

Staðan eftir Loftslagsráðstefnuna COP27

Stöðumat Loftslagsráðs

Meginatriði:

- Samþykkt um stofnun alþjóðlegs loftslagshamfarasjóðs er fagnaðarefni, en útfærslan er óljós.
- Mikilvægt er að markmiðið um að halda hnattrænni hlýnun innan 1,5°C sé enn virt, en aukinn þrýstingur á að gefa þá markalínu eftir er áhyggjuefni.
- Kröfur um að draga hratt úr notkun olíu og gass en ekki bara kola, líkt og samþykkt var á COP26 í Glasgow, hafa aukist til muna. Fyrirstaðan er þó enn öflug.
- Vísbendingar eru um að veldisvöxtur í notkun hreinna orkugjafa sé að hefjast, sem veitir von.
- Sérstök ástæða er til að fagna ályktun um að ungt fólk skuli í auknum mæli haft með í ráðum.
- Íslensk stjórnvöld verða að taka sig á, eigi Ísland að ná settum loftslagsmarkmiðum.

Inngangur: Þing í skugga átaka

Tuttugusta og sjöunda loftslagsráðstefna Sameinuðu þjóðanna (COP27) var haldin í skugga innrásar Rússa í Úkraníu. Jafnframt hafa samskipti Bandaríkjanna og Kína hafa verið afar stíð, og djúprar kergju hefur gætt í samskiptum ríkra þjóða og fátækra, ekki síst í kjölfar heimsfaraldurs og viðbragða við honum.

Í aðdraganda ráðstefnunnar var jafnframt fyrirbyggjandi að þjóðir heimsins eru langt frá því að ná því markmiði, sem sett var í París 2015, um að halda hnattrænni hlýnun innan 1,5°C á þessari öld. Þegar er ljóst að hlýnun miðað við upphaf iðnbýltingar er orðin yfir ein gráða, og fer stöðugt vaxandi. Að óbreyttu mun hlýnun jarðar fara yfir 1,5 gráðu eftir um það bil sjö ár. Á móti kemur að endurnýjanlegir orkugjafar eru í sókn og hafa mætt aukinni orkuþörf á því ári sem er að líða.

Sú staðreynd að afleiðingar loftslagshlýnunar eru þegar orðnar alvarlegar setti mjög mark sitt á þingið. Hitabylgjur ná nú áður óþekktum hæðum. Þurrkar, uppskerubrestur, vatnsskortur og gróðureldar valda miklu tjóni víða. Flóð og vatnavextir valda hörmungum og hækkanði sjávarmál er orðið viðvarandi vandamál á mörgum þéttbýlissvæðum í heiminum, auk þess sem eyríki eru við það að sökkva í sæ. Ofsaveður eru nú æ tíðari.

Til að afstýra frekari vá og til þess að eygja enn von um að afstýra því að vítahringir veðurfarsbreytinga leiði til óafturkræfra breytinga á lífsskilyrðum á Jörðinni er mannkynið í kappi við tímann. Það er því eðlilegt að horft sé mjög til loftslagsráðstefna Sameinuðu þjóðanna á ári hverju, með þá von í brjósti að þar takist leiðtogum heims að ná saman um aðgerðir sem skipta máli í glímunni við þennan ógnarvanda.

Í þessu stöðumati er leitast við að skilgreina helstu áskoranir sem fyrir hendi eru í loftslagsmálum bæði hér á landi og á heimsvísu í kjölfar COP27 og reynt að bregða ljósi á markverðustu atburði þingsins, til upplýsingar fyrir stjórnvöld, fjölmiðla og almenning.

Tveir fulltrúar í Loftslagsráði, þau Árni Finnsson og Tinna Hallgrímsdóttir, sátu þingið fyrir hönd sinna samtaka.

Staðan fyrir COP: Gluggi að lokast

Mælanlegur árangur í loftslagsmálum hingað til gefur ekki mikið tilefni til bjartsýni. Í skýrslunni [State of Climate Action](#) (Staða loftslagsaðgerða) sem gefin var út í aðdraganga COP27 var lagt kerfisbundið mat á það hvort þjóðir heimsins færðust nægilega hratt í rétta átt að því markmiði að takmarka hlýnun Jarðar við 1,5 gráðu. Fjörutíu mælikvarðar voru skoðaðir. Í ljós kom að á engum kvarða voru þjóðir heims á áætlun og í mörgum tilvikum var þróunin beinlínis í ranga átt. Kolabrennsla þyrfti að minnka sex sinnum hraðar, sem jafngildir því að árlega þurfi 925 kolaver að auki í heiminum að hætta starfsemi til 2030. Eyðing regnskóga verður einnig að minnka mun hraðar, þannig að skóglendi sem nemur öllu ræktanlegu landi í Sviss yrði bjargað á ári hverju. Breytingar í mataræði á heimsvísu, í átt til minni neyslu dýraafurða, þyrftu að eiga sér stað fimm sinnum hraðar. Fjárfestingar í loftslagsaðgerðum þyrftu jafnframt að tífaldast samkvæmt skýrslunni.

Aðrar lykilskýrslur staðfesta þessa dökku mynd. Skýrsla Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNEP) um útblástur gróðurhúsalofttegunda árið 2022 ([Emission Gap Report 2022](#)) ber það lýsandi nafn *Gluggi að lokast*, eða *Closing Window*. Þar er lýst eftir hraðri umbreytingu samfélaga, enda stefni hlýnun jarðar á 21. öldinni í 2,8 gráður miðað við óbreyttan útblástur. Það hefði skelfilegar afleiðingar í för með sér fyrir allt líf á Jörðu. Samkvæmt skýrslunni þarf útblástur að minnka um tæplega helming, eða 45%, á næstu átta árum, og halda svo áfram að minnka hratt, ef einhver von á að vera til þess að halda hlýnun andrúmsloftsins innan 1,5 gráðu markanna.

Á móti kemur að greiningar hafa einnig sýnt að nauðsynlegar umbreytingar eru að eiga sér stað og hraði þeirra gæti aukist mjög á komandi árum. Fjárfestingar í hreinni orku hafa náð [nýjum hæðum](#) á yfirstandandi ári og [samkvæmt Alþjóða orkumálastofnuninni](#) (IEA) stefnir í 8% aukningu á slíkum fjárfestingum miðað við síðasta ár. Nú er svo komið að nánast allri aukinni orkueftirspurn í heiminum er [mætt með hreinni orku](#). Verð á sólar- og vindorku hefur jafnframt aldrei verið lægra og anna þeir orkugjafar nú um [10% allrar orkueftirspurnar](#). Rafbílar eru nú [13% allra nýrra bíla](#) í heiminum.

Með lækkanði verði á hreinni orku, aukinni vitund um áhrif loftslagsbreytinga, vaxandi óþoli í garð olíuríkja eins og Rússlands og nýjum áhrifamiklum lögum á mikilvægum mörkuðum eins og Bandaríkjunum, Ástralíu og ESB, er ekki ólíklegt að aukinn kraftur muni færast í þetta mikilvæga umbreytingarferli, þótt enn sé verulega langt í land og horfur þungar.

Niðurstöður þingsins: Réttlæti, varnarsigur og olía á útleið

Loftslagshamfarasjóðurinn

Að ná samkomulagi allra þátttökubjóða á aðildarríkjaþingi er ekki einfalt mál. Þar koma saman sendinefndir tæplega 200 þjóða og allar hafa þær jafnan rétt til þátttöku og ákvarðanir eru sameiginlegar. Oft stranda róttækar tillögur á andstöðu þeirra sem vilja tefja aðgerðir. Leita þarf málamiðlana og oft á tíðum geta niðurstöður orðið engar eða valdið vonbrigðum. Í þessu ljósi er það í raun þrekvirkir að samkomulag um Parísarsamninginn skyldi hafa náðst árið 2015 og hefur mikilvægi þeirrar sáttar verið gríðarlegt fyrir loftslagsaðgerðir síðar.

Að sama skapi er það fagnaðarefni að samkomulag skyldi hafa náðst á COP27 um að stofna alþjóðlegan sjóð vegna afleiðinga loftslagshamfara. Hér er mikið réttlætismál á ferðinni, sem lengi hefur verið þrýst á um. Ljóst er að ríkustu þjóðir heims hafa einkum valdið gróðurhúsaáhrifum. Fátækar þjóðir, sem ekki hafa valdið útblæstri að neinu marki, súpa hins vegar seyðið af vaxandi veðuröfgum. Þennan

aðstöðumun þarf að jafna. Sú hugsun er ríkur þáttur í markmiðinu um réttlát umskipti samfélaga vegna loftslagsbreytinga, en réttlát umskipti voru eitt meginviðfangsefna þingsins. Dreifa þarf byrðum vegna loftslagshamfara með réttlátum hætti.

Þótt samkomulagið, ekki síst í ljósi erfiðrar stöðu í alþjóðastjórnámálum, megi heita töluvert afrek er ljóst að einungis hálfur sigur er unninn. Eftir er að útfæra sjóðinn og mörgum spurningum er því ósvarað. Hvernig á að fjármagna sjóðinn? Hvaða þjóðir fá úthlutað fjármagni? Tíminn verður að leiða í ljós hvernig til tekst, en í öllu falli er ljóst að þrýstingur á það að sjóðurinn taki til starfa á skilvirkan og sanngjarnan hátt er mikill. Sá þrýstingur mun án efa aukast með vaxandi áhrifum loftslagsbreytinga.

Markalínan um 1,5 gráðu á Celsíus

Segja má að krafa þróunarríkja um loftslagshamfarasjóð hafi verið önnur af tveimur meginátakalínum á þinginu. Hin átakalínan lá um 1,5 gráðu markmiðið og tilheyrandi áherslu á aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Það kom mörgum á óvart að sterk tilhneiging var til þess á þinginu að gefa þessa markalínu eftir og draga þar með úr fyrri samþykktum COP-þinga. Minni vilji var jafnframt til þess að samræma aðgerðir til að draga úr losun.

Það er annað fagnaðarefni, sem telja má varnarsigur, að markalínan um 1,5 gráðu hafi þó haldið í lokaákvörðun þingsins, þótt þrýstingurinn á hana sé áhyggjuefni. Það er ákaflega mikilvægt að markmiðið um að halda hlýnun andrúmsloftsins innan 1,5 gráðu verði ekki gefið eftir.

Ekki er ólíklegt að átökin um þessi mörk, og áhyggjur margra af minnkandi áherslu á loftslagsaðgerðir, hafi leitt til þess að samþykkt um loftslagshamfarasjóð náðist. Málamiðlanir á þinginu hafi þannig leitt til þess að stuðningur allra þjóða fékkst við hvoru tveggja, að stofna sjóðinn og halda líka hinni áður skilgreindu markalínu með tilheyrandi áherslum á aðgerðir. Óhætt er að fullyrða að tillaga fulltrúa ESB um að tengja ákvörðun um sjóðinn við meiri metnað í loftslagsaðgerðum hafi sprottið úr þessum jarðvegi.

Staða jarðefnaeldsneytis

Eftir því var tekið að fulltrúar framleiðenda olíu og gass voru fjölmennari en nokkru sinni fyrr, en áheyrnarfulltrúar á vegum þeirra voru um 630 talsins. Þeir voru því fleiri en sendinefndir smárra eyríkja og áheyrnarfulltrúar frumbyggja samanlagt. Því hefur verið haldið fram að slíkir hagsmunagæslumenn hafi haft sigur þegar kom að gamalgróinni viðureign sem hefur verið háð á COP-þingum undanfarinna ára, um það hvort tilgreina beri sérstaklega í lokaákvörðun þingsins að draga skuli úr notkun jarðefnaeldsneytis í heiminum með það að markmiði að hætta henni alveg. Lokasamþykkt COP26 í Glasgow var sú fyrsta sem nefndi kol á nafn í þessu sambandi. Tillaga Indlands um að nú yrði gengið lengra en í Glasgow og í ákvörðun þingsins yrði rætt um allt jarðefnaeldsneyti en ekki einungis kol, naut umtalsverðs stuðnings. Það nægði þó ekki til því andstaðan var djúpstæð og öflug.

Þetta olli vonbrigðum, skiljanlega. Hins vegar kann þó að vera að hér sé ekki öll sagan sögð. Talsmenn áframhaldandi notkunar olíu og gass geta hugsanlega fagnað sigri í orði kveðnu, en aðrir atburðir þingsins segja aðra sögu. Á COP-þingum eru jafnan gerð ýmis konar hliðarsamkomulög milli ríkisstjórna, eða ríkisstjórna og fyrirtækja, eða annarra aðila, um ýmsar aðgerðir og áætlanir. Yfirlit yfir þessi samkomulög sýnir fjölda áætlana um stór verkefni víða um heim með mikilli áherslu á innleiðingu hreinna orkugjafa á kostnað jarðefnaeldsneytis. Olían er því á undanhaldi, þótt lokasamþykktin endurspegli ekki þá þróun.

Annað markvert: Net Zero, ungt fólk, metan, Indónesía og stórveldasamtal

Margt annað bar til tíðinda á þinginu sem jafnvel hefur ekki ratað í fjölmiðla, en er þó mikilvægt. Þar má nefna að viðmiðanir sem gera almenningi og eftirlitsaðilum kleift að rýna í yfirlýsingar fyrirtækja

um að þau hyggist kolefnisjafna sig, eða verða Net Zero, voru [gefnað út af Sameinuðu þjóðunum](#). Þar með hefur verið hannað mikilvægt tól til þess að koma á ábyrgri kolefnisjöfnun og glíma jafnframt við hugsanlegan grænþvott.

Í öðru lagi er mikilvægt að í lokasamþykkt þingsins var sérstaklega tiltekið að ungt fólk og börn gegni mikilvægu hlutverki í viðureigninni við loftslagsvandann, sem boðberar og drifkraftar breytinga. Mælst er til þess að ungt fólk verði í auknum mæli haft með í ráðum þegar ákvarðanir eru teknar og að ungt fólk verði hluti af sendinefndum þjóðanna á COP þingum og annars staðar, enda varði viðfangsefnið framtíðina og komandi kynslóðir.

Í þriðja lagi ber að geta þess að sérstakar aðgerðir til að draga úr losun metans í andrúmsloftið hlutu aukið fylgi með þátttöku fleiri þjóða. Yfir 150 þjóðir hafa nú skrifað undir Alþjóðlegu metanyfirlýsinguna eða [Global Methan Pledge](#), sem kveður á um aðgerðir til þessa að draga verulega úr útblæstri metans þegar á þessum áratug.

Í fjórða lagi er mikilvægt að skoða hvernig fundur G20 ríkjanna á Balí í Indónesíu setti mark sitt á COP, en hann var haldinn á meðan á þinginu stóð. Það er þýðingarmikið skref í átt að minni kolefnisútblæstri, að ákveðið var í Balí að styðja sérstaklega við lokun kolavera í Indónesíu, á svipaðan hátt og ákveðið var á COP26 í Glasgow að styðja við slíkar aðgerðir í Suður-Afríku. Þetta verður gert með sérstöku 20 milljarða dollara sameiginlegu framlagi frá ESB ríkjum, Bretlandi og Bandaríkjunum, auk annarra.

Þá er einnig jákvætt, að í kjölfar beggja þessara viðburða hófst aftur samtal milli stórveldanna, Bandaríkjanna og Kína, í loftslagsmálum, en allt samstarf hafði legið niðri frá heimsókn forseta fulltrúadeildar Bandaríkjaþings til Taívan. Þetta gæti reynst afar þýðingarmikið þegar fram í sækir. Eins voru afdráttarlausa fyrirheit Bandaríkjaforseta um að Bandaríkin myndu draga verulega úr losun fyrir 2030 stórt skref fram á við, sérstaklega miðað við þann tón sem slegin var af fyrri forseta í loftslagsmálum.

Einnig er vert að vekja athygli á því að í lokaákvörðun COP27 er nú að finna, í fyrsta skipti, sérstakan kafla um hafið og að sérstaklega skuli taka tillit til ástands þess í loftslagsaðgerðum. Um er að ræða markvert skref sem Ísland studdi og hefur áður talað fyrir.

Áherslur Íslands

Svandís Svavarsdóttir matvælaráðherra var fulltrúi íslenskra stjórnvalda á þinginu. Í máli hennar kom m.a. fram að Ísland hefði í samstarfi við stjórnvöld í Chile ákveðið að ýta úr vör sérstöku átaki til að vernda jökla og vatnssuppsprettur til fjalla, og sporna gegn hækkandi sjávarmáli, undir yfirskriftinni [Ambition on Melting Ice](#) (AMI). Alls átján þjóðir skráðu sig til þátttöku á stofnfundi átaksins. Eitt meginmarkmiðið er að auka skilning heimsbyggðarinnar allrar á mikilvægi jökla og frosinna svæða, í stað þess að sá skilningur sé einskorðaður mestmegnis við pólpjóðir og fjallríki.

Í yfirlýsingu Íslands og Chile felst m.a. afdráttarlaust ákall um bann við bruna svartolíu á Norðurslóðum enda væri slík aðgerð hraðvirkasta leiðin til að hægja á bráðnun íss á Norðurslóðum. Við bruna svartolíu losnar sót sem sest á ís og jökla og hraðar við það bráðnun.

Í ávarpi Svandísar Svavarsdóttir kom fram að Ísland hafi sett sér sjálfstætt landsmarkmið, á beinni ábyrgð Íslands, um 55% samdrátt í losun fyrir árið 2030, samanborið við 2005. Jafnframt sagði ráðherra að Ísland tæki þátt í að ná markmiðum um samdrátt í heildarlosun fyrir 2030 ásamt Noregi og Evrópusambandinu.

Markmið Íslands eru því tvenns konar. Um bæði markmiðin gildir, að óútfært er af Íslands hálfu hvernig þeim skuli náð. Loftslagsráð hefur áður bent á að markmið Íslands um samdrátt í losun séu óljós. Þau eru enn óljós.

Afar mikilvægt er að skoða hvernig Ísland getur gert enn betur á COP þingum og haft meiri áhrif. Að mati Loftslagsráðs er mikilvægt að fulltrúar íslenskra stjórnvalda komi vel samstilltir til leiks og að samráð milli hagaðila innlands sé yfirgripsmikið í aðdraganda þinganna, ásamt því að viðfangsefni þinganna séu kynnt almenningi. Þótt umtalsverð fagleg þekking á viðfangsefninu sé fyrir hendi ásamt reynslu í málaflokknum, þá skortir enn samhæfingu í málflutningi og skýrari markmiðssetningu.

Best væri ef sendinefndin kæmi til COP þinga með góðan árangur heima fyrir í farteskinu. Ísland hefur tækifæri til þess skapa gott fordæmi með hröðum orkuskiptum í samgöngum, auk annarra mikilvægra loftslagsaðgerða eins og endurheimt vistkerfa, bindingu koltvísýrings í jarðlögum og innleiðingu hringrásarhagkerfis. Smæð og sveigjanleiki hagkerfisins getur gert Íslendingum kleift að vinna hratt. Metnaðarfull markmið eru fyrir hendi, en markvissar aðgerðir skortir. Þetta er miður. Jafnvel verður ekki betur séð en unnið sé gegn markmiðum á sviðum þar sem árangur hefur þó náðst, svo sem í samgöngum á landi, þar sem áframhaldandi skattalegar ívilnanir vegna kaupa á hreinorkubílum eru sveipaðar óvissu eins og nú er.

Árangur Íslands, í minni útblæstri, lætur því miður á sér standa og sjálfstæða markmiðið um 55% samdrátt miðað við 2005 er orðið verulega tvísýnt. Árlegar COP-ráðstefnur, ásamt sívaxandi áhrifum loftslagsbreytinga ár frá ári, ættu að vera íslenskum stjórnvöldum ærið keppikefli til þess að sýna meiri árangur. Aðeins með árangri getur Ísland haft áhrif til góðs.

Það tók sex ár frá 2015 að hnýta alla lausa enda í nánari útfærslu ákvæða Parísarsamningsins svo framkvæmdin gæti gengið hnökralaust fyrir sig. Í því verki tók lengstan tíma að útfæra ákvæði 6. greinarinnar en því lauk á COP26 í Glasgow. Með þeirri grein er þjóðum gefið færi á að vinna saman að því að skila landsframlögum sínum til markmiðs samningsins. Alþjóðleg viðskipti með kolefniseiningar þessu tengt munu byggjast á því regluverki og þarf Ísland að tilkynna hvaða aðili hér á landi fer með þá ábyrgð og umboð. Kolefniseiningar af ýmsum gerðum ganga nú þegar kaupum og sölum og því nauðsynlegt að marka skýra stefnu um þessi mál og skilgreina utanumhald sem allra fyrst.

Leiðin fram á við

Á COP28 í Dubai að ári þurfa þjóðir heims að segja skýrt hvað þær hafa gert og hvað þær ætla að gera þegar kemur að samdrætti í losun. Ljúka á fyrsta hnattræna stöðumatinu í samræmi við Parísarsamninginn á því þingi. Binda má vonir við að það stöðumat færi áhersluna aftur á mikilvægi samdráttar í útblæstri. Sérstök ástæða er til að líta sérstaklega til áforma um að fjármagna auknar fjárfestingar í loftslagsaðgerðum, en það markmið hefur áður verið sett af aðildarþjóðum að 100 milljarðar Bandaríkjadala skuli lagðir fram árlega til stuðnings aðgerða í þróunarríkjum, en það loforð hefur ekki verið efnt að fullu.

Með vaxandi hamförum vegna loftslagsbreytinga mun þrýstingur vafalítið aukast mjög á það að hinn nýi loftslagshamfarasjóður verði útfærður. Það yrði þrekvirki ef það tækist fyrir COP28, því verkefnið er flókið. Mikilvægt er til dæmis að það fé sem rennur í sjóðinn taki ekki fjármuni frá öðrum mikilvægum verkefnum, eins og þeim sem lúta að því að draga úr losun og hraða aðlögunaraðgerðum. Sjóðurinn skiptir þó verulegu máli, og mikilvægt er að hann hefji störf eins fljótt og auðið er.

Í kjölfar COP27 hafa þær raddir heyrst að vettvangurinn sem slíkur hafi gengið sér til húðar. Rætt er um að þing sem þetta sé svífaseint og muni líklega aldrei verða sá nauðsynlegi drifkraftur aðgerða sem

heimurinn þarfnast á örlagatímum. Loftslagsráð hafnar slíkum sjónarmiðum alfarið. Mikilvægt er að hafa í huga, að enginn vettvangur er á nokkurn hátt líkur COP, en þar koma fulltrúar allra þjóða heimsins saman og öll sjónarmið fá að heyrast. Lokaákvæðanir slíkra þinga segja ekki endilega alla söguna, eins og hér hefur komið fram, en samtalið og þær aðgerðir og hugmyndir sem verða til á þessum vettvangi eru ómetanlegar.

Líklegt er á komandi árum, að aðgerðir og áherslur framsækinna ríkja og ríkjasambanda, tæknigeirans, fyrirtækja, sveitafélaga, grænna fjárfestingasjóða, vísindasamfélagsins, frjálsra félagasamtaka, almennings og ungs fólks muni draga vagninn í átt til þeirra umbreytinga sem þurfa að verða. COP er mikilvægur vettvangur fyrir samstillingu þessara aflu.

Tíminn styttist og svigrúmið minnkar. Vonandi mætir Ísland til leiks á COP28 að ári klifjað vitnisburðum um meiri árangur í loftslagsmálum og vonandi munu skilyrði í alþjóðastjórnámálum og efnahagslífi heimsins þá verða betri, svo frjósamari jarðvegur skapist fyrir mikilvægar ákvæðanir, bæði í hliðarherbergjum og aðalsal. Oft er þörf, en nú er nauðsyn. Klukkan tifar.