

Reykjavík, 9. des. 2025

Umhverfis og samgöngunefnd Alþingis
Inga Skarphéðinsdóttir, nefndarritari, ingaskarp@althingi.is
Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
150 Reykjavík

Efni: Umsögn Skógræktarfélags Reykjavíkur við 265. mál - *frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna eirföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála* (30. gr.) er varðar *breytingar á 1. viðauka við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana*, nr. 111/2021.

Skógræktarfélag Reykjavíkur er almannaheillafélag sem á rætur að rekja til 1901 með því að byggja upp og vernda skóga á höfuðborgarsvæðinu og víðar um land í þágu samfélagsins. Félagið hefur frá upphafi stundað skógrækt, rekið án hagnaðarsjónarmiða, og tilvist þess byggir á þeirri grundvallarsýn að uppbygging skóga sé samfélagsleg þjónusta sem skilar bættum vistkerfum, aukinni heilsu og sjálfbærum lífsgæðum til framtíðar. Á þessum grunni veitir félagið eftirfarandi umsögn:

Skógræktarfélag Reykjavíkur fagnar breytingum sem geta orðið til einföldunar og styttingar á verkferlum vegna umhverfismats áætlana og umhverfismats framkvæmda, en gerir alvarlega athugasemd við breytingu sem lögð er til í frumvarpinu og sem lýtur að skógrækt. Sú tiltekna breyting er hvorki líkleg til þess að leiða til einföldunar né styttingar á verkferlum.

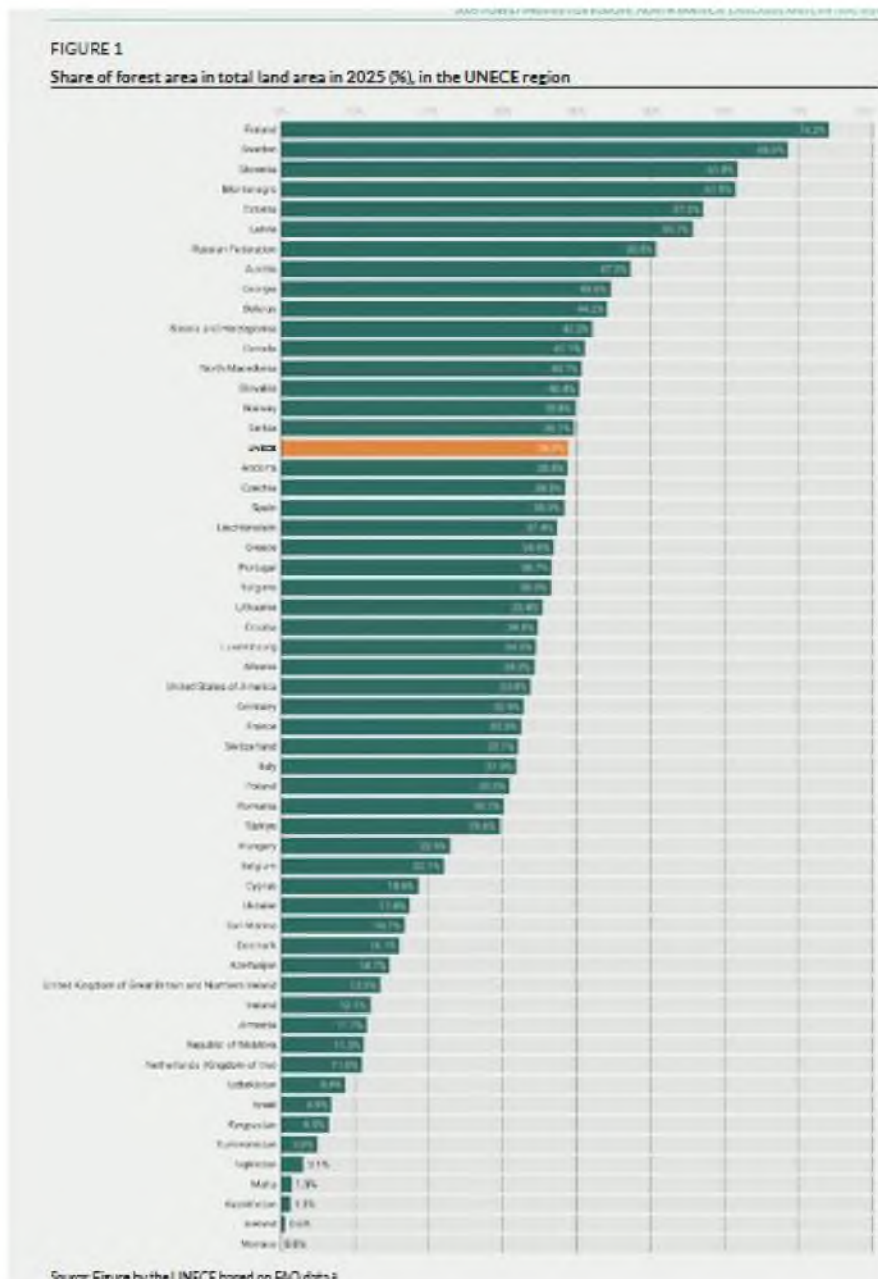
Hér á eftir er lögð fram greining og rökstuðningur sem styður þá skoðun að **halda eigi viðmiðinu í 200 hekturum** (eða hærra) og að lækkun í 50 hektara sé óskynsamleg breyting sem gangi gegn hagsmunum íslenska ríkisins í loftslagsmálum og gegn hagsmunum þeirra landeigenda, þ.á.m. Skógræktarfélags Reykjavíkur, sem hafa vilja og metnað til að rækta skóg og binda kolefni á skóglausum jörðum sínum. Enn fremur teljum við óeðlilegt að leggja fram slíka breytingu, ef ætlunin er að einfalda og samræma leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála. Slík breyting er fremur líkleg til að auka stjórnsýslubyrði og flækjustig við ferli leyfisveitinga en að einfalda þau.

Í frumvarpinu kemur orðrétt fram: „Í tölulið 1.04 er viðmið um tilkynningarskyldu vegna skógræktar sett við 200 ha. Ljóst er að þröskuldsgildi sem miðar við 200 ha nær almennt ekki til skógræktarverkefna hér á landi og er því í reynd ekki virkt.“ „Að mati okkar er þessi forsendan ekki studd fullnægjandi gögnum og gefur ekki rétta mynd af íslenskum aðstæðum. Skógræktarfélag Reykjavíkur telur hana einfaldlega ranga. Þröskuldsgildið 200 ha hefur verið afar virkt hér á landi og hefur það haldið aftur af áhuga landeigenda til að rækta skóg á meira en 200 ha á landi sínu, af ötta þeirra við að þurfa að leggja í ófyrirsjáanleg og mikil útgjöld vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. S.l. sumar sumar fékk Skógræktarfélag Reykjavíkur framkvæmdaleyfi til skógræktar á jörðinni Lundur 3 í Borgarbyggð. Um er að ræða útivistar- og loftslagsskógrækt á um 184 ha svæði. Gert er ráð fyrir að ræktaður verði skógur á um 140 ha. Hefði verið búið að færa viðmiðunina í 50 ha, hefði félagið að líkindum aðeins sótt um framkvæmdaleyfi fyrir nýskógrækt á 49,9 ha.

Meðalstærð íslenskra jarða er um 1300 hektarar skv. upplýsingum úr nytjalandsgagnagrunni HMSⁱⁱ (Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar) sem er umtalsvert, ef ekki margfalt stærra en meðalstærð jarða í nágrannalöndum okkar. Ísland er stjálbýlt og stærstur hluti þess lítt nytjað til annars en sauðfjárbéitar. Þegar Ísland var numið fyrir rúmlega ellefu öldum, var láglendið þakið birkiskóglendi að stærstum hluta (25-40% landsins). Aldir af skógarhöggi og ofbeit leiddu til þess að 45% af Íslandi var orðið að gróðursnauðri auðnⁱⁱⁱ. Var þekja skógar og kjarrs komin niður í 1% árið 1950^{iv} en það hlutfall hefur nýlega náð 2%^v. Margir þeirra eigenda meðalstórra eða stærri bújarða á Íslandi sem á annað borð hafa haft áhuga á að ráðast í nýskógrækt á jörðum sínum hefðu gjarnan kosið að gera samning um skógrækt á stærra flatarmáli lands en 200 ha. Núverandi þröskuldsgildi upp á 200 ha hefur haldið aftur af metnaði margra eigenda bújarða til að rækta skóg á bújörðum sínum. Sem almannaheillafélag hefur Skógræktarfélag Reykjavíkur ekki ráð á að bera kostnað af dýrum rannsóknum, náttúrufarsgreiningum og landslagsgreiningum á jörðum sínum, frekar en aðrir bændur og landeigendur á Íslandi.

Ísland er stjálbýlt, jafnvel í samanburði við stjálbýl Norðurlöndin. Mikill munur er á landsstærð íslenskra bújarða og stærð jarða í nágrannalöndum okkar. Til dæmis er meðalstærð norskra bújarða er 130 ha^{vi}, en 1300 ha á Íslandi. Sjötíu og eitt prósent (71%) norskra jarða eru með nytjaskóg (no. produktiv skog) á jörðinni, en slík auðlind er – enn sem komið er – fáséð á Íslandi. Auk þess er Noregur að heita má alls staðar vaxinn skógi (utan þéttbýlis, samgöngumannvirkja og landbúnaðarlands) þar sem skógur getur á annað borð vaxið. Þar er því óvíða að finna samfelld, skóglaut land til nýskógræktar sem nær yfir 50 ha. Öðru máli gegnir um Ísland; hér er landrými jafnt til landbúnaðar og til nýskógræktar mikið og því með öllu óþarft og öfugvirkandi að setja frekari hömlur á möguleika landeigenda til þess að rækta skóg á flatarmáli lands sem teljast myndi stórt í öðrum Evrópulöndum. Hér á landi fer gróðurlendi og jarðvegi enn hrakandi eftir aldalanga rányrkju – en slík landhnignun er nánast óþekkt í Noregi eða annars staðar í Norður-Evrópu. Hér væri aukinn skógur og efling skógræktar beitt vopn í baráttunni gegn jarðvegs- og gróðureyðingu, auk annars, og langsótt að ætla að sá aukni skógur hefði ófarnað í för með sér.

Samkvæmt samræmdum upplýsingum um skógarþekju landa í Evrópu^{vii} er aðeins 0,6% landsins skógi vaxið, en í þeim samanburði er miðað við 5-metra hæð trjáa. Er þetta lægsta hlutfallstala skógi vaxins lands í allri Evrópu, að skóglausa smáríkinu Mónakó undanskildu.



Byggt á rökstuðningi fyrir aukinni þekju skóga á Íslandi, meðal annars lögum um loftslagsmál^{viii} (sem miðar að kolefnishlutleysi árið 2040), mikilli losun gróðurhúsalofttegunda frá landi á Íslandi^{ix}, innleiðingu LULUCF-reglugerðar Esb í EES-rétt, meðalstærð jarða (sem er há á Íslandi) og kolefnislosun frá landi (sem er sérstaklega há á Íslandi) er niðurstaðan skýr: Það er eðlilegra að sú leið sé valin, að stjórnvöld auðveldi landeigendum að rækta skóg og setji ekki lagalegar hindranir gegn því að aukin binding kolefnis með nýskógrækt verði að veruleika.

1. Hlutfallsleg stærðarhlutföll og meðalstærð jarða

Tölurnar tala sínu máli. Ef meðaljörð á Íslandi er **1.296,4 hektarar**, þá eru fyrirhuguð þröskuldsgildi (50 ha) hverfandi lítil í stóra samhenginu.

- **50 ha** er aðeins **3,8%** af meðaljörð.
- **200 ha** er aðeins **15,4%** af meðaljörð.

Að krefjast þess að landeigandi, sem á rúmlega 1200 hektara jörð (sem oft er rýrt land með litla gróðurþekju - jafnvel gróðursnaud auðn), þurfi að fara í gegnum flókið og dýrt mat á umhverfisáhrifum (eða tilkynningarskyldu í flokki B) á eigin kostnað fyrir að nýta tæp 4% landsins til skógræktar, er **stjórnsýslulegt óhóf**. Slík krafa er ekki í samræmi við meðalhóf, sérstaklega þegar litið er til þess að framkvæmdin er afturkræf og felur í sér uppgræðslu og landbætur.

2. „Verndun landslags“ eða verndun „manngerðra auðna“: Gæði landsins

Nýskógrækt er ekki líkleg til þess að hafa neikvæð áhrif á landslag sé hún hönnuð til að falla vel að landslagi, eins og raunin hefur verið undanfarna áratugi við skipulag nýskógræktar hérlandis. Landslagsvernd felst ekki í því að viðhalda skóglausu landslagi (berangri) hvarvetna óbreyttu, heldur í því að láta skóga falla vel að landslagi og taka tillit til landslagsþátta við gerð ræktunaráætlana. Í ræktunaráætlunum skal taka fullt tillit til náttúruverndar og umhverfissjónarmiða í samræmi við gildandi lög s.s. varðandi lífríki, fornleifar, náttúruminjar, verndarsvæði og landslag. Aukinn fjöldi og tíðni fimmtíu hektara „skógarfrímerkja“ í landslagi er ekki rétta leiðin að markmiðinu um að „vernda landslag“ né yrði það í anda Landslagssamnings Evrópu. Árangursríkari landslagsvernd samfara nýskógrækt felst í því að setja ekki þröngar stærðartakmarkanir á flatarmál ræktaðra skóga, heldur að auka fjölbreytni landslags með aukinni þekju skóga, um leið og landslagssjónarmiða – sem og annarra sjónarmiða - er gætt.

Rökstuðningurinn fyrir lágum þröskuldi (s.s. 50 ha) virðist skv. frumvarpinu byggja á óljósri hugmynd um verndun landslags og er vísað til laga um náttúruvernd og Landslagssáttmála Evrópu því til stuðnings. Hér þarf hins vegar að skilgreina hvað verið er að vernda.

- Stór hluti landsins sem kemur til greina fyrir skógrækt er manngerðar auðnir, rofsvæði eða rýrt beitiland.
- Að setja 50 ha þröskuld til að vernda „ásýnd“ á uppblásnu landi skýtur skökku við í alþjóðlegu samhengi. Í slíkum tilfellum er skógrækt (og önnur landgræðsla) aðgerð til að bæta vistkerfið, stöðva jarðvegseyðingu og binda kolefni.
- Það er ekki skynsamlegt að láta umhverfismat, sem ætlað er að vernda náttúru, verða til þess að viðhalda gróðureyðingu og landi í slæmu ástandi.

3. LULUCF og lögbundin markmið Íslands um kolefnishlutleysi (fyrir árið 2040)

Ísland hefur lögfest LULUCF-reglugerðina^x. Hún felur í sér skuldbindingu um að losun frá landnotkun verði að minnka og binding að aukast. Helsta sérstaða Íslands hvað varðar LULUCF-geirann er í fyrsta lagi lítil þekja skóglendis og mikið flatarmál framræsts votlendis. Á hinum Norðurlöndunum reiknast LULUCF-geirinn (landnýting og skógur) með árlega nettóbindingu, fyrst og fremst vegna víðáttumikilla skóga og gróskumikilla vistkerfa^{xi}.

- **Flöskuhálsar:** Ef þröskuldurinn er lækkaður í 50 ha mun fjöldi umsókna til Skipulagsstofnunar (sem senn verður hluti af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun) margfaldast. Stofnunin hefur hvorki mannskap né bolmagn til að sinna slíkum fjölda mála hratt. Þetta mun skapa flöskuháls sem tefur loftslagsaðgerðir í mörg ár.

- **Kolefniskostnaður tafa:** Hvert ár sem töf verður á skógrækt vegna biðtíma eftir leyfum er tapað tækifæri í bindingu. Í ljósi neyðarástands í loftslagsmálum vegur ávinningurinn af hraðri skógrækt (og bindingu) þyngra en áhættan af staðbundnum breytingum á landslagi á 50–200 ha svæðum.

4. Fjárhagslegar hindranir fyrir landeigendur

Að setja 50 ha þröskuld gerir skógrækt dýrari.

- Krafa um mat (eða vinnu við tilkynningu í flokki B) kallar oft á aðkeypta sérfræðiráðgjöf, skýrslugerð og samskipti við hið opinbera.
- Þetta fækir landeigendur frá. Margir bændur og aðrir eigendur jarða munu einfaldlega hætta við verkefni sem stuðla að því að rækta skóg á meira en 50 ha vegna kostnaðar og skriffræðis, sem leiðir til þess að landið heldur áfram að losa kolefni (eða binda ekkert) í stað þess að verða skógur. Sú staðreynd, að kolefnisbinding í íslenskum skógum sautjánfaldaðist á árabílinu 1990 til 2022^{xii} er einkum að þakka nýskógrækt á jörðum skógarbænda og á landi í umsjón skógræktarfélaga, svo sem Skógræktarfélags Reykjavíkur.

5. Lýðheilsa, samfélagsleg velferð og skógrækt

Skógrækt gegnir ekki aðeins lykilhlutverki í loftslagsmálum og landbótum heldur er hún jafnframt ein áhrifamesta lýðheilsuáðgerð sem samfélagið hefur yfir að ráða. Rannsóknir sýna að regluleg dvöl í grænum svæðum dregur úr streitu, bætir líkamlega og andlega heilsu, eykur hreyfingu, eflir svefngæði og minnkar líkur á ýmsum lífsstílstengdum sjúkdómum. Íslenskt samfélag stendur frammi fyrir vaxandi áskorunum vegna streitu, kulnunar, geðrænna kvilla og hreyfingarleysis. Í því samhengi er uppbygging aðgengilegra skóga í nærumhverfi fólks ein hagkvæmasta og áhrifaríkasta forvörnin sem völ er á. Með því að torvelda nýskógrækt með óhóflegum stjórnsýsluhindrunum, svo sem of lágum þröskuldum fyrir umhverfismat, er ekki aðeins verið að vinna gegn loftslagsmarkmiðum heldur einnig gegn lýðheilsu almennings til lengri tíma.

6. Sjálfbær timburframleiðsla og hráefnaöryggi þjóðarinnar

Skógrækt er forsenda sjálfbærrar timburframleiðslu og þar með lykilþáttur í öryggi þjóðarinnar hvað varðar hráefni og byggingarefni. Ísland er í dag nær alfarið háð innflutningi á timbri og viðarafurðum, þrátt fyrir að hafa víðfeðmt landrými og raunhæf tækifæri til innlendrar framleiðslu. Með efltri skógrækt er unnt að byggja upp virðiskeðju viðar innanlands þar sem kolefni bindst til langs tíma í byggingum, innviðum og öðrum varanlegum mannvirkjum. Innflutt timbur ber með sér hátt kolefnisspor vegna langra flutninga og í sumum tilfellum óvissu um sjálfbæra nýtingu upprunans. Með því að styrkja innlenda timburframleiðslu er hægt að draga úr þessari ósjálfbæru þróun, auka verðmætasköpun í heimahéraði og styðja við hringrásarhagkerfi. Með of lágu þröskuldsgildi fyrir nýskógrækt er hins vegar verið að grafa undan þessari þróun og viðhalda óþarfa háð okkar við innflutning á viði og byggingarefnum, sem gengur gegn bæði loftslagsmarkmiðum og langtímahagsmunum þjóðarinnar.

Hver er staða þessa máls í öðrum löndum Evrópu?

Ýjað er að því í frumvarpinu, að lækkun þröskuldsgildisins sé til samræmis við EES-rétt. Þá er rétt að skoða hvort og hvernig slíkt þröskuldsgildi um nýskógrækt er samræmt meðal Evrópusambandsríkja eða meðal annarra landa í Evrópu sem innleitt hafa reglugerð ESB um umhverfismat (*EU-ELA regulation^{xiii}*).

Hér er tafla sem sýnir mikinn breytileika innan og milli landa Evrópusambandsins þegar kemur að kröfu um tiltekið hektara-þröskuldsgildi áður en ákveðið er hvort nýskógrækt skuli fara í mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar.

ESB-ríki	Lagalega bindandi EIA Threshold	Skoðunarmörk (e. Screening Threshold)	Tilvitnun í lög ríkis
Þýskaland	≥ 50 ha	≥ 20 ha	UVPG – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BGBl. I S. 540, last amended 2024) [gesetz-im...nternet.de]
Frakkland	≥ 25 ha	≥ 10 ha	Code de l’Environnement, Articles L.122-1 & R.122-5 [eufje.org]
Spánn	≥ 50 ha	≥ 10 ha	Law 21/2013 on Environmental Assessment, Annexes I & II [elaw.org]
Ítalía	≥ 50 ha	≥ 20 ha	Legislative Decree 152/2006, Part II (VIA) [ambienteitalia.it]
Pólland	≥ 20 ha	≥ 10 ha	Act of 3 October 2008 on EIA and Public Participation [lawyersinpoland.com]
Svíþjóð	Ekkert fast ha-þröskuldsgildi	Skimun eða mat eftir atvikum	Environmental Code (Miljöbalken), Chapter 6 [government.se]
Írland	≥ 50 ha	Skimun neðan við 50 ha	Forestry Act 2014 & Forestry Regulations 2017 (S.I. No. 191/2017) [irishstatutebook.ie]
Austurríki	Historically ≥ 10 ha	Skimun eða mat eftir atvikum	UVP-G 2000 (Environmental Impact Assessment Act) [ris.bka.gv.at]
Niðurlönd	Ekkert formlegt, fast ha-þröskuldsgildi	Skimun eða mat á hverju verkefni	Environment and Planning Act (Omgevingswet), in force since 2024 [iplo.nl]
Belgía	Fer eftir landshlutum (≈ 5–10 ha)	Skimun algegn	Flemish Decree of 5 April 1995, Walloon Environmental Code, Brussels Ordinance [eufje.org]
Finnland	Ekkert fast ha-þröskuldsgildi	Skimun eða mat á hverju verkefni	Environmental Impact Assessment Procedure Act (468/1994) [unece.org]

ESB-ríki	Lagalega bindandi EIA Threshold	Skoðunarmörk (e. Screening Threshold)	Tilvitnun í lög ríkis
Danmörk	Ekkert formlegt, fast ha-þröskuldsgildi	Skimun sem byggist á því hve viðkvæmt (sensitive) svæðið er metið	Environmental Assessment Act (Miljøvurderingsloven) [bundesumwe...sterium.de]
Portúgal	≥ 50 ha	Skimun neðan 50 ha	Decree-Law No. 151-B/2013, Annex II [forest.eea.europa.eu]
Tékkland	≥ 20 ha	Skimun neðan 20 ha	Act No. 100/2001 Coll. on Environmental Impact Assessment [globalfore...twatch.org]
Ungverjaland	≥ 20 ha	Skimun neðan 20 ha	Government Decree No. 314/2005 on EIA [globalwitness.org]
Rúmenía	≥ 50 ha	Skimun neðan 50 ha	Government Decision No. 445/2009 on EIA [gov.ie]

Evrópulöggjöf, líkt og tilskipunin um umhverfismat framkvæmda (e. *EU EIA Directive*), leyfir aðildarríkjum að innleiða sín eigin þröskuldsgildi sem byggðar eru á staðbundnum vistfræðilegum aðstæðum, sem leiðir af sér þennan mun^{xiv}. Það er blæbrigðamunur á því hvernig mismunandi lönd beita þessum leiðbeiningum, svo og hvernig þau túlka staðbundnar umhverfisþarfir.

Er skynsamlegt að færa þröskuldsgildið úr 200 í 50 hektara?

Með vísan til framangreindra raka telur Skógræktarfélag Reykjavíkur ekki skynsamlegt að lækka þröskuldsgildi fyrir umhverfismat skógræktar úr 200 hekturum í 50 hektara. Þvert á móti væri skynsamlegast, í ljósi stærðar íslenskra jarða og brýnna loftslagsmarkmiða, að halda 200 ha viðmiðinu (eða jafnvel hækka það þröskuldsgildi fyrir verkefni t.d. á rýru landi).

Að mati Skógræktarfélags Reykjavíkur er eðlilegra að stjórnvöld velji þá leið að auðvelda landeigendum að rækta skóg. Með því að lækka þröskuldinn er íslenska ríkið í raun að vinna gegn eigin markmiðum um kolefnishlutleysi og innleiðingu LULUCF, með því að búa til óþarfa stjórnsýsluhindranir fyrir verkefni sem eru smávægileg í sniðum miðað við stærð jarða og landrými á Íslandi og í ljósi þess að Ísland taki virkan þátt í að auka flatarmál skóga og efla bindingu kolefnis úr andrúmslofti í skógarvistkerfum

Fyrir hönd Skógræktarfélags Reykjavíkur,

Jóhannes Benediktsson formaður

Aðalsteinn Sigurgeirsson varaformaður

Auður Kjartansdóttir framkvæmdarstjóri

Tilvísanir í heimildir:

-
- ⁱ Lundur 3, framkvæmdaleyfi til skógræktar. <https://skipulagsgatt.is/issues/2025/675>
- ⁱⁱ Landeignaskrá húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. <https://landeignaskra.hms.is/>
- ⁱⁱⁱ Arnalds O, Kimble J (2001) Andisols of deserts of Iceland. Soil Sci Amer J 6:1778–1786
Barrio IC, Hik DS, Thórsson J, Svavarsdóttir K, Marteinsdóttir B, Jónsdóttir IS (2018) The sheep in wolf's clothing? Recognizing threats for land degradation in Iceland using state-and-transition models. Land Degrad Develop 29(6):1714–1725
- ^{iv} Þröstur Eysteinnsson. 2013. Forestry in a treeless land. <https://nordicforestresearch.org/wp-content/uploads/2020/09/Skovreisning.pdf>
- ^v Tvö prósent Íslands er nú þakið skógi og kjarri <https://www.visir.is/g/20222243637d/tvo-prosent-islands-er-nu-thakid-skogi-og-kjarri>
- ^{vi} Statistikk om Landbrukseiendommer <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/landbrukseiendommer/statistikk/landbrukseiendommer>
- ^{vii} 2025 Forest Profile for Europe, North America, Caucasus and Central Asia. <https://unece.org/forests/publications/2025-forest-profile-europe-north-america-caucasus-and-central-asia-0>
- ^{viii} Lög um loftslagsmál 70/2012 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012070.html>
- ^{ix} Bráðabirgðatölur um losun gróðurhúsalofttegunda 2024. <https://ust.is/loft/losun-grodurhusaloftegunda/bradabirgdatolur-um-losun-grodurhusaloftegunda-2024/>
- ^x <https://www.efta.int/sites/default/files/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i32018R0842.pdf>
- ^{xi} Loftslagsráð. 2024 Landnýting og Loftslag. – losunarbókhald, loftslagsmarkmið og staða aðgerða <https://loftslagsrad.is/wp-content/uploads/2024/06/LULUCF-Samantekt-1.pdf>
- ^{xii} Kolefnisbinding íslenskra skóga hefur sautjánfaldast <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-05-04-kolefnisbinding-islenskra-skoga-hefur-sautjanfaldast>
- ^{xiii} Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) Text with EEA relevance. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj/eng>
- ^{xiv} Hyvönen, J., Koivunen, T., & Syri, S. (2024). Review of climate strategies in Northern Europe: exposure to potential risks and limitations. Energies, 17(7), 1538. <https://www.mdpi.com/1996-1073/17/7/1538>