



Aðalheiður Jóhannsdóttir

Ritstjóri

Erindi flutt á ráðstefnu í október 2004

LAGAÐEILD

# RANNSÓKNIR Í FÉLAGSVISINDUM V

Háskólaútgáfan  
2004

Aðalheiður Jóhannsdóttir

Ritstjóri

Bríndi Flutt á ráðstefnu í október 2004

LAGAÐEILD

RANNSÖKNIR Í  
FEIAGSVISINDUM V

# Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?

Aðalheiður Jóhannsdóttir

1. Inngangur

Þitt af lýkilhugtökum umhverfisstærta er sjálfbær þróun. Hugtakið er í

seinn hvetjandi og jákvætt en að sama skapi órætt og ekki vel afmarkað. Meðal annars hefur komið fram sú gagnrýni á hugtakið að hver sem er geti haldið því fram að öll þróun sé eða geti verið sjálfbær.<sup>1</sup> Þetta hefur m.a. í för með sér þau augljósu vandkvæði að þeir grundvallarþættir sem felast í hugtakinu koma e.t.v. aldrei til framkvæmda og sjálfbær þróun hefur oft fengið stöðu einskonar „megafrasa“ sem margir nota og vísa til án þess að

gera sér grein fyrir hvað um er að ræða. Að fjalla um sjálfbæra þróun er þar að auki eins og að bera vatn í bakkafullan lækinn því mikið og fjölbreytt efnis er fyrirbyggjandi um þessa þróun, á morgunum tungumálum og í margvíslegu samhengi.<sup>2</sup> Hvað er meira hægt að segja um sjálfbæra þróun? Það sem

kannski kemur mest á óvart er að margir sem fjallað hafa um sjálfbæra þróun og tengsl hugtaksins við lög virðast vera sammála um það eitt að óljóst er hvað sjálfbær þróun felur í sér að þessu leyti. Einnig er því fram haldið af sumum að ótímabært sé að fjalla um sjálfbæra þróun í lagalegu samhengi, eða fjalla um lagalega stöðu sjálfbærrar þróunar,<sup>3</sup> þ.e.a.s. á annan hátt en þann að vísa til sjálfbærrar þróunar í lagatekta eins og gert hefur verið hér á landi, án

ýtarlegra útskýringa og ofræst engra.

Nokkrir fræðimenn sem um sjálfbæra þróun hafa fjallað leggjá áherslu á Ríó-yfirlýsingu<sup>4</sup> og þær meginreglur sem þar eru að finna.<sup>5</sup> Aðrir leggjá

\* Sérstakur þakktir fa þau María Thegill forstöðumaður Lagastofnunar H.L. og Róbert R. Spánó dósent við lagadeild H.L. sem veittu ómetanlega aðstoð á meðan ritgerðin var í undirbúningi.

1 Sjá t.d. M. Jacob, bls. 21, og einnig kafla. 3.4.

2 Í þessu sambandi er bent á nýleggið af umhverfisstærtauneytun 2002. Velferð til framtíðar: Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnuorkun til 2020.

3 Þessu til stuðnings er bent á vangraveltur P. Birnie og A. Boyle, einkum er bent á bls. 44-47. Sjá einnig K. Bosselmann, bls. 81-96 og t.d. J. H. Jans, bls. 8-9 og 16-23. Loks er bent á S. Westerlund og bók hans: En hållbar rättsordning rättsvetenskapliga paradigmet och tankevärdor, svö og S. Westerlund i Miljöförätsliga grundfrågor 2.0, t.d. bls. 23 et seq.

4 A ensku: Rio Declaration of Environment and Development. Íslenska þýðingun er að finna í Alþr. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182, bls. 5053-5057 og verður stuðst við hana í ritgerðinni. Tíll yfirlýsing ræðstefnu Sameinuðu þjóðanna um

áherslu á að taka verið síðferðilega ástsöðu til nokkurtu grundvallarþátta sem hljóta að vera tengdir sjálfbærri þróun eða eru hluti af henni og í ljósi þeirra beri að þróa áherslur framúðarinnar.<sup>6</sup> Einn aðrir halda því fram að sjálfbær þróun hafi öðlast stöðu þjóðrettarvenju,<sup>7</sup> þótt erlitt sé að henda reiður á innihald réttarvenjunnar.

Þrátt fyrir ofangreinda óvissu er nú vísað til sjálfbærar þróunar í löggjöf margra ríkja.<sup>8</sup> Sjálfbær þróun er þáframt útfærð í ýmsum fjölpjöðlegum samningum<sup>9</sup> og dómframkvæmd alþjóðlegra dómstóla.<sup>10</sup> Það sem þessar réttarheimildir eiga sameiginlegt er að skýringar á inntaki sjálfbærar þróunar eru af skortnum skammti þótt finna megi undanrækingar hér á eins og vikið verður að síðar í kafla 3.6. Þáframt koma fram athyglisverðar upplýsingar um sjálfbæra þróun og innihald hugtakans í nýlegri yfirlýsingu sem kennd er við Jóhannesarborgr<sup>11</sup> eins og ég mun vika lítillega að í kafla 2.3.

Þáttur og fólk skulu vinna saman í góðri trú og í anda samstarfs til að uppfylla þær grundvallarreglur sem settar eru fram í þessari yfirlýsingu og við frekari þróun alþjóðalaga á sviði sjálfbærar þróunar.<sup>12</sup>

Hér er að sjálfsgöðu á ferðinni „endalaust“ verkefni, þ.e.a.s. ef gengið er út frá því að hér sé um annars konar þróun að ræða en endranær og nýja nalgun, t.d. við nýtingu og varðveislu náttúruauðinda, svo og ákvarðanatöku þar að lítandi.

---

umhverfi og þróun í Rio de Janeiro. Öfrast er vísað til Ríó- yfirlýsingarinnar í daglegu máli og verður sú tilvísun notuð í þessari ritgerð.

5 Sjá t.d. A. Boyle og D. Freestone, bls. 3 et seq.

6 Sjá t.d. M. Stenmark, bls. 131-135. Einnig má benda á K. Bosselmann, bls. 82 et seq.

7 P. Taylor, bls. 123-128. Rökstuðningur hennar er þó ekki ákvarðandi.

8 Sjá t.d. I. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Úr landslögum nágrannaríkjanna má nefna § 1 í I. kafla sennsaka umhverfisbálksins 1998:808 (Milljöbalk) og grein 110b í norskum sýðnarstærni.

9 Sbr. t.d. rannmasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar, auglýsing nr. 14/1993 í C-dælið Sýðnarvöldna. Einnig er vísað til sjálfbærar nokkunar í 2. gr. samnings um líffræðilega fjölbreytni, auglýsing nr. 11/1995 í C-dælið Sýðnarvöldna.

10 Gabclikovo-Nagyvaros-framkvæmdin, Ungverjaland gegn Síðvaknu. Skýrslur Alþjóðadómstólsins í Haag 1997, bls. 7-88.

11 The Johannesburg Declaration on Sustainable Development: From our Origins to our future. [www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POI\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm), heimsótt 6. ágúst 2004.

12 Alþ. 1993-1994, A-dælið, þskj. 1182, bls. 5057.

## 1.1 Markmið greinarmat

Megnimarkmið eftirfarandi ritgerðar er að gera grein fyrir hugtakinu

sjálfbær þróun og kynna til sögunnar kenningar og skýringar nokkurra

fræðumanna en þær varpa e.t.v. einhverju ljósi á hvernið og á hvaða

forsendum lagareglur verði mótaðar eða gildandi reglum betri viðleitni

að stuðla að sjálfbærri þróun. Hér á ég við fræðimennina Klaus Bosselmann,

Jonas Ebbesson, Merle Jacob, Philippe Sands, Christopher Weeramanay og

Staffan Westerlund. Þessir fræðimenn nalgast hugtakið á öllkan hátt. Sérhver

þeirra beinir spjótum sínum að ákveðnu sjónarhorni þótt öll hafi þau sama

eða sambærilegan útgangspunkt, í stórum dráttum þann sem Bruntdand-

skýrslan byggir á og kynntur verður í kafla 2.1. Þau vinna öll með spurningar

sem tilheyra umhverfisrétti eða varða forsendur sem geta haft áhrif á hvort

mögulegt sé að koma virkri umhverfisvernd til framkvæmda. Að þessari

umfjöllun lokinni verður reynt að svara þeirri spurningu hvort krata um

umhverfisvernd felist í sjálfbærri þróun, sbr. umfjöllun í kafla 4. Fyrst verður

þó fjallað almennar um sjálfbæra þróun og lög og að því loknu verður vikið að

hugtakinu eins og það birtist í svokallaðri Bruntdand-skýrslu sem út kom árið

1987 og stuttlega gerð grein fyrir Ríó-yfirlyfisngunni frá 1992 og þeim

skjöllum sem samþykkt voru í Jóhannesarborg 2002.

## 1.2 Sjálfbær þróun og lög

En hvað hefur sjálfbær þróun að gera með lög? Einn höfuðtilgangur laga

(alþjóðlegra jafnt sem laga tiltekna ríkja) er að hafa áhrif á hegðun og

breytni þeirra sem þeim er beint að, sem eru ríki, alþjóðlegar stofnanir,

einstaklingar og lögaðilar eftir atvikum hverju sinni. Lagasetning er sömu-

leiðis áhrifarík aðferð til þess að koma tiltekinni stefnu sjónvalda til

framkvæmda.<sup>13</sup> Þetta er yfirleitt gert með þeim hætti að lagðar eru á tiltekna

skilytur, eða veitt eða vernduð eru tiltekin réttindi, allt með lögum.<sup>14</sup>

Einungis er vert að hafa í huga 11. meginreglu Ríó-yfirlyfisngarinnar en í

henni segir:

<sup>13</sup> Sbr. t.d. G. Högberg, bls. 201-215, en hún fjallar um lög sem útræði til þess að koma stefnumörkun í umhverfismálum til framkvæmda.  
<sup>14</sup> Til dæmis má nefna að aukin áhersla á þátttöku almennings, félaga og félagsasamtaka í ákvarðanatöku er talinn einn liður í þeirri viðleitni að vinna að sjálfbærri þróun, sbr. Dagskrá 21, kafla 23.2. <http://habitarat.igc.org/agenda21/index.html> heimsótt 6. ágúst 2004. Hins vegar er rétt að hafa í huga að almenn þátttaka almennings verður yfirleitt ekki tryggð nema ákveðnar lagabreytingar eigi sér stað. Sjá nánar Aðalheiði Jóhannsdóttur: Samtímast íslensk lög 6. gr. Aðsáttmáningssins, bls. 222-224.

Ríki skulu koma á virki umhverfislöggjöf. Umhverfisstærðir stöðunarmarkmið og forgangsröðun skulu taka mið af því umhverfis- og þróunarstærðir sem við á hverju sinni. Stærðir, sem setur eru í sumum löndum, koma að vera óviðeigandi og hafa í för með sér órettmætan kostnað eða felagslega röskun í öðrum löndum, einkum í þróunarlöndum.<sup>15</sup>

Lykilorðin hér eru að sjálfsgöðu virk umhverfislöggjöf.<sup>16</sup> Að þessu sinni mun ég ekki fjalla sérstaklega um þetta atriði en tel rétt að undirstrika að til þess að ná þeim markmiðum sem sjálfbær þróun stefnir að og við útfærslu meginreglunnar þarf í einhverjum tilvikum að setja ný lög svo að sjálfbærri þróun verði raunverulega náð. Í öðru lagi þarf umhverfislöggjöfina að vera þannig úr gæði gert að þessar reglur vilki ekki fyrir öðrum mikilvægum meginreglum (eða hagsmunum) í tilteknum réttakerfum ef á reynir; m.ö.ö. tryggja þarf ákveðinn skýrleika efnisreglnanna og einnig tiltekna réttarhöf í réttakerfunum. Til dæmis kann að vera nauðsynlegt að stjórnastrákerfja rétt til umhverfis af ákveðnum gæðum og tryggja ákveðin umhverfissgæði, t.d. líffræðilegan fjölbreytileika. Svipuð sjónarmið eiga við um alþjóðlega stefnu- mörkun. Alþjóðleg samningsgerð getur stundum verið einnig raunhæfa úrræðið svo ná megi tilteknum alþjóðlegum markmiðum og árangri þótt varla verði sagt að sú aðferð skili árangri hvar.

Kjótö-bókunin við rammáttækt Samnefndu þjóðanna um loftslags- breytingar<sup>17</sup> er ágæt dæmi um útfærslu á nokkrum alþjóðlegum markmiðum sjálfbærrar þróunar, t.d. á meginreglunni um jöfnuð innan kynslóða (intra generational equity)<sup>18</sup>. Reglur bókunartinnar miða auk annars að því að jafna stöðu ríkja og fátækari ríkja í ljósi sögulegra staðreynda og í bókuninni er það gert á þann hátt að setja takmarkanir á útsreymi gróðurhúsalofttegunda frá ríkjum sem eru betur sett efnahagslega með það að markmiði að gefa öðrum ríkjum, þ.e. þeim fátækari, tæknifærri til þess að iðnvæðast án þess að sú þróun sé of kostnaðarsöm fyrir þau. Þessi aðferð endurspeglar samþmis megin- regluna um sameiginlega en misjafna ábyrgð ríkja hvað varðar lausn ýmissa umhverfisvandamála<sup>19</sup> sem hvílir m.a. á sögulegum staðreyndum. Hitt er svo

<sup>15</sup> Alþr. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182, bls. 5055.

<sup>16</sup> Á ensku: effective environmental legislation.

<sup>17</sup> Alþr. 2001-2002, A-deild, þskj. 1100, bls. 5115-512. Þingskjalinu fylgir enskur og íslenskur texti.

<sup>18</sup> Þessi meginregla er ein af grundvallarstöðum sjálfbærrar þróunar. Sjá nánar umfjöllun í kafla 3.

<sup>19</sup> Sjá nánar meginreglu 7 í Ríkis- og fjárfestingunni. Alþr. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182, bls. 5054 og kafla 4.

annað að þessi nálgun ein og sér veitir takmarkaða umhverfisvernd hnattrænt séð, einkum og sér í lagi þegar um er að telja umhverfisvandamal eins og breytingar á loftslagi og veðurfarari vegna eðlis þeirra. Hún getur hins vegar verið áhrifaríkt styrkileiki í þeirri viðleitni að ná umhverfismarkmiðum þegar þau hafa verið skilgreind.<sup>20</sup>

Loks má nefna nokkur dæmi úr Evrópuþétt. Samningurinn um Evrópu-sambandið (ESB) og samningurinn um Evrópuubandalagið (EB) byggja m.a. á meginreglunni um sjálfbæra þróun. ESB hefur að markmiði að vinna að efnahags- og þjófrelagslegum framförum og sjálfbærri þróun.<sup>21</sup> Auk þessa hefur ESB sjálfbæra þróun að markmiði,<sup>22</sup> og sérstaklega er tekið fram í EB-samningnum að samþætta þeir ktöfur sem lúta að umhverfisvernd við skilgreiningar og frammkvæmd stefnu EB í öllum málaflokkum.<sup>23</sup> Margar nýjar og nýlegar EB-gerðir sem á einn eða annan hátt varða umhverfismál endurspeglja markmiðið um sjálfbæra þróun á þann hátt að lagðar eru nýjar skýldur á aðildarríkin og þeim gert skýlt að tryggja að einstaklingar og lögreglur getu notið ákveðinna réttinda.<sup>24</sup>

I aðfararöðum samningsins um Evrópska efnahagsssvæðið (EES)<sup>25</sup> er sérstaklega vísað til þess að samningsaðilar einsefji sér að varðveisla, vernda og bæta umhverfið og að nýta náttúruauðlindir af varuð og skynsemt, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og við móðun nýrra reglna verði strangar ktöfur lagðar til grundvallar.<sup>26</sup> Þar að auki eru helstu EB-gerðir sem varða umhverfisvernd hluti af EES-samningnum, fyrst og fremst í samræmi við 74. gr. hans, sbr. og XX. viðauka samningsins.

20 Sbr. Aðalheiði Jóhannsdóttur, Alþjóðlegar skuldbindingar um loftslagsbreytingar og íslenskur réttur. Umfjöllun með áherslu á útstremjshéimildir og viðskipti með þer.

21 Sjá nánar aðfararöð EESB samningsins, svo og 2. gr. hans.

22 Sbr. 2. gr. EB samningsins.

23 Sjá sérstaklega 6., sbr. 3. gr. samningsins. Hér er á ferðinni mikilvægt atriði sem ekkí er hægt að gera betri skil að svo stöddu. Tilfærsla á efnisreglu 6. gr. EB-samningsins, sem var áður hluti af 2. mgr. 130r. gr. eins og greinin hljóðaði eftir Maastricht-breytingunum en er nú í upphafi samningsins, hefur í för með sér grundvallarbreytingu á lagalegri stöðu umhverfismála innan EB. Sjá einnig, t.d. J. H. Jans, og umfjöllun hans um samþættingu í EB-rétt (principle of integration), bls. 17-23.

24 Í dæmaskipti eru tveir tilskipanir nefndar, tilskipanir 3/35/EB og 3/87/EB. Sú fyrri er inleidd meginreglur Árósasamningsins (samningur um aðgang að upplýsingum, þáttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttátti málsmeðferð í umhverfismálum) í EB-rétt en sú síðari setur á lagðar ktöfur til þess að eiga viðskipti með útstremjshéimildir í samræmi við Kyótó-bókunina.

25 Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagsssvæðið hefur meginmál EES-samningsins lagagildi hér á landi.

26 Sjá nánar aðfararöð EES-samningsins.

Nokkrar tilvísanir til sjálfbærar þróunar eru í íslenskum lögum, t.d. í lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd og í skulpulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, svo tveir dæmi séu nefnd. Hins vegar er skemmtast frá því að segja að hvorugur þessara lagabálka útskýrir eða fjallar sérstaklega um hvað við er átt og hefðbundin lögskýringargögn eru þögl. Í þessu sambandi verður varð komist hjá því að velja fyrir sér nokkrum spurningum og ein sú áleitnasta er hvort eitthvað hafi raunverulega breyst hér á landi með því að setja í lagatexta tilvísun til sjálfbærar þróunar. Er eini ákvarðana sém byggja á fyrirgreindum lögum með öðrum hætti nú? Einnig kunnar lög að innihalda efnisreglur sém miða að sjálfbærri þróun þótt hún sé ekki sérstaklega nefnd í lagatexta eða í lögskýringargögnum. Að þessu sinni mun ég ekki svara þessum spurningum en hér er á ferðinni verðugt rannsóknarefni sém nauðsynlegt er að gefa gáum.

## 2. Sameiginleg framtíð

### 2.1 Brundand-skýrslan

Brundand-skýrslan kynnt til sögunnar vörumerki 21. aldarinnar: sjálfbæra þróun.<sup>27</sup> Skýrslan kom út árið 1987 og ber heitið: *Sustainable Development, Our Common Future, World Commission on Environment and Development*.<sup>28</sup> Skýrslan var unnin að tilhlutan sérstakrar nefndar, *World Commission on Environment and Development* í samræmi við ályktun Sameinuðu þjóðanna þar að litandi. Starfið var unnið undir forseti norska stjórnmála- mannsins og fyrirverandi forsætisráðherra Noregs, Gro Harlem Brundand og er skýrslan oftast kennd við hana og nefnd Brundand-skýrslan.

Í skýrslunni eru rakin helstu umhverfis- og þróunarvandamál heimsins, fjallað um misskiptingu auðs og gæða svo og togstreituna á milli ríkra og

<sup>27</sup> Rétt er að undirstrika að hugmyndarfræðin um sjálfbæra þróun er mun eldri en Brundand-skýrslan. Til dæmis má benda á fræðandi umfjöllun um sjálfbæra þróun hjá fornum menningarsamfélögum í sérstakvæði C. Weeramanatys í *Gabalcovos* Nagymaros mállinu frá 1997, Skýrslur Alþjóðadómstólsins í Haag 1997, bls. 88-199.

<sup>28</sup> Sjá t.d. útgáfu Oxford University Press frá árinu 1987. Eftir því sém best er vitað er Brundand-skýrslan í heild sinni ekki til í íslenskt þýðingu. Hins vegar gaf umhverfisráðuneytið út leiðsögur um skýrsluna á árinu 1991 sém ber heitið: *Sjálfbær þróun. Leiðsögn um nýtt Sameiginleg framtíð* vor sém er skýrsla heimsnefndar Sameinuðu þjóðanna frá 1987 um umhverfis og þróunarmál. Höfundar eru G. G. Lebel og H. Kane. Leiðsögnin byggir á Brundand-skýrslunni en er samt sém áður sjálfstætt rit. A frummállinu heitir bókin: *A Guide to Our Common Future* og er útgefin af Oxford University Press sennilega á árinu 1990 eða 1991.



29 Bruntland-skýrsla, bls. 348-351. Á ensku: Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development adopted by the WCED Expert Group on Environmental Law. Sjá nánar umföllun um tillögurnar hjá J. Ebbesson, bls. 239-240.

30 Bruntland-skýrsla, einkum bls. 1, 9, 16, 24, 46, 51, 64-65 og 309. Hér hefur eg sérstaklega í huga Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnuörkun til 2020, sem var útgáfa 2001, og r.d. nýsamþykka náttúruverndaráætlun, sbr. tillögu til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2004-2008, þskj. 716 sem samþykkt var 28. maí 2004, sbr. þskj. 1842. Loks má nefna að mörg sveitarfélög hér á landi vinna við úrferstu Dagskrár 21 í sérstökum staðardagskrám (Local Agenda 21).

32 Bruntland-skýrsla, r.d. bls. 40.

33 Ibid. einkum bls. 27-65.

34 Ibid., bls. 40. Sjá einnig bls. 43-46. Þyðingin er mín.

Sjálfbær þróun leitast við að mæta þörfum og væntingum nútíðar án þess að stefna í hættu möguleikum til að mæta þörfum framtíðar.<sup>34</sup>

Samkvæmt Bruntland-skýrslunni er kjarni sjálfbærrar þróunar efturfarandi: annars eða þessara hinna.<sup>33</sup> Streitan ræður til sjúms og enginn þátturinn verði uppfylltur nema á kostnað þess að líta á þessa þrjá þætti sem ósættanlegar andstæður þar sem tog- og umhverfislega þætti sem samhent þrjú á leið inn í framtíðina, í stað gripismikla umgjörð sjálfbærrar þróunar að líta á efnahagslega, þjóðfélagslega auðlindir,<sup>32</sup> og er óhætt að segja að aðall Bruntland-skýrslunnar sé sú yfir- vísar til allra mannlægra athafna sem áhrif hafa á umhverfi og nátturu- Sérstaklega er tekið fram í Bruntland-skýrslunni að þróun (development) atvika endurspeglar alþjóðlegar skuldbindingar sem ríki hafa undirgengi. Skilgreindar eru skyldur og réttindi í þessu sambandi. Lögjöfn gertur eftir verið gert hér á landi,<sup>31</sup> og oftast en ekki er þórt á nýrri lögjöfn þar sem aðgerða heima fyrir sem geta kallað á nýja stefnuörkun, sbr. það sem hefur miðum sjálfbærrar þróunar þarft undantekningalítið að gripa til einhverra efni alþjóðlegra samninga er ákvarðað. En svo er ekki. Til þess að ná mark- einungis við í alþjóðlegu samhengi og þegar efni yfirgripsmikilla áætlana eða Við fyrstu sýn mætti setla að hugmyndafærði sjálfbærrar þróunar ætti (objective) og meginregla (principle).<sup>30</sup> er augljóst að sjálfbær þróun er í senn yfirgripsmikil stefna (policy), markmið sér að óvurlegu leyti í Ríó-yfirtýsingu.<sup>29</sup> Samkvæmt Bruntland-skýrslunni reglum alþjóðlegrs umhverfisréttar í lok skýrslunnar sem því miður skuluðu málaflökki og leiðir til úrbóta. Meðal annars eru tillögur að helstu megin- fátækra ríkja. Jafnframt er ákveðinn ramma að stefnu kynntur í hverjum

Serstök áhersla er lögð á tvo grundvallarþætti í skýrslunni. Annar varðar þáttir manna og nauðsýn þess að forgangsráða málefnum sem lúta að mögulegt sé að uppfylla þáttirnar, þeir helstu eru að náttúruauðlindir anna ekki eftirspurn, tæknilegar framfarir eru ekki nógu hraðar, og loks er vakin athygli á ákveðnum vekiðleknum í innri uppbyggingu samfélaga sem minnka getu þeirra til þess að takast á við vandarnal eins og t.d. fátækt.<sup>36</sup>

Í kjarra sjálfbærar þróunar er talin felast krata um jöfnun lífsgeða og möguleika innan hverrar kynslóðar (intra generational equity), sem felst fyrst og fremst í tilfærslu á fjármagni, tækni og þekkingu frá ríkari þjóðum til þeirra þjóða sem minna mega sín, svo og jöfnun á milli kynslóða (inter generational equity), þ.e. sérhver kynslóð ber ábyrgð á því gagnvart framtdótar-kynslóðum að umhverfi og náttúruauðlindir verði í viðunandi ásigkomulagi í fylkingu tímans.<sup>37</sup> Auk þessa viðurkennt sjálfbær þróun að misjafnar skyldur geti verið lagðar á ríki heims, sbr. kjarnann í meginreglu 7 í Rfo-yfirlýsingu um sameiginlega en misjafna ábyrgð ríkja.<sup>38</sup>

Auk fyrirgreinds setur Bruntdand-skýrslan sjálfbærri þróun ákveðin takmörk. Sjálfbær þróun skal eiga sér stað á þann hátt að ekki sé stefnt í hættu vistkerfum og þeim möguleikum sem nátturan og einstakir hlutar hennar hafa til þess að endurnýja sig og aðlagast breytingum í umhverfinu. Einnig verður að taka tillit til þeirrar staðreyndar að margar náttúruauðlindir eru óendurnýjanlegar eða endurnýjunartími þeirra svo geysillangur að engar vitæna merkingu hefur í hugum manna á hverjum tíma. Af þessum sökum m.a. verður að fara varlega við nýtingu náttúruauðlinda.<sup>39</sup> Forsenda áfram-haldandi mannlífs, og að sjálfsögðu alls lífs, eru náttúruauðlindir og umhverfi af ákveðnum gæðum. Augljóst má því vera að þessi galdur, sjálfbær þróun, hefur með veld og nýtingu náttúruauðlinda að gera og hvernig ástand þeirra (magn og gæði) munni hafa áhrif á líf og lífsgeði í framtíðinni.<sup>40</sup>

35 Bruntdand-skýrsla, bls. 43 og yfirlýsingin frá Jóhannesarborg undirtekið þetta enn frekar, sjá nánar kafla 2.3.

36 Bruntdand-skýrsla, bls. 43 et seq.

37 Ibid. bls. 43, sjá einnig útfærslu í Kýfótó-bókuninni. Jafnframt er bent á yfirlýsningu ríkisráðgjafna í „Kynslóðaráæðunum“ og fjallar um allar mikilvægustu skyldurnar við komandi kynslóðir.

38 Sjá loks P. Sands, bls. 252-266.

39 Sjá Alþr. A-déild, 1993-1994, þskj. 1182, bls. 5054. Einnig er bent á umföllun um Kýfótó-bókunina þá Abalheitó Jóhannsdóttur í Alþjóðlegar skyldubindingar um loftslagsbreytingar og íslenskur réttur: Umföllun með áherslu á útsteymsheimildir og viðskipti með þær, einkum bls. 27-28.

40 Bruntdand-skýrsla, bls. 5, 8-9, 17, 27-29, 32-33, 44-45 og passim.

41 Sjá nánar, ibid., bls. 37-41.

Hér er komið að kjarna málsins. Til þess að gera langa sögu stutta stendur stýrt um hvort taka eigi orð Brundland-skýrslunnar bóksaflega og víður-  
kenna að sjálfbærri þróun séu sett svo stítt mörk að ekki megi stefna í hættu-  
vistkerftum og náttúrulegum takmörkum eða hvort mögulegt sé að veita saman-  
efnaðagslega, þjóðfélagslega og umhverfislega þætti og ná samt sem áður  
markmiðum sjálfbærrar þróunar.<sup>41</sup>

Margrit efast um að þetta sé mögulegt enda benda ástandsskýrslur ekki til  
þess að mikill árangur hafi orðið í umhverfis- og þróunarmálum á undan-  
förnum 15 árum, a.m.k. ekki hnatrént séð. Fátækt er t.d. ekki á undanhandi,  
líffræðilegum fjölbreytileika fer eim hrakandi, ástand fiskistofna er óvöð-  
unandi á mörgum hafsvæðum og mannfjöldaspar eru ógnvekjandi: áætlað er  
að fjölgun eigi sér stað allt til ársins 2050 og að jarðarbar varði þá 8,9  
milljarðar.<sup>42</sup> Síðari skilningurinn virðist hafa orðið ofan á í alþjóðlegri  
stefnumörkun, þ.e. ef markka má yfirlýsinguna sem samþykkt var í Jóhann-  
esarborg 2002, sjá nánari umföllun í kafla 2.3.

Þrátt fyrir fyrirgreiðu er ekki ástæða til að álykta sem svo að velja verði  
aðra leiðina og það val utlokið hinar.<sup>43</sup> Vandinn felst hins vegar í því að gera  
sér grein fyrir því hvernær nauðsynlegt er að taka stíttu mörkin bóksaflega og  
í framhaldi af því að ákveða efni stefnumörkunar, ætlanar og loks efni  
löggjafar í því skyni að takmarka mannlægar athafnar.

Hvor nálgunin verður fyrir viliu getur haft áfgerandi áhrif á efni laga og  
bettingu þeirra, þ.e. valið getur beinlínis haft áhrif á þær skilyrði sem lagðar  
eru á einstaklinga og lögaðila. Sama getur átt við um tiltekin réttindi til handa  
einstaklingum og lögaðilum. Einnig verður að hafa hugfast að lög, alþjóðleg  
einstaklingur og lögaðilur, eru ekki í tómarými og tilheyra réttarkerftum þar sem  
ákvæðnar meginreglur gilda og þær hafa mismunandi vægi þegar á reynir.<sup>44</sup>  
Þessar meginreglur eru strangt til tekið ekki hluti af umhverfisrétti en tilvist  
þeirra og beiting getur oft haft útslitáhrif á hvernig tekst til við beitingu

<sup>41</sup> Að þessu verður komið í kafla 3. Til skýringarauka er bent á að hugmyndaræðin um  
sjálfbæra þróun setur manni og hans þarf, í nútíð og framtíð, í brendepil.  
Gagnstæður skól hugmyndar byggir á því að maðurinn og tilvist hans hafi sömu stöðu og  
allt annað líf og er lagt að jöfnu. Sjá t.d. M. Stenmark, bls. 27-129.  
<sup>42</sup> Sjá nánari State of the World 2000, bls. 5, og E. O. Wilson, bls. 264-266 og passim, svo  
og skýllin frá Jóhannesarborg, sbr. nánari umföllun í kafla 2.3. Einnig er bent á markmið  
EB í umhverfismálum sem endurspeglar þann vanda sem fallinn er vera fyrir hendu, sbr.  
sjóttu umhverfissáttuðun EB, á ensku: Sixth Community Environment Action Programme,  
sbr. ákvæðun nr. 1600/2002/EB.  
<sup>43</sup> Sjá nánari kafla 3.2 og 3.8.  
<sup>44</sup> Hér má nefna meginreglur stjórnvissvæðingar að ögleyndum ýmsum sjónarskrárvörðum  
réttindum. Til viðbótar er vert að hafa í huga ýmis sjónarmið og meginreglur sem líta að  
lögskiptingum.

reglna sem varða umhverfis- og náttúruvernd, þ.e.s. ef umhverfis- og náttúruvernd er í fyrirrúmi.<sup>45</sup>

## 2.2 Ráðstefnan í Río de Janeiro

Brúntand-skyrslunni var fylgt eftir á Río-ráðstefnunni sem haldin var í Brasília 1992<sup>46</sup> m.a. með samþykkt Río-fyrirlýsingarinnar. Einnig var samþykkt aðgerðaráætlun fyrir 21. öldina, Dagskrá 21 (Ágenda 21),<sup>47</sup> yfirlýsing um sköga og skrifað undir tvo fjölpjölegu samninga; ramma-samning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og samning um líffræðilega fjölbreytni.<sup>48</sup> Þótt Río-yfirlýsingin hafi ekki stöðu þjóðréttar-samnings eru flestir samþála um að hún hafi haft mikil áhrif á þróun umhverfisstéttar, sérstaklega á þróun alþjóðlegs umhverfisstéttar. Má m.a.

<sup>45</sup> Frægt dæmi má nefna úr réttarfræðingum Bandalríkjanna sem varðaði lög um tegundir í

útymingargættu (Endangered Species Act 16 U.S.C. § 1531 er seq., upphaflega samþykkt árið 1973) eða Snail Darter-málið frá 1978. Í hnotskun snérist málið um túlkun tiltekna ákvarðis í lögunum sem verndaði búsvæði tegunda í útymingargættu, í þessu tilviki búsvæði smáavaxins slungu (Snail Darter), og hins vegar ákvörðun sem byggði á sömu lögunum og lýst tegundina í útymingargættu. Búsvæðið er tiltekinn hluti á (Little Tennessee River) sem stöð til að stíla en við þá aðgerð hefur búsvæðið eyðilagst og tegundin dáið út. Ákvarðið var fortakslust en því var m.a. haldið fram að það ætí ekki við þar sem fræðingurinn var komur langt á veg þegar tegundin uppgvöðaðist og lýst að henni yrði útrým eftir þar heldu áfram. Fræðingurinn, sem voru afar kostnaðarsamar og greiddar af almannafé, og var að nuki reit að komu tiltekna uppbýggingarstefnu stöfvalda til fræðingurinn að svæðinu, voru stöðvaðar af Hæstarétti Bandaríkjanna. Í stuttu máli má segja að tvö meginþættir hafi vegið á í málinu: annars vegar niðurstæða sem byggði á ríkt kröfu þess efnis að taka bætt tillit til þeirra fjárhagslegru verðmæta sem í hafi voru og hins vegar túlkun samþættingar orðanna hljóðan sem í raun fól í sér arturvalkni þar sem heimildinni til að lýsa tegundina í útymingargættu var bætt löngu eftir að fræðingurinn hafi verið höfust og þegar þær voru komur vel áleiðis. Hins vegar voru lögskrifingargættu misvísandi og erftit var að sjóna fram á að villi lögskrifans hefði stöð til þess að mögulegt væri að gera undantekningar og vegar bætt saman efnahagslega hagsmunum og þá sem vörðugu náttúruvernd. Tennessee Valley Authority gegn Hill, 437 U.S. 153 (1978). Vegna þessar niðurstæðu var lögunum breytt á þann veg að nú er mögulegt að veita undanþágur í ákveðnum tilvikum. Niðurstæðan í málinu hefur orðið tilefni til umföllunar hjá mörgum fræðingum, t.d. R. Dworkin, en hann gagnrýnt niðurstæðu málsins í bók sinni Law's Empire og er gagnrýni hans einum beint að aðferðarfræðingum sem notuð var við lögskrifingarnar en hans sköpun er sú að fortakslust fríðun tegundarinnar réttætti ekki þá fjárhagslegu rökun sem varð vegna þess að hætt var við fræðingurinnar. Sjá nánar R. Dworkin, einl. bls. 20-23 og 345-347. Einnig er bent á umföllun um sama mál hjá K. Kuusisto, bls. 290-293.

<sup>46</sup> Ráðstefna Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Río de Janeiro. Á ensku: The United Nations Conference on Environment and Development.

<sup>47</sup> Sjá mgr. 14.

<sup>48</sup> Sjá nánar umföllun um ráðstefnuna í Heimstráðstefna Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun, Río de Janeiro, 3.-14. júní 1992, einl. bls. 17-25. Sjá einnig mgr. 9.

nefna að nokkrir alþjóðlegir samningar vísa beinlínis í einstakar greinar (meginreglur) yfirlýsingartímar í efnisákvæðum sínum og þær eru útfærðar á þann hátt í viðkomandi samningum að skilgreind eru ný réttindi eða nýjar skyldur ríkja<sup>49</sup> og í nokkrum tilvikum er víkið beint að réttindum einstaklinga og félagsasamtaka.<sup>50</sup> Sama er að segja um Dagskra 21 en nokkrir nýir og nýlegir alþjóðlegir samningar vísa á stundum beint til tiltekna markmiða Dagskrartímar í aðfaraorðum samninganna sem er ætlað að koma einstökum markmiðum sjálfbærrar þróunar til framkvæmda.<sup>51</sup>

Í þessu samhengi er nauðynlegt að hafa í huga að staða einstakra meginreglna RÍO-yfirlýsingartímar er mismunandi að þjóðarétti. Ekki er nokkur vafi á því að meginregla 2 um fullveldisrétt ríkja til þess að nýta náttúruauðindir sínar í samræmi við eigin stefnu í umhverfis- og þróunarmálum, svo og skylda ríkja til að tryggja að startsemi innan lögsögu þeirra eða undir þeirra stjórn valdi ekki tjóni á umhverfi annarra ríkja eða á svæðum utan lögsögu ríkja, hefur stöðu þjóðréttarvenju.<sup>52</sup> Hins vegar er lagaleg staða varuðarréglunnar<sup>53</sup> enn undeild þótt henni vaxi fiskur um hrygg, t.d. í alþjóðlegum umhverfisstétt,<sup>54</sup> og það sama á við greiðsluregluna (menngunar- bótaregla).<sup>55</sup> Á hit ber að líta að margar reglur yfirlýsingartímar eru orðaðar á þann hátt að í þeim felast einungis almenn markmið eða ósk um æskilegt ástand. Fræðimenn hafa samt sem áður lagt á það áherslu að líta verði á RÍO-yfirlýsinguna sem heild í þeirri víðleitni að stuðla að sjálfbærri þróun.<sup>56</sup> Rétt er að taka undir þessa skoðun þótt ljóst megi vera að tilvist yfirlýsingartímar

49 Sjá t.d. 1. gr. svokallaðar „Biosafety bokunar“ (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity) og efnisreglur bokunartímar í heild sinni.

50 Sjá meginreglu 10 í RÍO-yfirlýsingunni og útfærslu í samningi um aðgang að upplýsingum, umhverfismálum (Árósasamningur). Sjá nánar Alþr. 2000-2001, þskf. 1032, bls. 4330-4358.

51 Sjá t.d. samning um framkvæmd ákvæða Hafaréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun delisstofna og viðföruilla fiskisstofna og stjórnun veiða úr þeim (úthafsvæðisamningur) og tilvísanir til Dagskrár 21 í aðfaraorðum hans. Auglýsing nr. 8/1997 í C-deild Sjórnartínda.

52 Sjá t.d. 3. gr. samnings um líffræðilega fjölbreytni. Sjá umföllun um þróun og grundvöll þessrar reglu hjá N. Schriver, bls. 120-142. Einnig má benda á almenna umföllun hjá P. Sands, bls. 54-55.

53 Sjá meginreglu 15. Alþr. A-deild, 1993-1994, þskf. 1182, bls. 5055. Sjá einnig *Adalheiti Jóhannsdóttur: Not Business as Usual. Study of the Precautionary Principle*, bls. 5-7, og t.d. P. Sands, bls. 266-279.

54 Hér má t.d. nefna sameinuð mál nr. 3. og 4 hjá Hafaréttardómstólum: Southern Bluefin Tuna-málið, beðni um bráðabirgðarástafanir, 1999, <http://www.litlos.org/start2-2-en.html>. Sjá einnig 174. gr. EB-samningsins og t.d. mál C-157/96 [1998] ECR I-2211.

55 Sjá t.d. P. Sands, bls. 279-281.

56 Sjá t.d. A. Boyle og D. Freestone, bls. 3 et seq.

leysi ekki vanda sjálfbærar þróunar þegar lög og efní þeirra er haft í huga. Áð því marki sem lög eru nauðsynleg til þess að koma sjálfbærri þróun til framkvæmda eru það efnisreglurnar sem skipra mestu máli. Í þeim eru réttindi og skyldur skilgreind. Efní þeirra veltur m.a. á því hvernig hugtakið sjálfbær þróun er skýrt.

Áð lokum er minnt á að við fjölpjöðlega samninggerð er ströðan oft sú að einungis tekst að koma í texta „lágmarks vilja“ ríkjanana, ef svo ma að orði komast. Ef lengra er gengið er hætra á að tiltekin ríki gerist ekki aðilar að viðkomandi samningi eða fullgildi hann seint eða alls ekki eins og þæmin samna.<sup>57</sup> Óþarfi er að tunda ahléiðingarnar fyrir umhverfis- og náttúruvernd. Efnahagslegur ávinningur kann hins vegar að verða mikill, a.m.k. til skamms tíma lítið ef ríki ákveða að undirgangast ekki skyldur sem eiga rót sína að rekja til alþjóðlegrar samninggerðar og setlað er að stuðla að umhverfisvernd.

### 2.3 Ráðstefnan í Jóhannesarborg

Tíu árum eftir Ríó-ráðstefnuna, eða haustið 2002, var enn haldin ný ráðstefna og nú í Jóhannesarborg í Suður-Afríku. Þar var farið yfir stöðu mála og samþykkt ný aógerðaráætlun<sup>58</sup> til viðbótar við Dagskrá 21. aldarinnar og einnig sérstök yfirlýsing: Jóhannesarborgar-yfirlýsingin um sjálfbæra þróun.<sup>59</sup> Yfirlýsingin er nokkuð frábrugðin Ríó-yfirlýsinguinni sem komið var að í kafla 2.2 og inniheldur ekki reglur en sver sig meira í ætt við almenna stefnumörkun. Í yfirlýsinguinni er megináherslan lögð á að uppræta fátækt og byggt er á þeim grunni sem lagður var í Ríó 1992.<sup>60</sup>

Ólíklegt er að vægi yfirlýsingarinnar frá Jóhannesarborg verði mikið lagalega séð en vissulega er hær á ferðinni alþjóðleg stefnumörkun og ákveðin forgangsröðun sem ríki heims breyta í lagareglur (réttindi og skyldur) ef þau telja slíkt nauðsynlegt. Hins vegar eru markmiðin mörg og segja má að Jóhannesarborgar-yfirlýsingin og aógerðaráætlunin, staðfesti ákveðinn skilning á hugtakinu sjálfbær þróun, þ.e. að vegna þeri saman efnahagslega, þjóðfélagslega og umhverfislega þætti en ekki nauðsynlega innan þeirra

57 Sbr. t.d. atstöðu Bandaríkjana til Kýóto-bókunarnar. Einnig má nefna sögulegt dæmi sem varðar gildiðstöku Haftrétarsamningsins en hann tók gildi 12 árum eftir að texti hans var samþykktur en einungis eftir að gerður var sérstakur samningur um framkvæmd XI. hluta Haftrétarsamningsins.  
58 World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation. Sjá: www.un.org/esa/sustdev/ documents/WSSD\_POI\_PD\_English/POItoch.htm, heimsótt 6. ágúst 2004.  
59 Sjá amgr. 11.  
60 Sbr. t.d. líði 7, 8 og 10 í yfirlýsinguinni frá Jóhannesarborg.

marka sem nefnd voru framfar í kafla 2.1, sbr. t.d. lið 5 í yfirlýsingu. Þó er auðlinda fari hrakandi og að náttúruauðlindir séu forsenda efnahagslegrar- og margsinnis vöðukennt í skjólunum frá Jóhannesarborg að ástand náttúru- og þjóðfélagslegrar þróunar.<sup>61</sup>

Megninþema ráðstefnunnar í Jóhannesarborg var baráttan gegn fátækt eins og áður sagði en það gefur stefnuorkuninni að vissu leyti staðbundid gildi þótt einnig megi finna almennar skattekortar í báðum skjólunum. Til dæmis eru ríki heims hvött til að fallgilda alþjóðlega samninga sem þegar hafa verið samþykktur.<sup>62</sup> Jafnframt eru þau minnt á nauðsyn laga í þeirri viðleitni að styrkja sjálfbæra þróun heima fyrir og er sérstaklega vikið að þeirri kröfu að lög séu skilvirki.<sup>63</sup>

### 3. Kenningar og skýringar fræðimanna

#### 3.1 Inngangur

Í þessum kafla verða kynntar til sögunnar skýringar nokkurra fræðimanna á hugtakinu sjálfbær þróun. Eins og ég vék að í upphafi eru sjónarhorn þessara fræðimanna ekki alltaf þau sömu þótt allir rannsakir þeir hugtakið sjálfbæra þróun og tengi það beint eða óbeint við lög og forsendur laga- setningar. Þó er næsta vist að einhverri lærdóm má draga af umfjölluninni, m.a. við undirbúning nýrrar löggjafar og við beitingu laga á sviði umhverfis- réttar.

Yfirferðin hefst á umfjöllun um kenningar og viðhorf Klaus Bossel- manns, kafla 3.2, sem m.a. greinir á milli veiktur og sterkur sjálfbærni. Að því loknu, eða í kafla 3.3, verður Jonas Ebbesson gerður að umfjöllunarefni og þær meginreglur sem hann leggur áherslu á að séu hluti af réttinum svo mögulegt sé að koma sjálfbærri þróun til framkvæmda. Þar á eftir kemur óstutt umfjöllun um greiningu Merle Jacobs á ýmsum skjólum og yfir- lýsingum Sameinuðu þjóðanna sem varða sjálfbæra þróun, sbr. umfjöllun í kafla 3.4, og að því loknu, í kafla 3.5, verður vikið að nálgun Philippe Sands sem að nokkru leyti byggir á Brown-Weiss og „kynslóðaræðunum“. Því sérstaklega hans í *Gabikovo-Nagymaros-málinu* frá 1997. Loks lýkur yfirferð yfir kenningar og skýringar fræðimanna með stuttu umfjöllun um nálgun Staffans

61 Til dæmis er bent á liði 7, 11, 12 og 19 í yfirlýsingu.  
62 Sbr. t.d. lið 38 í ætíðinni.  
63 Ibid. liður 163.

Westerlund, sbr. kafla 3.7, en hann leggur m.a. á það áherslu að þröta sjálfbæra þróun niður í markmið og undirmarkmið í þeim tilgangi að þröta löggjöf sem raunverulega stuðlar að sjálfbærri þróun. Vart þarf að taka fram að einungis verður um stuttar kynmingar á viðhorfum ofangreindra fræðimanna að ræða og margir þættir sem skipa máli verða undanskildir.<sup>64</sup>

### 3.2 Klaus Bosselmann

Bosselmann bendir m.a. á óskirleika hugtakans sjálfbær þróun, sem hann telur þó að hafi bæði kosti og galla. Jafnframt heldur Bosselmann því fram að engin raunverulegur vilji standi til þess að þreyta lífnaðarháttum jafnvel þótt ljóst sé að náttúruauðlindir og umhverfi anní ekki alagnum sem lífnaðarháttur nútímans hafi í för með sér. Bosselmann telur einnig að gja sé á milli þess hvort sjálfbær þróun sé almenn samþykkt, fýst og fremst samþætting efnahagslegra, þjófrelagslegra og umhverfislegra markmiða, og hins hvort innihald hugtakans sé ljóst.<sup>65</sup> Einnig verði að hafa í huga meginstöðvar tvær sem sjálfbær þróun hvílir á, þ.e.a.s. meginreglurnar um jöfnuð milli kynslóða og jöfnuð innan kynslóða.<sup>66</sup> Kjarninn hjá Bosselmann gengur út á að greina á milli (1) hvort fallist er á ákveðin takmörk í umhverfinu, þ.e. að sjálfbær þróun eigi sér stað innan þeirra takmarkana sem vistkerfi þola til langs tíma lítið, og mannlægum afhöfnunum og lífnaðarháttum haldið innan þeirra takmarka og vísar hann hér til sterkrar sjálfbærni (strong sustainability), eða (2), hvort byggja eigi á því umhverfi, náttúra og vistkerfi hafi sömu stöðu og hverjir aðrir þættir, t.d. efnahagslegir, sem veða þessi saman og kallar hann þessa nálgun **veika sjálfbærni** (weak sustainability).<sup>67</sup> Í hnotskurn er munurinn á þessum tveimur nálgunum fölginn í því hvernig umhverfi, náttúra og vistkerfi eru meðin en Bosselmann, eins og svo margir aðrir, undirstrikar að þessir þættir séu oft háðir huglægum mati og hjóta þar með að tengjast síðferðilegri afstöðu manna til nýtingar náttúruauðlinda og umgengni við umhverfi og náttúru sem áhrif hefur í ökomunni framfö.<sup>68</sup>

Bosselmann lýsir þessu á myndrænan en jafnframt á einfaldan hátt. **Forsenda** sterkrar sjálfbærni er umhverfið, náttúran og vistkerfið. Efnahagsleg markmið myndu kjarana sem þjófrelagsleg markmið takmarkanir.

<sup>64</sup> Þeim sem áhuga hafa á nánari upplýsingum um sjálfbæra þróun í lagalegu samhengi er bent á heimildalistann með ritgerðinni. Flestar bækurnar eru til á bókasafni lagadeildar Háskóla Íslands.

<sup>65</sup> K. Bosselmann, bls. 82-83.

<sup>66</sup> Ibid. bls. 87.

<sup>67</sup> Ibid., bls. 87-92.

<sup>68</sup> Ibid. bls. 89 og einnig bls. 92-96.



umlykja en báðum þessum markmiðum verður að ná innan þeirra takmarka sem umhverfi og náttúra setja. Á hinn bóginn er veik sjálfbærni sniðmengi markmiðanna þriggja, þ.e. þáttunum þremur virðist gefið jafnt vægi og sjálfbærni, eða sjálfbær þróun, er nýbirta þáttur þegar ásettianlegri stöðu allra markmiðanna er náð.<sup>69</sup> Þrátt fyrir ofangreint tekur Bosselmann hallkvæma afstöðu og bendir á að báðar nálganirnar geti átt við og það samtímis.<sup>70</sup> Bosselmann er hins vegar ekki í nokkrum vafa um að skilningur á innihaldi hugtakans sjálfbær þróun sé nauðsynlegur þegar kemur að lögum og lagasetningu.<sup>71</sup>

### 3.3 Jonas Ebbesson

Ebbesson gengur út frá því að virða beri þau takmörk sem Brunland- skýrslan byggir á, þ.e. að öll manuleg starfsemi sé innan þeirra marka sem umhverfi, náttúra og vistkerfi pola til langs tíma litró.<sup>72</sup> Líkt og Bosselmann bendir hann á mikilvægi þess að taka síðterðilega afstöðu til sjálfbærtrar umhverfi, náttúra og vistkerfi þola til langs tíma litró.<sup>72</sup> Líkt og Bosselmann er að setja reglur sem unnt er að betra í þessum tilgangi.<sup>74</sup> Í umföllum síni leggur Ebbesson í stórum dráttum áherslu á þrjá þætti: (1) nauðsyn þess að skilgreina umhverfisgræði (markmið); (2) ýmis atriði sem varða áhættu og áhættutöku í tengslum við ásettanleg umhverfisáhrif; og loks hinum tveimur atriðunum, í þeirri víðleitni að ná sjálfbærri þróun. Meginreglurnar sem hann telur gegna lykillhlutverki eru varnarræglan og meginreglan um mat á umhverfisáhrifum.<sup>75</sup> Þetta eru að sjálfsögðu meginreglur sem þarf að útfæra í einstökum réttarkerfum svo að þær hafi tilætluð áhrif. Jafnframt er það sköpun Ebbessonar að mat á umhverfisáhrifum, ef það er notað rétt,<sup>76</sup> svo og mat á áhrifum stefnuomáttandi áætlaða

69 Ibid., bls. 90-92.

70 Ibid. bls. 92.

71 Ibid. t.d. bls. 83 og 93-94.

72 J. Ebbesson, einkunum bls. 240-243; sjá einnig ibid. bls. 3-9.

73 Ibid. bls. 233-235.

74 Ibid. bls. 246-254, og passim.

75 Ibid.

76 Hér hefur hann m.a. í huga að ranuverulega fari fram sköpun á vakkostum, t.d. staðsetningu (alternative criterion) þegar ákvarðanir eru undirbúnar.

o.p.h. málsméðferð,<sup>77</sup> endurspeglar varuðarrægluna að ákveðnu marki og einnig meginregluna sem býr í sjálfbærri þróun og hún byggir á.<sup>78</sup>

### 3.4 Merle Jacob

Jacob tekur svipaða ársöðu og þeir Bosselmann og Ebbesson og leggur á það áherslu að taka verði síðferðilega ársöðu til málhalds sjálfbærrar þróunar og marka hugtakið nákvæmara innihald í því ljósi.<sup>79</sup> Hin dregur fram ákveðna veikileika í hugmyndaræðinni um sjálfbæra þróun og beinir sjónvinkul sinn um einkum að alþjóðlegum yfirlyfingum og öðrum skýlám sem eru stefnumótandi á alþjóðlegum vettvangi. Meðal annars telur Jacob að allir getu haldið því fram að tiltekin þróun sé sjálfbær, þrátt fyrir mismunandi markmið og hagsmuni, og að ástæða þessa sé fyrst og fremst margþæðu hugtakans sem virðist þó vera helst kostur þess.<sup>80</sup> Eitt af því athyglisverðasta hjá Jacob eru ábendingar um nokkrar ályktanir sem Brundtand-skýrslan hvílir á, m.a. þeirri að þróun í vísindum og tækni muni í framtíðinni brúa bilið sem nú er á milli grunnpáttar og hvernig þær verða uppfylltar innan þeirra marka sem vistkerfi þola, og að nægur hagnaður verði til staðar svo að uppfylla megi þátrinnar.<sup>81</sup>

### 3.5 Philippe Sands

Sands fjallar fyrst og fremst um alþjóðlegan umhverfisstærð (þar með talið umhverfisstærð EB) og undirstrikar að hugtakið sjálfbær þróun hvílir á fjórum stöðum: (1) meginreglunni um iöfnuð á milli kynslóða; (2) meginreglunni um sjálfbæra nýtingu náttúruauðhindu; (3) meginreglunni um jafna nýtingu eða iöfnuð innan kynslóða; og loks (4), meginreglunni um samþættingu.<sup>82</sup> Sands, sem byggir m.a. á Brundtand-skýrslunni, leiðir að því tók að allar meginreglurnar eigi sér nú þegar einhverja stöð í alþjóðlegum samningum og dómum alþjóðlegra dómstóla, sem með einum eða öðrum hætti varða umhverfissvæund, þ.e. að grunmur sjálfbærrar þróunar liggir beint eða óbeint fyrir í alþjóðlegum umhverfisstærð.<sup>83</sup>

77 Sjá nánar stutta umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum stefnumótandi áæðana hjá Áðalheiði Jóhannsdóttur í Umhverfissvæund í gíslingu tókvilur? Hugleiðingar um mat á umhverfisáhrifum, bls. 167-168.  
78 J. Ebbesson, einkum bls. 253-354.  
79 M. Jacob, bls. 24-25 og passim.  
80 Ibid., bls. 21.  
81 Ibid., bls. 45.  
82 P. Sands, einkum bls. 252-266.  
83 Ibid.

3.6 Christopher Weeramantry

I *Gabckovo-Nagymaros málinu* frá 1997<sup>84</sup> reyndi á mörg alltæfni alþjóðlegs umhverfistéttar. Málid varðaði ágreining (sem enn stendur) um framkvæmd tiltekins samnings á milli Ungverjlands og Slóvakíu (áður Tækkóslóvakíu) sem gerður var árið 1977 og varðar nýtingu Donár og umfangsmikil stöflun og vatnsmiðlunarmannvirk beggja vegna landamæra<sup>85</sup> en Doná markar landamæri ríkjanna á stóru landsvæði. Meðal annars með tilvísun til breyttra aðstæðna kröfðust Ungverjar þess að hæt yrið við framkvæmdirnar en Slóvakía mótmælti og hélt þeim áfram en í breytti mynd. Í hnotskrun tókust Slóvakía mótmæla framkvæmdunum og breyttu möguleikum ríkisins til þess að iðnvæðast og hins vegar hagsmunir Ungverja sem töldu langtímaáhrif framkvæmdanna ógn við umhverfið og við hagsmuni þúa Bútapest, m.a. vegna mögulegrar rökunar á grunnvatnsstöðu á tilteknum svæðum, neikvæðra áhrifa á vatnsból borgarinnar o. fl. Umföllun dómstólsins um kröfur deluáðila er athyglisvert og byggði hún á hinum rögrönu meginreglu *pacta sunt servanda*, en ekki síður sérarkvæðin sem eru mikil að vöxtum, einkum og sér í lagi sérarkvæði Weeramantrys en ég mun nú í órtutnu máli fjalla um þann þátt sem varðar meginregluna um sjálfþæra þróun.<sup>86</sup>

Weeramantrys komst að þeirri niðurstöðu í sérarkvæðinu að sjálfþæra þróun væri meginregla sem innihéldi tvo þætti: kröfu um þróun og kröfu um umhverfisvernd. Hiðverki dómstólsins væri að ná jafnvægi á milli hagsmuna sem tengdust umhverfi og þróun með því að beita meginreglunni um sjálfþæra þróun. Þjú atriði virðast skipra mestu máli í niðurstöðu Weeramantrys: (1) velferð íbúanna, (2) efnahagslegar forsendur (almennar og sértekar) og (3) umhverfisáhrif nú og í framtíðinni. Hann lagði enn fremur á það áherslu að grunnur sjálfþærrar þróunar væri réttur til þróunar og réttur til

84 Skýrslur alþjóðadómstólsins í Haag 1997, bls. 7-88.  
85 Málid er að hluta til reftað hjá Áðallheiði Jóhannsdóttur í The Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses - Some Comments, sjá einkum bls. 63 og 69, og í Not Business as Usual. A Study of the Precautionary Principle, bls. 12.  
86 Sérarkvæði er að finna á bls. 89-119 í Skýrslu Alþjóðadómstólsins í Haag 1997. Nokkuð hefur verið ritað um sérarkvæði C. Weeramantrys og hefur það m.a. verið gægnrít af V. Lowe sem hafnar því að sjálfþæra þróun sé meginregla í lagalegum skilningi. Sjá nánar grein V. Lowes: Sustainable Development and Future Challenges, bls. 19-37. Þrátt fyrir ákveðin frumleika í sérarkvæðinu byggði dómstóllinn niðurstöðu sína á hefðbundinni aðferðarvæði og röksemdaferðisli sem C. Weeramantry studdi.

að vernda umhverfið. Rétindin veru hins vegar þess eðlis að vegna yrði þau heildstær og hvorugur þátturinn ætti að vera ráðandi við mátið.<sup>87</sup>

### 3.7 Staflan Westurlund

Útgangspunktur Westurlunds er sá að lög og lagakerfi eru allt annars eðlis en þau kerfi sem náttúra og umhverfi láta. Þeim fyrirnefndu verði breytt í samræmi við þau markmið sem sett eru hverju sinni í mannlægu samfélagi; náttúran, lífverur (þ.m.t. maðurinn) og umhverfi verði hins vegar fyrir áhrifum af þeim athöfnunum sem fylgja tilvist mannsins og breyðast við þeim samkvæmt náttúrulegum eðli lög, geti að sjálfsögðu ekki styrt þeim. Westurlund fylgir vafalítið stærkt sjálfbærni, ef tekið er mið af nálgun Bosselmanns, og leggur á það höfnuðáherslu að nálgast hugtakið sjálfbærta þróun á hallkvæman hátt, m.a. með það að leiðarljósi að skilgreina og ná ákveðnum umhverfismarkmiðum. Ekki síst vegna þess hve sjálfbær þróun sé yfirgripsmikið markmið verði að bjóta það niður í undirmarkmið (eins mörg og nauðsynlegt er) svo mögulegt sé að vinna með markmiðið. Þá fyrst sé hægt að breyta markmiðunum (sjálfbærni þróun) í efnisreglur sem raunverulega hafa í för með sér breytingar á rétindum og skyldum einstak-linga og lögaðila sem síðan hafa áhrif á ástand umhverfis og náttúru vegna breyttrar hegðunar.<sup>88</sup>

Westurlund leggur enn fremur áherslu á það að notaðar séu svokallaðar gæðareglur (quality standards) en það er ein tegund lagareglna sem mæla fyrir um tiltekin umhverfissgæði eða magn á tiltekna einingu eða á tilteknu tímabili. Þessar reglur eru sérstakar að því leyti að þeim er yfirleitt beint að opinberum yfirvöldum sem ábyrgð bera á ástandi umhverfisins og einstökum þáttum þess.<sup>90</sup>

### 3.8 Umræða

Umfyllun undanfaranndi kafla ber með sér að mögulegt er að nálgast hugtakið sjálfbærta þróun frá nokkrum sjónarhornum og það getur skipt máli við hvaða skýringarkost er stuðst þegar lög og lagasetning eru höfð í huga.

<sup>87</sup> Skýrslur Alþjóðadómstólans í Haag 1997. Sérstaklega er bent á bls. 107-119 í sérstakvæði C. Weeramanitrys.

<sup>88</sup> S. Westurlund, Milljörättsliga grundfrågor 2.0, einkum bls. 23-25 og 40-53.

<sup>89</sup> Ibid. bls. 84-100.

<sup>90</sup> Ibid. bls. 63 et seq., svo og bls. 137-155. Sjá einnig L. Gíppertin en hann hefur í bók sinni

Milljökvallettsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operativnasistering av miljömål, sérstaklega fjallad um gæðareglur og nokkun þeirra í þeirri víðleitni að ná skilgreindum umhverfismarkmiðum, svo og ymis lagaleg álitæfni sem tengjast þessum reglum og beitingu þeirra.

Einnig ber að geta að því að tilkoma ber að gera umhverfislöggjöfina þannig ut gæði að hún sé skilvirk: m.ö.o. að hún stuðli raunverulega að umhverfis-  
væðing ein og vikið var að.

Grundvallarmunur er á því hvort tekið er mið af sterkri eða veikri  
sjálfbærni, sbr. nalgun Bosselmanns. Í þessu sambandi þarf einnig að hafa

hugfast að ríkt efnahagslegt eða þjóðfélagslegt hagsmunir minnka ekki  
óafturkæft umhverfisáhrif. Slíkir hagsmunir geta á hinn bóginn réttlætt slík

áhrif þegar ákveðnar aðstæður eru fyrir hendi. Aðalatriðið er hins vegar að  
mögulegt er að stjórast við sterka og veikra sjálfbærni samdæmis, þ.e.a.s. þegar

tiltekinni stefnumörkun er breytt í lagareglur og þegar þeim er beitt, eftir því  
sem við á. Vandinn er einungis sá að vita hvernær velja á þá sterkari því

afleiðingar hennar geta orðið þær að meiri skyldur eða kvæði þurfi að  
legga á athafnatræsi einstaklinga og lögreglu til þess að ná umhverfis-

markmiðum þegar þau hafa verið skilgreind.

Varla þarf að koma á óvart að Ebbesson nefni til sögunnar varðar-  
regluna og meginregluna um mat á umhverfisáhrifum sem tvær lykिलreglur í

þeirri viðleitni að koma sjálfbærri þróun til framkvæmda. Útfærsla og beiting  
þeirrar fyrri ætti að tryggja að hætt sé við athafnir eða framkvæmdir sem

munu hafa, eða líklegt er að hafi í för með sér, veruleg og óafturkæf áhrif á  
umhverfi, nátturu eða vistkerfi þegar til langs tíma er litið, jafnvel þótt ekki sé

mögulegt að sanna orsakatengslin á milli athafnanna og áhrifanna sem þúist  
er við. Beiting þeirrar síðari ætti á hinn bóginn að tryggja að leitast sé við að

leiða í ljós á hlutsegan hátt hvaða umhverfisáhrifum má búast við og ekki  
einungis í náinni framtíð, af tilteknum áætluðum athöfnum eða framkvæmd-

um og að upplýstar ákvarðanir séu teknar í framhaldi af því.

Ljóst er að báðar þessar meginreglur skipa höfuðmáli við undirbúning  
allrar ákvarðanatöku, hvort sem um er að ræða lagasetningu, almenna stefnu-

mörkun eða einstakar ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi og nátturu-  
auðlindir. Á hinn bóginn er auðvelt að gera báðar þessar reglur óvirkar í

tilteknu lagakerfi, ef svo má að orði komast. Eins og eg veð að fyrir eru lög  
aldrei í tömurum. Reglurnar tilheyrja réttarkerfum þar sem ymsar aðrar reglur

gilda, t.d. ákveðnar sönnunareglur, meginreglur stjórnsýsluettar, t.d.  
meðalhöfstréglu, að ógleymdri stjórnatrætarætt ymssa réttunda, t.d.

eignaréttunda, o.s.frv. Hvað varðar varúðaregluna sérstaklega þá þarf ekki  
aðeins að fara hana í lög og útfæra, það þarf einnig tryggja að slakað sé á

sönnunarkröfum í ákveðnum tilvikum eða sönnunarbýðinni snúð við og í  
því tillit kann lagasetningu að vera þótt svo og skilgreining á þeim  
viðmiðum sem stjórast á við þegar reglurnar er beitt.

Þau athiði sem Jacob hefur lagt áherslu á vekið ákveðinn ugg þar sem hún er í raun og veru að segja að gat sé í hugmyndatæðinni um sjálfbæra þróun sem getur markmiðið að einhverju leyti ótrámkvæmanlegt, a.m.k. að svo stöddu. Hvað umhverfis- og nátturvæðing varðar þarf að tunda afleiðingarnar miðað við álagið en þrátt fyrir að umhverfismál hafi fengið mikið vægi á undanförunum áratugum víðist ástandið lítið hafa batnað hnatvænt séð, þótt einstakur ortustur hafi unnist.

Ekki leikur nokkur vafi á að Sands nálgast sjálfbæra þróun sem áfar víðtæka meginreglu og markmið sem stefna þeir að. Umfjöllun hans er hins vegar langt frá því að vera ákvarðandi og erast má um að allir þeir fjölþjóðlegu samningar og hugtök sem móta alþjóðlegan umhverfisrettlímið haldi kjarna sjálfbærar þróunar eins og hann gengur út frá. Jafnframt er vert að minnast þess að langur vegur er frá gildistöku alþjóðlegra samninga á sviði umhverfisvæðingar þar til reglurnar hafa raunverulega áhrif á hegðun og þreyti.

Nálgun Weeramanantys er athyglisverð og ef skýringar Bosselmanns eru hér notaðar byggir hún á veiktri sjálfbærni. Ákveðin almenningur má lesa ut í niðurstöðu Weeramanantys sem vafalaust geta komið að notum við lausn alþjóðlegrs réttráðgjafarinnings sem varðar umhverfismál. Ef grannur er skoðað eru þetta í öllum aðalatriðum sömu atriðin og lesa má í aðfararorðum flestra ný-legra alþjóðlegra samninga sem með einum eða öðrum hætti varða umhverfisvæðing. Það sem e.t.v. vekur mestu athygli er sú staðreynd að Weeramanantys virðist hafa átt til að þróast, jafnvel þó það gerist að einhverju leyti á kostnað umhverfisvæðingar.

Westlund nálgast hugtakið sjálfbæra þróun á hallkvæman hátt. Undir- liggandi forsenda hjá honum er vafalítið sú að oft og tíðum eru hástemmd markmið sett fram í lagarexta, t.d. í markmiðsgræningu laga sem varða umhverfisvæðing. Þegar kemur að útfærslunum eru efnisreglurnar þanng ut gæði gæðar að engin raunveruleg breyting á sér stað, m.a. vegna þess að reglur umhverfisrettráðgjafarinnings eru ekki í lagalegu tómarum. Sú aðferð að þróa sjálfbæra þróun niður í markmið og undirmarkmið og móta síðan laga- reglurnar í samræmi við það skilar án nokkurs vafa árangri.

Lítið hefur verið fjallað um gæðareglur (quality standards) í umhverfisrettlími en þó er að þær eru að mörgu leyti erfiðar viðfangs, sérstaklega með tilliti til hagsmunna rekstrararöðla, og hafa til skamms tíma fyrst og fremst verið notaðar í þeim hluta umhverfisrettráðgjafarinnings sem fellur um mengun og vatnsgægn mengun og hvað varðar íslenskann rétt sérstaklega er slíkar reglur t.d. að finna í nokkrum reglugerðum sem líta að vatnsvæðing. Ekkeri er því til fyrirstöðu að þróa þessar reglur fyrir önnur svið umhverfisrettráðgjafarinnings, t.d. við

vernd lífræðilegs fjölbreytileika í þeirri viðleitni að stuðla að sjálfbærri

nýtingu þeirra.

Af ofangreindri umfjöllun verður ekki dregin ein ályktun en ljóst má vera

áð hýggja þarf að mörgu þegar markmiðum sjálfbærrar þróunar er breytt í

réttindi og skyldur sem nauðsynlegt er að tryggja með lögum, þ.e.a.s. ef

gengið er út frá því að sjálfbær þróun feli í sé nýja nálgun og breytt viðhorf.

#### 4. Felst krata um umhverfisvernd í sjálfbærri þróun?

Í ljósi umfjöllunar kafla 2 og 3, mun ég nú kynna til sögunar nokkur

sjónarmið sem varða ofangreinda spurningu. Fyrst ber þó að vekja athygli á

áð erftit er að finna skilgreiningar á hugtakinu umhverfisvernd í lagalegu

tílit.<sup>91</sup> Af eini laga, t.d. íslenskra laga, og alþjóðlegra samninga sem varða

umhverfisvernd má draga þá ályktun að lög þurfi að innihald margs konar

reglur sem móa að því að friða, vernda og styra nýtingu eða notum á

náttúruauðildum í viðteki merkingu. Hér er því fyrst og fremst ákveðin

endurspeglun á tilteknu jafnvægi á milli verndar (stýringar) og nýtingar og

efni lagareglna mótað af þöfnumi sem talin er vera fyrir hendi á hverjum

tíma, svo og þeim viðhorfum sem ríkjandi eru gagnavart umhverfi og náttúru,

en þau viðhorf virðast breytileg, m.a. eftir tímaskiðum.

Vafalaust er að Brundand-skýrslan byggir á því að umhverfisvernd sé einn

af grunnþáttum hugtakans sjálfbær þróun.<sup>92</sup> Spurningin sem þarf að vinna

með hér er því eftirfarandi: *Nýtur umhverfisvernd forgangs fram yfir efnabags-*

*þjófslagslega hagmann?* Svartí veltur m.a. á því hvort mörkin sem Brundand-

skýrslan setur, þ.e. að sjálfbær þróun megi ekki stefna í hættu vistkerfum og

þeim takmörkunum sem náttúran og einstakir hlutar hennar hafa til þess að

endurnýja sig og aðlagast breytingum í umhverfinu, eru tekin bóksaflega eða

ekki.<sup>93</sup>

Ef nálgun Bosselmanns er notuð þá er ljóst að sterk sjálfbærni geti

umhverfisvernd að skilyrði fyrir sjálfbærri þróun.<sup>94</sup> Ef á hinn bóginn er

miðað við nálgun Weeramanutys þá getur umhverfisvernd loðið í lægra haldi

fyrir ríkin og kynjandi efnabags- og þjóðfélagslegum hagsmunum á

91 Sjá t.d. P. Birnie og A. Boyle, bls. 1-10. Sjá til hljóðsonar Gunnar G. Schram, bls. 2, og

t.d. I. L. Backer, bls. 15, et seq.

92 Brundand-skýrsla, bls. 40. Sjá einnig kafla 2.1.

93 Sjá nánari umfjöllun í kafla 2.1.

94 Sbr. kafla 3.2.

tilteknum tíma.<sup>95</sup> Einnig er rétt að hafa hugfast að þeting lagareglna á sér stað í réttarkertum þar sem gæta þarf annarra hagsmuna og meginreglna sem gæta gert háleiti markmið um vörn umhverfis og náttúru óvirk ef einis-reglunum sem raunverulega er ætlað er að tryggja vörn umhverfisins er ekki nægilega vel sinnt, sbr. það sem sagt er í kafla 3.8.

En meira kemur hér til. Hugmyndafærðin um sjálfbæra þróun byggir einnig á því að gerðar eru misjafnar kröfur til ríkja heims, m.a. í skjóli meginreglunnar um samræmlegrar en misjafna skýldur ríkja<sup>96</sup> og fátækari ríki heims hafa meira svigrúm til athafna (hugsanlega ósjálfbæra athafna) en þau ríki, í skjóli meginreglunnar um jöfnuð innan kynslóða.<sup>97</sup> Þessi nálgun getur e.t.v. tyggt tiltekna umhverfisværend þegar um þátttækn vandamál er að tala. En vaðsamt er að hún veit nokkra tyggingu fyrir komandi kynslóð þegar einungis er um staðbundin umhverfisvandamál að ræða. Jafnframt þer að hafa í huga kröfu 11. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar um að umhverfis-löggjöfin sé skilvirk.<sup>98</sup>

Svarið við spurningunni *Féist kerfa um umhverfisværend í sjálfbærri þróun?* ræðst því a.m.k. af eftirtarandi þáttum: skilgreiningum á hugtakið sjálfbær þróun, sem gæta verið nokkrar, svo og efnahags- og þjóðfélagslegu ástandi þess ríkis sem í hlut á. Því veikari sem efnahags- og þjóðfélagsleg uppbygging er í viðkomandi ríki því minni krata virðist gerð um umhverfisværend þegar kemur að sjálfbærri þróun. Með sömu formverkjum má segja að þau ríki sem betur eru sett þer að gera aðrar og meiri kröfur til umhverfisværendar þegar kemur að sjálfbærri þróun. Ekki er þó ljóst hvort þer er um skilyrðislausu kröfu sem hefur stóð í alþjóðlegum umhverfisrétti eða hvort þer er einungis á ferðinni síðferðileg krata.

## 5. Lokkaorð

Markmið ritgerðarinnar var að gera grein fyrir hugtakið sjálfbær þróun og kynna til sögunnar nokkur sjónarhorn sem varða hugtakið í þeim tilgangi að varpa ljósi á hverni, og á hvaða forsendum, lagareglur verið mótaðar eða gildandi reglum beitt svo sjálfbærri þróun verið náð. Það liggur í hlutarins eðli að erftit er að gera efninu skil á tæmandi hátt enda var það ekki tilgangurinn með umfjölluninni.

95 Sjá nánar kafla 3.6.  
96 Kafla 2.1.  
97 Ibid.  
98 Sjá kafla 1.2.



I 2. kafla voru rakin ýmis atriði sem varða Brúntland-skyrsluna og skýringar hennar á hugtakinu sjálfbær þróun. Víkið var að því að sjálfbær þróun felur í sér yfirgripsmikla stefnumörkun, markmið og meginreglu. Í tímann rás hefur sjálfbær þróun, og einkum og sér í lagi margar af meginreglum Ríó-yfirvísingarráttanna, haft mikil áhrif á etni laga, alþjóðlegra jafnt sem laga einstakra ríkja.

Umföllun 3. kafla byggðist fyrst og fremst á því að kynna viðhorf og skýringar nokkura fræðimanna á hugtakinu sjálfbær þróun. Af þeirri umföllun má m.a. draga þá ályktun að mögulegt er að nalgast hugtakið frá nokkurn sjónarhornum. Niðurstaðan eða val á sjónarhorni getur haft áhrif á etni laga og umfang rétinda og skyldna sem lögum er ætla að veita eða vernda í því augnamiði að ná sjálfbærri þróun.

I kafla 4 voru sett fram nokkur atriði sem varða umhverfisvernd og leitast við að svara þeirri spurningu hvort umhverfisvernd væri hluti af sjálfbærri þróun. Svartið við þeirri spurningu byggir m.a. á því hvað hugtakið sjálfbær þróun er talið fela í sér og tekur einnig mið af efnahags- og þjóðfélagslegu ástandi viðkomandi ríks.

Éins og víkið var að í upphafi ritgerðarinnar þá er almennt viðurkennt að sjálfbær þróun sé eitt af lykilhugtökum umhverfisrættarinnar. Þó þarf varla að velkast í varfa um að meira þarf að koma til en einfaldar tilvísanir til sjálfbærrar þróunar í lagarexta til þess að ná markmiðinu um sjálfbæra þróun. Nákvæmt innihald efnisreglananna verður hins vegar að meta sérstaklega hverju sinni í ljósi þeirra umhverfismarkmiða sem skilgreind eru í hvert sinn og hafa þarf hugfast að lög eru aldrei í tomarúmi og tilheyra réttarkerfum þar sem ýmsar meginreglur gilda og hagsmunir vegast á. Að lokum þarf að gæta þess að lög séu skilvirk og að mögulegt sé að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.

## Heimildir

### Tilvitnuð rit:

Aðallheidur Jóhannsdóttir: „Umhverfisvernd í gislungrökvillur? Hugleiðingar um mat á umhverfisáhrifum.“ *Tímarit lagfræðinga*, 3. hefti 2001, bls. 155-201.

Aðallheidur Jóhannsdóttir: „Not Business as Usual A Study of the Precautionary Principle.“ *Afmarkaðir til beiðis Gunnar G. Schram stöðugum 20. febrúar 2001*, Almenna bókafélagið 2002, bls. 1-25.

- Áðalheiður Jóhannsdóttir: "The Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses – Some Comments" í *Miðgyrnir*, 1/2002, bls. 56-72.
- Áðalheiður Jóhannsdóttir: "Alþjóðlegar skuldbindingar um loftslagsbreyting-viðskipti með þær: "Lögberg, til Lagastofnunar, Háskólaútgáfan Reykjavík 2003, bls. 19-49.
- Áðalheiður Jóhannsdóttir: "Samræmst íslensk lög 6. gr. Árósasamnings?" *Útýttur* 2. töl. 54, ág. 2003, bls. 203-225.
- Áðr. 1993-1994, A-deld, þskj. 1182, bls. 5053-5057.
- Áðr. 2000-2001, A-deld, þskj. 1032, bls. 4330-4358.
- Áðr. 2001-2002, A-deld, þskj. 1100, bls. 5115-5152.
- Backer, I. L.: *Imføring í naturrettur- og mýjrett* 4. útgáfa, Gyldendal, Oslo, 2002.
- Bitnie, P. og Boyle A.: *International Law & the Environment*. Önnur útgáfa. Oxford University Press, 2002.
- Brown, L. R. o. fl.: *State of the World 2000*. The Worldwatch Institute. W. W. Norton & Company, Bandaríkin 2000.
- Brown-Weiss, E.: *In Fairness to Future Generations*. United Nations University Tókyó, 1989.
- Boyel, A. og Freestone, D.: "Introduction" í *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, bls. 3-18.
- Bosselmann, K.: "The Concept of Sustainable Development" í *Environmental Law for a Sustainable Society*, bls. 81-96.
- Dworkin, R.: *Law's Empire*. Hart Publishing, Oxford 1998. Fyrst útgáfa 1986.
- Ebbesson, J.: *Compatibility of International and National Environmental Law*. Justus Forlag AB, Uppsala 1996.
- Grinlinton, D. New Zealand Centre for Environmental Law Monograph Series: Vol. 1. Nýja Sjáland 2002.
- Gipperth, L.: *Miðjökvalfrættisnormer. En rættisvæðenskaphg studie í regulemkefmke for operationalsisering av miðjökvalfrættisnormer*. Uppsala Universitet 1999.
- Gunnar G. Schram: *Umhverfifrættur. Væðing Natúru Íslands*. Háskólaútgáfan. Landvernd. Reykjavík 1995.
- Heimráðsnefna Samnefndu þjóðanna um umhverfi og þróun, Ráð de Janeiro, 3.-14. júní 1992. Umhverfisstærðuneytið 1992.
- Höbberg, G.: "Ráttin som nöðvändig faktor í genömforandet av miðjökvalfrættisnormer" í *Miðjökvalfrættisnormer* 1993:2, bls. 201-215.

Jacob, M. L.: *Sustainable Development: A Reconstructive Critique of the United Nations Debate*. Department of Theory of Science and Research, Gothenburg University 1997.

Jans, J. H.: *European Environmental Law*. Second revised edition. Europa Law Publishing, Groningen 2000.

Kuusimäki, K.: "The Principle of Proportionality and the Protection of Biological Diversity" í *Afneðisriti til heðurs Gunnar G. Schram stöðugum 20. febrúar 2001*, Almenna bókafélagið 2002, bls. 287-304.

*International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*. Ritsýðarar: Boyle, A. og Freestone, D. Oxford University Press, Oxford 1999.

Lowe, V.: "Sustainable Development and Unsustainable Arguments" í *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, bls. 19-37.

Oxford 1999.

Sands, P.: *Principle of International Environmental Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Schuyver, N.: *Sovereignty Over Natural Resources. Balancing Rights and Duties*. Cambridge University Press, Cambridge 1997.

Stærðfræðingurinn. *Leiðsögn um rituð Sameiginleg framtíð vor sem er skýrsla heimsnefndar Sameinuðu þjóðanna frá 1987 um umbæfis- og þróunarmál*. Umhverfiss-

ráðuneytið 1991.

Stenmark, M.: *Miljöetika og miðvæðing*. Studentlitteratur, Lundur 2000.

Taylor, P.: "The Global Perspective: Convergence of International and Municipal Law" í *Environmental Law for a Sustainable Society*, bls. 123-143.

Umhverfisstjórnuneytið 2002.

Umhverfisstjórnuneytið 2002.

Westlund S.: *En hallbar ráttisörðing. Ráttisvæðingarskipulag þar á milli og tanke-*

*væðing*. Justus Förlag AB, Uppsala 1997.

Westlund S.: *Miljöráttisfræðingur 2.0*. Ameyra Förlag AB, Björklinge-  
legu útgáfu 1992.

Wilson, E. O.: *The Diversity of Life*. Penguin Books, England 1994. Upphaf-

lega útgáfu 1992.

Alþjóðlegir samningar sem vísað er til:

Rammáskráningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (1992).

Samningur um líffræðilega fjölbreytni (1992).

Samningur um framkvæmd ákveðna Háttættarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun delillstofna og víðförla fiskistofna og stöðunna veidda úr þeim (1995).

Kýoto-bókunin við rannmasasamning Samneinu þjóðanna um loftslags-  
breytingar (1997).  
Samningur um aðgang að upplýsingum, þáttöku almennings í ákvarðanatöku  
og aðgang að réttlæti málsmæðferð í umhverfismálum (1998).  
Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity  
(2000).

#### Önnur gögn:

Þingskipti sem fengin voru á [www.althingi.is](http://www.althingi.is):  
Tillaga til þingsályktunar um náttúruverndaráættun 2004-2008, þskj. 716  
samþykkt 28. maí 2004, sbr. þskj. 1842.

#### Skýrslur Alþjóðadómstólsins í Haag:

Gabčíkovo-Nagyamros-framkvæmdir, Ungverjaland gegn Slóvakíu, 1997,  
þis. 7-88. (Case Concerning the Gabčíkovo-Nagyamros Project,  
Hungary/Slovakia, Judgement of 25 September 1997). (International  
Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders.  
Gabčíkovo-Nagyamros Project (Hungary/Slovakia), Judgement, I.C.J.  
Reports 1997, p. 7.)

Serikvæði Christophers Weeramanuy, þis. 89-119.

#### Dómur Hararéttardómstólsins í Hamborg:

Mál nr. 3 og 4/1999, Southern Bluefin Tuna-málið, beiðni um þráðabirgða-  
ráðstafanir. [http://www.idos.org/start2\\_en.html](http://www.idos.org/start2_en.html)

#### Skjöl frá Evrópubandalagnum:

Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26  
May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up  
of certain plans and programmes relating to the environment and  
amending with regard to public participation and access to justice Council  
Directives 85/337/EEC and 96/61/EC. OJ L 156, 25/6/2003, þis. 17-  
25.

Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13  
October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission  
allowance trading within the Community and amending Council Directive  
96/62/EC. OJ L 275, 25/10/2004, þis. 32-46.

Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council  
of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action  
Programme. OJ L 242, 10/9/2002, þis. 1-15.

*Er sýðir þó þá hvernig þetta er*

Mál G-157/96 [1998] ECR I-2211 (The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, and others).

Skjal frá Bandaríkjunum:

Endangered Species Act 16 U.S.C. § 1531 et seq.  
Tennessee Valley Authority gegn Hill, 437 U.S. 153 (1978).

Vefsíða:

[www.althing.is](http://www.althing.is)

[www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD\\_English/POI\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD_English/POI_PD.htm)

[www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD\\_English/POToc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD_English/POToc.htm)

<http://www.habitat.org/agenda21/index.html>

[http://www.ildos.org/start2\\_en.html](http://www.ildos.org/start2_en.html)