

UUA2603007 Búðafossvegur

Árið 2026, þriðjudaginn 23. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Unnþór Jónsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Geir Oddsson auðlindafræðingur, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2603007, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. febrúar 2026 um að gerð Búðafossvegar skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 13. mars 2026, er barst nefndinni sama dag, kæra samtökin Náttúrugrið þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. febrúar 2026 að gerð Búðafossvegar skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun að taka nýja ákvörðun, en 19. febrúar s.á. tók hún við verkefnum og hlutverki Skipulagsstofnunar, sbr. 68. gr. laga nr. 11/2026 um breytingu á ýmsum lögum vegna sameiningar Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.
2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun 16. apríl 2026.

Málavextir

3. Hinn 17. nóvember 2025 sendi Vegagerðin tilkynningu til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um það hvort gerð Búðafossvegar væri háð mati á umhverfisáhrifum í samræmi við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Fyrirhuguð framkvæmd felur í sér gerð nýrrar brúar yfir Þjórsá og lagningu vegar frá Þjórsárdalsvegi í Skeiða- og Gnúpverjahreppi, um hina nýju brú og þaðan að Landvegi í Rangárþingi ytra, en lengd vegarins í heild mun verða um 7,6 km. Í tilkynningunni er því lýst að tilgangur framkvæmdarinnar sé að bæta samgöngur á milli sveitarfélaganna. Staðfest hefði verið með samningi Landsvirkjunar og Vegagerðarinnar árið 2009 að ráðist yrði í víðtækar umbætur á vegum samhliða fyrirhuguðum virkjanaframkvæmdum á svæðinu. Í tilkynningunni kom fram að áætluð efnispörf væri tæplega 350.000 m³, sem fengið yrði frá fjórum efnistökusvæðum og úr skeringum. Meirihluti efnis væri uppgraffinn úr frárennslisskurði

vegna fyrirhugaðrar Hvammsvirkjunar og um 52.000 m³yrðu sóttir í Búðanámu, sem væri eina nýja náman vegna framkvæmdanna.

4. Skipulagsstofnun tók ákvörðun um matsskyldu framkvæmdarinnar 2. febrúar 2026 og taldi að hin fyrirhugaða framkvæmd væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 111/2021 og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Var jafnframt tekið fram að framkvæmdin væri háð nánar tilgreindum leyfum Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Rangárpings ytra, Fiskistofu, Minjastofnunar Íslands og Heilbrigðiseftirlits Suðurlands. Þá kom fram að umsagnir hefðu borist frá báðum sveitarfélögum, greindum leyfisveitendum, Hafrannsóknastofnun, Landsneti, Náttúrufræðistofnun, Náttúruverndarstofnun, U-lista Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Landvernd, lóðarhöfum að Nautavaði og landeigendum að Svörtuloftum 2. Ákvörðunin var þann sama dag birt á vefsíðu stofnunarinnar og í Skipulagsgátt, gagna- og samráðsgátt um skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar, sbr. 7. gr. laga nr. 111/2021.
5. Hinn 29. apríl 2026 gaf skipulagsfulltrúi Rangárpings ytra út framkvæmdaleyfi vegna Búðafossvegar, innan marka sveitarfélagsins, og var leyfið ásamt fylgigögnum birt sama dag í Skipulagsgátt.

Málsrök kæranda

6. Af hálfu kæranda er vísað til þess að hin kærða ákvörðun sæti ekki opinberri birtingu í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og gildi því sú regla að kærufrestur sé einn mánuður frá því að kæranda „varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina.“ Tilkynning Vegagerðarinnar hafi ekki verið kynnt fyrir kæranda og hafi honum fyrst orðið kunnugt um hina kærðu ákvörðun í mars 2026. Kæra í málinu sé því tímanlega fram komin, sbr. einnig sjónarmið um virk úrræði til endurskoðunar ákvarðana er varði umhverfið í 3. gr. Árósasamningsins, rétt samtaka almennings til málskots samkvæmt þeim samningi og tilskipun 2011/92/ESB.
7. Í eldri lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda hafi verið ákvæði um að Skipulagsstofnun skyldi „kynna fyrir almenningi“ ákvörðun um að framkvæmd væri ekki umhverfismatsskyld, auk þess að hafa hana aðgengilega á vef sínum. Í 20. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sé nú einungis mælt fyrir um að ákvörðun skuli höfð aðgengileg á netinu.
8. Þörf sé á að þær upplýsingar sem fyrir liggi í máli þessu komi fram í umhverfismati, þar sem þátttaka almennings sé tryggð, ásamt því að frekari upplýsingar verði að liggja fyrir í slíku mati. Ákvörðun um hvort heimila skuli framkvæmd verði ekki tekin eingöngu með atbeina framkvæmdaraðila og fagstofnana heldur verði almenningur að koma að henni, einkum vegna staðsetningar framkvæmdarinnar og tengsla við aðra stórfamkvæmd. Að óbreyttum lögum eigi

íslenskur almenningur og samtök hans enga aðkomu að því að leita endurskoðunar ákvarðana um framkvæmdir sem ekki lúti umhverfismati, en almenningur teljist sjaldan njóta lögvarðra hagsmuna í slíkum málum, líkt og þeir hafi ítrekað verið túlkaðir af dómstólum og úrskurðarnefndinni. Sé því mikilvægt að umhverfismat fari fram. Vísað sé til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 57/2025, sem kveðinn hafi verið upp 20. nóvember 2025, þar sem gerð hafi verið athugasemd við að mat á áhrifum vatns vegna umhverfismats framkvæmdar hefðu fyrst komið fram að aflokinni kynningu og samráði um umhverfismatsskýrslu. Slíkar upplýsingar þyrftu að koma fram í málsmeðferð þar sem þátttaka almennings væri tryggð.

9. Framkvæmdin tengist gerð Hvammsvirkjunar sem fyrirtækið Landsvirkjun áformi að reisa. Vegagerðin sé hins vegar sérstök ríkisstofnun sem hafi það hlutverk að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins. Vegaframkvæmd þessa máls sé ekki á lögbundinni samgönguáætlun, en það sé stefna sem Alþingi setji um fjáröflun og útgjöld allra greina samgangna. Fyrir liggi að Landsvirkjun og Vegagerðin hafi gert með sér samstarfssamning vegna vegaframkvæmda í tengslum við Hvammsvirkjun á árinu 2009. Landsvirkjun hafi skuldbundið sig til að fjármagna framkvæmdina og Vegagerðina til að endurgreiða fyrirtækinu þann kostnað þegar, og ef, Alþingi heimili fjárveitingu í samgönguáætlun framtíðarinnar. Þar sem legið hafi fyrir frá upphafi að Landsvirkjun þurfi vegtengingu yfir Þjórsá í tengslum við Hvammsvirkjun sé engum vafa undirorpið að vegtengingin sé forsenda fyrir virkjuninni. Þrátt fyrir það komi fram í hinni kærðu ákvörðun að framkvæmdin sé „ekki nauðsynleg forsenda virkjunarinnar.“ Hér hafi Skipulagsstofnun ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni. Beri að ógilda hina kærðu ákvörðun þegar af þeirri ástæðu að Skipulagsstofnun hafi látið þessi órofa tengsl fara fram hjá sér.
10. Ekki liggi fyrir staðfest vistfræðilegt ástand í skilningi laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála á öllum þeim vatnshlotum sem líkur séu á að verði fyrir áhrifum af framkvæmdinni. Ekki sé fallist á að Vegagerðin hafi uppfyllt sönnunarkröfur um hvort hnignun verði á gæðum vatns með vísan til áhrifamats Hafrannsóknastofnunar. Umhverfismarkmið laga nr. 36/2011 séu bindandi og áhrif verði einungis metin hafi ástand vatnshlots verið staðreynt. Framkvæmdin muni samkvæmt gögnum málsins hafa bein áhrif á straumvatnshlotið Þjórsá 1 og geti haft óbein áhrif á vatnshlotin Minnivallalæk, Þverá, Sandá, Fossá 1 og Fossá 2 vegna mögulegrar tálmunar fyrir göngufiska. Vatnshlotin hafi ekki staðfest vistfræðilegt ástand og því sé niðurstaða stjórnvaldsins í ósamræmi við dóm EFTA-dómstólsins í máli nr. E-7/25, sem hafi slegið því föstu að leyfi yrði ekki veitt til framkvæmdar sem kynni að hafa áhrif á vatnsgæði hafi ástand þess ekki verið staðfest, annað hvort í vatnaáætlun eða *ad hoc*. Ekki verði bætt úr þessu nema til komi umhverfismat í samræmi við lög nr. 111/2021.
11. Skipulagsstofnun hafi brotið gegn rannsóknarskyldu sinni, sem leiði bæði af lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd og stjórnsýslulögum nr. 37/1993, með því að fjalla ekki efnislega um þær athugasemdir sem borist hafi frá aðilum sem ekki hefði verið óskað álits frá. Í umsögn Náttúruverndarstofnunar hafi verið bent á ýmis atriði, s.s. um gróður, votlendi, fuglalíf, vistgerðir,

Þjórsárhraun, valkosti og samlegðaráhrif, og færð fram rök fyrir því að umhverfismeta þyrfti framkvæmdina. Engin afstaða hafi verið tekin til þessara atriða af hálfu Skipulagsstofnunar og sé það verulegur annmarki sem varði ógildingu.

12. Kærandi vísar til fordæmis í óáfrýjuðum dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-4226/2013 þar sem því hafi verið slegið föstu að mat á því hvort framkvæmd skuli sæta umhverfismati beri m.a. að byggja á sammögnunaráhrifum með öðrum framkvæmdum. Slík áhrif séu því eitt af viðmiðunum sem taka beri tillit til í matsskylduákvörðunum. Af dóminum leiði einnig að rannsóknarskyldan sé rík og að ekki þurfi mikið út af að bera í rökstuðningi matsskylduákvörðunar. Því sé „þröskuldurinn“ til að ógilda slíkar ákvarðanir frekar lágur.
13. Brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga, 8. gr. laga um náttúruvernd um vísindalegan grundvöll, almennri varúðarreglu umhverfisréttar og Ríó-yfirlýsingar og varúðarreglu löggjafar um umhverfismat, sbr. og formálsorð tilskipunar 2011/92/ESB. Niðurstaða Skipulagsstofnunar í máli þessu sé röng samkvæmt lögbundnum viðmiðum 2. viðauka laga nr. 111/2021. Kjarni varúðarreglunnar í EES-umhverfisrétti sé að skorti á vísindalegri þekkingu og óvissu um afleiðingar skuli ekki beitt til að réttlæta að grípa ekki til aðgerða eða fresta þeim þegar fyrir liggur hætta á alvarlegu eða óafturkræfu tjóni á umhverfi. Það sé verulegur annmarki á hinni kærðu ákvörðun að ekki hafi verið tekið mið af framangreindum skuldbindingum og lagareglum. Bent sé á að EES-samningurinn leggi þá skyldu á herðar stjórnvöldum samningsaðila, m.a. úrskurðarnefndina, að sjá til þess að samningsskyldur á sviði umhverfismála séu uppfylltar. Í þessu tilviki felist það í ógildingu ákvörðunar sem gangi gegn þeim skuldbindingum.

Málsrök Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar

14. Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun bendir á að í 20. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sé kveðið á um að stofnunin skuli gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og hafa hana aðgengilega á netinu. Í 7. gr. laganna sé kveðið á um að Skipulagsstofnun skuli starfrækja landfræðilega gagna- og samráðsgátt um skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar. Þar skuli birta gögn, ákvarðanir og umsagnir vegna umhverfismats framkvæmda og áætlana og leyfa til framkvæmda. Í 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana segi m.a. að stofnunin skuli kynna almenningi niðurstöðu sína með áberandi hætti og birta niðurstöðu sína ásamt tilkynningu framkvæmdaraðila og fylgigögnum og framkomnum umsögnum í gagna- og samráðsgátt. Í 2. gr. a í reglugerð nr. 1381/2021 segi m.a. að í gáttinni, sem beri heitið Skipulagsgátt, skuli birta „ákvarðanir Skipulagsstofnunar um hvort tilkynntar framkvæmdir skuli háðar umhverfismati“. Í samræmi við reglugerðarákvæðið hafi hin kærða ákvörðun verið birt í Skipulagsgátt 2. febrúar 2026 og sé birting í slíkri gátt opinber birting í skilningi 3. málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur í málinu sé því liðinn, en hann hafi verið til 3. mars s.á.

15. Tilvitnaður samningur Landsvirkjunar og Vegagerðarinnar frá 2009 breyti engu um að Búðafossvegur sé ekki nauðsynleg forsenda virkjunarinnar. Hins vegar sé ljóst að margvíslegar aðrar vegaframkvæmdir beggja vegna Þjórsár séu ótvírætt nauðsynleg forsenda þess að Hvammsvirkjun rísi. Þótt tengsl séu á milli vegarins og virkjunarinnar sé ekki um verulega annmarka á hinni kærðu ákvörðun að ræða. Vikið hafi verið að samlegðaráhrifum Búðafossvegar með Hvammsvirkjun og því ljóst að Skipulagsstofnun hafi bæði verið kunnugt um tengslin og gert grein fyrir þeim í ákvörðuninni.
16. Í áhrifamati Hafrannsóknastofnunar vegna vatnshlota, dags. 24. apríl 2024, hafi stofnunin talið ólíklegt að framkvæmdin myndi valda breytingum á vistfræðilegu ástandi Þjórsár 1 eða þveráa hennar ofan brúarstæðis með tilliti til laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Ekki verði séð að úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 57/2025 hafi fordæmisgildi þar sem í því máli hafi verið kærð ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna framkvæmdar sem sætt hefði umhverfismati. Ekki verði heldur séð að dómur EFTA-dómstólsins í máli nr. E-7/25 hafi fordæmisgildi, enda varði hann ekki matsskylduákvörðun heldur leyfi. Að mati Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar sé hægt að bæta úr eða bæta við gögnum sem varði mat á ástandi ofangreindra vatnshlota áður en veitt verði leyfi vegna framkvæmdarinnar. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi í úrskurði í máli nr. 161/2025, sem varðað hafi matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar, sagt að taka yrði rökstudda afstöðu til þeirrar framkvæmdar sem um hafi rætt á grundvelli laga um stjórn vatnamála við leyfisveitingar.
17. Allar umsagnir sem borist hafi Skipulagsstofnun hafi verið lesnar. Eðli málsins samkvæmt hafi stofnuninni ekki borið að reifa allar athugasemdir í matsskylduákvörðun, sbr. 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þar sem m.a. segir að í rökstuðningi skuli rekja „í stuttu máli“ upplýsingar um þau málsatvik sem hefðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Þá hafi viðbrögð Vegagerðarinnar við öllum umsögnum verið birt í Skipulagsgátt, ásamt gögnum málsins.
18. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi margoft tekið fram í úrskurðum sínum að umsagnir umsagnaraðila séu ekki bindandi fyrir Skipulagsstofnun. Í umsögn Náttúruverndarstofnunar hafi ekki verið að finna fullnægjandi rökstuðning fyrir því að hin umþrætta framkvæmd skyldi sæta umhverfismati. Ekki verði séð að stofnunin dragi forsvaranlegar ályktanir af gögnum málsins, m.a. tilkynningu Vegagerðarinnar, enda stangist fullyrðingar Náttúruverndarstofnunar á við önnur gögn málsins, s.s. myndir af vettvangi. Þá fjalli stofnunin um valkostagreiningu í umsögn sinni, en hins vegar sé það svo að ekki sé skylt að gera grein fyrir valkostum í tilkynningu, sbr. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 og 9. gr. reglugerðar nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Engu að síður hafi Vegagerðin gert grein fyrir þeim valkostum sem hafi verið til skoðunar á fyrri stigum.
19. Ekki verði séð að dómur Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-4226/2013 hafi fordæmisgildi fyrir mál þetta, enda eðli og umfang framkvæmdarinnar í dómsmálinu af öðrum toga.

20. Að því er varði umfjöllun kæranda um votlendissvæði þá hafi í kafla um staðsetningu framkvæmdar verið vikið að því að fyrirhugaðar framkvæmdir væru að hluta til í votlendi. Lögð hafi verið áhersla á að votlendissvæðum yrði hlíft við raski eins og frekast væri unnt, auk þess sem Vegagerðin hafi verið hvött til að endurheimta votlendi í stað þess sem raskist.
21. Því sé hafnað að verulegur annmarki hafi verið á hinni kærðu ákvörðun með hliðsjón af meginreglum umhverfisséttarins og rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Þegar rökstuðningur ákvörðunarinnar sé virtur með hlutlægum hætti sé ljóst að stofnunin hafi haft varúðarregluna, eða þær kröfur sem af henni leiði, í huga. Þá sé bent á að kærumál þetta varði matsskyldu framkvæmdar, en lög nr. 111/2021 geri ekki ráð fyrir þátttöku almennings við töku slíkra ákvarðana.

Athugasemdir Vegagerðarinnar

22. Af hálfu Vegagerðarinnar er bent á að hin kærða ákvörðun hafi verið birt 2. febrúar 2026 í gagnagrunni umhverfismats á vefsíðu Skipulagsstofnunar og í Skipulagsgátt, sbr. 7. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Þá hafi hún einnig verið birt á samfélagsmiðlum Skipulagsstofnunar þann sama dag. Lögbundinn kærufrestur hafi því verið liðinn er kæra hafi verið lögð fram og beri að vísa henni frá. Vísað sé til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 66/2023, en þar hafi nefndin tekið fram að kæranda hafi mátt vera kunnugt um hina kærðu matsskylduákvörðun „frá fyrstu opinberu birtingu hennar“. Kærandi í því máli sé sá sami og í þessu máli.
23. Þær aðstæður sem heimili að kæra verði tekin til meðferðar að liðnum kærufresti samkvæmt 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 séu ekki fyrir hendi í málinu. Kærandi skilgreini sig opinberlega sem hagsmunasamtök um vernd líffræði- og jarðfræðilegrar fjölbreytni í náttúru Íslands og á vefsíðu hans sé vísað til þess að hann láti málefni Hvammsvirkjunar og annarra framkvæmda sig varða. Hafi kærandi af því tilefni áður leitað til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kæranda sé því fullkunnugt um það með hvaða hætti ákvarðanir Skipulagsstofnunar séu birtar, þ. á m. ákvarðanir um matsskyldu, og geti ekki borið fyrir sig vanþekkingu á lögum eða skorti á upplýsingum til réttlætningar of seint framkominni kæru. Meginreglu laga nr. 130/2011 um eins mánaðar kærufrest sé ætlað að takmarka mögulega réttaróvissu og óréttlætanlegar tafir á undirbúningi og upphafi fyrirhugaðra framkvæmda. Allar undantekningar verði því að túlka þröngt með tilgangi reglunnar að leiðarljósi.
24. Búðafossvegur sé ekki nauðsynleg forsenda Hvammsvirkjunar heldur sé framkvæmdin fyrst og fremst til þess að bæta samgöngur og efla atvinnulíf á Suðurlandi. Framkvæmdin sé í samræmi við markmið samgönguáætlunar um öruggar samgöngur og jákvæða byggðapróun og sé gert ráð fyrir framkvæmdinni á fjárlögum 2026. Áform hafi lengi verið uppi um að byggja brú yfir Þjórsá og tengja saman sveitarfélögin beggja vegna árinna. Þar að auki sé það ekki hlutverk

Skipulagsstofnunar við töku matsskylduákvörðunar að taka afstöðu til þess hvernig fjármögnun framkvæmda sé háttað.

25. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 skulu vegir lagðir í samræmi við skipulag sveitarfélaga. Lega Búðafossvegur hafi verið tekin að vandlega athuguðu máli eftir samráð við hlutaðeigandi sveitarfélög. Staðsetning vega sé ákveðin í skipulagsáætlunum, en við málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 hafi almenningur þátttökurétt og ákvarðanir séu teknar af kjörnum fulltrúum.
26. Ákvarðanataka um Búðafossveg og hvort yfirhöfuð yrði ráðist í framkvæmdina hafi að sjálfsögðu verið hjá Vegagerðinni en ekki Landsvirkjun. Í samstarfssamningi þeirra frá árinu 2009 hafi verið kveðið á um tiltekna kostnaðarskiptingu milli aðila, enda eðlilegt að Landsvirkjun myndi greiða kostnað vegna þeirra vegamannvirkja sem nauðsynlegt yrði að raska vegna virkjunarframkvæmda, s.s. breytingar á legu Þjórsárdalsvegur. Á þeim langa tíma sem liðinn sé frá gerð samningsins hafi aðstæður breyst og sé nú unnið að því að afla nauðsynlegra heimilda í fjárlögum. Það sé rangt að framkvæmdin sé ekki á lögbundinni samgönguáætlun, en í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2026–2040 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2026–2030 sé gert ráð fyrir kostnaði við byggingu Búðafossvegur. Að auki sé gert ráð fyrir framkvæmdinni í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2026 og fjármálaáætlun.
27. Samlegðaráhrif Búðafossvegur og Hvammsvirkjunar felist í að uppgrafið efni úr frárennslisskurði virkjunarinnar nýtist til að byggja vegamannvirkið í stað þess að uppgröfturinn væri haugsettur með tilheyrandi raski, en 2/3 hlutar af efni vegna vegaframkvæmdarinnar komi úr frárennslisskurðinum. Í matsskylduferlinu hafi Vegagerðin bent á að þótt framkvæmdin hafi upphaflega komið til í tengslum við gerð Hvammsvirkjunar hafi þau tengsl verið lágmörkuð með sérstakri fjármögnun til Vegagerðarinnar. Að auki komi fram í matsskýrslu Hvammsvirkjunar frá 2017 að Búðafossvegur sé ekki forsenda fyrir Hvammsvirkjun og teljist því ekki tengd framkvæmd.
28. Misskilnings gæti í umsögn Náttúruverndarstofnunar um hvernig efnisöflun verði háttað við vegagerðina. Umhverfisáhrif haugsetningar efnis úr frárennslisskurði Hvammsvirkjunar séu ekki hluti af framkvæmdum við Búðafossveg og því hafi eðlilega ekki verið gerð grein fyrir slíkum áhrifum í tilkynningu Vegagerðarinnar.
29. Í tilkynningu um framkvæmdina hafi verið fjallað um valkosti veglínu Búðafossvegur, en sjö mismunandi veglínur hafi verið teknar til skoðunar og um þær fjallað í matsskyldufyrirspurn árið 2009. Fyrirhuguð lega Búðafossvegur hafi verið valin með vísan til þess að sá kostur, þ.e. valkostur 7, hafi verið besti kosturinn að teknu tilliti til áhrifa á umhverfið og vilja landeigenda.
30. Í svari Vegagerðarinnar við umsögnum sem bárust Skipulagsstofnun hafi komið fram að rannsókn á náttúrufari á svæðinu hafi verið framkvæmd í tengslum við matsskyldufyrirspurn

framkvæmdarinnar árið 2009. Við þá athugun hafi votlendi verið kortlagt í samræmi við ábendingar sem þá hefðu komið fram og vegstæðinu verið hliðrað til að lágmarka áhrif á votlendi. Jafnframt hafi komið fram að Vegagerðin hafi haft til skoðunar mögulegar leiðir til að endurheimta það votlendi sem kynni að raskast vegna Búðafossvegar. Einnig að votlendi á veglínunni yrði kortlagt af meiri nákvæmni áður en framkvæmdir hæfust. Hafi nú farið fram greining á gróðurfari og megi þar sjá að við framkvæmdirnar verði 0,76 ha votlendis fyrir beinu raski vegna framkvæmdanna. Frekari úttekt á gróðri á svæðinu muni ekki bæta undirbúning framkvæmdarinnar umfram það sem nú sé búið að gera.

31. Að því er varði áhrif á fuglalíf hafi í tilkynningu Vegagerðarinnar verið fjallað um það atriði, en þar komi m.a. fram að yfirstandandi væri rannsókn innan áhrifasvæðis fyrirhugaðrar Hvammsvirkjunar, á vegum Rannsóknarseturs Háskóla Íslands á Suðurlandi. Slík rannsókn bæti þekkingu á áhrifum framkvæmda á fuglastofna og styrki ákvarðanatöku í framtíðinni, en ljóst sé að slíkar athuganir taki nokkur ár. Skipulagsstofnun hafi tekið afstöðu til þess þáttar í hinni kærðu ákvörðun.
32. Nægjanlega góðar upplýsingar hafi legið fyrir um áhrif framkvæmdarinnar á jarðmyndanir. Við fyrirhugað vegstæði sé hraun ekki yfirborðslægt þar sem yfir því liggi þykkur jarðvegur. Í greinargerð með frumvarpi því sem orðið hafi að lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd segi m.a. um vernd eldhrauna sem jarðmyndana að eldhraun „sem er að öllu leyti sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki er lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hefur að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem mynda verndargildi þess sem jarðmyndunar eða „hraunvistgerðar“ og nýtur það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt greininni.“ Þjórsárhraun á þessum stað falli því ekki sem slíkt undir a-lið 2. mgr. 61. gr. laganna, eins og fram komi í hinni kærðu ákvörðun. Þar komi einnig fram að fjöldi annarra mannvirkja á svæðinu hafi einnig orðið til þess að hraunið hafi glatað verndargildi sínu.
33. Þá sé bent á að í tilkynningu Vegagerðarinnar hafi einnig verið gerð grein fyrir því hvernig veglínan yrði sveigð milli jökulgarðanna í svokallaðri Búðaröð. Þannig hafi val á veglínu tekið tillit til jarðmyndana eins og kostur væri.
34. Í hinni kærðu ákvörðun taki Skipulagsstofnun með skýrum hætti undir þá niðurstöðu Hafrannsóknastofnunar að ólíklegt sé að framkvæmdin muni valda breytingum á vistfræðilegu ástandi Þjórsár 1 eða þveráa hennar ofan brúarstæðis með tilliti til laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Ákvörðun Skipulagsstofnunar byggist á lögbundnu mati á líkindum þess hvort framkvæmdin nái þeim þröskuldi að vera matsskyld á grundvelli laga nr. 111/2021, en feli ekki í sér ákvörðun um veitingu leyfis í skilningi 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Röksemdir kæranda um staðfestingu á vistfræðilegu ástandi vatnshlota eigi því ekki við um ákvörðunina, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 11/2025, að því er varði umfjöllun réttarins um leyfi Fiskistofu.

35. Óháð öllu framangreindu sé ljóst að ástand vatnshlotsins Þjórsár 1, sem sé eina vatnshlotið sem framkvæmdin sé talin geta haft bein áhrif á, hafi verið staðfest og metið í „mjög góðu vistfræðilegu ástandi“, sbr. flokkunarviðmið reglugerðar nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun. Hafrannsóknastofnun hafi talið að framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa áhrif á vatnsformfræðilega eiginleika vatnshlota, breyta þeim eða valda öðrum slíkum neikvæðum áhrifum á vatn í skilningi laga nr. 36/2011. Hún krefjist þar af leiðandi ekki undanþáguheimildar skv. 18. gr. laganna og sé niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar í samræmi við verndarkröfur laganna.
36. Skipulagsstofnun hafi haft fullnægjandi forsendur til að leggja til grundvallar hinni kærðu ákvörðun. Með því hafi stofnunin tekið bæði form- og efnislega afstöðu til umhverfismarkmiða laga nr. 36/2011 og hafi áhrif framkvæmdarinnar verið metin með fullnægjandi hætti samkvæmt ákvæðum laga nr. 111/2021 með vísan til umhverfispáttarins vatns. Þá hafi í niðurstöðu Skipulagsstofnunar verið að finna fyrirmæli til Vegagerðarinnar um framkvæmdina og hugsanlegar mótvægisáðgerðir, í samræmi við lögbundnar heimildir stofnunarinnar, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, og muni leyfisveitendur síðar taka afstöðu til álits stofnunarinnar og framlagðra gagna við útgáfu framkvæmdaleyfis.

Athugasemdir Landsvirkjunar

37. Af hálfu Landsvirkjunar er bent á að Búðafossvegur sé sjálfstæð innviðaframkvæmd á ábyrgð Vegagerðarinnar. Úrskurðarnefndin hafi ítrekað staðfest að þótt innviðaframkvæmd þjóni stærra orkuverkefni sé lögmætt að líta á hana sem sjálfstæða framkvæmd, ef hún falli undir sérstakan lið í 1. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Hafi nefndin staðfest að framkvæmd geti talist sjálfstæð þótt hún tengist stærra verkefni, svo framarlega sem hún sé ekki ákvarðandi fyrir tilhögun eða staðsetningu þess verkefnis. Skipulagsstofnun hafi metið samlegðaráhrif með Hvammsvirkjun að fullu og komist að þeirri niðurstöðu að þau væru ekki veruleg. Samræmist þetta sjónarmiðum um að forðast óþarfa tvíverknað í umhverfismati.
38. Í athugasemdum Landsvirkjunar eru færð fram sambærileg sjónarmið þeim sem komu fram í framanröktum athugasemdum Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar og Vega-gerðarinnar, m.a. um að kæran hafi borist að liðnum kærufresti og að ekki séu uppfyllt skilyrði 1. mgr. 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 til að taka mál til meðferðar að liðnum kærufresti. Bendir fyrirtækið einnig á að krafa um skýrleika og réttaröryggi framkvæmdaraðila verði að vega þungt við beitingu ákvæðisins. Þá eru færð fram sambærileg sjónarmið og komu fram hjá nefndum stofnunum hvað varði lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og um að Þjórsárhraun á framkvæmdasvæðinu njóti ekki verndar 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Að auki bendir Landsvirkjun á að krafa sömu lagagreinar um að sýnt sé fram á „brýna nauðsyn“ þegar forðast beri að raska vistkerfum og jarðminjum sem njóti verndar samkvæmt ákvæðinu hvíli á leyfisveitanda við útgáfu framkvæmdaleyfis samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, ekki á Skipulagsstofnun við töku ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdar. Sama gildi ef mótvægisáðgerðir vegna votlendis

séu taldar nægjanlegar. Þá hafi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála staðfest í úrskurði í máli nr. 1/2017 að aukið umferðaröryggi geti talist vera í þágu almannahagsmuna sem réttlætt geti framkvæmdir á viðkvæmum svæðum.

Viðbótarathugasemdir kæranda

39. Kærandi telur að svo lögskýring Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar á lokamálslið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, um kærufrest ákvarðana sem sæti opinberri birtingu, geti talist tæk verði hún að fá stoð í beinu orðalagi þeirra ákvæða sem stofnunin vísi til, þ.e. 7. og 20. gr. laga nr. 111/2020 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Hið minnsta yrði að finna slíkri fyrirætlun stoð í lögskýringargögnum. Í máli þessu sé um hvorugt að ræða. Það eitt að Skipulagsstofnun hafi sett ákvörðunina í Skipulagsgátt leiði ekki til þess að kærandi hafi þá mátt vera kunnugt um hana. Kærandi í málinu séu samtök sem rekin séu eingöngu, eða svo til, með ólaunuðum störfum. Samtökin hafi ekki hlotið opinberan fjárstuðning fyrr en á yfirstandandi ári og hafi verið rekin með frjálsum framlögum og eigin framlagi formanns, sem vinni í fullu starfi annars staðar.
40. Skeiða- og Gnúpverjahreppur hafi veitt framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmdinni, en úrskurðarnefndinni sé bent á að kynna sér leyfið. Ekki verði séð að neinn aðili geti á grundvelli lögvarinna hagsmuna óskað endurskoðunar úrskurðarnefndarinnar á þeirri ákvörðun.
41. Fyrirliggjandi gögn sýni að framkvæmd Hvammsvirkjunar sé háð því að unnt sé að fara með stórvirkar vinnuvélar yfir Þjórsá. Það að Landsvirkjun hafi fyrir all löngu síðan ákveðið að fara þá leið að byggja brú og leggja Búðafossveg með fjármögnunarsamningi við Vegagerðina sýni svo ekki verði um villst hver ástæða framkvæmdarinnar sé.
42. Áhrifamat Hafrannsóknastofnunar sé ekki sönnun þess að hnignun verði ekki á gæðum vatns í skilningi laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Til þess þurfi aðra aðferðafræði en stofnunin hafi beitt. Óskað sé eftir því að úrskurðarnefndin fari ítarlega yfir þær kröfur sem gerðar verði til sönnunar í þessum tilvikum vegna þess fordæmisgildis sem það gæti haft. Á Íslandi séu þær aðstæður fyrir hendi að leyfisveitingar vegna framkvæmda sem gætu haft þau áhrif að gæðum vatns hnigni tímabundið eða varanlega séu tíðast á hendi sveitarfélaga sem langfæst hafi þekkingu eða forsendur til að leggja mat á hvort svo verði. Að vísa til þess að slíkt mat eigi að fara fram á leyfisveitingastiginu, en ekki í umhverfismati með þátttökurétti almennings, sé ekki sannfærandi rök til stuðnings þess að skilyrði 4. gr. vatnatilskipunar Evrópusambandsins 2000/60/EB séu uppfyllt.
43. Sú afstaða Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar að Náttúruverndarstofnun hafi ekki dregið forsvaranlegar ályktanir af gögnum málsins hefði þurft að koma fram í niðurstöðu matsskylduákvörðunarinnar.

44. Ekkert deiliskipulag liggi til grundvallar í málinu og af athugun á Skipulagsvefsjá megi sjá að áformin sem um ræði hafi ekki farið í gegnum neins konar mat á umhverfisáhrifum áætlunar í skilningi tilskipunar 2011/42/EB. Hin kærða ákvörðun hafi ekki tekið á þessum annmarka, svo sem skylt hefði verið samkvæmt úrbótaskyldu 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Vísað sé til dóms Evrópudómstólsins í máli nr. C-535/18, en af dóminum megi draga þá ályktun að upplýsingar verði að koma fram í umhverfismati áætlana, ekki síður en framkvæmda, um áhrif sem áform hafi á vatn í ljósi viðmiða og krafna í vatnatilskipun sambandsins. Einnig sé bent á nýlegan dóm EFTA-dómstólsins í máli nr. E-17/25 sem styðji enn frekar það sjónarmið að umhverfismat þurfi að fara fram vegna þeirra áforma sem deilt er um í máli þessu.
45. Ítrekuð séu sjónarmið í kæru um að Búðafossvegur sé nauðsynleg forsenda Hvammsvirkjunar og að meta hefði átt umhverfisáhrif framkvæmdanna saman. Vísað sé til tiltekinna athugasemda Landsvirkjunar vegna endurskoðunar á umhverfismatsskýrslu Hvammsvirkjunar frá árinu 2015 þess efnis að brú og vegtenging hafi aldrei verið hugsuð sem mótvægisáðgerð heldur „beint tengd framkvæmdum og rekstri virkjananna beggja“. Að auki sé bent á að í deiliskipulagi fyrir Hvammsvirkjun sé Búðafossvegur nefndur sem framkvæmd „samfara framkvæmdum við Hvammsvirkjun“.
46. Að lokum sé vakin athygli á því að þáverandi forstjóri Skipulagsstofnunar, sem nú starfi á skipulagssviði Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar, hafi komið að vinnu vegna Hvammsvirkjunar sem verkefnisstjóri hjá verkfræðistofunni EFLU, sbr. upplýsingablað með rýnskýrslu frá 2. júlí 2015. Í þeirri skýrslu hafi m.a. sagt að vegstæði yfir stíflumannvirki væri ekki lengur fyrirhugað þar sem nýr vegur með brú yfir Þjórsá við Búðafoss myndi þjóna þeirri umferð sem annars hefði farið yfir stíflumannvirkin. Í ljósi þessa kunni starfsmaðurinn og undirmenn hans á Skipulagsstofnun að hafa verið vanhæfir til töku hinnar kærðu ákvörðunar.

—

47. Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða

48. Hin kærða ákvörðun í máli þessu er ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. febrúar 2026 um að gerð Búðafossvegar, sem felur í sér að lagður verður vegur á milli Þjórsárdalsvegar í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og Landvegar í Rangárþingi ytra með gerð nýrrar brúar yfir Þjórsá, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Kæruheimild er í 30. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Sem fyrr segir tók Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun við verkefnum og hlutverki Skipulagsstofnunar með lögum nr. 11/2026 um breytingu á ýmsum lögum vegna sameiningar Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

49. Það er skilyrði kæruaðildar að málum fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að kærandi eigi lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Er það í samræmi við þá meginreglu stjórnsýsluréttar að kæruaðild sé bundin við þá sem eiga einstaklingsbundna og verulega hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Þá teljast umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök eiga lögvarinna hagsmuna að gæta fyrir nefndinni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. nánar 3. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kærandi nýtur aðildar að máli þessu á þeim grundvelli.

50. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 er kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um þá ákvörðun sem kæra lýtur að. Sé um að ræða ákvörðun sem sætir opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu hennar. Í því felst að almenningi telst að lögum vera kunnugt um slíkar ákvarðanir þegar þær hafa verið birtar opinberlega. Tilgangur fyrir mæla um opinbera birtingu ákvarðana er að tryggja að almenningur og hagsmunaaðilar eigi möguleika á að kynna sér efni ákvarðana og að þeir geti, eftir atvikum, skotið þeim til úrskurðaraðila. Um leið er framkvæmdaraðila veitt ákveðin trygging fyrir því að máli verði ekki skotið til úrskurðaraðila löngu eftir að ákvörðun lá fyrir.

51. Í máli þessu er ágreiningur um hvort hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar, sem tekin var á grundvelli 20. gr. laga nr. 111/2021, teljist ákvörðun sem sæti opinberri birtingu í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Af hálfu Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar og Vegagerðarinnar er byggt á því að kæra í máli þessu, er barst úrskurðarnefndinni 13. mars 2026, hafi borist að liðnum kærufresti þar sem hin kærða ákvörðun hafi sætt opinberri birtingu í Skipulagsgátt og á vefsíðu fyrrnefndu stofnunarinnar 2. febrúar 2026.

52. Í lögum nr. 130/2011 er ekki að finna skýringar á því hvað felist í að ákvörðun sæti „opinberri birtingu“. Vísbendingar þar um er heldur ekki að finna í lögskýringargögnum. Í 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er mælt fyrir um hina svokölluðu birtingarreglu. Í athugasemdum við ákvæðið sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögunum var tekið fram að ákvæðið mælti ekki fyrir um sérstakan birtingarhátt. Einnig kom þar fram að í ýmsum dreifðum lagaákvæðum væri gert ráð fyrir að tiltekna ákvarðanir væru tilkynntar með formlegum hætti og í lögum nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda væri gert ráð fyrir að tiltekna ákvarðanir væru birtar opinberlega í Lögbirtingablaði, sbr. 3. gr. þeirra laga. Lögin voru felld úr gildi með lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, en í 3. gr. eldri laganna kom fram að í Lögbirtingablaði skyldi m.a. birta „annað það, er stjórnvöldum þykir rétt að birta almenningi“. Samsvarandi ákvæði núgildandi laga nr. 15/2005 er í 2. mgr. 1. gr. þeirra. Er því ljóst að lög nr. 15/2005 gera ráð fyrir ákveðnum birtingarmáta þegar stjórnvöld vilja koma einhverju á framfæri við almenning.

53. Að mati úrskurðarnefndarinnar verður einnig að leggja til grundvallar að unnt geti verið að mæla fyrir um opinbera birtingu með tilteknum lagaákvæðum. Með hvaða hætti opinber birting fer fram kann þess vegna að ráðast nánar af ákvæðum laga og reglugerða sem við eiga hverju sinni. Sem dæmi má nefna að í 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir að birta skuli auglýsingu um samþykkt deiliskipulags í B-deild Stjórnartíðinda. Ákvörðun sveitarstjórnar um að samþykkja deiliskipulag telst þar með vera ákvörðun sem sætir opinberri birtingu, sbr. lög nr. 15/2005. Einnig má benda á að skv. 5. mgr. 7. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skal útgefandi starfsleyfis auglýsa á vefsvæði sínu útgáfu og gildistöku starfsleyfa og er tekið fram að slík birting teljist opinber birting. Þá má benda á nýlega breytingu á 3. mgr. 6. gr. a. laga nr. 110/2024 um Umhverfis- og orkustofnun, sbr. 34. gr. breytingarlaga nr. 30/2026. Þar kemur fram að um að leyfi, ákvarðanir, tilkynningar og annað sem Umhverfis- og orkustofnun beri að birta opinberlega skuli birt á vef stofnunarinnar og teljist það til opinberrar birtingar. Samkvæmt framangreindum dæmum hefur löggjafinn talið nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvað teljist opinber birting þegar lögum nr. 15/2005 sleppir.
54. Í 20. gr. laga nr. 111/2021 er mælt fyrir um málsmeðferð við töku matsskylduákvörðunar. Þannig skal Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun samkvæmt lokamálslið 1. mgr. ákvæðisins gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og hafa hana aðgengilega á netinu. Málsliðurinn speglar að nokkru samsvarandi málslið í eldri lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. 6. mgr. 6. gr. þeirra. Í ákvæðinu var að auki lögð sú skylda á Skipulagsstofnun að kynna almenningi niðurstöðu sína. Þá var í 2. mgr. 6. gr. laganna að finna reglugerðarheimild þess efnis að ráðherra setti í reglugerð ákvæði um þá málsmeðferð sem viðhafa skyldi við ákvörðun um matsskyldu framkvæmda. Var það gert í reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum.
55. Úrskurðarnefndin tók m.a. afstöðu til birtingar matsskylduákvörðunar í úrskurði, uppkveðnum 14. nóvember 2019 í máli nr. 49/2019. Í niðurstöðu sinni rakti nefndin að í 6. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 kæmi fram að Skipulagsstofnun kynnti almenningi niðurstöðu sína um matsskyldu framkvæmda í flokki B með auglýsingu í dagblaði sem gefið væri út á landsvísu innan viku frá því að ákvörðun um matsskyldu lægi fyrir. Þá skyldi niðurstaða stofnunarinnar vera aðgengileg á vef hennar. Með hliðsjón af orðalagi laga nr. 106/2000 og reglugerðar nr. 660/2015 taldi úrskurðarnefndin að ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu sættu opinberri birtingu í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.
56. Reglugerð nr. 660/2015 var felld brott með reglugerð nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Einnig skiptir hér máli að í lögum nr. 111/2021 er ekki mælt fyrir um heimild ráðherra að setja reglugerð um málsmeðferð við töku matsskylduákvörðunar skv. 20. gr. laganna. Eigi að síður er í 10. gr. reglugerðar nr. 1381/2021 að finna nánari ákvæði um matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar, þ. á m. um það hvernig henni skuli miðlað. Kemur þannig fram í 4. mgr. hennar, til viðbótar við það sem fram kemur í lokamálslið 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, að Skipulagsstofnun skuli kynna almenningi niðurstöðu sína með áberandi hætti og birta ásamt fleiru í gagna- og samráðsgátt. Um greinda gátt er fjallað í 7. gr. laga nr. 111/2021 og er

þar mælt fyrir um að Skipulagsstofnun starfræki landfræðilega gagna- og samráðsgátt um skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar. Þar skuli birta gögn, ákvarðanir og umsagnir vegna umhverfismats framkvæmda og áætlana og leyfa til framkvæmda. Sé aðgangur að gáttinni öllum opinn og án endurgjalds. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 111/2021 sagði m.a. um 7. gr. að auk þess að vera samráðsvettvangur væri einnig gert ráð fyrir að gáttin væri „upplýsingaveita fyrir hvern þann sem þarf að fá upplýsingar um gildandi skipulagsáætlanir, umhverfismat framkvæmda og áætlana eða leyfi til framkvæmda“. Hefur gáttin fengið heitið Skipulagsgátt og er hýst á samnefndu vefsvæði.

57. Telja verður að í áskilnaði um notkun gagna- og samráðsgátta í 7. gr. laga nr. 111/2021 felist lögboðin söfnun og miðlun upplýsinga. Fær það einnig stuðning í framangreindum athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögunum. Þá kom fram í áliti umhverfis- og samgöngunefndar (þskj. 1642, 151. löggjþ.) að í gáttinni verði haldið utan um öll gögn sem tengjast mati á umhverfisáhrifum á einum stað og væri hún til þess fallin að auðvelda og skýra alla ferla og gera aðgengi almennings að gögnum betra, sem væri í samræmi við markmið Árósasamningsins. Að framansögðu virtu verður að mati úrskurðarnefndarinnar ekki litið svo á að matsskyldu- ákvarðanir sæti opinberri birtingu í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Er um það einnig litið til þeirrar breytingar sem varð með gildistöku laga nr. 111/2021, sem felur í sér að ekki er með lögum lengur mælt fyrir um skyldu til að kynna almenningi niðurstöðuna og þess að 10. gr. reglugerðar nr. 1381/2021 hefur ekki skýra lagastoð.
58. Með hliðsjón af framangreindu verður ekki talið að kærufrestur vegna hinnar kærðu ákvörðunar hafi byrjað að líða við miðlun í Skipulagsgátt. Kemur þá til skoðunar hvenær kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina.
59. Kærandi hefur greint frá því að honum hafi fyrst orðið kunnugt um hina kærðu ákvörðun í marsmánuði 2026, en ákvörðunin var tekin 2. febrúar s.á. og gerð aðgengileg í Skipulagsgátt sama dag. Kærandi nýtur aðildar að málinu á þeim grundvelli að vera umhverfisverndarsamtök, eins og áður greinir. Hefur hann í því hlutverki margoft staðið að kærum til úrskurðarnefndarinnar. Í ljósi þess að einungis fimm og hálf vika leið frá því ákvörðunin var tekin og gerð aðgengileg þar til kæra barst 13. mars s.á. þykir á hinn bóginn ekki óvarlegt að leggja til grundvallar að kæra hafi borist úrskurðarnefndinni innan kærufrests. Verður kærumál þetta því tekið til efnismeðferðar.
-
60. Af hálfu kæranda er byggt á því að þáverandi forstjóri Skipulagsstofnunar, sem nú starfar á skipulagssviði Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar, hafi komið að framkvæmdinni sem starfsmaður ráðgjafafyrirtækis og því kunni undirmenn hans að hafa verið vanhæfir til töku hinnar kærðu ákvörðunar. Hefur kærandi hvað það varðar lagt fram rýnisskýrslu Hvammsvirkjunar frá verkfræðistofunni EFLU, dags. 2. júlí 2015, þar sem forstjórinn er tilgreindur sem verkefnisstjóri af hálfu fyrirtækisins. Ekki verður talið að sú aðkoma viðkomandi aðila, sem starfsmanns

ráðgjafafyrirtækis við vinnslu rýnisskýrslu vegna tengdrar en aðskilinnar framkvæmdar, sé þess eðlis að hann verði talinn hafa sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta í máli þessu, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga, eða að hún skapi þær aðstæður draga megi óhlutdrægni hans og undirmanna hans í efa með réttu, sbr. 6. tölul. sama ákvæðis.

—

61. Lög nr. 111/2021 gera ráð fyrir því að framkvæmdaraðili afli og leggi fram á viðhlítandi hátt upplýsingar um framkvæmd og líkleg umtalsverð umhverfisáhrif hennar til Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar, áður Skipulagsstofnunar, til ákvörðunar um matsskyldu, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna. Þar sem við á skal hann taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif og leggja fram, eftir því sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir. Áform framkvæmdaraðila voru tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt greindu ákvæði sem framkvæmd í flokki B, sbr. tölul. 10.08 í 1. viðauka laganna, en þar undir fellur m.a. lagning nýrra vega utan þéttbýlis sem ekki eru tilgreindir í tölul. 10.06 eða 10.07 sem eru a.m.k. 5 km. Samkvæmt tölul. 10.07 er lagning nýrra vega sem eru 10 km eða lengri ávallt háð mati á umhverfisáhrifum.
62. Hlutverk Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar samkvæmt lögum nr. 111/2021, er að taka ákvörðun um hvort tilkynnt framkvæmd skuli háð umhverfismati. Mat stofnunarinnar lýtur eðli máls samkvæmt að því að sannreyna gildi gagna og gæði þeirra. Í þeim tilgangi skal stofnunin leita álits umsagnaraðila áður en ákvörðun um matsskyldu er tekin, sbr. 1. mgr. 20. gr. laganna. Til þeirra teljast opinberar stofnanir, stjórnvöld eða aðrir lögaðilar sem sinna lögbundnum verkefnum sem varða framkvæmdir og/eða áætlanir sem falla undir lögin. Telja verður að stofnuninni beri að gæta þess að fullnægjandi gögn hafi verið lögð fram og hvílir á henni sú skylda að upplýsa málið að því marki að hún geti komist að efnislega réttri niðurstöðu. Þá segir í 2. mgr. 20. gr. laganna að sé niðurstaða stofnunarinnar sú að tilkynningarskyld framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati geti hún þá sett fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar í því skyni að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisáhrif. Líta verður svo á að stofnuninni beri að rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laganna, en vægi hvers þáttar er eðli málsins samkvæmt breytilegt eftir því hvaða framkvæmd um ræðir hverju sinni.
63. Í tilkynningu um matsskyldu hinnar umþrættu framkvæmdar kemur fram að Vegagerðin áformi að leggja nýjan veg, Búðafossveg, á milli Þjórsárdalsvegar í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og Landvegar í Rangárþingi ytra. Þá er að auki greint frá því að fyrirspurn um matsskyldu framkvæmdarinnar hafi verið send til Skipulagsstofnunar árið 2009 og niðurstaða stofnunarinnar verið að framkvæmdin væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000. Gengið hafi verið frá samkomulagi við landeigendur í gildistíð þeirra laga, en framkvæmdir hafi verið settar á bið vegna frestunar framkvæmda við Hvammsvirkjun. Vegurinn hafi síðar verið færður inn í aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaganna. Þrátt fyrir að málsmeðferð hafi í reynd hafist í tíð eldri laga

hafi það verið mat Skipulagsstofnunar að lagning vegarins félli undir lög nr. 111/2021 og því bæri að tilkynna framkvæmdina samkvæmt þeim lögum.

64. Vegagerðin lýsir fyrirhuguðum áformum þannig að vegurinn verði 7,4 km langur og komi til með að liggja „frá Þjórsárdalsvegi (32) vestan við Árnes þar sem gert verður nýtt hringtorg, um nýja brú yfir Þjórsá skammt ofan við fossinn Búða og yfir á Landveg (26).“ Frá Þjórsárdalsvegi að Þjórsá verði um 2,2 km langur vegkaflí, en þaðan verði vegurinn á 140 m langri fyllingu að brúnni sem verði 204 m löng. Sunnanmegin verði lagður 50 m fyllingarkafli frá brúnni að bakkanum. Vegkaflinn frá Þjórsá að Landvegi verði svo um 5 km langur. Vegurinn verði byggður samkvæmt vegflokki C8 með tveimur 3,5 m breiðum akreinum og 0,5 m breiðum öxlum beggja megin. Heildarbreidd verði því 8,0 m. Áætluð umferð verði um 500 bifreiðar á dag. Brúin verði tvíbreið stálbitabru með steypu gólfi og í 5 m hæð yfir vatnsyfirborði árinna. Heildarbreidd hennar verði 11 m.
65. Í tilkynningunni kemur jafnframt fram að áætluð efnispörf sé 350.000 m³ en meirihluti efnisins, þ.e. 212.707 m³, verði fengið úr frárennslisskurði fyrirhugaðrar Hvammsvirkjunar á meðan um 52.000 m³ verði sóttir í Búðanámu (E13), sem sé eina nýja náman sem opnuð verði vegna framkvæmdanna. Hafi tilkynning um matsskyldu vegna stækkunar námunnar úr 50.000 m³ í 60.000 m³ verið send til Skipulagsstofnunar í byrjun árs 2025 og niðurstaða stofnunarinnar verði að framkvæmdin væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Við upphaf framkvæmda verði um 11.350 m³ af grjóti fengið úr námu í Syðra-Langholti (E31), en hægt verði að nálgast fyllingarefni úr námu í Þjórsá við Þverá (E26) ef þörf krefji. Einnig sé reiknað með að 32.850 m³ fáiist úr skeringum, aðallega sunnan Þjórsár. Þá er tekið fram að umhverfisáhrif Hvammsvirkjunar, þ.m.t. vegna frárennslisskurðar, hafi þegar verið umhverfismetin.
66. Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar leitaði Skipulagsstofnun umsagna Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Rangárþings ytra, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Landsnets, Minjastofnunar Íslands og Náttúrufræðistofnunar í samræmi við 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021. Vegna sjónarmiða sem kærandi hefur fært fram í máli þessu skal tekið fram að öflun Skipulagsstofnunar á umsögnum vegna tilkynningar framkvæmda í flokki B í viðauka laga nr. 111/2021 er liður í rannsókn máls vegna töku matsskylduákvörðunar, en stofnuninni er ekki skylt að svara hverjum þeim athugasemdum sem fram koma í umsögnum.
67. Að mati sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps hefðu umhverfisáhrif ráðgerðar framkvæmdar minnkað frá því að niðurstaða Skipulagsstofnunar lá fyrir á árinu 2009 um að framkvæmdin væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Sveitarstjórn Rangárþings ytra taldi sveitarstjórn framkvæmdina ekki líklega til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og ætti því ekki að vera háð umhverfismati. Með tilliti til hugsanlegra áhrifa hennar á fiskigengd, lífríki í Þjórsá og aðstöðu til veiði taldi Fiskistofa ekki nauðsynlegt að framkvæmdin færi í gegnum mat á umhverfisáhrifum. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar kom fram að þótt það væri mat stofnunarinnar að umhverfismat skili betra verklagi og framkvæmd þá gerði stofnunin enga

athugasemd við tilkynningu framkvæmdarinnar. Heilbrigðiseftirlit Suðurlands taldi heldur enga ástæðu til að gera athugasemd við tilkynninguna og að framkvæmdin ætti ekki að sæta umhverfismati. Í umsögn Landsnets var ekki tekin afstaða til þess hvort umhverfismeta bæri framkvæmdina, en bent á að samkvæmt reglugerð nr. 678/2008 um raforkuvirki skuli skilgreina lágmarksfjarlægðir raflína til annarra mannvirkja. Minjastofnun taldi sig ekki geta farið fram á umhverfismat þar sem kröfum stofnunarinnar um mótvægisáðgerðir vegna rasks menningarminja hefði þegar verið fullnægt.

68. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar voru gerðar ábendingar um fugla, gróður og jarðminjar. Taldi stofnunin m.a. að leitast þyrfti við að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á vaðfugla, skoða ætti færslu á veglínu vegna jaðaráhrifa á mófugla og huga þyrfti að því að forðast jarðrask á varptíma. Gerð var athugasemd við að umfjöllun um gróðurfar hefði byggst á vistgerðarkorti Náttúrufræðistofnunar sem unnið hefði verið í mælikvarðanum 1:25.000, sem greini vistgerðir misvel. Meiri skógrækt sé á svæðinu en komi fram á vistgerðarkorti auk þess sem engar plöntuskráningar væru til í grunni stofnunarinnar. Því þyrfti að gera úttekt á gróðri svæðisins svo hægt verði að meta áhrif framkvæmdarinnar á hann. Þá benti stofnunin á að Þjórsárhraun og fossinn Búði nytu verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd auk þess sem vegurinn væri líklegur til að hafa neikvæð áhrif á Búðagarð, sem væri jökulgarður frá lokum síðasta jökulskeiðs, og þyrfti því að meta áhrif mismunandi veglína á jarðminjar.
69. Sem fyrr greinir bárust að auki umsagnir frá Náttúruverndarstofnun, U-lista Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Landvernd, lóðarhöfum að Nautavaði í Réttarholti og landeigendum að Svörtuloftum 2 í Landsveit. Í umsögn Náttúruverndarstofnunar var talið að annmarkar væru á umfjöllun í tilkynningu Vegagerðarinnar um þá þætti sem sneru sérstaklega að náttúruvernd. Ekki lægju fyrir nægilega góðar upplýsingar um áhrif framkvæmdarinnar á jarðmyndanir, votlendi, vistgerði, gróður og fuglalíf, sem og um heildaráhrif og samlegðaráhrif vegna efnistöku og annarra framkvæmda á svæðinu. Valkostagreining væri byggð að verulegu leyti á forsendum eldri gagna og endurspegli núverandi þekkingu á verndargildi svæðisins að takmörkuðu leyti. Framkvæmdin fæli í sér varanlega röskun á náttúruverðmætum og því væri nauðsynlegt að meta áhrifin með heildstæðari og vandaðri hætti.
70. Af hálfu U-listans var talið að svo framkvæmdin stæðist nútímakröfur þyrfti að bæta verulega úr „upplýsingum, þekkingu og áætlunum“. Um væri að ræða hluta af stærri framkvæmd, þ.e. Hvammsvirkjun. Vegaframkvæmdin hafi áhrif á lífríki yfirborðs- og grunnvatnshlota, raski vistgerðum sem séu á lista Bernarsamningsins sem þarfnist verndar og feli í sér umtalsverða áhættu fyrir lífríki yfirborðsvatnshlota, sem enn hafi ekki verið ástandsmetin.
71. Í umsögn Landverndar var bent á þætti sem ættu að kalla á umhverfismat framkvæmdarinnar, þ.e. að framkvæmdir færu fram á svæði sem skilgreint væri sem mikilvægt fuglasvæði, veglína yrði að verulegu leyti innan nútímahrauns sem nyti sérstakrar verndar og að framkvæmdirnar myndu hafa neikvæð áhrif á votlendi.

72. Lóðarhafar að Nauðavaði tóku fram í sinni umsögn að þeir styddu framkvæmdina í heild, en komu á framfæri þeirri ábendingu að við hönnun nýs vegar yrði tekið tillit til aðgangs að landi þeirra. Þá töldu landeigendur að Svörtuloftum 2 framkvæmdina vera mikilvæga samgöngubót, en komu á framfæri tillögu um „örlítla“ tilfærslu vegarins í því skyni að „einfalda ferlið og valda minna raski á þessu fallega gróna landi auk þess sem snjóálag yrði minna.“
73. Í athugasemdum Vegagerðarinnar við framanrættar umsagnir kom m.a. fram að fuglarannsókn á vegum Rannsóknarseturs Háskóla Íslands standi yfir og að rannsóknin muni bæta þekkingu á áhrifum framkvæmda á fuglastofna og styrkja ákvarðanatöku í framtíðinni. Ekki sé raunhæft að láta framkvæmdir fara alfarið fram utan varptíma. Að því er varði votlendi þá hafi það verið kortlagt í tengslum við matsskyldutilkynningu á árinu 2009 og í samræmi við ábendingar hafi vegstæði verið hliðrað eins og hægt væri til að lágmarka áhrif á votlendi. Ræsi verði lögð undir veg til að viðhalda náttúrulegu flæði vatns, en staðsetning þeirra muni taka mið af niðurstöðum flóðahermunar. Til skoðunar sé að endurheimta það votlendi sem muni raskast vegna Búðafossvegar og með kortlagningunni megi reikna út flatarmál þess votlendis sem muni raskast af meiri nákvæmni en út frá vistgerðarkorti Náttúrufræðistofnunar. Frekari úttekt á gróðri muni ekki bæta framkvæmdina umfram það sem þegar hafi verið gert. Að því er varði jarðminjar bendir Vegagerðin á að jarðkannanir hafi verið gerðar sem sýni að hraun á fyrirhugaðri veglínu sé ekki yfirborðslægt. Það njóti því ekki lengur verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga. Þá sé fossinn Búði um 1,0 km neðan við fyrirhugaða brú og muni framkvæmdin því hvorki raska fossinum né hafa áhrif á sýn að honum. Hvað varði Búðagarð þá muni fyrirhuguð veglína liggja vestan við og meðfram vestari jökulgarðinum, en sveigi svo suðaustur um skarð í austari jökulgarðinum. Áhrifin verði einkum í formi skeringa og séu því áhrifin á jökulgarðinn metin fremur lítil. Þá var tekið fram að verði Búðanáma ekki notuð þurfi að sækja efni í aðrar námur lengra í burtu með tilheyrandi neikvæðum áhrifum.

74. Í niðurstöðukafla Skipulagsstofnunar er tekið fram að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skuli taka mið af eðli hennar, svo sem stærð og umfangi framkvæmdar, samlegð með öðrum framkvæmdum og nýtingu náttúruauðlinda, sbr. 1. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Einnig skuli taka mið af staðsetningu framkvæmdar og hversu viðkvæm svæði eru, svo sem með tilliti til landnotkunar, verndarákvæða, einkum svæða sem njóta verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd, eða vegna fornleifa, sem og að líta til álagspols náttúrunnar, til að mynda vegna votlendissvæða og sérstæðra jarðmyndana, sbr. 2. tölul. 2. viðauka sömu laga. Að endingu beri að skoða áhrif framkvæmdar í ljósi gerðar og eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdar, svo sem með tilliti til umfangs, eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum, væntanlegs upphafs, tímalengdar, tíðni og afturkræfni áhrifa, samlegðaráhrifum og möguleika á að draga úr áhrifum, sbr. 3. tölul. 2. téðs viðauka.

75. Um eðli framkvæmdar tiltekur Skipulagsstofnun að um sé að ræða nokkuð umfangsmikinn 7,5 km langan veg og brú yfir Þjórsá. Að hluta til sé um óraskað mólendi að ræða, en vegslóðar, háspennulínur og ræktarlönd séu víða á framkvæmdasvæðinu og því hafi framkvæmdin ekki í för með sér að stór, óröskuð svæði verði hlutuð niður. Vegurinn sé um 4–5 km neðan við fyrirhugaða Hvammsvirkjun en sé ekki nauðsynleg forsenda virkjunarinnar. Samlegðaráhrif framkvæmdarinnar og virkjunarinnar felist í því að efni, sem annars þyrfti að haugsetja, muni nýtast til að uppfylla nærri 2/3 af efnisþörf vegarins sem annars þyrfti að sækja í námur. Segir síðan að það sé mat stofnunarinnar að ekki verði séð að þau samlegðaráhrif séu veruleg. Taki niðurstaðan mið af samlegð umhverfisáhrifa með Búðanámu sem eingöngu sé ráðist í vegna Búðafossvegar, einkum þó samlegðaráhrif vegna ásýndar, rasks á gróðri og neikvæðra áhrifa á fuglalíf. Jafnframt sé litið til samlegðaráhrifa með stækkun grjótnámu í Syðra-Langholti sem einnig tengist fyrirbyggjandi framkvæmd. Í báðum tilfellum liggi fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar um að þær framkvæmdir skuli ekki sæta umhverfismati. Að mati stofnunarinnar kunni neikvæðra samlegðaráhrifa að gæta með Búðafossvegi og Búðanámu á framangreinda umhverfisþætti.
76. Að því er varðar staðsetningu framkvæmdar greinir Skipulagsstofnun frá því að þar sem fyrirhugaðar framkvæmdir séu að hluta til í votlendi sem njóti sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum leggi stofnunin áherslu á að votlendissvæðum verði hlífð við raski eins og frekast sé unnt. Það sé jákvætt að greftri skurðar verði haldið í lágmarki og að ræsi verði lagt undir veginn. Vegagerðin sé hvött til að endurheimta votlendi í stað þess sem þurfi að raska. Leggja þurfi áherslu á að verktaki gæti þess að raska hvergi landi utan framkvæmdasvæðisins, sem og að halda raski á öðru gróðurlendi í lágmarki og tryggja að frágangur verði í samræmi við verklagsreglur sem Vegagerðin vinni eftir. Einnig verði framkvæmdirnar innan svæðis sem skilgreint sé sem mikilvægt fuglasvæði, en framkvæmdasvæðið sé þó mjög lítill hluti þess umfangsmikla svæðis. Ljóst sé að um verði að ræða staðbundin og nokkuð neikvæð áhrif á fugla. Að því er varði Þjórsárhraun sé ljóst að það hafi glatað verndargildi sínu þar sem á framkvæmdasvæðinu sé það að langmestu leyti hulið þykkum jarðvegi auk þess sem fjöldi mannvirkja sé þegar á svæðinu. Þá hafi Vegagerðin í samræmi við fyrirmæli Minjastofnunar ráðist í fullnægjandi mótvægisáðgerðir vegna fornleifa.
77. Varðandi eiginleika hugsanlegra áhrifa bendir Skipulagsstofnun á að neikvæð áhrif framkvæmdanna felist fyrst og fremst í áhrifum á landslag og gróður, þ.m.t. votlendi. Leita þurfi allra leiða til að lágmarka áhrif á votlendi og endurheimta svæði í stað þess sem ekki sé unnt að sneiða hjá. Búast megi við neikvæðum samlegðaráhrifum á Þjórsá með Hvammsvirkjun, en vegna ábendinga Hafrannsóknastofnunar hafi verið ákveðið að reisa lengri brú til þess að draga úr áhrifum á straumhraða árinna. Að mati Skipulagsstofnunar hafi með því verið dregið verulega úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á lífríki árinna. Tekið sé undir með Haf-rannsóknastofnunar að ólíklegt sé að framkvæmdin muni valda breytingum á vistfræðilegu ástandi Þjórsár 1 eða þveráa hennar ofan brúarstæðis, með tilliti til laga um stjórn vatnamála. Þá megi búast við að vegaframkvæmdin muni hafa jákvæð áhrif á samfélag beggja vegna árinna.

78. Að öllu þessu virtu komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að umrædd vegaframkvæmd væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og væri því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.
-
79. Krafa kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar byggist meðal annars á því að Búðafossvegur sé nauðsynleg forsenda Hvammsvirkjunar og hefði því átt að meta framkvæmdirnar í sama umhverfismati, en ekki sem sjálfstæða framkvæmd. Almennt verður ekki við það búið að skoða eingöngu stakar framkvæmdir án þess að huga að samhengi þeirra við framkvæmdir, sem þegar hafa átt sér stað og fyrirhugaðar eru, þegar augljóst er að þær tengjast. Hefur því verið litið svo á að sá háttur að hluta niður framkvæmdir geti verið til þess fallinn að fara á svig við þau markmið er búa að baki umhverfismati framkvæmda, sbr. 1. gr. laga nr. 111/2021, sjá hér t.a.m. úrskurð úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 83/2015. Þótt tvær eða fleiri stakar framkvæmdir tengist leiðir það á hinn bóginn ekki sjálfkrafa til þeirrar niðurstöðu að fram eigi að fara sameiginlegt umhverfismat, heldur verður að leggja mat á umfang og eðli tengslanna, m.a. með tilliti til þess hvort framkvæmdirnar séu svo háðar hvor annarri að fullnægjandi mati á heildaráhrifum þeirra á umhverfið verði ekki náð nema með sameiginlegu umhverfismati. Þá má geta þess að framkvæmdastjórn ESB hefur í nótu um túlkun tilskipunar 2011/92/ESB lagt til grundvallar að undir vissum kringumstæðum geti tengd framkvæmd talist óaðskiljanlegur hluti annarrar framkvæmdar, sem leiði þá til þess að umhverfismeta beri framkvæmdirnar sameiginlega. Það eigi einkum við ef tengd framkvæmd sé t.d. afgerandi eða ráðandi fyrir stærri framkvæmdina.
80. Þær framkvæmdir sem hér um ræðir tengjast m.a. að því leytinu til að á árinu 2009 gerðu Landsvirkjun og Vegagerðin með sér samning um samstarf vegna vegaframkvæmda í tengslum við virkjunina, þ. á m. um vegtengingu Landvegar og Þjórsárdalsvegar með byggingu brúar yfir Þjórsá og var kveðið á um kostnaðarþátttöku Landsvirkjunar vegna þess. Hafa aðstæður tekið breytingum frá þeim tíma, en Búðafossvegur er nú í samgönguáætlun 2026–2040 og ljóst að framkvæmdin verður fjármögnuð af íslenska ríkinu. Þykir því ekki ástæða til að gefa téðum samningi vægi hvað þetta álitaefni varðar, en höfuðmáli skiptir þó að fjármögnun framkvæmdar hefur ekki þýðingu við mat á umhverfisáhrifum hennar og hvort þau teljist umtalsverð. Að áliti úrskurðarnefndarinnar er Búðafossvegur ekki óaðskiljanlegur þáttur Hvammsvirkjunar eða afgerandi þáttur í staðsetningu eða útfærslu hennar. Er þá litið til þess að þótt framkvæmdirnar geti nýst hvorugar háðar því að af hinni verði. Í tilkynningu Vegagerðarinnar var því lýst að mikill meirihluti efnis fyrir Búðafossveg yrði fenginn úr frárennisskurði Hvammsvirkjunar og að sú framkvæmd hafi sætt mati á umhverfisáhrifum. Í hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar var svo tekið tillit til þeirra samlegðaráhrifa.
81. Með hliðsjón af þessu verður ekki talið að tengsl Búðafossvegar og Hvammsvirkjunar séu slík að skylt hafi verið að meta umhverfisáhrif þeirra sameiginlega.

82. Meðal þeirra gagna sem fylgdu tilkynningu Vegagerðarinnar til Skipulagsstofnunar var minnisblað Hafrannsóknastofnunar, dags. 24. apríl 2024, um mat á áhrifum Búðafossvegar á vatnshlot. Tekið var fram að matið byggðist á upplýsingum frá Vegagerðinni, EFLU og Verkís og væri unnið í samræmi við leiðbeiningaskjal JASPERS (2018). Taldi Hafrannsóknastofnun að framkvæmdin hefði bein áhrif á vatnshlotið Þjórsá 1 (103-663-R) og gæti haft óbein áhrif á önnur vatnshlot ofan brúarstæðis, þ.e. Minnivallalæk (103-760-R), Þverá (103-865-R), Sandá 1 (103-907-R), Fossá 1 (103-842-R) og Fossá 2 (103-944-R). Þar sem brúin myndi þrengja að farvegi Þjórsár myndi straumhraði undir brúnni aukast, en þó vera innan þeirra marka sem sett hefðu verið vegna fiskgöngu í straumvötnum. Óbeinu áhrifin fælust í mögulegri tálmun fyrir göngufisk, en lax og urriði gengi í árnar til hrygningar. Vatnshlotin Þverá og Sandá 1 myndu verða fyrir beinum áhrifum af Hvammsvirkjun, auk þess sem rekstur Búrfellsvirkjunar hefði nú þegar bein áhrif á Fossá 1.
83. Rakið var að lífríki vatnshlotsins Þjórsár 1 hefði verið metið í mjög góðu vistfræðilegu ástandi. Þótt vatnsformfræði hefði verið raskað, þ.e. rennsli, samfellu og formfræði, teldist vatnshlotið í góðu ástandi m.t.t. vatnsformfræði. Samkvæmt upplýsingum í Vatnavefsjá væri efnafræðilegt ástand vatnshlotsins gott. Önnur vatnshlot hefðu annað hvort ekki verið flokkuð eða ástandsmetin. Vatnshlot Þverár, Sandár og Fossár 2 væru flokkuð í mjög góðu vistfræðilegu ástandi og góðu efnafræðilegu ástandi. Áreiðanleiki flokkunar væri þó lítil þar sem gögn skorti til að styðja við hana. Vistfræðilegt ástand vatnshlotsins Fossár 1 væri hins vegar óþekkt og væri það á bráðabirgðalista yfir mikið breytt vatnshlot.
84. Í minnisblaðinu var rakið hvaða áhrif framkvæmdin hefði á vatnsformfræðilega, líffræðilega, eðlisefnafræðilega og efnafræðilega gæðapætti vatnshlota. Um vatnsformfræðilega gæðapætti var talið að brúarframkvæmdin hefði áhrif á rennslishraða um brúarstæði á framkvæmdatíma og eftir að framkvæmdum lyki. Fyrirsjáanlegt væri að rof máttur árinna myndi aukast í brúarstæðinu, en minnka hlémegin við nyrðri enda brúarinnar. Þar mætti gera ráð fyrir setmyndun eftir að brúin yrði fullgerð. Á framkvæmdatíma mætti búast við auknu gruggmagni í Þjórsá neðan brúarstæðisins. Að því er varðaði líffræðilega gæðapætti var bent á að göngufiskar, þ.e. laxfiskar, væru viðkvæmir fyrir auknum rennslishraða sem gæti tafið fiskgöngur og jafnvel tekið fyrir þær. Hönnun brúarinnar hefði verið breytt til að minnka rennslishraðann og væri miðað við að hann myndi ekki verða takmarkandi fyrir laxagöngu. Þá var greint frá því að vegfyllingar beggja vegna brúarinnar færu yfir núverandi búsvæði fiska, en mögulegt væri að ný búsvæði gætu myndast. Áhrif á fiskgöngur yrðu meiri á framkvæmdatíma en að honum loknum. Varðandi eðlisefnafræðilega þætti var talið að framkvæmdin hefði hvorki áhrif á styrk næringarefna (NO_3 , NH_4 og PO_4), leiðni, pH eða basavirkni né styrk forgangsefna.
85. Í niðurstöðu minnisblaðsins kom fram að framkvæmdin hefði áhrif á vatnsformfræði vatnshlotsins Þjórsár 1, bæði á framkvæmdatíma og eftir lok hans. Áhrifin myndu verða aukinn rennslishraði og rof máttur við brúarstæði. Ekki væri búist við að áhrifin yrðu það umfangsmikil að breytingar yrðu á

ástandsflokkun vatnshlotsins m.t.t. vatnsformfræði. Brúin hefði verið hönnuð með það að markmiði að rennslishraði undir henni færi ekki yfir það sem talið væri að göngufiskar myndu ráða við, en þó gæti framkvæmdin valdið töf á uppgöngu fiska þar sem rennslishraðinn myndi aukast, sérstaklega á framkvæmdatíma. Ekki væri þó búist við að töfin yrði svo mikil að hrygningarmöguleikar laxfiska myndu raskast. Miðað við hönnunarforsendur væri ólíklegt að brúargerðin myndi valda rofi á vistfræðilegri samfelli í Þjórsá eða þverám ofan brúarstæðis. Miðað við fyrirbyggjandi verkáætlun og hönnun brúar taldi stofnunin það vera ólíklegt að framkvæmdin myndi valda breytingu á vistfræðilegu ástandi vatnshlotsins Þjórsár 1 eða þveráa ofan við brúarstæði, með tilliti til laga nr. 36/2011.

86. Hefur kærandi fundið að téðu áhrifamati, m.a. þar sem öll vatnshlotin hafi ekki staðfest ástandsmat og telur að úr því verði ekki bætt nema til komi umhverfismat í samræmi við lög nr. 111/2021 þar sem þátttaka almennings sé tryggð.
87. Hafi framkvæmd í för með sér bein eða óbein áhrif á vatnshlot getur skortur á ástandsmati þeirra samkvæmt lögum nr. 36/2011 ekki þegar af þeirri ástæðu leitt til þess að ekki verði tekin matsskylduákvörðun á grundvelli laga nr. 111/2021. Eigi að síður verður að gera þá kröfu að nægjanlegar upplýsingar liggi fyrir um áhrif framkvæmdarinnar á vatnshlot svo hægt sé leggja mat á hvort framkvæmdin hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. 1. mgr. 18. gr. síðarnefndu laganna. Einnig skal tekið fram að þótt mat á ástandi vatnshlota geti verið nauðsynleg forsenda tiltekinna leyfisveitinga á grundvelli 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 á það ekki við með sama hætti um ákvörðun um hvort framkvæmd sæti umhverfismati, enda felur hún ekki í sér leyfisveitingu.
88. Í fyrrgreindu minnisblaði Hafrannsóknastofnunar frá 24. apríl 2024 var með skipulegum hætti greint frá fyrirbyggjandi upplýsingum um núverandi ástand þeirra vatnshlota sem yrðu fyrir beinum og óbeinum áhrifum af framkvæmdinni og líklegum áhrifum á vatnshlotin lýst. Ekki verður séð að slíkir annmarkar hafi verið á því mati stofnunarinnar eða þeim upplýsingum sem lágu því til grundvallar að á því yrði ekki byggt við meðferð og undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar. Er enda ekkert sem bendir til þess að efast megi um þær forsendur sem lágu minnisblaðinu til grundvallar.
-
89. Að öllu framangreindu virtu verður talið að fyrir Skipulagsstofnun hafi legið nægjanlegar upplýsingar til að meta hvort hin tilkynnta vegaframkvæmd hefði í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga nr. 111/2021, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður að auki ekki annað séð en að stofnunin hafi lagt fullnægjandi mat á þá þætti sem máli skiptu um það hvort umtalsverð umhverfisáhrif hlytust af framkvæmdinni. Tók stofnunin við það mat viðhlítandi tillit til viðmiða 2. viðauka laga nr. 111/2021. Þar sem enga þá annmarka er að finna á hinni kærðu ákvörðun sem leiða ættu til ógildingar hennar verður kröfu kæranda þar um hafnað.

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á þeirri ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. febrúar 2026 að gerð Búðafossvegur skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

90. **Sérálit Unnpórs Jónssonar:** Ég er ósammála þeirri niðurstöðu meirihlutans að taka málið til efnismeðferðar og tel að vísa eigi því frá.
91. Eins og greinir í forsendum meirihlutans er hvorki í lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála né lögskýringargögnum að finna skýringar eða vísbendingar um hvað felist í því að ákvörðun sæti „opinberri birtingu“. Að áliti mínu verður að leggja til grundvallar að reglan eigi við þegar það leiðir af lögum að ákvörðun skuli birta opinberlega, en með hvaða hætti opinber birting fer fram ræðst síðan nánar af ákvæðum laga og reglugerða sem við eiga hverju sinni. Við mat á því hvort svo sé tel ég ekki öllu máli skipta hvort lögmælt sé að birta eigi ákvörðun í Stjórnartíðindum eða Lögbirtingablaði, sbr. samnefnd lög nr. 15/2005, eða hvort orðasambandið „opinber birting“ komi fram í lagatexta. Tel ég að einnig beri að taka mið af forsögu laga, lögskýringargagna, stjórnarsýsluframkvæmdar og eðli þeirrar ákvörðunar sem um ræðir.
92. Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, eins og lögin hljóðuðu við gildistöku þeirra, var mælt fyrir um að Skipulagsstofnun skyldi taka ákvörðun um hvort tilkynnt framkvæmd væri háð mati samkvæmt lögnum, gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu hennar og „kynna hana almenningi“. Í 4. mgr. var svo kveðið á um að ákvörðunina mætti kæra til umhverfisráðherra og tekið fram að kærufrestur væri fjórar vikur frá því að niðurstaða stofnunarinnar „er kynnt hlutaðeigandi og almenningi.“ Ekki var kveðið á um hverjir nytu kæruaðildar en í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að nefndum lögum sagði að hafa bæri í huga að almenningur gæti kært ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. til ráðherra.
93. Með breytingarlögum nr. 74/2005 var 4. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 felld brott og þess í stað kveðið á um málskot til ráðherra í 14. gr. laganna. Í kjölfar lagabreytingarinnar sagði í 1. mgr. nefndrar 14. gr. að matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar sætti kæru til ráðherra og að kærufrestur væri einn mánuður „frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar“. Samkvæmt 2. mgr. gátu þeir einir skotið máli til ráðherra sem áttu lögvarinna hagsmuna að gæta, en tekið var fram að umhverfisverndar- og hagsmunasamtök nytu sama réttar að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi breytingaralaganna var tekið fram að málskotsheimild matsskylduákvörðunar væri „óbreytt frá gildandi lögum“.
94. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála var sett á fót með áðurnefndum lögum nr. 130/2011, en samhliða því voru samþykkt lög nr. 131/2011 um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins og tóku bæði lögin gildi 1. janúar 2012. Með hinum síðarnefndu lögum var sú breyting gerð á 14. gr. laga nr. 106/2000 að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála varð úrskurðaraðili matsskylduákvæðana í stað ráðherra og tekið fram að um kærufresti færi samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Þá var með breytingarlögum nr. 96/2019 þeim

fyrirmælum bætt við 6. gr. laga nr. 106/2000 að Skipulagsstofnun bæri að hafa niðurstöðu stofnunarinnar um matskyldu framkvæmda „aðgengilega á vef stofnunarinnar“.

95. Fyrir 1. janúar 2012 var ljóst að upphaf kærufrests matsskylduákvörðunar Skipulagsstofnunar miðaðist við það þegar niðurstaðan var kynnt hlutaðeigandi og almenningi. Hafði stofnunin þann háttinn á að tilgreina í matsskylduákvörðunum dagsetninguna sem kærufresti lyki og hélt hún því verklagi eftir fyrrgreint tímamark þegar lög nr. 106/2000 mæltu fyrir um að kærufrestur tæki mið af lögum nr. 130/2011. Slík tilgreining á lok kærufrests stjórnvaldsákvörðunar er einungis tæk ef upphaf frestsins miðast við ákveðna dagsetningu, m.ö.o. ef ákvörðunin sætir opinberri birtingu. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 49/2019 kom til skoðunar hvort svo væri, en kærendur í því máli töldu að þar sem í lögum nr. 106/2000 væri ekki að finna ákvæði sem beinlínis segði að matsskylduákvörðun bæri að birta opinberlega ætti sú regla ekki við. Á það var ekki fallist af hálfu nefndarinnar með vísan til orðalags framangreindra lagaákvæða og reglugerðarákvæðis sem kvað m.a. á um að Skipulagsstofnun skyldi kynna almenningi niðurstöðu sína um matsskyldu framkvæmda í dagblaði sem gefið væri út á landsvísu, sbr. 6. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum.
96. Lög nr. 106/2000 féllu úr gildi við gildistöku laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Hin síðarnefndu lög kváðu ekki á um að Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun bæri að kynna almenningi niðurstöðu stofnunarinnar um hvort tilkynnt framkvæmd væri háð umhverfismati heldur sagði einungis í 1. mgr. 20. gr. að stofnunin skyldi „gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og hafa hana aðgengilega á netinu“. Telja verður að með því sé ekki kveðið á um skyldu til að birta matsskylduákvæðanir opinberlega. Aftur á móti verður að líta til þess að með lögnum var einnig kveðið á um notkun landfræðilegrar gagna- og samráðsgáttar um skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar, sbr. 7. gr. laganna. Segir í ákvæðinu að Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun skuli starfrækja þá gátt og þar skuli „birta gögn, ákvarðanir og umsagnir vegna umhverfismats framkvæmda og áætlana og leyfa til framkvæmdar.“ Þá segir næst að allar umsagnir samkvæmt lögnum skuli berast í gáttina og aðgangur að henni „sé öllum opin og án endurgjalds“.
97. Þegar litið er til lögskýringargagna að baki lögum nr. 111/2021 verður ekki séð að með framangreindum lagabreytingum, varðandi málsmeðferð matsskylduákvæðana, hafi verið stefnt að breytingu á þeirri viðurkenndu lagaframkvæmd að slíkar ákvarðanir sættu opinberri birtingu, þrátt fyrir skort á afdráttarlausu lagaákvæði þar um, sbr. fyrrnefndan úrskurð úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 49/2019. Í kafla um þátttökuréttindi almennings í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögnum var bent á að matsskylduákvæðanir væru kærnlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ekki var þó fjallað um að lögin fælu í sér breytingu frá fyrrgreindri framkvæmd um upphaf kærufrests. Hefði slík umfjöllun þó verið æskileg í ljósi þeirra áhrifa sem sú breyting myndi hafa fyrir bæði framkvæmdaraðila og þá sem njóta kæruréttar. Er því nærtækast að draga þá ályktun að gert hafi verið ráð fyrir óbreyttum reglum um

kærufrest matsskylduákvörðana til úrskurðarnefndarinnar þótt gerðar hafi verið breytingar á orðalagi lagaákvæða um kynningu og birtingu slíkra ákvörðana.

98. Þá má einnig líta til þess að í reglugerð nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sem sett er með stoð í 33. gr. laga nr. 111/2021, er í 1. mgr. 2. gr. a. kveðið á um að Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun starfræki landfræðilega gagna- og samráðsgátt um skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Í 2. mgr. er svo mælt fyrir um að birta skuli „ákvörðanir um umhverfismat framkvæmda og áætlana“ og sérstaklega tekið fram að það eigi við um ákvörðanir stofnunarinnar um hvort tilkynntar framkvæmdir skuli háðar umhverfismati.
99. Eins og áður var nefnt kemur fram í 7. gr. laga nr. 111/2021 að birta beri ákvörðanir samkvæmt lögnum í gagna- og samráðsgátt og tekið fram að aðgangur að gáttinni sé „öllum opin“ og án endurgjalds. Með hliðsjón af því þykir ekki ástæða til að gefa því sérstaka þýðingu að orðasambandið „opinber birting“ komi ekki berum orðum fram í ákvæðinu, en hvað það varðar verður að árétta að orðasambandið kom heldur ekki fram í áðurgildandi lögum nr. 106/2000. Í öllu falli er ljóst að gáttin er starfrækt af opinberri stofnun sem er öllum aðgengileg og var henni gagnert komið á í þeim tilgangi að auka skilvirkni og gagnsæi sem og að stuðla að frekari þátttöku almennings og hagsmunaaðila í skipulags- og umhverfismálum.
100. Að lokum verður ekki hjá því komist að benda á að framkvæmdaraðilar hafa hingað til mátt gera ráð fyrir því að kærufrestur ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdar sé einn mánuður frá því að ákvörðunin var birt af hálfu Skipulagsstofnunar. Má því gera ráð fyrir að þeir hafi hagað undirbúningi framkvæmda þeirra á þeim forsendum að niðurstaða um matsskyldu hennar verði að jafnaði ekki endurskoðuð á stjórnsýslustigi að þeim tíma liðnum. Í ljósi þess að það getur verið vandkvæðum bundið að afmarka það tímamark þegar sá sem nýtur kæruréttar varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um slíka ákvörðun, svo sem raunin er í máli þessu, mæla sjónarmið um réttaröryggi og fyrirsjáanleika með þeirri niðurstöðu að matsskylduákvörðanir teljist sæta opinberri birtingu. Liggur enda ekkert fyrir um að löggjafinn hafi ætlast til að framkvæmdaraðilar þyrftu að búa í óvissu um það hvenær kærufresti slíkra ákvörðana lyki.
101. Að teknu tilliti til alls þess sem að framan er rakið er það álit mitt að matsskylduákvörðanir skv. 20. gr. laga nr. 111/2021 sæti opinberri birtingu í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar lá fyrir 2. febrúar 2026 og var birt sama dag á vef stofnunarinnar og í Skipulagsgátt. Tel ég því að kærufrestur hafi verið liðinn þegar kæra barst úrskurðarnefndinni 13. mars 2026.
102. Þá tel ég að skilyrði 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 til að taka kæru til meðferðar að liðnum kærufresti séu ekki uppfyllt. Horfi ég þá einkum til þess að opinber birting stjórnvaldsákvörðunar hefur þá þýðingu að almenningi telst vera kunnugt um hana auk þess sem beiting heimildarinnar í

þeim tilvikum þegar aðilar máls eru fleiri en einn og með andstæða hagsmuni getur einungis komið til skoðunar í „algjörum undantekningartilvikum“, eins og segir í athugasemdum með 28. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum. Að því virtu tel ég að í máli þessu sé hvorki afsakanlegt að kæra hafi ekki borist fyrr né að fyrir hendi séu veigamiklar ástæður sem mæla því að kæra verði tekin til meðferðar.

103. Því er það álit mitt að vísa eigi kærumáli þessu frá úrskurðarnefndinni.

104. **Sérálit Aðalheiðar Jóhannsdóttur:** Ég er sammála niðurstöðu meirihlutans um að taka kærumálið til efnismeðferðar. Á hinn bóginn tel ég hina kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar haldna verulegum annmörkum sem leiða eigi til ógildingar. Fyrir því færi ég eftirfarandi rök.

105. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála er markmið þeirra að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Til að ná markmiðum laganna skal vinna vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun. Fer ráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum og staðfestir greindar áætlanir, að fenginni tillögu vatnaráðs, sbr. 2. mgr. 4. gr. sömu laga.

106. Þriðji kafli laga nr. 36/2011 ber yfirskriftina „umhverfismarkmið“ og eru þar í 11. til 19. gr. að finna ákvæði sem taka til þeirra. Í 11. gr. eru fyrimæli um að flokka skuli vatn í vatnshlot og gerðir vatnshlota og meta þau, ásamt því að greint er frá því á hverju það mat skuli reist. Skal matið þannig samkvæmt 2. mgr. lagagreinarinnar byggjast á fyrirliggjandi gögnum hverju sinni og taka fyrir hverja vatnshlotsgerð mið af skilgreindum líffræðilegum gæðapáttum auk vatnsformfræðilegra og efna- og eðlisefnafræðilegra þátta eftir því sem við á. Samkvæmt 5. mgr. lagagreinarinnar eru í vatnaáætlun sett umhverfismarkmið í samræmi við ákvæði þessa kafla laganna. Samkvæmt 12. gr. sömu laga skal vernda yfirborðs- og grunnvatnshlot og tryggja að ástand þeirra versni ekki. Ástand þeirra skal styrkja og endurheimta með það að markmiði að efnafræðilegt ástand sé að lágmarki gott. Samkvæmt 13. gr. metur Umhverfis- og orkustofnun hvort vatnshlot teljist manngert eða mikið breytt og skal í vatnaáætlun taka fram ef álitíð er að skilyrði slíkrar skráningar séu fyrir hendi og færa fram röksemdir fyrir því.

107. Fyrsta vatnaáætlun Íslands tók gildi árið 2022 og fylgdi henni bæði aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun. Í vatnaáætlun má finna viðmiðunarreglur um kröfurnar sem vatnshlot þurfa að uppfylla til að standast umhverfismarkmiðin, sbr. töflu 9. Kemur þar fram að öll yfirborðsvatnshlot skuli vera í mjög góðu eða góðu vistfræðilegu ástandi og góðu efnafræðilegu ástandi. Þá skuli öll mikið breytt og manngerð vatnshlot uppfylla kröfur um gott vistmegin. Ástand vatnshlota megi ekki falla um ástandsflokk, t.d. ef vatnshlot sé metið í mjög góðu vistfræðilegu ástandi þá megi það ekki falla niður í gott ástand.

108. Í fyrrgreindu minnisblaði Hafrannsóknastofnunar, dags. 24. apríl 2024, kom fram að aðeins ástand lífríkis vatnshlotsins Þjórsár 1 hefði verið metið, þ.e. vistfræðilegt ástand, og væri það í mjög góðu ástandi. Á hinn bóginn kom fram að ástand annarra vatnshlota hefði annaðhvort ekki verið metið, það væri óþekkt eða áreiðanleiki gagna að baki mati væri lítill þar sem gögn skorti til að styðja við ástandsflokkunina. Þá var þar greint frá að umhverfismarkmið vatnshlotanna Minnivallalækjar, Fossár 1 og Þjórsár 1 væri gott vistfræðilegt ástand og gott efnafræðilegt ástand. Umhverfismarkmið fyrir vatnshlotin Þverá, Sandá og Fossá 2 væri mjög gott vistfræðilegt ástand og gott efnafræðilegt ástand. Vistfræðilegt ástand Fossár 1 væri hins vegar óþekkt og væri vatnshlotið á bráðabirgðalista yfir mikið breytt vatnshlot. Fyrir liggur að 12. desember 2025 veitti Umhverfis- og orkustofnun Landsvirkjun heimild til breytingu á vatnshlotinu Þjórsá 1 skv. 18. gr. laga nr. 36/2011 vegna Hvammsvirkjunar. Dómsmál var höfðað til ógildingar á þeirri ákvörðun en með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 10. júní 2026 í máli nr. E-106/2026 var þeirri kröfu hafnað. Þá birtist á vefsíðu Umhverfis- og orkustofnunar 13. maí 2026 skjal þar sem stofnunin „staðfesti“ að 51 vatnshlot hefðu verið skilgreind skv. 13. gr. laga nr. 36/2011 sem annað hvort manngerð eða mikið breytt, en þeirra á meðal var Fossá 1 sem skilgreint var sem mikið breytt vatnshlot með umhverfismarkmið um gott vistmegin. Þótt efast megi um að tilvitnað skjal stofnunarinnar hafi nokkuð lögformlegt gildi er eigi að síður að finna aðrar upplýsingar í því en í minnisblaði Hafrannsóknastofnunar.
109. Af 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 leiðir að stjórnvöldum er skylt að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Að áliti mínu skortir töluvert á að þær upplýsingar sem lagðar voru til grundvallar við mat á ástandi framkvæmdarsvæðisins séu nægilega greinargóðar, einkum m.t.t. fyrrgreindra krafna sem leiða af lögum nr. 36/2011, þá helst um ástand þeirra vatnshlota sem munu verða fyrir áhrifum af framkvæmdinni, þ.m.t. tímabundnum áhrifum. Telja verður að þær upplýsingar þurfi að liggja fyrir svo lagt verði tilhlýðilegt mat á það hvort líkur séu á umtalsverðum umhverfisáhrifum af völdum framkvæmdarinnar. Var undirbúningur hinnar kærðu ákvörðunar með þessu ekki fullnægjandi sem ég tel til verulegs annmarka.
110. Hin umþrætta framkvæmd felur í sér gerð 7,6 km langs vegar, en ljóst er að um ræðir nokkuð umfangsmikla vegaframkvæmd, sér í lagi með hliðsjón af fyrirhugaðri brú yfir Þjórsá. Svo sem fram kemur í tilkynningu Vegagerðarinnar mun beinna og varanlegra áhrifa gæta á lítt raskað votlendi, en sú vistgerð nýtur verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þá er í tilkynningunni því lýst að á svæðinu megi finna votlendisvistgerðir sem hafa hátt verndargildi og eru á lista Bernarsamningins frá 2014 yfir vistgerðir sem þarfnist verndar. Jafnframt verður framkvæmdin innan svæðis sem skilgreint er sem mikilvægt fuglasvæði. Mat Vegagerðin það svo að áhrif á fuglalíf yrði nokkuð neikvæð og tók fram að gera mætti ráð fyrir að búsvæðatap yrði sem næmi beinu raski vegna vegagerðar. Þó er ljóst, eins og fram kom í umsögn Náttúrufræðistofnunar, að raskið verður meira vegna jaðaráhrifa af vegaframkvæmdinni. Þótt valkostmat um legu vegarins hafi verið gert í því skyni að lágmarka áhrifin á votlendi og fugla tel ég að þörf hafi verið á nánari

athugun og umfjöllun um þessa þætti, en ekki verður séð að Skipulagsstofnun hafi metið þau áhrif með viðhlítandi hætti.

- I 11. Með hliðsjón of öllu framangreindu er það álit mitt að ekki hafi verið nægilega fram komið að fyrirhuguð framkvæmd sé ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Horfi ég þá einkum til annmarka er varða umfjöllun um áhrif á vatn með hliðsjón af lögum nr. 36/2011. Tel ég því að fella eigi hina kærðu ákvörðun úr gildi.