

Nóvember 2021
Tilv.: UMH20110091/9.0

Niðurstöður samráðs vegna stefnu um aðlögun að loftslagsbreytingum

1. Fyrirkomulag

Starfshópur um aðlögun að loftslagsbreytingum sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði í desember 2020 hafði það hlutverk að gera tillögu að stefnu um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum. Í starfshópnum voru fulltrúar fimm ráðuneyta og nokkurra stofnana og aðila: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, forsætisráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Veðurstofu Íslands, Hafrannsóknastofnunar, Skipulagsstofnunar, Samstarfsnefndar háskólastigsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í ferlinu bættust við fulltrúar, m.a. frá Embætti Landlæknis.

Hópurinn ákvað að leggja drög að stefnu í opið samráð í Samráðsgátt stjórnvalda og voru drög að hvítbók um aðlögun að loftslagsbreytingum birt í Samráðsgátt þann 9. júní 2021 til umsagnar í tvær vikur. Umsagnarfrestur var síðar framlengdur um tvær vikur eða til 8. júlí 2021. Í almennri kynningu málsins kemur fram að niðurstöður samráðsins verði birtar þegar unnið hafi verið úr þeim ábendingum og athugasemdum sem berast.

2. Málsefni

Í kynningu málsins í samráðsgáttinni segir svo:

„Hvítbókin inniheldur umfjöllun um aðlögun að loftslagsbreytingum og tillögu að grunngildum og grunnmarkmiðum stjórnvalda vegna hennar auk sértækra markmiða fyrir tiltekna málaflokka og samhæfingu aðlögunarvinnu.

Aðlögun að loftslagsbreytingum felur í sér aðgerðir sem snúa að því að auka viðnámsþrótt samfélagsins gagnvart áhrifum og afleiðingum loftslagsbreytinga. Slíkar aðlögunaraðgerðir geta haft samlegð með öðrum loftslagsaðgerðum sem miða að því að auka kolefnisbindingu eða samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda en hafa það ekki að meginmarkmiði.

Í 5. gr. a laga um loftslagsmál nr. 70/2012 segir að ráðherra láti vinna áætlun um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum og setji reglugerð um gerð og eftirfylgni hennar. Hvítbók um aðlögun að loftslagsbreytingum er undanfari stefnu sem verður grundvöllur þeirrar áætlanagerðar sem mælt er fyrir í lögum.

Athyglinni er fyrst beint að viðfangsefninu aðlögun að loftslagsbreytingum, áhrifum þeirra og þeirri náttúruvá sem þeim fylgja. Þá er fjallað um mismunandi þætti samfélagsins þar sem aðlögunar kann að vera þörf: skipulag, vatn og fráveitur, orkumál, samgöngur,

atvinnuvegi, þjóðarhag, lýðheilsu og félagslega innviði. Að lokum er farið yfir núverandi stofnanagerð, samþættingu aðlögunarvinnu og næstu skref.

Aðlögun er mjög víðfeðmt viðfangsefni og kaflaskiptingin endurspeglar hvorki tæmandi lista atriðaflokka sem tengjast aðlögun né nákvæma fyrirmynd að skiptingu flokka við áætlanagerð. Nefna má þætti líkt og tegundir aðlögunaraðgerða (t.d. náttúrumiðaðar lausnir), málaflokka (t.d. mannvirkjagerð og sveitarstjórnarmál) og áhrifaþætti (t.d. aukna úrkomuákefð) sem skjóta upp kollinum þvert á kafla þó að tilefni gæti verið til að skoða þá sérstaklega á síðari stigum líkt og við áætlanagerð.

Aðgerðir til aðlögunar að loftslagsbreytingum, líkt og mótvægisaðgerðir vegna losunar, verða til í gegnum margþætt ferli rannsókna, vöktunar, greiningar, stjórnsýslu, ákvarðanatöku, útfærslu, framkvæmda, stöðutöku og endurmats.

Ákvarðanataka og aðgerðir eiga að byggja á bestu fáanlegu vísindalegu upplýsingum og fela í sér að tekið sé tillit til áhættumats og viðmiða um ásættanlega áhættu fyrir samfélag og lífríki frammi fyrir loftslagsbreytingum.

Mikilvægt er að samhæfa skilning hinna ýmsu aðila sem koma að aðlögunarvinnu á markmiðum aðlögunar og samhliða því tryggja aðkomu almennings og félagasamtaka og eflingu nærsamfélags við skipulag, skilgreiningu og framkvæmd aðgerða.“

3. Þátttaka

Samtals barst 21 umsögn í samráðsgátt, þar af þrjár frá einstaklingum og 18 umsagnir frá lögaðilum. Lögaðilar sem veittu umsögn voru þó 22 þar sem fimm þeirra sendu inn eina umsögn í sameiningu. Fjórum umsögnum, af þeim 21 sem bárust, var hlaðið upp í samráðsgátt síðar þar sem þær höfðu borist eftir skilafrest eða vantað hafði viðhengi við fyrstu skil.

Alls var um 190 aðilum sérstaklega sent boð um að veita umsögn. Í því skyni var úr samráðsgátt stjórnvalda sendur tölvupóstur með tilkynningu um málið og boði um umsögn á hagsmunaaðila og fagaðila á þeim málefnasviðum sem markmið og umfjöllun hvítbókar snerta á.

4. Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim

4.1 Yfirlit yfir umsagnir

Alls bárust 21 umsögn frá eftirfarandi aðilum: Arnari Óskarssyni, Verkfræðingafélagi Íslands, Landsneti, Landsvirkjun, Skógræktinni, RARIK, Matís, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sigurpáli Ingibergssyni, umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur, Bændasamtökum Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Umhverfisstofnun, Barnaheillum – Save the Children á Íslandi, Samorku, Ungum umhverfissinum, Haraldi Tristani Gunnarssyni, Landgræðslunni, Landvernd og Votlendissjóði.

4.2 Efnisatriði í umsögnum

Umsagnir sem bárust í Samráðsgátt geyma gagnlegar athugasemdir og umræður sem höfðu áhrif á frágang stefnu um aðlögun að loftslagsbreytingum, í ljósi loftslagsvárs. Enn fremur mun efni umsagnanna nýtast í vinnunni framundan við áætlun vegna aðlögunar.

Almennt voru umsagnaraðilar ánægðir með að stjórnvöld hafi stigið það skref að vinna að stefnumótun varðandi aðlögun að loftslagsbreytingum. Hér er tæpt í stuttu máli á efnisatriðum umsagna einkum hvað varðar tillögur til úrbóta en vísað er til umsagnanna sjálfra til að gefa einfalda kortlagningu á hvaðan tilteknaðar ábendingar komu og til að sýna um hvaða atriði var samhljómur milli umsagna. Í næsta undirkafla er síðan farið almennt yfir viðbrögð við umsögnum.

Í umsögn Arnars Óskarssonar er rætt um umbreytingu í átt að hagkerfi sem letur til losunar gróðurhúsalofttegunda og aðlögun samfélagsins í slíkum umskiptum.

Í umsögn Verkfræðingafélags Íslands er útgáfu hvítbókar fagnað og tekið undir mörg markmið hennar. Jafnframt er bent á að verkefnið sé umfangsmikið. Athugasemd er gerð við framsetningu kafla og að ekki sé fullt samræmi í uppsetningu þeirra og umfangi. Lögð er áhersla á að ábyrgðaskipting innan málaflöksins sé skýrð, löggjöf sé endurskoðuð og markmið stefnunnar séu útfærð frekar. Tekið er undir mikilvægi mælinga og vöktunar, mats á loftslagsáhættu og aðkomu margra aðila að aðlögunarvinnu.

Í umsögn Landsnets eru sérstaklega gerðar athugasemdir við sjöunda kafla hvítbókarinnar og vakin athygli á því að styrkja þurfi flutningskerfi raforku með vísan í skýrslu þjóðaröryggisráðs um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum.

Í umsögn Landsvirkjunar er áformum stjórnvalda um aðlögun að loftslagsbreytingum fagnað. Fyrirtækið kallar eftir skýrari framtíðarsýn um aðlögun að loftslagsbreytingum og fjallað er um vinnu Landsvirkjunar er viðkemur aðlögun. Eins er rætt um mikilvægi þess að aðlagast áhrifum vegna orkuskipta og í því samhengi gerð mats á aukinni eftirspurn á raforku sem einnig hefur mögulega snertifleti við hækkandi hitastig.

Í umsögn skógræktarstjóra, Þrastar Eysteinnssonar, er undirstrikað að þeir áhrifapættir loftslagsbreytinga sem nefndir eru í hvítbókinni eigi ekki síður við um skógrækt en um annan landbúnað. Þá er lagt til að bæta sérstaklega inn vísun í skógrækt í markmiði þar sem einungis er vísað til landbúnaðar.

Í umsögn RARIK er áformum stjórnvalda um aðlögun samfélagsins að loftslagsbreytingum fagnað og tekið sérstaklega undir markmið sem snúa að dreifikerfi orku. Þá er komið á framfæri ábendingu og tillögu að breytingu í texta um rekstur fjarvarmaveita.

Í umsögn Matís er fjallað sérstaklega um kaflann um sjávarútveg og fiskeldi í sjó og kallað eftir frekari áherslu á gerð sviðsmynda og túlkun þeirra, auk aðlögunaráætlunar fyrir greinarnar. Þá er óskað eftir skýrari framtíðarsýn og að markmið hvítbókarinnar taki skýrar til mismunandi þátta greiningarvinnu.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er hvítbókin sögð mikilvægt skref í átt að markvissari umræðu og aðgerðum. Þá er fjallað sérstaklega um hlutverk sveitarfélaga, mikilvægi fjármögnunar og góðs aðgengis að rannsóknum og greiningum. Einnig er talað um þörf á því að skerpa á ábyrgð og þátttöku almennings og annarra hagaðila við aðlögunarvinnu.

Í umsögn Sigurpáls Ingibergssonar er fjallað sérstaklega um skógrækt, endurheimt votlendis og landgræðslu og bent á þörf fyrir að metin sé áhætta vegna þeirra og að fylgt sé eftir áætlunum á þeim sviðum.

Í umsögn umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar er þakkað fyrir vel unnar tillögur og sérstaklega rætt um skipulagsmál, samgöngur og lýðheilsu með ýmsum ábendingum t.a.m. um frekari áherslu á manneskjuna og náttúruna í meginmarkmiði stefnunnar. Þá er sagt frá jafnréttismati á loftslagsmálum sem sett er fram í aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands segir að hvítbókin muni reynast góður grunnur að heildstæðri stefnu og fjallað um áhrif loftslagsbreytinga á íslenskan landbúnað. Tekið er undir mikilvægi þess að vinna heildstætt mat fyrir íslenskan landbúnað og að líta beri sérstaklega til þeirra áhrifa sem landnám nýrra plöntu-, skordýra- og fuglategunda geti haft á lífríki Íslands.

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu er komið á framfæri athugasemdum um samráð, grunnmarkmið, fjárhagslega hvata, skipulagsmál og áhrif á atvinnulíf. Kallað er eftir meira samráði vegna aðlögunarvinnu sem boðuð er í hvítbókinni og bent á að tímafrestur hafi verið mjög knappur þegar leitað var viðbragða samtakanna vegna vinnu við hvítbók. Þá er bent á samhljóm með Loftslagsvegvísi atvinnulífsins og lögð áhersla á náð samtal og samvinnu atvinnulífs og hins opinbera.

Í umsögn Félagsráðgjafafélags Íslands er fjallað um hlutverk félagsráðsgjafa og mikilvægi þess að kortleggja áhrif á viðkvæma hópa og að beita sértækum aðgerðum í þeirra þágu. Tengsl við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna eru rædd og þörf á því að markmið og aðgerðir séu rýnd út frá heilsu og líðan mismunandi hópa.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er þeirri vinnu sem hafin er með hvítbókinni fagnað og sérstaklega fjallað um tengsl við fyrstu tillögu vatnaáætlunar. Þá er lögð áhersla á að stefnumörkun um aðlögun fari saman við aðrar opinberar áætlanir og stefnur, líkt og vatnaáætlun.

Í umsögn Barnaheilla – Save the Children á Íslandi er gerð stefnu um aðlögun að loftslagsbreytingum fagnað en jafnframt lögð áhersla á mikilvægi áætlana um að draga úr loftslagsbreytingum. Þá er undirstrikað að börn séu í sérstaklega viðkvæmri stöðu og að neikvæð umhverfisáhrif hafi sérstaklega og aukin slæm áhrif á börn. Einnig er bent á að í starfshópnum voru ekki fulltrúar allra þeirra málaflokka sem þó teljast mikilvægir þegar kemur að aðlögun.

Í umsögn Samorku er tekið undir mikilvægi þess að huga að aðlögunarferli fyrir alla samfélagslega mikilvæga innviði og stefnumótun á sviðinu fagnað. Sérstaklega voru tekin til umræðu atriði í köflum um náttúruvá, skipulagsmál, vatn og fráveitu, orku og orkumál, samgöngur, atvinnuvegi, þjóðarhag og samhæfingu aðlögunarvinnu. Gerðar voru athugasemdir við orðalag í kafla um vatn og fráveitu, t.d. í ljósi lagalegra forsenda ábyrgðarskiptingar í geiranum. Samorka óskaði eftir samtali sem starfsfólk umhverfis- og auðlindaráðuneytis varð við og kom að góðu gagni.

Í umsögn Ungra umhverfissinna er vinnu við hvítbók fagnað og gerðar athugasemdir við nokkur atriði. T.a.m. er kallað eftir að frekari grein sé gerð fyrir áhrifum loftslagsbreytinga á

náttúruna, bent á vinnu við Landgræðsluáætlun og lagt til að sérstakt markmið verði sett um móttöku á auknum fjölda flóttafólks á Íslandi.

Í umsögn Haraldar Tristans Gunnarssonar er lagt til að birta nokkrar sviðsmyndir og samhliða verði sett fram viðbrögð með tilliti til mismunandi stígs hlýnunar. Einnig er kallað eftir meiri áherslu á fæðuöryggi og bent á möguleika með tilliti til rafmagnsframleiðslu.

Í umsögn Landverndar er hvítbókinni fagnað sem hluta af áframhaldandi aðlögunarvinnu. Kallað er eftir nákvæmari og markvissari aðgerðum sem eru tímasettar og mælanlegar. Meðal annars er talað fyrir því að skylda verði sett á atvinnulífið að taka beinan þátt í aðlögun.

Í umsögn Landgræðslunnar er hvítbókinni fagnað og sérstaklega rætt um mikilvægi þess að taka til greina ástand vistkerfa við aðlögunarvinnu. Þá er bent á snertifleti við starfsemi Landgræðslunnar og drög að landgræðsluáætlun, t.a.m. með tilliti til náttúrumiðaðra lausna.

Í umsögn Votlendissjóðs er hvítbókinni fagnað. Jafnframt er bent á möguleika votlendis til að draga úr flóðahættu og mikilvægi þess að hafa eftirlit með framræslu votlendis vegna flóðahættu sem framræslan getur skapað. Lagt er til að heimild um framræslu votlendis fylgi tilmæli um endurheimt votlendis til jafns við framræsluna og að endurheimtin fari fram undir eftirliti Landgræðslunnar.

4.3 Viðbrögð við umsögnum

Innsendar umsagnir voru lagðar til grundvallar vinnu við frágang *Í ljósi loftslagsvárs*, fyrstu stefnu íslenskra stjórnvalda um aðlögun að loftslagsbreytingum. Stefnan felur í sér markmiðasetningu hvítbókar að teknu tilliti til þeirra athugasemda og ábendinga sem bárust í samráðsgátt. Hvítbókin sjálf var lítillega uppfærð í ljósi umsagna en er efnislega eins í meginatriðum.

Niðurstöður þessa samráðs styðja því annars vegar við uppfært hvítbókarskjal og hins vegar við stefnu um aðlögun að loftslagsbreytingum.

Umsagnirnar munu þó ekki síður nýtast við áframhaldandi vinnu við mótun aðgerða fyrir áætlun um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum sem kveðið er á um í lögum um loftslagsmál nr. 70/2012.

Við frágang stefnu var byggt á markmiðum hvítbókar. Þá var framsetning markmiða hvítbókar breytt þannig að í stefnunni er lýst því ástandi sem stefnt er að, í stað þess að orðalagið sé útfært sem tilmæli um aðgerð. Var þessi stílbreyting gerð að fenginni ráðgjöf frá Stefnuráði Stjórnarráðsins og er hún talin undirstrika þá vinnu sem er eftir við mótun aðgerða og gerð áætlunar sem felur m.a. í sér samtal og samstarf ólíkra aðila um aðgerðir til þess að ná markmiðum stefnunnar.

Á grundvelli ofangreindra umsagna var betur gerð grein fyrir þætti vistkerfa og þekkingu á þeim í aðlögunarvinnu í ýmsum hlutum stefnunnar, þ.m.t. framtíðarsýn stjórnvalda sem byggir á meginmarkmiði hvítbókar, grunngildum (6), grunnmarkmiðum (3), markmiðum á sviði náttúruvár (A1, A2 og A5), markmiðum á sviði skipulagsmála (B6), markmiðum á sviði lýðheilsu (K1) og markmiðum fyrir samhæfingu aðlögunarvinnu (N3).

Einnig var skerpt á þátttöku almennings og annarra hagaðila í aðlögunarvinnu, þ.m.t. í grunngildum (9), markmiðum á sviði sjávarútvegs og fiskeldis í sjó (G3) og markmiðum fyrir samhæfingu við aðlögunarvinnu (N1 og N8). Eins var bætt við vísun í réttláta aðlögun í grunnmarkmið (8).

Þá var bætt við markmiði um fjárhagslega hvata og styrkjaumhverfi (F3) undir markmið á sviði atvinnulífs og skerpt á markmiði um ábyrgð atvinnugreina (F2).

Gerðar voru talsverðar breytingar á markmiðum á sviði vatns og fráveita sem byggðu á umsögnum og frekara samráði við hagaðila.

Almennt var leitast við að auka samræmi milli markmiðahluta við frágang stefnu með hliðsjón af uppsetningu, fjölda markmiða og hversu ítarlegt orðalag markmiða var. Við frágang stefnu var því sums staðar bætt við markmiðum á grundvelli umsagna og samráðs og annars staðar voru markmið sameinuð eða felld brott.

Lögð er áhersla á að áframhaldandi vinna við aðlögun að loftslagsbreytingum sem byggist á stefnunni, muni einnig líta til hvítbókar þar sem finna má ítarlegri umfjöllun um ýmis atriði sem og til umfjöllunar í umsögnum.

5. Afurðir

Samráð vegna hvítbókar hafði áhrif á frágang tveggja gagna,

- 1) [uppfærðar hvítbókar](#) og
- 2) stefnu um aðlögun að loftslagsbreytingum, [Í ljósi loftslagsvár](#).

6. Næstu skref

Í ljósi loftslagsvár: stefna um aðlögun að loftslagsbreytingum var lögð fram til kynningar á fundi ríkisstjórnar þann 7. september 2021.

Aðlögun að loftslagsbreytingum er langtímaverkefni. Gert er ráð fyrir að stefnan verði endurskoðuð reglulega og samhliða vinnu við áætlunargerð. Skrifstofa loftslagsmála þakkar góðan vilja til áframhaldandi samtals, samráðs og samstarfs um aðlögun og lögð verður áhersla á samvinnu ólíkra aðila í vinnu við mótun aðlögunaraðgerða á næstu mánuðum og árum.