

ÍSLAND OG LOFTSLAGSBREYTINGAR

Samningaviðræður í
Kaupmannahöfn 2009

Andri Júlíusson MA
í alþjóðasamskiptum
Þorvarður Atli Þórsson MA nemi
í alþjóðasamskiptum

1. tbl. 4. árg. 2008
Erindi og greinar

Grein þessi byggir á námsritgerð sem unnin var við Stjórn málafræðiskor Háskóla Íslands vorið 2008. Viðhorf þau og skoðanir sem fram koma í henni eru höfundanna og eingöngu á þeirra ábyrgð.

Útdráttur

Ísland tekur þátt í yfirstandandi alþjóðlegum viðræðum um loftslagsmál, en þau markmið sem stefnt skal að eru ekki fullmótað. Grein þessi veitir upplýsingar og leiðsögn sem leitt geta til áframhaldandi ákvarðanatöku innanlands og hagstæðra samninga fyrir Ísland þegar kemur að aðildarríkjapingi Loftslagssamnings Sp í árslok 2009 í Kaupmannahöfn. Ljóst er að íslensk stjórnvöld styðja samkomulag sem setja muni umtalsverðar hömlur á losun gróðurhúsalofttegunda frá iðnríkjum og stærri þróunarríkjum. Það er í samræmi við stefnu Norðurlandanna, Evrópusambandsins og margra þróunarríkja og verður því að teljast líkleg niðurstaða fundarins í Kaupmannahöfn.

Í ljósi núverandi stöðu Íslands innan Kyoto bókunarinnar, sérstöðu í orkumálum og áherslna annarra viðsejenda eru lagðar fram þrjár sértækar tillögur með hagsmuni Íslands að leiðarljósi:

1. Áframhaldandi undanþáguákvæði vegna nýrra stórframkvæmda, ásamt því sem fallist er á umtalsverðan samdrátt í almennri losun gróðurhúsalofttegunda.
2. Styðja að binding kolefnis í jarðlögum (Carbon Capture and Storage) verði viðurkennd leið í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Ísland hefur beinna hagsmuna að gæta vegna innlendra möguleika en þessi nálgun mun jafnframt afla okkur stuðnings annarra ríkja sem hafa sambærilega hagsmuni.
3. Styrking sveigjanleikaákvæða með tengingu við fjárframlög til opinberrar þróunaraðstöðar samkvæmt OECD-DAC.

Einnig eru settar fram þrjár leiðir til að styrkja samningsstöðu Íslands utan samningaferilsins, styrkja þar með ímynd landsins og auka möguleikann til ábrifa við samningaborðið í Kaupmannahöfn. Í fyrsta lagi að styrkja stöðu formanns samningaviðræðanna og gera hann þannig skuldbundinn Íslandi og þannig líklegan til að styðja við okkar málstað. Í öðru lagi að tengja loftslagsmál og öryggismál framboði okkar til öryggisráðsins og þannig tengja nafn við framsýnar hugmyndir í loftslagsmálum. Í þriðja lagi að setja fram áætlun um að Ísland verði gert sjálfbært fyrir 2030 sem skapar einstaka mynd af Íslandi og styrkir samningsstöðu Íslands.

1. Inngangur

Það eru einungis þrír áratugir síðan loftslagsmál urðu raunverulegur hluti af alþjóðlegri umræðu og aðeins tíu ár liðin frá því að málaflokkurinn öðlaðist nægilegt vægi til þess að þjóðarleiðtogar tækju hann upp á sína arma. Fram að því hafði umræðan verið einskorðuð við dagskrá umhverfisráðherra og einkennst af tæknilegri fremur en pólitískri orðræðu. Árið 1988 urðu vatnaskil, þegar allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti ályktun um verndun loftslagsins og viðurkenndi þar með mikilvægi málefnisins fyrir jarðarbúa alla í nútíð og framtíð.¹

1 Freestone, D. (2005). The UN Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol and the Kyoto Mechanisms. In *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, bls. 3.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Við sama tilefni studdi þingið stofnun Vísindanefndar um loftslagsmál (IPCC), samstarfsverkefni Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar (WMO) og Þróunar-áætlunar Sp (UNDP), til þess að sjá ríkjum heims fyrir áreiðanlegum upplýsingum um málefni loftslagsins og raunhæfum tillögum um viðbrögð við þeirri ógn sem stafar af loftslagsbreytingum.² Starfsemi nefndarinnar hefur haft mikil áhrif á framgang alþjóðlegra viðræðna um loftslagsmál og um margt haft úrslitaáhrif við að móta sameiginlega skilning ríkja um nauðsyn þess að grípa til samstilltra aðgerða sem miða að minnkandi losun gróðurhúsalofttegunda.

Í ljósi þessarar samstöðu var hrundið af stað samningaferli til þess að leggja grundvöll að sameiginlegum aðgerðum í loftslagsmálum og leiddu þær til undirritunar og gildistöku Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna (UNFCCC). Samningaviðræður um nánari útfærslu efnisatriða þessa rammisamnings leiddu til Kyoto bókunarinnar og í dag eru yfirstandandi viðræður um hvers konar bindandi sáttmáli, um losun GHG og leiðir til aðlögunar að loftslagsbreytingum, skuli taka við þegar gildistími bókunarinnar rennur út árið 2012. Samningaferli þetta hófst formlega á þrettánda aðildarríkjafundi Loftslagssamningsins á Balí og stefnt er að því að framtíðarsamkomulag verði í höfn ekki síðar en í árslok 2009 þegar fimmtánda aðildarríkjaþingið verður haldið í Kaupmannahöfn.

Það samningaferli sem nú er hafið er eitt stærsta alþjóðlega ferli sem á sér stað um þessar mundir og Ísland er það fullgildur þátttakandi. Áhrif loftslagsbreytinga snerta ekkert eitt ríki og svarið við þeim verður því ekki sett fram af einu einu ríki. Mikið hefur því verið lagt upp úr því í fyrsta stigi samningalotunnar að allir helstu aðilar og ríki sem eiga hagsmuna að gæta í loftslagsmálum komi þar að málum og a.m.k. að tryggja þátttöku þeirra í samningaviðræðunum.

Staða Íslands í komandi viðræðum og þau markmið sem stefnt skal að eru ekki fullmótud³ og er skýrsla þessari ætlað að veita upplýsingar og leiðsögn sem leitt geta til áframhaldandi ákvarðanatöku innanlands sem leiða muni til hagstæðra samninga fyrir Ísland. Rakin eru helstu atriði varðandi alþjóðlega samninga og samningsferli á sviði loftslagsmála, gildandi Kyoto bókun er gerð skil, núverandi staða Íslands innan samninganna er reifuð og kynnt þau sérkenni sem hafa skapað þá stöðu og hafa munu áhrif í yfirstandandi samningum. Fjallað er enn fremur um þá stefnu sem íslensk stjórnvöld mótuðu í upphafi samningaferilsins árið 2007 og stöðu annarra ríkja og ríkjahópa varðandi framtíðarsamkomulag. Þessi umfjöllun er grundvöllur þeirra tillagna sem lagðar eru fram um möguleg samningsmarkmið Íslands, jafnframt því sem hún skýrir að talsverðu leyti þær aðferðir sem líklegar þykja til að ná þeim markmiðum.

2 IPCC. *Intergovernmental Panel on Climate Change* (<http://www.ipcc.ch/about/index.htm>). Sótt 03.05.2008.

3 Hugi Ólafsson, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneytinu. Viðtal þ. 14. maí 2008.

2. Bakgrunnur

Allt frá því Kyoto bókunin var undirrituð hafa átt sér stað formlegar og óformlegar viðræður um hvað skuli taka við eftir lok skuldbindingartímabilsins árið 2012. Fyrst um sinn var einungis um þreifingar að ræða en eftir því sem á leið tóku viðræðurnar á sig heildstæðari mynd og náðu hámarki í Balí árið 2007. Yfirstandandi viðræður eiga margt sameiginlegt með því ferli sem leiddi til Kyoto bókunarinnar. Helstu ríkjablokkir eru þær sömu og hagsmunir þátttakendanna hafa ekki breyst í grundvallaratriðum. Aukin vitneskja um alvarleika loftslagsbreytinganna, þátt mannlegra athafna í þeirri þróun sem á sér stað og mögulegum hagrænum ávinningi af mótvægisáðgerðum, ásamt aukinni vitund almennings hefur þó sett stjórnvöldum þrengri skorður en áður.

Reynslan frá samningaborðinu í Kyoto mun hafa áhrif á undirbúning viðræðnanna í Kaupmannahöfn og líklegt er að bæði innihald og formgerð nýs samkomulags muni svipa talsvert til Kyoto bókunarinnar. Ennfremur mun reynslan af framkvæmd ákvæða Kyoto bókunarinnar veita samningamönnum leiðsögn um hverju skuli fram haldið og hvar skuli leitað nýrra leiða. Að þessu leyti mun Kyoto bókunin auðvelda viðræðurnar þó vissulega sé verkefnið umfangsmikið og mest um vert að fjölga umtalsvert þeim ríkjum sem taka á sig bindandi skuldbindingar um samdrátt í losun GHL. Sér í lagi er þar átt við Bandaríkin og stærstu losendur þróunarríkjanna.

Markmið yfirstandandi ferlis er í raun að hanna samning sem hlýtur samþykki í Kaupmannahöfn þó ólíklegt sé að slíkt takist. Líklegra er að skipaðir vinnuhópar nái að sættast á ákveðin grundvallaratriði og skipuleggja betur þá vinnu sem þarf að fara í um þau atriði sem ekki er sátt um. Þessi forvinna gerir það að verkum að skýrt verður hvaða atriði þarf að semja um og ríkin fá tækifæri til að undirbúa sig sérstaklega undir nákvæma og efnislega umræðu um þau.

Til að skapa heildstæða mynd af þeim viðræðum sem nú eiga sér stað er mikilvægt að gera grein fyrir Loftslagssamningi Sp, núgildandi Kyoto bókun og aðildarríkjaþinginu á Balí í desember 2007 þar sem samkomulag náðist um stefnu samningaviðræðna sem ljúka á í Kaupmannahöfn árið 2009.

2.1 Loftslagssamningur Sameinuðu þjóðanna

Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsmál (UNFCCC) er grundvöllur alþjóðlegrar samvinnu og viðbragða við þeirri vá sem talin er stafa af loftslagsbreytingum. Samningurinn gekk í gildi árið 1994 og þar er kveðið á um að nauðsynlegt sé að hefta loftslagsbreytingar af mannavöldum, sem stafa af losun gróðurhúsalofttegunda (GHL).⁴

Samningurinn felur ekki í sér fastmótaðar lögformlegar skuldbindingar, heldur einungis hvatningu til aðgerða, þar sem ekki náðist sátt um annað vegna

4 UNFCCC. *Full text of the convention*.
(http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1353.php).
Sótt 03.04.2008.

andstöðu Bandaríkjanna. Flest ríki heims telja þó slíkar skuldbindingar nauðsynlegar ef árangur á að nást í baráttunni gegn loftslagsbreytingum og því var hafist handa við að móta nýtt samkomulag.⁵

2.2 Kyoto bókunin

Samningaferli sem miðaði að bindandi takmörkunum á losun GHG var sett af stað fljótlega eftir fundinn í Ríó og fékk byr undir báða vængi á fyrsta fundi aðildarríkjanna (COP-1) í Berlín árið 1995.⁶ Ferlið sem sett var af stað þar með formlegum hætti reyndist einstaklega flókið og erfitt vegna mismunandi hugmynda um eðli vandans og leiðir til þess að takast á við hann, en ekki síður vegna ólíkra hagsmuna þátttökuríkjanna.⁷ Nauðsynlegt var að skilgreina viðfangsefnið nákvæmlega, þar sem það er flókið og hagsmunir ríkja ólíkir. Í því ferli lék Vísindanefnd Sp lykilhlutverk, með því að sýna fram á hætturnar sem stafa af loftslagsbreytingum og benda á hagkvæmar leiðir til að draga úr losun GHG. Ríkisstjórnir heims tóku flestar hverjar mark á niðurstöðum nefndarinnar og lágu þær til grundvallar þegar kom að samningabörðinu á þriðja aðildarríkjaþinginu (COP-3) í Kyoto.⁸

Kyoto bókunin skilgreinir leyfilega losun gróðurhúsalofttegunda frá iðnríkjum heimsins miðað við losun árið 1990. Þessum markmiðum skuli náð á skilgreindu skuldbindingartímabili frá 2008 til 2012. Meðaltal þeirrar minnkunar sem samið er 5.2% en innbyrðis misræmi er talsvert, frá 8% sameiginlegum samdrætti innan ríkja ESB til 10% aukningar frá Íslandi.⁹ Þetta misræmi er rökstutt með tilvísun til Loftslagssamningsins þar sem kveðið er á að viðbrögð ríkja skuli miðast við getu og aðstæður á hverjum stað.¹⁰

Bókunin tók gildi árið 2004 í kjölfar þess að Rússar staðfestu aðild sína og Kyoto bókunin öðlaðist gildi árið 2005.¹¹ Bandaríkin, sem árið 1990 losuðu um 23% af öllum GHG á heimsvísu skrifuðu undir sáttmálann í Kyoto, en drógu undirskrift sína til baka og standa því utan bókunarinnar og bera engar alþjóðlegar skuldbindingar um losun GHG.¹² Flestum þótti líklegt að bókunin öðlaðist ekki gildi án þátttöku Bandaríkjanna, en ákvörðun þeirra virðist hafa eftt samstöðu annarra ríkja og vilja þeirra til að koma efnisatriðum samkomulagsins í framkvæmd.¹³

5 Oberthür, Sebastian and Ott, Hermann E. (1999). *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*. Berlin: Springer-Verlag, bls. 41-43.

6 Oberthür, S. and Ott, H.E. (1999), bls. 43.

7 Oberthür, S. and Ott, H.E. (1999), bls. 43-91.

8 Oberthür, S. and Ott, H.E. (1999), bls. 54.

9 Freestone, D. (2005), bls. 10.

10 UNFCCC. *Full text of the convention*. (http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1355.php). Sótt 25.03.2008.

11 UNFCCC *Kyoto Protocol*. (http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php). Sótt 17.11.2007

12 Freestone, David (2005), bls. 19.

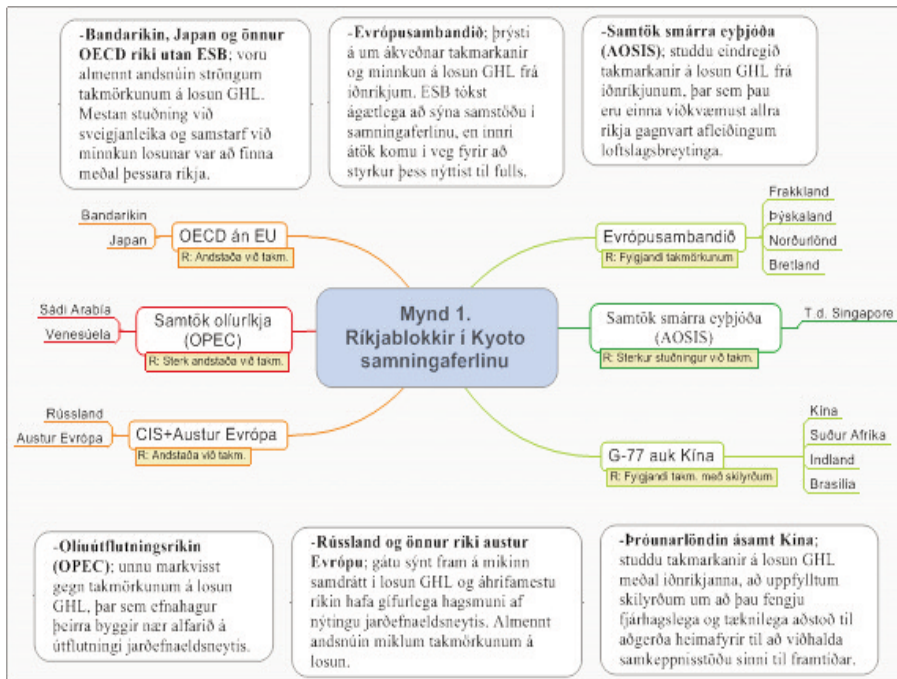
13 Porter, Gareth, Brown, Janet W. and Chasek, Pamela S. (2000). *Global Environmental Politics*. (3rd ed.). Oxford: Westview Press, bls. 124.

2.2.2 Hagsmunir ríkja og blokkamyndun í Kyoto

Það liggur í eðli allra samninga um loftslagsmál og losun GHG að þeir hafa bein áhrif á starfsemi innan ríkjanna og geta haft verulegar afleiðingar fyrir einstaklinga og fyrirtæki, þ.e. hagsmunaaðilarnir eru fjölmargir og oft á tíðum áhrifamiklir.

Mismunandi afstaða ríkja byggir fyrst og fremst á breytilegum aðstæðum innanlands. Hversu háð ríki eru framleiðslu og notkun jarðefnaeldsneytis er áhrifamikill þáttur og ræður miklu um afstöðu ríkja. Samsetning orkugeirans er náskyldur þáttur, þar sem mörg ríki mæta meginþorra orkuþarfa sinna með jarðefnaeldsneyti. Hversu berskjölduð ríki eru fyrir afleiðingum loftslagsbreytinga hefur áhrif á hversu mikla áherslu þau leggja á að draga úr hugsanlegum breytingum. Þróunarstig ræður miklu um getu og vilja til að draga úr losun eða hamla aukningu hennar, þar sem aukin orkunotkun er ein meginundirstaða hagvaxtar. Síðast en ekki hafa ríki mjög misjafna möguleika á að draga úr losun GHG án þess að skerða lífsgæði þegna sinna verulega.

Sameiginlega ráða þessir þættir mestu um afstöðu ríkja til loftslagsmála og eðli þeirra skuldbindinga sem þau eru reiðubúin að samþykkja í alþjóðlegum samningum. Þessir þættir réðu miklu í Kyoto og ríkjablokkir mynduðust að talsverðu leyti á grundvelli þessara þátta. Sex misjafnlega formlegar blokkir áttust við í samningunum.¹⁴



14 Oberthar, S. and Ott, H.E. (1999), bls. 13.

2.3 Balí

Eins og í aðdraganda Kyoto fundarins hafa verið haldnir fjölmargir undirbúningsfundir, þar sem hittast sérfræðingar, sendifulltrúar, fagráðherrar og þjóðarleiðtogar. Margir fundanna hafa engum áþreifanlegum árangri skilað, en almennt er viðurkennt að fundurinn á Balí hafi markað tímamót.

Samningaviðræðurnar á Balí voru langar og erfiðar og allt undir það síðasta var óvíst hvor samkomulag næðist. Ljóst var frá upphafi að ekki yrði samið um takmarkanir á losun GHG frá einstökum ríkjum heldur yrði mörkuð stefna og tímasetningar áframhaldandi viðræðna, sem og heildstæð sýn á innihald þess samkomulags sem ætlað er að taka við af Kyoto bókuninni. Bandaríkin voru treg til þess að samþykkja hvers kyns samkomulag og voru sér í lagi mótfallin þeirri staðföstu kröfu ESB um að iðnríkin samþykktu að minnka losun GHG um 25-40% fyrir árið 2020. Að lokum féll ESB frá því að nefna þessar tölur í meginmáli samkomulagsins, heldur tiltaka þær neðanmáls. Þar með náðist sátt milli þessara tveggja áhrifamestu aðila viðræðnanna, helstu hindruninni var rutt úr vegi og samkomulag um Balí vegvísinn í höfn.

Þjóðum heims varð það ljóst á Balí að pólitískur kostnaður þess að standa í vegi fyrir samkomulagi til verndar andrúmsloftinu hefur vaxið umtalsvert frá því sem áður var, svo mjög að ríkisstjórnir heims þurfa að íhuga alvarlega hugsanlegan fórnarkostnað þegar afstaða þeirra er mótuð. Þessi staðreynd mun án efa hafa mikil áhrif þegar sest verður til samninga í Kaupmannahöfn 2009.

2.3.1 Balí vegvísirinn

Niðurstaða Balí fundarins er nátengd innihaldi fjórðu skýrslu Vísindanefndar Sp sem kveður enn skýrar á um nauðsyn þess að gripið sé til aðgerða gegn loftslagsbreytingum og að draga þurfi verulega úr losun GHG. Margt sem áður þótti ósannað í niðurstöðum nefndarinnar hefur nú verið stutt nægilegum gögnum og því er skýrsla nefndarinnar nú einhver besti vísindalegi bakgrunnur sem ráðamenn hafa haft til leiðsagnar við stefnumörkun í loftslagsmálum. Balí-vegvísirinn er pólitísk leiðsögn um hvernig ríki heims skuli bregðast við þeirri alvarlegu stöðu sem upplýst er um í skýrslu Vísindanefndarinnar.

Vegvísirinn kveður á um að ríki heims skuli ljúka gerð nýs allsherjarsamkomulags um hertar aðgerðir til langs tíma gegn loftslagsbreytingum fyrir árslok 2009, sem taki mið af Kyoto bókuninni. Samkomulag þetta á að taka bæði til aðgerða til að draga úr losun og auka bindingu auk aðgerða til að aðlagast óumflýjanlegum loftslagsbreytingum. Settur var á laggirnar vinnuhópur¹⁵ til að vinna að hafa yfirumsjón með gerð þessa samkomulags á næstu tveimur árum og verði skýrsla hans undirstaða þess samnings sem ríkin skuldbinda sig til að ná fyrir árslok 2009.¹⁶

15 Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

16 UNFCCC. *Bali Action Plan*

(http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf). Sótt 11.05.2008.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Viðurkenning ríkja heims, þ.m.t. Bandaríkjanna og stærstu losendanna í hópí þróunarríkja, á því að þörf sé á langtímasamkomulagi sem dragi verulega úr losun GHG er líklega helsti árangur Balí fundarins. Vitað er að tíminn er af skornum skammti og nauðsynlegt er að hraða öllum viðræðum og vinna að úrlausnum stærstu ágreiningsmála eins fljótt og auðið er.¹⁷ Það mun hins vegar auðvelda samningana að einhverju leyti að reynsla verður komin á ákvæði Kyoto bókunarinnar og tekið er skýrt fram í Vegvísinum að litið verði til þeirrar reynslu, m.a. með tilliti til notkunar sveigjanleikaákvæða og annarra markaðstækja til að tryggja sem best hagkvæmni aðgerða.¹⁸

2.4 Kaupmannahöfn 2009

Leiða má líkum að því að samningaviðræðurnar í Kaupmannahöfn muni að nokkru leyti líkjast þeim sem áttu sér stað í Kyoto. Tilgangurinn er að komast að samkomulagi um tölusetta minnkun á losun GHG á ákveðnu skuldbindingartímabili og eðli samningsins því náskýlt Kyoto bókuninni. Ennfremur eru hagsmunir ríkja nær óbreyttir frá því fyrir 10 árum. Enn eru það innanlandsþættir s.s. framleiðsla og notkun jarðefnaeldsneytis, samsetning orkuframleiðslu og væntanleg áhrif loftslagsbreytinga á ríkin sjálf sem móta afstöðu þeirra. Ef sú er raunin, er líklegt að sömu eða svipaðar blokkir myndist og takist á um innihald fyrirhugaðs samkomulagsins í Kaupmannahöfn.

Samkomulag þarf að skuldbinda aðildarríkin til langs tíma og taka til þeirra fjölmörgu þátta sem hafa áhrif á losun GHG og óhjákvæmilegar afleiðingar loftslagsbreytinga. Aðildarríkjaþingið í Kaupmannahöfn verður því prófaun á vilja þjóða til þess að takast á við loftslagsbreytingar á heildstæðan hátt.

3. Samningsaðilar og hagsmunir í Kaupmannahöfn

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir stefnu helstu aðila við samningaborðið þar sem endanleg niðurstaða í Kaupmannahöfn mun án nokkurs vafa ráðast af markmiðum þeirra, samningsvilja og hagsmunum.¹⁹ Á sama hátt er mikilvægt fyrir Íslendinga að hafa afstöðu og markmið þessara ríkja og hópa skýr þar sem slíkt getur haft áhrif á afstöðu og markmið Ísland, ekki síður en þær nálganir sem við beitum til að átta okkur á því hvernig við náum þessum markmiðum. Hér verður farið nánar yfir helstu líklega leikendur í Kaupmannahöfn 2009 og hagsmuni þeirra og markmið skoðuð.

17 UNFCCC. *Press Release; UN Brakethbroug on climate change reached in Bali* (http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/20071215_bali_final_press_release.pdf). Sótt 04.05.2008.

18 UNFCCC. *Bali Action Plan* (http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf). Sótt 04.05.2008.

19 Fisher, Roger og Ury, William með ritstjóra Bruce Patton. *Getting to Yes; Negotiating agreement without giving in*. Penguin books, London 1991, bls 40.

3.1 Norðurlöndin²⁰

Mikilvægi afstöðu Norðurlandanna fyrir Ísland er enn meiri en annarra leikara þar sem aðstaða Íslendinga til að hafa áhrif á Norðurlöndin er meiri en á önnur lönd út af langri sögu samstarfs, ásamt því að Ísland gegnir formennsku Norræns samstarfs árið 2009. Það er því mikilvægt að afstaða þeirra sé skýr í hugum Íslendinga.

Norðurlöndin eiga sér langa sögu sem talsmenn umhverfisverndar og sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda. Umfangsmikil og ströng löggjöf um umhverfismál og mengunarvarnir er til staðar og öll hafa þau sett sér metnaðarfull langtímamarkmið um minnkun á losun GHG. Það er því eðlilegt að þessi ríki skuli vera ötulir stuðningsaðilar alþjóðlegra aðgerða í loftslagsmálum og hvetji til ábyrgðar afstöðu helstu iðnríkja heims.

Í Norrænu ráðherranefndinni, samstarfsvettvangi ríkisstjórna Norðurlandanna, hafa umhverfismál, ekki síst loftslagsmál, verið skilgreind sem áhersluatriði samstarfsins til framtíðar.²¹ Sameiginlegt álit ríkisstjórna Norðurlandanna er að með sameiginlegu átaki og einingu um stefnu geti þau í krafti sérþekkingar og álits á alþjóðavettvangi haft hlutfallslega meiri áhrif á útkomu samningaviðræðna um loftslagsmál en stærð þeirra gefur tilefni til að ætla.

Tvennt styrkir mjög stöðu Norðurlandanna við samningaviðræðurnar í árslok 2009. Í fyrsta lagi eru Danir gestgjafar ráðstefnunnar og geta sem slíkir haft marghátuð áhrif á undirbúninginn og framgang viðræðnanna. Þekkt dæmi er um hvernig gestgjafar hafa haft áhrif á samningaviðræður með einföldum samningabrógðum, t.d. með að skipuleggja dagskrá utan fundar þannig að ríki sem eigi í deilum kynnist hvor annarri persónulega.²² Á sama hátt munu Danir hafa aðgang að öllum sínum sérfræðingum, bæði í ráðuneytum sem og annars staðar, auk þess sem allir ráðherrar geta lagst á eitt um að ná samkomulagi. Í öðru lagi munu Svíar fara með forsæti Evrópusambandsins þegar kemur að samningaborðinu í Kaupmannahöfn og eru því í lykilstöðu til þess að hafa áhrif á gang mála, sem talsmaður eins áhrifamesta samningsaðilans.²³ Þetta gerir það enn mikilvægara en ella að Norðurlöndin séu samstíga í stefnumótun sinni og styðji málflutning hvers annars til að tryggja sér sem mest vægi, bæði innan ESB og í alþjóðlegu viðræðunum. Þau Norðurlandanna sem eru aðilar að ESB hafa í auknum mæli einbeitt sér að því að hafa áhrif á stefnu og aðgerðir í loftslagsmálum innan vébanda sambandsins. Nokkuð hefur orðið ágengt og þeim hefur tekist að skapa sér sess sem forysturíki í umhverfis og loftslagsmálum.

Heildarmarkmið Norðurlandanna eru þannig sambærileg í meginatriðum.

20 Hér vísar hugtakið „Norðurlönd“ til Danmerkur, Svíþjóðar, Noregs og Finnlands, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

21 Norðurlandaráð. Loftslagsbreytingar í brennidepli í Flensborg (<http://www.norden.org/webb/news/news.asp?id=7717&lang=5>). Sótt 01.05.2008.

22 Fisher, Roger og Shapiro, Daniel. *Beyond reason; Using emotions as you negotiate*. Penguin books, London, 2006.

23 Sænska umhverfisráðuneytið (Miljödepartamentet). *Regeringens klimatpolitik*, bls. 4. (<http://regeringen.se/content/1/c6/10/33/64/ad856ae5.pdf>). Sótt 09.05.2008.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Þau stefna að því að í Kaupmannahöfn náist bindandi samkomulag, sem taki til allra eða sem flestra ríkja heims og takmarki umtalsvert leyfilega losun GHG til langs tíma. Hvað þetta varðar eru Norðurlöndin og ESB fyllilega samstíga og eykur það líkurnar á að samkomulagið taki mið af þessum markmiðum. Norðurlöndin styðja enn fremur að sveigjanleikaákvæði, sambærileg þeim sem felast í Kyoto bókuninni, verði hluti af framtíðarsamkomulagi. Öll hafa þau nýtt sér þá möguleika sem sveigjanleikaákvæðin bjóða upp á og taka loftslagsmarkmið þeirra mið af áframhaldandi og aukinni notkun þeirra.

Það er að mörgu leyti eðlilegt að íslensk stjórnvöld líti til Noregs sem nánasta samstarfsaðila í loftslagsviðræðunum þrátt fyrir að heildstætt norrænt samstarf sé lagt til grundvallar. Bæði löndin eru utan ESB, þau standa saman að EES samningnum og eiga því sameiginlega fleti sem skilja þau frá hinum Norðurlöndunum. Enn fremur er stefna landanna í loftslagsmálum samrýmanleg að flestu leyti og bæði leggja þau áherslu á að virkt og bindandi samkomulag náist í Kaupmannahöfn.

Noregur hefur líkt og hin Norðurlöndin mótað sér loftslagsstefnu sem tekur bæði til innanlandsþátta og alþjóðasamstarfs. Innanlandsmarkmiðin eru verulega háleit og stefnt er að því að landið verði kolefnishlutlaust (carbon-neutral) fyrir árið 2050. Norðmönnum er ljóst að þessu markmiði verður ekki náð ef einungis er horft til innlendra aðgerða. Því ætla stjórnvöld að kaupa losunarheimildir á markaði en jafnframt að fjárfesta í verkefnum á sviði hreinnar þróunaraðstoðar (CDM) og sameiginlegrar framkvæmda (JI), innan ramma Kyoto bókunarinnar.

Hlutur innlendra aðgerða mun að miklu leyti velta á hvernig tekst til með þróun á aðferðum við geymslu kolefnis í jarðlögum (CCS), þar sem Norðmenn eiga mikla framtíðarmöguleika. Kolefni frá iðnframleiðslu og olíuvinnslu er þá safnað saman og dælt niður í jarðlög neðansjávar – þ.e. holrými sem myndast við nýtingu olíulinda. Nú þegar eru stór verkefni í gangi í Norðursjónum og hafa gefið góða raun. Þessi aðferð er þó enn ekki viðurkennd af alþjóðasamfélaginu sem mótvægisáðgerð gegn loftslagsbreytingum. Norðmenn hafa leitast eftir slíkri viðurkenningu en ekki orðið ágengt enn sem komið er. Eitt helsta markmið norskra stjórnvalda í yfirstandandi loftslagsviðræðum að breyting verði þar á og að aðferðin hljóti alþjóðlega viðurkenningu.²⁴ Líklegt er að fleiri ríki muni styðja þessa baráttu þar sem fjölmörg ríki geta hagnýtt sér þessa aðferð.²⁵

3.2 Evrópusambandið

Evrópusambandið hefur lengi verið í forystu þegar kemur að alþjóðlegum samningum um umhverfisvernd og stefna þess er að viðhalda þeirri stöðu til framtíðar,

24 Stoltenberg tapte første runde på Bali (13.12.2007). *Dagens Næringsliv*. (http://www.dn.no/klima/article1269650.ece?WT.mc_id=dn_rss). Sótt 21.04.2008.

25 Dooley, James J. (2007). *On the Potential Large-Scale Commercial Deployment of Carbon Dioxide Capture and Storage Technologies: Findings from Phase 2 of the Global Energy Technology Strategy Project* (http://pdf.wri.org/dooley_wri_liability_workshop_june52007.pdf). Sótt 05.05.2008.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

bæði innan eigin vébanda og á alþjóðavettvangi. Fylgt hefur verið ákveðinni stefnu til að uppfylla ákvæði og skuldbindingar Kyoto bókunarinnar og er ESB nú áhrifamesti stuðningsaðili bindandi samkomulags til að draga enn frekar úr losun GHG.

Framkvæmdastjórnin hefur lagt til að nýtt samkomulag skuldbindi þróuðu iðnríki heimsins til að draga úr losun GHG um 30%, miðað við losun árið 1990, fyrir árslok 2020. Til þess að styrkja þessa kröfugerð hefur þegar verið samþykkt að draga úr losun innan sambandsins um 20% á sama tímabili og að sú tala muni hækka í 30% ef um það næst samkomulag meðal annarra samningsaðila. Jafnframt er viðurkennt að til lengri tíma þurfi losun að minnka enn meira, helst um helming fyrir árið 2050 svo komast megi hjá alvarlegustu afleiðingum loftslagsbreytinga. Til þess að það markmið náist er talið nauðsynlegt að stærstu losendur í hópi þróunarríkja, sem auka nú losun sína hvað mest, taki á sig bindandi skuldbindingar um samdrátt í losun GHG.²⁶

Stefnumótun ESB tekur skýrt fram að iðnríkin skuli til næstu tíu til fimmtán ára taka á sig stærstan hluta þeirra skuldbindinga sem nauðsynlegar eru. Þróunarríkin skuli hins vegar, með aðstoð annarra hægja á aukningu losunar eins hratt og kostur er, en hefja minnkun á losun á árunum 2020 til 2025. Þar með telur framkvæmdastjórnin að komið sé til móts við efnahagslega hagsmuni þróunarríkjanna þar sem þeim er gefið svigrúm til aðlögunar um leið og iðnríkin sýna gott fordæmi með umtalsverðum samdrætti í losun.²⁷

Framkvæmdastjórnin tekur ennfremur fram að nauðsynlegt sé að stöðva eyðingu regnskóga innan tveggja áratuga, þar sem núverandi eyðing jafngildir um 20% af allri losun GHG.²⁸ Evrópusambandið vill að framtíðarsamkomulagið feli í sér ákvæði er varða eyðingu regnskóganna og vill vinna að leiðum til þess að hanna kerfi sem styður við mótþægisáðgerðir og verndun án þess að skaða þá sem nú hafa beinan hag af eyðingu skóganna.²⁹

Evrópusambandið hefur þegar sett á laggirnar umfangsmikið verslunarkerfi með losunarheimildir innan sinna landamæra (EU-ETS), til samræmis við heimildir Kyoto bókunarinnar. Í framtíðarstefnumótuninni er lögð mikil áhersla á að verslunarkerfin verði eflað og opnað fyrir fleiri möguleika, m.a. með alþjóðlegri samtengingu slíkra verslunarkerfa. Þannig náist aukin hagræðing og frekari hvatning til þess að minnka útblástur. Í samhengi við þetta leggur framkvæmdastjórnin til að verkefnabundnu sveigjanleikaákvæðin (CDM og JI) verði eflað til muna og umfang þeirra verði víkkað enn frekar en nú er.³⁰

26 Europa Rapid. *Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius*. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/16&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>). Sótt 02.05.2008.

27 Sama heimild.

28 Sem er meira en öll losun GHG af völdum samgangna.

29 Europa Rapid. *Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius*. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/16&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>). Sótt 02.05.2008.

30 Sama heimild.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Stefnumótun sú sem hér er lýst var lögð fram árið 2007, áður en fundurinn á Balí átti sér stað og eru enn meginmarkmið ESB varðandi alþjóðasamstarf að loftslagsmálum. Evrópusambandið hefur fram til þessa og mun í framhaldinu leggja höfuðáherslu á að samkomulag náist í Kaupmannahöfn og mun án efa leggja mikið í sölurnar til þess að nýtt samkomulag feli í sér þær tillögur lýst er hér að ofan.

3.3 Bandaríkin

Sterk andstaða gegn alþjóðlegum samningi um bindandi takmarkanir á losun GHG hefur einkennt stefnu BNA undanfarin átta ár og kom bersýnilega í ljós á Balí fundinum og í aðdraganda hans.³¹ Ennfremur hafa stjórnvöld lagt mikla áherslu á að þróunarríkin taki á sig stóráuknar skuldbindingar og losunartakmarkanir hið allra fyrsta og andmæla því að iðnríkjunum beri í ljósi sögunnar að axla meiri eða þyngrri byrðar en þróunarríkin.³²

Þrátt fyrir þessa afstöðu undirrituðu Bandaríkin Balí vegvísinn, en nýleg stefnumótun felur í sér efasemdir um gildi hans og fyrirhugaðs framtíðarsamkomulags. Í stað bindandi alþjóðlegra samninga um losun GHG vilja Bandaríkin að þjóðir heims grípi til einhliða aðgerða til að sporna við loftslagsbreytingum og hafa þarlend stjórnvöld lagt fram slíka stefnu. Í henni er kveðið á um að draga beri úr vexti losunar fram til ársins 2025 en eftir það skuli dregið úr heildarlosun ef tækni leyfir. Ekki eru skilgreind tímamörk né áfangamarkmið um breytingar á losun GHG og megináherslan er á innlendar aðgerðir án samráðs við önnur ríki heims. Það er þó ekki tekið fyrir alþjóðlegt samstarf en lögð áhersla á að skuldbindingar Bandaríkjanna skuli miðast við fyrrgreind markmið og ítrekað að hvert ríki skuli nálgast baráttuna við loftslagsbreytingar á eigin forsendum.³³

Bandaríkin virðast fremur kjósa G-8 vettvanginn til að móta framtíðarstefnu en hins alþjóðlega samstarfs undir merkjum loftslagssamnings Sp þar sem koma saman margfalt fleiri ríki, bæði stór og smá. Vitað er að á aðildarríkjaþinginu í Kaupmannahöfn mun verða gríðarlegur þrýstingur um að samkomulag náist, frá almenningi, hagsmunahópum og fjölmörgum ríkjum heims. Í ljósi þess að Bandaríkin eru efins um gildi slíks sáttmála er eðlilegt að þau vilji leita leiða til þess að tryggja sér hagstæða niðurstöðu á öðrum vettvangi. Þar eru G-8 fundirnir tilvaldir þar sem styrkur Bandaríkjanna, bæði pólitískur og efnahagslegur, hefur mikið vægi, meira en þar sem nær öll ríki heims koma saman til samninga. Það vakti því athygli að niðurstaða nýafstaðins G-8 fundar í Japan breytti litlu sem engu um stöðu mála og Bandaríkin lögðu ekkert nýtt til málanna þar.

Af ofangreindu má leiða líkur að því að Bandaríkin muni reynast erfiður viðsemjandi þeirra sem stefna að bindandi takmörkunum um losun GHG í Kaupmannahöfn. Ekki er þó útilokað að þróunin þangað til muni breyta aðstæðum nokkuð. Stutt er í forsetakosningum í Bandaríkjunum og niðurstaða þeirra getur

31 Times Online (<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/environment/article3042430.ece>). Sótt 16.05.2008.

32 Forseti Bandaríkjanna (<http://www.whitehouse.gov/infocus/environment/>). Sótt 07.05.2008.

33 Sama heimild.

ráðið úrslitum um alþjóðlega lofslagsstefnu landsins, líkt og gerðist eftir ríkisstjórn George Bush tók við árið 2000. Hver þróunin verður er þó illmögulegt að spá fyrir um og hver svo sem gegnir embætti forseta mun þurfa að taka tillit til innlendra aðstæðna og öflugra hagsmunahópa sem telja loftslags-samninga og takmarkanir á losun GHG vera andstæða sínum hagsmunum.

3.4 G-77 og Kína

Í dag tilheyra 130 ríki þessum formlega samstarfshópi, sem var stofnaður árið 1964 til að auka áhrif þróunarríkja á störf og stefnu Sameinuðu þjóðanna.³⁴ Þróunarríkin gera sér grein fyrir því að áhrif hvers þeirra í sínu lagi eru mjög takmörkuð og hafa af þeim sökum leitast við að móta sameiginlega stefnu um loftslagsmál innan sinna raða og kynna heildstæða stefnu við samningaborðið.³⁵ Hópurinn leggur áherslu á sögulega ábyrgð vestrænu iðnríkjanna á þeim vanda sem við blasir nú og gera kröfur um að þau taki á sig meginhluta þeirra skuldbindinga um losun GHG sem nauðsynlegar þykja. Jafnframt er bent á hversu mikið þróuðu ríkin losa af GHG á hvern íbúa í samanburði við þróunarríkin – sá munur er margfaldur og er notaður til stuðnings stefnu ríkjanna um takmarkaðar skuldbindingar þeim til handa á næstu árum.³⁶ Litið er á bindandi takmarkanir á losun GHG sem hemil á hagvexti og framþróun og það er talið sanngirnismál að nú fái þróunarríkin að njóta þeirra ávaxta sem orkuframleiðsla og -notkun hefur fært vestrænum iðnríkjum.³⁷

Þróunarríkin hafa ennfremur fengið framgengt hugmyndum sínum um alþjóðlega sjóði sem aðstoða þau við að mæta afleiðingum loftslagsbreytinga og gera þeim kleyft að ráðast í loftslagsvænar framkvæmdir sem annars hefðu ekki orðið að veruleika. Hópurinn telur að slíka sjóði þurfi að efla enn frekar þar sem án þeirra verði þeim ókleyft að takast á við loftslagsbreytingar, hvað þá sporna gegn þeim á áhrifaríkan hátt. Til viðbótar er lögð mikil áhersla á að umhverfisvæn tækni og tæknilegar lausnir verði gerðar aðgengilegar fyrir þróunarríkin, til að uppfylla skilyrði loftslagssamnings Sp og Kyoto bókunarinnar, en almennt telja þau að efla þurfi þennan þátt samninganna sem sérstakan lið til hliðar við fjárhagsákvæðin.³⁸

Kína er stærst þróunarríkjanna og þeirra öflugast. Því hafa kínversk stjórnvöld tekið forystu innan ríkjahópsins, bæði við mótun stefnunnar og í samningaviðræðum. Jafnframt er Kína það ríki heims sem losar mest af GHG og er vöxtur losunarinnar hraður. Þetta veldur því að Kína hefur umtalsvert vægi í yfirstandandi samningum og mun beita áhrifum sínum til að móta samninginn í Kaup-

34 The Group of 77 at the United Nations. General Information (<http://www.g77.org/doc/index.html>). Sótt 10.05.2008.

35 Lewis, J.I. (2007) China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiations. *The Washington Quarterly*, 31:1, bls. 155-174., bls. 162.

36 Lewis, J.I. (2007), bls. 162-163.

37 Lewis, J.I. (2007), bls. 166

38 Lewis, J.I. (2007), bls. 167.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

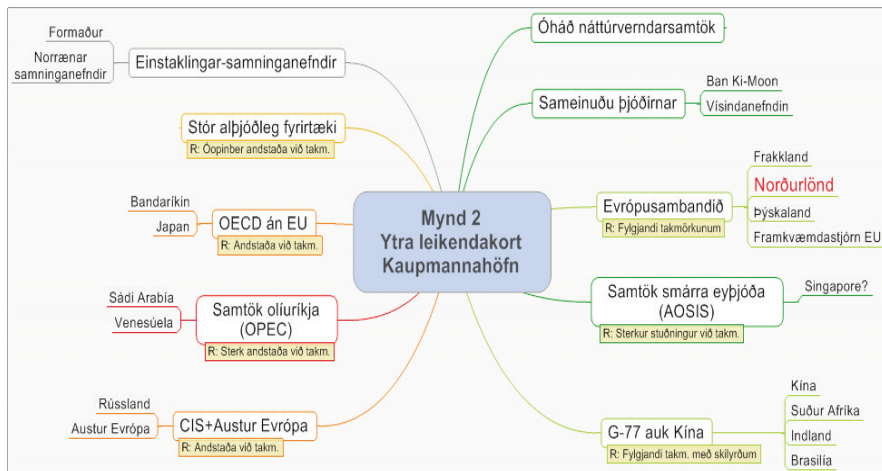
mannahöfn.³⁹ Kína hefur tekist að nýta sér verulega þá möguleika sem Kyoto bókunin býður upp á og einungis á Indlandi eru skráð fleiri verkefni á sviði hreinnar þróunaradstöðar.⁴⁰ Stjórnvöld sjá umtalsverða möguleika til framtíðar í slíkum verkefnum og leggja mikla áherslu á að kerfið verði styrkt og regluverkið í kringum það verði minnkað til þess að greiða fleiri verkefnum leið til framkvæmdar.⁴¹

Eins og hin ríki hópsins hefur Kína lagst gegn því að taka á sig bindandi skuldbindingar varðandi losun GHG, en nýverið var opnað fyrir breytta stöðu, undir rós. Stjórnvöld munu bíða eftir því hvernig vestrænu iðnríkjunum gengur að ná samkomulagi sín á milli og hvernig skuldbindingar þeirra munu líta út. Ef þau standa við stóru orðin um að taka verulega á, minnka losun umtalsvert og ef Bandaríkin taka þátt í slíkum aðgerðum, þá mun Kína endurskoða formlega andstöðu sína.⁴² Hver áhrifin verða á önnur G-77 ríki er ekki hægt að spá fyrir um, en taki Kína á sig skuldbindingar eykst þrýstingurinn á aðra stóra losendur í hópi þróunarríkja, s.s. Brasilíu og Indland.

3.5 Samantekt

Samspil hagsmuna þessara helstu ríkja og ríkjahópa, auk þrýstings utan ferlisins s.s. frá stórfyrirtækjum og þrýstihópum, mun ráða úrslitum um hver lokaniðurstaðan verður í Kaupmannahöfn.

Líklegt er einnig að aðrir leikendur geti einnig haft áhrif, sem dæmi má nefna einstaka samninganefndir, í samhengi við Ísland þá helst samninganefndir Norðurlandanna og ESB, formaður og starfsfólk samningaferilsins. Óháð náttúru-



39 Lewis, J.I. (2007), bls. 155.

40 UNFCCC; CDM Statistics (<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>). Sótt 15.05.2008.

41 Lewis, J.I. (2007), bls. 164-165.

42 Lewis, J.I. (2007), bls. 163.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

verndarsamtök munu þannig beita sér fyrir sterkum samningi án sveigjanleika, á meðan stór alþjóðleg fyrirtæki munu reyna að standa á móti áformum þeirra og reyna að tala fyrir sveigjanleika eða jafnvel á móti samningi. Að neðan má sjá uppfærslu á því korti sem notað var til að skýra hvernig samspil hópa var í samningaferli Kyoto bókunarinnar, þar sem gert er ráð fyrir fleiri leikurum og áhrifum þeirra. Norðurlönd eru hér merkt með rauðu til að vekja athugli á mikilvægi þeirra fyrir samningsstöðu Íslands.

Hér hafa hagsmunir þeirra ríkja og ríkjahópa sem líklegir eru til að skipta mestu máli í Kaupmannahöfn verið ræddir og greindir en það má líklega telja grunninn að því hvernig ríki reynir að vinna hagsmunum sínum og markmiðum brautargengi. Án þess að gera sér grein fyrir hagsmunum annarra sem taka þátt í samningaviðræðunum rennum við blint í sjóinn og getum ekki aðlagð okkar markmið, og ekki síst þær leiðir sem við beitum til að ná þessum markmiðum, að hagsmunum annarra ríkja.⁴³

4. Samningsstaða Íslands og hagsmunir

Afstaða Íslands mótast af mörgum þáttum, bæði afstöðu erlendra samningsaðila og innlendra aðstæðna. Hér verður farið nánar stöðu Íslands í dag, stefnu okkar, markmið og hagsmuni. Lögð er áhersla á núverandi skuldbindingar, sérstöðu orkugeirans og þá stefnu sem mótuð var fyrir aðildarríkjaþingið á Balí. Að lokum verða settar fram sex sviðsmyndir um hvernig við getum náð markmiðum okkar í Kaupmannahöfn, bæði fyrir og í samningaferlinu sjálfu.

4.1 Loftslagsstefna Íslands

Staða Íslands í orkuframleiðslu er einstök á margan hátt. Landið býr yfir miklum auðlindum í formi endurnýjanlegra orkugjafa, bæði vatnsafls og jarðhita. Árið 2007 sáu innlendir orkugjafar fyrir um 80% af allri orkunotkun á Íslandi og einungis er þörf á að flytja inn eldsneyti til samgangna og til notkunar við fiskveiðar.⁴⁴ Jarðhiti sér fyrir um 66% af allri nýtttri frumorku og fer stærstur hluti hennar til húshitunar með hitaveitukerfum. Vatnsaflsvirkjanir framleiða 70% alls rafmagns en 30% eru framleidd í gufuaflsvirkjunum, samtals 99.95% allrar raforkuframleiðslu.⁴⁵

Af þessu má leiða nokkrar staðreyndir. Í fyrsta lagi er erfitt um vik að minnka útblástur GHG frá orkuframleiðslu þar sem sú losun er nú þegar óveruleg og hefur verið um langt skeið. Í öðru lagi er hægt að mæta allri aukningu í orkuþörf

43 Fisher, Roger og Ury, William með ritstj. Bruce Patton. *Getting to Yes; Negotiating agreement without giving in*, bls. 97.

44 Orkustofnun. *Hvaðan kemur orkan sem við Íslendingar notum?*. (<http://www.orkutolur.is/mm/frumorka/uppruni.html>). Sótt 10.04.2008.

45 Icelandic Ministry of Industry (2007). *Skýrsla Össuar Skarphéðinssonar iðnaðarráðherra um raforkumálefni*. (http://www.idnadaraduneyti.is/media/frettir/Raforkuskýrsla_2007.pdf), bls 31. Sótt 23.03.2008.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

með nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa, þar sem enn er langt þar til hámarks-nýtingu er náð, jafnvel þótt varkárni sé gætt gagnvart umhverfinu. Í þriðja lagi er reynsla íslenskra stjórnvalda og orkufyrirtækja af nýtingu endurnýjanlegra orkuauðlinda orðin umtalsverð og ætti að geta nýst í alþjóðlegri baráttu gegn loftslagsbreytingum af mannavöldum.

Nýting jarðvarma í stað jarðefnaeldsneytis til raforkuframleiðslu og húshitunar dregur verulega úr losun GHG sem og staðbundinni mengun af völdum hefðbundinna orkuvera. Stöðug hækkun olíuverðs veldur því að jarðhitinn verður sífellt samkeppnishæfari og þar sem kostur er á nýtingu hans geta ríki í auknum mæli reitt sig á hreinan innlenda orkugjafa í stað innflutts eldsneytis. Slík þróun er því jákvæð í ljósi loftslagsmarkmiða, efnahagsmála og öryggismála, þar sem tryggur aðgangur að orku er undirstaða öryggis í samfélagi nútímans, jafnframt því að vera lykillinn að framþróun og velmegun.

Núverandi loftslagsstefna Íslands var samþykkt árið 2007. Hún byggir að hluta til á skuldbindingum landsins samkvæmt Kyoto bókuninni og kveðið skýrt á um að stjórnvöld hyggist virða losunartakmörk landsins en einnig eru lögð fram markmið til lengri tíma en sem nemur gildistíma bókunarinnar. Helsta markmiðið er að draga úr losun GHG um 50-75% fyrir árið 2050 og leita til þess allra hagkvæmra leiða.⁴⁶ Sérstaklega skuli litið til innanlandsþátta, svo sem samgangna og fiskveiðiflotans, en einnig er þeim möguleika haldið opnum að afla losunarheimilda erlendis með þátttöku í sveigjanleikaákvæðum Kyoto bókunarinnar.⁴⁷

Heildstæð framtíðarstefna er í mótun og eiga tvær nefndir að leggja mat á núverandi ástand mála, framtíðarhorfur, tæknilega möguleika á minnkun losunar og efnahagslegar afleiðingar af mismunandi aðferðum við takmörkun á útblæstri GHG.⁴⁸ Þrátt fyrir að þessi vinna sé nú hafin, er langt í land með að formlegar niðurstöður liggi fyrir og nauðsynlegt er að móta stefnu stjórnvalda til að leggja fram og fylgja eftir í þeim alþjóðlegu viðræðum sem nú standa yfir.

Á alþjóðavettvangi hafa íslensk stjórnvöld hvatt þjóðir heims til að standa við núverandi skuldbindingar sínar, tekið mark á og stutt þær niðurstöður og tilögur sem Vísindanefnd Sp hefur lagt fram og lýst sig reiðubúin til samvinnu varðandi framtíðarsamkomulag um loftslagsmál. Sérstaklega hafa íslenskir ráðamenn talað fyrir aukinni nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa til að draga úr losun GHG og að tekið verði áframhaldandi tillit til aðstæðna á hverjum stað við ákvörðun losunarheimilda. Hvort tveggja tengist yfirstandandi samninga-viðræðum og væntanlegum lokahnykk í Kaupmannahöfn 2009.

46 Umhverfisráðuneytið (2007). *Stefnumörkun í loftslagsmálum*, bls. 5.

47 Umhverfisráðuneytið (2007). *Stefnumörkun í loftslagsmálum*, bls. 22.

48 Umhverfisráðuneytið. *Vísindanefnd um loftslagsbreytingar*.

(<http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnanefndir/nr/1094>) og

Sérfræðinganevnd um minnkun nettólosunar gróðurhúsalofttegunda

(<http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnanefndir/nr/1050>).

Sótt 22.03.2008.

4.1.1 Núverandi skuldbindingar Íslands

Ísland er aðili að Loftslagssamningnum frá 1994 og staðfesti Kyoto sáttmálann árið 2002.⁴⁹ Íslensk stjórnvöld lögðu á sínum tíma mikla áherslu á að tekið yrði tillit til sérstöðu landsins hvað varðar orkuframleiðslu og smæðar efnahagslífsins. Ennfremur var bent á hversu lágt hlutfall heildarlosunar GHJ á heimsvísu væri af Íslands völdum og þá takmörkuðu möguleika sem fyrir hendi væru til þess að minnka verulega losun GHJ, án þess að hindra eðlilega framþróun í efnahagslífi og iðnaði. Þessir þættir voru lagðir til grundvallar kröfum Íslands um að sérstök ákvæði yrðu í samningnum sem ættu við ríki sem svo væri ástatt um. Með harðfylgi tókst samningamönnum að vinna þessum hugmyndum brautargengi. Í Kyoto bókuninni var Íslandi heimilað að auka losun GHJ um 10% miðað við losun árið 1990, meira en nokkru öðru ríki (Noregur komst næst með 1% aukningu).⁵⁰ Nánari þessa ákvæðis kveður á um að ef einstök ný verkefni auka losun GHJ um meira en 5% af heildarlosun ríkisins þá skuli sú losun ekki teljast til skuldbindinga viðkomandi ríkis skv. Kyoto bókuninni. Þessar undanþágur eiga hins vegar einungis við um smáríki sem losuðu minna en 0.05% af heimslosun GHJ og ef orkuþörf slíkra verkefna er mætt með nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Heildarlosun hvers árs innan þessara ákvæða má þó ekki vera umfram 1.6 milljónir tonna af CO₂.⁵¹

Þetta hefur gert stjórnvöldum kleyft að auka verulega við þungaiðnað á undanförunum árum, þar sem losun GHJ af völdum þessara verkefna telst ekki til 10% aukningarheimildarinnar. Ennfremur hafa stjórnvöld ekki þurft að grípa til sérstakra ráðstafana vegna annarrar losunar, þar sem ekki hefur þótt líklegt að aukningin nái 10% hámarkinu.

Hingað til hefur verið talið víst að losunin héldist innan marka, en nýjustölur gefa annað til kynna. Milli áranna 2005 og 2006 jókst losun GHJ um 14% og fellur enginn hluti þeirra undir undanþáguákvæðin.⁵² Ennfremur er útlit fyrir að farið verði framúr leyfilegri árlegri heildarlosun ef öll fyrirhuguð stóriðjuverkefni verða að veruleika.⁵³

Þetta getur skapað umtalsverðan vanda fyrir íslenskt efnahagslíf og einstök byggðarlög, þar sem gert hefur verið ráð fyrir arðbærum framkvæmdum á komandi árum og sett úr skorðum þær forsendur sem liggja til grundvallar í rekstri þjóðarbúsins. Nauðsynlegt er að hafa þessar staðreyndir í huga þegar væntanleg

49 Icelandic Ministry for the Environment (2006). *Iceland's Fourth National Communication and Report on demonstrable Progress*.

(http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Iceland's_Fourth_National_Communication_and_Report_on_Demonstrable_Progress.pdf), bls: 11. Sótt 23.03.2008.

50 Oberthür, S. and Ott, H.E. (1999), bls. 128.

51 UNFCCC. *Report of the COP-7 session, Marrakesh 2001*.

(<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>), bls: 68-69. Sótt 22.04.2008.

52 Umhverfisráðuneytið (2008). *Losun gróðurhúsalofttegunda jókst um 14% á milli ára* (<http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1257>). Sótt 23.04.2008.

53 Umhverfisráðuneytið (2006). *Losun gróðurhúsalofttegunda fram til ársins 2020* (<http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/793>). Sótt 02.05.2008.

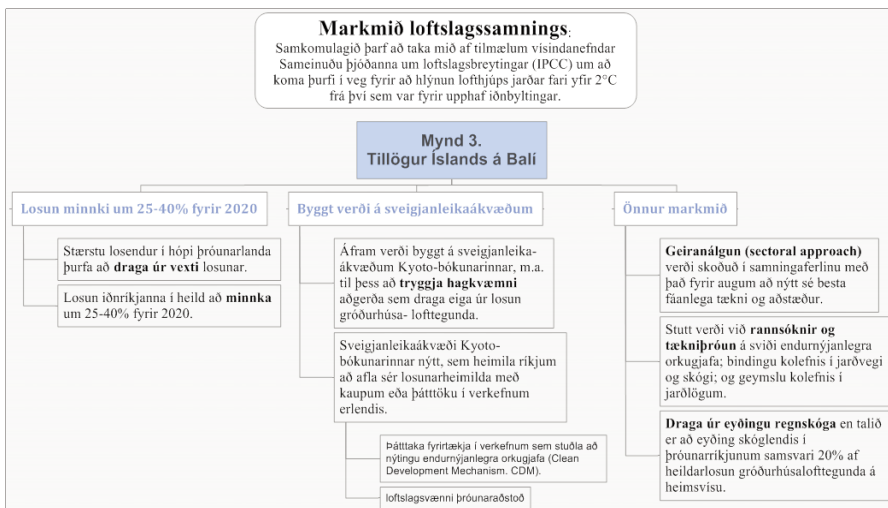
Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

verkefni eru skipulögð, en ekki síður í þeim samningaviðræðum sem nú eiga sér stað og miða að því að móta loftslagsstefnu þá sem taka mun við eftir skuldbindingartímabil Kyoto bókunarinnar árið 2012.

4.2 Stefna og markmið Íslands

Umtalsverð umfjöllun skapaðist á Íslandi, innan ríkisstjórnar og í samfélaginu, um hver áherslumál Íslands væru og ættu að vera á Balífundinum í desember 2007. Aðilar ríkisstjórnarinnar virtust ekki á eitt sáttir og því reyndist nauðsynlegt að leysa úr ágreiningi innan hennar svo mögulegt væri að kynna stefnu og markmið sem eining ríkti um. Skipaður var ráðherraþópur til að samræma stefnu stjórnarinnar, en í honum sitja umhverfisráðherra, iðnaðarráðherra, fjármálaráðherra og heilbrigðisráðherra. Í ljósi niðurstaðna hópsins samþykkti ríkisstjórnin minnisblað þann 4. desember 2007 þar sem fram koma þau stefnumið sem samstaða náðist um vegna fundarins á Balí.⁵⁴

Leggja skyldi áhersla á að ná samstöðu um gerð nýs samkomulags, fyrir árslok 2009, þar sem kvæði á um skuldbindingar fyrir öll helstu losunarriki heims. Slíkt samkomulag eigi að taka mið af tilmælum Vísindanefndar Sp um að koma þurfi í veg fyrir hlýnun í lofthjúpi jarðar umfram 2°C. Til að ná því markmiði sé nauðsynlegt að minnka losun frá helstu iðnríkjum heims um 25–40% fyrir árið 2020. Jafnframt þurfi stærstu losendur GHG í hópi þróunarrikja að draga umtalsvert úr vexti losunar, til þess að samkomulagið öðlist raunverulegt gildi. Í minnisblaðinu segir ennfremur að hvetja eigi til þess að nýtt samkomulag byggi á sveigjanleikaákvæðum Kyoto bókunarinnar, til þess að tryggja hagkvæmni aðgerða sem draga úr losun GHG og stuðla að loftslagsvænni þróunaraðstoð.



54 Tekið skal fram að efnisatriði þess eru í meginatriðum samhljóða núverandi stefnu ESB sem mótuð var í ársbyrjun 2007.

Einnig er talið mikilvægt að styðja rannsóknir og tækniþróun á sviði endurnýjanlegra orkugjafa; kolefnisbindingu í jarðvegi og skógi sem og geymslu kolefnis í jarðlögum. Ísland mun einnig styðja aðgerðir gegn eyðingu regnskóga, umdeilt málefni í fyrri samningum, þar sem eyðing skóglendis á þeim svæðum samsvari um 20% af heildarlosun GHG á heimsvísu.⁵⁵ Ekki var minnst á áframhaldandi sérákvæði, sambærileg „íslenska ákvæðinu“ í Kyoto bókuninni. Ljóst má þó vera að ef sóst verður eftir slíkum ákvæðum hefði falist styrkur í að nefna það opinberlega á þessum fundi sem ætlað var að marka heildarstefnu framtíðarsamningsins.

4.3 Tillögur um samningsmarkmið

Loftslagsmál ber á góma á nær öllum fundum ráðamanna í heiminum í dag og eru fundir íslenskra ráðamanna með erlendum kollegum sínum engin undantekning þar á. Allir slíkir fundir eru því tækifæri til þess að koma sjónarmiðum og skoðunum íslenskra stjórnvalda á framfæri og í raun undirbúningur fyrir loklotuna í Kaupmannahöfn 2009. Samhent stefna og orðræða íslenskra ráðamanna er mikilvæg til þess að skapa trúverðugan grundvöll fyrir samningsmarkmið Íslands, hver svo sem þau eru. Þetta verður æ brýnna ef kröfugerð Íslands vikur í veigameiri attriðum frá stefnumörkun stórra og áhrifamikilla leikenda á samningssviðinu. Stefnan þarf því að vera skýr, um hana verður að ríkja eining, a.m.k. á yfirborðinu og allir talsmenn stjórnarinnar verða að geta rökstutt hana á sannfærandi og samræmdan hátt. Það styttist óðum í aðildarríkjafundinn í Kaupmannahöfn og þó minnisblað ríkisstjórnarinnar fyrir Balí fundinn gefi til kynna hvert skuli stefnt þá er nauðsynlegt að setja endanleg samningsmarkmiðin fram með skýrum hætti hið allra fyrsta svo tími gefist til að kynna afstöðuna og staðsetja hana innan þess ramma sem unnið verður eftir í Kaupmannahöfn.

Mikilvægt er að stefnumótun stjórnvalda taki mið af heildarmarkmiðum Loftslagssamnings Sp, Kyoto bókuninni og Balí vegvísinum. Samningsmarkmiðin geta þó vissulega falið í sér nýjungar eða nýjar nálganir. Þau þurfa hins vegar að samrýmast endanlegum markmiðum um verndun lofthjúpsins, gefa til kynna einarða afstöðu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum og sýna vilja til aukinna skuldbindinga af hálfu Íslands.

Ljóst er að íslensk stjórnvöld styðja samkomulag sem setja muni umtalsverðar hömlur á losun GHG frá iðnríkjum og stærri þróunarríkjum. Það er í samræmi við stefnu Norðurlandanna, Evrópusambandsins og margra þróunarríkja og verður því að teljast líkleg niðurstaða fundarins í Kaupmannahöfn. Til viðbótar við stuðning Íslands við slíkt heildstætt samkomulag, í ljósi núgildandi skuldbindinga og yfirlýstrar stefnu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum, er lagt til að íslensk stjórnvöld vinni að eftirfarandi nákvæmari útfærsluatriðum sem tengjast beint íslenskum hagsmunum og sérstöðu.

55 Umhverfisráðuneytið (2007). *Áherslur ríkisstjórnarinnar vegna loftslagshingsins á Balí* (<http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1176>). Sótt 28.04.2008.

4.3.1 Áframhaldandi undanþáguákvæði

Lagt er til að Ísland sækist eftir áframhaldandi „íslensku ákvæði“, sambærilegu við það sem fékkst í Kyoto og var útfært nána á aðildarríkjafundinum í Marrakesh árið 2001 (COP-7)⁵⁶. Þessa kröfu má rökstyðja á sama hátt og áður, með vísan til smæðar efnahagslífsins og að eingöngu séu nýttir endurnýjanlegir orkugjafar til nýrra orkufrekra framkvæmda. Ein stór framkvæmd hefur hlutfallslega meiri áhrif á heildarlosun GHJ frá Íslandi en annarra iðnvæddra ríkja og því eðlilegt að tekið sé tillit til þess. Ennfremur má vísa til þess að með því að þess háttar ákvæði hvetji fyrirtæki í orkufrekum iðnaði til þess að leita til svæða þar sem völ er á hreinni orku, í stað þess að ráðast í framkvæmdir þar sem nýtt er jarðefnaeldsneyti til orkuöflunar. Það sé því enginn fórnarkostnaður fólginnt í slíkum ákvæðum heldur styðji þau við heildarmarkmið loftslagsráðstefnunnar um minni losun GHJ á heimsvísu. Einnig má vísa til þess að hér séu í gildi reglur ESB um umhverfismat og mengunarbúnað og að almennt sé mengun af völdum stóriðju hér á landi með því minnsta sem gerist.⁵⁷

Íslensk stjórnvöld hafa lýst því markmiði sínu að draga úr losun GHJ um 50-75% fyrir árið 2050 og því er ljóst að ekki verður sóst eftir áframhaldandi heimildum um aukningu almennrar losunar líkt og gert var í Kyoto. Mikilvægt er að leggja áherslu á þessa afstöðu í samningaviðræðunum og sýna fram á hversu mikil breyting hafi orðið á stefnu stjórnvalda frá því sem áður var. Í raun eru skuldbindingar Íslands til framtíðar um samdrátt losunar frá gildum ársins 1990 mun meiri en samsvarandi skuldbindingar annarra, þar sem fyrri samningur heimilaði aukningu um 10%. Íslendingar munu því þurfa að grípa til umfangsmikilla aðgerða til þess að draga úr almennri losun til að ná hverju því markmiði um losunarsamdrátt sem sammælt verður um í Kaupmannahöfn.

Það er líklegt að „íslenskt ákvæði“ muni mæta nokkurri andstöðu við samningaborðið og því er mikilvægt að flétta þessar tvær tillögur saman. Ísland hafi haft rúmar almennar losunarheimildir í fyrri samningi sem nú sé horfið frá og því séu íslendingar að taka á sig verulega auknar skuldbindingar. Þetta styrkir kröfunu um áframhaldandi undanþágu fyrir stórverkefni – þar sem vilji stjórnvalda til að draga úr almennri losun hefur verið staðfestur, jafnframt því sem slík undanþága sé til hagsbóta fyrir heildina þó ekki virðist svo við fyrstu sýn.

Ljóst er að möguleikar til samdráttar í almennri losun eru umtalsverðir og mun kostnaðurinn við það án nokkurs vafa verða minni en sá ávinningur sem hlýst af frekari uppbyggingu á orkufrekri atvinnustarfsemi. Ísland er því að gefa eftir á einu sviði til þess að ná fram hagstæðri niðurstöðu á öðru – án þess að heildarútkoman fyrir þjóðarbúið versni verulega, né heldur skaðast heildarmarkmið Loftslagssamningsins á nokkurn hátt.

56 UNFCCC. *Report of the COP-7 session, Marrakesh 2001.* (<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13.pdf>). Sótt 15.04.2008.

57 Mbl.is. *Minni mengun frá álverum* (http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2008/04/26/minni_mengun_fra_alverum/). Sótt 11.05.2008.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Til að auðvelda samþykkt þessa nýja „íslensk ákvæðis“ er hugsanlegt að leggja til að ráðstefnan samþykki einungis grundvallarákvæði og vísi nánari útfærslu til næsta aðildarríkjaþings. Þessi háttur var hafður á í Kyoto þar sem útfærslu á heimildarákvæðum var vísað með skýrum hætti til næsta þings, m.a. útfærslu á sveigjanleikaákvæðunum og „íslenska ákvæðinu“.⁵⁸

Þessi tvíþætta nálgun er einnig til þess fallin að samræma þau ólíku viðhorf sem fram hafa komið innan ríkisstjórnarinnar. Annars vegar um að staða Íslands haldist nær óbreytt frá núverandi skuldbindingum og hins vegar að ekki verði óskað eftir neinum sérákvæðum. Hér er því farið bil beggja og opnað er fyrir þann möguleika að þrýsta á um verulegar takmarkanir á losun í ljósi loftslagsstefnunnar án þess að hindra uppbyggingu orkufrekrar atvinnustarfsemi. Þetta gefur færi á því að allir ráðherrar ríkisstjórnarinnar geti talað máli þessara markmiða af sannfæringu, nokkuð sem mun reynast mikilvægt í aðdraganda samningalotunnar í Kaupmannahöfn og við samningaborðið sjálft.

4.3.2 Styðja upptöku CCS í samningnum

Lagt er til að Ísland styðji að binding kolefnis í jarðlögum (CCS) verði viðurkennd aðferð í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Í ljósi þess að Íslendingar styðja verulega auknar takmarkanir á losun GHG er mikilvægt að meðal þeirra aðferða sem alþjóðasamfélagið samþykkir séu aðferðir sem gagnast Íslandi og hægt er að beita innanlands. Ýmsar leiðir eru nú þegar viðurkenndar og hafa gefist vel. Hagsmunir Íslands af því að hvetja til viðurkenningar á bindingu kolefnis í jarðlögum (CCS) eru verulegir og benda rannsóknir til þess að með nýtingu þeirrar tækni aukist verulega líkurnar á því að Ísland geti náð losunarmarkmiðum sínum fyrir 2050.⁵⁹

Með því að dæla kolefni niður í berggrunninn er hægt að binda verulegt magn af CO₂ sem annars færi beint út í andrúmsloftið. Samsetning jarðvegs á Íslandi þykir sérstaklega heppileg með tilliti til umfangsmikillar nýtingar á þessari aðferð og tilraunaverkefni Orkuveitu Reykjavíkur á Hellisheiði, í samstarfi við virta erlenda háskóla, hefur gefið auknar vonir um að þetta sé lausn til framtíðar.⁶⁰

Noregur leggur mikla áherslu á að þessi aðferð verði viðurkennd í framtíðar-samkomulagi um loftslagsmál og það eykur líkurnar á árangri ef Ísland staðsetur sig við hlið þeirra. Jafnvel þó svo að Ísland og Noregur séu í meginatriðum samstíga í loftslagsmálum er ekki ólíklegt að Norðmenn geri athugasemdir við ósk Íslendinga um áframhaldandi „íslenskt ákvæði“. Með því að sýna stuðning okkar í verki við CCS er hægt að draga verulega úr líkum á því að Noregur leggist opinberlega gegn slíkum óskum Íslands.

58 UNFCCC. *Report of the COP-7 session, Marrakesh 2001.*

(<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>), p: 68-69. Sótt 14.05.2008.

59 Þorleifur Finnsson, starfsmaður Orkuveitu Reykjavíkur. Viðtal 13.05.2008.

60 Sama heimild.

Evrópusambandið hefur einnig áhuga á frekari þróun aðferðarinnar, en hefur ekki haft það á stefnuskrá sinni hingað til að hún verði viðurkennd fyrst um sinn. Ekki er loku fyrir það skotið að með stuðningi Íslands og Noregs verði breyting á þessari stefnu ESB og vert er að benda á það að í Bandaríkjunum og stórum iðnríkjum í hópi þróunarlanda er að finna umtalsverða möguleika til hagnýtingar á þessari aðferð. Það eru því margvísleg rök, umfram íslenska hagsmuni, sem hvetja til þess að stjórnvöld telji viðurkenningu CCS til meginmarkmiða sinna.

4.3.3 Styrking sveigjanleikaákvæðanna og tenging við opinbera þróunaraðstoð

Íslensk stjórnvöld hafa ekki komið á fót því innlenda kerfi sem nauðsynlegt er til þess að taka þátt í sveigjanleikaákvæðum Kyoto bókunarinnar, öðrum en verslun með losunarheimildir. Slíkt er þó á dagskrá og verður því verki væntanlega lokið fyrir samningalotuna í Kaupmannahöfn. Íslensk fyrirtæki og hið opinbera hafa margvíslega hagsmuni af því að taka þátt í verkefnum á sviði hreinnar þróunaraðstoðar (CDM) og sameiginlegra framkvæmda (JI), ekki einungis til þess að auka hagkvæmni í minnkun losunar GHG heldur einnig sem hluti af áætlun stjórnvalda um opinbera þróunaraðstoð.

Í núgildandi reglum um opinber framlög til hreinnar þróunaraðstoðar er lögð áhersla á að þau séu til viðbótar við opinbera þróunaraðstoð (ODA) og beini ekki fjármagni fá hefðbundnum verkefnum til arðbærra verkefna sem skili losunarheimildum til fjárfestingaraðila. Þrátt fyrir þetta hefur skrifstofa þróunarmála OECD (DAC) heimilað að slík framlög séu talin til opinberrar þróunaraðstoðar í skýrslu aðildarríkja til stofnunarinnar, ef verðmæti áunninna losunarheimilda er dregið frá upphæð framlagsins.⁶¹

Lagt er til að Ísland beiti sér fyrir því í yfirstandandi viðræðum að framtíðarreglur um hreina þróunaraðstoð taki mið af ákvörðunum OECD-DAC og að þróaðar verði sérstakar aðferðir og staðfestingarferli varðandi hvers konar verkefni geti talist til opinberrar þróunaraðstoðar. Þar með væri eytt allri óvissu og ósamræmi varðandi opinber framlög vestrænna iðnríkja til þróunaraðstoðar á sviði loftslagsmála. Breyta mætti orðalagi um að framlög til CDM meggi ekki draga úr öðrum framlögum, þar sem verkefni á þessu sviði gagnast samfélögum þróunarríkjanna sem þróunaraðstoð á margvíslegan hátt og eru háð samþykki viðtökuríkisins.

Það er líklegt að tillaga þessi muni mæta andstöðu þróunarríkjahópsins, sem óttast að opinber þróunaraðstoð til hefðbundinna verkefna dragist saman. Hægt er að sýna fram á að sú hefur ekki verið raunin hingað til og því ekki ástæða til að ætla að slíkt gerist í framtíðinni.⁶² Ennfremur geta íslensk stjórnvöld lagt áherslu

61 OECD (2004). *Oda eligibility issues for expenditures under the Clean Development Mechanism (CDM)* (<http://www.oecd.org/dataoecd/12/47/33657913.pdf>), p: 3. Sótt 14.04.2008.

62 Haites, Eric (2007). *Carbon Markets* (http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/haites.pdf). Sótt 17.03.2008

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

á að CDM verkefnum er ætlað að draga að aukna fjárfestingu einkaaðila og slíkt mun gagnast þróunarríkjunum til langs tíma. Einnig má segja að verkefni þessi krefjist aukinnar aðstoðar við uppbyggingu stjórnkerfisins og að fjárfestingaríkin hafi mikla hagsmuni af því að innlend stjórnsýsla þróunarríkjanna sé sem sterkust og skilvirkust. Því séu miklar líkur á því að opinber þróunaraðstoð muni í auknum mæli styðja við slíka uppbyggingu í tengslum við nýja fjárfestingu í CDM verkefnum, hvort sem sú fjárfesting kemur frá einkaaðilum eða hinu opinbera.

Hagsmunir Íslands af því að geta talið framlög til CDM verkefna sem opinbera þróunaraðstoð eru umtalsverðir. Mögulegt er að skapa umtalsverð samlegðaráhrif á ýmsum sviðum milli hefðbundinnar þróunaraðstoðar og CDM verkefna. Þetta er sérlega mikilvægt í ljósi smæðar Íslands og þess takmarkaða fjármagns og mannafla sem íslensk utanríkisþjónusta hefur yfir að ráða. Ennfremur er líklegt að einkageirinn muni taka virkan þátt í verkefnum á sviði hreinnar þróunaraðstoðar, þá munu allir aðilar njóta góðs af samvinnunni með betri nýtingu fjármagns og flæði fjárfestinga til þróunarríkjanna mun aukast í kjölfarið.

4.4 Frekari leiðir til árangurs

Önnur möguleg leið til að styrkja samningsstöðu Íslands er að styrkja þá ímynd að landið sé eitt sjálfbærasta land í heimi og láti sig loftslagsmál miklu varða. Slíkt væri hægt að gera með ýmsum aðferðum utan samningaferilsins og verður hér fjallað um þrjár leiðir til að markaðsetja okkur á þennan hátt. Þessar aðferðir vinna að því styrkja ímynd landsins enn frekar og styrkja stöðu Ísland sem leikenda sem hefur ákveðið svigrúm innan samninganna í stað þess takmarkaða rýmis sem við höfum nú. Ekki er öruggt að málstaður Íslands verði litinn eins jákvæðum augum og að lokum var gert í Kyoto með sérákvæðum fyrir landið. Allt eins er líklegt að litið verði svo á að aðlögunartíma okkar sé lokið og því mikilvægt að tryggja að þegar samningalotan í Kaupmannhöfn hefst að Ísland sé með sterka ímynd á þessu sviði. Einnig má leiða rök að því að samningsstaða okkar innan t.d. Norður-landahópsins styrkist við að ímynd okkar utan hans sé styrkt.

4.4.1 Ísland styðji við stöðu formanns

Lagt er til að í aðdraganda viðræðnanna í Kaupmannahöfn tali íslensk stjórnvöld fyrir því að staða formanns í samningaviðræðunum sé styrk og að honum verði fengið umtalsverð völd. Þetta má rökstyðja með vísan til þess veigamikla hlutverks sem formaður viðræðnanna, Estrada sendiherra Argentínu, lék í Kyoto og er gjarnan talin ein forsenda þess að þar hafi tekist að ná samkomulagi.⁶³ Engin ástæða er til þess að halda að samningaviðræðurnar í Kaupmannahöfn verði auðveldari eða einfaldari en í Kyoto og því líklegt að formaðurinn geti haft úrslitaáhrif á lokastundu.

63 Oberthür, S. and Ott, H.E. (1999), bls. 84-85.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Með slíkum stuðningi má segja að Ísland fjárfesti í hlutverki formannsins og það gæti haft áhrif á hann ef til mála miðlunar kemur um málefni Íslands. Hann liti á Ísland sem sinn bandamann og viðkomandi væri líklegri til að tengja sig íslenskum hagsmunum og telja sig skuldbundinn landinu á einhvern hátt.⁶⁴ Einnig er líklegt að sama gildi um embættismenn ráðstefnunnar og samningaferilsins þar sem Ísland hefði lýst yfir trausti sínu á þessum einstaklingum með því að styðja við stöðu formannsins. Ísland er þannig einnig búð að markaðsetja sig sem aðila sem styður ferlið og hefur á þennan hátt sent skilaboð til annarra ríkja um ætlun sína.

4.4.2 Orka, öryggi og loftslagsmál

Lagt er til að íslensk stjórnvöld tengi framboð til Öryggisráðs Sp og mögulega setu í ráðinu við aðkomu íslenskra stjórnvalda að samningaviðræðunum í Kaupmannahöfn. Það væri hægt að gera með því að styðja við þá umræðu sem hafin var af Bretum um tengsl loftslagsmála, orku og öryggis í Öryggisráði Sp ef Ísland næði þar sæti og á endaspretti framboðsins.⁶⁵ Slíkt gæti styrkt ímynd okkar hjá ríkjum sem telja loftslagsmál vera sitt helsta öryggismál og þannig aukið mögulegan stuðning þeirra þegar Ísland leitaðist eftir stuðningi þeirra í Kaupmannahöfn sem og í kosningu til ráðsins. Almenn er nú viðurkennt að þau vandamál sem fylgja loftslagsbreytingum geti ógnað friði í heiminum og ekki sé hægt að skilja að hið hefðbundna sjónarhorn öryggis og hernaðar frá hinum nýju ógnum, eins og loftslagsbreytingarnar eru. Kofi Annan orðaði þetta á skýran hátt:

Loftslagsbreytingar ógna friði og öryggi. Breytingar á úrkomu geta aukið spennu milli ríkja og samfélaga, leitt til átaka og orðið til að hrekja fólk á vergang, einkanlega í ríkjum þar sem fátækt og viðsjár eru miklar. Af þessum sökum þurfa loftslagsbreytingar að skipa sama sess í huga stjórnmálamanna og stríðsátök, fátækt og útbreiðsla gereyðingarvopna.⁶⁶

Bretar hófu umræðuna innan öryggisráðsins síðastliðið sumar en ennþá hefur engin stefnumarkandi ályktun verið samþykkt um málefnið og þar er ákveðið tækifæri sem Ísland, í samstarfi við aðrar þjóðir, gæti gripið. Tækifæri Íslands til áhrifa í öryggisráð-

64 Fisher, Roger og Shapiro, Daniel. *Beyond reason; Using emotions as you negotiate*, bls 6-8.

65 Bretland hefur sýnt loftslagsbreytingum mikinn áhuga og var í forystu fyrir að málefnið yrði tekið upp reglulega sem þemamálefni í öryggisráðinu. Í ræðu utanríkisráðherra Bretlands á allsherjarþingi SP síðast liðið haust sagði hún m.a.: „Sameiginleg ábyrgð okkar gagnvart hvort öðru er hvergi jafn augljós og í þeirri risavöxnu áskorun sem loftslagsbreytingar eru.... Þegar forsætisráðherrann skipaði mig sem utanríkisráðherra sinn í maí [2006], lagði hann sérstaka áherslu á að setja loftslagsbreytingum sem áhersluatriði í utanríkisstefnu okkar. Loftslag okkar er sífellt stækkandi ógn við alþjóðlegt öryggi. Að takast á við loftslagsbreytingar... er ekki lengur valmöguleiki, heldur ófrávíkjanleg krafa.“

66 Grein Kofi Annan, Morgunblaðinu 16. nóvember 2006.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

inu liggur í að útfæra sérstöðu landsins, annað hvort afstöðu okkar til loftslagsbreytinga eða styrk kvenna, innan þeirra þemamálefna sem nú þegar eru til staðar í öryggisráðinu. Má segja að þetta tækifæri til aðgerða sé mun meira innan loftslagsmálaflokksins en kvennamálaflokksins þar sem sá málaflokkur er nýr og var rekinn áfram af einu fastaríkja ráðsins, Bretlandi. Við höfum einnig sterka ímynd í orku- og umhverfismálum sem er mikilvægt í þessu samhengi. Utanríkisráðherra hefur í raun þegar tekið opinbera afstöðu til málsins:

Nýjar ógnir krefjast nýrra leiða til lausna. Loftslagsbreytingar ógna nú tilveru fólks og ríkja í vaxandi mæli... Hættan sem mannkyni stafar af loftslagsbreytingum kallar einnig á nýjar varnir og nýja sýn á öryggismál. Þarna höfum við sitthvað fram að færa sem ekki hefur áður verið nýtt til fulls.⁶⁷

Þar sem loftslagsbreytingar eru einnig efni sem er í pólitísku hámmæli, má búast við að þessi ákvörðun njóti víðtæks stuðnings hér innanlands og varpi jákvæðu ljósi á stjórnvöld. Þessi nálgun á íslenska starfið í öryggisráðinu gæti styrkt ímynd Íslands sem lands sem lætur sig loftslagsmál varða og þannig styrkt stöðu Íslands í umræðu um loftslagsmál. Með sterkari ímynd er ljóst að líkleggra er að íslensk stjórnvöld gætu styrkt sína samningsstöðu og sinn útgöngumöguleika ef samningurinn samræmist ekki markmiðum okkar, þar sem hægt væri að vísa til afstöðu okkar og gjörða í öryggisráðinu því til stuðnings að við styddum baráttuna gegn loftslagsbreytingum í verki. Auk þess kæmi þessi vinna sér vel fyrir Norðurlöndin og gæti þannig aukið og styrkt það samstarf sem á sér nú þegar stað.

4.4.3 Sjálfbært Ísland fyrir 2030

Önnur möguleg leið til að styrkja ímynd landsins sem stórleikara og fyrirmynd í samhengi við loftslagsmál væri að lýsa því yfir að Ísland verði gert sjálfbært land fyrir 2030. Slíkt myndi styrkja ímynd landsins verulega í alþjóðlegu samhengi, ekki síst ef komnar væru fram áætlanir um slíkt fyrir fundinn í Kaupmannahöfn. Við stöndum nú þegar mjög vel hvað þetta varðar. Árið 2007 sáu innlendir orkugjafar Íslandi fyrir um 80% af allri orkunotkun á Íslandi og einungis er þörf á að flytja inn eldsneyti til samgangna og til notkunar við fiskveiðar.⁶⁸ Á sama

67 Ræða utanríkisráðherra Ísland á alþjóðavettvangi -erindi og ávinningur. Svipuð hugmynd kom fram í ræðu ráðherra til allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna: "Indeed, the phenomenon of **climate change** is already devastating the lives of millions, across a broad swathe of Africa, among many small island states and widely in Asia. Every region and most countries can expect to feel the effects of climate change in the near future. **How we address this issue as an international community is a test of our commitment to the fundamental values of the UN and our ability to act together in light of our shared responsibility.** ... It is important that the international community does not treat adaptation to climate change as a standalone issue, but as an integral part of our common efforts in attaining the Millennium Development Goals. A comprehensive approach is needed if we are to see results." [leturbreytingar höfunda]

68 Orkustofnun. *Hvaðan kemur orkan sem við Íslendingar notum?*.

(<http://www.orkutolur.is/mm/frumorka/uppruni.html>). Sótt 10.04.2008.

tíma er Ísland eitt ríkasta land í heimi og trónir á toppi lista UNDP um þróuðustu ríki heims og er þannig í góðri aðstöðu til að breyta útblæstri sínum.⁶⁹ Flestir Íslendingar virðast hins vegar fastir í því fari að Ísland sé og geti ekki stærðar sinnar vegna verið leikari í alþjóðlegu samhengi en aðrir hafa undanfarið bent á þennan möguleika. Í tímaritinu Newsweek var Geir Haarde forsætisráðherra nýlega titlaður einn tíu „grænna“ lykilleikmanna og í raun tilnefndi blaðið Geir sem helsta græna leiðtoga heims.⁷⁰ Á listanum voru einnig leiðtogar Þýskalands, Bretlands, Japans og Kína ásamt fleirum.⁷¹ Þessi nálgun sýnir þann möguleika sem Ísland stendur frammi fyrir að með því að styrkja ímynd sína enn frekar, t.d. með því að gerast fyrsta sjálfbæra land heims, væri staða landsins orðin einstök og fyrirmynd annarra í heiminum.

Áhrif þessa á samningaferlið í Kaupmannahöfn gætu verið mikil. Í stað þess að taka einungis við hugmyndum frá öðrum lykilríkjum þá getur Ísland staðsett sig mun betur og þannig unnið sínum hugmyndum fylgi, þar sem vigt okkar innan ferlisins hefði aukist. Í raun mætti líta svo á að samningsstaða okkar beinlínis batni þar sem land með mjög sterka „græna“ ímynd á auðveldara með að þrýsta á um með nýjar hugmyndir og nýjar nálganir. Einnig myndi staða okkar innan Norðurlandahópsins styrkjast þar sem jákvæð ímynd Íslands hefur jákvæð áhrif á hópinn. Ísland verður þannig verðmætari leikmaður á heildina litið og ætti auðveldara með að starfa innan samningaferilsins. Rétt er að nefna að lokum að líklegt er að áhrifa þessarar stefnu mætti ekki einungis sjá á samningaferlinu í Kaupmannahöfn. Erfitt er t.d. að setja verðmiða á þá ímynd sem landið myndi skapa sér utan samninganna, t.d. með markaðssetningu fyrirtækja erlendis og auknu aðdráttarafls Íslands fyrir erlend fyrirtæki.

4.5 Samantekt

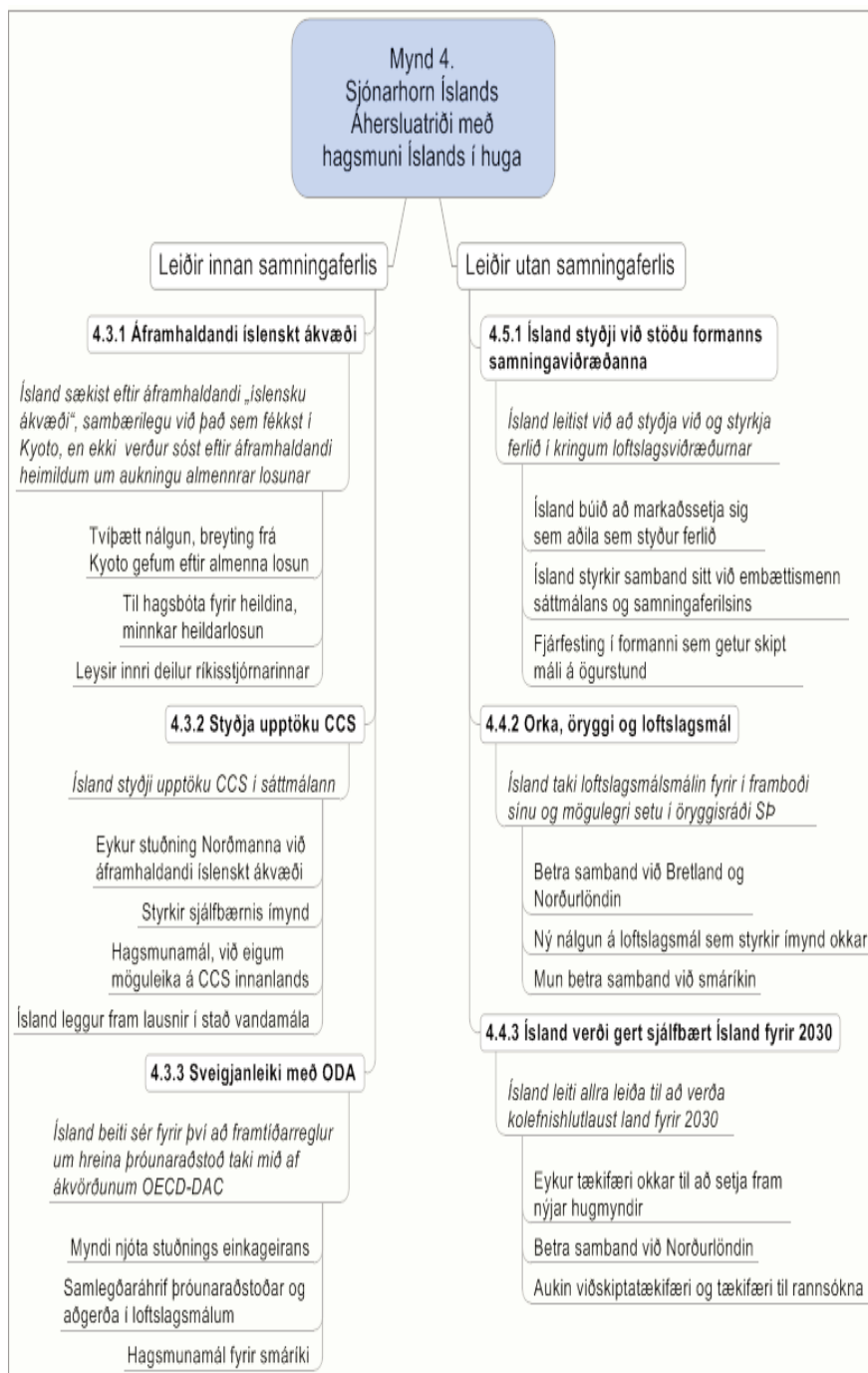
Samningsmarkmiðin hér að ofan eru lögð fram með það í huga að tryggja Íslandi viðunandi stöðu innan þess samkomulags sem tekur við af Kyoto bókuninni. Leitast var við að samþætta sérstöðu Íslands í orkumálum og innlenda efnahagshagsmuni við heildarmarkmið Loftslagssamnings Sp með það að markmiði að Ísland leggi sitt af mörkum í baráttunni gegn loftslagsbreytingum.

Ljóst er að núverandi skuldbindingar eru lítt hamlandi en innlend stefnu-mótun hefur þegar gert ráð fyrir því að Ísland axli frekari ábyrgð í ljósi stöðu sinnar sem ein efnaðasta og þróaðasta þjóð heims. Meðfylgjandi hugkort sýnir tillögurnar mynðrænt til frekari glöggvunar á samhengi og kostum þeirra sem samningsmarkmiða Íslands. Þær endurspegla fjölbreytta en þó samtengda hagsmuni Íslands og gert er ráð fyrir að hver tillaga geti staðið sjálfstætt, þó saman myndi þær heild og nokkur samlegðaráhrif séu á milli þeirra.

69 Sjá Skýrslu UNDP, má nálgast á <http://hdr.undp.org/en/>

70 Fréttablaðið 5. maí 2008, bls 8.

71 Sjá umfjöllun Newsweek, má nálgast á: <http://www.newsweek.com/id/134262>, <http://www.newsweek.com/id/134260> og <http://www.newsweek.com/id/130626>.



Greinilegt er að Ísland stendur frammi fyrir fjölda möguleika til að hafa áhrif á samningsstöðu sína og nauðsynlegt er að Íslendingar taki sjálfir frumkvæði og

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

hafi þannig móttandi áhrif á ákvarðanatöku í Kaupmannahöfn. Hér hafa verið lagðar fram tillögur um ákveðin samningsmarkmið, sem talin eru vænlegust fyrir Íslands hönd og leitast við að sýna fram á hvernig stjórnvöld geta haft áhrif á samningsstöðu sína og þokast nær þeirri útkomu sem æskileg þykir. Ljóst þykir jafnframt, að séu allir hagsmunir og sérstaða Íslands hafðir að leiðarljósi má greina fleiri aðferðir og markmið, sem hafa þarf í huga við stefnumótun til framtíðar. Hér gefst þó ekki tórn til þess.

Tíminn er af skornum skammti og mikilvægt er að ljúka ákvörðunartöku innanlands og framtíðar markmiðasetningu sem fyrst, til að tryggja að viðunandi árangur náist í samningaviðræðunum fyrir Íslands hönd.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Heimildir

- Auður H. Ingólfssdóttir (2004). *Alþjóðlegt samstarf: Möguleikar Íslands að nýta sér sveigjanleikaákvæði Kyotobókunarinnar*. Reykjavík, Icelandic Environment Association.
- Bazerman, Max H. Og Neale, Margaret A. *Negotiating rationally*. The free press, New York, 1992.
- Chasek, Pamela S., Downie, David L. and Brown, Janet W. (2006). *Global Environmental Politics*. (4th ed.). Oxford: Westview Press.
- Dauvergne, Peter (2005) ed. *Handbook of Global Environmental politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Fisher, Roger og Shapiro, Daniel. *Beyond reason; Using emotions as you negotiate*. Penguin Books, London, 2006.
- Fisher, Roger og Ury, William með ritstjóra Bruce Patton. *Getting to Yes; Negotiating agreement without giving in*. Penguin books, London 1991.
- Freestone, David and Streck, Charlotte (ed.). (2005). *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*. Oxford: Oxford University Press.
- Kremenyuk, Victor A. (2002). *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues* (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Lax, David A. Og Sebenius, James K. *3D Negotiations*. Harvard business school press, Boston, 2006.
- Mitchell, Ronald B. and Parson, Edward A. (2001). Implementing the Climate Change Regimes Clean Development Mechanism [web-based edition]. *The Journal of Environment and Development*, 10, 125-146.
- Nordic Council of Ministers (2001). *Sjálfbær þróun: Ný stefna fyrir Norðurlönd*. Copenhagen: TemaNord.
- Oberthür, Sebastian and Ott, Hermann E. (1999). *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*. Berlin: Springer-Verlag.
- Tietenberg, Tom (2003). *Environmental and Natural Resource Economics* (6th ed.). Boston: Addison Wesley.
- Wells, Donald T. (1996). *Environmental Policy: A Global Perspective for the Twenty-First Century*. New Jersey: Prentice-Hall.