

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,
Borgartúni 1, Höfðaborg,
Reykjavík.
uua@uua.is

6. febrúar 2026

KÆRA

Náttúrugrið, kt. 490721-0960, Bergþórugötu 17, Reykjavík, almannasamtök á sviði líffræðilegs og jarðfræðilegs fjölbreytileika („samtökin“) hafa falið undirrituðum lögmanni að skjóta neðangreindri ákvörðun Skipulagsstofnunar („stjórnvaldið“) til úrskurðarnefndarinnar.

Kærð ákvörðun: Ákvörðun stjórnvaldsins frá 4. júlí 2025 um að fyrirhuguð tilfærsla farvegjar Þjósárkvíslar innan friðlands Þjósárvera, sem er alþjóðlega mikilvægt votlendissvæði, með því að ýta upp 6.000 m³ af efni í varnargarða og grafa 600 metra langa og 50 metra breiða nýja rás fyrir jökulvatnið, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum skv. 20. gr. laga nr. 111/2021. Umrædd kvísl Þjósárkvíslar gengur undir nafninu Austurkvísl, en sú kvísl er öll innan friðlýsts landsvæðis. Austurkvísl ber vatnshlotaheitið og -númerið Þjósárkvísl 2 103-957-R í vatnavefsja og vistfræðilegt ástand hefur ekki verið staðfest með gögnum.

Krafa: Að hin kærða ákvörðun verði úrskurðuð ógild og lagt verði fyrir stjórnvaldið að taka nýja ákvörðun þar sem tekið verði mið af staðsetningu ætlaðrar framkvæmdar innan friðlýsts svæðis, réttarstöðu svæðisins sem alþjóðlegs verndarsvæðis og stöðu grunnvatnshlotsins Þjósárvera sem eins þess mikilvægasta í heiminum.

Lagarök: Byggt er á því að ákvörðunin stangist á við Ramsarsamninginn um vernd votlendis, Ríó-yfirlýsinguna 1992 og þjóðréttarlegar skuldbindingar skv. samningi SP um líffræðilegan fjölbreytileika, Árósasamningnum, EES-samningnum, gangi gegn varúðarreglu umhverfisréttar, tilskipun 2011/92/ESB og tilskipun 2000/60/EB og gegn markmiði friðlýsingar Þjósárvera og banni skv. auglýsingu nr. 870/2017, gegn lögum um umhverfismat nr. 111/2021 sbr. einkum 2. viðauka þeirra, lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011, náttúruverndarlögum nr. 60/2013 og stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Um málskotsheimild er vísað til 30. gr. laga nr. 111/2021 sbr. a-liður 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 og um lögvarða hagsmuni er vísað til síðastgreinds lagaákvæðis. Í umfjöllun um röksemdir samtakanna verður nánar vísað til lagaraka eftir því sem við á.

Kærufrestur: Kærð ákvörðun sætir ekki opinberri birtingu lögum samkvæmt og kærufrestur er ekki ákvarðaður í 30. gr. laga nr. 111/2021. Gilda því ákvæði laga nr. 130/2011 um kærufrest en þar er mælt fyrir um þá aðalreglu í 2. mgr. 4. gr. að fresturinn sé einn mánuður frá því kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina. Hvar varðar fyrri lið ákvæðisins er upplýst að forsvarsmanni samtakanna varð fyrst kunnugt um hina kærðu ákvörðun í tengslum við rannsókn á ákvörðunum Umhverfis- og orkustofnunar, sem er að finna á vef þeirrar stofnunar, vegna óskylds máls. Var það 22. janúar 2026. Óskuðu samtökin þegar liðsinnis undirritaðs lögmanns í tilefni þess að Umhverfis- og orkustofnun hafi þann 19. desember 2025

veitt leyfi sitt á grundvelli 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923 til þess að færa farveg Austurkvíslar Þjorsárvíslar með þeim hætti að gengi gegn gildandi friðlýsingarskilmálum Þjorsárvera. Samtökin njóta ekki lögum samkvæmt lögvarinna hagsmuna af því að kæra það leyfi. Hinsvegar hafa samtökin lögvarða hagsmuni af því að kæra þá ákvörðun sem hér er óskað endurskoðunar á og er forsenda fyrrgreinds leyfis. Sú ákvörðunin var tekin 4. júlí 2025 og sýnist hafa verið færð samdægurs inn á vefsíðu stjórnvaldsins. Í henni er því haldið fram að kærufrestur sé til 4. ágúst 2025 en fyrir þeirri takmörkun kærufrests er engin lagaheimild og bindur hún samtökin ekki. Kærufrestur gagnvart samtökunum gat samkvæmt öllu framangreindu ekki byrjað að líða fyrr en 22. janúar 2026. Ekki eru nein efnisrök fyrir því að krafa verði gerð til þess að samtökunum sé skylt að fylgjast reglulega með matsskylduákvörðunum stjórnvaldsins eða fyrir því að samtökunum hefði með þeim hætti átt að vera kunnugt um ákvörðunina, en samtökin hafa engin tók á slíku eftirliti með ákvörðunum stjórnvaldsins enda hafa þau hvorki á að skipa starfsfólki né verður slík skylda leidd af stjórnsýsluframkvæmd. Því er kæra þessi bæði fram komin innan kærufrest og til viðbótar er það fyllilega afsakanlegt að hún hafi ekki komið fram fyrr en nú. Til enn frekari áréttingar er upplýst að Náttúruverndarstofnun hefur staðfest við undirritaðan lögmann að engin beiðni um heimild hennar skv. 41. gr. laga nr. 60/2013 eða á öðrum lagagrundvelli hefur borist þeirri stofnun vegna framkvæmdarinnar og einnig er það staðfest að engin beiðni um framkvæmdaleyfi skv. lögum nr. 123/2010 hefur verið tekin fyrir af sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Í matsskyldufyrirspurn kemur fram, að ákjósanlegt sé að framkvæmd fari fram síðla sumars eða hausts. Enginn skaði er því skeður með síðbúinni kærui ákvörðunar en mikilvægt að skorið verði úr um lögmati hennar og taka samtökin undir með Náttúruverndarstofnun í umsögn stofnunarinnar hvað varðar fordæmisgildi vegna staðsetningar fyrirhugaðrar framkvæmdar.

I. YFIRLIT HELSTU MÁLAVAXTA OG ÁGREININGSEFNIS

Málið í hnotskurn: Raforkuframleiðandi vill færa farveg jökulkvíslar á miðhálandi Íslands þannig að hún renni á ný og um hríð í lón hans og nýtist honum til raforkuframleiðslu en náttúrulegir ferlar hafa fært kvíslina frá því hann veitti henni í lón sitt. Svæðið er óbyggð víðerni, alþjóðlega mikilvægt votlendis- og fuglasvæði, friðlýst og óheimilt að færa þar til vatnsfarvegi síðan endurskoðuð friðlýsing var gerð 2017 (skv. eldri friðlýsingarskilmálum frá 1987 var gert ráð fyrir Norðlingaölduveitu en hún var síðar færð í verndarflokk rammaáætlunar). Færsla farvegar er vatnsformfræðileg breyting og lýtur ákvæðum laga um stjórn vatnamála þar sem umhverfismarkmið eru lagalega bindandi og áhrif verða einungis metin sé ástand staðreynt sbr. dómur EFTA-dómstólsins í máli E-7/25 og þar tilvitnuð fordæmi, sbr. einnig úrskurður úrskurðarnefndarinnar í máli 57/2025. Breytingin kann að leiða til þess að náttúrulegt straumvatnshlot sem fært yrði verði mikið breytt vatnshlot í skilningi laga eða þá að einherjum gæðapáttum þess eða annarra vatnshlota sem líkleg eru til að verða fyrir áhrifum af framkvæmd, þar með talið grunnvatnshlot sem og straumvatnshlot neðar í Þjorsá, hnigni og því muni ástandi náttúrulegs vatnshlots í skilningi laganna hnigna á ólögsmætan hátt. Engin viðhlítandi rannsókn hefur farið fram á því og sönnunarkröfum er ekki fullnægt.

Lýsing framkvæmdar er í hinni kærðu ákvörðun á bls. 2 og felst í breytingu á árfarvegi í skilningi 1. viðauka laga nr. 111/2021. Felst hún samkvæmt kærði ákvörðun í að „freista þess“

að færa rennsli kvíslar jökulfljóts, sjá niðurstöðu stjórnvaldsins á bls. 6. Nánar tiltekið er um að ræða Austurkvísl Þjósárvísla, sem renna úr Þjósárjökli. Þær kvíslar flæmast um líkt og jökulkvísla er háttur. Framkvæmdaraðili vill stöðva og breyta náttúrulegu rennsli Austurkvíslar, sem breyst hefur á öldinni, með mannvirkjagerð þannig að aukið vatn renni í lón hans, Þjósárlón, en nú gerir.

Tilgangur framkvæmdar er að gera framkvæmdaraðila kleift að framleiða jafnmikið af raforku á ári og nú er, en ella kunni sú framleiðslugeta tímabundið að minnka um 120 GWst á ári. Jafngildir það innan við einum hundraðshluta ársframleiðslu viðkomandi fyrirtækis. Viðurkennir framkvæmdaraðili, að kvísl sú sem hann hyggst færa, muni þó áfram flæmast, framkvæmdina þurfi því að endurtaka síðar og ekkert sé í hendi um árangur hennar yfir höfuð.

Framkvæmd er fyrirhuguð í þjóðlendu og á **verndarsvæði** í skilningi laga nr. 60/2013 og einnig laga nr. 36/2011 sbr. c-liður 1. mgr. 4. gr. vatnatilskipunar 2000/60/EB,

Þjósárver hafa hátt verndargildi á landsvísu og jafnvel á heimsvísu.

Náttúruverndarstofnun fer með lögbundna umsjón verndarsvæðisins. Stofnunin leggst gegn framkvæmd í lögbundnu en óbindandi áliti til stjórnvalds, en virðist þó ekki útiloka að heimila undanþágu frá friðlýsingarskilmálum skv. 41. gr. náttúruverndarlaga. Stofnunin vill að umhverfismat verði gert.

Náttúrufræðistofnun sem er fagstofnun á sviði náttúruvísinda segir framkvæmdina óæskilega m.t.t. verndargildis, landslags og víðernaverndar og rökstyður það í lögbundnu en óbindandi áliti til stjórnvaldsins. Stofnunin vill einnig að umhverfismat verði gert.

Umhverfis- og orkustofnun hefur nýverið byggt á hinni kærðu ákvörðun og veitt leyfi sitt til að breyta vatnsfarvegi á grundvelli 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923 en það lagaákvæði tekur til heimildar sem veita má „fasteignareiganda eða vatnafélögum“ skv. 1. mgr. eða „stjórnvaldi“ skv. 2. mgr. ákvæðisins til „breyta vatnsfarvegi, víkka hann eða rétta, gera nýjan farveg eða önnur þau mannvirki í vatni eða við það sem nauðsynleg eru í því skyni að verja land eða landsnytjar gegn spjöllum af landbroti eða árennsli vatns“, en „sé það gert til að verja fasteignir, önnur mannvirki sem varða almannaeið eða náttúruuminjar“ sé stjórnvaldi veitt slík heimild. Véfengja samtökin lagagrundvöll leyfisins. Stofnunin hafði áður lýst þeirri skoðun sinni í lögbundnu en óbindandi áliti til stjórnvaldsins að ekki væri þörf á umhverfismati en hún teldi þörf á mati á áhrifum á annað straumvatnshlot en fyrirtækið hafði lagt fram.

Forsætisráðherra hefur umsjón með þjóðlendum og virðist hafa fallist á framkvæmd, einnig eftir að hin kærða ákvörðun var tekin, en á öðrum lagalegum forsendum en Umhverfis- og orkustofnun, það er 8. gr. vatnalaga nr. 15/1923, sem fjallar um rétt landeiganda til að „fella vatn í fornan farveg eða koma honum í samt lag“, sem samtökin véfengja að eigi við. Forsætisráðuneytið kvaðst ekki í umsögn til stjórnvalds taka afstöðu til umhverfismatsskyldu.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur taldi í umsögn sinni æskilegt að umhverfismat færi fram.

Hafrannsóknarstofnun, opinber ráðgjafar- og rannsóknarstofnun, hefur veitt óbindandi álit til stjórnvaldsins um að stofnunin teldi ekki þörf á umhverfismati framkvæmdar, og byggir það á minnisblaði sem stofnunin gerði af hálfu framkvæmdaraðila.

Af hálfu framkvæmdaraðila hefur í tvígang verið gerð tilraun verið gerð til að meta áhrif framkvæmdar skv. lögum um stjórn vatnamála. Var það gert í aðdraganda kærðrar ákvörðunar og eftir hana en er í ósamræmi við lög eins og þau hafa verið skýrð af dómstólum og af úrskurðarnefndinni og uppfyllir hvorki vísindalegar né lögbundnar kröfur.

Hvorki Náttúruverndarstofnun né viðkomandi sveitarfélag hefur veitt leyfi fyrir framkvæmd.

II. HELSTU RÖK SAMTAKANNA

1. Röng niðurstaða skv. lögbundnum viðmiðum 2. viðauka laga nr. 111/2021

Þau lögbundnu viðmið sem stjórnvaldi er skylt að taka mið af, eftir því sem við á, við ákvörðun eins og þá sem sætir endurskoðun í máli þessi eru að finna í 2. viðauka laga nr. 111/2021 og varða viðmið um eðli og staðsetningu framkvæmdar við mat á áhrifum.

Við ákvörðun sína bar stjórnvaldi að líta til þess að í þessu tilviki er um að ræða, allt í senn, a.m.k. 11 tiltekin atriði sem taka bar sérstaklega tillit til við ákvörðun þessa og varða einkum og sér í lagi staðsetningu framkvæmdar, þar sem 2/3 tilgreindra viðmiða um vernd og álagsspol náttúru eiga beint við í málinu og styðja sjónarmið viðeigandi stjórnsýslustofnana um að umhverfismat skuli fara fram, en einnig það að framkvæmd snýr ekki að almannahagsmunum, heldur að efnahagslegum ávinningi framkvæmdaraðila og í þessu samhengi var stjórnvaldi óheimilt að taka tillit til eignarhalds framkvæmdaraðila sem þáttar í ákvörðun, enda er raforkuframleiðsla atvinnustarfsemi á frjálsum markaði og umhverfismati óviðkomandi og framkvæmdin er óþörf nema í efnahagslegu augnamiði. Eru atriðin 11 þessi:

- a. verndarsvæði í skilningi 2. töluliðar, iii. liðar (a), náttúruminja í hæsta flokki, þ.e. **friðlýst svæði** skv. lögum nr. 60/2013, og
- b. verndarsvæði í skilningi 2. töluliðar, iii. liðar (a), svæði undir sérstakri vernd sem **votlendissvæði** skv. 61. gr. laga nr. 60/2013, og
- c. verndarsvæði í skilningi 2. töluliðar, iii. liðar (a), landsvæði í **verndarflokki** skv. verndar- og orkunýtingaráætlunar nr. 48/2011, þ.e. Norðlingaölduveita, fyrst skv. þingsályktun nr. 13/141 frá 2013 og síðar þingsályktun nr. 24/152 frá 2022, og
- d. verndarsvæði í skilningi 2. töluliðar, iii. liðar (e), svæði sem nýtur verndar samkvæmt **Ramsarsamningnum**, sem votlendi og
- e. verndarsvæði í skilningi 2. töluliðar, iii. liðar (e), svæði sem nýtur verndar samkvæmt **Bernarsamningnum**, og
- f. votlendissvæði í skilningi 2. töluliðar, iv. liðar (a)
- g. **landslagsheild** í skilningi 2. töluliðar, iv. liðar (e)
- h. **óbyggð viðerni** í skilningi 2. töluliðar, iv. liðar (e)

- i. **hálandissvæði** í skilningi 2. töluliðar, iv. liðar (e)
- j. **kjörlendi dýra** í skilningi 2. töluliðar, iv. liðar (g), hér alþjóðlega mikilvægt varpsvæði heiðargæsar, og loks er hér
- k. mögulegt er að **draga úr áhrifum**, sbr. 3. töluliður vii. liður, með því að láta kyrrt liggja enda takmarkast ávinningur af framkvæmd við fjárhagslega hagsmuni framkvæmdaraðila, og að auki bæði óvissu, náttúrulegum ferlum og efnahagslegi ávinningurinn í besta falli tímabundinn til fárra ára.

Það varðar að mati samtakanna ógildingu kærðar ákvörðunar, að þess sér hvergi stað að stjórnvaldið hafi tekið til umfjöllunar ofangreind 11 atriði, rannsakað gögn um þau, lagt mat á þau og rökstutt hvers vegna tillit til þessara 11 atriða hvers um sig og allra í senn skyldi ekki leiða til þess að umhverfismat, þar sem þátttaka almennings er tryggð, færi fram. Telja samtökin þetta vera brot á rannsóknarreglu stjórnsýslulaga, 8. gr. náttúruverndarlaga um vísindalegan grundvöll, almenna varúðarreglu umhverfisréttar og Ríó-yfirlýsingar, varúðarreglu löggjafar um umhverfismat sbr. og formálsorð tilskipunar 2011/92/ESB.

Þetta á ekki síst við, þar sem þær tvær stofnanir sem annars vegar eru fagstofnun á ofangreindu sviði, og hinsvegar stofnun sem fer með stjórnsýslu umrædds svæðis, leggjast báðar gegn framkvæmd, telja afdráttarlaust báðar að umhverfismata skuli framkvæmdina og færa ítarleg og gild rök fyrir því.

Þá telja samtökin rökstuðningi fyrir hinni kærðu ákvörðun einkar rýran að því er viðmiðin varðar og nánast innihaldslausan.

2. Ekki var fjallað um umhverfismarkmið vatnshlota á verndarsvæði

Gildandi lög kveða á um að fylgst skuli sérstaklega með vernduðum og viðkvæmum svæðum m.t.t. álags á þau og að ástandi þeirra hnigni ekki.

Samtökunum er ekki ljóst hvaða rök liggja að baki ákvörðun í gildandi vatnaáætlun skv. lögum nr. 36/2011 um að Þjórsárver séu ekki að finna á skrá áætlunarinnar skv. 25. gr. laganna yfir vernduð og viðkvæm svæði. Sýnist verndarsvæðið falla undir svæði sem vernduð eru vegna búsvæða eða tegunda þar sem viðhald eða umbætur á ástandi vatns er mikilvægur þáttur í verndinni, sbr. til hliðsjónar vistgerða- og fuglatilskipanir ESB sem sérstaklega er vísað til í vatnatilskipun 2000/60/EB og hljóta að vera til viðmiðunar um hvaða svæði skuli teljast verndarsvæði skv lögum nr. 36/2011. Umhverfismarkmiðum slíkra skal þegar hafa verið náð sbr. c-liður 1. mgr. 4. gr. sbr. 6. gr. og IV. viðauki vatnatilskipunar 2000/60/EB. Engar upplýsingar liggja fyrir í stjórnsýslumálinu um hvort svo sé, sbr. einnig það sem segir í næsta undirkafla kæru um skort á ástandsmati vatnshlota verndarsvæðisins, sbr. einnig skýrsla eftirlitsstofnunar EFTA frá 7. apríl 2025 um skort á slíku.

Rétt hefði verið eins og hér er atvikum háttað og í ljósi umsagna Náttúruverndarstofnunar og Náttúrufræðistofnunar að stjórnvaldið fjallaði um stöðu verndarsvæðisins í tengslum við þessi

umhverfismarkmið verndarsvæða skv. lögum nr. 36/2011, en það gerði stjórnvaldið ekki. Er það verulegur annmarki á ákvörðun sem fjallar um að breyta vatnsfarvegi innan verndarsvæðis.

3. Svokallað áhrifamat gert fyrir framkvæmdaraðila er ekkert ástandsmat

Í þessu máli er um að ræða áform um inngrip í náttúrulegt ferli sem felst í að jökulfljót færist til í farvegi sínum yfir í Þjórsárver, þ.e. úr vatnshlotinu Þjórsárkvíslum 2 103-957-R yfir í Þjórsárkvíslar 103-552-R. Það kallar á ítarlegt mat skv. lögum um stjórn vatnamála sem að óbreyttum íslenskum lögum því hvernig háttað er verkskiptingu stofnana og sveitarfélaga verður ekki séð að verði annars staðar fyrir komið en í málsmeðferð umhverfismats.

Stjórnvaldið byggði niðurstöðu sína m.a. á því að fyrir lægi að ólíklegt væri að ástandi vatnshlota hnignaði við framkvæmd. Sú ályktun byggir ekki á vísindalegum grunni.

Samtökin leggja áherslu á að staðhættir í þessu máli eru að hátt grunnvatnsyfirborð er ein meginundirstaða þeirrar gróðurvinjar og gróðurveranna sem finna má í Þjórsárverum, þ.m.t. Þjórsárkvíslarvera sem liggja við vestustu Þjórsárkvíslina. Grunnvatnsstaða stendur í öllum Þjórsárverum mjög hátt og víðast hvar liggur það í yfirborði lands. Áhrif vatnstöku eða vatnsveitu á eða af svæðinu hefur alla tíð verið grundvallarþáttur í rannsóknum á virkjanafrakvæmdum í eða við verin, sbr. rannsóknir tengdar Kvíslarveitu og Norðlingaölduveitu í kringum síðustu aldamót. Áhrif þess á grunnvatnsyfirborð Þjórsárvera að færa vatn úr vesturkvísl Þjórsárkvísla yfir í Þjórsárlón voru á hinn bóginn ekki neitt rannsökuð áður en stjórnvaldið tók ákvörðun sína.

Hvað þetta varðar virðist ekki hafa legið fyrir stjórnvaldinu það mat sem sagt er að Hafrannsóknarstofnun hafi gert fyrri framkvæmdaraðila 20. febrúar 2025 og vísað er til í umsögn þeirrar stofnunar til stjórnvaldsins 11. júní 2025. Minnisblaðið til framkvæmdaraðila var að því er fram kemur í gögnum fyrrgreinds máls um ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar 19. desember 2025 (sem ekki er unnt að kæra til úrskurðarnefndarinnar) síðar uppfært 28. ágúst 2025 vegna ábendingar þeirrar stofnunar varðandi þriðja vatnshlotið. Minnisblaðið 20. febrúar 2025 virðist þannig hvorki hafa legið fyrir stjórnvaldinu né gat það, hafi svo verið, verið viðhlítandi grundvöllur kærðrar ákvörðunar af neðangreindum ástæðum og er ályktun stjórnvalds í ákvörðun sinni: „Fyrir liggur áhrifamat sem Hafrannsóknarstofnun hefur unnið fyrir vatnshlot [...]“ röng því slíkt liggur í raun ekki fyrir enn.

Í *fyrsta lagi* varðaði minnisblað Hafrannsóknarstofnunar 20. febrúar 2025 einungis tvö vatnshlot og er því ófullkomið fyrir utan að þar hafði ekki verið fjallað um ástand vatnshlotanna, en augljóst er að ástandi eftirtalinna vatnshlota kann einnig að hnigna vegna framkvæmdar en ekkert mat var heldur lagt á:

- Þjórsárver 103-203-G, sem telst eitt af mikilvægustu grunnvatnshlotum Íslands, og
- Þjórsá 4 103-1358-R.

Í *öðru lagi* lá ekki fyrir, hvorki í vatnavefsjá né *ad hoc* mat á ástandi vatnshlotanna, hvorki þeirra sem fjallað hafði verið um né hinna sem ekki var fjallað um þegar hin kærða ákvörðun var tekin. Því var umrætt áhrifamat ómöguleiki og niðurstaðan að vettugi virðandi, sbr. einnig niðurstaða í máli EFTA-dómstólsins og skýrsla eftirlitsstofnunar EFTA sem vitnað var til áður. Vistfræðilegt ástand Þjósárlóns 103-2445-L sem sagt í hinni kærðu ákvörðun að muni líklega ekki hnigna er óflokkað samkvæmt vatnavefsjá og efnafræðilegt ástand óþekkt. Vistfræðilegt ástand straumvatnshlotanna sem sögð eru í hinni kærðu ákvörðun ekki líkleg til að verða fyrir áhrifum var handflokkað út frá líkindum, skv. upplýsingum í vatnavefsjá 29. júní 2023, áreiðanleiki er sagður lítill og þörf á gögnum til að staðfesta ástandsflokkun. Vistfræðilegt ástand þeirra lá því ekki fyrir og efnafræðilegt hvorugs vatnshlots er heldur þekkt skv. vatnavefsjá og því var ekki unnt að gera áhrifamat á þeim og það ómarktækt, sbr. niðurstaða í máli **E-7/25**. Það breytir ekki þessari niðurstöðu að fimm mánuðum *eftir* hina kærðu ákvörðun, þann 5. desember 2025, var vistfræðilegt ástand vatnshlotsins Þjósárkvíslar 2 103-957-R fært inn sem mjög gott í vatnavefsjá út frá sérfræðimati Hafrannsóknastofnunar, sem var gert fyrir framkvæmdaraðila í þessu máli, en áreiðanleikinn er sagður miðlungt og byggir ekki á neinum vísindagögnum og er það véfengt.

Í *þriðja lagi* liggur fyrir að vatnsformfræði vatnshlotsins Þjósárkvíslar 2 103-957-R myndi breytast allmikið og líkur eru á að það breyttist annaðhvort úr náttúrulegu vatnshloti í mikið breytt sbr. 13. gr. laga nr. 36/2011 eða að ástand þess sem náttúrulegs vatnshlots yrði ekki viðunandi, m.a. vegna þess að það er á verndarsvæði.

Í *fjórdða lagi* liggur sönnunarbyrðin alfarið hjá framkvæmdaraðila, og ályktun um að eitthvað sé ólíklegt án þess að gerð sé grein fyrir mati gæðapáttanna lögbundnu er óvísindalegt hálfkák í best falli, sbr. einnig niðurstaða úrskurðarnefndarinnar í máli 57/2025.

Að virtu öllu ofangreindu eru verulegir annmarkar á ákvörðun stjórnvaldsins.

4. Verndarmarkmið laga, skerðing óbyggðra víðerna og vísindalegur grunnur

Samtökunum er fulljóst, að lögbundin verndarmarkmið um óbyggð víðerni hefur ekki megnað að hnekkja neinni ákvörðun stjórnvaldsins hingað til og er ekki almennt ríkur þáttur í ákvörðun hennar um að umhverfismeta skuli framkvæmdir. Er samtökunum ekki kunnugt um neinn úrskurð úrskurðarnefndarinnar þar sem slík vernd hefur þáttur í ógildingu leyfa heldur.

Allt að einu liggur það fyrir að vernd óbyggðra víðerna hefur í áratug verið eitt verndarmarkmiða náttúruverndarlaga sbr. 3. gr. e-liður þeirra laga. Framkvæmdin hefur þó leitt í ljós að þetta verndarmarkmið á ekki allskostar uppá pallborðið sjá stjórnvöldum. Meðal annars hefur ekki gengið vel að fá þau til að fella sig við samræmda aðferð við að meta víðernagæði, kortleggja þau í samræmi við lög og leggja vísindalega grundvallað mat á skerðingu þeirra, sem er auðvitað frumforsenda þess að hægt sé að framkvæma lögbundna vernd þeirra.

Samtökin vilja beina því til úrskurðarnefndarinnar í þessu máli, þar sem friðlýsing Þjósárvera er m.a. gerð beinlínis í því augnamiði að vernda óbyggð víðerni, að taka til málefnalegar

ígrundununar á hvers konar villigötum framkvæmd lögbundinnar víðernaverndar er. Má hér vísa til þess þekkingarskorts sem birtist í svörum framkvæmdaraðila við umsögnum stofnana í stjórnsýslumáli þessu, þar sem er ítrekað vísað til þess að framkvæmdin sé ekki „innan“ víðernasvæða eða þá að þau séu í jaðri þeirra. Líkt og framkvæmd utan ímyndaðra „marka“ víðerna geti ekki haft áhrif á þau víðerni. Eða sú niðurstaða stjórnvaldsins að framkvæmdin muni ekki hafa „varanleg neikvæð áhrif á víðernaupplifun“ sem og það að benda Náttúruverndarstofnun á að hún geti komið á „vöktun“ í þessu sambandi. Hér þarf bæði framkvæmdaraðili og stjórnvald að gera betur í því að tryggja lögbundin verndarmarkmið óbyggðra víðerna þegar löggjöf á sviði umhverfismats er beitt til að mynda. Eitt af því er, líkt og stofnanirnar bentu á, að leggja mat á ætlaða skerðingu víðernanna af framkvæmdinni í þessu máli. Og til þess þarf, líkt og er um áhrif á ástand vatns, núverandi ástand að liggja fyrir. Sú aðferðarfræði er til, vísindaleg og sannprófuð. Kortlagning víðerna heitir hún og byggir á ákvæðum náttúruvernarlaganna. Það er hinsvegar ekki sannleikanum samkvæmt í svörum framkvæmdaraðila við umsögnunum í stjórnsýslumálinu að fullyrða að fjallað sé um þetta í kafla 3.7 í greinargerð með matsskyldufyrirspurn því þar er ekki vikið einu orði að óbyggðum víðernum. Þetta mat á víðernaskerðingu verður aðeins gert í tengslum við umhverfismat þar sem þátttaka almennings er tryggð.

Samtökin benda á, að hliðstæð framkvæmd og hér er til umfjöllunar var gerð í óleyfi fyrir allmörgum áratugum í Vonarskarði. Fyrir liggur töluverð þekking um áhrif þeirrar framkvæmdar á óbyggð víðerni, sem hefði átt að nýta við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar. Skýrsla er til um óbyggð víðerni í Vonarskarði frá 2021 og önnur um óbyggð víðerni á miðhálandinu frá 2022. Þessi vísindalegi grunnur er m.a. það sem vísað er til í 8. gr. náttúruverndarlaga og á honum eiga ákvarðanir stjórnvalda að byggjast. Þessar skýrslur eru báðar opnar almenningi.

Samtökin telja, að verulegur annmarki sé á hinni kærðu ákvörðun, að því er varðar rökstuðning fyrir því að óbyggð víðerni yrðu ekki skert og því sé umhverfismat óþarft. Því til grundvallar liggur ekki vísindaleg nálgun.

5. Varúðarregla

Með Ríó-yfirlýsingunni 1992 gáfu aðildarríkið Sameinuðu þjóðanna út þá pólitísku yfirlýsingu, að ýmsar meginreglur sem teljast til þriðju kynslóðar mannréttinda skyldu gilda til leiðbeiningar um sjálfbæra þróun, byggt á svonefndri Brundtland-skýrslu frá 1987. Ein þeirra er varúðarreglan og önnur er reglan um umhverfismat með þátttöku almennings í ákvarðanatöku. Samningur Sameinuðu þjóðanna um líffræðilegan fjölbreytni (CBD) frá 1992 sem gekk í gildi á Íslandi 1994 er á vefsíðu Stjórnarráðsins sagður mikilvægasta verkfærið til að varðveita líffræðilega fjölbreytni jarðar. Varúðarreglan er ein þeirra þjóðréttarlegu skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist með undirritun samningsins.

Með undirritun EES-samningsins skuldbundu samningsaðilar sig til þess að virða meginreglur um umhverfisvernd, sbr. 73. gr. samningsins. Skulu samningsaðilar byggja aðgerðir sínar á meginreglum um að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á

upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.

Í 3. gr. EES-samningsins er kveðið á um að aðilar hans skuli gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem leiða af samningnum þessum leiðir og varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum samningsins verði náð.

Kjarni varúðarreglunnar í EES-umhverfisrétti, sbr. einnig aðfararorð hans um að samningsaðilar einsetji sér að varðveita, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða, er að skortur á vísindalegri þekkingu og óvissu um afleiðingar skuli ekki beitt til að réttlæta að grípa ekki til aðgerða eða fresta þeim þegar fyrir liggur hættu á alvarlegu eða óafturkræfu tjóni á umhverfi.

Í máli þessu gilda allar ofangreindar þjóðréttarskuldbindingar og reglur af þeim leiddar.

A.m.k. tvær þeirra afleiddu gerða sem teknar hafa verið upp í XX. viðauka EES-samningsins, sem vísað er til í 74. gr. hans, skipta máli fyrir niðurstöðu þessa máls, það er vatnatilskipun (2000/60/EB) sem er rammatilskipun og tilskipun um umhverfismat framkvæmda (2011/92/ESB).

Í 11. tölulið aðfararorða vatnatilskipunar segir:

- 11 Eins og fram kemur í 174. gr. í sáttmálanum felst umhverfisstefna Bandalagsins í því að stuðla að því að ná þeim markmiðum að varðveita, vernda og bæta gæði umhverfisins með því að nýta náttúruauðlindir af varúð og skynsemi og byggist hún á varúðarreglunni og þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisþjöllum, áhersla er lögð á úrbætur þar sem tjón á upptök sín og bótaskylda er lögð á þann sem veldur mengun.

Í 2. og 3. töluliðum aðfararorða tilskipunar um umhverfismat framkvæmda segir:

- 2 Samkvæmt 191. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins skal stefna Sambandsins í umhverfismálum byggjast á varúðarreglunni og þeim meginreglum að gripið skuli til fyrirbyggjandi aðgerða, áhersla lögð á úrbætur þar sem tjón á sér stað og að mengunarvaldurinn skuli greiða. Taka skal tillit til umhverfisáhrifa eins fljótt og auðið er í öllum ferlum við tæknilega áætlanagerð og ákvarðanatöku. [...]
- 3 Samræma ber meginreglur um mat á umhverfisáhrifum, einkum að því er varðar þær framkvæmdir sem ættu að vera háðar mati, helstu skyldur framkvæmdaraðila og innihald matsins. Aðildarríkjum er heimilt að setja strangari reglur í því skyni að vernda umhverfið.

Í 9. gr. náttúruverndarlaga er gildissvið varúðarreglunnar afmarkað við ákvarðanir skv. þeim lögum, en skv. 8. gr. sbr. 7. gr. gildir hinsvegar meginreglan um að *allar ákvarðanir og áætlanir* stjórnvalda og fyrirtækja í opinberri eigu skuli byggðar á vísindalegri þekkingu og í 10. gr. er

lögfest regla um heildarmat í samræmi við svokallaða vistkerfisnálgun sem gildir við allar ákvarðanir og áætlanir stjórnvalda og fyrirtækja í opinberri eigu sömuleiðis.

Ofangreindum skuldbindingum og lagareglum sér ekki stað í hinni kærðu ákvörðun og er það verulegur annmarki á henni, eins og atvikum máls þessa í heild er háttað.

Ofangreint, rannsóknarregla stjórnsýslulaga og sönnunarbyrði sú sem liggur hjá framkvæmdaraðila mælir allt með því að hin kærða ákvörðun verði ógilt.

Þriðja grein EES-samningsins leggur þá skyldu á herðar stjórnvöldum samningsaðila, m.a. úrskurðarnefndinni, að sjá til þess að Ísland uppfylli samningsskuldbindingar sínar á sviði umhverfismála. Í þessu tilviki felst það í ógildingu ákvörðun sem gengur gegn skuldbindingunum.

6. Þátttökuréttur almennings og endurskoðunarréttur

Stjórnvaldið byggði í ákvörðun sinni á því, að hvernig sem allt velti, geti framkvæmdaraðili ráðist í framkvæmdir, og það hvort framkvæmd verði umhverfismetin eða ekki geti engu breytt um það.

Skipulagsstofnun bendir á að þessi ákvörðun tekur til þess hvort að fyrirhugaðar framkvæmdir þurfi að undirgangast umhverfismat eða ekki m.t.t. umhverfisáhrifa. Í báðum tilfellum liggur fyrir að Landsvirkjun getur ráðist í framkvæmdir til þess að viðhalda raforkuframleiðslu að undangengnum leyfum.

Þessu eru samtökin ósammála og minna á eitt meginmarkmið umhverfismats um að tryggja þátttöku almennings, ekki einungis að fagstofnanir fái að segja sitt. Annað eins viðhorft stjórnsýslustofnunar sem meginábyrgð ber á umhverfismati framkvæmda er fáheyrð. Samtökin vona að tilvitnað sé ekki lýsandi um afstöðu stjórnvaldsins til þátttökuréttar almennings.

Samtökin byggja á því, að þær upplýsingar sem liggja frammi í stjórnsýslumáli því sem er undir í málinu, þurfi að koma fram í umhverfismati, þar sem þátttaka almennings er tryggð auk þess sem frekari upplýsingar verði að liggja fyrir í umhverfismati. Það, hvort heimila skuli framkvæmd er ekki ákvörðun sem tekin verði eingöngu með atbeina framkvæmdaraðila og fagstofnana, heldur verður almenningur að koma að henni, einkum vegna staðsetningar, sönnunar um að hún valdi ekki hnignun eins eða fleiri gæðapátta vatns og e.t.v. að aðra valkosti verði að meta en þann sem lagt er upp með, meðal annars s.k. núllkost. Almenningur á engan kost á að fá leyfisveitingar endurskoðaðar í þjóðlendu lúti framkvæmd ekki umhverfismati, þar sem hann yrði ekki talinn njóta lögvarðra hagsmuna, líkt og þeir hafa verið túlkaðir af dómstólum og af úrskurðarnefndinni ítrekað. Þess vegna m.a. er mikilvægt að umhverfismat fari fram, að óbreyttum lögum.

Samtökin vísa til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli 57/2025 varðandi það hvaða upplýsingar þurfi að koma fram í umhverfismati á meðan þátttökuréttar almennings nýtur við. Sagði í úrskurðinum:

Að áliti úrskurðarnefndarinnar verður að viðurkenna að þær upplýsingar sem umhverfismats-skýrsla framkvæmdarinnar hafði að geyma um áhrif hennar á vatn tók að litlu leyti tillit til umhverfismarkmiða laga nr. 36/2011 og var tilefni til nánari og greinarbetri umfjöllunar svo sem fram kom af hálfu Umhverfisstofnunar og Hafrannsóknastofnunnar. Ítarlegra áhrifamat, sem lagt var til grundvallar mati á áhrifum vatns í áliti Skipulagsstofnunar, kom fyrst fram að aflokinni kynningu og samráði um umhverfismatsskýrsluna. Við það áhrifamat verður að gera þá athugasemd að óvissu virðist til að dreifa um hver séu sett umhverfismarkmið hlutaðeigandi vatnshlota. Verður að álíta að í þessu samanlögðu hafi falist verulegur annmarki á ferli umhverfismats sem geri að verkum að sá þáttur þess sem fjallar um áhrif framkvæmdarinnar á vatn verði ekki lagður til grundvallar og því verði að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.

Samtökin telja, að þær upplýsingar sem komu fram í málsmeðferð stjórnvaldsins í máli því sem kært er, þurfi að koma fram í málsmeðferð þar sem þátttaka almennings er tryggð. Því séu annmarkar á kærðri ákvörðun sem leiða eiga til ógildingar hennar skv. ógildingarfræðum stjórnisýsluréttarins.

Krafa samtakanna um ógildingu ákvörðunar er byggð á ofangreindum ógildingarannmörkum er einnig studd dómaframkvæmd.

Í dómi Evrópudómstólsins 24. júní 2021 í máli **C-559/19 Doñana** var dæmt um samningsbrot spænska ríkisins gagnvart skyldum þess til að tryggja vernd grunnvatns á verndarsvæði skv. c-lið 1. mgr. 4. gr. vatnatilskipunar 2000/60/EB, líkt og við á í því máli sem hér liggur fyrir úrskurðarnefndinni, til þess að tryggja vernd náttúrulegra vistkerfa og vernd líffræðilegs fjölbreytileika. Fordæmið á við í þessu máli.

Bann við hnignun ástands vatnshlota gildir á öllum stigum innleiðingar vatnatilskipunar 2000/60/EB skv. dómi frá 1. júlí 2015 í máli **C-461/13 Weser**. Það gildir því við ákvörðun stjórnvaldsins, sbr. einnig 3. gr. EES-samningsins.

Um fyrrnefnda skyldu samningsaðila sem leiðir af 3. gr. EES-samningsins er vísað til dóms EFTA-dómstólsins frá 21. maí 2025 í máli **E-18/24**, efnisgreina 103 til 107. Í efnisgreinum 103 og 104 dómsins segir orðrétt:

103 Nonetheless, under the principle of sincere cooperation, laid down in Article 3 EEA, EEA States are required to nullify the unlawful consequences of a breach of EEA law. The competent national authorities are therefore under an obligation to take all measures necessary, within the sphere of their competence, to remedy the failure to carry out an environmental impact assessment, for example by revoking or suspending consent already granted in order to carry out such an assessment (compare, to that effect, the – 25 – judgment in Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, cited above, paragraph 170 and case law cited).

104 The Court recalls, further, that in accordance with Article 3 EEA, it is the responsibility of the national courts to provide the legal protection that individuals derive from the EEA Agreement and to ensure that rules of EEA law are fully effective (see the judgment of 4 July 2023 in RS, E-11/22, paragraph 44). This must necessarily entail that the obligation to take all measures necessary to remedy a failure to carry out an environmental impact assessment is also incumbent upon national courts before which an action against a national measure on this basis has been brought.

Í íslenskri réttarframkvæmd hvílir skylda sú sem vitnað er til í síðustu setningu fyrst og fremst á úrskurðarnefndinni, af ástæðum sem óþarft er að rekja nánar en tengjast túlkun innlendra dómstóla á lögvörðum hagsmunum.

Dómur Evrópudómstólsins frá 28. maí 2020 í máli **C-535/18** *Detmold* varðaði upplýsingar um áhrif á vatnsgæði í umhverfismati og kvað dómurinn upp úr um það í svari sínu, að það sé í andstöðu við 4. gr. tilskipunar 2000/60/EB, vatnatilskipunar, að meta áhrif framkvæmdar á gæði bæði yfirborðs- og grunnvatnshlota ekki fyrr en eftir að leyfi hefur verið veitt. Jafnframt, að það væri í andstöðu við 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB, umhverfismatstilskipunar, kæmu gögn sem nauðsynleg væru til að meta slík áhrif ekki fram og væru ekki kynnt fyrir almenningi í málsmeðferðinni:

Article 4 of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy must be interpreted as precluding a situation in which it is only after a project has been approved that the competent authority carries out the checks to establish whether the requirements laid down in that framework have been met, including the requirement to prevent deterioration of the status of bodies of water, both surface water and groundwater, which are affected by the project.

Article 6 of Directive 2011/92 must be interpreted as meaning that the information to be made available to the public during the procedure for approving a project must include the data that are necessary in order to assess the effects of that project on water, in the light of the criteria and requirements laid down in, inter alia, Article 4(1) of Directive 2000/60.

Þátttaka almennings verður ekki tryggð nema í málsmeðferð umhverfismats.

Dómur Evrópudómstólsins frá 5. maí 2022 í máli **C-525/20** *France Nature* skýrði svo að það eru ekki aðeins varanleg neikvæð áhrif á gæði vatns í skilningi vatnatilskipunar, heldur einnig *tímabundin*, sem banna stjórnvöldum að veita leyfi fyrir framkvæmd, sjá efnisgrein 45.

Að mati samtakanna væri í samræmi við ofangreint bæði Skeiða- og Gnúpverjahreppi óheimilt að veita framkvæmdaleyfi og Náttúruverndarstofnun að veita undanþágu frá friðlýsingarskilmálum eða eftir atvikum annars konar leyfi án þess að full sönnun lægi fyrir um að ástandi einskis vatnshlota myndi hnigna tímabundið eða varanlega. Sú sönnun liggur ekki fyrir. Er báðum stjórnvöldunum því send afrit kæru þessarar til upplýsingar.

7. Málsmeðferð og gögn

Að mati samtakanna verður að teljast eðlilegt að þeirri stofnun sem umsjón hefur með umræddu svæði, Náttúruverndarstofnun, sé veittur kostur á að tjá sig um kærana. Það sama kann að eiga við um forsætisráðuneytið þar sem um þjóðlendu er að ræða.

Ofangreindar röksemdir skoðast ekki sem tæmandi taldar og er áskilinn réttur til viðbragða við andmælum stjórnvaldsins og annarra aðila, berist þær.

Gert er ráð fyrir að stjórnvaldið leggi fram þau gögn sem það byggði ákvörðun sína á en þau sem eru aðgengileg almenningi er að finna hér: [Veiting Austurkvíslar Þjórsárvísla í fyrri farveg | Gagnagrunnur umhverfismats](#). Frétt og gögn um síðar tilkomið leyfi Umhverfis- og orkustofnunar er að finna hér: [Leyfi fyrir veitingu Austurkvíslar Þjórsárvísla í fyrri farveg — Umhverfis- og orkustofnun](#). Auglýsing um núgildandi friðlýsingu Þjórsárvera er hér: [Auglýsing um friðland í Þjórsárverum](#). Skýrslu Náttúrufræðistofnunar um vistgerðir í Þjórsárverum er að

finna hér: utgafa.ni.is/skyrslur/2009/NI-09019.pdf. Skýrslu Orkustofnunar um grunnvatnsmælingar í Þjórsárvíslarverri er að finna hér: gogn.orkustofnun.is/Skyrslur/OS-2003/OS-2003-014.pdf. Skýrslu Umhverfisstofnunar og fagstofnana um vatnsformfræðilegar breytingar og manngerð og mikið breytt vatnshlot er að finna hér: [Manngerð og mikið breytt vatnshlot_LOKASkýrsla_28.8.2020.pdf](http://Manngerð_og_mikið_breytt_vatnshlot_LOKASkýrsla_28.8.2020.pdf). Skýrslu um víðerni í Vonarskarði er að finna hér: wildlandresearch.org/wp-content/uploads/sites/39/2021/09/Vonarskard-Report-v1.7.pdf, skýrslu um víðerni miðhálandisins hér: Microsoft Word - Iceland-Wilderness-Report_Final_FINAL.docx og almennar upplýsingar og aðgangur að gagnagrunni víðernakorts hér: [Vidernakortið | víðernakort](http://Vidernakortið_vidernakort).

Undirrituð veitir fúslega allar frekari upplýsingar.

Virðingarfyllst,



Sif Konráðsdóttir, lögmaður.

Afrit kæru er sent:

Náttúruverndarstofnun og
Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps.