

Skýrsla

**umhverfisráðherra Þórunnar Sveinbjarnardóttur
til Alþingis um umhverfismál.**

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

Efnisyfirlit

Inngangur	5
I. Yfirlit	5
1.1 Stefna ríkisstjórnarinnar í umhverfismálum	5
1.2 Umhverfismál í sögulegu samhengi	6
1.3 Þróun málaflokksins innan Stjórnarráðsins 1990-2008	7
1.4 Þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi um umhverfisvernd	8
II. Verkefni á sviði umhverfismála	9
2.1 Náttúruvernd	9
2.1.1 Vatnajökulsþjóðgarður	10
2.1.2 Stefnumörkun um líffræðilega fjölbreytni	11
2.1.3 Akstur utan vega	12
2.2 Vöktun og verndun ferskvatns	12
2.3 Vernd umhverfis hafsins	12
2.4 Loftslagsmál	14
2.5 Sorphirða og endurvinnsla úrgangs	16
2.6 Bætt skráning og meðferð efna	17
2.7 Viðbúnaður við náttúruvá	18
2.8 Vistvæn opinber innkaup	18
2.9 Upplýsingagjöf og fræðsla til almennings og neytenda um umhverfismál ...	19
III. Breytingar á verksviði umhverfisráðuneytisins.....	20
3.1 Sameining Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga Orkustofnunar	20
3.2 Landgræðsla og skógrækt færast til umhverfisráðuneytisins	21
IV. Niðurlag: Á leið til sjálfbærrar þróunar	22

Inngangur

Þessi skýrsla, sem umhverfisráðherra kynnr og flytur á Alþingi, er hin fyrsta sinnar tegundar. Vægi umhverfismála hefur aukist mikið á liðnum árum og þau tengjast æ meir flestum sviðum samfélagsins. Með skýrslunni vill umhverfisráðherra upplýsa Alþingi um það starf sem unnið er í umhverfisráðuneytinu og efla umræðu um stöðu mála og stefnumótun í málaflokknum. Í þessari fyrstu skýrslu er farið í stuttu máli yfir sögu málaflokksins í stjórnsýslunni og stefnu ríkisstjórnarinnar í umhverfismálum en meginefni skýrslunnar er umfjöllun um nokkur mál sem eru ofarlega á baugi í starfi umhverfisráðuneytisins. Ekki er rúm til að rekja öll þau verkefni sem unnið er að á sviði umhverfismála í yfirlitsskýrslu af þessu tagi en vonandi gefur hún þó nokkra mynd af þeim mörgu brýnu málum sem unnið er að á því sviði og auðveldar mönnum að öðlast heildarsýn yfir hin margbrotnu verkefni sem falla undir umhverfisráðuneytið.

I. Yfirlit

1.1 Stefna stjórnvalda í umhverfismálum

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks einsetur ríkisstjórnin sér að Ísland verði í fararbroddi þjóða heims í umhverfismálum og láti til sín taka í alþjóðlegri baráttu gegn mengun og sóun náttúruauðlinda. Sérstök áhersla er lögð á að ná viðtækri sátt meðal landsmanna um verndun verðmætra náttúrusvæða. Til að gera slíka sátt mögulega telur ríkisstjórnin mikilvægt að ljúka rannsóknum á verndargildi svæðanna og gildi annarrar nýtingar, ekki síst gildi háhitasvæða. Stefnt er að því að ljúka vinnu við rammaáætlun fyrir lok árs 2009 og leggja niðurstöðuna fyrir Alþingi til formlegrar afgreiðslu. Segir í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að þar til sú niðurstaða er fengin verði ekki farið inn á öröskuð svæði án samþykkis Alþingis nema rannsóknar- eða nýtingarleyfi liggi fyrir. Nokkur svæði eru alfarið undanskilin nýtingu og er jarðrask þar óheimilt þar til staðfestar niðurstöður rammaáætlunar liggja fyrir. Slík svæði eru Askja, Brennisteinsfjöll, Hveravellir, Kerlingarfjöll, Kverkfjöll og Torfajökull. Stefna ríkisstjórnarinnar er að vatnasviði Jökulsár á Fjöllum verði bætt við Vatnajökulshjóðgarð og tryggt að ekki verði snert við Langasjó í virkjanaskyni. Þá er það stefna ríkisstjórnarinnar að tryggja stækkun friðlandsins í Þjórsárverum þannig að það nái yfir hið sérstaka votlendi Veranna.

Í október 2007 gaf umhverfisráðherra út stefnurit sitt, *Áherslur umhverfisráðherra*, sem birtir sýn ráðherra á helstu verkefni í ráðuneyti umhverfismála á kjörtímabilinu 2007 til 2011. Þar er sjónum sérstaklega beint að fjórum mikilvægum málaflokkum: loftslagsbreytingum, sjálfbærri þróun og neytendum, náttúruvernd og auðlindum og lýðræði og fræðslu. Í hverjum málaflokki eru tilgreindar ákveðnar aðgerðir sem ráðherra hyggst beita sér fyrir á kjörtímabilinu.

Í ritinu segir að brýnasta úrlausnarefni mannkyns á okkar dögum sé að draga úr loftslagsbreytingum af mannavöldum og að þar eigi Ísland að vera í fararbroddi. Nýtt hnattrænt samkomulag um loftslagsmál muni gera kröfu um minni losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi. Því sé mikilvægt að allir, bæði stjórnvöld, fyrirtæki og almenningur búi sig undir þá kröfu á ábyrgan hátt og leggi sitt af mörkum. Minnt er á stefnumörkun íslenskra stjórnvalda sem gerir ráð fyrir að nettólosun gróðurhúsalofttegunda minnki um 50-75% til ársins 2050 miðað við losun árið 1990.

Bent er á að við framleiðslu á nauðsynja- og munaðarvörum sé oft og tíðum gengið á auðlindir jarðar, og að slík framleiðsla geti valdið mengun og náttúruspjöllum. Því sé

nauðsynlegt að auðvelda neytendum að velja leiðir sem stuðla að sjálfbærri nýtingu og lágmarki sóun verðmæta. Meðal leiða, sem nefndar eru að því takmarki, eru aukið framboð á umhverfismerktum vörum og þjónustu, aðgerðir til að draga úr sorpi, að bæta flokkun úrgangs og auka endurnýtingu hans, og að lögfasta umhverfisábyrgð þar sem mengunarvaldur er gerður ábyrgur fyrir umhverfistjóni.

Hvað náttúruvernd og auðlindir varðar er ítrekuð nauðsyn þess að skapa sátt um vernd og nýtingu náttúrusvæða og auðlinda. Á undanförunum árum hafi Íslendingar deilt harkalega um vernd og nýtingu náttúru landsins og að nú sé tímabært að rétta hlut náttúru- og umhverfisverndar sem farið hafi halloka gagnvart hagsmunum stóriðju. Lögð er áhersla á að sérstæð náttúra sé auðlind sem geti skapað þjóðinni mun meiri varanleg vermæti en önnur landnýting ef rétt sé á haldið. Þannig sé náttúruvernd ein tegund landnýtingar sem þurfi að fá aukið vægi.

Virkt lýðræði og almenningfræðsla eru nauðsynlegar undirstöður öflugrar umhverfisverndar. Réttur almennings til að nálgast upplýsingar hefur verið bættur en enn vantar talsvert á að nýttir séu kostir virkrar þátttöku almennings og félagasamtaka við undirbúning ákvarðana í umhverfismálum. Á kjörtímabilinu hyggst umhverfisráðherra m.a. leggja áherslu á að fullgilda Árósasamninginn, efla samstarf við sveitarfélög og félagasamtök á sviði náttúru- og umhverfisverndar og auka almenningfræðslu og framboð kennsluefnis um umhverfismál fyrir grunn- og framhaldsskóla.

1.2 Umhverfismál í sögulegu samhengi

Þó að Íslendingar hafi að mörgu leyti verið eftirbátar flestra vestrænna ríkja varðandi þróun umhverfismála innan stjórnsýslunnar má líta svo á að málaflokkurinn eigi sér engu að síður að minnsta kosti einnar aldar sögu. Skipulögð barátta landsmanna við jarðvegseyðingu og uppblástur hófst fyrir rétttri öld og fyrstu skrefin í skógrækt um sama leyti. Almenn náttúruverndarlöggjöf var sett árið 1956, en áður höfðu verið sett lög og reglur um friðun tiltekinna dýrategunda og stjórn veiða og nytja. Náttúruvernd hefur ætíð verið gildur þáttur í umhverfismálum á Íslandi enda er náttúra landsins sérstök að mörgu leyti á alþjóðlega vísu og sterk í þjóðarvitundinni.

Fyrir Íslendinga hafa umhverfis- og auðlindamál frá upphafi verið mjög samofin, bæði til lands og sjávar. Hefting sandfoks var í upphafi 20. aldar lífsspursmál fyrir stór landbúnaðarhéruð. Þegar leið á öldina urðu hafrannsóknir og vísindaleg nýting helstu nytjastofna okkar þjóðinni einnig lífsnauðsyn. Ljóst var að „lífbeltin tvö – landið og hafið,” sem Dr. Kristján Eldjárn kallaði svo, varð að umgangast með varfærni á grundvelli vísindalegrar þekkingar.

Segja má að fyrstu reglur um mengunarvarnir hafi verið settar með ákvæðum um vatnsvernd og „óhreinkun vatns” í Vatnalögum árið 1923. Heildstæð mengunarvarnalög voru þó ekki sett fyrr en með Lögum um Hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, sem öðluðust gildi árið 1982.

Um þessar mundir er nær öll löggjöf Íslands um mengunarvarnir byggð á reglugerðum og tilskipunum Evrópusambandsins. Enginn vafi leikur á því að evrópsk löggjöf hefur átt stóran þátt í að flýta mjög fyrir framförum hérlendis í ýmsum þáttum umhverfismála, ekki síst varðandi fráveitur og ábyrga meðferð úrgangs. Almennt séð er mengun minna vandamál á Íslandi en í flestum öðrum þróuðum ríkjum á norðurhveli en þó er sums staðar staðbundinn vandi, s.s. mengun af völdum svifryks og öðrum efnum frá umferð í Reykjavík og á Akureyri.

Fullyrða má að straumhvörf hafi orðið í alþjóðlegri umhverfisumræðu með útgáfu Brundtland-skýrslunnar, *Sameiginleg framtíð okkar*, og Ríó-ráðstefnunni um umhverfi og

þróun í kjölfar hennar árið 1992. Þar var hugsunin í Brundtland-skýrslunni um sjálfbæra þróun lögð til grundvallar í yfirlýsingu um meginreglur umhverfismála og viðamikilli framkvæmdaáætlun. Þar var einnig skrifað undir tvo af veigamestu alþjóðasamningum á sviði umhverfismála annars vegar um verndun loftslagsins og hins vegar um verndun líffræðilegrar fjölbreytni. Stofnun umhverfisráðuneytisins bar að þegar unnið var að undirbúningi Ríó-ráðstefnunnar og allt frá byrjun hefur ævinlega verið unnið undir merkjum sjálfbærrar þróunar í starfi ráðuneytisins. Í því felst að reynt er að samþætta efnahagslega og samfélagslega velferð og vernda náttúruna um leið enda er velferð til framtíðar byggð á sjálfbærri nýtingu náttúrugæða. Starf í anda sjálfbærrar þróunar krefst þess að við búum yfir góðri þekkingu á náttúrunni og afleiðingum sem framkvæmdir hafa á hana. Vísindaleg þekking á náttúru Íslands er nokkuð á eftir því sem gerist í flestum nágrannaríkjum okkar og sömuleiðis fagleg vinna við að meta gildi náttúrunnar, hagrænt sem huglægt. Unnið er að því að bæta þar úr m.a. með Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða en ljóst er að styrkja þarf umhverfisvernd og þekkingargrunn okkar á náttúru Íslands til lands og sjávar til að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúrugæða.

1.3 Þróun málaflokksins innan Stjórnarráðsins 1990-2008

Umhverfisráðuneytið er yngsta ráðuneytið í Stjórnarráðinu, stofnað árið 1990, sbr. 1. grein laga nr. 3/1990, sem breyttu lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Þeir málaflokkar, sem færðust til ráðuneytisins við stofnun þess, voru áður á ábyrgð fimm ráðuneyta, þ.e. heilbrigðis- og tryggingaráuneytis, iðnaðarráðuneytis, landbúnaðarráðuneytis, menntamálaráðuneytis og samgönguráðuneytis. Þær stofnanir, sem færðust undir umhverfisráðuneytið með stofnun þess, voru:

- Landmælingar Íslands,
- Náttúrufræðistofnun Íslands,
- Náttúruvannsóknastöðin við Mývatn,
- Náttúruverndarráð,
- Veðurstofa Íslands og
- Embætti veiðistjóra.

Ennfremur var kveðið á um að ráðuneytið færi með yfirstjórn Hollustuverndar ríkisins að því er varðar mengunarvarnir og yfirstjórn Siglingamálastofnunar ríkisins hvað varðar mengun sjávar.

Frá og með 1. janúar 1991 fluttust skipulagsmál og embætti skipulagsstjóra til ráðuneytisins frá félagsmálaráðuneyti.

Með lögum nr. 54/1994 var gerð sú breyting að umhverfisráðuneytið tók við yfirstjórn allra þeirra málaflokka sem lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og Hollustuvernd ríkisins fjölluðu um. Þar á meðal voru mál varðandi matvæli, eiturefni og hættuleg efni. Sérstök lög voru sett um matvæli, sbr. lög um matvæli nr. 93/1995. Með ákvæðum laga nr. 70/1995 var mengunardeild Siglingamálastofnunar færð til Hollustuverndar ríkisins og varð sérstakt svið, mengunarvarnir sjávar, innan stofnunarinnar. Með breytingum á lögum um snjóflóðavarnir árið 1995 voru málaflokkurinn og Ofanflóðasjóður fluttir til umhverfisráðuneytis frá félagsmálaráðuneyti og Veðurstofa Íslands tók yfir ýmis sérfræðileg málefni málaflokksins. Með gildistöku nýrra náttúruverndarlaga árið 1997 var Náttúruverndarráð lagt niður í þáverandi mynd og stjórnsýsluhlutverk þess lagt undir nýja stofnun, Náttúruvernd ríkisins.

Með gildistöku byggingar- og skipulagslaga árið 1998 var skipulagsstjórn lögð niður og nafni Skipulags ríkisins breytt í Skipulagsstofnun. Samhliða þessu var Brunamálastofnun færð undir umhverfisráðuneyti frá félagsmálaráðuneyti. Stofnun Vilhjálmis Stefánssonar sem ætlað var að sinna sérstaklega málefnum norðurslóða var sett á fót á Akureyri árið 1997.

Umhverfisstofnun tók til starfa þann 1. janúar 2003 og tók þá við verkefnum Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og Veiðistjóraembættis. Stofnunin starfar samkvæmt lögum nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun. Hlutverk Umhverfisstofnunar er að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.

Úrvinnslusjóður tók til starfa þann 1. janúar 2003 og starfar hann skv. lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald með síðari breytingum. Tilgangur með stofnun úrvinnslusjóðs var að auka endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs jafnframt því að draga úr myndun úrgangs.

Um síðustu áramót fluttust Skógrækt ríkisins, Landgræðsla ríkisins og Vatnamælingar Orkustofnunar til umhverfisráðuneytisins í samræmi við breytingar sem gerðar voru á verkefnaskiptingu innan Stjórnarráðsins með breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 167/2007. Frá sama tíma fluttist matvælasvið Umhverfisstofnunar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.

Með þessum breytingum jukust umsvif ráðuneytisins umtalsvert. Þannig fjölgaði stofnunum ráðuneytisins um þrjár. Þær voru níu en verða tólf þar til um næstu áramót þegar Veðurstofa Íslands og Vatnamælingar Orkustofnunar sameinast í nýrri stofnun. Við þessar breytingar fjölgaði starfsmönnum á vegum ráðuneytisins úr um 300 í 470 og fjárhagsleg umsvif jukust um 20%.

Sjö náttúrustofur eru nú starfandi og tóku viðkomandi sveitarfélög við rekstri þeirra af ríkinu 1. janúar 2003. Hluti af rekstri náttúrustofa er eftir sem áður fjármagnaður með framlagi á fjárlögum samkvæmt sérstökum samningum ráðuneytisins og viðkomandi sveitarfélaga. Náttúrustofurnar eru:

- Náttúrustofa Austurlands í Neskaupstað (1995);
- Náttúrustofa Suðurlands í Vestmannaeyjum (1996);
- Náttúrustofa Vestfjarða í Bolungarvík (1997),
- Náttúrustofa Vesturlands í Stykkishólmi (1999)
- Náttúrustofa Norðurlands vestra á Sauðárkróki (2000)
- Náttúrustofa Reykjaness í Sandgerði. (2000) og
- Náttúrustofa Norðausturlands á Húsavík (2004)

Samkvæmt lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur er umhverfisráðherra heimilt að leyfa rekstur allt að átta náttúrustofa á vegum sveitarfélaga og liggur fyrir vilji ráðuneytisins að sú áttunda verði rekin á vegum sveitarfélaganna Hornafjarðar og Skaftárhrepps. Er upphaf þeirrar starfsemi háð samþykki Alþingis vegna fjárveitinga.

1.4 Þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi um umhverfisvernd.

Mörg alvarlegustu og flóknustu umhverfisvandamál mannkynsins eru alþjóðlegs eðlis og verða ekki leyst nema með víðtæku og markvissu alþjóðlegu samstarfi.

Á síðari árum hafa hnattræn umhverfismál fengið æ meira vægi í umhverfismálum hér sem annars staðar. Þar hefur sums staðar náðst ágætur árangur, s.s. í baráttunni gegn eyðingu ósonlagsins undir merkjum Montreal-bókunarinnar. Íslendingar hafa að mörgu leyti staðið sig vel í að draga úr notkun og losun ósoneyðandi efna og þrávirkra lífrænna efna sem berast langar leiðir og geta m.a. valdið usla í lífríki hafsins, ekki síst á norðurslóðum. Baráttan gegn loftslagsbreytingum af mannavöldum er tvímælaust það viðfangsefni sem nú ber hæst í þessum efnunum enda geta loftslagsbreytingar gjörbreytt öllu náttúruferli og lífsskilyrðum á jörðinni á komandi áratugum ef ekki tekst að spyrna við fótum. Íslendingar nýta endurnýjanlegar orkulindir í mun meira mæli en flestar ef ekki allar þjóðir heims en margvíslegir möguleikar eru þó á að minnka losun gróðurhúsalofttegunda og binda kolefni

úr andrúmslofti. Þar er ekki einungis um vanda að ræða, heldur líka tækifæri, s.s. varðandi útflutning á íslenskri tækni og hugviti á sviði endurnýjanlegrar orku og fleiri sviðum.

Vernd og sjálfbær nýting lífríkisins er að hluta til fjölþjóðlegt viðfangsefni, ekki síst varðandi fartegundir. Bernar-samningurinn kveður á um vernd evrópskra tegunda villtra plantna og dýra og lífsvæða þeirra. Ramsar-samningurinn fjallar um um vernd votlendis, sem hefur alþjóðlegt verndargildi, einkum fyrir farfugla. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er rammi utan um alþjóðlegt starf við að vernda lífríkið og stuðla að sjálfbærri nýtingu þess. Ríkisstjórnin hefur nýlega samþykkt stefnumörkun með nánari útfærslu á samningnum.

Sú alþjóðlega samvinna sem án efa hefur mest bein áhrif á Íslandi er aðildin að EES samningnum og hinu Evrópska efnahagssvæði. Löggjöf Evrópusambandsins á sviði umhverfisverndar er ekki einungis stefnumótandi heldur lagalega bindandi fyrir Ísland. Af mikilvægum umhverfismálum ESB, sem koma senn til framkvæmdar hér á landi, má t.d. nefna tilskipun um verslun með losunarheimildir og rammalöggjöf um vatnsvernd. Bæði þessi mál munu hafa mjög víðtæk áhrif hér á landi fyrir fjölmarga hagsmunaaðila og þjóðfélagið í heild.

Á nokkrum afmörkuðum sviðum hefur Ísland reynt að hafa nokkur áhrif og ber þar hæst aðgerðir gegn mengun hafsins og takmarkanir á notkun þrávirkra lífrænna efna. Þannig átti Ísland stóran þátt í gerð alþjóðlegrar framkvæmdaáætlunar um varnir gegn mengun sjávar frá landi í Washington 1995 og Stokkhólms-samningsins um þrávirk lífræn efni. Fulltrúar Íslands hafa unnið að þessum málum á vettvangi Sameinuðu Þjóðanna, Alþjóða Siglingamálastofnunarinnar, Norðurskautsráðsins og fleiri stofnana. Einnig hefur Ísland ásamt öðrum Norðurlöndum beitt sér ötullega gegn losun geislavirks úrgangs í hafið og sú vinna hefur borið töluverðan árangur þótt ítrekað hafi verið lýst yfir áhyggjum vegna áframhaldandi starfsemi kjarnorkuendurvinnslustöðvarinnar í Sellafeld, ekki síst vegna óhappa sem þar hafa orðið. Alþjóðlegt starf á sviði umhverfismála hefur vaxið gríðarlega á undanförunum árum og hafa þarf skýra forgangsroðun til að sinna því sem mestu máli skiptir fyrir Ísland.

II. Verkefni á sviði umhverfismála

2.1 Náttúruvernd

Náttúruvernd er sá þáttur umhverfismála sem hefur fengið mesta umfjöllun í íslensku þjóðfélagi á undanförunum árum. Ástæðan er vafalaust margþætt en veigamestu þættirnir eru annars vegar aukin vitund um sérstöðu og verðmæti íslenskrar náttúru og hins vegar stórar framkvæmdir sem m.a. hafa haft mikil sjónræn áhrif á náttúruna. Það er eðlilegt að stórar framkvæmdir á borð við Kárahnjúkavirkjun séu umdeildar en mikilvægt að ákvarðanataka í tengslum við þær sé vel grunduð og byggist á bestu fáanlegum upplýsingum. Þar hefur mörgum þótt náttúruverndarsjónarmið eiga undir högg að sækja. Í því sambandi skiptir máli að grunnrannsóknir og kortlagning á náttúru Íslands eru ekki jafn vel á veg komin og í flestum nágrannaríkjum okkar og einnig skortir viðmið um verndargildi sem hægt er að styðjast við. Ríkisstjórnin vill bæta úr þessu og þess vegna hefur m.a. verið ráðist í gerð Rammaáætlunar um verndun og nýtingu náttúrusvæða. Í því skyni hefur verið skipuð verkefnisstjórn sem á að ljúka störfum og skila skýrslu til umhverfisráðherra og iðnaðarráðherra með heildarmati á virkjunarkostum seinni hluta árs 2009.

Fyrsta heildstæða náttúruverndaráætlunin var samþykkt sem þingsályktun frá Alþingi, fyrir tímabilið 2004-2008 og er því um það bil að renna skeið sitt á enda. Í Náttúruverndaráætlun

2004-2008 var m.a. gert ráð fyrir stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs (sem fjallað er um hér að neðan) og að unnið verði að friðlýsingu 14 svæða sem flest voru valin með tilliti til verndargildis þeirra fyrir fugla. Vinna við friðlýsingu hefur gengið hægar en vonast var til, m.a. vegna þess að um flókin og margþætt mál er að ræða, þar sem semja þarf við landeigendur um friðlýsingu og ganga frá verndaráætlun. Nú hefur einungis eitt svæði af fjórtán verið friðlýst en vinna við tvö er á lokastigi og nokkur önnur eru langt komin. Fara þarf vandlega yfir framkvæmd fyrstu náttúruverndaráætlunar, ástæður þess að friðlýsingar eru ekki lengra á veg komnar og leiðir til að bæta framkvæmd áætlunarinnar á nýju tímabili. Náttúruvernd er víðtækari í eðli sínu en sem nemur svæðisbundinni friðlýsingu og er rétt að skoða áherslur í því samhengi og hvaða leiðir séu bestar til að ná markmiðum náttúruverndar. Endurskoða þarf náttúruverndarlög m.a. til að treysta verndarákvæði laganna og almannarétt. Þá er hafin vinna við heildarendurskoðun dýraverndarlaga, nr. 15/1994. Markmiðið með endurskoðuninni er meðal annars að stjórnvöld og eftirfylgni mála á sviði dýraverndar verði skilvirk og sem einföldust í framkvæmd. Þá skal meta hvort þörf sé á að auka vernd dýra.

Náttúruverndarmál munu áfram brenna á Íslendingum á komandi árum og verða áberandi í umræðunni. Á Íslandi eru einu víðernin sem enn fyrirfinnast í vestanverðri Evrópu þar sem ummerki mannsins eru lítt eða ekki sjáanleg, að undanskildum svæðum í norðanverðri Skandinavíu. Náttúra landsins er mjög sérstæð og á fáum stöðum í heiminum er hægt að sjá landmótunaröfl elds, vatns og ísa að verki á jafn aðgengilegan hátt. Náttúruvernd er mikilvæg í ljósi mikils og vaxandi straums ferðamanna sem hingað koma einkum til að skoða náttúru landsins. Nauðsynlegt er að skoða vel hugmyndir um fjármögnun náttúruverndar í því samhengi, einkum á stöðum þar sem álag er sem mest. Gildi náttúruverndar felst þó ekki síður í því að náttúra landsins er samofin sjálfsmýnd þjóðarinnar og ímynd hennar út á við og því er mikilvægt að afdrifaríkar ákvarðanir, sem hafa mikil áhrif á ásynnd landsins og lífríki um langa framtíð, verði teknar að vel grunduðu máli.

2.1.1 Vatnajökulsþjóðgarður

Vatnajökulsþjóðgarður var formlega stofnaður hinn 7. júní sl. en með stofnun hans réðust Íslendingar í stærsta náttúruverndarverkefni þjóðarinnar frá upphafi. Vatnajökulsþjóðgarður nær við stofnun yfir 12% landsins og er ætlað að tryggja Íslendingum og gestum þeirra til framtíðar ógrynni möguleika til að njóta náttúrunnar og stunda náttúruvannsóknir af ýmsu tagi. Stofnun þjóðgarðsins er einnig eitt stærsta atvinnusköpunar- og byggðapróunarverkefni sem stjórnvöld hafa tekist á hendur í þessum hluta landsins. Þá tryggir stjórnkerfi garðsins vel þátttöku heimamanna og hagsmunaaðila í stjórn og rekstri hans. Þannig boðar Vatnajökulsþjóðgarður með ýmsum hætti nýja tíma í náttúruvernd á Íslandi, nýjar aðferðir og nýja hugmyndafræði.

Landsvæði þjóðgarðsins er einstakt frá náttúruverndarsjónarmiði, hvort sem litið er til Íslands eða á heimsvísu. Vatnajökull og nærsvæði hans mynda náttúruvafarslega heild sem á sér fáar ef nokkrar hliðstæður í veröldinni. Sérkennin eru slík að vernd þeirra sem heildar gæti uppfyllt strangar kröfur heimsminjaskrár Sameinuðu þjóðanna. Hér er um að ræða síkvikt samspil jökla og eldvirkni, jökulhlaupa, eldgosa og jarðhita. Jarðfræðileg fjölbreytni er gríðarleg og innan væntanlegra þjóðgarðsmarka er að finna afar fágæt víðerni.

Væntingar standa til þess að þjóðgarðurinn stækki enn talsvert og markmiðið er að öll helstu áhrifsvæði Vatnajökuls, m.t.t. landmótunar á hálendinu, verði í framtíðinni hluti þjóðgarðsins. Vonast er til þess að strax á næsta ári bætist ný áhrifa- og jaðarsvæði jökulsins við þjóðgarðinn. Verið er að ræða við eignar- og nýtingarréttihafa lands um svæði eins og fjalllendið við Hoffellsjökul, Langasjó og landsvæðið milli Langasjávar og Laka, hluta Ódáðahrauns, Trölladyngju og Öskju og Lónsöræfi svo að nokkuð sé nefnt.

Fyrir stofnun þjóðgarðsins liggja einnig nauðsynleg og hagnýt rök. Aukinn ágangur ferðamanna á undanförunum árum krefst sterkari innviða, aukinnar þjónustu og meiri fræðslu. Þörfin er þegar gríðarleg eins og allir vita sem ferðast hafa um þessi svæði. Nú þegar er hafin uppbygging á metnaðarfullu þjónustuneti innan garðsins. Endurbótum á gestastofu þjóðgarðsins í Skaftafelli er lokið og að mestu leyti framkvæmdum við nýja gestastofu þjóðgarðsins í Jökulsárglúfrum. Er heildarstofnkostnaður við uppbyggingu þjónustunetsins áætlaður um 1.150 mkr og árlegur rekstrarkostnaður þjóðgarðsins við lok uppbyggingar er talinn verða um 325 mkr.

Hafinn er undirbúningur að byggingu fyrstu nýju gestastofu þjóðgarðsins af fjórum sem rísa munu á næstu fjórum árum. Fyrsta stofan ris að Skriðuklaustri og er gert ráð fyrir að byggingaframkvæmdir hefjist þar á þessu ári. Hinar þrjár verða til húsa við Höfn, Kirkjubæjarklaustur og Mývatn. Í sumar var landvörslu sinnnt af hálfu þjóðgarðsins á níu stöðum auk Skaftafells og Jökulsárgljúfra þ.e. í Herðubreiðarlindum og Öskju, Hvannalindum, Kverkfjöllum, við Snæfell, í Lóni og á Lónsöræfum, við Lakagíga, frá Hrauneyjum og í Nýjadal á Sprengisandi. Alls störfuðu um fimmtíu starfsmenn í þjóðgarðinum, þar af þrír þjóðgarðsverðir, sjó sérfræðingar og fjörutíu landverðir. Til stendur að ráða í vetur þjóðgarðsvörð sem staðsettur verður á Kirkjubæjarklaustri en þá munu þjóðgarðsverðir starfa á öllum fjórum rekstrarsvæðum Vatnajökulsþjóðgarðs.

Undirbúningur stofnunar Vín Vatnajökuls, hollvínasamtaka Vatnajökulsþjóðgarðs, er nú á lokastigi. Gert er ráð fyrir að samtökin verði stofnuð á haustdögum. Vínir Vatnajökuls verða frjáls félagasamtök einstaklinga og fyrirtækja. Tilgangur samtakanna er að afla fjár til að styrkja rannsóknir, kynningar- og fræðslustarf um Vatnajökulsþjóðgarð og stuðla þannig að því að sem flestir geti notið þeirra náttúrufyrirbæra og þeirrar sögu sem þjóðgarðurinn hefur að geyma.

2.1.2 Stefnumörkun um líffræðilega fjölbreytni

Ríkisstjórnin samþykkti tillögu nefndar um stefnumörkun um líffræðilega fjölbreytni í ágúst 2008. Nefndin var undir formennsku umhverfisráðuneytisins en auk þess áttu sæti í nefndinni fulltrúar frá iðnaðarráðuneytinu, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu. Nefndin fékk það verkefni að vinna stefnumörkun um framkvæmd Samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni á Íslandi og byggist hún á ákvæðum samningsins og geymir tillögur um framkvæmd þeirra varðandi vernd og sjálfbæra nýtingu lífríkisins og skiptingu hagnaðar af nýtingu erfðalinda. Ýmis ákvæði samningsins hafa verið sett í lög eða verið höfð til hliðsjónar við gerð stefnumótandi áætlana á ýmsum sviðum en með heildstæðri stefnumörkun um framkvæmd samningsins á Íslandi er vonast til að hún verði markvissari og öflugri. Almennungi, félögum og stofnunum var boðið að senda inn athugasemdir og bærust fjölmargar slíkar og var tekið tillit til þeirra í lokalotu vinnunnar.

Meginmarkmið stefnumörkunarinnar er að vernda íslenskt lífríki, endurheimta það sem hefur glatast og tryggja sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni. Sett eru fram tíu markmið undir þessu yfirmarkmiði en þau lúta m.a. að bættum grunnrannsóknum og skráningu lífvera og samfélaga þeirra á sjó og landi, vöktun lífríkisins, vernd líffræðilegrar fjölbreytni, aðgerðir gegn ágengum framandi tegundum, endurheimt vistkerfa sem spillst hafa, vernd búfjárstofna og plöntuþyrkja svo og fræðslu. Einnig eru ákvæði um þróun vísa um stöðu og þróun líffræðilegrar fjölbreytni sem munu gagnast við mat á árangri. Stefnumörkunin verður endurskoðuð á fimm ára fresti.

2.1.3 Akstur utan vega

Umferð ferðamanna, íslenskra sem erlendra, á hálendinu og öðrum svæðum utan alfaraleiða er veruleg og vaxandi. Flestir sækjast eftir útivist og náttúruskoðun í óbyggðum og langflestir sýna aðgát og virðingu við náttúruna. Akstur utan vega er bannaður á Íslandi og er það brýnt verkefni í náttúruvernd að berjast gegn honum enda er gróðurfar á Íslandi víða viðkvæmt fyrir raski og gróðurskemmdir eftir farartæki geta verið merkjanlegar árum og jafnvel áratugum saman. Þrátt fyrir ákvæði laga og fræðslu og áróður er utanvegaakstur þó vandamál á Íslandi, eins og nýleg dæmi sanna. Ýmislegt er gert til að reyna að koma í veg fyrir akstur utan vega. Umhverfisstofnun hefur uppfært bækling um utanvegaakstur og sent helstu ökuskólum, bílaleigum og ferjunni Norrænu. Auk þess hefur upplýsingablað verið sett í alla bílaleigubíla landsins.

Starfshópur á vegum umhverfisráðuneytisins vinnur nú að gerð tillagna um hvaða vegir og slóðar í óbyggðum skuli teljast til vega, með það fyrir augum að taka af allan vafa um það efni og loka slóðum sem ekki falla undir þá skilgreiningu. Þetta verk er unnið í samvinnu við sveitarstjórnir, hagsmunaaðila og áhugasamtök.

2.2 Vöktun og verndun ferskvatns.

Vatnatilskipun ESB frá árinu 2000 er viðamikil gerð, sem 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 og stuðla að aðgerðum gegn flóðum 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 landi undir stjórn starfshóps á vegum umhverfisráðuneytis og iðnaðarráðuneytis, með þátttöku hlutaðeigandi stofnana svo sem Umhverfisstofnunar, Orkustofnunar, Haf- rannsóknarstofnunar og Veiðimálastofnunar. Til að innleiða tilskipunina hér á landi þarf að setja lög um stjórn vatnsmála. Auk þess þarf að breyta ýmsum reglugerðum sem heyra undir umhverfisráðuneytið. Gerðin var tekin upp í EES-samninginn í september 2007 og hana þarf að innleiða í íslenskan rétt fyrir árslok 2009.

Með innleiðingu vatnatilskipunarinnar þarf að bæta og samræma stjórnsýslu vatnamála sem nú er á höndum umhverfisráðuneytisins og iðnaðarráðuneytisins og nokkurra stofnana og annarra stjórnvalda. Einnig þarf að bæta vöktun á ástandi og gæðum vatns og byggja upp góða gagnaveitu. Endanlegar tillögur að frumvarpi til laga um vatnamál verða mótaðar á komandi misserum í samráði við hagsmunaaðila.

Almennt er ólíku saman að jafna varðandi hreinleika vatns hér á landi og í þéttbýlum Evrópulöndum þar sem grunnvatn og strandsjór eru víða menguð af köfnunarefni, fosfór og fleiri mengunarföldum. Vöktun á gæðum vatns hefur því verið mun minni hér á landi en í löndum ESB og stjórnsýslan hefur að sumu leyti tekið mið af öðrum sjónarmiðum, s.s. möguleikum til að nýta fallvötn. Innleiðing vatnatilskipunarinnar verður löguð að þessum aðstæðum en hins vegar fylgja margvíslegir kostir því að færa skipan mála nær því sem tíðkast í öðrum Evrópulöndum og efla vöktun vatns. Gnótt hreins vatns er ein af auðlindum Íslands og mikilvægt er fyrir Íslendinga að tryggja gæði nytjavatns og heilbrigði vistkerfa í ám og vötnum og geta sýnt fram á þau gæði með reglulegum mælingum og vöktun.

2.3 Vernd umhverfis hafsins

Ísland hefur lengi verið í fararbroddi ríkja sem berjast gegn mengun hafsins. Sú viðleitni hefur þegar haft töluverð áhrif á þennan málaflokk alþjóðlega. Vernd hafsins gegn mengun er verkefni allra ríkja þar sem mengunarefni dreifast víða og oft í órafjarlægð frá uppsprettum. Alþjóðasamningar sem Ísland átti frumkvæði að eru nú staðreynd. Stokkhólmssamningurinn

um takmörkun á losun þrávirkra lífrænna efna hefur tekið gildi og eiga aðildarríki hans nú að vinna markvisst að því að draga úr losun hættulegustu efnanna af þessu tagi. Þau hafa ekki síst verið áhyggjuefni á norðurslóðum því að efnin safnast upp í fituvefjum dýra efst í fæðukeðjunni, s.s. í sjávarspendýrum og geta haft slæm áhrif á heilsu manna. Með alþjóðlegri framkvæmdaáætlun gegn mengun hafs frá landi, sem er í umsjá Umhverfisstofnunar S.þ. (UNEP) er nú unnið markvisst að því að draga úr þeirri 80% af mengun hafsins sem kemur frá starfsemi á landi. Í samræmi við samþykktir OSPAR-samningsins um vernd NA-Atlantshafsins hefur m.a. verið dregið úr losun geislavirkra efna í hafið.

Reglubundnar mælingar í hafinu við Ísland og í sjávardýrum, frá því að umhverfisráðuneytið var stofnað, gefa til kynna að styrkur flestra þekktra mengunarefna standi í stað eða fari hægt minnkandi. Ennfremur að styrkur mengunarefna sé lágur og langt undir þeim mörkum sem skilgreind eru sem mögulega heilsuspillandi. Á þessu eru þó örfáar undantekningar, s.s. varðandi styrk kadmíns á sumum stöðum en þar er talið að um náttúrulegar ástæður sé að ræða en ekki mengun af manna völdum. Hin jákvæða þróun er ánægjuleg en um leið hvatning til að halda áfram á þeirri braut að draga úr mengun hafsins þar sem hagsmunir Íslands á því sviði eru meiri en flestra annarra ríkja.

Ein er sú tegund ógna varðandi mengun sjávar sem hefur farið vaxandi á undanförunum árum en það er hætta á stórum olíuslysum. Mengunarslys, sem orðið hafa á liðnum árum vegna skipsskaða, s.s. strands Wilson Muuga og Víkartinds, hafa verið minniháttar og valdið litlu tjóni á náttúrunni. Fram til þessa hefur umferð stórra olíuflutningaskipa hér við land ekki verið mikil. Ýmislegt bendir nú til þess að á því gæti orðið töluverð breyting á næstu árum. Olíuvinnsla Rússa á norðurslóðum er þegar hafin og flutningar olíu milli norðurhluta Rússlands og Bandaríkjana einnig. Minnkandi hafis á norðurslóðum vegna loftslagsbreytinga mun að öllum líkindum auka athafnir og siglingar á hafsvæðinu umhverfis landið í nánustu framtíð og auka hættu á alvarlegum mengunarslysum. Viðbragðsáætlanir hér á landi vegna mengunarslysa hafa hingað til miðast aðallega við að óhöpp yrðu hér við land vegna siglinga til og frá Íslandi tengdum flutningum á olíu hingað með allt að 30.000 tonn í einu, þ.e. mun minni skipa en fara fram hjá landinu á alþjóðlegri siglingaleið.

Ýmislegt hefur verið gert til að mæta þessari þróun, s.s. að efla eftirlit með siglingum meðfram Íslandsströndum. Það þarf þó að skoða frekari leiðir til að efla viðbúnað og draga úr líkum á alvarlegum olíumengunaróhöppum við Ísland. Meðal annars þyrfti að vinna vákort af öllu hafsvæðinu og ströndum landsins, en slík kort eru grundvallaratriði til að viðbrögð við óhöppum verði markviss og árangursrík. Slíkt kort er nú einungis til fyrir SV-hluta Íslands, en unnið er að tillögu um gerð vákorts í samvinnu við Norðmenn og e.t.v. fleiri sem næði m.a. yfir norður- og austurströnd Íslands. Einnig er verið að skoða möguleika á að koma á alþjóðlegum reglum um siglingaleiðir stórra olíuskipa eða efnaflutningaskipa á hafsvæðinu í kringum Ísland með það fyrir augum að færa þær fjær ströndum landsins, en það er flókið og tímafrekt verkefni að ná samkomulagi um slíkt innan Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO).

Í alþjóðlegri umræðu um vernd og nýtingu hafsins er æ meiri áhersla lögð á vernd lífríkisins og búsvæða á hafsbótnei, hvort sem er í samningum á borð við OSPAR eða t.d. á vettvangi Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna eða innan Matvæla- og landbúnaðarstofnunar S.þ. (FAO). Meðal annars er mikið rætt um að setja verndarsvæði í hafinu, bæði innan lögsögu ríkja og á alþjóðlegu hafsvæði utan lögsögu en þar hafa menn vaxandi áhyggjur af rányrkju á fiskistofnum og eyðileggingu á búsvæðum, s.s. á kóröllum við neðansjáravfjöll. Þessar umræður tengjast beint og óbeint umræðu um fiskveiðar og stjórnun þeirra og því er mikilvægt fyrir Ísland að hlusta grannt á þessa umræðu, móta stefnu hér innanlands og á alþjóðavettvangi og koma henni á framfæri með öflugum hætti. Góður grunnur að stefnu liggur þegar fyrir

með sameiginlegri stefnumörkun umhverfisráðuneytisins, sjávarútvegsráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins um málefni hafsins og reglulegu samráði þessara ráðuneyta á grunni hennar.

Þekking á vistkerfi hafsins og áhrifum mannglegra athafna á það er um margt brotakennd og miklu síðri en varðandi ástand mála á landi. Umhverfisráðuneytið hefur hvatt til þess að reynt verði að efla slíkt starf á alþjóðavettvangi og raða þekkingarbrotum saman þannig að sem heillegust mynd fái, með tilvísun í störf Vísindanefndar S.þ. um loftslagsbreytingar en nefndin hefur auðveldað stjórnvöldum að gera sér grein fyrir eðli vandans í því sambandi og hvaða leiðir eru færar til að takast á við hann. Er nú að því unnið á vegum S.þ. að taka saman heildstætt yfirlit yfir mat á ástandi hafsvæða og skoða með hvaða hætti megi bæta slíkt mat í framtíðinni.

2.4 Loftslagsmál

Umræðan um loftslagsmál hefur verið í brennidepli á alþjóðavísu sem aldrei fyrr á síðustu misserum. Fjórða úttekt Vísindanefndar S.þ. um loftslagsbreytingar (IPCC), sem kom út 2007, kveður mun afdráttarlausar á um það en áður að loftslagsbreytingar af mannavöldum eigi sér nú þegar stað og að hlýnun lofthjúpsins muni halda áfram á þessari öld samfara áframhaldandi og aukinni losun gróðurhúsalofttegunda (ghl). Verulegar breytingar á náttúrufari og lífsskilyrðum eru óhjákvæmilegar skv. IPCC og afleiðingarnar fyrir lífríkið og mannkynið geta orðið mjög alvarlegar og illviðráðanlegar ef ekki tekst að koma böndum á losun gróðurhúsalofttegunda, m.a. vegna hækkunar sjávarborðs, þurrka, dauða kóralrifja og tilfærslu lífbelta og mögulegra ræktunarsvæða. Í ljósi niðurstaðna IPCC samþykktu ríki heims á fundi á Balí í desember 2007 að hefja nýjar viðræður um að efla framkvæmd loftslagssamningsins, í þeim tilgangi að ná nýju alþjóðlegu samkomulagi í Kaupmannahöfn í árslok 2009.

Loftslagsbreytingar eru hnattrænn vandi, sem ekki verður leystur nema með alþjóðlegri samvinnu, þar sem hvert ríki axlar ábyrgð eftir því sem efni og aðstæður leyfa. Hér á eftir verður tæpt á helstu atriðum í hinum alþjóðlegu samningaviðræðum og í framkvæmd loftslagsmála á Íslandi.

a) Þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi

Loftslagssamningur S.þ. er hornsteinn alþjóðlegrar samvinnu í loftslagsmálum. Ísland er aðili að honum og Kýótó-bókuninni við hann sem setur tölulegar skuldbindingar um takmörkun á losun gróðurhúsalofttegunda á um 40 ríki, sem teljast vera þróuð og eiga þar af leiðandi að gegna forystu í viðleitninni við að minnka losun. Fyrsta skuldbindingartímabil Kýótó-bókunarinnar er 2008-2012 og hófst það því um síðustu áramót. Umhverfisráðuneytið hefur haft umsjón með framkvæmd þessara samninga og stýrt viðræðum á grundvelli þeirra í náninni samvinnu við önnur ráðuneyti, m.a. í gegnum reglulega fundi samráðsnefndar sjö ráðuneyta um loftslagsmál.

Viðræður um framtíð tölulegra skuldbindinga Kýótó hófust árið 2006 en Ísland og önnur ríki sem bera skuldbindingar skv. Kýótó, hafa tekið skýrt fram að þau telji að fleiri þurfi að axla byrðar eftir árið 2012. Það á við bæði um Bandaríkin, sem nú standa ein þróaðra ríkja utan Kýótó og um Kína og önnur stór og ört vaxandi þróunarríki þar sem bæði losun ghl og efnahagslegir burðir til að taka á þeirri losun hafa vaxið mjög á síðustu árum.

Það urðu því nokkur tímamót þegar samkomulag náðist á Balí í lok árs 2007 um að hefja nýjar viðtækar samningaviðræður um gerð nýs framtíðarsamkomulags þar sem öll ríki koma að borðinu. Samningaviðræðurnar fara nú fram á tveimur brautum – undir

loftslagssamningnum annars vegar en Kýótó-bókuninni hins vegar - en stefnt er að því að þeim ljúki með einu heildarsamkomulagi í Kaupmannahöfn árið 2009.

Meiri þungi er nú að færast í samningaviðræðurnar en þær eru með þeim flóknari og umfangsmeiri sem um getur í sögunni. Hluti þeirra er tæknilegs eðlis – s.s. um reglur um bindingu kolefnis úr andrúmsloftinu og svokallaða loftslagsvæna þróunaraðstoð – en að stærstum hluta eru viðræðurnar mjög pólitískar og snúast um hvort og hvernig ríki eins og Bandaríkin og stór og ört vaxandi þróunarríki á borð við Kína og Indland axla byrðar í baráttunni gegn loftslagsbreytingum og að gerðir þeirra séu á einhvern hátt sambærilegar við þær skuldbindingar sem flest þróuð ríki hafa tekið á sig með Kýótó-bókuninni. Einnig er stefnt að því að setja áþreifanlegt hnattrænt markmið um að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda sem skortir í loftslagssamninginn. Ísland er í hópi þeirra ríkja sem vilja reyna að tryggja að losun verði ekki meiri en svo að hlýnun loftþjúps jarðar verði ekki meiri en 2°C frá því sem var fyrir iðnbyltingu.

Staða Íslands í þessum viðræðum er um margt flókin. Ísland býr við óvenjulegar aðstæður þar sem nær öll orkuframleiðsla á sér stað með endurnýjanlegum orkugjöfum en á hinn bóginn er losun frá samgöngum nær hvergi meiri á mann. Möguleikar á bindingu kolefnis úr andrúmslofti í gróðri og jarðvegi eru óvíða jafn góðir og á Íslandi.

Ísland hefur lagt fram tillögu í viðræðunum um að endurheimt votlendis verði viðurkennd sem leið til að minnka nettólosun ghl á sama hátt og landgræðsla og skógrækt, í samræmi við loftslagsstefnu Íslands frá 2007. Tillaga Íslands hefur hlotið góðar undirtektir margra annarra ríkja, en framtíð hennar ræðst m.a. af því hvernig landnotkun í heild sinni er tekin inn í framtíðarsamkomulag. Sum ríki vilja auka þátt landnotkunar í því kolefnishagkerfi sem sett hefur verið á fót með Kýótó-bókuninni þar sem þar séu miklir ónýttir möguleikar til hagkvæmra aðgerða til að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda. Önnur vilja fara hægar í sakirnar vegna þess að loftslagsbókhald fyrir landnýtingu er mun flóknara en fyrir t.d. orkuvinnslu eða iðnað og því meiri hætta á skekkjum. Ísland bauð til alþjóðlegs fundar sérfræðinga um bindingu kolefnis með skógrækt og landgræðslu í Reykjavík í maí 2008. Þar voru samningamönnum á þessu sviði loftslagsviðræðnanna m.a. kynntar aðstæður hér á landi og sjónarmið Íslendinga.

Eitt af því sem rætt hefur verið um í samningaviðræðunum er svokölluð geiranálgun en í henni felst m.a. að reynt er að finna loftslagsvænstu tækni og framleiðsluaðferðir í einstökum iðngreinum og samfélagsgeirum og stuðla að útbreiðslu þeirra hnattrænt óháð því hvort ríki bera tölulegar skuldbindingar skv. Kýótó-bókuninni eða ekki. Meðal annars hefur verið rætt um að beita geiranálgun til að setja upp fjölbjóðleg verkefni til að draga úr losun frá alþjóðasiglingum og -flugum, framleiðsluiðnaði og vegna nýtingar skóga. Ísland hefur, ásamt Evrópusambandinu og fleirum, hvatt til þess að skoða slíka nálgun og útfæra á grunni hennar raunhæf verkefni til að hraða dreifingu loftslagsvænnar tækni og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Ísland vinnur nú að því að innleiða tilskipun Evrópusambandsins um viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir. Tilskipunin hefur takmörkuð áhrif hér á landi til að byrja með en losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi mun falla undir tilskipunina eftir nokkur ár og ef nýjar tillögur framkvæmdastjórnar ESB ná fram að ganga mun áliðnaður og framleiðsla járnblendis einnig falla undir hana eftir árið 2012. Skoða verður áhrif þátttöku Íslands í hinu evrópska kerfi á stöðu landsins í væntanlegu alþjóðlegu kerfi á nýju skuldbindingartímabili eftir árið 2012.

Afleiðingar loftslagsbreytinga bitna harðast á fátækustu ríkjunum, ekki síst þeim sem búa við óstöðugt náttúrufar og verða hart úti vegna þurrka, flóða og ofsavæðurs. Til að efla

getu þjóða til að takast á við þennan vanda er mikilvægt að bæta menntun og stöðu kvenna sem almennt séð er mikilvægur þáttur í þróunarsamvinnu. Umhverfisráðherra hefur verið í forsvari í samstarfi kvenráðherra á sviði loftslagsmála og vakið athygli á mikilvægi þess að styrkja stöðu kvenna og áhrif á ákvörðunartöku á vettvangi loftslagssamningsins.

b) Framkvæmd innanlands

Loftslagssamningur S.þ. kallar á reglubundna skýrslugjöf og ýmsa framkvæmd innanlands. Haldið er bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis úr andrúmslofti. Umhverfisstofnun heldur utan um bókhaldið fyrir Íslands hönd og er því skilað árlega til skrifstofu loftslagssamningsins. Árið 2007 fór fram viðamikil úttekt á vegum loftslagssamningsins á bókhaldi Íslands og í kjölfarið var Íslandi úthlutað losunareiningum sem ríkið hefur til ráðstöfunar á tímabilinu 2008-2012. Ísland fær samtals úthlutað rúmlega 18,5 milljónum losunareininga á þessu tímabili og eru þær lagðar inn á rafrænt skráningarkerfi sem Umhverfisstofnun hýsir og er eins konar banki fyrir losunareiningar og möguleg viðskipti með þær. Raunlosun á tímabilinu jafngildir síðan úttekt á losunareiningum.

Samkvæmt lögum um losun gróðurhúsalofttegunda frá árinu 2007 ber tiltekinni starfsemi sem losar meira en 30.000 tonn af gróðurhúsalofttegundum að afla sér heimilda, annaðhvort með úthlutun af heimildum Íslands eða með kaupum á heimildum erlendis frá. Enginn virkur markaður með losunarheimildir er enn fyrir hendi á Íslandi þótt grunnur hafi verið lagður að honum með setningu laganna og skráningarkerfinu.

Skýrsla Vísindanefndar um loftslagsbreytingar kom út í ágúst 2008 og er hún langviðamesta úttekt sem gerð hefur verið á áhrifum loftslagsbreytinga á Íslandi, bæði þeim sem þegar virðast eiga sér stað og þeim sem líklegt má telja að verði á komandi áratugum. Samkvæmt niðurstöðum nefndarinnar eru breytingar á náttúrufari vegna hlýnunar þegar merkjanlegar hér á landi. Nefndin leggur einnig fram tillögur um hvernig megi efla rannsóknir og vöktun á loftslagsbreytingum og búa sig undir að aðlagast breytingum sem óhjákvæmilega munu verða.

Nefnd, sem falið var að kanna möguleika Íslands á að minnka nettólosun, skilar niðurstöðum í haust og mun sú vinna nýtast vel þegar að því kemur að meta mögulegar skuldbindingar Íslands í nýjum samningi eftir 2012. Nefndin á að meta bæði tæknilega möguleika og kostnað við mismunandi leiðir og í kjölfar vinnu hennar verður hafist handa við gerð aðgerðaáætlunar til að draga úr nettólosun ghl.

Nú liggja fyrir tillögur nefndar um gjöld á eldsneyti og bíla en tillögurnar miða að því að draga úr losun ghl frá vegasamgöngum með því að ýta undir notkun vistvænna bíla og eldsneytis. Þar eru miklir möguleikar í framtíðinni að nýta rafmagn, vetni, metangas og fleiri loftslagsvæna orkubera í stað jarðefnaeldsneytis. Miklir möguleikar eru á bindingu kolefnis með skógrækt, landgræðslu og endurheimt votlendis og merkilegt tilraunaverkefni fer nú fram á Hellisheiði með niðurdælingu CO₂ úr jarðhitagufu, sem fellur út og binst í steindum í bergi neðanjarðar til framtíðar.

2.5 Sorphirða og endurvinnsla úrgangs

Stefna stjórnvalda er að dregið verði með skipulögðum hætti úr myndun úrgangs eins mikið og unnt er. Þeim úrgangi, sem myndast, verði komið í endurnotkun og endurnýtingu og að sú förgun úrgangs, sem nauðsynleg er, verði með skipulögðum hætti þannig að hann nái jafnvægi við umhverfi sitt á sem skemmstum tíma.

Í *Áherslum umhverfisráðherra* frá 2007 er lögð áhersla á að neytendum sé auðveldað að stjórna neyslu sinni í samræmi við sjónarmið sjálfbærrar þróunar og þar með að lágmarka myndun úrgangs. Ráðuneytið vill að leitað verði allra leiða að því markmiði í samvinnu

við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila. Í *Áherslunum* eru sérstaklega tiltekin tvö atriði varðandi meðferð úrgangs. Annars vegar mikilvægi þess að draga úr sorpi frá heimilum og fyrirtækjum, bæta flokkun úrgangs og auka endurnýtingu hans og hins vegar að auka ábyrgð þeirra sem dreifa fjölpósti á kostnaði við söfnun og förgun hans en fjölpóstur hefur aukist að umfangi um um 76% frá árinu 2003.

Í byrjun þessa árs skipaði ráðuneytið nefnd til að gera tillögur um aðgerðir til að draga úr úrgangi og auka endurvinnslu á dagblöðum, tímaritum og öðrum óumbeðnum prentappír. Í skipunarbréfi er tiltekið að mikilvægt sé að auka ábyrgð þeirra sem framleiða og flytja inn blöð, tímarit, bækur og auglýsingabæklinga þannig að þeir beri kostnað vegna meðhöndlunar úrgangs sem verður til vegna þessarar framleiðslu. Unnið hefur verið ötullega í nefndinni og stefnt að því að skila tillögum til ráðuneytisins nú í haust.

Stefnt er að því að draga úr urðun lífræns úrgangs. Sett hafa verið töluleg markmið um að draga úr magni lífræns úrgangs frá heimilum og atvinnurekstri til urðunar. Minnka á magn lífræns úrgangs þannig að 1. janúar 2009 verði hann 75% af magninu sem var 1995. Hinn 1. júlí 2013 á magnið að vera komið niður í 50% og 1. júlí 2020 niður í 35% miðað við 1995. Allt bendir til þess að markmiðið fyrir árið 2009 náist en vinna þarf mjög markvisst til að ná 50% samdráttarmarkmiðinu fyrir árið 2013. Tiltölulega auðvelt er að draga úr magni pappírs í úrgangsstraumnum og því edlilegt að á það verði lögð megináhersla.

Rafeindaúrgangur fer vaxandi og á liðnu þingi voru samþykktar breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs sem ætlað er að draga úr myndun raftækja- og rafeindatækjaúrgangs og auka endurnýtingu. Markmið lagabreytinganna er m.a. að safna fjórum kg af raftækja- og rafeindatækjaúrgangi á hvern íbúa á ári og að taka spilliefni úr tækjum og meðhöndla þau sérstaklega.

Mikilvægt er að leikreglur séu skýrar á sviði úrgangsmála og þeir sem valda úrganginum greiði fyrir ábyrga meðferð hans. Því er lögð áhersla á að auka ábyrgð og kostnaðarþátttöku framleiðenda í tengslum við meðhöndlun úrgangs. Jafnframt þarf gjaldtaka á íbúa að vera með þeim hætti að það stuðli að því að draga úr magni úrgangs og auka flokkun hans.

2.6 Bætt skráning og meðferð efna

Á liðnu þingi voru sett lög nr. 45/2008 um efni og efnablöndur og strax í kjölfarið gaf umhverfisráðherra út reglugerð um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir að því er varðar efni. Lögin og reglugerðin voru sett til að innleiða REACH, reglugerð Evrópusambandsins um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir, að því er varðar efni (**Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of CHemicals, REACH**). Innleiðing REACH hér á landi leysir af hólmi í áföngum u.þ.b. 20 gildandi reglugerðir er varða framleiðslu, markaðssetningu, notkun og takmarkanir á efnum og efnablöndum.

Innleiðing á REACH hér á landi hefur í för með sér nýjar skyldur fyrir íslensk fyrirtæki. Ein sú mikilvægasta er að fyrirtækjum ber að skrá hjá Efnastofnun Evrópu öll efni sem framleidd eru eða flutt inn frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins í meira magni en sem nemur einu tonni á ári. Með skráningu skulu fylgja ítarlegar upplýsingar um efnið og áhrif þess á heilsu manna og umhverfi.

Meðal annarra ákvæða má nefna tilkynningaskyldu vegna hættulegra efna í hlutum ef magn þeirra fer yfir 0,1% af þyngd hlutarins, og reglur um miðlun upplýsinga um notkun og meðferð efna til birgja og notenda efna í atvinnuskyni. Þessi nýju ákvæði hafa víðtæk áhrif hér á landi og fyrirtæki, sem framleiða, flytja inn, dreifa eða nota efni, þurfa að laga sig að þessum nýju reglum. Hinum nýju lögum er ætlað að tryggja að meðferð á efnum og efnablöndum 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.

2.7 Viðbúnaður við náttúruvá

Allt frá því að umhverfisráðuneytið tók yfir málefni ofanflóðavarna 1. janúar 1996 í kjölfar snjóflóðanna miklu á Súðavík og Flateyri 1995 hefur verið unnið markvisst að því að tryggja ásættanlegt öryggi íbúa í þeim sveitarfélögum sem búa við hættu af völdum ofanflóða. Fram hefur farið formlegt hættumat á flestum þeim þéttbýlisstöðum sem búa við ofanflóðahættu og sett hafa verið öryggisviðmið sem sveitarfélög þurfa að fylgja til að hljóta stuðning við varanlegar varnarframkvæmdir úr Ofanflóðasjóði. Framkvæmdum í sveitarfélögunum miðar vel áfram en tímabundin töf á framkvæmdum vegna annarra stórra framkvæmda á árunum 2004-2006 hefur seinkað nokkuð upphaflegum áætlunum um að ljúka framkvæmdum árið 2010. Nú eru horfur á að hægt verði að ljúka viðunandi varnarframkvæmdum á árunum 2014-2015 í þeim sveitarfélögum sem búa við ofanflóðahættu. Þar til þeim lýkur er öryggi íbúa gagnvart ofanflóðum tryggt með virkri vöktun og hús eru rýmd ef og þegar slíkar aðstæður skapast.

Á undanförunum árum hefur komið í ljós að nokkur íbúðarhús í dreifbýli búa við ofanflóðahættu sem ástæða er til að kortleggja en ekki var í lögum um varnir gegn skriðuföllum og snjóflóðum á sínum tíma gert ráð fyrir að vinna hættumat fyrir byggð í dreifbýli eins og þéttbýli.

Samþykktar hafa verið breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Markmið breytinganna er að heimila ráðherra að ákveða að gerð verði úttekt á hættu á ofanflóðum í dreifbýli þar sem ofanflóð hafa fallið á byggð eða nærri henni eða hætta er talin á slíku. Með byggð í þessu tilviki er ekki átt við frístundabyggð. Heimildin nær til þyrpinga þegar byggðra frístundabyggða og frístundahúsa þar sem fólk hefur skráð lögheimili. Enn fremur nær heimildin til samkomuhúsa, svo sem skóla, félagsheimila og þess háttar bygginga. Um er að ræða sömu skilyrði og sett eru fyrir hættumati í þéttbýli. Hér er um mikilvæga upplýsingaöflun að ræða fyrir viðkomandi sveitarfélög vegna almannahættu sem skapast getur við óvenjuleg veðurskilyrði.

Veðurstofa Íslands, sem samkvæmt lögum annast gerð hættumats í þéttbýli og úttektar á hættu í dreifbýli, hefur áætlað að í dreifbýli séu um 400 staðir sem ástæða kann að vera til að gera úttekt á varðandi ofanflóðahættu. Gert er ráð fyrir að slíkar úttektir verði einfaldari í sniðum en hættumat í þéttbýli. Kostnaður við úttektir í dreifbýli verður greiddur af Ofanflóðasjóði á sama hátt og kostnaður við hættumat í þéttbýli.

Nú er verið að skoða mat á flóðahættu á Íslandi, m.a. út frá efni tilskipunar ESB þess efnis, þar sem m.a. er kveðið á um að slíkt mat skuli sett fram á hættumatskortum. Efni tilskipunarinnar fellur undir svið fjölda aðila og af þeim sökum hefur verið kallað eftir álitum þeirra á framangreindum þáttum en ljóst er að um verulegan kostnað er að ræða í þessu samhengi við uppsetningu og rekstur viðvörunarkerfis og vegna kortlagningar.

2.8 Vistvæn opinber innkaup

Á grundvelli laga um opinber innkaup hefur ríkisstjórnin lagt aukna árherslu á vistvæn opinber innkaup undanfarin ár. Það er í samræmi við þróun annars staðar á Norðurlöndum en Evrópusambandið hefur einnig gefið út tilmæli til aðildarþjóðanna um að þær setji sér aðgerðaráætlun um vistvæn opinber innkaup. Ríkið kaupir vörur og þjónustu fyrir um 100 milljarða króna á ári og því ljóst að opinber innkaup geta haft mikil áhrif á þróun markaða. Með því að setja skýrar kröfur um umhverfissjónarmið í opinberum innkaupum gefst tækifæri til að hvetja til nýsköpunar og virkrar samkeppni um vistvænar vörur og þjónustu á markaði. Um leið er stuðlað að því að draga verulega úr umhverfisáhrifum innkaupa og neyslu í opinberri starfsemi og samfélaginu öllu. Slík stefna er einnig líkleg til að hafa áhrif á einkaneyslu.

Umhverfissráðuneytið og fjármálaráðuneytið hafa að undanförunni unnið saman að því að innleiða enn frekar umhverfissjónarmið í opinber innkaup og setja viðmið um framkvæmd slíkrar stefnu. Hefur stýrihópur um vistvæn innkaup unnið að aðgerðaráætlun um slík innkaup á Íslandi. Þar hefur verið lögð rík áhersla á samstarf ríkis og sveitarfélaga og hefur stýrihópurinn verið skipaður fulltrúum frá umhverfissráðuneyti, Ríkiskaupum, Reykjavíkurborg og Hafnarfjarðarbæ. Í starfi stýrihópsins hefur komið fram skýr þörf og vilji til að efla aðgerðir sem auðvelda opinberum aðilum að framfylgja stefnu um umhverfissjónarmið við opinber innkaup.

Stefna um vistvæn innkaup ríkisins sem byggist á undirbúningsstarfi stýrihópsins liggur nú fyrir í drögum. Stefnan um vistvæn innkaup verður sérgreind stefna sem heyrir undir innkaupastefnu ríkisins 2008-2011 og nær til ráðuneyta, ríkisstofnana og ríkisaðila. Stefnan um vistvæn innkaup ríkisins er jafnframt aðgerðaráætlun Íslands um vistvæn opinber innkaup. Í stefnunni er nánari útfærsla á ákvæðum innkaupastefnu ríkisins og mælir hún fyrir um hvernig taka eigi tillit til umhverfissjónarmiða við innkaup ríkisins. Með henni eru gefin skýr skilaboð um vilja ríkisins til að sýna í verki aukna ábyrgð í umhverfismálum en um leið auka samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs með því að setja fram áherslur sem eiga eftir að verða ráðandi á markaði.

2.9 Upplýsingagjöf og fræðsla til almennings og neytenda um umhverfismál.

Öflug og traust almenningsfræðsla er nauðsynleg undirstaða umhverfisverndar. Unnið hefur verið að fjölbreyttum verkefnum á sviði fræðslu um umhverfismál það sem af er þessa kjörtímabils og þar er að finna ýmis nýmæli.

Í vor gáfu umhverfissráðuneytið og Landvernd út fræðsluritið *Skref fyrir skref* í endurbættri og uppfærðri útgáfu. Ritinu er ætlað að vekja fólk til umhugsunar um umhverfismál og veita gagnleg ráð um það hvernig almenningur getur fetað sig í átt til vistvænni lífsstíls en nú tíðkast. Ritinu hefur verið dreift víða, m.a. á bókasöfn og í skóla. Þá efndu umhverfissráðuneytið, Úrvinnslusjóður og SORPA til sýningarinnar *Vistvænn lífsstíll* dagana 25. og 26. apríl. Þar sýndu 25 fyrirtæki, stofnanir og félag vistvænar vörun og kynntu þjónustu. Markmiðið með sýningunni var að skapa vettvang þar sem almenningur fengi tækifæri til að kynna sér það sem í boði er á þessum markaði. Umhverfisfræðsluráð vinnur nú fyrir umhverfissráðherra að tillögum að átaki til að auka vægi umhverfismerkinga á íslenskum markaði og Umhverfisstofnun hyggst efla starfsemi Svansins hér á landi en Svanurinn er opinbert umhverfismerki Norðurlandanna.

Unnið hefur verið að því að auka verulega fræðslu til almennings um loftslagsmál. Umhverfissráðuneytið gaf út fræðslubækling um loftslagsbreytingar fyrr á þessu ári. Þar er sagt frá orsökum og afleiðingum loftslagsbreytinga. Þá er einnig greint frá aðgerðum sem grípa verður til svo koma megi í veg fyrir eða búa fólk undir hamfarir sem kunna að verða af völdum loftslagsbreytinga. Bæklingnum hefur verið dreift víða, þar á meðal í grunn- og framhaldsskóla. Umhverfissráðuneytið hefur framleitt kynningarmyndband um skýrslu vísindanefndar um áhrif loftslagsbreytinga hér á landi en skýrslan var kynnt á blaðamannafundi í byrjun ágúst. Námsgagnastofnun mun kynna kennurum myndbandið og þeim býðst að nýta það við kennslu. Þá hefur umhverfissráðuneytið hafið samstarf við Námsgagnastofnun um framleiðslu á kennslumyndbandi og kennslubæklingi um loftslagsbreytingar. Því starfi á að ljúka í vetur og á að vera hægt að hefja notkun kennsluefnisins haustið 2009. Umhverfissráðuneytið, Samtök atvinnulífsins, Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands efndu til upplýsingafunda um loftslagsmál fyrir alþingismenn og fréttamenn síðastliðið haust.

Ríkisstjórnin hefur nýlega samþykkt að styrkja verkefni Landverndar í vistaksturskennslu. Kennslan mun fara fram með fimm aksturshermum. Stefnt er að því að kenna um 10.000

ökumönnum slíkan akstur á 12 mánuðum. Þá hefur Umhverfissráðuneytið unnið að því að hvetja ökumenn til að forðast akstur utan vega. Meðal annars hafa auglýsingar birst í tímaritum fyrir akstursíþróttafólk og ráðuneytið og Umhverfisstofnun hafa gefið úr fræðslubækling fyrir ferðamenn um afleiðingar aksturs utan vega og viðurlög við honum. Slíkum upplýsingum hefur einnig verið komið í alla bílaleigubíla hér á landi.

Umhverfissráðuneytið og Stofnun Sæmundar fróða um sjálfbæra þróun efna reglulega til opinna funda um ýmis umhverfismál sem efst eru á baugi hverju sinni, og hafa fundirnir verið vel sóttir.

Einnig efna Umhverfissráðuneytið, Landvernd og Náttúruskóli Reykjavíkur árlega til verkefnasamkeppni í grunnskólum um umhverfismál. Tilgangur keppinnar er að hvetja ungt fólk til góðra verka í umhverfisvernd, vekja athygli á sýn ungs fólks á umhverfismál og kalla fram hugmyndir nemenda um hvernig leysa má umhverfisvandamál.

Umhverfisþing, hið 5. sinnar tegundar, var haldið í október 2007. Þar voru m.a. kynnt drög að stefnu stjórnvalda um líffræðilega fjölbreytni og stofnunum, fyrirtækjum, félagasamtökum og einstaklingum boðið að senda umhverfissráðuneytinu athugasemdir við þau. Einnig voru flutt fjölmörg erindi um gildi náttúruverndar og hvernig vernd og nýting náttúruauðlinda geta farið saman. Líflegar umræður voru í málstofum á þinginu, annars vegar um náttúruvernd á 21. öldinni og hins vegar um náttúru og byggð. Fyrirlesarar komu víðs vegar að og fjölluðu um umhverfisstarf um land allt. Um 350 manns sóttu þingið sem var hið fjölmennasta til þessa en aðsóknin endurspeglar aukinn áhuga á umhverfis- og náttúruverndarmálum.

III. Breytingar á verksviði umhverfissráðuneytisins

3.1 Sameining starfsemi Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga Orkustofnunar.

Í lögum nr. 167/2007 um flutning verkefna innan Stjórnarráðsins var m.a. kveðið á um að sett verði á laggirnar ný stofnun um verkefni Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga, sem taki til starfa innan stjórnsýslu umhverfissráðuneytisins eigi síðar en 1. janúar 2009. Frumvarp til laga um hlutverk og verkefni hinnar nýju stofnunar var samþykkt á Alþingi vorið 2008 og mun hún því hefja starfsemi hinn 1. janúar 2009.

Hin nýja stofnun verður stærst að umfangi þeirra fagstofnana sem heyra undir umhverfissráðuneytið með u.þ.b. 130 starfsmenn. Fagsvið hinnar nýju stofnunar verða hliðstæð því sem gerist t.d. hjá systurstofnun Veðurstofunnar í Svíþjóð og hjá Alþjóða Veðurfræðistofnuninni. Verkefni Veðurstofunnar varðandi snjóflóð og jarðskjálfta munu þó áfram marka okkur nokkra sérstöðu miðað við starfsemi systurstofnana.

Markmið með sameiningu voru bæði fagleg og rekstrarleg. Helstu kostir og ávinningur sem vonast er til að ná með sameiningunni eru eftirfarandi:

- Bætt þjónusta og styrkari samvinna á öllum sviðum sem lúta að vöktun náttúru og viðbrögðum við náttúruvá, þ.m.t. jarðskorpuhreyfingum, veðurfari og vatnafari,
- Breiðari og meiri fagleg hæfni og auknir möguleikar til að sinna ýmsum verkefnum varðandi náttúru Íslands sem fram til þessa hafa legið utangarðs.
- Styrkari umsjón vatnsauðlinda samkvæmt alþjóðasamningum og í alþjóðasamstarfi sem Ísland hefur gerst aðili að og jafnframt bættar forsendur til að framfylgja Evrópsku vatnatilskipuninni sem tekin hefur verið upp hér á landi og nær til alls fersks vatns og strandsjávar.
- Efling rannsókna á loftlags-/veðurfarsbreytingum og styrkari faglega ráðgjöf fyrir stjórnvöld á því sviði.

- Tryggjari varsla gagna um vatnafar, veðurfar og jarðskorpuhreyfingar og bætt aðgengi almennings og fyrirtækja að þeim gagnagrunnum.
- Hagræðing, svo sem í rekstri mælingakerfa, gagnagrunna og ýmiskonar upplýsingakerfa, auk almennrar hagræðingar í sameiginlegri þjónustu og stjórnun.

Frá upphafi þessa verkefnis var markmiðið að ná sem mestri faglegri samþættingu og stefnt var að því að óþarfa múrum og skilrúmum yrði vikið til hliðar ef þurfa þætti. Unnin var svokölluð þarfagreining á verkefnum og verksviði Veðurstofu og Vatnamælinga og í framhaldi af því vann síðan starfshópur undir forystu ráðuneytisstjóra umhverfisráðuneytisins að því að skilgreina á hlutverk og verksvið hinnar sameinuðu stofnunar ásamt undirbúningi að gerð lagafrumvarps

Ljóst er að ný og vaxandi verkefni blasa við hinni nýju stofnun. Ber þar einna hæst loftslagsmálin og allar þær fjölmörgu hliðargreinar sem tengjast þeim mikla málaflokki. Einnig kallar Vatnatilskipun Evrópusambandsins á mjög margþættar rannsóknir og greiningu á vatnafari landsins. Síðast en ekki síst verður hin nýja stofnun mun betur í stakk búin til að sinna hinu afar mikilvæga hlutverki Veðurstofu Íslands varðandi allsherjar vöktun og viðvaranir varðandi hvers konar náttúruvá og stuðning við almannavarnir í landinu.

3.2 Landgræðsla og skógrækt færast til umhverfisráðuneytisins.

Umhverfisráðuneytið tók við Skógrækt ríkisins og Landgræðslu ríkisins í ársbyrjun 2008 og þeim málaflokkum sem undir þessar stofnanir falla. Þetta er í samræmi við stjórnarsáttmálann og má segja að það hafi verið eðlilegt skref að færa landgræðslu og skógrækt til umhverfisráðuneytisins frá landbúnaðarráðuneytinu í ljósi breyttra áherslna í þjóðfélaginu varðandi þessa málaflokka. Skipulegt opinbert starf að skógrækt og landgræðslu á sér aldarlanga sögu á Íslandi og snerist lengst af um að stöðva landeyðingu á afréttum og beitolöndum og endurheimta landgæði til landbúnaðarframleiðslu. Nú liggja fjölþættari sjónarmið að baki landgræðslu og skógrækt og má þar m.a. nefna að vernd gróðurs og birkiskóga er mikilvægur þáttur náttúruverndar. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni hvetur til endurheimtar skaddaðra vistkerfa, skógar eru eftirsóttir til útivistar og binding kolefnis með skógrækt og landgræðslu er mikilvægur hlekkur í að mæta skuldbindingum Íslands skv. loftslagssamningi S.þ. og Kýótó-bókuninni. Fyrir liggja tillögur nefndar umhverfisráðherra um vernd og endurheimt birkiskóga, sem fylgja þarf eftir. Framlög til rannsókna í tengslum við kolefnisbindingu hafa verið aukin hjá stofnunum tveimur. Einnig er stefnt að því að auka framlög til verkefnisins *Bændur græða landið*.

Lög um skógrækt og landgræðslu eru komin nokkuð til ára sinna og umhverfisráðuneytið hyggst vinna að endurskoðun þeirra og nýrri stefnumótun í þessum málaflokkum á komandi misserum. Grunnstefnan í þessum málum verður óbreytt, þ.e. að vinna að því að stöðva jarðvegs- og gróðureyðingu og endurheimta landkosti. Aðferðarfræði við uppgræðslu hefur hins vegar tekið breytingum í áranna rás og mun gera áfram og hún þarf að taka tillit til aðstæðna á hverjum stað og sjónarmiða nytja og náttúruverndar. Umhverfisráðuneytið hefur í því skyni m.a. sett á fót fagråd í skógrækt og landgræðslu en þar eiga sæti fulltrúar ýmissa stofnana og félagasamtaka, auk sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, sem mun fara með landshlutaskógrækt sem einkum er ætluð til framleiðslu skógarafurða. Ráðuneytið hyggst móta stefnu í þessum málum í víðtækri samvinnu og sem bestri sátt.

IV. Niðurlag: Á leið til sjálfbærrar þróunar

Umhverfismál eru ekki lengur jaðarmál í stefnumörkun stjórnvalda og almennri umræðu. Flest verkefni á vegum umhverfisráðuneytisins, bæði þau sem eru talin í þessari skýrslu og önnur, tengjast efnahag og atvinnulífi, heilsu og lífsgæðum og stefnu Íslands í samskiptum við önnur ríki. Ennfremur hafa umhverfisþættir fengið aukið vægi í atvinnu- og efnahagsmálum og verksviðum flestra ráðuneyta. Þetta krefst samhæfingar í stefnumótun innan Stjórnarráðsins og uppbyggingu öflugs þekkingargrunns um náttúru og umhverfi sem auðveldar faglega umræðu og ákvarðanatöku.

Áður fyrr var oft litið á náttúruvernd annars vegar og efnahags- og samfélagsþróun hins vegar sem andstæða póla. Í hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar er gert ráð fyrir að þróun samfélagsins og vernd náttúrugæða verði að haldast í hendur. Segja má að ríki heims hafi orðið ásátt um að starfa eftir þeirri hugmyndafræði frá og með Ríó-ráðstefnunni 1992 og byggjast alþjóðasamningar á sviði umhverfismála og auðlindanýtingar á þessari hugsun. Hér á landi hefur verið í gildi stefnumótun stjórnvalda um sjálfbæra þróun, *Velferð til framtíðar*, frá árinu 2002, þar sem sett eru 17 meginmarkmið á sviði umhverfisverndar og auðlindanýtingar, fjallað um helstu leiðir til að ná þeim markmiðum og reynt að birta reglulega vísa um hvernig miði í átt að settu marki. Stefnumörkun af þessu tagi kemur ekki í stað pólitískrar stefnumótunar ríkisstjórnar og ráðherra hverju sinni heldur er hún viðleitni til að skilgreina markmið sem víðtæk sátt á að geta ríkt um, eins og hreint umhverfi og sjálfbæra auðlindanýtingu og vera grunnur að reglulegri umræðu um þau markmið og leiðir að þeim. Stefnumörkun um sjálfbæra þróun verður til umfjöllunar á VI. Umhverfisþingi sem haldið verður í október 2009 þar sem tækifæri gefst til að ræða um áherslur og forgangsmál í umhverfismálum í víðtækasta skilningi þess orðs.

Þótt almenn sátt ríki um að vinna á grunni sjálfbærrar þróunar fer því auðvitað fjarri að það hugtak rúmi ekki skiptar skoðanir um hvernig standa skuli að uppbyggingu samfélagsins og vernd umhverfisins. Á síðustu árum hefur oft verið deilt harkalega um ýmsar framkvæmdir í íslensku samfélagi og áhrif þeirra á náttúru og umhverfi. Það mun seint ríkja fullkomin sátt um slíkar einstakar framkvæmdir en það er hægt að treysta faglegan grunn fyrir ákvarðanatöku svo að hægt sé að meta heildaráhrif ákvarðana á hina þrjá þætti sjálfbærrar þróunar: Umhverfisvernd, efnahag og félagslega velferð. Þannig byggist starf Loftslagssamnings S.þ. á grunni vísindanefndar sem hefur það hlutverk að taka saman bestu vísindalega þekkingu um orsakir og afleiðingar loftslagsbreytinga af mannavöldum og möguleika til að bregðast við á skilvirkan og hagkvæman hátt. Ísland hefur lagt til á alþjóðavettvangi að svipuð vinna fari fram varðandi umhverfi hafsins, þar sem þekking á vistkerfinu og áhrifum mengunar og nýtingar er um margt brotakennd og ófullkomin.

Í þessari skýrslu hefur verið bent á að efla beri rannsóknir og vöktun á íslenskri náttúru og ljúka grunnkortlagningu hennar til að skapa betri grunn að ákvarðanatöku sem getur haft afleiðingar til langrar framtíðar. Rétt er einnig að ítreka mikilvægi Rammaáætlunar um nýtingu og vernd náttúrusvæða, þar sem reynt er að meta virkjunarkosti á faglegan hátt út frá verndargildi náttúrunnar og öðrum þáttum. Mat á umhverfisáhrifum er mikilvægt tæki til að draga fram allar nauðsynlegar upplýsingar um áhrif framkvæmda og áætlana, ekki síst þegar um stór áform er að ræða.

Á Íslandi hefur verið mikil og hröð uppbygging á mörgum sviðum á undanförunum árum, m.a. á sviði orkunýtingar og þungaiðnaðar sem hefur haft mikil áhrif á umhverfi og samfélag. Núverandi efnahagslægd er að hluta til afleiðing af ofþenslu á liðnum árum, auk samdráttar á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og hækkana á olíu og matvöru og fleiri þáttum. Raddir heyrast um að við slíkt ástand þurfi að slaka á kröfum um umhverfisvernd og góða grundun

ákvarðana um framkvæmdir. Þvert á móti má færa fyrir því rök að aldrei hafi verið eins nauðsynlegt að meta gaumgæfilega allar líklegar afleiðingar stórra ákvarðana eins og nú. Ísland býr yfir miklum og fjölbreyttum möguleikum til þess að byggja áfram upp blómlegt samfélag án þess að fórna sérstæðum náttúruperlum og víðernum sem vart er lengur að finna í öðrum ríkjum í vestanverðri Evrópu. Íslendingum er í lófa lagið að vinna að uppbyggingu atvinnulífs og velferðarþjónustu samhliða því að efla náttúruvernd, endurheimta gróður og jarðveg, vernda fiskistofna og standa við alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum. Íslendingar munu halda áfram að nýta orkulindir sínar og annan náttúruauð en það þarf að gera af virðingu fyrir náttúrunni og fyrirhyggju en ekki nauðhyggju. Ísland trónir nú efst á lista yfir þau ríki þar sem mest velsæld ríkir, skv. mælingu Þróunarstofnunar Sameinuðu þjóðanna. Ef við höfum ekki efni á að meta áhrif framkvæmda og stórra ákvarðana vel og gera umhverfisvernd hátt undir höfði er varla mikil von til þess að aðrir geti leyft sér að reyna að vinna af heilum hug að sjálfbærri þróun. Umræðan um umhverfismál verður áfram fyrirferðamikil á Alþingi og í samfélaginu og vonandi verður árleg skýrsla umhverfisráðherra til að styrkja hana og varpa ljósi á það fjölbreytta starf sem unnið er í umhverfisráðuneytinu og víðar.

