

Febrúar 2024



# Hvítbók um sjálfbært Ísland

Drög að stefnu  
Íslands um  
sjálfbæra þróun  
til 2030

**Útgefandi:**

Forsætisráðuneytið

Hvítbók um sjálfbært Ísland. Drög að stefnu Íslands um sjálfbæra þróun til 2030.

Febrúar 2024

for@for.is

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

**Umbrot og textavinnsla:**

[Ráðuneyti / Hönnuður]

©2024 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-482-47-1

DRÖG

# Efnisyfirlit

Hvítbók - drög að stefnu.....	4
<b>1. Inngangur .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Leiðarljós stefnu – heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld .....</b>	<b>8</b>
2.1 Staða innleiðingar heimsmarkmiðanna á Íslandi - helstu áskoranir.....	9
2.2 Mælikvarðar um lífsgæði og hagsæld – velsældaráherslur ríkisstjórnar Íslands.....	12
<b>3. Framtíðarsýn.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Lykilviðfangsefni .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Markmið og áherslur.....</b>	<b>24</b>
Viðauki.....	29

## Myndaskrá

Mynd 1: Hvítbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda.....	4
Mynd 2: Mat íslenskra stjórnvalda á árangri í innleiðingu undirmarkmiða heimsmarkmiðanna.....	10
Mynd 3: Árangur Íslands eftir heimsmarkmiðum, skv. SDR 2023 .....	11
Mynd 4: Uppbygging stefnumótunar; markmið og lykilviðfangsefni.....	15
Mynd 5: Skipulag Sjálfbærnisráðs.....	26

# Hvítbók drög að stefnu

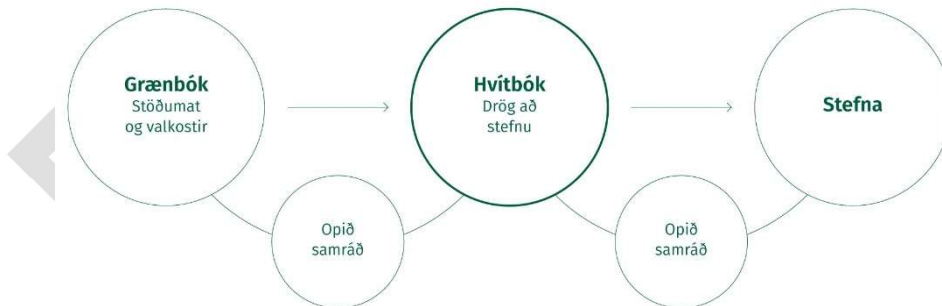
Drög að stefnu (hvítbók) felur í sér umfjöllun og ákvörðun um framtíðarsýn, markmið og árangur af starfsemi yfir tiltekið tímabil, ávinning á tilteknu sviði eða sjónarmið og gildi sem byggt skal á. Stefna nær yfir tiltekið tímabil og er ætlað að stuðla að heildstæðri áætlanagerð, fyrirsjáanleika við töku ákvarðana um aðgerðir og markvissu eftirliti.

Innan stjórnsýslunnar vísar hugtakið stefna einkum til þeirra pólitísku áherslna og umbóta, sem stjórnvöld hyggjast ráðast í og greint er frá í stefnum fyrir einstök málefnasvið og varða málaflokka og verkefni stjórnsýslunnar. Framkvæmd stefnu kemur fram í aðgerðaáætlunum, ákvörðunum og athöfnum stjórnvalda, reglugerðum og lögum.

Drög að stefnu er umræðuskjal sem lagt er fram í opnu samráði á netinu. Tilgangurinn er að hvetja til umræðu um stefnuna og möguleg áhrif hennar á íslenskt samfélag til skemmri eða lengri tíma.

Undanfari draga að stefnu er gerð stöðumats (grænbókar) sem unnið er í samráði við hagsmunaaðila. Í stöðumatinu er haghöfum og öllum almenningi gefinn kostur á að taka þátt og leggja fram sjónarmið um áherslur, mögulegar lausnir eða leiðir til úrlausnar tilteknu viðfangsefni. Á þeim grunni útfæra stjórnvöld þingsályktun um stefnu.

Drög að stefnu birtist í opnu samráðsferli og að því loknu er farið yfir helstu sjónarmið sem fram koma áður en endanleg stefna er útfærð.



Mynd 1: Hvítbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda

# 1. Inngangur

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri hreyfingarinnar- græns framboðs frá 2021 segir að Ísland skuli vera í fararbroddi í sjálfbærni- og umhverfismálum á alþjóðavísu. Leiðarstef viðbragða við yfirstandandi umbreytingum vegna loftslagsvárs og tæknibreytinga verði hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar, réttláttra umskipta og samkeppnishæfni. Áherslum þessum verði fylgt eftir með öflugri samhæfingu ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, innan stjórnkerfisins og í samvinnu við ólíka hagaðila.

Forsætisráðherra fer, samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna nr. 6/2022, með sérstök áherslumál á sviði samhæfingar, þ.m.t. sjálfbæra þróun, velsældaráherslur og réttlát umskipti. Haustið 2022 samþykkti ríkisstjórn tillögu forsætisráðherra um stofnun formlegs samstarfsvettvangs um sjálfbæra þróun, Sjálfbært Ísland. Hlutverk Sjálfbærs Íslands er að hraða aðgerðum til að ná markmiðum um sjálfbæra þróun eins og þau birtast í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar.

Innan ramma þess verkefnis er starfrækt Sjálfbærni ráð þar sem saman koma fulltrúar ríkisvaldsins, sveitarfélaga, þingflokka á Alþingi, landshlutasamtaka, atvinnugreinasamtaka, samtaka launafólks, og félagasamtaka, alls um áttatíu fulltrúar. Forsætisráðherra er formaður ráðsins og í því eiga einnig sæti aðrir ráðherrar ríkisstjórnarinnar.

Stýrihöpur ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga vinnur að verkefnum Sjálfbærs Íslands. Í forsætisráðuneytinu er starfrækt verkefnastofa fyrir Sjálfbært Ísland sem vinnur að því að samhæfa og efla starf stjórnvalda að verkefnum sjálfbærrar þróunar.

Meðal verkefna Sjálfbærs Íslands er að móta stefnu Íslands um sjálfbæra þróun. Í þeirri stefnumótun felst m.a. að stjórnvöld vinni að því að sjónarmið um sjálfbærni, réttlát umskipti og velsæld verði samþætt allri stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Að auki á stefna um sjálfbæra þróun að vera leiðarvísir verkefna og samstarfs ólíkra aðila, enda hafi allir hlutverki að gegna, svo sem ráðuneyti og stofnanir, sveitarfélög, atvinnulíf, félagasamtök og háskóla- og vísindasamfélagið.

Í þessu skyni vinnur Sjálfbært Ísland að eftirfarandi verkefnum;

- þróa, samræma og rýna mælikvarða um sjálfbærni, þ. á m. heimsmarkmiðin og velsældarvísa íslenskra stjórnvalda,
- efla þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi um sjálfbæra þróun, þ. á m. á norrænum vettvangi, í Evrópusamstarfi og meðal Sameinuðu þjóðanna,
- efla samráð ríkisins við sveitarfélögin, aðila vinnumarkaðarins og frjáls félagasamtök,

- kynna framgang og árangur af starfi í þágu sjálfbærrar þróunar fyrir stjórnvöldum, samstarfsaðilum og almenningi.

Vinna við stefnumótun hófst með kortlagningu á núverandi stöðu sjálfbærnimála hér á landi, m.a. verkefna í vinnslu á vegum stjórnvalda og ýmissa haghafa ásamt umfjöllun um árangur undanfarinna ára. Haldnir voru þrjú þemafundir þar sem fulltrúar Sjálfbærnisráðs rýndu núverandi stöðu sjálfbærnimála, helstu áskoranir, tækifæri og valkosti til framfara. Þá boðaði forsætisráðherra til sjö opinna samráðsfunda um land allt þar sem rætt var um sjálfbæra þróun á Íslandi. Í apríl 2023 voru drög að grænbók um Sjálfbært Ísland kynnt í samráðsgátt stjórnvalda og hún svo útgefin í júní sama ár að loknu samráði.<sup>1</sup> Í henni var gerð grein fyrir margvíslegum viðfangsefnum og verkefnum sem unnið er að innan ráðuneyta, sveitarfélaga, atvinnulífs, samtaka launafólks og félagasamtaka er varða sjálfbæra þróun. Stöðulýsingin varpaði þannig ljósi á að víða fer fram umfangsmikil vinna sem þýðingu hefur fyrir allar stoðir sjálfbærrar þróunar.

Á sama tíma var öðru sinni lokið við landrýniskýrslu um stöðu innleiðingar heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna hér á landi (*e. Voluntary National Review, VNR*)<sup>2</sup> en fyrsta skýrsla íslenskra stjórnvalda var birt árið 2019. Í skýrslunni er birt uppfært stöðumat stjórnvalda á innleiðingu heimsmarkmiðanna hér á landi, samkvæmt mælaborði á vefsíðu heimsmarkmiðanna á Íslandi.<sup>3</sup> Til samanburðar er í skýrslunni stöðumat yfir fimmtíu félagasamtaka, sem er nýjung frá því að fyrsta skýrslan var birt árið 2019 og er afrakstur víðtæks samráðs við fjölbreyttan hóp hagaðila.

Í skýrslunni eru kaflar sem skrifaðir voru af Ungmennaráði heimsmarkmiðanna, ungmennafulltrúa Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum á sviði sjálfbærrar þróunar og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Loks er í skýrslunni umfjöllun um smitáhrif Íslands, eða þau áhrif sem aðgerðir innanlands hafa á möguleika annarra landa til að vinna að sjálfbærri þróun, byggð á greiningu Sjálfbærnistofnunar Háskóla Íslands fyrir forsætisráðuneytið. Skýrslan var kynnt á árlegum ráðherrafundi Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun í júlí 2023. Efni landrýniskýrslunnar var nýtt til greiningar fyrir stefnumótun þessa.

Tilfni mótunar stefnu Íslands um sjálfbæra þróun byggir á nauðsyn þess að samhæfa verkefni þvert á ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands sem og starf stjórnvalda þvert á stjórnsýslustig. Tilgangur stefnunnar er þannig að efla samráð við lykilaðila í íslensku samfélagi til að ná megi settum markmiðum, skilgreina ný markmið og aðgerðir og kveða á um eftirfylgni vinnu sem miðar að því að ná árangri í þágu sjálfbærs velsældarsamfélags. Stefnan setur jafnframt

---

<sup>1</sup> Grænbók um sjálfbært Ísland – Stöðumat og valkostir

<sup>2</sup> Voluntary National Review – Iceland 2023

<sup>3</sup> Mælaborð um heimsmarkmiðin er aðgengilegt á vefsvæði Stjórnarráðsins: <http://www.heimsmarkmid.is/>

fram áherslur um þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi sem ætlað er að stuðla að árangri á heimsvísu á gildistíma heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna til ársins 2030.

Þátttaka aðila vinnumarkaðarins og félagasamtaka skiptir sköpum við sjálfbæra þróun, þar sem efnahagur, umhverfi og samfélag mynda órjúfanlega heild. Auðlindir eru takmarkaðar og jafnvægi á milli þessara þriggja stoða er forsenda fyrir áframhaldandi velsæld.

Lögð er áhersla á að unnið verði að mótun landsmælikvarða um sjálfbæra þróun á grundvelli heimsmarkmiðanna og velsældaráherslna ríkisstjórnarinnar. Mælikvarðarnir verði nýttir við stefnumótun, áætlanagerð, forgangsröðun verkefna, eftirlit og mat á árangri, ekki síst við fjármálaáætlanir og fjárlagagerð. Ráðuneyti og stofnanir fylgjast nú þegar vel með mælingum sem snúa að þeirra málaflokkum, s.s. mælingum á vinnumarkaði, menntun, húsnæði, menningu, ferðaþjónustu, matvælaframleiðslu og orkuöflun. Með því að setja fram heildstætt safn mælikvarða gefst einnig færi á yfirsýn þegar áætlanir og stefnur eru mótaðar. Slíkir mælikvarðar geta jafnframt orðið til þess að auka samtal og samstarf milli opinberra stofnana annars vegar og ólíkra haghafa hins vegar.

Hvítbók, drög að stefnu Íslands um sjálfbæra þróun, byggist á víðtækri stefnumótun sem fer fram víða á vettvangi stjórnvalda í samráði við fjölmarga haghafa og gerir tillögu um aukna samhæfingu til að hraða aðgerðum í samræmi við markmið alþjóðlegrar sjálfbærniáætlunar Sameinuðu þjóðanna, *Agenda 2030*. Hvítbókin tekur að auki mið af alþjóðlegum sáttmálum sem Ísland hefur gerst aðili að, samþykkt eða fullgilt, m.a. á sviði mannréttinda, alþjóðlegum skuldbindingum á sviði sjálfbærrar þróunar og Parísarsamningnum um loftslagsmál, sem saman mynda umgjörð um þróun á heimsvísu til ársins 2030. Þannig er tillögunni ætlað að endurspeglar vilja íslenskra stjórnvalda um að sjálfbærniáætlun Sameinuðu þjóðanna skili árangri, bæði innanlands og á heimsvísu. Gerð er tillaga að framtíðarsýn, meginmarkmiðum og áherslum sem verði grundvöllur aðgerða út gildistíma heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

Eftir opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda, þar sem almenningi og haghöfum verður boðið að setja fram sín sjónarmið, verður farið yfir umsagnir áður en endanleg stefna ásamt mælikvörðum og ábyrgðaraðilum aðgerða verður útfærð.

## 2. Leiðarljós stefnu – heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld

Í september 2015 samþykktu Sameinuðu þjóðirnar alþjóðlega áætlun um sjálfbæra þróun til ársins 2030 sem byggir á 17 heimsmarkmiðum og 169 undirmarkmiðum. Fimm meginþemu markmiðanna eru mannkynið, jörðin, hagsæld, friður og samstarf. Þau endurspeglu áherslu markmiðanna á þrjár stoðir sjálfbærrar þróunar; hina félagslegu, efnahagslegu og umhverfislegu. Með samþykki heimsmarkmiðanna skuldbundu aðildarríki Sameinuðu þjóðanna sig til að vinna skipulega að innleiðingu markmiðanna, bæði innanlands og í alþjóðasamstarfi. Árið 2020 ýttu Sameinuðu þjóðirnar úr vör áttakinu *Áratugur aðgerða* í því skyni að hvetja þjóðir heimsins til að leggja aukinn þunga á innleiðingu markmiðanna.

Framtíðarsýn heimsmarkmiðanna er sjálfbær veröld þar sem hungri og sárafátækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi allra eru virt, öll eru jöfn fyrir lögum og lifa við frið og öryggi í daglegu lífi. Ísland styður framtíðarsýn heimsmarkmiðanna og hefur verið virkur þátttakandi í samstarfi um innleiðingu þeirra. Á vettvangi alþjóðastarfs hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á að miðla reynslu og þekkingu Íslands til annarra þjóða m.a. á sviði jafnréttis- og orkumála, aðgerða til stöðvunar landeyðingar og sjálfbærrar nýtingar og verndunar hafsins, uppbyggingar friðsælla og réttláttra samfélaga og framfara í lækningu sjúkdóma, ásamt forvörnum og almennri heilsuefningu. Alþjóðleg þróunarsamvinna er ein meginstoð íslenskrar utanríkisstefnu og meðal markmiða hennar er að taka mið af þeim hnattrænu viðfangsefnum sem sett eru fram í heimsmarkmiðunum.

Innanlands leggur ríkisstjórnin áherslu á að bera kennsl á og þjóna betur jaðarsettum hópum samfélagsins sem og stuðla að samstarfi um aðgerðir til að takast á við víðtæk áhrif nútíma lifnaðar- og framleiðsluhátta á umhverfið. Stjórnvöld hafa unnið að innleiðingu heimsmarkmiðanna í opinberri stefnumótun og lagt áherslu á tengingu þeirra við markmiðasetningu í stefnumótun málefnasviða fyrir fjármálaáætlun á undanförunum árum. Tenging heimsmarkmiðanna við fjármálaáætlun gefur tækifæri til að kortleggja hvaða aðgerðir og fjármagn liggja til grundvallar innleiðingu hvers markmiðs og sú aðferð þykir á alþjóðavísu vera góð leið til að tryggja samþættingu fjármagns og aðgerða í þágu markmiðanna.



## 2.1 Staða innleiðingar heimsmarkmiðanna á Íslandi - helstu áskoranir

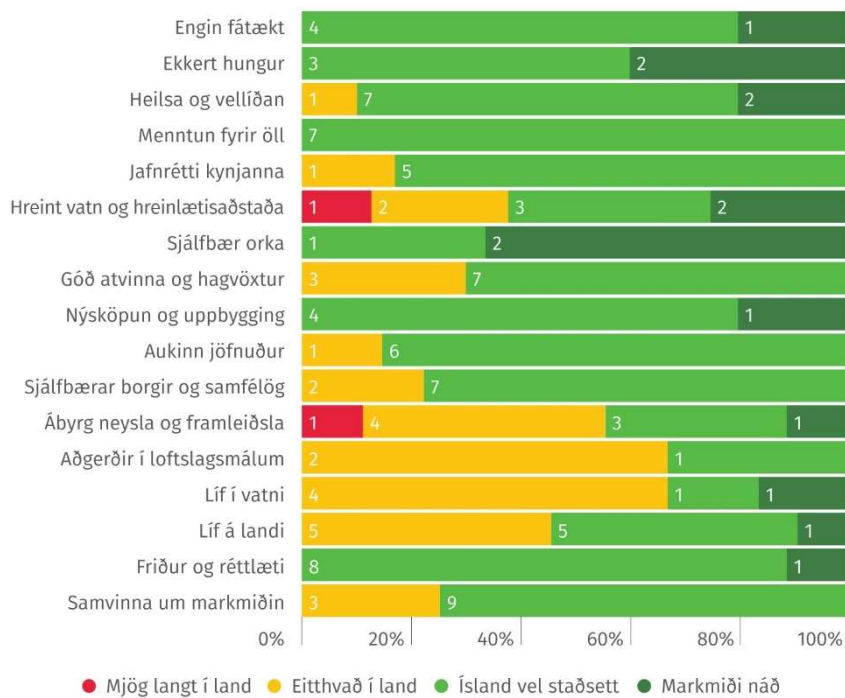
Líkt og fram hefur komið eru heimsmarkmiðin afar víðfeðm og ná yfir flest svið stjórnsýslunnar, bæði á lands- og sveitarstjórnunarstigi. Hvert heimsmarkmið felur í sér ákveðið þema, sem undirmarkmiðin endurspeгла. Hins vegar er ekki hægt að einangra ákveðin undirmarkmið við eitt ákveðið heimsmarkmið. Ástæðan er að markmiðin tengjast innbyrðis, svo innleiðing á einu undirmarkmiði getur haft áhrif á framgang annarra markmiða. Áhrifin geta meðal annars falist í óvæntum áhrifum á aðra málaflokka, jákvæðum eða neikvæðum, eftir aðstæðum hverju sinni. Innleiðing heimsmarkmiðanna er ekki einungis á hendi stjórnvalda, heldur þarf samhent átak margra ólíkra hagsmunaaðila svo að innleiðing þeirra verði farsæl. Reglulegt stöðumat og eftirfylgni eru mikilvægir þættir árangursríkrar innleiðingar markmiðanna.

Á vefsvæði Stjórnarráðsins um heimsmarkmiðin má finna mælaborð sem gerir á myndrænan hátt grein fyrir stöðu allra 169 undirmarkmiða heimsmarkmiðanna á Íslandi og er ætlað að veita yfirsýn yfir vinnu stjórnvalda að framgangi markmiðanna. Stöðumatið er byggt á mati sérfræðinga í ráðuneytunum. Hagstofa Íslands heldur að auki utan um nánari tölfræði heimsmarkmiðanna og á vefsvæði stofnunarinnar má finna gögn um alla mælikvarða sem fylgja undirmarkmiðunum.<sup>4</sup>

Sú staða sem birt er á mynd 2 miðast við uppfærslu ráðuneyta sem gerð var vorið 2023 í tengslum við áður nefnda landrýnskýrslu Íslands gagnvart Sameinuðu þjóðunum. Meðal tillagna í stefnu þessari er að mótaðir verði verkferlar um markvissa og tímanlega uppfærslu mælaborðsins í samvinnu ráðuneyta.

---

<sup>4</sup> Tölfræði og gögn um stöðu heimsmarkmiðanna og mælikvarðar sem fylgja undirmarkmiðum þeirra: <https://heimsmarkmidin.hagstofa.is/>



## Mynd 2: Mat íslenskra stjórnvalda á árangri í innleiðingu undirmarkmiða heimsmarkmiðanna.

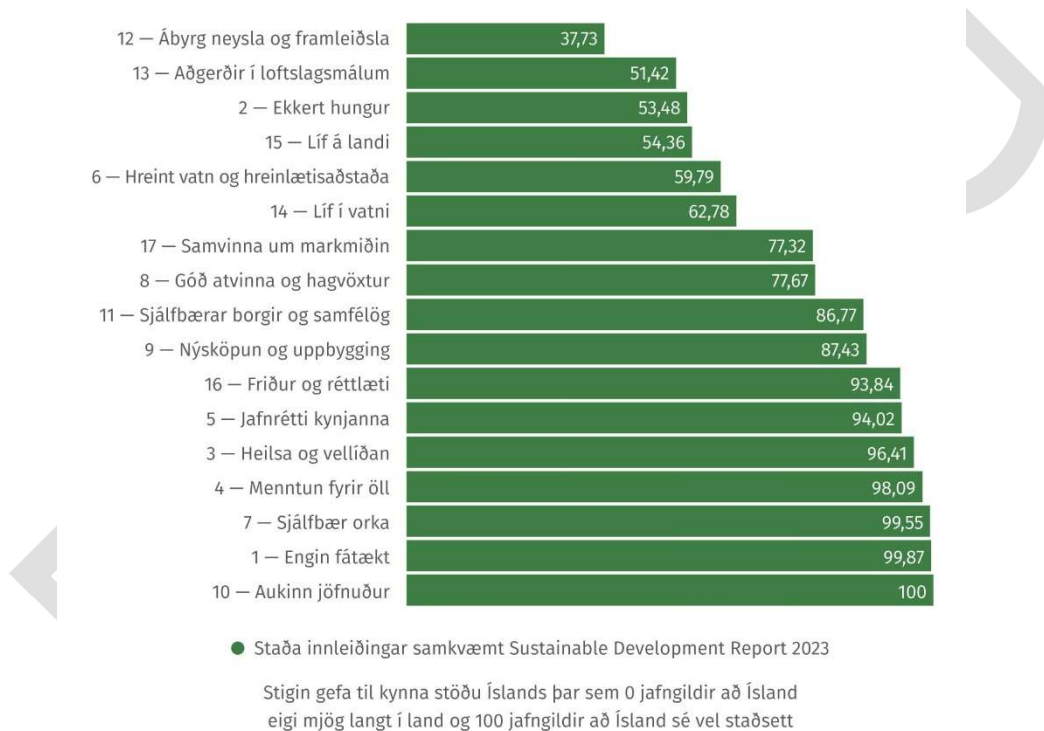
Líkt og myndin sýnir er það mat stjórnvalda að hér á landi hafi vel gengið við innleiðingu heimsmarkmiða 1-5 sem falla undir hina félagslegu stoð sjálfbærrar þróunar þó enn hafi markmiðunum ekki verið náð að fullu. Stjórnvöld meta stöðu undirmarkmiða á sviði efnahagsmála sömuleiðis jákvæða á meðan enn er töluvert í land í innleiðingu markmiða sem falla undir hina umhverfislegu stoð sjálfbærrar þróunar. Þannig á Ísland lengst í land með að ná markmiðum númer 12-15 og stendur sig síst hvað varðar markmið 12 um ábyrga neyslu og framleiðslu. Jafnframt vekur athygli að Ísland hefur ekki náð markmiði sex um hreint vatn og hreinlætisaðstöðu. Skýrist það af lakri stöðu varðandi óæskilega sorplosun og háu hlutfalli skólps sem ekki fær örugga meðhöndlun.

Í skýrslu alþjóðlegra samtaka um sjálfbæra þróun (e. Sustainable Development Report, SDR) frá 2023 er birtur samanburður á stöðu aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna við innleiðingu heimsmarkmiðanna.<sup>5</sup> Samkvæmt mati samtakanna á árangri aðildarríkja við að ná heimsmarkmiðunum er Ísland í 29. sæti af 193. ríkjum. Umfjöllun samtakanna um stöðu innleiðingar markmiðanna bendir til að

<sup>5</sup> Sustainable Development Report 2023.

helstu áskoranir Íslands felist í því að draga úr neyslu og að ná betri árangri á sviði umhverfis- og loftslagsmála. Þá er í skýrslunni lagt mat á smitáhrif ríkja þ.e. þau áhrif sem hvert land hefur á getu annarra landa til að ná heimsmarkmiðunum. Samkvæmt mati stofnunarinnar er staða Íslands slæm en landið er í 164. sæti af þeim 166 löndum sem mælingar náðu til. Staða Íslands skýrist einkum af því að hér er neysla mikil og opinber útgjöld til þróunarsamvinnu sem hlutfall af landsframleiðslu lág í alþjóðlegum samanburði.

### Árangur Íslands eftir heimsmarkmiðum



### Mynd 3: Árangur Íslands eftir heimsmarkmiðum, skv. SDR 2023

Samkvæmt nýlegri úttekt á alþjóðlegum smitáhrifum Íslands sem Sjálfbærnistofnun Háskóla Íslands vann að beiðni forsætisráðuneytisins er mikilvægt að efla hringrásarhagkerfið og minnka neyslu til að draga úr neikvæðum smitáhrifum Íslands á önnur lönd.<sup>6</sup> Stofnunin bendir jafnframt á að

<sup>6</sup> Smitáhrif Íslands – Úttekt á alþjóðlegum smitáhrifum Íslands í tengslum við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun.

brýnt sé að öðlast betri yfirsýn yfir smitáhrif landsins með aukinni samræmingu gagnaöflunar þvert á samfélagið og samstarfi við erlenda aðila svo fylgjast megi með gögnum sem safnað er á alþjóðavettvangi.

Líkt og segir í inngangi unnu frjáls félagasamtök og Samband íslenskra sveitarfélaga kafla um eigið mat á stöðu heimsmarkmiðanna á Íslandi í landrýniskýrsluna gagnvart Sameinuðu þjóðunum. Samband íslenskra sveitafélaga lagði könnun fyrir sveitarfélög landsins. Þátttaka í könnuninni var mjög góð en svör bárust frá sveitarfélögum þar sem 99,7% íbúa landsins eru búsettir. Könnunin leiddi í ljós að helsta hindrun sveitarfélaganna við innleiðingu heimsmarkmiðanna sé skortur á mannauði og fjármagni. Þá var í mati Sambandsins kallað eftir þróun innlendra sjálfbærnimælikvarða sem væru niðurbriðjanlegir á sveitarfélög. Jafnframt er lagt til að aðgerðir í loftslags-, orku-, fráveitu- og hringrásarvæðingu úrgangsmála verði sett í forgrunn á næstu árum. Í mati félagasamtaka kom fram að stjórnvöld þurfi að leggja áherslu á aðgerðir sem auki jöfnuð í íslensku samfélagi og kallað er eftir átaki á sviði umhverfis- og loftslagsmála m.a. með eflingu almenningsamgagna og hringrásarhagkerfisins og orkuskiptum. Þá taka frjáls félagasamtök undir þá áherslu að stórlega verði dregið úr neikvæðum smitáhrifum Íslands á önnur lönd.

Ljóst er að ýmsar áskoranir eru framundan hvað varðar innleiðingu heimsmarkmiðanna hér á landi. Til þess að forgangsraða aðgerðum er mikilvægt að horfa til þeirra markmiða eða málaflokka þar sem Ísland stendur hvað lakast að vígi, en að sama skapi viðhalda framvindu þeirra verkefna sem ganga vel.

Í umsögn framtíðarnefndar Alþingis um drög að landrýniskýrslu Íslands gagnvart Sameinuðu þjóðunum eru m.a. nefndar áskoranir vegna tæknibreytinga svo sem sjálfvirknivæðingar og gervigreindar, umgengni við náttúruna og lýðfræðilegar breytingar í íslensku samfélagi. Samfara loftslagsbreytingum sé óhjákvæmilegt að viðmiðaskipti (e. paradigm shift) eigi sér stað hjá almenningi líkt og mannkyninu öllu og sérstaklega mikilvægt sé að standa vörð um mannréttindi, jafnrétti og stöðu jaðarsettra hópa.

## 2.2 Mælikvarðar um lífsgæði og hagsæld – velsældaráherslur ríkisstjórnar Íslands

Stefnumótun og áætlanagerð um áherslur sjálfbærrar þróunar einkorðast ekki við innleiðingu heimsmarkmiðanna enda fól samþykkt þeirra í sér hvatningu til aðildarríkja um þróun innlendra mælikvarða og mótun aðgerðaáætlana í samræmi við mat á aðstæðum og áherslum stjórnvalda hverju sinni. Reglulegar greiningar og forgangsroðun stuðla að skilvirkni og yfirsýn stefnumótunar. Fjöldi ríkja hefur mótað eigin landsmarkmið og mælikvarða sem byggja á þremur stöðum sjálfbærrar þróunar um efnahag, samfélag og umhverfi með skírskotun til heimsmarkmiðanna.

Velsæld (e. wellbeing) er samnefni yfir þá hugmyndafræði að nota ekki eingöngu efnahagslega mælikvarða líkt og verga landsframleiðslu til að meta lífsgæði og velferð íbúa. Einnig þurfi að horfa til umhverfislegra og samfélagslegra þátta sem hafa áhrif á daglegt líf fólks, eins og heilsu, húsnæðis, atvinnu, menntunar, tekna, samgangna og gæða lofts og vatns, svo eitthvað sé nefnt. Á grundvelli þessa eru teknar saman mælingar sem geta legið til grundvallar mati stjórnvalda á hagsæld og lífsgæðum íbúa. Slíkar mælingar má nýta við stefnumörkun stjórnvalda með það fyrir augum að stuðla að bættum lífsgæðum í viðum skilningi.

Árið 2019 voru kynntir innlendir velsældarvísar sem þróaðir voru í samstarfi forsætisráðuneytis, Hagstofu Íslands og fleiri aðila.<sup>7</sup> Um er að ræða 40 mælikvarða sem eru flokkaðir í þrjá flokka: Félagslegir mælikvarðar, efnahagslegir mælikvarðar og umhverfislegir mælikvarðar. Hverjum flokki er skipt í undirflokka og þeim síðan í tiltekna vísa eða mælingar. Velsældarvísar eru fyrsta útgáfan af safni mælikvarða sem geta varpað ljósi á velsæld og um leið sjálfbæra þróun hér á landi.

Ríkisstjórn Íslands hefur sett þetta stefnumál í forgang og samþykkti árið 2020 að sex velsældaráherslur um andlegt heilbrigði, öruggt húsnæði, virkni í námi og starfi, kolefnislausu framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning verði samþættar stefnumótun þvert á stjórnkerfið og innleiddar í alla áætlanagerð þ.m.t. við gerð árlegrar fjármálaáætlunar til fimm ára. Í núgildandi fjármálaáætlun styðjast öll ráðuneyti við velsældaráherslur í sinni markmiðasetningu á yfir 30 málefnasviðum af 35. Velsældaráherslurnar sex hafa mismunandi skírskotun til málefnasviðanna. Áherslurnar um andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum og virkni í námi og starfi varða mörg málefnasvið fjármálaáætlunar en þær sem fjalla um kolefnishlutlausu framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning varða öll málefnasviðin.

Ríkisstjórn Íslands á jafnframt í samstarfi við ríkisstjórnir Finnlands, Skotlands, Wales, Kanada og Nýja-Sjálands um mótun velsældarhagkerfa undir yfirskriftinni Wellbeing Economy Governments (WEGo). Þar er megináhersla lögð á að horfa þurfi til og mæla aðra þætti en þá efnahagslegu þegar fjallað er um hagsæld og lífsgæði samfélaga og stuðla þannig að aukinni sjálfbærni í heimalöndunum og á heimsvísu.

Meðal verkefna Sjálfbærni ráðs er að þróa, samræma og rýna mælikvarða um sjálfbærni, þ.á m. heimsmarkmiðin og velsældarvísa íslenskra stjórnvalda um hagsæld og lífsgæði. Tillaga þessi gerir ráð fyrir að áfram verði unnið að þróun velsældarmælikvarðanna og að þeir verði nýttir sem grundvöllur stærra vísasafns þ.e. landsmælikvarða um sjálfbæra þróun með hliðsjón af

---

<sup>7</sup> Mælaborð velsældarvísa, miðlun mælikvarða um hagsæld og lífsgæði á Íslandi er aðgengilegt að vefsvæði Hagstofunnar: <https://velsaeldarvissar-hagstofa-islands.webflow.io/>

heimsmarkmiðunum. Stefnt er að því að mælikvarðarnir geti einnig nýst sveitarfélögunum og verið hvati að auknu samstarfi á milli ríkis og sveitarfélaga um innleiðingu markmiðanna. Í þeim tilgangi verði rýndar tillögur að mælikvörðum sem þegar hafa verið þróaðir í samstarfi ríkis og sveitarfélaga.

Þá gerir tillagan jafnframt ráð fyrir að áfram verði unnið að tengingu heimsmarkmiðanna við stefnumótun í tengslum við fjármálaáætlun og að velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar verði forgangsatriði í áætlanagerð ríkisfjármála.

DRÖG

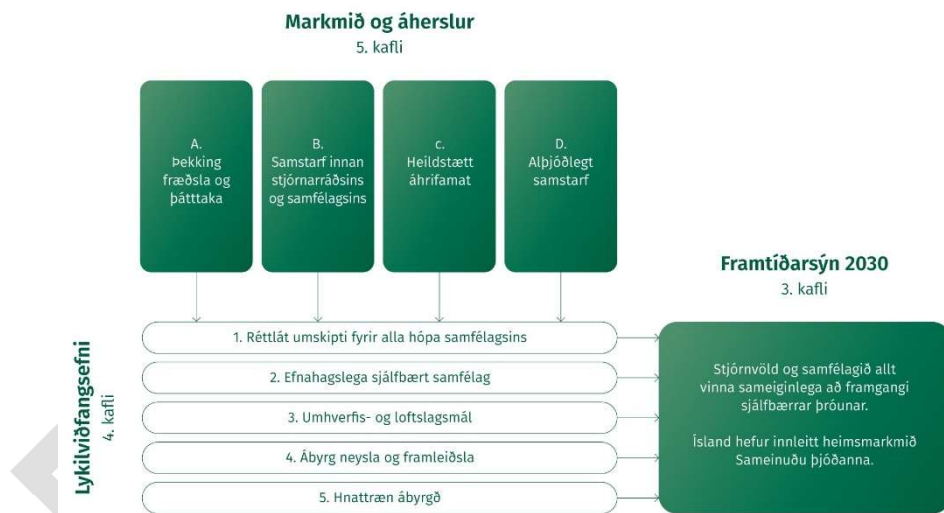
### 3. Framtíðarsýn

Gerð er eftirfarandi tillaga að framtíðarsýn íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun fyrir árið 2030:

Stjórnvöld og samfélagið allt vinna sameiginlega að framgangi sjálfbærrar þróunar. Ísland hefur innleitt heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Stjórnvöld hafa sjónarmið sjálfbærni, velsældar og réttláttra umskipta til hliðsjónar við alla áætlanagerð þ.m.t. í ákvarðanatöku í ríkisfjármálum. Gætt er að því að skaða ekki hagsmuni komandi kynslóða, jaðarsettra hópa og annarra ríkja. Áhersla er lögð á að læra af og miðla reynslu og þekkingu með öðrum ríkjum.

Á Íslandi er velsældarhagkerfi og landið er meðal forysturíkja í þróun og eftirfylgni mælikvarða um hagsæld og lífsgæði. Árangur Íslands byggir á sterku velferðarsamfélagi, grænum lausnum á sviði umhverfismála og samkeppnishæfni atvinnulífsins.



**Mynd 4: Uppbygging stefnumótunar; markmið og lykilviðfangsefni**

Markmið og áherslur ganga þvert á lykilviðfangsefni stefnunnar. Stefnan miðar að því að unnið verði markvisst að framtíðarsýn um sjálfbæra þróun.

## 4. Lykilviðfangsefni

Helstu áskoranir á sviði sjálfbærrar þróunar, greindar í stöðumati og með samráði sem var undanfari að tillögu þessari eru eftirfarandi: Hin þríþætta umhverfisvá, sem lýtur að lífríki, mengun og loftslagi; örar tæknibreytingar og breytt samsetning þjóðarinnar; samhæfing og samstarf stjórnvalda og hagaðila; ósjálfbær neysla og sóun; og neikvæð smitáhrif Íslands. Tengja þarf innleiðingu heimsmarkmiðanna og eflingu velsældarhagkerfisins við þessar áskoranir og úrlausn þeirra.

Til að takast á við þessar áskoranir er gerð tillaga um að stjórnvöld leggi á næstu árum áherslu á vinnu að fimm lykilviðfangsefnum. Heimsmarkmiðin, sem sýnd eru með myndum, eru tengd hverju viðfangsefni og verður útfærsla tengingarinnar skilgreind nánar í umfjöllun í kafla 5 um markmið og áherslur við eftirfylgni stefnu þessarar. Lykilviðfangsefnum stefnunnar er ætlað að endurspeglar meginþemu heimsmarkmiðanna sem eru samfélag, hagsæld, umhverfi, friður og samvinna.

1. Réttlát umskipti fyrir alla hópa samfélagsins
2. Efnahagslega sjálfbært samfélag
3. Umhverfis- og loftslagsmál
4. Ábyrg neysla og framleiðsla
5. Hnatræn ábyrgð

### 4.1 Réttlát umskipti fyrir alla hópa samfélagsins

Réttlát umskipti fyrir alla hópa samfélagsins eru lykilviðfangsefni til að mæta áskorunum vegna yfirstandandi umbreytinga af völdum loftslagsvávarinnar, örra tæknibreytinga og sjálfvirknivæðingar.

Réttlát umskipti fela í sér að hámarka efnahagslegan, samfélagslegan og umhverfislegan ávinning af umbreytingunum og lágmarka neikvæð áhrif á almenning og launafólk. Þannig verði réttindi og lífsviðurværi fólks, óháð búsetu og efnahag, tryggð í gegnum samfélagsbreytingar sem stafa bæði af tæknibreytingum og aðgerðum til að bregðast við loftslagsvánni. Í því felst m.a. að afkomuöryggi og opinber grunnþjónusta séu tryggð þegar breytingar verða á atvinnuháttum.

Breytingar á vinnumarkaði vegna tæknibreytinga, loftslagsaðgerða og fjölgunar aldraðra krefjast jafnframt markvissrar stefnumótunar á sviði sí- og endurmenntunar. Þá er brýnt að jafna aðgengi að menntun óháð búsetu m.a. með auknu framboði háskóla landsins á námi í fjar- og dreifinámi, sameiginlegum prófgráðum og svæðisbundnum lausnum.



Réttlát umskipti krefjast víðtæks samstarfs stjórnvalda, aðila vinnumarkaðarins og almennings. Sameinuðu þjóðirnar hafa gefið út leiðarvísi um réttlát umskipti<sup>8</sup> sem íslensk stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins hafa tekið undir í viljayfirlýsingu.<sup>9</sup> Réttlát umskipti eru einnig eitt af markmiðum Parísarsamningsins. Mikilvægt er að aðgerðir íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum verði metnar m.t.t. samfélagsáhrifa þeirra til að tryggja stuðning við yfirstandandi umbreytingar vegna loftslagsvárnarinnar.

Réttlát umskipti hvíla á tveimur meginstoðum, dreifingarréttlæti og málsmeðferðarréttlæti. Dreifingarréttlæti felur í sér að kostnaði og ávinningi af umskiptunum sé skipt með réttlátum hætti. Við stefnumótun stjórnvalda þarf að greina aðgerðir vegna loftslags- og tæknibreytinga með það að leiðarljósi og koma í veg fyrir að umskiptin hafi neikvæð áhrif á þá sem standa höllum fæti í samfélaginu. Í því samhengi er brýnt að samhæfing kynja- og jafnréttissjónarmiða við alla stefnumótun sé meginregla. Samhæfing byggðasjónarmiða þarf einnig að vera tryggð til að opinberar stefnur og áætlanir nýtist öllum óháð búsetu.

Málsmeðferðarréttlæti snýr að því að tryggja að samráð sé haft við þau sem verða fyrir áhrifum af aðgerðum og samfélagsbreytingum. Mikilvægt er að stjórnvöld eigi við undirbúning ákvarðanatöku samráð við alla hópa samfélagsins og hafi gagnsæi að leiðarljósi.

Kynjajafnrétti og mannréttindi ganga þvert á viðfangsefni heimsmarkmiðanna. Það er viðfangsefni stjórnvalda að leggja áherslu á jöfn tækifæri, virkni og þátttöku einstaklinga með virðingu fyrir fjölbreytileika. Styðja þarf sérstaklega við viðkvæma hópa samfélagsins. Íslenskt samfélag er fjölbreytt og með auknum fjölda innflytjenda þarf betur að tryggja að samfélagið sé inngildandi.<sup>10</sup> Á þann hátt má virkja fólk til þátttöku m.a. í ákvarðanatöku á öllum sviðum samfélagsins og tryggja að gert sé ráð fyrir fjölbreytileika í allri þjónustu og starfi.

Umskiptum vegna tæknibreytinga og loftslagsaðgerða fylgja ekki aðeins áskoranir heldur einnig tækifæri. Þau felast m.a. í aukinni framleiðni, sköpun nýrra starfa í stað þeirra sem leggjast af og nýsköpunarkrafti sem virkja þarf á fjölmörgum sviðum atvinnulífs og opinberrar þjónustu. Réttlát umskipti þurfa því að skapa skilyrði fyrir framþróun og nýsköpun atvinnulífsins og í opinberri

---

<sup>8</sup> [Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all](#)

<sup>9</sup> [A Memorandum of Understanding from The Nordic Tripartite Dialogue on the Green Transition on the Nordic Labour Market](#)

<sup>10</sup> Með inngildingunni er átt við samskiptaform og ramma sem miðar að því að virkja allt fólk til þátttöku og að gera fjölbreyttum hópi fólks kleift að taka þátt í ákvarðanatöku á öllum sviðum samfélagsins. Inngilding felur í sér virðingu fyrir fjölbreytileika í samfélaginu.

þjónustu, án þess að sjónar sé misst á þeim áskorunum sem þær framfarir geta haft á ólíka hópa samfélagsins.

Meðal grunnstoða velferðar eru heilbrigði, lýðheilsa og forvarnir en rannsóknir sýna að heilsa er meðal þeirra þátta sem fólk metur mikilvægasta fyrir lífsgæði sín. Þá er afkomuöryggi, aðgengi að öruggu húsnæði, menntun, umhverfisgæðum, menningu og listum meðal grunnþátta félagslegrar velsældar. Taka þarf mið af þessum áherslum þegar unnið er að markmiðinu um réttlát umskipti fyrir alla hópa samfélagsins.



## 4.2 Efnahagslega sjálfbært samfélag

Stefna í átt að efnahagslega sjálfbæru samfélagi felur í sér fjölbætta umbreytingu efnahagslífsins með nýjum framleiðsluháttum, orkuskiptum og nýju framtaki. Þessar breytingar hvíla jafnt á sjálfbærri auðlindanýtingu, fjárfestingu í nýjum tækifærum og framtaki, stafrænni umbreytingu og áherslu á menntun, nýsköpun, rannsóknir og þróun. Brýnt er að styrkja íslenskt hugvit og þekkingarsamfélag til að auka samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Lykilviðfangefni er að stuðla að þessum breytingum í sátt við samfélag og umhverfi.

Undirstaða sjálfbærs efnahagskerfis er öflug grunnþjónusta hins opinbera. Tryggja þarf grunnframfærslu og jöfn tækifæri til menntunar og góðrar heilsu. Samhliða þarf að styðja við nýsköpun og þróun, framtak og nýja atvinnuhætti á grænum forsendum. Þannig eru kraftar mannauðs og hugvits virkjaðir í samstarfi opinberra aðila og atvinnulífs.

Margvísleg tækifæri til verðmætasköpunar á grundvelli aukinnar samkeppnishæfni liggja í grænni og sjálfbærri umbreytingu efnahagslífsins. Styðja þarf við fjárfestingu með loftslagsvænum hvötum sem hraðað geta umbreytingum. Það er sameiginlegt verkefni stjórnvalda og atvinnulífs að skapa samkeppnishæf skilyrði svo atvinnulífið geti lagt sitt af mörkum til að takast á við loftslagsvána.

*Orkustefna til ársins 2050: Sjálfbær orkuframtíð* er leiðarljós stjórnvalda í orkumálum.<sup>11</sup> Í henni er lögð áhersla á að orkan sé hreyfiafl fjölbreyttrar atvinnustarfsemi og sjálfbær nýting hennar sé samfélagi og almenningi til

<sup>11</sup> Sjálfbær orkuframtíð – Orkustefna til ársins 2050

hagsbóta. Þannig eigi Ísland að vera leiðandi í sjálfbærri orkuvinnslu, orkuskiptum, orkunýtni og skilvirkri fjölnýtingu orkugjafa.

Í orkustefnunni er sjálfbær þróun höfð að leiðarljósi, sem endurspeglar jafnvægi stefnumiða milli efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra þátta. Þannig þurfi að gæta að samfélagslegri sátt um uppbyggingu orkuframleiðslu og innviða þeim tengdum.

Mikilvægt er að samfélagssátt sé um forgangsröðun verkefna á sviði orkuskipta og að tryggt sé orkuöryggi fyrir almannaþjónustu, öflugt dreifikerfi og bætt orkunýtni í samræmi við hugmyndafræði hringrásarhagkerfisins.

Þá kallar undirbúningur að breytingum á vinnumarkaði á samvinnu og samhæfingu á milli stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins. Við stefnumótun þarf að stuðla að því að sköpun og dreifing nýrra starfa og tækifæra á vinnumarkaði byggi á réttlæti og jöfnuði.



### 4.3 Umhverfis- og loftslagsmál

Það er lykilviðfangsefni að takast á við áskoranir í umhverfis- og loftslagsmálum. Áskoranir næstu ára felast í því að takast á við hina þrjúþættu umhverfisvá: mengun í lofti, sjó og á landi, hnignun líffræðilegs fjölbreytileika og loftslagsbreytingar. Samhliða er mikilvægt að stuðla að kerfislægum breytingum sem nauðsynlegar eru til að tryggja sjálfbæra nýtingu auðlinda.

Ísland hefur sett sér markmið um 55% samdrátt í nettólosun gróðurhúsalofttegunda (m.v. 1990) fyrir árið 2030 og lögfest markmið kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040. Þar vegur einna þyngst sú áhersla stjórnvalda að ljúka orkuskiptum á næstu árum með samgöngur í lofti, á landi og legi í forgrunni en stefnt er að því að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum verði 40% fyrir árið 2030. Stjórnvöld hafa sett sér markmið um jarðefnaeldsneytislaut Ísland árið 2040, þar sem sjálfbær orka mun gegna lykilhlutverki. Lykilverkefni til ársins 2030 er að tryggja vistvænar og traustar samgöngur um allt land og huga að breyttum ferðavenjum vegna orkuskipta.

Um ofangreind markmið stjórnvalda er fjallað í Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum – aðgerðir íslenskra stjórnvalda til að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030. Núgildandi aðgerðaáætlun var síðast uppfærð árið 2020 og síðan hafa verið gefnar út tvær skýrslur um stöðu aðgerða, árin

2021 og 2022.<sup>12</sup> Unnið er að nýrri uppfærslu áætlunarinnar.<sup>13</sup> Draga þarf hratt úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis úr andrúmsloftinu á móti losun sem ekki tekst að draga úr. Beita þarf þekktum aðferðum á borð við skógrækt, landgræðslu og endurheimt votlendis, en einnig horfa til nýrri tæknilausna sem gera föngun koldíoxíðs mögulega, geyma það eða nýta (CCSU).

Loftslagsvegvisar atvinnulífsins<sup>14</sup> eru samstarfsverkefni atvinnulífs og stjórnvalda. Þeir komu út í júní 2023 og innihalda atvinnugreinaskipta vegvísa með mælanlegum markmiðum og úrbótatillögum. Tillögurnar snúa að atvinnulífinu og stjórnvöldum og er þeim ætlað að stuðla að því að loftslagsmarkmið Íslands náist. Verkefnið krefst samvinnu margra ráðuneyta og atvinnulífsins.

Ekki er síður mikilvægt að auka áherslu á aðlögun að loftslagsbreytingum, sem þegar eru farnar að hafa víðtæk áhrif um allan heim. Það á einnig við hér á Íslandi þar sem bráðnun jökla, ofsaúrkoma, skriðuföll, súrnun sjávar og hækkandi sjávarborð eru meðal áskorana. Til að mæta þessum áskorunum hafa stjórnvöld sett Stefnu um aðlögun að loftslagsbreytingum<sup>15</sup>. Einnig hafa verið gerðar tillögur að landsáætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum<sup>16</sup>, sem nú er unnið eftir.

Þjóðir heims standa frammi fyrir miklum áskorunum vegna hnignunar líffræðilegs fjölbreytileika. Ísland er meðal þeirra þjóða sem undirritað hafa samning Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, sem m.a. hefur það að markmiði að vernda 30% af svæðum heimsins fyrir árið 2030.<sup>17</sup> Hafin er vinna við hvítbók um líffræðilega fjölbreytni íslenskra vistkerfa sem liggja mun til grundvallar stefnu Íslands í þessum efnum. Ljóst er að viðfangsefni eru fjölmörg á því sviði, s.s. sjálfbær landnotkun, líffræðileg fjölbreytni í hafi, endurheimt vistkerfa og að hamla útbreiðslu ágengra, erlendra tegunda í íslenskri náttúru.

Meðal mikilvægra viðfangsefna heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna er að stemma stigu við mengun, hvar sem hana er að finna. Vinna þarf áfram að því að draga úr notkun skaðlegra efna í framleiðsluvöru og matvælum og tryggja að

---

<sup>12</sup> [Stöðuskýrsla aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum, september 2021.](#)

[Stöðuskýrsla aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum, júlí 2022.](#)

<sup>13</sup> [Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum – Aðgerðir íslenskra stjórnvalda til að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030.](#)

<sup>14</sup> <https://www.loftslagsvegvisar.is/>

<sup>15</sup> [Í ljósi loftslagsvárs – Stefna um aðlögun að loftslagsbreytingum.](#)

<sup>16</sup> [Loftslagsþolið Ísland – Tillögur fyrir gerð landsáætlunar um aðlögun að loftslagsbreytingum.](#)

<sup>17</sup> [Convention on Biological Diversity, CBD. Sjá nánar á vef Stjórnarrásins.](#)

lagaumhverfi og hagrænir hvatar séu með þeim hætti að þeir styðji við neytendur, framleiðendur og fyrirtæki í þeirri þróun.

Ísland er meðal þeirra þjóða heimsins sem vinna nú að því að koma á alþjóðlegum bindandi samningi um að draga úr plastmengun, sem hefur reynst vaxandi áskorun á undanförunum árum og áratugum, ekki síst þegar kemur að hafinu. Því er mikilvægt að vinna að því að draga úr plastnotkun og tryggja að plastúrgangur og örplast komist ekki út í náttúruna.

Bregðast þarf við áskorunum sem felast í því að Ísland hefur ekki náð heimsmarkmiði sex um hreint vatn og hreinlætisaðstöðu vegna óæskilegrar sorplosunar og háa hlutfalls skólps sem ekki fær örugga meðhöndlun. Sveitarfélögin standa frammi fyrir miklum áskorunum við að mæta vaxandi kröfum á þessu sviði.



#### 4.4 Ábyrg neysla og framleiðsla

Mikilvægt er að innleiða hugmyndafræði um hringrásarhagkerfi í stefnumótun og í framleiðslu. Hringrás stuðlar að bættri nýtingu hráefna, eykur verðmætasköpun, sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og kemur í veg fyrir að verðmæti hverfi úr hagkerfinu sem úrgangur. Það er viðfangsefni stjórnvalda og ólíkra hagaðila að stuðla að aðgerðum sem geta auðveldað atvinnulífi og almenningi að draga úr ósjálfbærum neysluháttum.

Það er lykilviðfangsefni að stuðla að ábyrgum neysluháttum í samfélaginu öllu og draga úr sóun á öllum stigum framleiðslu. Mikilvægt er að framleiðsluhættir byggi á vistkerfisnálgun um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og markmiðum hringrásarhagkerfisins um að hámarka líftíma afurða og vara. Í virðiskeðjum framleiðslu þarf jafnframt að tryggja að tekið sé mið af efnahagslegum og samfélagslegum þáttum ekki síður en umhverfislegum svo uppfylla megi þarfir nútímans án þess að skerða möguleika til framtíðar líkt og kveðið er á um í alþjóðlegum skuldbindingum.

Undirstöður stefnunnar eru orkunýtni og orkusparnaður og í því skyni er horft til allrar virðiskeðju orkunýtingar, frá auðlind og innviðum til notanda. Samkvæmt þessu skulu nýir sem eldri orkukostir byggja á lausnum sem fela í sér hámarksnýtingu orkunnar, sem bæði dregur úr sóun og þörf á nýjum virkjunum.

Til að vistspor Íslendinga geti talist sjálfbært þarf að draga verulega úr neyslu og sóun og auka nýtni og nægjusemi, þar sem stjórnvöld geta sýnt gott fordæmi. Það geta stjórnvöld m.a. gert með því að tryggja að sjónarmið sjálfbærrar þróunar séu lykilstef í öllum opinberum innkaupum og að gera

stofnunum kleift að hafa áhrif á nýsköpun, samkeppni og sjálfbærni í eigin rekstri. Vistvæn skilyrði þurfa að vera forsenda rammasamninga hins opinbera í útboðum og útboðsferli þurfa að taka mið af samfélagslegum áhrifum umræddra verkefna.

Reglugerð Evrópusambandsins um samræmt flokkunarkerfi (EU Taxonomy) mun stuðla að þessari þróun, en hún hefur þegar verið innleidd í íslensk lög. Hún skilgreinir hvað telst til grænnar og sjálfbærrar starfsemi fyrirtækja og rammur inn sex meginvið: Loftslagsaðgerðir, aðlögun að loftslagsaðgerðum, sjálfbæra nýtingu vatns og sjávarauðlinda, hringrásarhagkerfi, mengunarvarnir og líffræðilega fjölbreytni. Flokkunarkerfið hangir saman við aðrar réttarheimildir og sáttmála ESB á sviði sjálfbærni, þar á meðal Hreinorkupakkann og reglugerð um sjálfbærniupplýsingagjöf fyrirtækja (CSRD), sem til stendur að innleiða hér á landi í áföngum frá og með árinu 2024.



## 4.5 Hnattraen ábyrgð

Öflug alþjóðleg samvinna er lykilviðfangsefni sjálfbærrar þróunar. Til að ná árangri á heimsvísu þurfa þjóðir heims að axla ábyrgð gagnvart öðrum þjóðum, samþættum efnahagskerfum og vistkerfum jarðarinnar. Ísland er meðal efnamestu þjóða heims, en mælist neðarlega á alþjóðlegum samanburðarlistum yfir neikvæð smitáhrif á önnur ríki og lífríki jarðarinnar.<sup>18</sup> Smitáhrif eru þau áhrif sem aðgerðir innanlands hafa á getu annarra ríkja til þess að ná eigin sjálfbærnimarkmiðum. Samkvæmt skýrslu Sustainable Development Solutions Network (SDSN) frá árinu 2022 valda efnamestu ríki heims mestum neikvæðum smitáhrifum á heimsvísu. Neikvæð smitáhrif Íslands tengjast mikilli neyslu og innflutningi vara og virðisdeðju þeirra, auk óproskaðs hringrásarhagkerfis. Mælingar um smitáhrif ná einnig til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu opinberra aðila um áhrif á efnahag og fjármál annarra ríkja. Því er mikilvægt að auka jákvæð smitáhrif Íslands með því að hækka framlög landsins til þróunarsamvinnu þannig að þau nái markmiði Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki veiti því sem nemur 0,7% af vergus þjóðartekjum til þróunarsamvinnu. Í stefnu Íslands um alþjóðlega þróunarsamvinnu fyrir árin 2024-2028<sup>19</sup> kemur fram að framlög Íslands til þróunarsamvinnu fari hækkandi á gildistíma stefnunnar. Þau verði 0,46% af VPT árið 2028 og verði árlegri hækkun fram

<sup>18</sup> <https://dashboards.sdgindex.org/>

<sup>19</sup> [Þingskýltun um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árin 2024-2028.](#)

haldið muni íslensk stjórnvöld ná markmiði Sameinuðu þjóðanna um 0,7% af VPT árið 2035.

Að auki er brýnt að stjórnvöld styðji við loftlagstengd verkefni á alþjóðavísu, þar sem íslensk sérþekking á nýtingu grænnar orku nýtist til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Slík verkefni hafa þegar skilað góðum árangri víða um heim.

Stjórnvöld þurfa að beita sér fyrir öflun og greiningu gagna um smitáhrif umsvifa á hinum ýmsu sviðum samfélagsins sem og auknu samstarfi við erlenda aðila svo að hægt sé að öðlast betri yfirsýn yfir helstu áskoranir og móta stefnu sem miðar að því draga úr neikvæðu smitáhrifum landsins.



DRÖG

## 5. Markmið og áherslur

Lagt er til að markmið stjórnvalda á sviði sjálfbærrar þróunar séu að:

- A. Auka þekkingu, fræðslu og samfélagslega þátttöku
- B. Efla samvinnu og samhæfingu.
- C. Þróa heildstætt áhrifamat stefnumótunar og innleiða velsældaráherslur í alla áætlanagerð.
- D. Stuðla að hnattrænni ábyrgð og draga úr neikvæðum smitáhrifum.

### **Markmið A: Auka þekkingu, fræðslu og samfélagslega þátttöku..**

Í samráðsferli við undirbúning þessara draga að stefnu komu fram sjónarmið um mikilvægi þess að stuðla að viðhorfsbreytingum á Íslandi sem styðji við hugmyndir sjálfbærrar þróunar um nægjusemi, hæglæti í hröðu samfélagi með þátttöku atvinnulífs og almennings. Tækifæri séu fyrir hendi til að draga úr hraða samfélagsins og endurmeta hvað sé fólki mikilvægt. Sögulega hefur framþróun íslensks samfélags byggt á gildum útsjónarsemi, seiglu og fullnýtingu auðlinda. Á tímum mikilla umbreytinga er mikilvægt fyrir viðnámsþrótt samfélagsins að nýta þekkingu úr hegðunarvísindum, s.s. með beitingu hnippinga eða annarra hvetjandi aðferða, samhliða öðrum stefnutækjum til ýta undir betri ákvarðanatöku atvinnulífs og almennings sem samsvarar markmiðum um aukna sjálfbærni og eflingu hringrásar- og deiliahagkerfisins.

Markmið þetta byggir á Brundtland-skýrslu Sameinuðu þjóðanna (1987) um að þróa þurfi nýjar aðferðir til að leysa vandann sem hugsunarháttur nútímans hefur skapað, útfæra nýtt gildismat og hvetja til vitundarvakningar um breytt hegðunarmynstur.<sup>20</sup>

Til að vinna að þessu markmiði er lagt til að unnið verði í samræmi við eftirfarandi áherslur:

---

<sup>20</sup> [Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.](#)



- a) Ísland verði leiðandi í þróun og innleiðingu sjálfbærra lausna með þátttöku almennings í forgrunni.
- b) Hnippingar og aðrar hvetjandi aðferðir verði nýttar til að ýta undir betri ákvarðanatöku almennings og ná fram settum markmiðum um að draga úr sóun og auka nýtni og nægjusemi.
- c) Unnið verði að viðmiðum, ráðleggingum og hvötum til að efla lausnir í daglegu lífi almennings í samræmi við markmið um sjálfbærara samfélag.
- d) Stutt verði við þróun framleiðsluhátta og loftslagsvæna nýsköpun í samræmi við markmið um sjálfbæra þróun.
- e) Lögð verði aukin áhersla á nám um mikilvægi sjálfbærrar þróunar í íslensku menntakerfi.
- f) Tryggja aukið samráð við almenning í málefnum sjálfbærrar þróunar.

### Markmið B: Efla samvinnu og samhæfingu

Til að vinna að því markmiði að efla stjórnsýslu og samræma stefnumótun innan Stjórnarráðsins annars vegar og samvinnu milli stjórnvalda og hagaðila um málefni sjálfbærrar þróunar hins vegar er **lagt til að unnið verði í samræmi við eftirfarandi áherslur:**

- a) Áfram verði starfræktur samstarfsvettvangurinn Sjálfbært Ísland. Hlutverk hans er að leiða mótun stefnu um sjálfbæra þróun og hraða aðgerðum til að ná alþjóðlegum sjálfbærnimarkmiðum eins og þau birtast í heimsmarkmiðunum og velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Stefnan verði leiðarljós samstarfsvettvangsins við að fylgja eftir ákvarðanatöku og stefnumótun stjórnvalda, þ.m.t. við gerð fjármálaáætlunar. Með umsjón verkefna Sjálfbærs Íslands fer 13 manna stýrihópur með aðkomu allra ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Fulltrúi forsætisráðuneytisins er formaður stýrihópsins.
- b) Til þess að stuðla að víðtæku samráði og samfélagslegri sátt verði áfram starfrækt Sjálfbærni ráð með fulltrúum stjórnvalda og hagaðila. Sjálfbærni ráð tekur þátt í stefnumótun um sjálfbæra þróun og eftirfylgni aðgerða. Ráðið fái til umsagnar stærri stjórnarfrumvörp og stefnur og geti enn fremur að eigin frumkvæði tekið upp mál sem krefjast aðgerða og beint þeim til viðkomandi aðila.
- c) Í Sjálfbærni ráði sitja allir ráðherrar ríkisstjórnarinnar og forsætisráðherra fer með formennsku ráðsins.
- d) Þingflokkar stjórnmalaflokka á Alþingi, Samband íslenskra sveitarfélaga, samtök aðila vinnumarkaðarins, frjáls félagasamtök, ungmennaráð heimsmarkmiðanna og Landssamband ungmennafélaga tilnefna fulltrúa í Sjálfbærni ráð.
- e) Á vettvangi Sjálfbærni ráðs starfi ráðgjafaráð sem ráðherra skipi á grundvelli tilnefninga frá samstarfsnefnd háskólastigsins og Vísinda- og nýsköpunarráði. Hlutverk ráðsins verði að veita Sjálfbærni ráði ráðgjöf og

stuðning hvað varðar eflingu þekkingar, rannsókna og nýsköpunar til að takast á við áskoranir sjálfbærrar þróunar.

- f) Sjálfbærni ráð vinni í samstarfi við hagaðila að stefnu stjórnvalda um réttlát umskipti.
- g) Sjálfbærni ráð getur falið vinnuhópum að vinna nánar að tilteknum verkefnum á milli funda. Slíkir vinnuhópar yrðu skipaðir samkvæmt tilnefningum hagaðila.
- h) Gerð er tillaga um að starfsemi Sjálfbærs Íslands og Sjálfbærni ráðs verði fest í sessi með lagasetningu.



**Mynd 5: Skipulag Sjálfbærni ráðs**

**Markmið C: Þróa heildstætt áhrifamat stefnumótunar og innleiða velsældaráherslur í alla áætlanagerð.**

Mikilvægt er að lagt sé mat á tilætlun áhrif lagasetningar og stefnumótunar á stoðir sjálfbærrar þróunar, þ.e. á samfélag, umhverfi og efnahag, þ.m.t. í ákvarðanatöku í ríkisfjármálum. Í samþættingu sjálfbærni sjónarmiða felst að tekið sé mið af þeim áhrifum sem hljóta af ákvörðunum og aðgerðum stjórnvalda. Velsældaráherslur íslenskra stjórnvalda verði hafðar til hliðsjónar við mat á áhrifum ákvarðana stjórnvalda á viðfangsefni sem tengjast t.a.m.

loftslagsbreytingum, verndun líffræðilegs fjölbreytileika, mengunarvörnum og sjálfbærri neyslu og framleiðslu. Hin félagslega stoð sjálfbærrar þróunar felur í sér að tekið sé mið af afleiðingum ákvarðana á daglegt líf, afkomu og tækifæri mismunandi þjóðfélagshópa.

**Lagt til að m.a. verði unnið samkvæmt eftirfarandi áherslum:**

- a) Velsældarvísar verði uppfærðir sem landsmælikvarðar um sjálfbæra þróun. Þeir byggi m.a. á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Mælikvarðarnir taki m.a. mið af þörfum og ábyrgð sveitarfélaga við innleiðingu heimsmarkmiða og verði þróaðir í samstarfi við Hagstofu Íslands.
- b) Þróun heildstæðs gátlista um mat á áhrifum lagasetningar, stefnumótunar og ákvarðana stjórnvalda á þrjár stoðir sjálfbærrar þróunar.
- c) Lögð verði aukin áhersla á að markvissa innleiðingu velsældaráherslna ríkisstjórnarinnar og mælikvarða um sjálfbæra þróun í alla áætlanagerð þ.m.t. gerð fjármálaáætlunar og frumvarps til fjárlaga.
- d) Útbúið verði fræðsluefni fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins og stofnana um áhrifamat sjálfbærrar þróunar, sem og innleiðingu heimsmarkmiðanna í áætlanagerð.
- e) Starfsemi Sjálfbærs Íslands verði eflað og því m.a. falið að veita ráðuneytum og öðrum samstarfsaðilum ráðgjöf og þjálfun um innleiðingu áherslna sjálfbærrar þróunar og réttláttra umskipta við stefnumótun.

**Markmið D: Stuðla að hnattrænni ábyrgð og draga úr neikvæðum smitáhrifum.**

Til að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart alþjóðlegum áætlunum um sjálfbæra þróun er mikilvægt að stjórnvöld vinni ekki eingöngu að því að innleiða sjálfbærnimarkmið innanlands. Jafnframt þarf að leggja metnað í að meta og draga úr neikvæðum smitáhrifum þ.e.a.s. neikvæð áhrif á getu annarra ríkja til að ná heimsmarkmiðunum fyrir árið 2030.

Til að vinna að því markmiði að Ísland dragi úr neikvæðum smitáhrifum og axli hnattræna ábyrgð er **lagt til að unnið verði í samræmi við eftirfarandi áherslur:**

- a) Unnið verði að skýrri framtíðarsýn og markmiðasetningu um það hvernig Ísland ætlar að meta, mæla og minnka neikvæð smitáhrif á aðrar þjóðir.
- b) Þekking á neikvæðum smitáhrifum Íslands verði aukin, m.a. með kortlagningu fyrirbyggjandi gagna og stuðningi við rannsóknir og fræðslu.
- c) Mat á árangri innleiðingar heimsmarkmiðanna og velsældarvísar verði samfellt ferli. Landrýnskýrsla til Sameinuðu þjóðanna (Voluntary National Review, VNR) verði grundvöllur árangursmats á fárra ára fresti.
- d) Lögð verði áhersla á samstarf ríkja um innleiðingu velsældarhagkerfisins(WEGo).

- e) Alþjóðleg samvinna byggir á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, Parísarsamkomulaginu um aðgerðir til að takast á við loftslagsbreytingar og öðrum alþjóðlegum sáttmálum sem Ísland er aðili að.

DRÖG

## Viðauki

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um Sjálfbæra þróun og skipting þeirra eftir fimm meginþemum um samfélag, efnahag, umhverfi, frið og samvinnu.

- **Samfélag**
  1. **Engin fátækt;** útrýma fátækt í allri sinni mynd alls staðar.
  2. **Ekkert hungur;** útrýma hungri, tryggja fæðuöryggi, bættu næringu og stuðla að sjálfbærum landbúnaði.
  3. **Heilsa og vellíðan;** stuðla að heilbrigðu lífi og vellíðan fyrir alla frá vöggju til grafar.
  4. **Menntun fyrir alla;** tryggja jafnan aðgang allra að góðri menntun og stuðla að tækifærum til náms alla ævi.
  5. **Jafnrétti kynjanna;** jafnrétti kynjanna verði tryggt og völd allra kvenna og stúlkna eflað.
- **Efnahagur**
  6. **Hreint vatn og hreinlætisaðstaða ;** tryggja aðgengi að og sjálfbæra nýtingu allra á hreinu vatni og sjálfbæra nýtingu þess svo og hreinlætisaðstöðu.
  7. **Sjálfbær orka;** tryggja aðgengi að öruggri og sjálfbærri orku á viðráðanlegu verði.
  8. **Góð atvinna og hagvöxtur;** stuðla að viðvarandi sjálfbærum hagvexti og arðbærum og mannsæmandi atvinnutækifærum fyrir alla.
  9. **Nýsköpun og uppbygging;** byggja upp viðnámsþolna innviði fyrir alla, stuðla að sjálfbærri iðnvæðingu og hlúa að nýsköpun.
  10. **Aukinn jöfnuður;** draga úr ójöfnuði innan og á milli landa.
- **Umhverfi**
  11. **Sjálfbærar borgir og samfélög;** gera borgir og íbúasvæði öllum mönnum auðnotuð, örugg, ómenguð, viðnámsþolin og sjálfbær.
  12. **Ábyrg neysla og framleiðsla;** sjálfbær neyslu- og framleiðslumynstur verði tryggð.
  13. **Aðgerðir í loftslagsmálum;** grípa til aðgerða gegn loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra.
  14. **Líf í vatni;** vernda og nýta hafið og auðlindir þess á sjálfbæran hátt og standa vörð um líffræðilega fjölbreytni.
  15. **Líf á landi;** vernda, endurheimta og stuðla að sjálfbærri nýtingu vistkerfa á landi, sjálfbærri stjórnun skógarauðlindarinnar, berjast gegn eyðimerkurmyndun, jarðvegseyðingu og endurheimta landgæði og sporna við hnignun líffræðilegrar fjölbreytni.
- **Friður**

16. **Friður og réttlæti**; stuðla að friðsælum og sjálfbærum samfélögum fyrir alla jarðarbúa, tryggja öllum jafnan aðgang að réttarkerfi og byggja upp skilvirkar og ábyrgar stofnanir á öllum sviðum.
- **Samstarf**
17. **Samvinna um markmiðin**; efla alþjóðlegt samstarf um sjálfbæra þróun og grípa til aðgerða.

DRÖG