



Árið 2025, mánudaginn 10. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Geir Oddsson auðlindafræðingur, Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 134/2024, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 24. október 2024 um að veita framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 23. október 2024, er barst nefndinni sama dag, kæra NASF á Íslandi, Náttúrugrið og Náttúruverndarsamtök Íslands væntanlegt framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps vegna Hvammsvirkjunar. Á fundi sveitarstjórnar 24. s.m. var samþykkt að veita framkvæmdaleyfi vegna virkjunarinnar og verður að telja að það sé hin kærða ákvörðun í máli þessu. Þess er krafist að greind ákvörðun verði felld úr gildi.

Einnig er kært ætlað brot á þátttökurétti almennings í mati á umhverfisáhrifum og aðrir ágallar á málsmeðferð, m.a. að því er varðar áhrif á vatn og jarðminjar. Er þess krafist að fallist verði á að þátttökuréttur sem almenningi hafi verið veittur við mat á áhrifum framkvæmdar á vatnalíf og jarðminjar hafi ekki samrýmt löggjöf um mat á umhverfisáhrifum. Jafnframt er þess óskað að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins við meðferð málsins.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi 25. nóvember 2024. Meðferð málsins fyrir nefndinni var frestað með bréfi, dags. 11. febrúar 2025, meðan beðið var úrlausnar dómstóla vegna ákvarðana er lutu að virkjuninni, en þeirri frestun var aflétt í framhaldi af dómi Hæstaréttar frá 9. júlí 2025 í máli nr. 11/2025.

Málavextir: Landsvirkjun hefur um árábil unnið að undirbúningi Hvammsvirkjunar, 95 MW vatnsaflsvirkjunar sem fyrirhuguð er á Þjórsár- og Tungnaáarsvæðinu, á mörkum tveggja sveitarfélaga, þ.e. Rangárbings ytra og Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Með úrskurði Skipulagsstofnunar frá 19. ágúst 2003 um mat á umhverfisáhrifum allt að 150 MW virkjunar Þjórsár við Núp, auk breytingar á Búrfellslínu 1, var fallist á fyrirhugaða virkjun í Þjórsá í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar, ásamt breytingum á Búrfellslínu 1, með nánar tilgreindum skilyrðum, m.a. um viðbótarrannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun. Úrskurðurinn var kærður til umhverfisráðherra sem staðfesti hann 27. apríl 2004, með ákveðnum skilyrðum.

Hinn 14. janúar 2013 var samþykkt á Alþingi þingsályktun nr. 13/141 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, í samræmi við lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Með henni var Hvammsvirkjun sett í biðflokk með vísan til þess að afla þyrfti frekari

upplýsinga um hvaða áhrif virkjunin myndi hafa á laxfiska í Þjórsá. Með samþykkt Alþingis 1. júlí 2015 á þingsályktun nr. 16/144 um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða nr. 13/141 var Hvammsvirkjun færð úr biðflokki í orkunýtingarflokk, sbr. nú þingsályktun nr. 24/152.

Matsskýrsla framkvæmdarinnar hefur verið endurskoðuð að hluta til, sbr. álit Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2018 um áhrif Hvammsvirkjunar á annars vegar landslag og ásynd og hins vegar ferðaþjónustu og útivist, í samræmi við ákvörðun stofnunarinnar um endurskoðun matsskýrslu árið 2015 varðandi þessa umhverfisþætti.

Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 15. júní 2023 í máli nr. 3/2023, er sameinað var fleiri kærumálum, var felld úr gildi sú ákvörðun Orkustofnunar frá 6. desember 2022 að veita Landsvirkjun virkjunarleyfi fyrir Hvammsvirkjun. Þá var kæru vegna ákvörðunar Fiskistofu frá 14. júní 2022, um að veita fyrirtækinu heimild til framkvæmda við Hvammsvirkjun og byggingu mannvirkja henni tengdri, vísað frá úrskurðarnefndinni með úrskurði 31. ágúst 2023 í máli nr. 76/2023 þar sem kæra barst að liðnum kærufresti. Með úrskurði nefndarinnar frá 26. október s.á. í máli nr. 74/2023 var síðan felld úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 14. júní 2023 um að veita framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar þar sem talið var að með ógildingu virkjunarleyfisins hefðu efnislegar forsendur fyrir samþykki framkvæmdaleyfisins brostið í þeim mæli að ákvörðunin gæti ekki staðið óröskuð.

Hinn 9. apríl 2024 veitti Umhverfisstofnun Landsvirkjun heimild, skv. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna fyrirhugaðra framkvæmda við Hvammsvirkjun. Sama ár, hinn 16. október samþykkti sveitarstjórn Rangárþings ytra umsókn Landsvirkjunar um framkvæmdaleyfi fyrir Hvammsvirkjun. Hið sama gerði sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps 24. s.m., og lögðu sveitarstjórnirnar fram sameiginlega greinargerð af því tilefni. Sætir síðargreinda ákvörðunin kæru í máli þessu.

Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 15. janúar 2025 í máli nr. E-2457/2024 var ógild áðurgreind ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024, sem og ákvörðun Orkustofnunar frá 12. september s.á. um að veita Landsvirkjun virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar. Með dómi Hæstaréttar, uppkveðnum 9. júlí 2025, í máli nr. 11/2025 var niðurstaða héraðsdóms í máli nr. E-2457/2024 látin óröskuð. Í framhaldi þessa aflétti úrskurðarnefndin frestun kærumála vegna Hvammsvirkjunar og veitti aðilum málanna færi á að koma að frekari athugasemdum.

Hinn 24. júlí 2025 vísaði úrskurðarnefndin frá kærumálum vegna fyrrnefndrar ákvörðunar Orkustofnunar frá 12. september 2024 sem ekki höfðu verið afturkallaðar, sbr. mál nr. 126/2024, sem sameinað var fleiri kærumálum. Á fundi nefndarinnar 31. júlí 2025 var kveðinn upp úrskurður til bráðabirgða í máli nr. 127/2025, er einnig var sameinað fleiri kærumálum, vegna ákvörðunar sveitarstjórnar Rangárþings ytra frá 16. október 2024 um að veita framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar. Var fallist á kröfu um stöðvun framkvæmda. Í framhaldinu, eða 15. ágúst 2025, afturkallaði sveitarstjórn greinda ákvörðun, en samþykkti jafnframt að veita framkvæmdaleyfi fyrir undirbúningsframkvæmdum vegna Hvammsvirkjunar. Með bráðabirgðaúrskurði nefndarinnar, uppkveðnum 10. september s.á. í máli nr. 130/2025, var kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda samkvæmt leyfinu hafnað. Loks kvað úrskurðarnefndin upp úrskurð 28. október 2025 í máli nr. 128/2025 þar sem hafnað var kröfu kæranda um ógildingu á þeirri ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar frá 11. ágúst 2025 að veita Landsvirkjun virkjunarleyfi til bráðabirgða fyrir undirbúningsframkvæmdum vegna Hvammsvirkjunar.

Með bréfi kæranda til úrskurðarnefndarinnar, dags. 5. ágúst 2025, var ítrekuð sú krafa að kveðinn yrði upp án tafar úrskurður í kærumáli þessu. Í framhaldinu óskaði nefndin upplýsinga frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi um hvort framkvæmdir stæðu yfir eða væru yfirvofandi samkvæmt hinu kærða framkvæmdaleyfi. Upplýsti sveitarfélagið að svo væri ekki og kom frekari sjónarmiðum á framfæri með bréfi, dags. 13. s.m. Þar var bent á að engar framkvæmdir væru hafnar í vatnshlotinu sem virkjunarleyfið lyti að og væru þær ekki fyrirhugaðar fyrr en í fyrsta lagi á miðju ári 2026.

Málsrök kæranda: Kærendur telja að hin kærða ákvörðun sé haldin slíkum annmörkum að óhjákvæmilegt sé að fella hana úr gildi. Ekki aðeins þar sem grundvöllur hennar, þ.e. ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 um að veita heimild til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1, sé verulegum efnisannmörkum háð, heldur einnig þar sem ekkert umhverfismat hafi legið fyrir á áhrifum framkvæmdar á lífríki Þjórsár. Hafi leyfisveitandi ekki skoðað með sjálfstæðum hætti þær lagalegu forsendur sem téð ákvörðun Umhverfisstofnunar byggir á. Leyfisveitanda hafi skv. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála borið að „tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun“. Hvergi á EES svæðinu sé undir viðlíka inngríp í vatnalíf fyrir framleiðslu raforku, hvað þá í landi þar sem framleiðsla á hvern íbúa sé sú allra mesta í heimi og tvöföld á við næsta ríki. Þá sé framkvæmdasvæðið á eldhrauni sem njóti sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Beri að ógilda hina kærðu ákvörðun með vísan til laga nr. 36/2011, lögmætisreglu og rannsóknarreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem og meginreglna laga nr. 60/2013, sbr. 7. gr. þeirra.

Málsrök Skeiða- og Gnúpverjahrepps: Sveitarfélagið krefst þess aðallega að kröfum kæranda verði vísað frá úrskurðarnefndinni, en til vara að þeim verði hafnað. Ekki verði séð að sjónarmið að baki kærinni lúti að broti gegn þátttökurétti almennings og þar sem skorið hafi verið úr um aðrar málsástæður kæranda verði að vísa kærinni frá enda hafi kærendur ekki sýnt fram á lögvarða hagsmuni af kærinni. Hvergi hafi verið brotið gegn þátttökurétti almennings við meðferð málsins. Öllum sjónarmiðum um að brotið hafi verið gegn ákvæðum laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála sé hafnað. Sveitarfélagið hafi metið sjálfstætt hvort skilyrði laganna væru uppfyllt og megi um það m.a. vísa til greinargerðar sveitarfélaganna með framkvæmdaleyfinu. Hafi sveitarfélagið talið að öll skilyrði 2. mgr. 18. gr. laganna væru uppfyllt og á þeim grundvelli hafi verið tekin ákvörðun um að veita framkvæmdaleyfi.

Fram hafi farið ítarlegt mat á áhrifum framkvæmdanna á vatnshlot, mat á mögulegum mótvægisáðgerðum og hagsmunamat á því hvort jákvæð áhrif framkvæmdanna væru meiri en hin neikvæðu. Þá skorti ekki umfjöllun um stefnumörkun um vatnsvernd, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011. Jafnframt sé umhverfismat framkvæmdarinnar í fullu gildi og farið hafi verið að lögum við gerð þess. Sveitarfélagið hafi tekið upplýsta ákvörðun um leyfisveitingu á grundvelli matsins, ítarlegt mat hafi farið fram, kveðið hafi verið á um óvissuþætti og fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og vöktun lýst. Í greinargerð með framkvæmdaleyfinu sé tekið undir afstöðu Skipulagsstofnunar um að fyrirhugaðar framkvæmdir muni ekki hafa veruleg áhrif á eldhraun og jarðmyndanir. Loks sé bent á að megnið af þeirri orku sem þegar sé framleidd á Íslandi sé bundin í langtímasamningum við stóriðju og nauðsynlegt sé að virkja meira til að framleiða rafmagn, m.a. vegna markmiða um orkuskipti. Að auki sé bent á að svigrúm stjórnvalds til mats sé talsvert rúmt og endurskoðun þess settar skorður.

Athugasemdir leyfishafa: Af hálfu Landsvirkjunar er því hafnað að annmarkar séu á hinni kærðu ákvörðun. Engin rök standi til þess að fallast á sjónarmið kæranda um að umhverfismat

Hvammsvirkjunar sé ófullnægjandi og sé um það vísað til niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 15. júní 2023 í máli nr. 3/2023, er sameinað hafi verið fleiri kærumálum. Eigi sömu sjónarmið og þar séu rakin við í máli því sem hér sé til umfjöllunar, þ.m.t. varðandi vatnsgæði. Þá hafi virkjuninni verið skipað í orkunýtingarflokk á grundvelli málsmeðferðar samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Að baki því liggi fjölmargar og ítarlegar rannsóknir á áhrifum framkvæmdarinnar. Jafnframt hafi áhrif hennar á vatnsgæði komið til skoðunar í málsmeðferð Umhverfisstofnunar sem lokið hafi með heimild hennar 9. apríl 2024 til að veita undanþágu frá umhverfismarkmiðum til breytingar á vatnshloti á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Samræmist málsmeðferð Umhverfisstofnunar að öllu leyti málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins og niðurstaða stofnunarinnar hafi byggt á vísindalegum grunni.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandur skiluðu viðbótarathugasemdum eftir að það gerðist með dómi Hæstaréttar, uppkveðnum 9. júlí 2025, að niðurstaða héraðsdóms í máli nr. E-2457/2024 var látin öröskuð. Véku athugasemdir þessar einkum að undirbúningsframkvæmdum vegna Hvammsvirkjunar, sem ekki er ástæða til að rekja, en þær fara fram í öðru sveitarfélagi, Rangárþingi ytra.

Viðbótarathugasemdir Skeiða- og Gnúpverjahrepps: Sveitarfélagið skilaði viðbótarathugasemdum og gerði um það kröfu til þrautavara að hafnað yrði kröfum kæranda sem lytu að undirbúningsframkvæmdum. Þá kom fram að engin efni væru til að fella framkvæmdaleyfið úr gildi vegna mistaka við lagasetningu enda sé færður fram fullnægjandi rökstuðningur í leyfinu fyrir framkvæmdinni. Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 sé hvergi gert að skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis að virkjunarleyfi liggi fyrir. Sé sveitarfélagið ósammála þeim rökstuðningi úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem m.a. hafi birst í úrskurði hennar í máli nr. 74/2023 hvað þetta varði. Enginn grundvöllur sé fyrir því að ógilda leyfið með vísan til reglugerðar sem gangi lengra en lögin og eftir atvikum umfjöllunar í frumvarpi. Eigi það raunar enn síður við í þessu máli enda liggi fyrir efnisleg afstaða til virkjunarleyfis sem hafi einungis verið ógilt á grundvelli mistaka við lagasetningu sem úr hafi verið bætt. Nefndinni beri í öllu falli skylda til að meta ítarlega hvort sú umfjöllun geti uppfyllt þær kröfur sem gerðar séu í 5. tölul. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Þar segi að með umsókn um framkvæmdaleyfi skuli fylgja gögn sem hafi að geyma „fyrirliggjandi samþykki og/eða leyfi annarra leyfisveitanda sem framkvæmdin kann að vera háð samkvæmt öðrum lögum, ásamt upplýsingum um önnur leyfi sem framkvæmdaaðili er með í umsóknarferli eða hyggst sækja um.“

Viðbótarathugasemdir leyfishafa: Leyfishafi bendir á að af forsendum dóms Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 verði ráðið að niðurstaða dómsins hafi byggst á því að mistök hafi orðið við setningu laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála að því er varði innleiðingu a-liðar 1. mgr. 18. gr. laganna. Niðurstaða dómsins um ógildingu hafi því eingöngu byggst á sjónarmiðum um túlkun fyrrnefnds ákvæðis, en að öðru leyti hafi engar athugasemdir verið gerðar við leyfisveitingarferli Orkustofnunar við útgáfu virkjunarleyfisins eða málsmeðferð Umhverfisstofnunar við veitingu heimildar til breytingar á vatnshloti Þjórsár. Þá var einnig fjallað nokkuð um hinar svonefndu undirbúningsframkvæmdir, sem ekki er ástæða til að rekja.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 24. október 2024 að veita Landsvirkjun framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 1. mgr. 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og barst kára í málinu innan kærufrests.

Fram kemur í lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta þegar um er að ræða ákvarðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falla undir lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Kærendur í máli þessu eru náttúruverndarsamtök sem uppfylla þessi skilyrði samkvæmt gögnum sem úrskurðarnefndin hefur kynnt sér og verður þeim því játuð kæruaðild að máli þessu.

Samkvæmt 6. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 kveður nefndin upp úrskurð eins fljótt og kostur er og jafnan innan þriggja mánaða frá því að málgögn bárust frá stjórnvaldi, en innan sex mánaða frá sama tímamarki sé mál viðamikið. Hefur málsmeðferð þessa máls tekið lengri tíma en nemur þeirri viðmiðun af ástæðum sem áður hafa verið raktar. Þá eru forsendur fyrir sjónarmiðum kæranda í máli þessu sem og leyfishafa og leyfisveitanda nokkuð eða verulega breyttar í framhaldi af dómum sem og úrskurðum úrskurðarnefndarinnar vegna Hvammsvirkjunar. Framkvæmdaleyfi það sem um er deilt í máli þessu var samþykkt um líkt leyti og framkvæmdaleyfi Rangárþings ytra fyrir sömu framkvæmd, innan þess sveitarfélags. Með úrskurði úrskurðarnefndarinnar frá 31. júlí 2025 í máli nr. 127/2024 voru stöðvaðar framkvæmdir samkvæmt því leyfi. Hinn 11. ágúst s.á. veitti Umhverfis- og orkustofnun virkjunarleyfi til bráðabirgða vegna undirbúningsframkvæmda fyrir Hvammsvirkjun, en þær fara einungis fram í Rangárþingi ytra. Jafnframt samþykkti sveitarstjórn Rangárþings ytra framkvæmdaleyfi fyrir sömu framkvæmdum og um leið var framkvæmdaleyfi það er samþykkt hafði verið 16. október 2024 afturkallað.

Fyrir því standa gild rök að verði virkjunarleyfi ógilt geti framkvæmdaleyfi fyrir virkjun ekki staðið óraskað svo sem álitid var í úrskurði nefndarinnar frá 26. október 2023 í máli nr. 74/2023. Verður þó ekki fjallað um skilyrði þessa vegna ákvæðis í 2. mgr. 15. gr. skipulagslaga, en þar segir að framkvæmdaleyfi falli úr gildi hefjist framkvæmdir ekki innan tólf mánaða frá samþykki sveitarstjórnar fyrir veitingu leyfisins. Sökum þess að meira en ár er liðið frá samþykkt sveitarstjórnar og upplýst hefur verið af hálfu sveitarfélagsins með tölvupósti 11. ágúst 2025 til úrskurðarnefndarinnar að engar framkvæmdir standi yfir eða séu yfirvofandi verður því að telja að framkvæmdaleyfið sé fallið úr gildi. Af þeim sökum hafa kærendur ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um gildi þess. Verður máli þessu því vísað frá úrskurðarnefndinni í samræmi við 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)