbindingar Árósasamningsins eiga ekki einvörðungu við þegar undirbúnað er tilteknar ákvarðanir sem eru oftast tiltekin leyfi, heldur miða þær einnig að því að almenningur geti framfylgt umhverfislöggjöfni. Í þessu felst, að opinberar stofnanir hafa ekki lengur einkarétt á að gæta almannahagsmuna. Almennungi og félögum, sem starfa að umhverfismálum er því ætlað að fara með virkt eftirlitsvald í þágu almennings og opinberra hagsmuna. Árósasamningurinn er þar af leiðandi sniðinn inn í ákveðið evrópskt lagaumhverfi. Annars vegar er um ræða þær skuldbindingar, sem samþykktar hafa verið á vettvangi Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) og hins vegar lagaumhverfi EB á sviði umhverfisréttar. Þetta hefur í för með sér, að margar af skuldbindingum samningsins verður að túlkaða í ákveðnu samhengi við efnisreglur MSE og niðurstöður Mannréttindadómstól Evrópu (MDE) og hins vegar í samræmi við gildandi EB-rétt. Hvað lagaumhverfi EB varðar að þá er ljóst hvert stefnir, þótt ekki hafi enn tekist að ná samkomulagi um innleiðingu allra þeirra atriða, sem falla undir þriðju stoð í EB-rétti. Flest allar af EB-gerðunum sem máli skipta í þessu sambandi eru einnig hluti af EES-samningnum (Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, 2008).

Ísland hefur ekki fullgilt samninginn, eins og áður var nefnt, en árið 2005 skipaði umhverfisráðherra nefnd, sem hafði það hlutverk að greina Árósasamninginn, með hliðsjón af þeim EB-gerðum, sem innleiða skuldbindingar samningsins. Skýrslan er í fimm hlutum og verður farið hér yfir helstu niðurstöður skýrslunnar í heild sinni. (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Fullgilding Árósasamningsins kallar á ákveðnar lagabreytingar hér á landi að mati nefndarinnar. Helstu breytingarnar varða mögulega endurskoðun ákvarðana um útgáfu leyfa (starfsleyfa, rekstrarleyfa, rannsóknarleyfa, o.s.frv.) vegna framkvæmda, sem falla undir ákvæði laga nr. 106/200 um mat á umhverfisáhrifum, en gildisvið þessara laga falla þá saman við gildisvið 6. gr. Árósasamningsins. Nefndin tekur fram tvær leiðir sem kæmu til greina. Í fyrra lagi, að sett yrði á stofn sérstök úrskurðanefnd til þess að fjalla um allar ákvarðanir, sem

fela í sér leyfi fyrir framkvæmdum sem 6. gr. Árósasamningsins gildir um, án tillits til þess hjá hvaða ráðuneyti viðkomandi heimildalög falla. Í öðru lagi að sett yrði sérlög, sem tryggðu aðgang að dómstólum. Síðarnefnda leiðin kallar á einfaldari lagabreytingar eða setningu sérlaga sem innihéldu aðildarreglur, svo umhverfisverndarsamtök gætu borið viðkomandi ákvarðanir undir dómstóla.⁸

Árósasamningurinn skiptir mjög miklu máli, þegar rannsaka á tengsl Íslands við Evrópu á umhverfissviðinu. Með gerð samningsins er lagaleg hlið umhverfismála í Evrópu sett frekari skorður og gerð aðgengilegri almenningi. Því er aukin þekking á honum mikilvægur liður í átt að betri skilingi á uppbyggingu Evrópusambandsins og á þeim málaflokki sem hér er til umræðu. Í næsta kafla er tekið nánar á umhverfisstefnu Evrópusambandsins, hvernig hún hefur þróast í sögu- og félagslegu ljósi og hvernig samningar, aðgerðaáætlanir, reglur og verkaskrár eru mótaðar.

2.3 Umhverfismál innan Evrópusambandsins

Evrópusambandið hefur tekið ákveðna forystu í umhverfismálum með metnaðarfullum markmiðum sínum á sviði umhverfisverndar, en umhverfismál voru lengi vel ekki hátt skrifuð innan Evrópusambandsins, frekar en meðal stjórnvalda annarra ríkja heims. Á áttunda áratugnum voru samþykktar áætlanir um aðgerðir í umhverfismálum. Aðildarríkin tóku þó misjafnlega mikið tillit til þeirra. Með breytingum á Rómarsáttmálanum árið 1987 fékk framkvæmdastjórn ESB lagalegar heimildir til að taka á umhverfismálum og sama ár samþykkti ráðherraráðið fjórðu framkvæmdaáætlun ESB um aðgerðir í umhverfismálum (European Environment Agency, 1998). Í kjölfarið hefur orðið verulegur árangur í að samræma aðgerðir aðildarríkjana á sviðum umhverfisverndar.

Þegar stofnsáttmáli Efnahagsbandalags Evrópu, síðar Evrópusambandsins, Rómarsáttmálin (*e. Theory of Rome*) var saminn og undirritaður árið 1957 af sex fyrstu aðildarríkjum Efnahagsbandalagsins, Þýskalandi, Frakklandi, Hollandi, Belgíu, Lúxemborg og Ítalíu

⁸ Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Greining á íslenskri löggjöf með hliðsjón af ákvæðum Árósasamningsins. Niðurstaða nefndar: 17.

(Auðunn Arnórsson, 2003), sáu höfundar sáttmálans enga þörf á því að fjalla sérstaklega um eða taka sérstakt tillit til málefna er tengdust umhverfisvitund, enda voru málefni umhverfis og umhverfisvitundar ekki ofarlega á forgangslista stjórnvalda á þessum tímum og seinni heimsstyrjöldin í allra minnum.

Meðal helstu markmiða hugsjónarmanna og fumkvöðla Evrópusamstarfsins, voru að efla hagsæld og velferð íbúa álfunnar, með auknu samstarfi á sviði efnahagsmála. Með undirritun Rómarsáttmálans var markmiðið að draga úr viðskiptahindrunum, tekin var upp sameiginleg landbúnaðarstefna og tryggja átti frjálsa för fólks, fjármagns, vöru og þjónustu milli aðildarríkjana. Af þeim sex ríkjum sem undirrituðu Rómarsáttmálann höfðu tvö þeirra, Þýskaland og Ítalía, beðið ósigur í Seinni heimsstyrjöldinni og öll voru ríkin illa leikin eftir stríðið. Meginröksemd leiðtoganna var því, að með nánari samvinnu á sviði efnahagsmála væri stórlega dregið úr líkum á ófriði milli þeirra (Auðunn Arnórsson, 2003). Um miðja öldina höfðu menn sennilega ekki gert sér jafn góða grein fyrir hinum nánu tengslum bættra lífsgæða og umhverfismála og skýrir það ef til vill að orðin umhverfisvitund og mengun komu hvergi fram í Rómarsáttmálanum.

Frá því að Rómarsáttmálinn var undirritaður, hefur samstarf og samvinna Evrópuríkja skilað miklum árangri og aukið hagsæld álfunnar, en eftir stofnun Evrópubandalagsins kom tímabil sem einkenndist af hækkandi hagvexti og minnkandi atvinnuleysi í löndum er tilheyrðu Vestur-Evrópu og þá sérstaklega sex aðildarríkjum Efnahagsbandalagsins (Tsoukalis, 1997: 15-18).

Í byrjun áttunda áratugarins fengu málefni umhverfis og umhverfisverndar aukna athygli almennings, ráðamanna og almennings víðast hvar í hinum vestræna heimi, ekki hvað síst í kjölfar aukinnar umhverfismengunar og mengunarslysa á þessu tímabili. Grænar hreyfingar, bæði áhugamannasamtök um umhverfi og umhverfisvernd og skipulögð stjórnmalasamtök litu dagsins ljós í fyrsta skipti. Hin almenna krafa um aukið tillit til umhverfissjónarmiða verða fyrirferðameiri og háværari og lentu nú málefni umhverfisins í fyrsta sinn á dagskrá stjórnmalanna. Bæði varð það vegna þróunar innan aðildarríkja Evrópusambandsins og um allan heim, en árið 1969 lýsti þáverandi aðalritari Sameinuðu þjóðanna, U. Thant, því yfir að eitt mest áriðandi og aðkallandi verkefni á alþjóðavísu væru málefni umhverfisins (Libertore, 1991). Í kjölfar þess var Stokkhólmarráðstefnan haldin.

Evrópubandalagið var í fararbroddi við að bregðast við ályktunum og niðurstöðum ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna og má segja, að í kjölfarið hafi umhverfisstefna Evrópubandalagsins verið sett af stað. Hún var þannig fest í sessi og gerð opinber á leiðtogafundi aðildarríkja EB,⁹ í október 1972 í París. Í sameiginlegri yfirlýsingu aðildarríkjanna kom fram, að ávinningur á sviði efnahagsmála væri ekki lokatakmark Evrópubandalagsins, heldur ætti það að fara saman, að bæta atvinnu- og lífsskilyrði. Því var enn fremur lýst yfir, að bætt lífsskilyrði og verndun náttúrunnar væru eitt af grundvallar markmiðum Evrópubandalagsins. Í framhaldi þessa, fór ráðherraráðið fram á það við framkvæmdastjórnina að hún legði fram tillögu um áætlun á sviði umhverfismála. Þessi nýja áhersla var hvorutveggja í senn, viðbragð við nýjum kröfum almennings um umhverfisvernd og áhersla á, að Evrópubandalagið myndi taka meira tillit til manlegra þátta, þar sem áherslurnar næðu ekki einungis til takmarkaðra þátta á sviði efnahagsmála (Commission of the EC: 12).

Efnahagslegir þættir skiptu ekki síður miklu máli þegar fjallað var um sameiginlega umhverfisstefnu. Það skýrist af því að aðildarríki sem tóku/taka minna tillit til umhverfisverndar geta hagnast af því efnahagslega, þar sem ekki er tekið tillit til þess kostnaðar sem umhverfisvernd getur fylgt. Því var talið afar mikilvægt, að samhæfa umhverfisstefnu innan Evrópubandalagsins, þar sem ósamræmi gatetur veikt þann grundvöll árangurs sem Evrópubandalagið stefnt að. Helstu ástæður eru þessar:

- (a) Umhverfismengun, óþægindi og hættur af hennar völdum virða ekki landamæri.
- (b) Mikill munur á umhverfisstefnu einstakra ríka skekkir samkeppnisstöðu verulega milli þeirra.
- (c) Stöðuleiki náttúru- og lífríkis varð að tryggja fyrir frekari efnahagslegum og félagslegum ábata.
- (d) Þróun ólíkra lífsskilyrða meðal aðildarríkja var pólitískt óásættanlegt.

Það má halda því fram, að Evrópubandalagið hafi engu síður verið að tryggja efnahagslegt jafnræði meðal aðildarríkjanna, eins og að stuðla að náttúruvernd, með því að koma fram með sameiginlega umhverfisstefnu (Commission of the EC, 2009).

⁹ Skammstöfun fyrir Evrópubandalagið sem síðar var breytt í Evrópusambandið (ESB) með Maastrichtsamningnum 1992 (Auðunn Arnórsson, 2003).

Á leiðtogafundi í París, í júlí 1972 viðurkenndu leiðtogar Evrópubandalagsins, að samfara aukinni velmegun innan bandalagsins, þyrfti að veita málefnum umhverfisins sérstaka athygli. Í kjölfarið var fyrstu framkvæmdaáætlun umhverfismála hleypt af stokkunum árið 1973 (The Amsterdam Treaty, 2009).

Umhverfismál hafa aldrei verið jafn ofarlega á dagskrá Evrópusambandsins og nú. Það má segja að þau hafa hlotið þann sess sem þeim ber, þar sem almenningur og ekki síður stjórn mála- og forystumenn aðildarríkja Evrópusambandsins hafa áttað sig á tengslum aukinnar velsældar og sjónarmiða náttúru- og umhverfisverndar. Evrópusambandið er nú í fararbroddi í mótun umhverfisstefnu í Vestu- Evrópu og í raun er ekki hægt að skilja umhverfisstefnu einstakra aðildarríkja Evrópusambandsins, nema í ljósi þeirra stefnu sem Evrópusambandið hefur markað á síðustu árum (European Commission, 2009).

Sé tekið mið af einu helsta markmiði Evrópubandalagsins, sem var aukinn hagvöxtur meðal aðildarríkjanna, mætti álykta sem svo, að ekki hafi verið mikill áhugi fyrir því að innleiða kostnaðarsama umhverfisstefnu. Þrátt fyrir þann kostnað sem bæði fyrirtæki og opinberir aðilar þurfa að taka á sig vegna laga og reglugerða er lúta að umhverfisvernd, hafa stjórnvöld einstakra ríkja verið reiðubúin að veita stofnunum í Brussel yferráð, að miklu leyti, á þessum málaflokki. Raunar var Evrópusambandið farið að láta málefni umhverfis og umhverfisverndar töluvert til sín taka, áður en nokkuð var fjallað um málefni umhverfis eða umhverfisverndar í sáttmálum Evrópusambandsins. Enn fremur samþykktu aðildarríkin hundruðir lagasetninga frá Brussel er snertu umhverfismál, þrátt fyrir að ekkert væri fjallað um umhverfisstefnu í sáttmálum Evrópusambandsins. Þetta verður að teljast nokkuð sérstök þróun málaflokks innan ESB, þar sem aðildarríkin fara eftir tilmælum og taka upp löggjöf er snýr að málaflokki, sem ekki er fjallað um í sáttmálum ESB (H. Wallace & W. Wallace, 1996: 236).

Stefnumótun og þróun umhverfisstefnunnar virðist oft á tíðum hafa verið knúin áfram af framsæknum nýjum lagasetningum umhverfisverndar í einstökum aðildarríkum. Peter Haas (1993) hefur skrifað um það, hvernig forysturíki umhverfisverndar innan Evrópusambandsins hafa haft áhrif á ríki, sem leggja litla áherslu á umhverfisvernd, með því að virkja stofnanir ESB. Stjórnvöld forysturíkis á sviði umhverfisverndar, eru undir stöðugum þrýstingi frá bæði fyrirtækjum og almenningi innanlands að knýja stjórnvöld annarra ríkja til að taka upp samskonar lög og reglugerðir á sviði umhverfisverndar. Þannig verður Evrópuvæðing

umhverfisstefnu þeirra ríkja, sem fremst standa og þróun umhverfisverndar með jákvæðari hætti í öðrum aðildarlöndum (P. Haas, 1993: 138). Ef til vill má sjá sömu þróun innan annarra málaflokka Evrópusambandsins. Til að mynda eru viðmið og skilyrði innan myntbandalagsins (*e. Economic and Monetary Union, EMU*) miðuð við meðaltals árangur þeirra ríkja, sem best standa sig í efnahagsstjórn. Þannig myndast þrýstingur á stjórnvöld þeirra ríkja, sem standa sig verr í efnahagsstjórn sinni, að þau geri betur og taki upp markmið og leiðir þeirra ríkja sem best standa sig í efnahagsstjórn.

Í ljósi þessa er mikilvægt að líta til umhverfisstefnu einstakra ríkja, þegar þróun umhverfisstefnu Evrópusambandsins er skoðuð, þar sem það eru framsæknustu ríkin, sem eru drifkraftur þróunar oft á tíðum. Til forysturíkja Evrópusambandsins á sviði umhverfismála má telja Þýskaland, Holland, Danmörk og Svíþjóð. Ríki, sem leggja litla áherslu á umhverfismál og eru ófús að taka upp hertar reglur og viðmið varðandi umhverfismál má telja Grikkland, Ítalíu, Spán, Portúgal, Írland og Belgíu. Bretland, Frakkland og Luxemborg eru svo einhversstaðar þarna mitt á milli (Kramer. L, 1992: 52-53).

Án tilskipana, laga og reglugerða Evrópusambandsins, væri staða umhverfisverndar miklu verri í þeim löndum, þar sem áhuginn er minni og ekki er frumkvæði að setningu nýrra umhverfislaga og viðmiða. Mætti jafnvel telja, að tilskipanir Evrópusambandsins væru eini hvati landanna í suðurhluta álfunnar svo sem í Grikklandi, Portúgal, Spáni og á Ítalíu til aðgerða og lagasetningar á sviði umhverfismála. Um leið og ríki, sem leggja áherslu á málefni umhverfisins telja að umhverfisstefna Evrópusambandsins sé ekki nógu framsækin, telja stjórnvöld annarra ríkja að tilskipanir Evrópusambandsins geri það að verkum að þau komi á lagasetningu varðandi umhverfisvernd, sem þau annars myndu seint eða aldrei koma á (Kramer. L, 1992).

Þó svo að aðildarríki þrýsti á að umhverfismál verði sett á dagskrá framkvæmdastjórnarinnar og aukið verði vægi þeirra og mikilvægi, eru það fyrst og fremst lagasetningar í hverju landi fyrir sig, sem hleypt hafa af stað Evrópuvæðingu lagasetninga. Það er einkum tvennt sem hefur gert það að verkum:

- (a) Lagasetningar sem vernda eiga umhverfið þrengja oft að viðskiptum sem getur haft neikvæð áhrif á viðskipti innan ESB.

(b) Fyrirtæki í ríkjum ESB, þar sem strangari reglur gilda um umhverfisvernd leggja mikið upp úr því, að brugðist sé við því, þannig að reglur skekki ekki samkeppnisstöðu þeirra samanborið við önnur aðildarríki (H. Wallace & W. Wallace, 1996: 236).

2.3.1 Aðgerðaáætlanir

Til þess, að átta sig betur á því hvernig umhverfismál innan Evrópubandalagsins síðar Evrópusambandsins hafa þróast, er gott að líta á þær aðgerðaáætlanir sem sambandið hefur sett sér, en þær hafa verið hornsteinn þróunar umhverfismála í Evrópu. John McCormick prófessor í stjórnmálafræði við Indiana University og sérfræðingur í stefnumörkun Evrópusambandsins (2001), leggur fram þrjú rök, fyrir gerð fyrstu aðgerðaáætlunar Evrópubandalagsins, sem eru: Í fyrsta lagi auknar áhyggjur þáverandi aðildarríkja (Belgiu, Bretlands, Danmerkur, Frakklands, Hollands, Ítalíu, Lúxemborgar og Þýskalands) af sambandinu á milli umhverfisverndar og röskunar í viðskiptum. Í öðru lagi fannst ríkisstjórnnum þessara ríkja þær þurfa að koma með einhverskonar heildstætt svar, vegna aukinnar pólitískrar pressu frá umhverfisverndarsinum, bæði á innanlandsvettvangi sem og á alþjóðlegum vettvangi. Í þriðja lagi er talað um hina þverþjóðlegu (*e. Transnational*) mengun sem þegar var til staðar í Evrópu. Vegna hennar var litið svo á, að til þess að árangur næðist, væri sameiginlegra yfirþjóðlegra aðgerða þörf, sem væru unnar út frá þeirri formgerð, sem þegar var til staðar innan bandalagsins, það er að segja, að sömu vinnureglur myndu gilda við gerð stefnu fyrir umhverfið og giltu fyrir stefnu í til dæmis viðskipta- og tollamálum (McCormick, 2001:22).

Eftir Stokkhólms ráðstefnuna árið 1972, ákvað Evrópubandalagið, að koma af stað stefnumörkun um umhverfismál og lagði leiðtogaráðið, drög af fyrstu aðgerðaáætlunni í nóvember 1973 (Hay, 2005: 18). Þetta markaði upphafið að umhverfisstefnu Evrópubandalagsins, þar sem málum var forgangsraðað, markmið sett og litið var á hvernig umhverfismálin tengdust öðrum málaflokkum sambandsins. Af þeim ellefu markmiðum, sem fram komu í aðgerðaáætluninni má nefna: Að draga úr mengun, halda vistfræðilegu jafnvægi og nota náttúruauðlinda á skynsamlegan hátt (Hay, 2005:18). Samkvæmt Christian Hay (2005) komu fyrstu aðgerðaráætlanirnar fram, ófullmótaðar, mótuðust þar næst af hugmyndum um sjálfbæra þróun og áttu eftir að hafa mikil áhrif á stefnumótun í

alþjóðakerfinu, sem og innan ríkja. Skipulagning svæða, verndun vatns og úrgangs fékk mikla athygli, en einnig landbúnaðarmál.

Árið 1977 kom fram önnur aðgerðaáætlun og var verkefni hennar að fylgja eftir fyrstu aðgerðaáætlunni í markmiðum og verklagi, en þar að auki var fleiri vandamálum bætt við, eins og ráðstafanir gegn vatnsmengun (Hay, 2005:19).

Þriðja áætlunin kom fram árið 1983 og einblíndi á fleiri verkefni. Áætlunin setti fram þá stefnu að bandalagið ætti að leitast við að samþætta umhverfisvernd og efnahagslega virkni Evrópubandalagsins og gera umhverfisstefnu þannig að hluta af efnahags- og félagslegri þróun þess. Með þessu voru styrk- og veikleikar þess að færa umhverfisstefnu inn á innri markaðinn afhjúpaðir. Augljóst var á þessum punkti, að það þyrfti losunarmælikvarða til að koma í veg fyrir að samkeppnishæfni iðnaðarins afmyndaðist. Auk þess þyrfti að samræma reglur á framleiðslu vegna ólíkra reglna innan mismunandi ríkja, til þess að koma í veg fyrir að tollhömlur mynduðust (Hay, 2005:20).

Árið 1986 benti fjórða aðgerðaáætlunin á þá nauðsyn að samtvinnu umhverfisstefnuna við aðrar stefnur bandalagsins. Einnig kom fram sú yfirlýsing, að framkvæmdastjórn bandalagsins myndi tryggja þessa samþættingu umhverfislegra þátta við aðra stefnumörkun með því að þróa frekar innri starfshætti framkvæmdastjórnarinnar (Lenschow, 2002:8). Ástæða þessarar samræmingar var, að hún væri grundvallaratriði í að tryggja samkeppnishæfni evrópsks iðnaðar á alþjóðamörkuðum og að hún tengdist þannig innri markaðnum og efnahagsmálum, sem enn væru aðalmál bandalagsins. Það er því ljóst, að verndun umhverfisins var ekki höfuðástæða samræmingarinnar, heldur viðskiptalegir hagsmunir aðildarríkjanna. Nýjar aðgerðir, komu fram í fyrsta skipti, síðan að aðgerðaráætlanir höfðu verið kynntar til sögunnar og í sögu umhverfisstefnu Evrópubandalagsins, eins og viðskiptaleyfi, skattar, styrkir (Hay, 2005).

Fimmta aðgerðaáætlunin leit dagsins ljós árið 1992. Aðalmarkmið hennar var sjálfbær þróun, en miðað við þá útskýringu, sem fram kom í skýrslu Brundtland nefndarinnar svokölluðu, eða Heimsnefndar um umhverfi og þróun (*e. The World Commission on Environment and Development*), sem birt var árið 1987, var lögð áhersla á mikilvægi frjálsra félagasamtaka og staðbundinna stjórnvalda. Þannig að með sjálfbærri þróun var leitast við því að standa vörð um hagsmuni umhverfisins, með því að kynna umhverfismál almenningi og vekja fólk til

umhugsunar (Hay, 2005). Því er hægt að ímynda sér það, að á þessum tímavörð hafi stjórnvöld hægt og bítandi, gert sér grein fyrir mikilvægi þátttöku almennings í umhverfissvakningunni,.

Annars vegar, var í fimmtu aðgerðaáætlun gert ráð fyrir formgerðarbreytingu er snerti almenningsþingur, orkunýtingu, úrgangsslosun og þróaðra verklagi sem myndi leiða til sameiginlegrar ábyrgðar, sem væri aðalmarkmið áætlunarinnar um sjálfbæra þróun. Í stað þess að stjórna samþættingu mismunandi sviða innan bandalagsins, var reynt í fimmtu aðgerðaáætluninni, að fá þá sem mótuðu stefnurnar og hagsmunaaðila, til að tengjast þeim málum sem lögð var áhersla á í áætluninni. Munurinn á fjórðu og fimmtu aðgerðaáætluninni, er að viðskiptalegir hagsmunir skipta ekki lengur aðalmáli, heldur er sambandið farið að gera sér grein fyrir mikilvægi þess, að flétta umhverfisvernd inn í önnur verkefni sambandsins og þá sérstaklega með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í raun má segja, að á þessum tímavörð, hafi sambandið loksins farið að hugsa til lengri tíma í umhverfismálum, með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi (Lenschow, 2002).

Nú er sjötta aðgerðaáætlunin í gangi, en hún tók gildi árið 2002. Áætlað er, að fylgja þeirri stefnumörkun í umhverfisstefnu Evrópusambandsins til ársins 2012. Markmið sjöttu áætlunnar eru ekki eins metnaðarfull og í fyrri áætlunum, þar sem fimmta aðgerðaáætlunin hafði sett sér of há markmið og sætti andstöðu aðildarríkja vegna efnahagslegra vandamála. Umhverfismál innan sambandsins stóðu þar að leiðandi í stað fram að Amsterdam sáttmálanum 1997 (Hay, 2005:25). Því má, setja spurningamerki við það, hvort að aðildarríkin sjálf hafi verið tilbúin að láta viðskiptalega hagsmuni ríkja sinna deila fyrsta sætinu með öðrum forgangsmálum innan sambandsins, eins og væntingar fimmtu aðgerðaáætlunarinnar gerðu ráð fyrir.

Sjötta aðgerðaáætlunin tekur aðallega á vanda vegna, minnkandi fjölbreytileika lífríkisins, heilsufarslegum afleiðingum, náttúruauðlindum, loftlagsbreytinga og úrgangi. Megináhersla sjöttu umhverfisaðgerðaráætlunnar er að leggja ramma með almennum meginatriðum og markmiðum. Þar sjást lykilatriði eins og meindýraeitur, náttúruauðlindir, endurvinnsla, jarðvegur, hreint loft, þéttbýlisumhverfi og sjávarumhverfi. Þessar ramar gefa það til kynna að umhverfissviðið sé í sífelldum vexti, sérstaklega sé aðgerðaáætlunin borin saman við þær, sem kynntar voru á áttunda og níunda áratug 20. aldar (Hay, 2005:27).

Þær aðgerðaáætlanir, sem hafa verið nefndar hér að ofan, virðist vera mikilvægir hlekkir til stefnumótunar og endurspegla vissulega tíðarandann, sem á sér stað í umhverfismálum hverju sinni (Lenschow, 2002:22). Í raun má segja, að þó svo að áætlanirnar séu settar fram, með miklum eftirvæntingum um úrbætur á sviði umhverfismála, er stefnumörkun og framkvæmd þeirra, umfangsmeiri, tímafrekari og þarfnast meira fjármagns heldur en oft er unnt að útvega. Þannig má álykta, að með einingarlögunum (*e. Single European Act*), sem gengu í gildi árið 1987, hafi umhverfisstefna Evrópubandalagsins, fyrst fengið lagalegan sess, þrátt fyrir að aðgerðaáætlanir hafi verið við lýð fjórtán ár fyrir þann tíma (Lenschow, 2002).

Þegar að Maastricht sáttmálinn var undirritaður, var Evrópusamvinnan fest bestur í sess. Í sáttmálanum var hið svokallaða þriggja stoða kerfi kynnt til sögunnar, þar sem umhverfismál voru sett inn í fyrstu stoði kerfisins, eða inn í kjarna stoðina. Með sáttmálanum fékk þannig umhverfisstefna Evrópusambandsins, enn skýrari ramma, en tekið var fram í 2. gr. sáttmálans, að verkefni bandalagsins væri að efla jafna þróun efnahagslegrar og sjálfbærrar virkni með virðingu fyrir umhverfinu (Lenschow, 2002:13) og segir grein 130r(2) að „skilyrði umhverfisverndar þurfi að vera samþætt skilgreiningu og framkvæmd á öðrum stefnum sambandsins“ (Lenschow, 2002:14).

Ljóst er, að umhverfisstefna ESB hefur breyst mikið í áranna rás, frá því að fyrsta aðgerðaáætlunin leit dagsins ljós, en í byrjun ársins 2000 höfðu sex aðgerðaáætlanir verið kynntar og í kringum 850 lagagerðir teknar upp. Evrópska umhverfisstofnunin (*e. European Environment Agency*) sett á laggirnar og áætlanir settar fram um, hvernig ætti að fjármagna umhverfisnefnd (McCormick, 2001:17-18). Áætlanir um fjármögnun, er mikilvægur hluti af umhverfisvernd, því að umhverfisvernd á sér langtímamarkmið og oft erfitt er að sjá beinan hagnað af verndinni, fyrr en eftir einhvern afmarkaðan tíma. Þess vegna virðist oft erfitt afla til fjármagns, hennar til verndar.

Þrátt fyrir allar aðgerðaáætlanir og stofnanir, segir John McCormick (2001) enga ákveðna umhverfisstefnu vera til innan Evrópusambandsins og umhverfismálin hafi frekar verið að þróast stígvaxandi. Þar sem að engin markmiðsyfirlýsing sé til, þá séu forgangsverkefni ESB frekar sótt í blöndu af þeim markmiðum sem að koma fram í aðgerðaáætlununum og stefnuyfirlýsingu aðalskrifstofu umhverfismála (*e. Directorate General*) og 174. grein sáttmálans (McCormick, 2001:21-22).

Evrópusambandið hefur þróað og skilgreint enn betur umhverfisstefnu sína með því að búa til verkreglur (*e. Principle*) fyrir aðildarríki til að fara eftir og verður farið í nokkrar af þeim hér. Fyrst má nefna, mengunarbótarregluna (*e. The Polluter Pays Principle*) sem er talin ein sú mikilvægasta. Þessi regla er sú elsta og virðist í fyrstu mjög réttlát, það er, að sá sem veldur umhverfisspjöllum, er sjálfur ábyrgur fyrir þeim kostnaði, sem fer í að laga eða koma í veg fyrir skaðann. Það á, sem sagt, ekki að vera á ábyrgð neytenda né skattgreiðenda. Við fyrstu sýn, virðist reglan geta virkað mjög auðveldlega, en í markaðssamfélagi nútímans er staðreyndin sú, að frekar er líklegt, að sá sem að mengi, hækki einfaldlega verðið á vörinni, til að standa undir mengunarkosnaði. Þannig að þegar upp er staðið, er það neytandinn sem greiðir fyrir mengunina (Samband Íslenskra sveitafélaga, 2009). McCormick (2001:76) telur að þessi regla geti einungis virkað í raun, ef nákvæmlega sé hægt að sjá fyrir, hvað valdi skaðanum. Þessi hugmynd er vel raunhæf, en samt sem áður, er hægt að spyrja sjálfan sig, hvernig tryggja eigi að mengunaraðilinn beri sjálfur kostnaðinn, án þess að það bitni á neytandanum á einhvern hátt.

Í annan stað, má nefna, forvarnarregluna (*e. The Prevention Principle*), en hún var sett fram til þess að hvetja aðildarríki bandalagsins og til að hefðja aðgerðir til að vernda umhverfið. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að í flestum tilvikum, er dýrara að bæta skaðann heldur en að koma í veg fyrir hann, þó svo að margir vilja halda öðru fram. Það má segja, að þessi regla lýsi vel hvað felst í umhverfisvernd, þar sem að hún snýst bókstaflega um að vernda. Hins vegar, getur oft verið erfitt að vita hvað skaðar umhverfið nákvæmlega og því erfitt að koma í veg, fyrir að umhverfisspjöll, eigi sér stað.

Í þriðja lagi, er regla sem fjallar um sjálfbæra þróun (*e. The Principle of Sustainable Development*), eins og fyrr hefur verið nefnt. Reglan hefur verið mikilvægasta umhverfisregla frá því að einingarlögin komu fram og einblínir á að þróun þurfi að mæta kröfum nútímans, svo að komandi kynslóðir geti komið að jörðinni í góðu, ef ekki betra ástandi, en hún er í nú (McCormick, 2001). Vandinn er hins vegar sá, hversu erfitt er að skilgreina hvað sjálfbærni þýðir í raun. Þess vegna er skilgreining Brundtland nefndarinnar góð, til þess að ná samþættum skilningi aðildarríkja á reglunni.

Í fimmtu aðgerðaáætluninni, var sett fram ný regla, sem hefur verið kölluð samþættingarreglan (*e. The Intergration Principle*). Þessi regla, snýst um að samþætta umhverfisvernd, við alla stefnumörkun sambandsins. Aukning hefur verið á notkun þessa

lög máls í gegnum árin, eins og sést best, á aukinni samþættingu innan sambandsins á flestum sviðum þess. Umhverfisstefnumörkunin skipar sífellt stærra hlutverk, á meðal annarra stefnumörkunar, enda tengjast umhverfismál inn á marga aðra málaflokka sambandsins. Þetta vekur einnig upp spurningar, eins og McCormick (2001) nefnir, hvað myndi gerast ef stefnumörkun umhverfismála rækist á við stefnumörkun annarra málefna og hvernig væri unnið úr því, með því að koma á móts við alla (McCormick, 2001).

Einnig, hefur verið mikið notast við svokallaða verndarreglu (*e. The Safeguard Principle*), en þessi regla gefur aðildarríkjunum kleift að taka upp hærri staðla innan síns ríkis, en þá, sem Evrópusambandið setur fram. Þetta er þó háð þeim skilyrðum, að staðlarnir séu ekki settir í gróðaskyni, heldur í þágu umhverfisins (McCormick, 2001:85).

Augljóst er, að þær áætlanir og reglur sem nefndar hafa verið, eru ákaflega mikilvægar fyrir stefnumótunina. Þær veita ekki alltaf góða og skýra lýsingu, en eru hins vegar hentugar til viðmiðunar og færa umhverfismótuninni ákveðnar vinnureglur sem hægt er að vísa til.

2.4 Núverandi umhverfisstefna ESB

Hér að ofan var farið í gegnum sögu umhverfisstefnu Evrópusambandsins frá upphafi og varpað ljósi á, hvernig hún mótaðist og þá þætti sem áhrif hafa haft á hana. Athyglisvert er að líta á, hvernig núverandi umhverfisstefna ESB lítur út. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gefur reglulega út skýrslur, þar sem tilkynnt er um stöðu umhverfisstefnunnar, það, sem vel hefur gengið og það, sem ekki hefur farið eins vel. Sú skýrsla, sem notast verður við hér er sú nýjasta, en hún kom út árið 2008 og fer yfir stöðu sjöttu aðgerðaraáætluna, en einnig verður notast við skýrsluna frá 2007. Skýrslan (*e. EEB Annual Report*) (2008) var gefin út, þegar sjötta aðgerðaáætlun var í notkun og brýnt þótti að athuga hver árangurinn væri á þeim tímamarki Hins vegar, sýnir skýrslan frá 2007, vel hvernig framvinda umhverfismála hefur verið seinustu ár og er betur uppsett, heldur en sú nýjasta, en vænta má samkvæmt Evrópsku umhverfisskrifstofunni nýs yfirlits, innan nokkura mánuða.

Framkvæmdastjórnin tilkynnti, að fjallað yrði um þrjár mismunandi spurningar í skýrslunni: í fyrsta lagi að hvað miklu leyti Evrópusambandið hefði komið til móts við þær skuldbindingar, sem að settar voru fram í sjöttu aðgerðaáætluninni, í öðru lagi átti að dæma, með hjálp nýjustu

vísindalegu sannanna, hvort það verklag, sem sett var fram í áætluninni stæðist umhverfislegar áskoranir nútímans og í þriðja lagi hvort það ætti að endurskoða stefnuna í ljósi breytinga innan sambandsins (Euroactive, 2009) og þá sérstaklega Lissabon áætlunina um vöxt og atvinnu og dagskrá framkvæmdastjórnarinnar um betri reglugerðir.

Til þess að fá yfirgríps- og þýðingarmikla heildarsýn á núverandi stöðu umhverfisstefnunnar, nægir ekki að skoða málið út frá einu sjónarhorni og sérstaklega ekki því sjónarhorni sem kemur einungis frá Evrópusambandinu. Heldur er álit Evrópsku umhverfisskrifstofunnar (*e. European Environmental Bureau*), sem er frjáls félagasamtök, skoðað til þess að fá hlutlausari niðurstöðu. Skrifstofan starfar óháð framkvæmdastjórninni og er verkefni hennar að gefa ýmsum stofnunum ráð, bæði innan Evrópusambandsins og Sameinuðu þjóðanna (*European Environmental Bureau*, 2009). Í þessari ritgerð verður því fyrst athugað gagnrýni frá tveimur stofnunum þ.e. framkvæmdastjórninni og Evrópsku umhverfisskrifstofunni, en með þessum hætti ætti að nást góð mynd af núverandi stöðu umhverfisstefnunnar.

Samkvæmt skýrslunni (2008) telur framkvæmdastjórnin stöðu umhverfisins ágæta. Stjórnin, tekur fram, að árangur hafi náðst á ýmsum sviðum og nefnir þar á meðal, sjálfbærni í skógarvinnslu, meðhöndlun úrgangs, minnkun gróðurhúsalofttegunda og varðveitingu votlendis. Annars, má álykta út frá skýrslunni, að Evrópska umhverfisskrifstofan sé ekki sammála þessari staðhæfingu, því hún telur, að það sé einungis í loftlagsbreytingum, sem sjötta aðgerðaáætlunin hafi staðist þær væntingar sem að lagt var af stað með (*European Environmental Bureau*, 2007:1). Hins vegar telur hún að krefjandi verkefni á sviðum umhverfismála hafi aukist og að Evrópa sé ekki ennþá komin nógu langt hvað varðar sjálfbæra þróun (*European Commission*, 2007:4).

Sé farið eftir áður nefndum forgangsverkefnum aðgerðaáætlunarinnar, sem voru loftlagsbreytingar, minnkandi fjölbreytileiki lífríkisins, heilsu- og lífsgæði, náttúruauðlindir og úrgangur, má sjá að þau sjónarmið, sem frá þessum tveimur skrifstofum koma, eru afar ólík.

Framkvæmdastjórnin segir, meðal annars, að framgangur sambandsins í þeim skuldbindingum sem gerðar voru í Kyoto¹⁰ sáttmálanum, séu á réttri leið, en samt sem áður þurfi aukna

¹⁰ Bókun við rammasamning Sameinuðu þjóðanna var samþykkt í Kyoto árið 1997 og tók gildi 16. febrúar 2005. Loftslagssamningurinn hefur það meginmarkið að halda styrk gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu

viðleitni frá öllum sviðum og þá sérstaklega samgöngum, iðnaði og landbúnaði til þess að þessar skuldbindingar nái fram að ganga innan þeirra tímamarka sem þeim voru settar. Í mars 2007 var sett fram sjálfstæð skuldbinding, um að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um að minnsta kosti 20% fyrir árið 2020, auk fleiri skuldbindinga er tengjast loftlagsmálum. Þó er ljóst, að ef að þessi skuldbinding á að standast, er það mikil áskorun fyrir Evrópusambandið. Framkvæmdastjórnin segir það afar mikilvægt að aðlagast loftlagsbreytingunum, sérstaklega í ljósi aukinnar hættu á, til dæmis, hitabylgjum, flóðum og skógareldum og gera þá viðeigandi ráðstafanir gagnvart slíkri hættu (European Commission, 2007:6-7). Vænta má pólitískra niðurstaðna frá yfirstandandi Loftlagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Kaupmannahöfn, desember 2009, en á fundinum eru þjóðarleiðtogar 192 landa, sem stefna að því að ná samkomulagi um nýja umhverfissáttmála. Bandaríkin, Kína og Indland eiga ekki aðild að Kyoto-bókuninni, en rúmlega fjórðungur alls útblásturs gróðurhúsalofttegunda í heiminum fer fram í Bandaríkjunum. Bandaríkin eru því lykillinn að raunverulegum árangri loftslagssáttmála (UN-News Center, 2009).

Hjá Evrópsku umhverfisskrifstofunni eru menn sammála flestu því sem fram kom í skýrslunni (2007), varðandi loftlagsmál. Þó eru þar settar, nokkrar athugasemdir og sérstaklega þær, að aðildarríki ættu að hafa það að markmiði að minnka losun gróðurhúsalofttegunda að minnsta kosti um 20%, en ekki hafa það hámark (European Environmental Bureau, 2007:5). Spurning er, hvort að ríki heims nái góðri niðurstöðu á Loftlagsráðstefnunni, nú í desember 2009 um losun gróðurhúsalofttegunda.

Í skýrslunni er einnig talað um efnisflokkinn „ lífsgæði og heilsa “ þar sem nefndar eru fjórar gerðir lagasetninga sem eiga að takmarka þá hættu, sem umhverfið getur valdi heilsu manna. Í fyrsta lagi rammatilskipun um vatn (e. *Water Framework Directive*), þemaáætlun um loftmengun (e. *Thematic Strategy on Air Pollution*), reglugerð um skrásetningu, gildismat og löggildingu efna (e. *Regulation on the Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals, REACH*) og svo tillögu að rammatilskipun um meindýraeitur (e. *Proposal for a framework directive on pesticides*) (European Commission, 2007: 9). Framkvæmdaráðið fer ekki mikið inn á þessar lagasetningar í skýrslunni (2007), en þar kemur fram að þær séu

innan þeirra marka að komið verði í veg fyrir hættulega röskun á loftslagskerfinu af mannavöldum. Samningurinn var undirritaður fyrir Íslands hönd á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó 1992 (Umhverfisstofnunin, 2009),

tiltölulega nýjar eða ennþá í vinnslu hjá stofnunum Evrópusambandsins. Skýrslan (2007) lýsir einungis þeim markmiðum sem hafa verið gefin og hugmyndir á því hvað skuli gera, en ekki er minnst á hvort að nokkuð hafi nú þegar verið gert. Þar af leiðandi er erfitt að álykta út frá þessum fjórum lagasetningum, þar sem að þær gefa ekki miklar upplýsingar um núverandi stöðu í umhverfismálum. Annars, nefnir Evrópska umhverfisskrifstofan nokkur atriði í sambandi við rammatilskipunina um vatn og er augljóst að hún er nokkuð ný og á reynsla eftir að koma á hana. Umhverfisskrifstofan bendir á, að nýtilkomin tillaga um útblástursheimildir fyrir bíla og létt ökutæki sé of veik og að heimildin sé of langt fyrir ofan þau mörk, sem þörf sé á, svo loftgæði geti breyst, til betra horfs. Skrifstofan vekur einnig athygli á, að ekki er minnst á hávaðamengun í skýrslunni. Með sjöttu aðgerðaáætluninni er bent á, að hávaði hafi áhrif á heilsu og líf 25% af íbúafjölda Evrópusambandsins og markmið í aðgerðaáætluninni þar af leiðandi, að setja skýrari reglur um þjónustu og vörur, til þess að minnka hávaða. Skrifstofan telur, ekki nægi að innleiða skipun um umhverfishljóð (2002/49/EC) svo staðið verði undir þessu markmiði og leggur því fleiri til í þessu efni, til dæmis með að settar verði strangari hávaðatakmarkanir á bíla (European Environmental Bureau, 2007:7-9).

Í efnisflokknum náttúra og líffræðilega fjölbreytni tala framkvæmdastjórnin um svokallað evrópunet verndarsvæða, sem kallast *NATURA 2000* og á að vera undirstaða þeirra stefnu sem vernda á fjölbreytileika lífríkisins (European Commission, 2007:7). Evrópska umhverfisskrifstofan gagnrýnir í tengslum við fjölbreytileika lífríkis annars vegar fjármögnun netsins og fer fram á, að verndunarkröfum í fugla og umhverfistilskipuninni (European Environmental Bureau, 2007:5-6).

Ef litið, er yfir skýrsluna í heild sinni, er ljóst að líffræðileg fjölbreytni fer minnkandi í lífkerfinu, en það er veltur oft á fjármagni hversu vel tekst til að vernda og koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Því, virðist það vera eitt að verkefnum umhverfismála, að laða að fjárfesta. Þessu til hliðsjónar, minnst framkvæmdastjórnin á áætlanir, þar sem leitast er við því að taka á þeim áhrifum sem viðskipti hafa á líffræðilega fjölbreytni, viðbrögðum Evrópusambandsins við innrásartegundum og málefnum, sem tengjast takmörkuðum árangri í líffræðilegri fjölbreytni á alþjóðlegum mælikvarða. Stjórnin vill leita leiða svo þessi verndun verði áhugaverð efnahagslega séð og fjárfestar sjái sér einhvernvegin hag í því að vernda fjölbreytileika lífríkisins. Þá svarar, Evrópska umhverfisskrifstofan þar á móti, að ekki skuli einungis vernda líffræðilega fjölbreytni af efnahagslegum ástæðum heldur tekur skrifstofan

það fram, að margar fleiri ástæður liggi að baki mikilvægi verndunar, ástæður sem að ekki sé unnt að meta til fjár, en verði samt sem áður að vera hluti heildarmyndarinnar þegar teknar eru ákvarðanir (European Environmental Bureau, 2007: 5).

Jafnfram er fjallað um hvernig umgangast skal náttúruauðlindir og úrgang og kemur þar fram sú staðreynd, að úrgangur eykst jafn og þétt, en gengið er út frá þemaáætlun Evrópsku umhverfisskrifstofunnar um hindrun úrgangs og endurvinnslu. Lögð hefur verið sérstök áhersla á að finna góða úrlausn við losun úrgangs frá heimilum, samgöngum og matarframleiðslu, en fyrrnefndir þættir virðast vera megin uppspretta úrgangs. Einnig hefur verið lagt upp með það að stöðva ólöglega úrgangslosun í þriðja heims ríkjum. Ekkert kemur hins vegar fram í skýrslunni, hvort þessi þemaáætlun hafi verið metin, heldur einungis talað um framhaldsáætlanir (European Commission, 2007:10). Evrópska umhverfisskrifstofan bendir á, að svo líti út, sem stjórnun á meðferð úrgangs fari versnandi og að ekkert sé minnst á það markmið, að minnka úrgang, auka afköst og gera framleiðslu og neyslumynstur sjálfbærara. Skrifstofan segir, að þemaáætlunin hafi hvorki styrkt né víkkað þá löggjöf, sem fyrir var um úrgangs- og efnalosunarheimildir og komi hvorki úrgangi né efnalosunarheimildum við. Í ljósi þess, að lítið hefur verið ritað um árangur þemaáætlunarinnar í skýrslunni, virðist mikið vera til í staðhæfingu umhverfisskrifstofunnar. Það er samt sem áður ljóst, að skýr stefna er í úrgangsmálum og í endurskoðun úrgangslöggjafar Evrópusambandsins kemur fram, að stefnt sé að því að hindra og draga úr úrgangsmýndun. Markmiðið er, að árið 2012 falli ekki meiri úrgangur til, en árið 2008 og áhersla er lögð á endurvinnslu. Sem dæmi um stefnu sambandsins í þessum málum, má nefna, að árið 2020 er stefnt að því, að 50% af heimilis og rekstrarúrgangi og 70% af byggingar-, iðnaðar- og framleiðsluúrgangi verði endurnýttur (European Environmental Bureau, 2007: 12). Ef markmiðum áætlunarinnar væri náð, yrðu framfarið úrgangsmálum afar miklar, en eins og fyrr segir þarf fyrst og fremst hugarfarsbreytingu hjá almenningi, eigi þessi stefna að ná framgangi.

Þegar farið er yfir niðurstöður úr skýrslunni hjá framkvæmdastjórninni, viðurkennir hún að þegar kemur að því að ná þessum undirstöðuatriðum inn í aðrar stefnur sambandsins hafi miklum framförum ekki verið náð og er þar til dæmis því um að kenna, hve líffræðileg fjölbreytni hefur minnkað og áhrifum mengunar á heilsu manna. Samt sem áður telur hún, að þau markmið sem sett voru í aðgerðaáætluninni séu samkvæmt áætlun og sérstaklega sé lítið

til þess, að of snemmt sé að sjá, hvernig til hafi tekist, því mikið af þessum stefnum, séu svo nýtilkomnar að ekki beri á árangri enn sem komið er (European Commission, 2007:17).

Jákvæðar breytingar hafa orðið í loftlags- og orkumálum, samkvæmt Evrópsku umhverfisskrifstofunni, en tekur jafnframt fram að það séu fleiri þætti sem að betur mættu fara. Umhverfisskrifstofan hefur áhyggjur af því að áðurnefndar þemaáætlanir gefi ekki nógu skýr skilaboð og að lagasetningarnar sem þær leiði af sér verði ef til vill veikari heldur en þær lagasetningar sem að fyrir eru. Hún vekur athygli á sama vandamáli og skýrslan gerir, að þrátt fyrir allt tal og allar áætlanir um að samræma umhverfisstefnuna inn í aðrar stefnur Evrópusambandsins, þá sé árangur erfiðisins alls ekki nógu góður. Eins og áður hefur verið minnst á, er stór ástæða þess, ef til vill, þeir hagsmunarárekstrar sem verða þegar tilraunir til samræmingar eru gerðar og þar af leiðandi gengur það hægar fyrir sig, en ella. Að lokum lýsir skrifstofan yfir vonbrigðum með framkvæmd stefnunnar innan aðildarríkjanna sjálfra og kennir framkvæmdastjórninni um, þar sem að hún sé ábyrg fyrir því, að ríki standi við skyldur sínar (European Environmental Bureau, 2007:16-17). Þetta má að hluta til rekja til þess, að aðildarríki sambandsins eru mislangt á veg komin efnahagslega séð og hvort sem það er rétt hugsun eða ekki, þá er það einfaldlega staðreynd, að þau ríki, sem eru þróaðri og efnaðri, eins og til dæmis Norðurlöndin og Þýskaland, eins og fyrr er nefnt, veita umhverfismálum meiri athygli og eru duglegri við að innleiða lög, er tengjast umhverfisvernd. Annars stendur yfir, eins og fyrr er nefnt, Loftlagsráðstefna Sameinuðu þjóðanna í Kaupmannahöfn, þar sem vænta má að nýrra samninga og nýrra áhersla í loftlags- og umhverfismálum.

Samkvæmt skýrslunni (2007) er ljóst, að umhverfisstefna Evrópusambandsins er mislangt á veg komin eftir því, við hvaða viðfangsefni er numið staðar. Árangur í loftlagsmálum hefur verið ágætur samkvæmt skýrslunni (2007) og ljóst er, að sambandið er með örugga og markvissa stefnu á öðrum sviðum, þó svo að að deila megi um, hvernig framkvæmd þeirrar stefnu er. Eigi árangur sjöttu aðgerðaáætlunarinnar að koma í ljós, verður eins og er, að bíða og sjá og vonast til þess að hún fari á skrið næstu mánuði og ár. Þó má ekki gleyma, að margt gott hefur áunnist og ef að litið er á svið stefnunnar í heild sinni og mismunandi forgangsverkefni hennar, er ljóst, að mikil umhverfisvakning hefur orðið innan Evrópusambandsins á síðustu árum, sem leitt hefur til róttækra breytinga og almennrar virðingar og umönnunar fyrir umhverfinu.

Í kjölfarið er athyglisvert sjá, hvort í raun sé þörf á samþættri umhverfisstefnu innan sambandsins, þar sem að aðildarríkin eru mislangt á veg komin, bæði efnahagslega og umhverfislega og að upphaflega hafi tilgangurinn verið að greiða fyrir viðskiptalegum tengslum og koma á friði í álfunni. Hægt er að svara þeirri spurningu játandi, því það er augljóst, sé farið yfir sístækkandi svið umhverfisstefnunnar, allt frá mengunarvörnum fyrstu aðgerðaáætlunarinnar yfir í margskipta flokka og áherslur í þeirri nýjustu. Það sést best, ef að litið er á Kyoto bókunina og hve mikilvægt Evrópusambandið er, sem einn aðalstefnumótunaraðili bókunarinnar og fordæmishlutverki, hversu mikilvægt það er, að samræma lög og stefnu á sviði umhverfismála. Þetta er sérstaklega mikilvægt, nú á dögum þegar umhverfismál og sérstaklega loftlagsmál, eru sístækkandi kafli í stjórnámum nútímans. Samstaða þjóða gegnir mikilvægu hlutverki, sem og gefur hún gott fordæmi í umhverfismálum innan alþjóðasamfélagsins.

2.4.1 Er umhverfisstefnu Íslands vel borgið innan ESB?

Árið 2002 var gerð úttekt af OECD á stöðu og þróun umhverfismála á Íslandi (*e. OECD Environmental Performance Review of Iceland*). Í skýrslunni eru metnar þær framfarir, sem orðið hafa á Íslandi frá því fyrri úttekt OECD á framkvæmd umhverfismála var gerð árið 1993 og hvernig Ísland hefur staðið við markmið sín heima fyrir og við alþjóðlegar skuldbindingar. Skýrslan (2002) byggist á viðmiðum er snúa að árangri í umhverfismálum og efnahagslega skilvirkni. Lagðar voru fram ýmsar tillögur, sem eiga að stuðla að auknum árangri landsins á sviði umhverfismála.

Niðurstöður skýrslunnar voru, að í kjölfar hægfara vaxtar á fyrri hluta 10. áratugar síðustu aldar, hefur hagvöxtur á Íslandi frá árinu 1994 verið einn sá mesta í OECD-ríkjunum, eða að meðaltali 4,5% að raungildi og var landsframleiðsla á hvern einstakling á Íslandi meiri en að meðaltali í OECD-ríkjunum. Þó svo, að það eigi að sjálfsögðu eftir að breytast eitthvað í kjölfar hrun fjármálakerfisins á Íslandi í október 2008. Samkvæmt skýrslunni (2002) kom fram, að efnahagur landsins byggist að miklu leyti á ríkulegum náttúruauðlindum þess; fiskiðnaðurinn á auðlindum hafsins, ál- og málmblendiiðnaðurinn á vatnsorku til rafmagnsframleiðslu og ferðaþjónustan á náttúrufari og náttúrufegurð landsins. Þróun fiskútflutnings og ferðaþjónustu byggist því á hreinu umhverfi og jákvæðri „grænni“ ímynd á alþjóðavettvangi.

Ísland er strjálbýlla en flest önnur OECD-ríki og af þeim sökum, er landsmenn ekki við eins mikinn mengunarvanda að etja og íbúar þéttbýlla landa. Ýmis mengunaryvandamál eru engu að síður að gera vart við sig; draga þarf úr mengun vatns, af völdum þéttbýlis og landbúnaðar, bæta þarf meðhöndlun sorps, auka þarf jarðvegs- og náttúruvernd og svo þarf að hafa hemil á útstreymi lofttegunda af völdum aukinnar umferðar á vegum. Þessi viðfangsefni endurspeglar öðru fremur, ónógan styrk á innra skipulagi umhverfismála, ásamt breytingum á neysluvenjum, sem tengjast auknum tekjum á einstakling á síðustu árum. Í alþjóðlegum umhverfisskuldbindingum stendur Ísland sig vel samkvæmt skýrslu OECE (2002) í því að taka upp tilskipanir Evrópusambandsins og einnig í verndun hafsins, svo og landsvæði, sem búa yfir sérstöku náttúrufarslegu gildi. Hins vegar þarnast framkvæmd þessara skuldbindinga frekara átaks; draga þarf úr útstreymi gróðurhúsalofttegunda í samgöngum og fiskveiðum og auka þróunaraðstoð (OECD Environmental Performance Review of Iceland, 2002).

Í ljósi þessa, voru aðaltillögur OECD (2002) þær, að mikilvægt væri fyrir Ísland að: (a) vinna enn frekar að framkvæmd umhverfisstefnumála og bæta skipulag umhverfismála; (b) samþætta betur umhverfismál og efnahagslegar ákvarðanir, og (c) auka alþjóðlegt samstarf á sviði umhverfismála.

Ekki hefur verið gerð úttekt síðan þá en af þessu má álykta að umhverfisstefna Íslands sé vel á veg komin, fyrst hún fær jákvæða umfjöllun í skýrslunni og búast má við enn betri niðurstöðum í næstu könnun, vegna aukinnar umhverfisvitundar almennings og stjórnvalda. Því myndi umhverfisstefna íslenskra stjórnvalda vel eiga heima innan umhverfismarkmiða og áætlana Evrópusambandsins. Ingimar Sigurðsson, fulltrúi umhverfisráðuneytisins í sendiráðinu í Brussel, segir um áhrif inngöngu Íslands í ESB, á umhverfismálin hér á landi að það sem myndi breytast er, að við kæmum nær málum fyrr og hefðum þá meiri áhrif á gang mála og gætum komið okkar sjónarmiðum á framfæri. Væri tekið tillit til þeirra þegar í upphafi, í stað þess, eins og hefur oftast gerst, að Íslendingar fá það, sem kallað er aðlaganir á síðari stigum. Ingimar metur það einnig þannig, að nú þegar hafi umhverfislöggjöf ESB haft áhrif á Íslandi í gegnum EES-samninginn og þar af leiðandi yrðu ekki miklar breytingar, ef að fullri aðild kæmi. Hann telur þá löggjöf, sem við höfum innleitt nú þegar, hafi haft gríðarleg áhrif hér á landi (Ingimar Sigurðsson, 2009). Hann segir ennfremur, að þessi áhrif hafi verið Íslendingum til góðs. Ingimar telur meðal annars, að þótt við séum ekki aðilar að EES-svæðinu, þá eigum við í miklum viðskiptum við aðildarlöndin og þessi lönd gera til dæmis

kröfu til matvælaíðnaðar, að hann búi við sem fullkomnastar aðstæður í hreinlæti, frárennsli og sorphirðu og svo mætti lengi áfram telja (Ingimar Sigurðsson, 2009).

Í dag tengjast umhverfismál Evrópusambandsins öðrum málaflokkum. Nefna má sem dæmi, umhverfis- og orkumálin, sem eru nánast aldrei rædd öðruvísi en í samhengi. Dæmi um það er nýi orku- og loftlagspakkinn, en Evrópusambandið leggur áherslu á, að það verði sjálfu sér nægt um orku. Á næsta áratug, mun til dæmis verslunarkerfi með kolefniskvóta í Evrópu (ETS) hafa áhrif á Íslandi, en Ingimar segir kerfið þegar hafa áhrif á Íslandi í gegnum EES. Hann telur, að taka eigi álverin inn í þetta kerfi og myndi það engu breyta, þó við værum einungis í EES, en þetta er eitt þeirra stórmála, sem við höfum þegar gengist undir og mun ekki breytast við fulla aðild að sambandinu að sögn Ingimars Sigurssyni (2009) þegar blaðamaður *Morgunblaðsins* spurði hann út í þessi mál.

Ingimar segist ekki hafa fundið fyrir neinu öðru en fullum skilningi á sérstöðu Íslands. Hann segir, að það sé hlustað á Íslendinga í tengslum við ákveðin mál, til dæmis málefni sjávar. Þannig, að á ákveðnum sviðum gætum við látið rödd okkar hljóma, til dæmis vegna sérþekkingar okkar í málefnum hafsins og á sviði endurnýjanlegrar orku (Ingimar Sigurðsson, 2009).

Samkvæmt Árna Finnssyni, formanni Náttúruverndarsamtaka Íslands, hefur umhverfislöggjöf Evrópusambandsins haft mikil áhrif á Íslandi. Í því sambandi nefnir hann Vatnatilskipun ESB, og tilskipun ESB um viðskiptakerfi með losunarheimildir, sem líklega er besta stjórnþækið, sem Alþingi hefur samþykkt, til að koma megi böndum á losun gróðurhúsalofttegunda frá áliðnaði hér á landi (Árni Finnsson, 2009).

Árni segir, þegar hann rifjar upp áhrif EES-samningsins á umhverfið á Íslandi, að EES-samningurinn hafi fært okkur lög um mat á umhverfisáhrifum, en ef að fullri aðild kæmi þyrfti Alþingi að fullgilda Árósasamninginn. Þar með myndi aðild tryggja þátttökurétt almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál og aðgengi almennings að réttarúrræðum. Loftlagsstefna Íslands væri mun skýrari og samvinna við almannasamtök í Evrópu miklu meiri, ef Ísland ætti aðild að ESB, segir Árni, sem þó telur margt ámælisvert í loftlagsstefnu sambandsins, þar sem mörg samtök hafa gagnrýnt Evrópusambandið fyrir skort á aðgerðum í loftlagsmálum. Beinist gagnrýni þessara samtaka að Evrópusambandinu, fyrir að bregðast forystuhlutverki sínu í loftlagsmálum og fyrir að standa ekki við gefin fyrirheit, þegar

loftslagsmarkmið þess (20-20-20)¹¹ voru upphaflega kynnt í mars 2007. Gagnrýni þessara samtaka er nauðsynlegt aðhald, eigi árangur að nást í Kaupmannahöfn; aðhald sem íslensk stjórnvöld hefur skort, segir Árni og vísar til alþjóðlegra samningaviðræðna um næstu skref í loftslagsmálum í Kaupmannahöfn nú í desember (Árni Finnsson, 2009).

Annars telur Árni (2009) merkilega lítið hafa farið fyrir umhverfismálunum í umræðum um Evrópusambandið, sem vekur upp þær spurningar, hvort hægja myndi á framþróun íslenskra umhverfismála, þar sem að allar tillögur væru lengur að ganga í gegnum Evrópusambandið í Brussel en í gegnum Alþingi. Hins vegar hefur orðið breyting á þessu eftir aðild Íslands að EES-samningnum og mætti áætla, að breytingarnar yrðu ekki eins veigamiklar og fyrst mætti telja. Nú lýtur Ísland alls konar lögum og tilskipunum Evrópusambandsins um umhverfismál, en hefur lítil sem engin áhrif á mótun þeirra. Slík staða er tæpast viðunandi staða í ljósi þess að umhverfisvernd, ekki síst loftslagsmál, er eitt af helstu viðfangsefnum Evrópusambandsins (Árni Finnsson, 2009).

Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar telur, að vægi umhverfismála innan Evrópusambandsins hafi aukist mjög á undanförunum árum og sambandið hafi verið í farabroddi við setningu nýrrar löggjafar á sviði umhverfismála. Hún telur líkur á því, að íslensk stjórnvöld hefði ekki haft burði, til að fylgja eftir þeim hröðu breytingum á sviði umhverfismála, ef ekki hefði verið fyrir EES-samninginn, þar sem heimurinn sem við lifum í er orðinn sífellt flóknari og krefst meiri sérhæfingar. Kristín útskýrir að með EES-samningnum hafi verið sett löggjöf á sviði úrgangsmála, mengunarvarna, mats á umhverfisáhrifum, efnavara og svo mætti lengi telja. Kristín segir, að ein af ástæðum þess að ESB sé með samræmda og ítarlega umhverfislöggjöf, vera meðal annars þá, að tryggja að samkeppnisstaða fyrirtækja sé sambærileg, en jafnframt að tryggja, að ákveðin ríki verði ekki ruslakistur fyrir önnur ríki, sem búa við lægri kröfur í umhverfismálum. Mikilvægt sé því, fyrir íslenska náttúru og umhverfi, sem og íslenskt atvinnulíf að sambærilegar reglur gildi.

¹¹ „Samkomulagið gengur út á, að Evrópu ber, í síðasta lagi árið 2020 að hafa dregið úr útstreymi gróðurhúsalofttegunda um 20% miðað við það sem var árið 1990 og að auki að hafa náð að draga úr orkunotkun sem nemur 20% - hin frægu, hrifandi markmið sem byggjast á bæði stærðfræðilegri og málarslegri endurtekningu: 20-20-20. Takist þar að auki að ná metnaðarfullum, hnattrænum loftlagssamningi með öðrum stórvöldum sem skuldbindi sig til sambærilegs niðurskurðar mun ESB gefa í og bæta markmið sitt úr 20% í 30% niðurskurð“ (Analysnorden, 2009).

Jafnframt séu þessar reglur grunnurinn að markaðsaðgengi íslensks atvinnulífs í ESB-ríkjunum (Kristín Linda Árnadóttir, 2009).

Kristín (2009) segir, að ef Ísland yrði aðili að ESB, yrðu helstu breytingarnar í umhverfismál þær, að innleiða þyrfti lög ESB um náttúruvernd, en flest önnur lög hefðu verið innleidd, sem hluti af EES-samningum. Aðallega er um tvær tilskipanir að ræða, sem almennt eru nefndar fuglatilskipunin og búsvæðatilskipun, en tilvísanir til þeirra, má nú þegar finna í fjölmörgum tilskipunum, sem Ísland hefur undirgengist að innleiða. Með vísun til skýrslu utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu, sem lögð var fyrir Alþingi í janúar 2008 telur hún, að nokkur vinnusparnaður yrði, þar sem ekki þyrfti að skoða með sama hætti, hvort gerðir væru innan eða utan samningsins, heldur væri unnt, þess í stað að leggja höfuðáherslu á, að taka þátt í löggjafarvinnunni á öllum stigum og gæta þannig íslenskra hagsmuna. Aðkoma Íslands að ákvarðanatöku, myndi því gjörbreytast sem og tækifæri Íslendinga til að koma sjónarmiðum Íslands að (Kristín Linda Árnadóttir, 2009).

Íslensk stjórnsýsla er hins vegar fámenn og því ljóst, að við gætum aldrei tekið þátt í allri vinnunni í hinum fjölmörgu sérfræðinganefndum innan ESB, en það sama á við um önnur lönd, þó margfalt stærri séu. Aðildarríkin hafa að nokkru skipt með sér verkum og þannig forgangsraðað verkefnum eftir því, hvað skiptir löndin mestu. Í því samhengi gæti samvinna hinna norrænu þjóða sem byggir á traustum grunni nýst vel samkvæmt Kristínu (Kristín Linda Árnadóttir, 2009).

2.4.2 Unnið að veigamiklum umhverfismálum innan ESB

Þegar litið er yfir veittar upplýsingar, hér að ofan, er hægt að álykta að löggjöf Evrópusambandsins hafi átt stóran þátt í því að flýta fyrir framförum á ýmsum sviðum umhverfismála hér á landi. Stærstur hluti löggjafarinnar á umhverfismálasviðinu, hefur verið tekinn upp í íslenskri löggjöf, vegna EES-samningsins og ýmis íslensk lög á þessu sviði byggjast nær eingöngu á reglugerðum og tilskipunum Evrópusambandsins. Má þar m.a. nefna lög um mengunarvarnir, lög um sorphirðu, lög um fráveitur, lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um meðhöndlun úrgangs. Sum þessara laga eru mikil framfaraskrefa fyrir Íslendinga á sviði umhverfismála samkvæmt Evrópuvæðingunni.

Með aðild að EES-samningnum er Ísland í raun aðili að sameiginlegri stefnumörkun Evrópusambandsins á sviði umhverfismála, að náttúruvernd undanskilinni. Þess vegna ætti það að skipta íslensk stjórnvöld miklu máli að taka virkan þátt í að móta löggjöf Evrópusambandsins. Mörg veigamikil málefni á umhverfissviðinu, sem nú eru í undirbúningi eða hafa þegar fengið lokameðferð hjá ESB, munu senn verða tekin inn í löggjöf hér á landi. Má til dæmis nefna tilskipanir um verslun með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, um rammalöggjöf um vatnsvernd og tilskipun um efni- og efnavörur. Öll þessi mál munu hafa víðtæk áhrif hér á landi og treysta stöðir samfélagsins þegar til lengri tíma er litið (Umhverfísráðuneytið, 2009).

Íslensk stjórnvöld vinna nú að því að innleiða tilskipun Evrópusambandsins um viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir, en hún felur í sér, að þak verði sett á losun gróðurhúsalofttegunda frá tilteknum iðnaðarsviðum og að heimildir til losunar verði, með tímanum, settar á opið uppboð, þannig að fyrirtæki þurfi að greiða fyrir losun sína. Tilskipunin hefur takmörkuð áhrif hér á landi, til að byrja með en losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi, mun falla undir tilskipunina, frá og með janúar 2012. Nái nýjar tillögur framkvæmdastjórnar ESB fram að ganga, mun áliðnaður, framleiðsla járnblendis o.fl. einnig falla undir hana frá og með árinu 2013. Markmið tilskipunarinnar er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í Evrópu á sem hagkvæmasta hátt (Umhverfísráðuneytið, 2009).

Á seinasta ári samþykkti Alþingi lög¹² til að innleiða REACH (*e. Regulation on the Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals, REACH*) reglugerð Evrópusambandsins um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir efna. Hinum nýju lögum er ætlað að tryggja, að meðferð efna og efnasambanda valdi ekki tjóni á heilsu eða umhverfi og að sjá til þess, að ný efni séu skráð og möguleg skaðsemi þeirra metin, áður en þau koma á markað (Alþingi, *EES-samningurinn: II. viðauki reglugerð 1907/2006*.)

Vatnatilskipun ESB setur lagaramma um vernd yfirborðsvatns, grunnvatns og strandsjávar, með það að markmiði að bæta vatnsgæði og ástand vistkerfa. Tilskipunin kveður m.a. á um að draga skuli úr eða stöðva losun hættulegra efna til þess að bæta ástand vatns og sjávar. Mikil vinna hefur verið lögð í að fara yfir efni tilskipunarinnar og undirbúa lögleiðingu hennar hér á

¹² Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1907/2006 frá 18. desember 2006 um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir, að því er varðar efni (REACH).

landi. Með innleiðingu vatnatilskipunarinnar þarf m.a. að bæta vöktun á ástandi og gæðum vatns (Umhverfisstofnun, 2009).

Mun fleiri umhverfismál eru á áætlun hjá ESB. Meðal annars er unnið að gerð og breytingu reglna um málefni hafsins, úrgang, ósoneyðandi efni, vernd jarðvegs og umhverfisábyrgð. Í þessu ljósi þarf enginn að efast um, að vægi umhverfismála í EES samstarfinu mun vaxa á næstu árum. Íslendingar virðast hafa notið þess, að Evrópusambandið hefur verið í fararbroddi í umhverfismálum í heiminum á undanförunum árum (Umhverfisráðuneytið, 2009).

2.4.3 Ísland verði þátttakandi í heildarfyrirkomulagi ESB

Í lok júní 2009 komu umhverfisráðherrar Norðurlandanna saman til fundar í Lúxemborg, til að undirbúa umhverfisráðherrafund Evrópusambandsins. Stærsta mál þess fundar að þessu sinni, var loftslagsmál og staða samningaviðræðna í aðdraganda loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Kaupmannahöfn í desember 2009. Lögð var áhersla á forystu ESB í viðræðunum og það mun koma í hlut Svíþjóðar að leiða viðræðurnar af hálfu ESB (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Svandís Svavarsdóttir umhverfisráðherra átti sérstakan fund með Andreas Carlgren, umhverfisráðherra Svíþjóðar, þar sem rætt var um fyrirliggjandi beiðni ríkisstjórnar Íslands um formlegar viðræður við ESB um að Ísland verði þátttakandi í heildarfyrirkomulagi ESB um losun gróðurhúsalofttegunda. Ísland er þegar aðili að viðskiptakerfi ESB (*e. ETS*) og frá og með 1. janúar 2013 mun nærri helmingur losunar Íslands falla undir það (t.d. alþjóðaflug og stóriðja). Önnur losun en sú, sem fellur undir viðskiptakerfið, mun falla undir almenn losunarákvæði ESB (*e. Effort Sharing*), þ.á.m. vegna samgangna, sjávarútvegs, byggingariðnaðar, þjónustu, smærri iðnfyrirtækja, landbúnaðar og úrgangs. Þátttaka Íslands í heildarfyrirkomulagi ESB mun, samkvæmt upplýsingum umhverfisráðuneytisins, einfalda mjög framkvæmd loftslagsmála hér á landi og auðvelda fyrirtækjum og stjórnvöldum alla vinnu á þessu sviði (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Þannig fellur það í hlut Svíþjóðar sem formennskulands ESB á síðara misseri ársins 2009 að taka málið til formlegrar afgreiðslu. Samkvæmt frétt umhverfisráðuneytisins má álykta að sænski umhverfisráðherrann hafi tekið málaleitinni vel, en hann sagðist myndi gera allt sem í

hans valdi stæði til að greiða fyrir samkomulagi milli ESB og Íslands. Á fundi norrænu umhverfisráðherranna var m.a. fjallað um framkvæmdaáætlun ESB um líffræðilegan fjölbreytileika (e. *EU Biodiversity Action Plan*), dreifingu erfðabreyttra lífvera og hertar reglur um mengun frá iðnaði (Umhverfisráðuneytið, 2009).

Samkvæmt þeim markmiðum, sem ESB hefur sett sér, á sviði líffræðilegrar fjölbreytni, skal koma í veg fyrir, að framandi tegundir skjóti rótum í Evrópu og hnignun líffræðilegs fjölbreytileika stöðvuð, árið 2010. Nú liggur fyrir áfangaúttekt um stöðu líffræðilegrar fjölbreytni og horfur eru á, að síðarnefnda markmiðið náist ekki, þó að starf ESB á þessu sviði hafi skilað margvíslegum jákvæðum árangri. Annars er líffræðilegur fjölbreytileiki ekki hluti af EES samningnum, en málið varðar Ísland eigi að síður, þar sem Ísland er aðili að samningnum um líffræðilegan fjölbreytileika sem undirritaður var á Ríó-ráðstefnunni árið 1992 og staðfestur af hálfu Íslands árið 1995. Mál er varða erfðabreytta ræktun lífvera og dreifingu þeirra út í náttúruna, hafa verið ofarlega á baugi á vettvangi ESB undanfarið. Nokkur ESB lönd hafa lagt á það áherslu, að hvert og eitt sambandslandanna eigi að geta ákveðið hvert fyrir sig, hvort slík ræktun fari fram innan sinna landamæra. Meirihluti virðist vera fyrir því innan ráðherraráðsins, að beina því til framkvæmdastjórnar ESB, að hvert land fái að ákveða slíkt á eigin forsendum. Ísland hefur tekið upp reglur ESB varðandi ræktun og dreifingu erfðabreyttra lífvera (Umhverfisráðuneytið, 2009).

2.5 Ástand umhverfisins í Evrópu

Árið 2007 var skýrsla gefin út er heitir *Umhverfi Evrópu : fjórða úttekt : yfirlit yfir helstu atriði af Evrópsku umhverfisstofnuninni* (EEA). Áður hafa verið gefnar út skýrslur af þessu tagi, en fyrsta almenna úttekt á ástandi umhverfis Evrópu í heild, var kynnt í Sófía árið 1995. Seinna voru kynntar úttektir á ráðherrafundunum í Árhúsum árið 1998 og í Kíev árið 2003. Í fjórðu skýrslunni (2007) er reynt að meta árangur með markmiða sjöttu aðgerðaáætlunar Evrópubandalagsins að leiðarljósi. Skýrslan var unnin í samstarfi við alþjóðleg samtök, stjórnarstofnanir og samtök, sem ekki tilheyra undir tilteknum ríkisstjórnnum á Evrópusvæðinu. Hins vegar eru upplýsingar um umhverfismál innan Evrópusambandsins, ennþá mismunandi í gæðum, þar sem áreiðanleiki þeirra er mjög breytilegur og aðgengi að gögnum ólíkt. Tekur Evrópska umhverfisstofnunin það því fram í skýrslunni (2007), að þörf

sé á frekari úrbótum í að gera mikilvæg gögn og upplýsingar, ekki einungis aðgengileg, heldur einnig sambærileg og áreiðanleg.

Nú taka alls 56 lönd í þremur heimsálfum þátt í verkefninu „Umhverfi fyrir Evrópu“ og glíma þar við ögrandi verkefni á sviði umhverfismála eins og: loftgæði, ferskvatn, jarðvegur, hættuleg efni, loftlagsbreytingar, líffræðilegan fjölbreytileika, sjávar- og strandumhverfi og sjálfbær neyslu og framleiðslu. Hér á eftir, verður farið yfir niðurstöður fjórðu úttektar Evrópsku umhverfisstofnunarinnar á fyrrnefndu málaflokkum (Umhverfisstofnun Evrópu, 2009).

Loftmengun verður, þegar finar agnir og ósóns ná til jarðar, en það er talið mjög hættulegt heilsunni. Samkvæmt skýrslunni, hefur styrkur loftmengandi efna aukist í Austur- Evrópu um meira en 10% vegna efnahagslegrar framfara, aukinna samganga og framkvæmdaleysis í loftmengunarvörnum. Einnig hafa gögn frá Austur- Evrópu ekki verið talin fullnægjandi og því hafa ófullnægjandi gögn komið í veg fyrir að gerð sé ítarleg úttekt á loftgæðum og afleiðingum mengunar. Þau takmörkuðu gögn sem eru til staðar, gefa hins vegar til kynna að aðalheilsuváin í Evrópu sé tilkomin vegna örfinna agna og eitraðra hluta þeirra (Umhverfi fyrir Evrópu, 2007: 8-9).

Niðurstöður úttektarinnar á ferskvatni eru skelfilegar á að líta. Yfir 100 milljónir manna í allri Evrópu, eiga ekki enn aðgang að öruggu drykkjarvatni og fullnægjandi hreinlætisaðstöðu. Í Austur og Suð-Austur-Evrópu hafa vatnsveitukerfi og sorphreinsun stöðugt versnað síðastliðna tvo áratugi og hafa íbúar í sveitum farið verst í þessum málum. Þriðjungur Evrópubúa býr í löndum, þar sem talsvert álag er á vatnsauðlindum. Vatnstap vegna leka í vatnsveitukerfum, slæm stjórnun og viðhald áveitukerfa og ósjálfbær uppskerumynstur auka á slæm áhrif þurrka og vatnsskorts (Umhverfi fyrir Evrópu, 2007: 10).

Í úttektinni kemur einnig fram að frá því að ráðstefnan í Kíev var haldin, árið 2003 hefur árangur náðst, bæði í stefnumótun og aðgengi upplýsinga en ástand jarðvegsauðlinda hefur ekki breyst til batnaðar. Sama má segja um efnaiðnaðinn, en hann hefur aukist allsstaðar í heiminum og hefur framleiðsla skaðlegra efna í Evrópusambandinu aukist næstum jafnmikið og heildarefnaframleiðsla og hafa báðar aukist meira en verg landsframleiðsla (Umhverfi fyrir Evrópu, 2007: 4).

Samkvæmt úttektinni (2007) færir alþjóðavæðingin umhverfisvandann til þróunarlanda og hættuleg efni eru svo flutt inn til annarra landa með mengun, sem nær yfir landamæri, ásamt menguðum vörum. Nýlega hefur ný stefnumótun og lög um meðferð efna verið samþykkt út um allan heim. Í ESB eru þetta meðal annars lög um skráningu, mat og samþykki efna, sem tóku gildi árið 2007. Árið 2006 voru annars staðar í heiminum, samþykktar alþjóðlegar stjórnunaraðferðir í meðferð efna.

Loflagsbreytingar hafa verið á allra vörum seinustu misseri og hefur alþjóðasamfélagið reynt að takast á við þennan vanda og gert áætlanir. Losun gróðurhúsalofttegunda hefur aukist á síðustu árum í flestum löndum Evrópu og er talið, að hún muni aukast enn meir, í framtíðinni. Mörg lönd Evrópu hafa gert áætlanir, til að minnka losunina, en nokkur þeirra munu samt eiga erfitt með að ná markmiðum Kyoto-bókunarinnar. Kyoto-bókun Sameinuðu þjóðanna kveður á um, að losun alþjóðlega, verði að minnka um allt að 50% fyrir árið 2050, til að takmarka hitastigsaukningu við að hámarki, tvær gráður Celcius, fyrir ofan það hitastig sem var áður en iðnaður hófst, en þetta er það markmið, sem ESB telur nauðsynlegt svo forðast megi óásættanlegar loftlagsbreytingar í framtíðinni (Umhverfi fyrir Evrópu, 2007: 13).

Aðalmarkmið Kíev-samþykktarinnar, um að stöðva minnkun á líffræðilegum fjölbreytileika á svæðinu fyrir árið 2010, verður sennilega ekki náð, nema með aukinni vinnu og aðgerðum. Samkvæmt fjórðu úttekt Evrópsku umhverfisskrifstofunnar, hefur töluverður árangur náðst í að mynda vistfræðileg netkerfi, en samevrópska vistfræðilega netkerfið og Natura 2000 netkerfið eru að taka á sig mynd. Þó má ennþá finna ófullnægjandi upplýsingar um verndun. Á sviði skógræktar og landbúnaðar hefur verið tekið tillit til umhverfismála. Hins vegar hefur landbúnaður frekar neikvæð áhrif á líffræðilegan fjölbreytileika og hefur hinu tiltekna stefnumarkmið, að tilgreina allt ræktað land, sem hefur „mikið náttúrugildi“ fyrir árið 2006 ekki enn verið náð (Umhverfisstofnun Evrópu, 2009).

Til sjávar og stranda má líta mikla ofauðgun. Minni næring, frá óstaðbundnum upptökum, sérstaklega frá landbúnaði, er ennþá mikið vandamál og er þörf á auknum aðgerðum. Ofveiði er vandmál og mjög útbreidd í Evrópu. Evrópska umhverfisskrifstofan telur nauðsynlegt, að endurbæta stefnumörkun og að farið sé betur eftir lögum, svo fiskistofnar geti jafnað sig. Þar á bæ, nefna menn meðal annars, að mikilvægt sé að stöðva ólöglegar veiðar, en einnig að nauðsynlegt sé að minnka áhrif útgerðafyrirtækja á allt sjávarvistkerfi. Skrifstofan nefnir

annars vegar, að aðgerðir samkvæmt samningum einstakra landa um hafsvæði og samkvæmt stefnu ESB, hafi bætt vatnsgæði á vestrænum hafsvæðum, til dæmis með tilliti til ýmissa hættulegra efna. Stefnumótun, sem miðar að því, að bæta slæmt ástand sjávar- og strandumhverfi Evrópu eigi að taka tillit til vistkerfa (Umhverfi fyrir Evrópu, 2007: 16).

Síðasti flokkurinn sem tekin verður fyrir hér, úr fjórðu úttekt Evrópsku umhverfisskrifstofunnar, er sjálfbær neysla og framleiðsla, en þær hugmyndir hafa orðið meira áberandi við stefnumótun, frá því að Kíev-ráðstefnan var haldin. Samkvæmt úttektinni hefur magn auðlindanotkunar á hvern íbúa, verið stöðugt á öllum svæðum á síðustu árum og að nokkru leyti hefur því marki verið náð, að minnka tengslin á milli auðlindarnotkunar og efnahagslegs vaxtar. Hagkvæmni í nýtingu auðlinda er mjög breytileg eftir löndum innan ESB. Neyslumynstur eru sífellt að breytast vegna félags- og efnahagslegra breytinga. Þeir neysluflokkar sem hafa mest umhverfisáhrif, vegna framleiðsluferlis, eru mat- og drykkjarvörur, einkasamgöngur og húsnæði. Í ESB er þróun í þá átt, að ferðaþjónustan og flugsamgöngur verði meðal höfuðatriða í mótun umhverfis framtíðarinnar (Umhverfi fyrir Evrópu, 2007: 18).

Samkvæmt þessum niðurstöðum, má álykta, að ESB sé að vinna sig upp í umhverfismálum, þó svo að þessi málaflokkur hafi ekki verið sá sterkasti innan sambandsins. Þeir flokkar sem nefndir voru hér að ofan, snerta allir íslensk umhverfismál, þó svo að Ísland sé ekki tekið inn í rannsókn á umræddum málaflokkum. Hins vegar tekur Ísland við rúmlega 80 % af allri ESB löggjöf (Auðunn Arnórsson, 2003) og þar á meðal umhverfislöggjöfum og því athyglisvert að sjá, hvernig verið er að taka á umhverfismálum innan ESB og bera það saman við stefnu íslenskra stjórnvalda og sjá hvort að þeim beri saman um hagsmuni umhverfisins.

3 UMHVERFISSTEFNA EES-SAMSTARFSINS

3.1 Umfang umhverfismála innan EES

Ísland er í hringiðu Evrópusamrunans þegar litið er til innri markaðar ESB. Þessi nánu tengsl byggjast á EES-samningnum, en eins og kunnugt er, undirrituðu Íslendingar samning um Evrópskt efnahagssvæði árið 1992 og tók hann gildi í janúar 1994. Að samningnum standa þrjú EFTA ríkjanna, Ísland, Noregur og Liechtenstein ásamt aðildarríkjum ESB. EFTA ríkin þrjú taka upp þá löggjöf ESB, sem heyrir undir samninginn, með það að markmiði, að ná fram heildarsamræmingu á reglum er viðkoma fjórfrelsinu svokallaða, en það er, frjálst flæði vöru, þjónustu, fjármagns og fólks (Auðunn Arnórsson, 2003). Ásamt þessu, eru ákvæði í samningnum um samvinnu í ýmsum málum, til dæmis í jafnréttismálum, félagsmálum og umhverfismálum (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 87). Samvinnan á þessum sviðum er að jafnaði sett inn í samninginn, til að tryggja reglur séu sameiginlegar, meðal annars með því að tryggja sanngjarna samkeppni og ná fram grunnsamræmingu sem er við lýði hjá aðildarríkjum Evrópusambandsins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 88).

Schengen-samstarfið, fríverslunarsamningar EFTA og EES-samningurinn eru helsta tenging Íslands við Evrópusambandið. Hefur því, regluverk innri markaðarins mjög víðtæk áhrif á Íslandi og þá sérstaklega í ljósi ójafnra tækifæra EFTA-ríkjanna og aðildarríkja ESB á að hafa áhrif á reglur sambandsins (Auðunn Arnórsson, 2003). Umhverfismál voru upphaflega í EES-samningnum, í fimmta kafla hans sem fjallar um jaðarmál fjórfrelsisins (sem falla þó ekki undir fjórfrelsið sjálf). Í fimmta kafla samningsins, er varðar fjórfrelsið, er vísað í svokallaða viðauka. Þessir viðaukar eru hluti af samningnum og undir þeim viðaukum eru umhverfismál. Ef litið er yfir viðauka EES-samningsins, eru sérstaklega tveir viðaukar, þar sem umhverfismál eru miðpunkturinn. Í fyrsta lag er það viðauki tuttugu, sem fjallar um umhverfismál og svo viðauki tvö, sem fjallar um tæknilegar reglugerðir, staðlaðar prófanir og vottun og þá sér í lagi greinar fjórtán og fimmtán innan þess viðauka (Utanríkisráðuneytið, EES-samningurinn, 2009). Umhverfismál eru sívaxandi þáttur innan samningsins, en í fyrstu tilheyrðu þau aðeins fimmta kafla samningsins, en falla nú undir fjórfrelsið, þó þau séu ekki enn flokkuð sem jaðarmál hans.

Fjórfrælsið snýst um frjálsan flutning á vörum, þjónustu, fjármagni og fólki (Auðunn Arnórsson, 2003). Hvernig tengist þá EES-samningurinn umhverfismálum? Þau eru afskaplega víðtækur málaflokkur sem snertir flest önnur stjórnsýslusvið, á einn eða annan hátt. Þetta gerir það að verkum og undirstrikar í raun mikilvægi samningsins á þessu sviði. Í fyrsta lagi vegna aðildar að sameiginlegri stefnumörkun EES-samningsins, verður Ísland virkari þátttakandi í alþjóða- og þá sérstaklega Evrópusamfélaginu og í öðru lagi hafa umhverfislegar umbætur á Íslandi verið hraðari vegna EES-samningsins (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 12). Þó svo að Ísland væri ekki aðili að EES-samningnum, þá fylgir landið alþjóðalögum og alþjóðasamningum. Sem dæmi má nefna Baselsamninginn um flutning og förgun spilliefna, Kaupmannahafnarsamninginn um mengun sjávar og Montréal bókunina um verndun ósonlagsins (Umhverfísráðuneytið, 2009).

3.1.1 Markmið EES á sviði umhverfismála

Umhverfísráðuneytið sér, í náinni samvinnu við Umhverfisstofnun, um framkvæmd skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum á sviði umhverfismála og vöruviðskipta. Umhverfismál eru fyrirferðamikill málaflokkur innan samningsins og um 75% löggjafar Evrópusambandsins á því sviði hafa verið innleidd í íslenskan rétt. Um umhverfismál er fjallað í 73.-75. gr. EES-samningsins. Í 73. gr. koma fram eftirfarandi markmið: að varðveita, vernda og bæta umhverfið. Þar á meðal stuðlað að vernd heilsu manna og að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi. Ákvæði um vatn, loft, efni, áhættu í iðnaði, líftækni og um úrgang eru hluti af EES-samningnum, en náttúruvernd, dýravernd, auðlindastjórnun, refsiréttarákvæði og skattar og gjöld falla ekki undir samninginn (Umhverfísráðuneytið, EES-samningurinn, 2009).

EES-samningurinn byggir einnig á þeim markmiðum sem forvarnarreglan, mengunarbótareglan og 75. gr. samningsins, sem tekur sérstaklega á verndarlögmálinu, kveða á. Samkvæmt Verndarráðstöfunum, sem um getur í 74. gr. viðaukans er því ekki til fyrirstöðu að einstakir samningsaðilar láti strangari verndarráðstafanir halda gildi sínu eða grípi til þeirra, enda samrýmist þær samningnum.¹³ Hér má sjá skýrar ráðstafanir í umhverfismálum, ef það land sem við á, telur þörf á því. Samt sem áður á það að vera

¹³ EES-samningurinn, e.d., 3. kafli, 75. gr.

fullljóst, að með því að setja umhverfismál inn í samning eins og EES-samninginn, er verið að kveða á um samvinnu EES-ríkjanna á sviði umhverfismála og því ber þeim ríkjum sem að samþykkja samninginn að virða það markmið og taka fullan þátt (Utanríkisráðuneytið, 2008).

Lögleiðing EES-gerða á sviði umhverfismála, felur hins vegar í sér umtalsverða fjárfestingu þegar skoðuð eru þau áhrif sem þær hafa á tekjur og gjöld ríkis, sveitarfélaga, atvinnulífs og einstaklinga. Þó svo, að um háar fjárhæðir er oft um að ræða, skilar kostnaður þessi sér til baka þegar til lengri tíma er litið. Sjaldnast er ágreiningur um nauðsyn framkvæmda, en tilskipanir ESB hafa aukið þrýsting og leitt til samræmdari aðgerða. Þegar um viðamiklar fjárfestingar er að ræða skiptir miklu að koma að mótun gerða á undirbúningsstigi innan ESB og hafa EFTA/EES-ríkin aðgang að nefndum framkvæmdastjórnarinnar til áhrifa á efni slíkra reglna. Þetta gildir sérstaklega um Ísland þar sem aðstæður geta verið með öðrum hætti en gerist á meginlandinu. Þátttaka á undirbúningsstigi er mikilvæg í ljósi þess að EFTA/EES-ríkin hafa einungis beinan aðgang að þeim hluta lagasetningarferlisins sem fram fer innan framkvæmdastjórnarinnar, en ekki innan ráðherraráðsins og Evrópuþingsins (Utanríkisráðuneytið, 2000).

Þrátt fyrir sístækkandi málaflökk, nær samningurinn einungis yfir hluta umhverfisstefnu Evrópusambandsins, hann nær til að mynda ekki yfir almenna náttúruvernd, dýravernd eða auðlindastjórnun (Hjörleifur Guttormsson, 2009). Samt sem áður hafa mörg ný lög litið dagsins ljós á síðustu árum og hefur stærsti hluti þeirra verið tekinn upp á grundvelli EES-samningsins (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 12).

3.2 Ákvarðanaferli EES-samningsins

Ísland hefur takmörkuð áhrif á tillögur framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, en aðeins þegar tillögurnar eru á fyrstum stigum, er möguleiki fyrir Ísland að láta í sér heyra. Þegar mál eru komin lengra á veg, þá hafa íslensk stjórnvöld lítið um málið að segja. Eins, þegar undirbúningsvinnu er lokið, er raunverulegum afskiptum Íslands að ESB gerðum lokið, en það var aldrei ætlunin að veita EES-ríkjunum sama aðgang og aðildarríki ESB hafa að umræðu, mótun og töku ákvarðana innan sambandsins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 98).

Lög og reglugerðir, sem falla undir EES-samninginn, eru metin af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Evrópuþinginu og ráðherraráðinu. Þó er það ekki þar með sagt, að lög og reglugerðir, unnar af stofnunum ESB, gangi inn í samninginn, en það er einungis á vegum sambandsins að meta það. Þegar að ESB-gerðir hafa verið samþykktar, eru þær metnar hjá ráðuneytunum og sérfræðinganeftum, sem EES-ríkin hafa aðgang að. Þaðan af, eru þær bornar undir alla aðila og þær metnar hvort að viðkomandi lög falli að hálfu eða öllu leyti undir samninginn og hvort að aðlögunar sé þörf og svo framvegis. Sú nefnd, sem tekur lokaákvörðunina, er hin svokallaða sameiginlega EES-nefnd, en í henni eru fulltrúar fastanefndar EFTA og fulltrúar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Þegar nefndin hefur komist að niðurstöðu um ákvarðanir, að tiltekna reglur falli undir EES-samninginn, þá skuldbinda þessar ákvarðanir ríkin að þjóðarrétti (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 98-100).

Íslenska sendiráðið í Brussel gegnir lykilhlutverki í rekstri EES-samningsins og allri hagsmunagæslu fyrir íslensk stjórnvöld í Evrópusamstarfinu. Með samstarfinu, er iðulega fjallað um málefni sem geta varðað íslenska hagsmuni, en jafnframt geta verið umtalsverðir fjármunir í húfi. Mikilvægt er því, að sendiráðið annist þessa hagsmunagæslu sem best, greini mál út frá íslenskum hagsmunum og veiti stjórnvöldum viðeigandi ráðgjöf (Forsætisráðuneytið, 2007: 35).

Hagsmunagæsla er þar af leiðandi afar mikilvæg og verður sífellt mikilvægari með ári hverju, bæði innan EES-samningsins, sem utan. Fyrst má nefna því til stuðnings, að áhrif Íslands eru aðallega á frumstigum tillaganna, en EES-aðildin veitir Íslandi ekki beinan aðgang að ráðherraráðinu og framkvæmdastjórninni, þar sem að ákvarðanir eru teknar. Það er því framkvæmdastjórn ESB, sem ber þá skyldu að koma þeim athugasemdum, sem EES-ríkin kunna að koma fram með, til skila og jafnframt er það hlutverk framkvæmdastjórnarinnar að tala máli EES-ríkjanna, innan annarra stofnanna ESB (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 81). EFTA ríkjum hefur hins vegar, fækkað umtalsvert frá undirskrift EES-samningsins, úr sex EFTA ríkjum á móti tólf ESB ríkjum niður í þrjú EFTA ríki á móti 27 ESB ríkjum. Þetta gæti orðið til þess, að þó svo formleg staða samningsins sé óbreytt, hafi töluvert dregið úr pólitísku jafnvægi hans gagnvart ESB og þar með, ef til vill minni áhugi hjá framkvæmdastjórninni á að standa vörð um hagsmuni EFTA-ríkjanna (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 107).

Umhverfismál falla út fyrir jaðarmál EES-samningsins, en flokkast samt, sem hluti af EES-samningnum. Þær ákvarðanir sem teknar eru, snerta öll stig þjóðfélagsins, en sérstaklega er mikilvægt að gæta og tryggja, að hagsmunum þjóðarinnar sé borgið innan samningsins. Ísland hefur fengið aðlaganir eða sérlausnir við upptöku tilskipana ESB á sviði umhverfismála í EES-samningnum, vegna aðstæðna hérlendis, en tilskipanir ESB eiga ekki alltaf við hér á landi. Þess vegna, gildir það í öllum tilvikum, að fá aðlaganir, jafnt tímabundnar sem ótímabundnar. Einnig, þarf að setja fram ákveðna sérstöðu Íslands og sýna fram á að hvaða leyti aðstæður hér á landi séu sérstakar og frábrugðnar því sem gerist í ríkjum ESB. Framkvæmdastjórn ESB sér þar af leiðandi um samningaviðræður við EES/EFTA-ríkin um aðlaganir, en það krefst mikillar undirbúningsvinnu, m.a. við að sýna fram á sérstöðu Íslands, að semja um aðlaganir. Það er, því ekki sjálfgefið að samkomulag náist um aðlaganir, en mikilvægt er að greina sem fyrst hvort þörf sé á aðlögunum til þess að nægur tími gefist til að undirbúa viðræður við framkvæmdastjórnina. Um sérlausnir þarf að semja, áður en viðkomandi gerð er tekin upp í EES-samninginn, vegna þess að svokallaður aðlögunartexti þarf að koma fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar við upptöku ESB-gerðar í EES-samninginn (Forsætisráðuneytið, 2007: 32-33).

3.3 Aukið vægi umhverfismála með tilkomu EES

Á Íslandi er framkvæmd Umhverfisstofnunarinnar mörkuð í þeirri löggjöf og þeim reglum sem stjórnvöld setja fram. Lög og reglur á sviði umhverfismála hér á landi hafa að langmestu leyti verið sniðin, færð í búning og komið til framkvæmda á rúmum einum og hálfum áratug, en í nágrannalöndunum var þegar hafist handa við það fyrir hálfri öld eða svo. Í skýrslu Evrópunefndar ríkistjórnarinnar, frá 2007 um tengsl Íslands og Evrópusambandsins kemur fram, að aðild okkar að EES-samningnum hafi verið gæfurík og á það ekki síst við á sviði umhverfismála, en þau eru stór hluti samningsins, þótt þau falli ekki undir svokölluð jaðarákvæði hans (Forsætisráðuneytið, 2007: 47). Þórunn Sveinbjarnardóttir fyrrverandi umhverfisráðherra tekur undir þetta og lýsir yfir ánægju sinni með samstarfið við Evrópusambandið, í tengslum við framkvæmd EES-samningsins og mikilvægi hans á sviði umhverfismála, en megin hluti löggjafar sambandsins á því sviði, hefur verið leiddur í lög á Íslandi og hefur haft bein áhrif á starfsemi Umhverfisstofnunarinnar (Umhverfisráðuneytið-Alþjóðlegt samstarf, EES-samningurinn, 2009). Með því flókna umhverfi sem tók við með innleiðingu EES-samningsins hafa boðleiðirnar hins vegar lengst töluvert, umhverfið orðið flóknara og umboðskeðjan raskast.

Umhverfísráðuneytið sér, í náinni samvinnu við Umhverfisstofnunina um framkvæmd skuldbindinga, samkvæmt EES-samningnum á sviði umhverfismála og vöruviðskipta, en undir þann málaflokk falla matvæli og hættuleg efni. Útþensla í opinberri stjórnsýslu, vegna EES reglna, er því sennilega ein af ástæðum þess, að ráðist var í sameiningu stofnana (Umhverfísráðuneytið- Alþjóðlegt samstarf, EES-samningurinn 2009).

Í skýrslu forsætisráðuneytisins um Evrópumál¹⁴ kom fram, að tekin hafa verið í gildi fjórtán ný lög frá árunum 1992-2006 á vegum umhverfísráðuneytisins, vegna EES-aðildar Íslands og hafa þau haft bein áhrif á starfsemi Umhverfisstofnunarinnar. Hins vegar hafa fimm lög á sama tíma haft óbein áhrif. Þannig hefur fjöldi laga, sem samþykkt hafa verið héraðs og eiga beinan eða óbeinan uppruna í EES-aðild Íslands á þessu tímabili, kallað á töluverðar lagabreytingar. Auðvelt er því að álykta, að breytingarnar sem fylgdu í kjölfar aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu, hafi náð að festa í sessi ýmsar nýjungar í íslenskri menningu með því að lögleiða alla þá þætti, er upprunalega voru lögleiddir vegna Evrópusambandsins og fyrir tilstilli EES-samnings. Reglugerðir og tilskipanir eru oftast innleiddar í takt við gildandi lög og þar af leiðandi án atbeina Alþingis. Fyrir daga EES voru reglugerðir sem fjölluðu um málefni tengd Umhverfisstofnunni rétt um 50 talsins, en í lok árs 2006 um 325 auk 90 stjórnvaldsauglýsinga, sem fyrst og fremst snúast um náttúruvernd t.d. vegna friðlýsinga. Með auknum umsvifum á alþjóðavísu, hefur kostnaður fylgt aukinni umsýslu og eftirfylgni með svo fjölbreyttum reglugerðum, auk þess sem sumar þeirra kalla beint á aukið fjármagn til tækjakaupa og fjölgunar starfsfólks til nýrra verkefna. Að mati Umhverfisstofnunarinnar eiga Íslendingar möguleika á að koma að undirbúningi þessara reglusetninga og tilskipana, svo íslenskir hagsmunir verði tryggðir og svo dragi úr líkum á að Íslendingar þurfi að innleiða reglugerðir og tilskipanir, sem illa falli að íslenskum hagsmunum (Ríkisendurskoðun, 2006: 21).

Í skýrslu Evrópunefndar ríkisstjórnarinnar (2007) um tengsl Íslands og Evrópusambandsins kemur fram að aðild okkar að EES-samningnum hafi skilað góðum árangri fyrir Íslendinga, ekki síst á sviði umhverfismála. Evrópusambandið er því í ríkari mæli farið að taka upp svokallaða rammalöggjöf á sviði hinna einstöku mála eins og til dæmis, rammalöggjöf um málefni hafsins, rammalöggjöf um vatn og vatnabúskap og rammalöggjöf um úrgang.

¹⁴ Forsætisráðuneytið, 2007. Skýrsla Evrópunefndar um tengsl Íslands og Evrópusambandsins

Aðdragandi slíkrar rammalöggjafar er oftast en ekki stefnumótun á sviði viðkomandi málaflokks (Evrópunefnd ríkisstjórnarinnar, 2007). Á þessu sviði hefur Umhverfisstofnun miklu hlutverki að gegna, enda margir af fremstu sérfræðingum landsins á þessu sviði starfsmenn hennar. Náíð samstarf umhverfisráðuneytisins og Umhverfisstofnunarinnar gætu sennilega lagt meiri áherslu á náíð samstarf við Evrópu í framtíðinni, en þess má geta að umhverfisráðuneytið hefur nú fastafulltrúa í Brussel.

Það hefur einnig sýnt sig, að árangur af alþjóðlegu samstarfi á forsendum EES-samningsins, hefur haft mikil og góð áhrif á Ísland, en einnig hefur þetta samstarf leitt til róttækara breytinga hjá mörgum stofnunum og þ.a m. Umhverfisstofnun, eins og fyrr segir. Umhverfisstofnun hefur þurft að breyta uppbyggingu sinni og hafa menn væntanlega neyðst til að sameina þær stofnanir, sem áður voru taldar upp, til að koma til móts við þau auknu umsvif, sem fylgja aðildinni að Evrópska efnahagssvæðinu. Samkvæmt starfsfólki Umhverfisstofnunar hafa menn þurft að sinna auknum verkefnum, sem eru tilkomin vegna EES-samningsins og þau eru ærin. Málaflokkurinn stækkar ört og verkefni sem heyra undir umhverfisnefnd og mengunarvarnir verða viðfangsmeiri. Hins vegar hefur starfsfólk sagt, að stefnumörkun umhverfisráðuneytisins sé ekki nægilega skýr í sambandi við EES-samningin, en það hefur tekið ráðuneytið langan tíma að móta framtíðarsýn og skoða, hvernig betur sé unnt að taka á þeim áhrifum, sem að utan koma (Umhverfisstofnun, 2009).

3.4 Innleiðingarferli

Augljósar breytingar hafa orðið eftir að Ísland gerðist aðili að EES- samningnum og hann tók að hafa áhrif á íslenska löggjöf. Því er mikilvægt, að þær reglugerðir, sem teknar eru upp fyrir tilstuðlan ESB séu vel unnar og er óþarfi að taka upp reglugerðir, sem setja Íslendingum of þröngan ramma og heftar þá. Nauðsynlegt er því að rýna vel í hverja ESB-gerð fyrir sig í innleiðingarferlinu, þannig að afleiðingar samþykktanna séu ekki óþarflega íþyngjandi fyrir almenning og íslenskt atvinnulíf.

Löggjöf ESB verður ekki sjálfkrafa hluti EES-samningsins. Eftir að ESB-gerðir, sem eru líklegar til að falla undir EES-samninginn, hafa verið samþykktar af stofnunum ESB, eru þær sendar til viðkomandi sérfræðinga innan EFTA-ríkjanna til yfirferðar. Mánaðarlega funda svo sendiherrar EFTA-ríkjanna í Brussel með fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB í sameiginlegu

EES-nefndinni, til að ákvarða hvort og hvernig löggjöf ESB skuli vera tekin upp í EES-samninginn (EFTA Secretariat, 2008; Forsætisráðuneyti, 2007; Baldur Þórhallsson og Elva Ellertsdóttir, 2004).

Ef Íslandi hefur ekki tekist að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við stofnanir ESB á meðan tiltekin gerð var í mótun, getur sú staða komið upp, að löggjöf sem taka á upp í EES-samninginn, sé að einhverju leyti óhagstæð eða óhentug fyrir íslenskar aðstæður (Jóhanna Jónsdóttir, 2008). Komi slíkt upp, geta EFTA-ríkin í sumum tilfellum beðið um undanþágu eða aðlögun í sameiginlegu EES-nefndinni. Ef samkomulag næst um slíkar efnislegar aðlaganir, þurfa þær einnig samþykki ráðherraráðsins, sem hefur samráð við Evrópuþingið.

Reglan um einsleitni innan EES-svæðisins þýðir, að það er tiltölulega erfitt að semja um undanþágur og aðlaganir og framkvæmdastjórnin verður aðeins við slíkum kröfum ef EFTA-ríkin geta sýnt fram á, að aðstæður þeirra séu með afgerandi hætti ólíkar því sem gengur og gerist innan ESB (EFTA Secretariat, 2002:7-8; Forsætisráðuneytið, 2007; 33). Nú er Evrópusambandið orðið stærra og fjölbreyttara og þá hefur EFTA ríkjunum reynst erfiðara að semja um sérlausnir. Hins vegar hefur ESB sýnt skilning, ef góð rök eru fyrir hendi og þó nokkuð mörg dæmi eru um, að framkvæmdastjórnin hafi veitt Íslendingum undanþágur eða aðlaganir (Davíð Þór Björgvinsson, 2006). Til að mynda hefur verið samið um varanlegar aðlaganir fyrir Ísland varðandi gerðir ESB um dýraheilbrigðisreglur, flugvernd, orkunýtingu bygginga, öryggiskröfur í fiskiskipum, sumartíma, raforkumarkaðinn og á sviði umhverfismála (Utanríkisráðuneytið, 2007). Óhætt er því að segja, að sameiginlega EES-nefndin hafi reynst Íslandi mikilvægur vettvangur, til að hafa áhrif á löggjöfina sem landið innleiðir vegna EES-samninganna.

Innleiðingarferli fer því þannig fram, að byrjað er að vinna að drögum að lögum og reglugerðum, þangað til að þau eru fullunnin, samþykkt og komin til framkvæmda. Mikilvægt í þessu ferli er, að skoða hvar og hvort breytingar verða á frumtexta laganna og einnig af hverju þessar ákvarðanir um breytingu séu tilkomnar. Með þessum hætti, er hægt að sjá, hvar völdin liggja í innleiðingarferlinu, hvort það sé hjá þeim sem semja lögin og reglugerðirnar, hjá þeim sem innleiða þau eða þeim sem sjá um að fylgja þeim eftir (Hill og Hupe, 2002). Misjafnt er einnig eftir samfélögum og stjórnsýslum, hvernig innleiðing fer fram, en gera má ráð fyrir því, að erfitt sé að halda uppi stöðluðum vinnubrögðum á innleiðingu ESB-gerða og laga, sem sett eru innan ríkis, á milli aðildarríkja ESB. Þó svo að ýmis vandkvæði geti komið

upp, ættu þau ekki breyta grunnástæðum innleiðingar, sem eru þær, að koma ákveðinni pólitískum ákvörðunum í framkvæmd (Pressman og Wildavsky, 1984: 165), annað hvort ákvörðunum á vegum alþjóðastofnunar eða ákvörðunum, sem eiga sér uppruna innan ríkisins sjálfs.

Til þess að átta sig á því, hvers vegna innleiðing getur sum staðar verið veikari en annars staðar, þarf að líta á innra og ytra skipulag stjórnvalda og áhrifaþætti, innan sem utan stjórnsýslunnar, sem geta haft áhrif á innleiðingarferlið (Pressman og Wildavsky, 1984: 173). Stór áhrifaþáttur innleiðingarinnar er innra og ytra skipulag stjórnvald, en það skiptir máli hversu marglaga stjórnarformið er, hversu stigskipt stjórnvöld eru, uppbygging stjórnsýslunnar og formgerð. Eftir því sem innleiðingarferlið er lengra, aukast líkur á utanaðkomandi áhrifum (Hill og Hupe, 2002: 16). Ásamt þessu koma til kastanna fleiri breytur, sem geta haft áhrif í innleiðingarferlið, eins og til dæmis kosningar, mannabreytingar eða áherslubreytingar hjá stofnunum. Við slíkar breytingar geta lög og reglugerðir tekið breytingum, verið fryst eða látin falla niður (Pressman og Wildavsky, 1984: 52). Á þessu má sjá, að vinnuaðferðir stjórnsýslu og stofnana skipta miklu máli um það, hvernig innleiðing gengur fyrir sig.

Margt þarf að hafa í huga við innleiðingu laga og reglugerða. Það eru alltaf einhver mistök í innleiðingu og/eða gerð laga og reglugerða, þannig að þau taka ekki tillit til mannréttinda og umhverfismála eða framkvæmd þeirra er ekki nægilega skýr, svo dæmi séu nefnd (Hill og Hupe, 2002). Orðalag laga og reglugerða verður oft til þess, að þau ná ekki að stuðla að þeim markmiðum, sem ætlað var að ná með setningu þeirra (Hill og Hupe, 2002: 11). Taka þarf tillit til áhrifaþátta, eins og hvaða markmiðum viðkomandi lög og reglugerðir eiga að stuðla að og hvernig eigi að meta þau, þó svo að áhrif laga og reglugerða sem sett eru fram eru mismælanleg. Innleiðingarferlið getur því valdið hliðaráhrifum sem ekki var gert ráð fyrir, en slík hliðaráhrif geta verið jákvæð eða neikvæð fyrir þjóðfélagið. Slæm áhrif eru mistök við samninga eða í innleiðingarferli laga eða reglugerða. Skiptar skoðanir geta verið um það, hvort áhrifin séu góð eða slæm og fer það eftir því, hvort áhrifin hafi verið jákvæð eða neikvæð fyrir þann, sem metur það hverju sinni, en flestallar breytingar koma sér vel fyrir ákveðna þætti eða aðila, en verr fyrir aðra (Pressman og Wildavsky, 1984: 5).

Innleiðingarferlið, samkvæmt kenningum, snýst um það, að koma pólitískri ákvörðun til framkvæmdar (Pressman og Wildavsky, 1984: 165) en það á einnig á við um hlutverk íslenskrar stjórnarsýslu á Íslandi, þegar koma á stjórnmalalegum ákvörðunum ESB til framkvæmda. ESB-gerðir eru unnar úr pólitískum ákvörðunum, sem teknar eru á efstu stikum stjórnarsýslu ESB og framkvæmdastjórnin og Evrópuþingið vinnur síðan úr þeim. Þeim er ætlað að vinna að framkvæmd ákvörðunarinnar, ásamt öðrum stofnunum ESB, en eftirfylgni er í höndum framkvæmdastjórnarinnar. „Framkvæmdastjórnin ber að fylgjast með hvernig þessi mál þróast í aðildarríkjunum og ber henni að leggja skýrslu fyrir ráðið og Evrópuþingið um framkvæmd þessarar reglugerðar annað hvert ár.“¹⁵ Framkvæmdastjórnin og Evrópuþingstóllinn sjá um eftirlit með framkvæmd og innleiðingu ESB-gerða innan ESB, en ESA sér um eftirfylgni við innleiðingu innan EES/EFTA-ríkjana (Utanríkisráðuneytið, 2003). Á þessu má sjá, að stofnanir ESB gæta þess að, pólitískri ákvörðun þeirra sé fylgt eftir innan aðildarríkjana og einnig innan EES/EFTA-ríkjana.

Meira hefur verið gert að því seinustu ár, eftir að aðildarríkjum ESB hefur fjölgað og innri aðstæður þeirra urðu breytilegri, að gefa út tilskipanir, þar sem ríkin finna sér sjálf leiðir til að vinna að markmiðum, vegna þess að erfiðara verður að gefa út reglugerðir, sem eiga við innan allra ríkjana í kjölfar aukins breytileika þeirra.

Áhrif á innleiðingu pólitískra ákvarðana tengjast stærð og umfang stjórnarsýslunnar (Pressman og Wildavsky, 1984: 173). Innan smárikja hefur stjórnarsýslan valda- og áhrifameiri en innan stærri ríkja. Ástæða þess er sú, að hver og einn starfsmaður ræður þar miklu, því einstakir starfsmenn í smárrí stjórnarsýslu bera meiri ábyrgð en í stærra kerfi. Íslensk stjórnarsýsla hefur lágan valdapíramída, þar sem samskipti við yfirmenn er frekar óformleg (Gunnar Helgi Kristinsson, 2006: 199).

¹⁵ Reglugerð nr. 3820/85 og 3821/85.

4 ÁHRIF ESB Á UMHVERFISMÁL ÍSLANDS METIN

4.1 Hvaða áhrif hefði full aðild að ESB á umhverfismál á Íslandi?

Eins og fram hefur komið, varð Ísland aðili að sameiginlegri stefnumörkun ESB, á sviði umhverfismála, með EES- samningnum, að frátöldum málefnum er snúa að náttúruvernd og má t.d. nefna veiðar á dýrastofnum sem taldir eru í útrýmingarhættu, þó svo að höfuðatriði samningsins hafi verið tenging Íslands við innri markað Evrópu. Ísland tók þannig við stærstum hluta umhverfislöggjafar ESB, við gildistöku EES-samningsins, í kerfisbundnu samstarfi. Þar má nefna, reglur um mengunarvarnir, sorphirðu, mat á umhverfisáhrifum, upplýsingagjöf til almennings um umhverfismál, skráningu eiturefna o.s.frv. Með fullri aðild Íslands að ESB, þurfa Íslendingar að vera reiðubúnir, að deila ábyrgð á stefnumótun í umhverfismálum með aðildarríkjum ESB og stofnunum ESB. Það þýðir, að hvert aðildarríki mótar upp, að vissu marki, eigin stefnu og aðgerðir, en að sameiginlegar ákvarðanir séu einnig teknar á vettvangi Evrópusambandsins. Ef þetta verður, þurfa íslensk stjórnvöld ekki að óttast fulla aðild og skerðingu á ákvörðunarrétti þeirra í umhverfismálum. Þannig ætti staða umhverfismála að styrkjast, því margar nýjar hugmyndir fæðast og oft batnar öll starfsemi þegar fleiri koma að umhverfismálum. Hvert land tekur hins vegar, samkvæmt þessu, sínar ákvarðanir með því að hafa stöðu umhverfismála sinna sér að leiðarljósi og samtvinnar það við staðlaða löggjöf ESB um umhverfisvernd.

Áhrifin af þessu fyrirkomulagi ættu að koma Íslandi til góða, en áhrifin af fullri aðild yrðu ekki sérlega mikil, fyrst búið er að taka upp stærstan hluta umhverfislöggjafar ESB með EES-samningnum. Helstu breytingarnar urðu rétt eftir að Ísland samþykkti EES-samninginn, en í kjölfar þeirra, urðu íslensk stjórnvöld að gangast undir naflaskoðun og vinna að umhverfismálunum, lið fyrir lið í takt við Evrópu. Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fram koma í þessari ritgerð, má álykta, að það hafi verið Íslandi til góðs að gangast við þessum samningi, en umhverfismál innan Evrópusambandsins verða sífellt mikilvægari málaflokkur og munu Íslendingar sennilega einungis njóta góðs af því.

Í nýlegri doktorsrannsókn Gunnhildar Lily Magnúsdóttur við Háskóla Íslands, var fjallað um leiðir og getu smárikja, til áhrifa innan Evrópusambandsins. Tekin voru fyrir fjögur valdaúrræði eða áhrifaleiðir, sem byggjast ekki á tölulegum styrk, eins og til dæmis

atkvæðafjölda í ráðherraráðinu, fjármagni eða mannafla og standa því smárikjum til boða. Greint var, hvernig norrænu ESB-ríkin, Svíþjóð, Danmörk og Finnland hafa reynt að nota eftirfarandi valdaúrræði eða leiðir, til að auka áhrif sín og koma sínum hagsmunamálum á framfæri innan Umhverfisstefnu ESB: Í fyrsta lagi með ímynd sinni, sem sérfræðingar og fyrirmyndir í umhverfismálum, í öðru lagi, með tímabili sínu í forsetastól ráðherraráðsins, þriðja lagi með ákveðnum einkennum stjórnsýslu sinnar, til að styðja við bakið á embættismönnum sínum í Brussel og loks samband sitt við stjórnarskrifstofu umhverfismála hjá framkvæmdastjórn ESB. Í rannsókninni er greint frá ýmsum málum, sem orðið hafa að lögum innan Umhverfisstefnu ESB þar sem Svíar, Danir og/eða Finnar hafa haft hagsmuna að gæta, málum, þar sem þeim hefur tekist, að koma sínum hugmyndum á framfæri. Má þar nefna áætlanir gegn súru regni, lagaramma um meðferð efna og Norðurvíddarverkefnið. Kafað er djúpt ofan í ákvörðunartökuferli þessara mála, allt frá því að norrænu ríkin kynntu hugmyndir sínar óformlega fyrir framkvæmdastjórninni og hinum aðildarríkjunum og þar til að þær urðu loks að lögum. Rannsóknin sýndi fram á hvaða valdaúrræði voru heppilegust á hinum mismunandi stigum í ákvarðanatökuferlinu og hvaða valdaúrræði voru áhrifaríkust í heildina. Meginniðurstaða rannsóknarinnar var, að norrænu ESB-ríkjunum hefði tekist að nota valdaúrræðin fjögur á árangursríkan hátt, á mismunandi stigum í ákvörðunartökuferlisins og að það hefði gert þau áhrifameiri innan Umhverfisstefnu ESB en ella, miðað við stærð og atkvæðavægi í ráðherraráðinu. Mikilvægasta valdaúrræðið er ímynd ríkjanna, sem byggist á sérfræðikunnáttu þeirra og fordæmishegðun. Samkvæmt þessu, mætti álykta, að áhrifin hentuðu Íslandi vel, á stigum ákvörðunartökuferlisins og eins og fyrr hefur komið fram, að full aðild gæti orðið íslenskri umhverfisstefnu til framdráttar, þar sem Ísland gæti fengið samþykkt mál, sem hefðu mikla þýðingu fyrir land og þjóð.

Í tillögu til þingsályktunar um stefnu Íslands í alþjóðasamskiptum¹⁶ sem Steingrímur J. Sigfússon, Jón Bjarnason, Kolbrún Halldórsdóttir, Þuríður Backman, Ögmundur Jónasson fluttu á alþingi, kom í ljós, að þeim fannst hagsmunum okkar ekki borgið innan ESB, eins og stefnuskrá þeirra kveður á. Þau setja það fram í tillögunni, að framsal fullveldis Íslands sé veigamesta ástæðan fyrir því, að aðild að Evrópusambandinu er ekki fýsilegur kostur. Þar með væru Íslendingar skuldbundnir til að innleiða alla lagasetningu Evrópusambandsins hér á landi og Evrópudómstóllinn yrði æðsti dómstóll Íslendinga. Breytingin frá því, sem við búum

¹⁶ 130.Löggjafarþing 2003–2004. Þskj. 114 — 114. mál.

við nú, yrði umtalsverð, vegna þess að íslenskir dómstólar skýrðu innlendar réttarreglur til samræmis við EES-samninginn, á grundvelli íslenskra lögskýringarreglna. Landsdómstólar í aðildarríkjum ESB framseldu hins vegar þetta vald til Evrópuþingsins.

Flutningsmenn¹⁷ sögðu ennfremur, að því væri stundum haldið fram, í umræðu um þessi mál, að með aðild að ESB kæmu Íslendingar beint að lagasetningu ESB og gætu þannig haft mun meiri áhrif en nú. Einnig er sagt, að þeir fengju neitunarvald í ráðherraráðinu, sem myndi styrkja mjög stöðu Íslands á þeim vettvangi. Í tillögu sinni, minna þau á, að það sé engan veginn auðvelt að beita neitunarvaldi, vegna fjölmargra samtengdra hagsmuna og samskipta. Jafnframt hafa leikreglur breyst hratt innan ESB, með breytingum á stofnsamningi, þar sem meirihlutaákvörðun myndi gilda á æ fleiri sviðum. Á sinn hátt gildir svipað um þetta og „öryggisákvæðið“ í EES-samningnum sem ekki hefur verið beitt fram að þessu, að mati þeirra..

Í framhaldi telja þau mörg álitamál tengjast hagsmunum helstu vaxtargreinar íslensks atvinnulífs um þessar mundir, þ.e. ferðaþjónustunnar og mögulegri aðild að Evrópusambandinu. Flestir eru sammála um að aðild að tollsamstarfinu væri óumflýjanleg og þar með yrði að afnema tollfrjálsa verslunar, en það kæmi sér illa fyrir ferðaþjónustuna, fyrir rekstur flug- og ferjuhafna, fríhafnarverslana og skattfrjálsrar ferðamannaverslunar. Einnig óttast margir, að verr gengi að tefla fram og kynna sérstöðu landsins og gera það spennandi að ferðast hingað, væri landið orðið hluti af Evrópusambandinu. Möguleikar Íslands til að setja sérreglur, t.d. á sviði umhverfismála vegna mikilla og sérstakra hagsmuna ferðaþjónustunnar, minnkuðu og fleira mætti nefna.

Að öllu samanlögðu, er það mat flutningsmanna, að langskynsamlegast sé að þróa samskipti Íslands við Evrópusambandið í átt til tvíhliða samninga um fríverslun, rannsóknir og vísindi og félagslegt og menningarlegt samstarf. Eðlilegt er að leita eftir slíkum samningum á grundvelli tiltekinna þátta í EES-samningnum og með hliðsjón af Lúxemborgaryfirlýsingunni frá 1984, en hún snerist m.a. samstarf á sviði mennta- og menningarmála, umhverfismála og rannsókn- og þróunarstarfs.

¹⁷ 130.Löggjafarþing 2003–2004. Þskj. 114 — 114. mál.

Þegar rýnt er í þessa tillögu og nýlegar rannsóknir ýmissa fræðimanna má sjá mjög ólíkar skoðanir og nálganir. Í þessari ritgerð hefur þó verið sýnt fram á, að full aðild að ESB myndi auðvelda og bæta umhverfisstefnu Ísland. Öruggt er, að Ísland mun ekki glata fullveldi sínu með inngöngu að Evrópusambandinu, en við teljum til dæmis Frakkland eða Þýskaland, ekki vera ósjálfstæðar þjóðir. Því væri öruggt, að Íslendingar fengju sæti í ákvörðunarnefnd og neitunarvald, í stað þess að gangast athugasemdalaus undir löggjöf ESB.

4.2. Hefur umhverfisstefnu ESB verið þvingað upp á umhverfisstefnu Íslendinga vegna EES-samninganna?

Albert S. Sigurðsson, umhverfislandfræðingur og fyrrverandi starfsmaður hjá Hollustuverndar (nú undir Umhverfisstofnun) í mörg ár, sagði, að eftir innleiðingu EES-samningsins hefðu mörg hundruð reglugerðir um eiturefna-, matvæla- og umhverfismál verið sett undir þeirra umsjón, þó að fjárframlög hefðu ekki verið í samræmi við það umfang. Álagið var gífurlegt og gat stofnunin varla sinnt málefnum vel, því þar störfuðu ekki nema 30 til 40 manns. Albert sagði meðal annars: „Tilskipanir ESB fóru að hafa gífurleg áhrif á málaflokka, sem tengdust hollustuvernd og á reglugerðir á Íslandi, sem umhverfisráðuneytið þurfti að aðlaga að kröfum ESB. Við þurftum að taka á okkur margvíslegar kvaðir ESB, án þess að geta sagt til um eðli og innihald“ (Albert S. Sigurðsson, 2009).

Albert, sem starfar nú í Finnlandi, telur Íslendinga munu hafa meiri áhrif á reglugerðir ESB með því að gerast aðilar að sambandinu og segir jafnframt: „Það sem mun líklega gerast ef Íslendingar ganga í ESB er að við munum hafa meira að segja um þá stefnu í hollustuháttamálum, sem við erum nú þegar að vinna eftir, en við inngöngu ættum við ekki að fá á okkur auknar kvaðir í málaflokknum. Þó þyrftum við að taka okkur á í öðrum umhverfismálum s.s. kortagerð, náttúruvernd og skipulagsmálum, sem hingað til hafa ekki verið beintengd stefnu ESB“ (Albert S. Sigurðsson, 2009).

Hann telur einnig líklegt, að Ísland gæti í samvinnu við norrænu ríkin, haft áhrif á reglugerðir ESB. Albert segir: „við gætum einnig tekið þátt í því, með hinum Norðurlöndunum innan ESB að standa saman í vissum málum. Þá á ég við, að Norðurlandþjóðirnar geti talað einni röddu, sem er rökrétt, enda umhverfisvandamálin sem við er að etja oft svipuð í köldu loftslagi norðurhjarans“ (Albert S. Sigurðsson, 2009).

Þó svo að EES-samningurinn sé mikilvægur fyrir Ísland í umhverfismálum og hefur leitt til mikilla og hraðari umbóta á því sviði, en annars hefði orðið, þá setur hann íslenskum stjórnvöldum töluverðar skorður. Aðkoma Íslands takmarkast við fyrstu stig tillaganna frá framkvæmdastjórn, sem þýðir, að um leið og tillögurnar eru komnar í ákvörðunartöku- og lagasetningarferli innan sambandsins, eru áhrif Íslands á gang mála nánast engin. Af þeim ástæðum, er hagsmunagæsla íslenskra yfirvalda á fyrstu stigum afskaplega mikilvæg (Albert S. Sigurðsson, 2009).

Innganga í Evrópusambandið ætti ekki að hafa mikil áhrif á umhverfismálin, þar sem að Ísland hefur nú þegar tekið flest stefnusvið umhverfismála Evrópusambandsins inn í EES-samninginn og það sem eftir er, almenn náttúru- og dýravernd, er ekki svo frábrugðið stefnu Íslands. Það á sérstaklega við, ef verndarreglan, sem færir ríkjum rétt á því að nota hærri staðla innan síns ríkis, en staðla Evrópusambandsins, er tekin með í reikninginn. Jafnframt hafa Íslendingar hingað til, búið yfir góðu orðspori og sérfræðilekkingu á mörgu er tengist umhverfismálum og þá aðallega í sambandi við nýtingu endurnýtanlegra orkugjafa. Áætla má að framgangi Íslands innan umhverfisstefnumörkunarinnar gæti verið auðveldar, en smáð landsins gæfi til kynna.

NIÐURSTÖÐUR

Tilgangur ritgerðarinnar var, að fá svör við rannsóknarspurningu og undirspurningum sem settar voru við upphaf ritgerðarinnar. Ritgerðin var unnin sem heimildaritgerð, þar sem unnið var með fyrirliggjandi gögn og þau metin. Í þessum kafla svarar höfundur ritgerðar rannsóknarspurningu og undirspurningum út frá þeim gögnum sem tekin hafa verið saman í ritgerðinni.

Upphaf umhverfisvitundar Íslendinga má rekja aftur til 17. aldar, en heimildir sýna, að þá hafi menn byrjað að hlúa að móður jörð. Almenn umhverfisvakning Íslendinga virðist þó ekki hefjast í alvöru fyrr en upp úr 1970, en þá fóru stjórnvöld og almenningur fyrst að taka á þessum málum að alvöru. Hins vegar mátti heyra í ræðu frá stofnun Lýðveldis Íslendinga á Þingvöllum árið 1944, minnst á umhverfismál. Það sem brann á Íslendingum á þessum árum, var skjólleysi og skógleysi landsins, en enn í dag, er verið að taka á þeim vanda og ýmsum málum öðrum. Á síðustu tveimur áratugum, má sjá mikinn viðsnúning í almennri umræðu um umhverfismál og þá helst sést vakning eftir Heimsráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna um umhverfi og þróun, sem haldin var í Ríó de Janeiro árið 1992. Ráðstefnan var mjög vel sótt af leiðtogum heims og sýndi það umheiminum hve mikilvæg umhverfismál voru orðin. Hugtakið „Sjálfbær þróun“ bar hæst að lokinni ráðstefnunni, en þar var áhersla lögð á, að efnahagsleg og félagslega velferð mannkynsins byggðist á umhverfisvernd og skynsamlegri nýtingu náttúruauðlinda. Árið 2002 settu íslensk stjórnvöld loks fram stefnumörkun undir nafninu „Velferð til framtíðar“ þar sem settur var rammi um sjálfbæra þróun til 2020 í íslensku samfélagi. Umhverisstofnun Íslands, sem stofnuð var 2002, hefur skilgreint og útfært þetta hugtak enn betur og jafnframt tekið inn á sitt vinnuborð fjölmarga þætti, sem tengjast íslensku umhverfi. Litlar fjárveitingar frá umhverfisráðuneytinu til Umhverfisstofnunar Íslands og fjöldi verkefna, sem berst inn til þeirra hafa hins vegar orðið til þess, að þróun þessara mála hérlandis hafa tafist.

Stjórnmalaflokkar Íslands hafa allir sýnt umhverfismálum mikinn skilning, þó sjá megi áherslumun á milli flokka. Eitt er þó öruggt, að málaflokkurinn fær vægi til jafns við marga aðra málaflokka, sem eiga sér lengri sögu. Misjafnt er þó á milli flokka, hversu vítt umhverfismál eru skilgreind og hversu vel þau tengjast öðrum þáttum samfélagsins eins og efnahagslegum og félagslegum þáttum. Því er ljóst, að verndun umhverfisins á stefnuskrá flokkanna, hefur fest djúpum rótum og að sama skapi hefur umhverfisvitund almennings í

landinu aukist. Út frá rannsóknum Þorvaldar var hægt að sjá aukna umhverfisvitund almennings þó svo að ekki sé mikið til af gögnum tengdu málinu, en samkvæmt Þorvaldi er það ekki nema síðustu tíu árin, sem vísbendingar hafa komið fram um fjöldastuðning umhverfisverndar héraendis. Samkvæmt rannsókn Þorvalds frá 2003, mælist áhugi landsmanna á umhverfismálum í heildina talið vera mikill, samkvæmt ákveðnum mælikvörðum en lítil og/eða minnkandi samkvæmt öðrum. Þekking á umhverfismálum er í mörgum tilvikum allgóð og hefur líklega frekar aukist á síðustu árum, en minnkað, en er þó enn ansi gloppótt á sumum sviðum. Þekking á vistvænum ferlum er svipuðu mynstri, en hún er útbreidd á sumum sviðum en lítil á öðrum. Íslenskur almenningur virðist talsvert reyna, að beita sér í þágu umhverfismála, á vettvangi stjórnmalanna, en telur þó aukin þátttökurétt sinn í pólitískri ákvarðanatöku, ekki vera mikið forgangsmál. Þannig er talið, að með aukinni þátttöku almennings í undirbúningi ákvarðana, sem áhrif hafa á umhverfið gæti umhverfisvernd aukist töluvert. Ef almenningur á raunverulega möguleika til að fylgja slíkri þátttöku eftir, m.a. með atbeini dómstóla, þá gæti ákvörðunartaka orðið málefnalegri og vandaðri, framkvæmd umhverfislöggjafar árangursríkari og þeim, markmiðum sem stefnt var að yrði frekar náð. Þetta sjónarmið byggist á fáeinum atriðum, er tengjast hlutverki stjórnvalda, þegar þau fjalla um og taka ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið.

Undanfarna tvo áratugi hafa orðið þáttaskil í umhverfisstefnu Íslendinga, eftir að Ísland gerðist aðili að Evrópska efnahagssvæðinu. Ísland hefur smátt og smátt aukið samninganet sitt við Evrópu, en með því að taka upp Árósasamninginn, sem var undirbúinn af aðildarríkjum Efnahagsnefndar Evrópu, þó svo að hann sé ekki fullgildur, hefur hann mótað, þróað og betur skilgreint lagaleguhlíð umhverfismála í Evrópu. Árósasamningurinn hefur einnig gert umhverfismál aðgengilegri almenningsi, þó svo að fullgilding samningsins á Íslandi kalli á ákveðnar lagabreytingar. Þessi þróun er að mati höfundar ritgerðarinnar jákvæð þróun í átt að meiri samvinnu milli stjórnvalda og almennings. Hún gerir Íslendingum jaframt kleyft að komast einu skrefi nær að aukinni Evrópusamvinnu. Aukin þekking á samningnum, hefur verið liður í því að auka skilning á uppbyggingu Evrópusambandsins og á þeim málaflokki sem fjallað var um í ritgerðinni.

Evrópusambandið hefur haft forystu í umhverfismálum og hefur forysta Svía innan sambandsins beint athygli enn meir á þennan málaflokk. Spurningin er því, hvort umhverfisstefna íslenskrar stjórnvalda falli vel að stefnumörkun Evrópusambandsins á

málaflöknum. Samkvæmt fyrirleggjandi gögnum, má álykta, að svo ætti að vera, en Ísland hefur notið góðs af framsækinni stefnu sambandsins og virðist hafa ýtt við íslenskum stjórnvöldum, þó svo að verkefnið hafi verið ærin eins og Ingimar nefnir. Eins telur höfundur, íslensk umhverfismál myndu ekki breytast mikið, við það að ganga inn í Evrópusambandið, því nú þegar hafi nánast öll umhverfislöggjöf sambandsins verið innleidd fyrir utan löggjöf vegna náttúruverndar. Einnig væri hægt að koma hagsmunum Íslands betur á framfæri, með aðkomu Íslendinga að ákvarðanatöku í stefnumörkun málaflökksins í sambandinu. Hins vegar gætu Íslendingar ekki tekið þátt í öllum sérfræðinganefndum sambandsins, sökum manneklu, en þá myndi aukin samvinna við önnur norræn ríki nýtast vel í verkefnum sem hafa verið forgangsríðuð eftir því, sem skiptir löndin mest.

Samkvæmt fyrirleggjandi gögnum, má því álykta, að Íslendingar hafi notið góðs af þeirri umhverfislöggjöf sem tekin hafa verið upp vegna Evrópska efnahagssvæðið. Ekki sést að íslensk stjórnvöld hafi verið þvinguð til þess að taka upp löggjöf, heldur hefur hún staðist okkar stefnumörkun og viðmiðum. Hins vegar höfum við þurft að taka á okkur margvíslegar kvaðir ESB, án þess að geta sagt til um eðli og innihald og aðlaga reglugerðir á Íslandi að kröfum ESB. Innganga í sambandið myndi ekki auka kvaðir í málaflöknum, þó að við þyrftum að betrubæta stöðu okkar á nokkrum sviðum umhverfismála. Álagið á Umhverfisstofnun Íslands hefur verið gífurlegt og má álykta, af sögn Alberts S. Sigurðssyni fyrirverandi starfsmanni Umhverfisstofnunarinnar, að innleiðingin hafi oft á tíðum ekki gengið eins og best væri á kosið. Nú mætti hins vegar segja, að ákveðnum jöfnuði væri náð og skipulagið væri orðið meira hjá umhverfissráðuneytinu og Umhverfisstofnun Íslands svo unnt væri að takast á við auknar kröfur og kvaðir frá sambandinu og almenningi, þar sem að reynsla starfsmanna og stofnana héraendis í umhverfismálum hefur aukist.

Þó má segja, að í heildina litið, hafi aðlaganir, innleiðingar og breytingar á kröfum og stefnumörkunum á Íslandi ekki orðið til þess að veikja stöðu umhverfismála héraendis, en ákjósanlegra væri að aðkoma Íslendinga yrði meiri í sérfræðinganefndum umhverfismála Evrópusambandsins, frá byrjun ferlisins til enda. Full aðild Íslands að ESB myndi því, samkvæmt heimildum ritgerðarinnar, ekki veikja stöðu umhverfismála á Íslandi, þó að kvaðir frá sambandinu myndu aukast örlítið. Breytingarnar yrðu ekki miklar, þar sem að flestar tillögur ESB hafa verið innleiddar á Íslandi, að undanskildum tillögum í náttúru- og dýravernd. Hins vegar myndu Íslendingar, að mati höfundar njóta góðs af nánara samstarfi,

þar sem að íslenskir sérfræðingar á íslensku umhverfi fengu „sterkari“ rödd innan ákvörðunarferlis umhverfismála sambandsins og gætu þá komið „séríslenskum“ aðstæðum á framfæri.

Heimildaskrá

- Aðalheiður Jóhannsdóttir. (2008). *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*. Ritroð lagastofnunar Háskóla Íslands. Reykjavík: Lagastofnun Háskóla Íslands.
- Aðalheiður Jóhannsdóttir. (2004). Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak? Aðalheiður Jóhannsdóttir (Ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum V* (bls. 11-37). Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Háskólaútgáfan.
- Aðalheiður Jóhannsdóttir. (2003). „Samrýmast íslensk lög 6. gr.Árósasamningsins?“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 56. árg. bls. 203-227.
- Albert Jónsson og Kristinn Hrafnsson. (1991). *Umhverfismál á alþjóðavettvangi og hagsmunir Íslendinga*. Reykjavík: Þjóðskjalasafn.
- Albert S. Sigurðsson. (2009, 12. janúar). „Hefðu meiri áhrif innan ESB.“ *Úr gagnasafni Morgunblaðsins*.
- Arild Underdal. (1994). Leadership Theory: Rediscovering the Art of Management. Í I.W. Zartman (Ritstj.). *International Multilateral Negotiations* (bls.305-327). Jossey-Bas: San Francisco.
- Auðunn Arnórsson. (2003). *Ísland og Evrópusambandið : EES, ESB-aðild eða „svissnesk lausn“?* Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Árni Finnsson (2009, 12. janúar). „Loftslagsstefnan yrði skýrari.“ *Úr gagnasafni Morgunblaðsins*.
- Baldur Þórhallsson og Elva Ellertsdóttir. (2004). The Fishmeal Crisis. Í Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina Svedin (Ritstj.), *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way* (bls. 99). Stockholm: The Crisis Management Europe Research Program.
- Davíð Þór Björgvinsson. (2006). *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Ebbesson, Jonas. (1998). The Notion of Public Participation in International Environmental Law. *Yearbook of International Environmental Law 1998*. Oxford: Oxford University Press.
- EFTA Secretariat. (2002). The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees. Í Glúmur Baldvinsson (Ritstj.), *EFTA Bulletin*, Brussels.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2003). *Evrópusamruninn og Ísland*. Reykjavík: Háskólaútgáfan
- Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes. (2002). Í Andrew Jordan (Ritstj.). London: Earthscan.
- Forsætisráðuneytið. (2007). *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*. Reykjavík: Gutenberg.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2006). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Gunnhildur Lily Magnúsdóttir. (2007). Norræn áhrif á umhverfisstefnu ESB. Í Rósa Magnúsdóttir, Silja Bára Ómarsdóttir og Valur Ingimundarson (Ritstj.), *Alþjóðastjórnsmál við upphaf 21. aldar* (bls. 141-162). Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Hart, Chris. (2005). *Doing Your Masters Dissertation*. London: Sage Publications.
- Hill, H. og Hupe, P. (2002). Implementing Revisited: The Case of Federal Demonstrations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 4(3).
- Hjörleifur Guttormsson. (2001). „Umhverfismál í aldarbyrjun.“ Morgunblaðið 10. janúar 2001, (bls .39).
- Ingebritsen, Christine. (2002). The Scandinavian Way and its legacy in Europe. *Scandinavian Studies* (bls. 255-265).
- Ingimar Sigurðsson (2009, 12. janúar). „Umhverfismálunum vel borgið innan ESB.“ *Úr gagnasafni Morgunblaðsins*.
- Jóhanna Jónsdóttir. (2008). Getur ESB tryggt að stefnumál þess séu framkvæmd á Íslandi? Í Auðunn Arnórsson (Ritstj.), *Evrópuvitund*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun.
- Jakob Benediktsson. (1939). Gísli Magnússon (Vísi-Gísli) : ævisaga, ritgerðir, bréf. Kaupmannahöfn: Hið íslenska fræðafélag. (Reykjavík : Ísafoldarprentsmiðja).
- Kramer. L. (1992). *Focus on European Environmental Law*. London: Sweet and Maxwell.
- Kristín Linda Árnadóttir (2009, 12. janúar). „Vægi umhverfismálanna aukist.“ *Úr gagnasafni Morgunblaðsins*.
- Lenschow, Andrea. (2005). Environmental Policy: Contending Dynamics of Policy Change. Í Helen Wallace, Willam Wallace og Mark Pollack (Ritstj.) *Policy Making in the European Union* (bls. 305-327). Oxford: Oxford University Press.
- Lenschow, Andrea. (2002). *Environmental Policy Intergration- Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Lorraine, Elliot. (1998). From Stockholm to Rio. Elliot, Lorraine (Ritstj.), *The Global Politics of the Environment*. (bls. 7-26). London: MacMillan Press.
- Lýðveldishátíðin 1944, Alþingishátíðin 1930*. (1964). Hljóðbók með ræðum og ljóðum frá hátíðunum tveimur. Reykjavík: Hayes, EMI records.
- McCormick, John. (2001). *Environmental Policy in the Eurpean Union*. Hampshire: Palgrave
- Nugent, Neil. (2006). *The Government and Politics of the European Union*. New York: Palgrave.
- Páll Hreinsson. (1994). *Stjórnsýslulögin, skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Páll Hreinsson. (1993). *Stjórnsýslulögin ásamt greinargerð*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

- Páll Jónsson Vídalín. (1699). *Um viðreisn Íslands = Deo, regi, patriae*. Reykjavík: Örn og Örlygur (1985).
- Pressman, J. L. og Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3. Útgáfa). London: University of California.
- Sbragia, Alberta. (2005). Environmental Policy: The push-pull of policy-making. Í Wallace H, Wallace W, og Pollack, Mark A. (Ritstj.), *Policy-Making in the European Union*. 5. útgáfa. Oxford: Oxford University Press.
- Straumhvörf : rit um þjóðfélags- og menningarmál, 1.-2. árg. Reykjavík, 1943-1944.
- Trausti Valsson og Albert Jónsson. (1995). *Við aldahvörf. Staða Íslands í breyttum heimi*. Reykjavík: Fjölvaútgáfa.
- Umhverfi Evrópu : fjórða úttekt : yfirlit yfir helstu atriði – Útdráttur úr „Europe’s environment: fourth assessment“ (2007).
- Þorvaldur Árnason. (2004). Umhverfisvitund Íslendinga. Í Karl Benediktsson (Ritstj.), (bls. 3-25). *Landabréfið*, 20.árg. 1. tbl. Reykjavík: Félag landfræðinga.

Vefheimildir:

- Analysnorden. (2009). „Bugðóttur og torfær vegur til Kaupmannahafnar.“
<http://www.analysnorden.org/analysnorden/artikkel.asp?id=997>. Skoðað af vefnum 24.09.09.
- Andri Júlíusson og Þorvarður Atli Þórsson. (2008). „Ísland og loftlagsbreytingar: Samningaviðræður í Kaupmannahöfn 2009.“ 1. tbl. 4. árg. Erindi og greinar. Reykjavík: Stjórnmal og stjórnsýsla. <http://www.stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/eg2008v/andri08.pdf>. Skoðað af vefnum 12.10.09
- EES- samningurinn. (e.d.). (2009). „EES- Samningur//nr/722.“
<http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/>. Skoðað af vefnum 20.08.2009
- Euroactive. (2009). „Mid-term review of the 6th EAP.“ <http://www.euractiv.com/en/environment/6th-environment-action-programme/article-117438>. Skoðað af vefnum 23.08.09.
- European Commission. (2007). „Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme.“<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0225:FIN:EN:PDF>. Skoðað af vefnum 16.06.2009
- European Environment Agency. (1998). „Umhverfismál í Evrópu: Önnur úttekt.“
www.eea.europa.eu/is/publications/92-828-3351-8/at_download/file. Skoðað af vefnum 20.06.09

- European Environmental Bureau. (2007). „EEB response to the mid-term review of the sixth community environment action programme.“ <http://www.eeb.org>.
<http://www.eeb.org/publication/EEB-response-to-the-Mid-Term-Review-of-6EAP-130607.pdf>. Skoðað af vefnum 14.07.2009.
- European Environmental Bureau. (2008). „EEB Annual Report.“
<http://www.eeb.org/documents/AnnualReport2008.doc>. Skoðað af vefnum 01.12.09.
- Evrópusambandið. (2007). „Lisbon sáttmálinn.“
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf>. Skoðað af vefnum 15.07.2009
- Forsætisráðuneytið. „Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 23. maí. 2003.“ [www.forsaetisraduneyti.is/media/Radherra/ Stefnuyfirlýsing_2003.doc](http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Radherra/Stefnuyfirlýsing_2003.doc).
Skoðað af vefnum 15.10.2009.
- Hay, Christian. (2005). „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. S. Scheure (Ritstj.), Environmental Policy Handbook- A critical analysis of EU Environmental legislation“ (bls. 20-26). <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>.Skoðað af vefnum 13.06.2009.
- Heimasíða Borgarahreyfingar. (2009). „Stefnuskrá.“ www.borgarahreyfingin.is. Skoðað af vefnum 20.06.2009.
- Heimasíða Frjálslynda flokksins. (2009). „Stefnuskrá.“ www.xf.is. Skoðað af vefnum 20.06.2009.
- Heimasíða Framsóknarflokksins. (2009). „Stefnuskrá.“ www.framsokn.is. Skoðað af vefnum 20.06.2009.
- Heimasíða Vinstri grænna- græns framboðs. (2009). „Stefnuskrá.“ www.vg.is. Skoðað af vefnum 20.06.2009.
- Heimasíða Samfylkingarinnar. (2009). „Stefnuskrá.“ www.sf.is. Skoðað af vefnum 20.06.2009.
- Heimasíða Sjálfstæðisflokksins. (2009). „Stefnuskrá.“ www.xd.is. Skoðað af vefnum 20.06.2009.
- Hjörleifur Guttormsson. (2001). „Eldhorn 25. janúar 2001.“ www.eldhorn.is. Skoðað af vefnum 15.06.2009.
- Hjörleifur Guttormsson. (2009). „Grein í tilefni af Alþjóðadegi umhverfisins 5. júní 2009: Verndun líffræðilegrar fjölbreytni í mótbyr hérlendis.“ www.eldhorn.is. Skoðað vefnum 20.06.2009.
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. (2008). „Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu.“ <http://www.utanriksiraduneyti.is/media/PDF/evropuskýrsla.pdf>. Skoðað af vefnum 07.07.2009.

- Landvernd. „Hlutverk frjálsra félagasamtaka í umhverfismálum.“
<http://www.landvernd.is/page3.asp?ID=1071>. Skoðað af vefnum 14.08.2009
- Evrópusambandið. (2007). „Lisbon sáttmálinn.“
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf>. Skoðað af vefnum 15.07.2009
- Ríkisendurskoðun. (2006). „Stjórnisluúttekt á Umhverfisstofnun Íslands.“
http://www.ríkisendurskodun.is/files/skyrslur_2006/liffrædileg.pdf. Skoðað af vefnum 20.06. 2009.
- Samband Íslenskra sveitafélaga. (2002). „RÚV: Umhverfispistill Spegilsins 8. ágúst 2001.“
Mengunarbótareglan. <http://www.samband.is/template1.asp?id=2322>. Skoðað af vefnum 01.08.2009.
- Sameinuðu Þjóðirnar. „Staðardagskrá 21.“ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> og
http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_14.shtml. Skoðað af vefnum 20.08.2009
- Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. (2006). „Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.“ Reykjavík: Forsætisráðuneytið. www.ees.is. Skoðað af vefnum 13.06.2009.
- Umhverfissráðuneytið. (2001). „Ástand og þróun umhverfismála á Íslandi á árinu 1998.“
<http://www.umhverfissraduneyti.is/utgefing-efni/nr/41>.“ Skoðað af vefnum 15.06.2009.
- Umhverfissráðuneytið. „Fréttatilkynning nr. 17/2003.“ Skoðað af vefnum 14.08.2009.
- Umhverfissráðuneytið. (2001). „Samstarfsyfirlýsing umhverfissráðuneytisins og frjálsra félagasamtaka.“ <http://www.umhverfissraduneyti.is/utgefing-efni/nr/163>. Skoðað af vefnum 14.08.2009.
- Umhverfissráðuneytið. (2002). „Skýrsla OECD- nefndar um umhverfismál á Íslandi. OECD Environmental Performance Review of Iceland.“ [Umhverfissraduneyti.is/OECDutpekt](http://www.umhverfissraduneyti.is/OECDutpekt). Skoðað af vefnum 16. 10. 09
- Umhverfisstofnunin. (2009). „Alþjóðlegir samningar.“ <http://www.umhverfissraduneyti.is/alhjoedlegt-samstarf/samningar/>
- Umhverfisstofnunin. (2009). „Liffræðileg fjölbreytni: 2010 markmiðið.“
<http://www.ust.is/Natturuvernd/liffrædilegfjolebreytni/2010/>. Skoðað af vefnum 20.08.2009.
- Umhverfisstofnunin. (2009). „Mengunarvarnir: Loftlagssamningur SP og Kyoto-bókunin.“
<http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Hnattraenmengun/Grodurhusaahrifin/Kyoto-bokunin/>. Skoðað af vefnum 20.08.2009.

- Umhverfisstofnunin. (2009). „Náttúra norðursins: Niðurtalning 2010.“
<http://www.ust.is/media/ljosmyndir/fjolfreytni/Nidurtalning.pdf>. Skoðað af vefnum 20.08.2009.
- UN Department of Economic and Social Affairs- Division for Sustainable Development. (2009). <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>. Skoðað af vefnum. 17. 07.2009.
- UN News Center. (2009). „Landmark UN climate change conference kicks off in Copenhagen.“
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33160&Cr=climate+change&Cr1=>
Skoðað af vefnum 07.12.2009.
- UN. (2004). „Johannesburg Declaration on Sustainable Development: From Origins to our Future.“
http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm.
Skoðað af vefnum 20.07.2009
- Utanríkisráðuneytið. (2003). „Handbók Stjórnarráðsins um EES.“ Reykjavík.
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/HandbokEES.pdf>. Skoðað af vefnum 22.07.2009.
- Utanríkisráðuneytið. (2008). „Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu.“
<http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/0590.pdf>. Skoðað af vefnum 20.07.2009.
- Utanríkisráðuneytið. (2000). „Staða Íslands í Evrópusamstarfi: Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis.“
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla.pdf>. Skoðað af vefnum 21.07.2009.
- Vigdís Finnbogadóttir. (1993). „Nýársávarp forseta Íslands 1. janúar 1993.“
<http://forseti.is/media/files/01.01.93.V.F.nyarsavarp.pdf>. Skoðað af vefnum 15. 07. 2009.

Lagaskrá:*Íslensk lög*

Lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Lög nr. 44/1999 um náttúruvernd.

Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum ásamt síðari breytingum.

Lög nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun.

EB-reglugerðir:

Reglugerð nr. 3820/85 og 3821/85.

Alþingi, *EES-samningurinn*: II. viðauki reglugerð 1907/2006.

Alþingistíðindi:

Alpt. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182-621. mál. bls. 5053-5057.

Alpt. 2000-2001, þskj. 1032, bls. 4330-4358.

Alpt. 2000-2001, A-deild, þskj. 1032-654. mál. bls. 4330-4358.

Alpt. 2000-2001, A-deild, þskj. 1032-654. mál. bls. 4334.