

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála  
Borgartúni 21, Höfðaborg  
105 Reykjavík

Reykjavík, 14. júlí 2023

**EFNI: KÆRA VEGNA ÁKVÖRÐUNAR SVEITARSTJÓRNAR SKEIÐA- OG GNÚPVERJAHREPPS  
14. JÚNÍ 2023 UM AÐ VEITA LANDSVIRKJUN FRAMKVÆMDALEYFI**

Með kærri, dags. 16. júní 2023, kærðu Náttúrugrið, kt. 490721-0960, Náttúruverndarsamtök Íslands, kt. 460697-2049 og Verndarsjóður villtra Laxastofna – NASF á Íslandi, kt. 601217-2440 („kærendur“), ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps („kærði“) 14. júní 2023 um að veita Landsvirkjun framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar. Skeiða- og Gnúpverjahreppur hefur falið Landslögum að koma á framfæri við úrskurðarnefndina kröfum sínum og sjónarmiðum vegna kærunnar.

## I. Kröfur

Kærði krefst að kröfu kærenda verði hafnað.

## II. Málsvik

Þann 14. desember 2022 barst sveitarstjórn umsókn Landsvirkjunar um framkvæmdaleyfi fyrir Hvammsvirkjun, ásamt fylgigögnum.<sup>1</sup>

Ítarlega er gerð grein fyrir framkvæmdinni og mögulegum áhrifum hennar á umhverfi og lífríki í matsskýrslu frá 2003 og matsskýrslu frá 2017, úrskurði

---

<sup>1</sup> Aðgengilegt hér: [Hvammsvirkjun og tengdar framkvæmdir | Skeiða- og Gnúpverjahreppur \(skeidgnup.is\)](https://www.skeidgnup.is)

Skipulagsstofnunar frá 2003 og álit Skipulagsstofnunar frá 2018, úrskurði umhverfisráðuneytis frá 2004, með viðbótarskilyrðum, aðalskipulagi sveitarfélaganna þ.e. Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Rangárþings ytra og sameiginlegu deiliskipulagi um Hvammsvirkjun, auk annarra fylgiskjala með umsókn Landsvirkjunar.

Í greinargerð vegna framkvæmdaleyfis tók sveitarfélagið undir niðurstöðu Skipulagsstofnunar um að helstu áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar fælust í breyttri ásýnd á landslag auk þess sem óumdeilt væri að vistkerfi og lífríki, sem nytu verndar skv. náttúruverndarlögum nr. 60/2013, yrðu fyrir áhrifum og röskun af framkvæmdinni. Framkvæmdin með fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum væri í samræmi við álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum frá 2018, úrskurð stofnunarinnar frá 2003 og úrskurð umhverfisráðherra frá 2004. Aðlaga þyrfti mótvægisáðgerðir enn frekar á framkvæmdatíma með tilliti til lífríkis Þjórsár auk vöktunar- og neyðaráætlana þar sem fram þyrfti að koma hvaða aðferðum yrði beitt og við hvaða aðstæður.

Það var mat Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Rangárþings ytra að framkvæmdin væri í samræmi við aðalskipulag beggja sveitarfélaga og deiliskipulag Hvammsvirkjunar, sem tók gildi í desember 2021. Sveitarfélögin gerðu þær mótvægisáðgerðir og verklag, sem lýst væri í matsskýrslu og umsókn um framkvæmdaleyfi, að skilyrðum fyrir veitingu framkvæmdaleyfis, auk fleiri skilyrða sem fjallað er um í greinargerðinni.

Á fundi sveitarstjórnar kærða, 14. júní 2023, var beiðni um framkvæmdaleyfi samþykkt af meirihluta sveitarstjórnar, með eftirfarandi bókun:

Meirihluti sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps telur framkvæmdina í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð og álit Skipulagsstofnunar. Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps samþykkir með 4 atkvæðum framlagða umsókn um framkvæmdaleyfi á grundvelli heimilda aðalskipulags, gildandi deiliskipulags, umhverfismats framkvæmdarinnar og með vísan til framlagðrar greinargerðar sem unnin er í sameiningu fyrir Skeiða- og Gnúpverjahrepp og Rangárþing Ytra. Meirihluti sveitarstjórnar samþykkir greinargerðina sem umsögn sína um umsóknina. Framkvæmdaleyfið verði gefið út með þeim skilyrðum sem fram koma í skipulagi, úrskurði og álit Skipulagsstofnunar og annarra stofnanna og leyfisveitenda og gerð er nánar grein fyrir í framlagðri greinargerð, varðandi mótvægisáðgerðir, vöktun, frágang vegna framkvæmdarinnar o.fl. Jafnframt er gert ráð fyrir að skipuð verði eftirlitsnefnd í samráði við framkvæmdaaðila og aðra leyfisveitendur. Eftirlitsnefndin mun hafa eftirlit með því að öllum skilyrðum sem framkvæmdinni hafa verið sett sé framfylgt. Eftirlitsnefndin hefur, ásamt skipulagsfulltrúa, eftirlit með því að framkvæmdin sé í samræmi við skipulag, leyfi og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum skv. 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Nefndin mun skila af sér skýrslu um framkvæmd eftirlitsins við lok hvers áfanga framkvæmdarinnar. Sé settum skilyrðum ekki framfylgt, ásigkomulag, frágangi, notkun eða umhverfi framkvæmdar eða eigin eftirlit

framkvæmdaaðila ábótavant eða stafi af henni hætta skal eftirlitsnefndin gera sveitarstjórnnum grein fyrir frávikum og tilkynna framkvæmdaaðila skriflega um frávik og kröfur til úrbóta.

### III. Málsástæður

Kærendur byggja fyrst og fremst á því að þar sem Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi ógilt virkjunarleyfi virkjunarinnar, með úrskurði í máli nr. 3/2023, vanti eina grundvallarforsendu hinnar kærðu ákvörðunar. Þá vísa kærendur kröfunni til stuðnings til niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar í því máli án þess að tilgreina sjónarmið sem varða framkvæmdaleyfið sérstaklega. Eftirfarandi umfjöllun tekur mið af því. Sveitarfélagið telur að engir þeir ágallar séu á veitingu framkvæmdaleyfis sem varðað geti ógildingu þess.

#### 1. Virkjunarleyfi þarf ekki að liggja fyrir til útgáfu framkvæmdaleyfis

Um framkvæmdaleyfi er fjallað í 13.-16. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Hvergi er þar gert að skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis að virkjunarleyfi liggja fyrir. Verður leyfisveitingin ekki ógilt af þeim sökum. Framkvæmdin verður eftir sem áður háð virkjunarleyfi frá Orkustofnun, svo sem jafnframt leiðir af raforkulögum, þó útgáfa framkvæmdaleyfisins sé ekki háð því.

Að mati sveitarfélagsins hefur tilvísun til fyrirbyggjandi virkjunarleyfis, í greinargerð vegna framkvæmdaleyfis, ekki sérstaka þýðingu. Verður nú væntanlega tekið til skoðunar hvort unnt sé að gefa að nýju út virkjunarleyfi og þá með hvaða skilyrðum. Framkvæmdaaðili verður skuldbundinn til að uppfylla þau skilyrði sem þar kunna að vera tilgreind. Ógilding virkjunarleyfisins hefur því ekki efnislega þýðingu fyrir samþykki framkvæmdaleyfisins og breytir ekki forsendum eða inntaki þess.

Þá vekur sveitarfélagið athygli á að í 2. mgr. 15. gr. skipulagslaga er kveðið á um að framkvæmdaleyfi falli úr gildi hefjist framkvæmdir ekki innan tólf mánaða frá samþykki sveitarstjórnar fyrir veitingu leyfisins. Hafi virkjunarleyfi ekki verið gefið út á þeim tímapunkti og framkvæmdir hafnar mun framkvæmdaleyfið falla úr gildi. Við þær aðstæður þarf framkvæmdaaðili að sækja að nýju um framkvæmdaleyfi.

#### 2. Niðurstaða í máli nr. 3/2023 hefur ekki áhrif á gildi framkvæmdaleyfis

Ráða má af kæru að byggt sé á forsendum úrskurðar í máli nr. 2/2023 fyrir nefndinni, um ógildingu virkjunarleyfisins, til stuðnings þess að fella beri framkvæmdaleyfi úr gildi. Niðurstaða í máli nr. 3/2023 var einkum reist á því að við undirbúning leyfisveitingarinnar hefði Orkustofnun þurft að taka rökstudda afstöðu á grundvelli

vatnaáætlunar og um leið laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, þar sem vatnsmiðlun til þarfa raforkuframleiðslu gæti haft áhrif á vatnafar. Virðist mega ráða af kæru að byggt sé á sömu röksemdum.

Í 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, er mælt fyrir um að leyfisveitandi skuli, við afgreiðslu umsóknar um leyfi til nýtingar vatns og við aðra leyfisveitingu til framkvæmda á grundvelli vatnalaga, laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki, tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun.

Í kafla 4.2., í greinargerðar með framkvæmdaleyfi, er sérstaklega fjallað um að heimild Umhverfisstofnunar, fyrir breytingu á vatnshloti samanber 18. gr. laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011, þurfi að liggja fyrir áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár.

Með því að setja slíkt skilyrði var tekin afstaða til laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og stefnumörkunar um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Í 1. mgr. 18. gr. segir að Umhverfisstofnun geti heimilað breytingu á vatnshloti sem hafi í för með sér að ekki er hægt að ná fram umhverfismarkmiðum skv. 11. gr. Í 5. mgr. 11. gr. segir að í vatnaáætlun skuli sett umhverfismarkmið sem eru í samræmi við ákvæði kaflans.

Af skilyrðum fyrir framkvæmdaleyfi leiðir að veiti Umhverfisstofnun ekki heimild fyrir breytingu á vatnshloti þá verði ekki af framkvæmdum í farvegi Þjórsár. Það sama á við ef önnur skilyrði eru ekki uppfyllt. Í greinargerð með framkvæmdaleyfi eru t.a.m. rakin ýmsar mótvægisáðgerðir vegna fiskistofna og lífríki Þjórsár. Um heimild til að binda framkvæmdaleyfi slíkum skilyrðum vísast til 3. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi.

Aðstaðan er því önnur hvað varðar framkvæmdaleyfi samanborið við virkjunarleyfið, þar sem gert var ráð fyrir endurskoðun leyfisins eða setningu nýrra skilyrða „[e]f sýnt er fram á með gögnum að umhverfismarkmið, sett á grundvelli laga um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, náist ekki...“, sbr. 3. mgr. 5. gr. skilyrði virkjunarleyfisins.

Að mati sveitarfélagsins eru niðurstaða nefndarinnar í máli máli nr. 2/2023 ekki tilefni til að ógilda framkvæmdaleyfið.

\*\*\*

Með vísan til framangreinds áréttar kærði kröfu sínar um að kröfum kærenda verði hafnað. Kærði telur enga ágalla vera á hinni kærðu afgreiðslu. Öll skilyrði laga hafi verið uppfyllt m.a. m.t.t. þeirra skilyrða sem sett voru af hálfu sveitarfélagsins. Málið hafi hlotið ítarlega umfjöllun og skoðun hjá sveitarfélaginu. Kynning og samráð hafi verið í samræmi við ákvæði laga.

Taki nefndin til skoðunar málsástæður, lagarök eða gögn, sem ekki er getið um með beinum hætti í kæru, er þess krafist að kærða verði veitt tækifæri til að tjá sig um slíkar málsástæður eða gögn áður en til úrskurðar kemur.

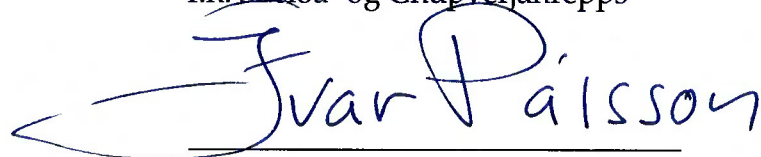
Kærði áskilur sér rétt til að koma á framfæri ítarlegri sjónarmiðum og gögnum á síðari stigum, gefist tilefni til.

Nefndin er minnt á að skoða aðild kærenda m.t.t. sjónarmiða um lögvarða hagsmuni og sér sjónarmiða sem og skilyrða sem gilda um kærheimild félagasamtaka.

Öll gögn málsins verða send nefndinni með tölvupósti samtímis greinargerð þessari ásamt yfirliti yfir meðferð málsins hjá sveitarfélaginu.

Virðingarfyllst,

f.h. Skeiða- og Gnúpverjahrepps

A handwritten signature in blue ink that reads "Ívar Pálsson". The signature is written in a cursive style with a large initial "Í" and a long horizontal stroke extending to the left.

Ívars Pálssonar lögmaður