



Árið 2023, fimmtudaginn 26. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur. Geir Oddsson auðlindafræðingur og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður tóku þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 74/2023, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 14. júní 2023 um að veita framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 16. júní 2023, er barst nefndinni sama dag, kæra Náttúrugrið, Náttúruverndarsamtök Íslands og NASF á Íslandi þá ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 14. júní 2023 að veita Landsvirkjun framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi 14. júlí 2023.

Málavextir: Landsvirkjun hefur um árabíl unnið að undirbúningi Hvammsvirkjunar sem fyrirhuguð er á Þjórsár- og Tungnaárvæðinu. Hinn 19. ágúst 2003 kvað Skipulagsstofnun upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum allt að 150 MW virkjunar Þjórsár við Núp, auk breytingar á Búrfellslínu 1. Féllst stofnunin á fyrirhugaða virkjun í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar, ásamt breytingum á Búrfellslínu 1 með nánar tilgreindum skilyrðum. Úrskurður Skipulagsstofnunar var kærður til umhverfisráðherra og var kveðinn upp úrskurður í ráðuneytinu 27. apríl 2004 þar sem úrskurður stofnunarinnar var staðfestur, einnig með nánar tilgreindum skilyrðum. Hinn 16. desember 2015 lá fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort að endurskoða skyldi matsskýrslu með tilliti til Hvammsvirkjunar. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að endurskoða skyldi þá hluta umhverfismats virkjunarinnar er vörðuðu áhrif á landslag og ásýnd og á ferðaþjónustu og útivist. Ákvörðunin sætti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og var gerð krafa um ógildingu hennar að hluta, þ.e. um að ekki þyrfti að endurskoða áhrif framkvæmdarinnar á vatnalíf og vatnafar. Með úrskurði nefndarinnar, uppkveðnum 15. febrúar 2018 í sameinuðum málum nr. 10, 11 og 15/2016, var greindri kröfu hafnað. Álit Skipulagsstofnunar um áhrif Hvammsvirkjunar á ferðaþjónustu og útivist og á landslag og ásýnd lands lá fyrir 12. mars 2018.

Hvammsvirkjun var með þingsályktun nr. 16/144 um breytingu á þingsályktun nr. 13/141 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, sem samþykkt var á Alþingi 1. júlí 2015, færð úr svonefndum biðflokki í rammaáætlun í orkunýtingarflokk, sbr. nú þingsályktun nr. 24/152.

Með ákvörðun Fiskistofu frá 14. júlí 2022 var Landsvirkjun veitt heimild til framkvæmda við Hvammsvirkjun í Þjórsá og byggingu mannvirkja henni tengdri, skv. 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Þeirri ákvörðun var skotið til úrskurðarnefndarinnar og með úrskurði nefndarinnar, uppkveðnum 31. ágúst 2023 í máli nr. 76/2023, var málinu vísað frá þar sem kærufrestur var liðinn þegar kæran barst nefndinni. Hinn 6. desember 2022 veitti Orkustofnun virkjunarleyfi til Landsvirkjunar til að reisa og reka Hvammsvirkjun, með uppsett afl allt að 95 MW, með heimild í raforkulögum nr. 65/2003. Var ákvörðunin kærð til úrskurðarnefndarinnar og með úrskurði nefndarinnar, uppkveðnum 15. júní 2023, í sameinuðum málum nr. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 og 12/2023, var ákvörðunin felld úr gildi.

Áformuð Hvammsvirkjun er í Þjórsá og um leið í tveimur sveitarfélögum, Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Með umsókn, dags. 14. desember 2022, sótti Landsvirkjun um framkvæmdaleyfi hjá sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps fyrir framkvæmdum við 95 MW Hvammsvirkjun. Með umsókninni fylgdi greinargerð þar sem framkvæmdinni var nánar lýst, tiltekin þau leyfi sem fyrirhugaðar framkvæmdir vegna Hvammsvirkjunar væru háðar, greint frá vöktun og eftirliti sem og frágangi í verklok og haugsetningu. Þá var vikið að skipulagsmálum vegna framkvæmdarinnar og mati á umhverfisáhrifum hennar. Jafnframt kom fram að gerðir hefðu verið samningar á milli Landsvirkjunar og landeigenda jarða í Rangárþingi ytra og í Skeiða- og Gnúpverjahreppi um afnot af landi þeirra og bætur vegna áhrifa sem virkjunin hefði á jarðir þeirra. Í viðauka við greinargerðina var að finna umfjöllun um ytri skilyrði og kröfur, mótvægisáðgerðir og vöktun. Umsóknin var tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar 21. s.m. og bókað að hún færi í vinnslu hjá sveitarstjórn og að fyrirhugaður væri fundur með íbúum Skeiða- og Gnúpverjahrepps um málið. Slíkur fundur var haldinn 15. febrúar 2023 og á fundi sveitarstjórnar 3. maí s.á. var farið yfir stöðu umsóknarinnar. Einnig voru lögð fram drög að greinargerð þar sem framkvæmdinni var lýst og fyrirvarar leyfisins tilgreindir.

Umsóknin var tekin fyrir að nýju á fundi sveitarstjórnar 14. júní 2023. Lögð var fram tillaga um að fresta afgreiðslu málsins og vísa umsókninni til loftlags- og umhverfisnefndar en þeirri tillögu var hafnað af meirihluta fundarmanna. Var umsóknin tekin til afgreiðslu og eftirfarandi fært til bókar: „Lögð er fram umsókn Landsvirkjunar, dags. 14.12.2022, ásamt fylgiskjölum, vegna framkvæmdaleyfis fyrir Hvammsvirkjun. Um er að ræða gerð virkjunar í neðanverðri Þjórsá norður að Skarðsfjalli, skilgreind á aðalskipulagi innan svæðis I15 - Hvammsvirkjun. Í framkvæmdinni felst uppbygging á virkjun Þjórsár norður af Skarðsfjalli undir heitinu Hvammsvirkjun. Inntakslón hennar, Hagalón, verður í farvegi Þjórsár norður af Skarðsfjalli. Lónið verður í um 116 m y.s. og um 4 km² að stærð og rúmmál lónsins verður um 13,2 milljón m³. Stöðvarhús verður að mestu leyti neðanjarðar við norðurenda Skarðsfjalls, í landi Hvamms 1 í Landsveit. Framkvæmdarsvæði Hvammsvirkjunar er í sveitarfélögunum Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Með umsókninni er lögð fram tillaga að greinargerð um framkvæmdina, sem unnin er með vísan til 3. mgr. 27. gr. laga um umhverfismat framkvæmda- og áætlana nr. 111/2021 [...].“ Samþykkti meirihluti sveitarstjórnar umsóknina svo sem nánar var rökstutt í bókun. Jafnframt var fært til bókar að framkvæmdaleyfið skyldi gefið út með nánar tilgreindum skilyrðum og að skipuð yrði eftirlitsnefnd sem hefði eftirlit með framfylgd þeirra.

Málsrök kæranda: Kærendur telja að verulegir annmarkar séu á meðferð málsins auk efnisannmarka. Úrskurðarnefndin hafi með úrskurði í máli nr. 3/2023 ógilt ákvörðun um veitingu virkjunarleyfis og því vanti eina grundvallarforsendu hinnar kærðu ákvörðunar. Það sé einboðið að krefjast ógildingar ákvörðunarinnar enda hafi sveitarstjórn enga afstöðu tekið

til þeirrar kærumeðferðar sem í gangi hafi verið vegna virkjunarleyfisins og mögulegrar niðurstöðu hennar þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin.

Málsrök Skeiða- og Gnúpverjahrepps: Sveitarfélagið telur að engir ágallar séu á hinni kærðu afgreiðslu. Öll skilyrði laga hafi verið uppfyllt, m.a. með tilliti til þeirra skilyrða sem sett hafi verið af hálfu sveitarfélagsins. Málið hafi hlotið ítarlega umfjöllun og skoðun. Kynning og samráð hafi verið í samræmi við ákvæði laga. Í greinargerð með framkvæmdaleyfinu hafi verið tekið undir niðurstöðu Skipulagsstofnunar um helstu áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á umhverfið. Jafnframt hafi verið talið að framkvæmdin með fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum væri í samræmi við mat á umhverfisáhrifum og hún væri í samræmi við skipulagsáætlanir. Þá hafi mótvægisáðgerðir og verklag sem lýst væri í matsskýrslu og umsókn um framkvæmdaleyfi auk fleiri skilyrða verið gert að skilyrðum fyrir veitingu leyfisins. Í skipulagslögum nr. 123/2010 sé hvergi gert að skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis að virkjunarleyfi liggi fyrir. Tilvísun til fyrirliggjandi virkjunarleyfis í fyrrnefndri greinargerð hafi ekki sérstaka þýðingu. Framkvæmdaraðili verði skuldbundinn til að uppfylla þau skilyrði sem kunni að vera tilgreind í virkjunarleyfi, verði það gefið út að nýju. Ógilding virkjunarleyfis hafi því ekki efnislega þýðingu fyrir samþykki framkvæmdaleyfisins og breyti ekki forsendum þess eða inntaki.

Niðurstaða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023 hafi ekki áhrif á gildi framkvæmdaleyfis, en hún hafi einkum verið 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. Í kafla 4.2. í greinargerðinni sé sérstaklega fjallað um að heimild Umhverfisstofnunar fyrir breytingu á vatnshloti, sbr. 18. gr. laga nr. 36/2011, þurfi að liggja fyrir áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár. Með því að setja slíkt skilyrði hafi verið tekin afstaða til laga nr. 36/2011 og stefnumörkunar um vatnsvernd sem fram komi í vatnaáætlun. Veiti Umhverfisstofnun ekki heimild fyrir breytingu á vatnshloti þá verði ekki af framkvæmdum í farvegi Þjórsár. Það sama eigi við séu önnur skilyrði ekki uppfyllt. Í greinargerðinni séu raktar ýmsar mótvægisáðgerðir vegna fiskistofna og lífríkis Þjórsár. Um heimild til að binda framkvæmdaleyfi slíkum skilyrðum sé vísað til 3. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Aðstaðan sé því önnur hvað framkvæmdaleyfið varði borið saman við virkjunarleyfið, en í því leyfi sé gert ráð fyrir endurskoðun þess eða setningu nýrra skilyrða ef sýnt sé fram á með gögnum að umhverfismarkmið sett á grundvelli laga nr. 36/2011 náist ekki, sbr. 3. mgr. 5. gr. skilyrða virkjunarleyfisins.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærendur benda á að leyfisveitandi hafi beinlínis gengið út frá því sem forsendu í hinni kærðu ákvörðun að leyfi til virkjunar væri útgefið og í samræmi við lög. Það hafi hann gert, þrátt fyrir að vera fullkunnugt um að sama virkjunarleyfi sætti endurskoðun úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Einnig sé það viðtekin stjórnsýsluvenja að sveitarstjórnir fjalli hvorki um né veiti framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmdum er lúti jafnframt leyfisveitingum Orkustofnunar fyrr en virkjunarleyfi hafi verið veitt.

Hvað varði lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála þá stoði ekki að vísa til síðari leyfisveitinga sem byggi á öðrum lagagrundvelli þegar um mörg samhliða leyfi sé að ræða. Úrskurðarnefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu í máli nr. 3/2023 að Orkustofnun hefði ekki verið heimilt að veita virkjunarleyfi án þess að fyrir lægi undanþága frá umhverfismarkmiðum samkvæmt lögnum. Sveitarfélagið hafi engan reka gert að því að ganga úr skugga um þetta í sinni málsmeðferð, en skilyrði í framkvæmdaleyfi komi ekki í stað sjálfstæðrar rannsóknar leyfisveitanda. Ekki gildi aðrar og vægari reglur um framkvæmdaleyfi en virkjunarleyfi að

Þessu leyti. Einnig sé því hafnað að tilvísun til virkjunarleyfis í greinargerð með framkvæmdaleyfinu hafi ekki sérstaka þýðingu. Leyfisveitanda sé skylt að lögum að taka afstöðu til annarra leyfa. Því sé alfarið hafnað að framkvæmdaleyfið geti staðið þegar bæði forsenda þess, þ.e. virkjunarleyfið, sé brostin og þegar virt séu þau atriði sem úrskurðarnefndin hafi byggt niðurstöðu sína á í máli nr. 3/2023.

Alvarlegir annmarkar hafi verið á undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar. Meðal þess sé hvort það standist að öllu leyti gildandi umhverfismatslöggjöf að byggt sé á tveggja áratuga gömlu umhverfismati og matsskýrslu frá þeim tíma þegar Landsvirkjun hafi haft lögbundnar skyldur til að útvega almenningi orku. Sveitarfélagið byggi á því að lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana eigi við um hina kærðu ákvörðun, en ákvæði 27. gr. laganna séu ekki uppfyllt. Leyfisveitanda beri að kanna hvort umrædd framkvæmd sé í fullu samræmi við matsskýrslu, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Framkvæmdin megi ekki aðeins vera í aðalatriðum eða að hluta til í samræmi við skýrsluna. Meðal þess sem sé ólíkt með framkvæmd þeirri sem veitt hafi verið leyfi fyrir og þeirri sem hafi verið umhverfismetin sé að engir fráveituskurðir hafi átt að vera úr Hagalóni í umhverfismatinu, heldur jarðgöng. Ósamræmið eigi við um fjölda annarra mikilvægra þátta framkvæmdarinnar.

Þjórásárhraun njóti sérstakrar verndar skv. a-lið 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í framkvæmdaleyfinu sé ekki að finna rökstuðning um brýna nauðsyn þess að hrauninu sé raskað og sé það í andstöðu við ákvæði 3. mgr. 61. gr. sömu laga. Auk þessa hafi lögbundinnar umsagnar náttúruverndarnefndar hvorki verið leitað við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar né við gerð deiliskipulags fyrir Hvammsvirkjun. Geti skipulagið því engan veginn verið lögbundinn grundvöllur leyfisins hvað varði Þjórásárhraun, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2010.

Samkvæmt 9. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010 sé það byggingarfulltrúi sem hafi vald til að heimila virkjun og tengd mannvirki. Skilyrði um valdbærni séu því ekki uppfyllt að því er varði þá ákvörðun sveitarstjórnar að heimila virkjunina sem slíka eða mannvirki henni tengd sem lúti leyfum samkvæmt mannvirkjalögum. Bæði umsókn um leyfi og hin kærða ákvörðun byggi á því að veitt sé leyfi fyrir mannvirkjum sem lúti annarri löggjöf en skipulagslögum. Fram komi í greinargerð með leyfisumsókninni sem og í greinargerð með framkvæmdaleyfinu að ekki hafi verið sótt um byggingarleyfi. Ekki verði komist hjá því að ógilda hina kærðu ákvörðun þegar af þeirri ástæðu og sé hér vísað til úrskurðar úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála í máli nr. 12/2006 þar sem hliðstæðar aðstæður hafi verið uppi.

Hin kærða ákvörðun hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum vegna hins svokallaðs rammksamkomulags sveitarfélagsins og framkvæmdaraðila frá árinu 2008. Með því hafi sveitarfélagið skuldbundið sig með samningi til vissra skipulagsákvæðana í tengslum við framkvæmdaáform framkvæmdaraðila. Hinn 2. júní 2023 hafi verið undirritað sérstakt samkomulag við leyfishafa um uppgjör þess, í beinum tengslum við veitingu hins kærða leyfis. Ákvæði rammksamkomulagsins muni vera sambærileg þeim sem ógilt hafi verið með úrskurði samgönguráðuneytisins í máli nr. 25/2009 en ráðuneyti sveitarstjórnarmála muni nú hafa hafið frumkvæðisathugun í máli sveitarfélagsins. Réttmætisregla stjórnsýsluréttar hafi verið brotin með hinni kærðu ákvörðun og leiði það almennt til þess að stjórnsýsluákvæðanir sæti ógildingu. Vísað sé til fordæmis í dómi Héraðsdóms Reykjaness frá 22. júní 2016 í máli nr. E-1121/2015.

Þá sé bent á að sveitarstjórn hafi aldrei vísað málinu með bókun til skipulagsnefndar, sem í þessu tilviki sé byggðasamlag, til hvernar vald skipulagsnefndar hafi verið framselt.

Viðbótarathugasemdir sveitarfélagsins: Af hálfu sveitarfélagsins er bent á að virkjunin hafi verið í orkunýtingarflokki rammaáætlunar frá árinu 2015. Hún sé í samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélaganna beggja vegna Þjórsár. Landsvirkjun hafi sótt um heimild Umhverfisstofnunar til breytinga á vatnshloti Þjórsár 1, vatnshlotsnúmer 103-663-R, í janúar 2023 í samræmi við lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Þá hafi Landsvirkjun gefið það út að sótt verði um önnur nauðsynleg leyfi síðar í undirbúningsferlinu. Virkjunarframkvæmdir séu háðar fjölda leyfa sem taka þurfi tillit til og mæti fjölda skilyrða í settum lögum.

Því sé mótmælt að það sé viðtekin stjórnsýsluvenja að sveitarstjórnir fjalli hvorki um né veiti framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmdum sem lúti leyfisveitingum Orkustofnunar fyrir en virkjunarleyfi hafi verið veitt. Enginn áskilnaður sé gerður um röð leyfismála, þvert á móti sé gert ráð fyrir því í skipulagslögum nr. 123/2010 að framkvæmdaleyfi sé háð skilyrðum og sé skipulagsfulltrúa falið að stöðva framkvæmd ef hún sé í ósamræmi við útgefið framkvæmdaleyfi eða skilyrði þess, sbr. 2. mgr. 53. gr. laganna.

Úrskurður úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 3/2023 sé ekki fordæmisgefandi varðandi framkvæmdaleyfið. Heimild Umhverfisstofnunar sé sérstaklega gerð að skilyrði fyrir framkvæmdinni og aðstæður því ekki eins og í þeim úrskurði. Sjónarmið kæranda séu einnig í innbyrðis ósamræmi að því er virðist. Byggt sé á því að sveitarfélagið hafi farið inn á valdsvið annarra, þ.e. byggingarfulltrúa, en samhliða virðist byggt á því að það eigi að fara inn á valdsvið Umhverfisstofnunar hvað varði stjórn vatnamála. Sveitarfélagið hafi gert það sem því hafi verið unnt að gera, þ.e. að taka afstöðu til þess á grundvelli vatnalaga að nauðsynlegt væri að sækja um undanþágu og gera framkvæmdaleyfið háð því skilyrði. Engin efni séu til að ógilda framkvæmdaleyfið með vísan til þessa.

Breytingar sem orðið hafi á raforkulögum árið 2003 hafi ekki áhrif á mat á umhverfisáhrifum til undirbúnings raforkuvinnslu. Framkvæmdaleyfið byggji ekki eingöngu á matsskýrslu frá árinu 2003 sem fjallað hafi verið um í úrskurði Skipulagsstofnunar sama ár og úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 2004 heldur einnig á endurskoðun frá árinu 2017. Skipulagsstofnun hafi birt álit sitt 12. mars 2018 þar sem fram hafi komið að matsskýrsla Landsvirkjunar og Landsnets hafi uppfyllt skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum og að þeim hafi verið lýst á fullnægjandi hátt. Í greinargerð með framkvæmdaleyfinu hafi verið tekin afstaða til þessa. Þá sé því mótmælt sem röngu að sveitarfélagið telji að lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana eigi við um hið kærða leyfi. Sé í þessu sambandi bent á umfjöllun í greinargerðinni og til 1. ákvæðis til bráðabirgða við lögin.

Sjónarmiðum kæranda um meint ósamræmi sé mótmælt. Sérstaklega sé áréttað að engin stefnubreyting hafi átt sér stað varðandi fráveituskurði úr Hagalóni. Fram komi í matsskýrslu frá 2003 að frárennsli virkjunarinnar falli fyrst um 1,3 km löng jarðgöng suður með Skarðsfjalli og síðan um 1,5 km langan opinn frárennslisskurð til Þjórsár við Ölmóðsey auk þess sem farvegur Þjórsár sunnan Ölmóðseyjar verði dýpkaður. Þetta sé endurtekið á blaðsíðu þrjú í matsskýrslu frá 2017. Þessu til samræmis komi fram í greinargerð sveitarfélaganna á blaðsíðu fimm að frárennslisgöng séu 1,2 km og frárennslisskurðir 2,0 km.

Í greinargerð með framkvæmdaleyfinu sé tekið undir afstöðu Skipulagsstofnunar um að fyrirhugaðar framkvæmdir við Hvammsvirkjun hafi ekki veruleg áhrif á jarðmyndanir. Það hafi því verið tekin skýr og rökstudd afstaða til eldhraunsins í Þjórsárhrauni. Þá hafi umsagnir

umhverfisnefndar Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Umhverfisstofnunar legið fyrir við gerð deiliskipulags vegna Hvammsvirkjunar og því hafi engin þörf verið á að leita þeirra umsagna að nýju, sbr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Hafi því verið gætt að skilyrðum náttúruverndarlaga en umhverfisnefndin fari með málefni og hlutverk náttúruverndarnefndar skv. 14. gr. laga nr. 60/2013.

Því sé mótmælt að sveitarfélagið, þ.e. sveitarstjórn, hafi farið inn á valdsvið byggingarfulltrúa. Það sé vitanlega ekki staðan að ekki þurfi framkvæmdaleyfi vegna framkvæmdarinnar. Ítrekað sé að stöðvarhús verði ekki innan sveitarfélagsins heldur í Rangárþingi ytra.

Eftir dóm Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. E-1121/2015, sem kærendur vísi til, hafi Hæstiréttur fjallað um ákvæði tilvísaðs rammasamkomulags milli Landsvirkjunar og Flóahrepps. Niðurstaða dómsins hafi verið sú að ekki hefði verið ólöglegt að semja um þá greiðslu sem tekist hafi verið á um í málinu. Ljóst sé að tilvísun til úrskurðar ráðuneytisins og héraðsdóms hafi því enga þýðingu. Í samningi sveitarfélagsins sé eingöngu kveðið á um greiðslu sannanlegs kostnaðar við undirbúning virkjanaframkvæmda sem heimilt sé og hafi verið að taka gjald fyrir skv. 27. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Með skipulagslögum hafi heimild verið veitt til að innheimta slíkan kostnað. Löggjafinn hafi því staðfest að hann telji slíkt fyrirkomulag, sem samið hafi verið um í rammasamningnum, ekki ógna réttaröryggi við meðferð skipulagsmála.

Það sjónarmið að sveitarstjórn virðist aldrei hafa vísað málinu með bókun til skipulagsnefndar, sem í þessu tilviki sé byggðasamlag, sé úr lausu lofti gripið. Byggðasamlagið annist lögbundin verkefni byggingarfulltrúa samkvæmt mannvirkjalögum og lögbundin verkefni skipulagsfulltrúa samkvæmt skipulagslögum. Vald til útgáfu framkvæmdaleyfis sé ekki í höndum þess heldur hjá sveitarstjórn. Skipulagsnefnd hafi hins vegar tekið málið fyrir á fundi 24. maí 2023 þar sem m.a. hafi verið lagt til að sveitarstjórn myndi samþykkja umsókn um framkvæmdaleyfi.

Athugasemdir leyfishafa: Af hálfu Landsvirkjunar er tekið undir sjónarmið sveitarfélagsins í máli þessu. Meintir formgallar á hinni kærðu ákvörðun geti í engum tilvikum orðið til þess að hún verði felld úr gildi. Sérstaklega sé viðbótarmálsástæðum kæranda mótmælt. Þá eigi meint brot á réttmætisreglu ekki við rök að styðjast. Ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafi ekki hafið frumkvæðisathugun vegna rammasamkomulagsins frá 26. júní 2008, en samkvæmt fundargerð frá 27. fundi sveitarfélagsins sé um mögulega frumkvæðisathugun að ræða vegna kæru og beiðni þar um.

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: Í máli þessu er deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 14. júní 2023 að veita Landsvirkjun framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar. Samkvæmt lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það skilyrði aðildar í málum fyrir úrskurðarnefndinni að kærandi eigi lögvarinna hagsmuna að gæta tengda viðkomandi ákvörðun, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta þegar um er að ræða ákvarðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falla undir lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011,

að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Kærendur í máli þessu eru náttúruverndarsamtök sem uppfylla skilyrði kæruaðildar skv. lögum nr. 130/2011 og verður þeim því játuð kæruaðild að máli þessu.

Landsvirkjun óskaði eftir því með umsókn, dags. 14. desember 2022, að sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps gæfi út framkvæmdaleyfi til handa fyrirtækinu fyrir framkvæmdum við Hvammsvirkjun. Með umsókninni fylgdi greinargerð þar sem m.a. kom fram að Hvammsvirkjun yrði staðsett neðan núverandi virkjana á vatnasviði Þjórsár og Tungnaár og kæmi til með að nýta 32 m fall Þjórsár frá Yrjaseli rétt ofan við bæinn Haga og niður fyrir Ölmóðsey austan við Þjórsárholt. Myndi virkjunin nýta miðlað rennsli Þjórsár ofar á vatnasviðinu, en gert væri ráð fyrir allt að 95 MW vatnsaflsvirkjun með árlegri orkuvinnslu um 740 GWh. Þjórsá yrði stífluð með jarðvegsstíflu við þrengingu í ánni við Minni-Núp. Ofan við stíflu yrði inntakslón virkjunarinnar, Hagalón, en vatnsborð þess yrði að mestu stöðugt í um 116 m h.y.s.

Á fundi sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 14. júní 2023 var fjallað um umsókn um framkvæmdaleyfi Hvammsvirkjunar og hún samþykkt. Við þá afgreiðslu var m.a. vísað til greinargerðar sem unnin var í sameiningu fyrir Skeiða- og Gnúpverjahrepp og Rangárþing ytra, sem samþykkt var sem umsögn meirihluta sveitarstjórnar á framangreindum fundi. Fært var m.a. til bókar að framkvæmdaleyfið yrði gefið út með þeim skilyrðum sem fram kæmu í skipulagi, úrskurði og álitum Skipulagsstofnunar og annarra stofnanna og leyfisveitenda og gerð væri nánari grein fyrir í greinargerðinni, varðandi mótvægisáðgerðir, vöktun, frágang vegna framkvæmdarinnar o.fl. Í greinargerðinni er nánari rökstuðningur fyrir afgreiðslu leyfisins og kemur þar t.a.m. fram að sveitarfélögin geri þau skilyrði sem komi fram í leyfi Fiskistofu og virkjunarleyfi Orkustofnunar að skilyrðum fyrir framkvæmdaleyfi. Síðan segir: „Er útgáfa framkvæmdaleyfis háð því að framangreind skilyrði verði uppfyllt áður en framkvæmdir hefjist í árfarvegi Þjórsár“. Jafnframt var vísað til fyrirmæla 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi þar sem kveðið er á um að leyfisveitandi geti bundið framkvæmdaleyfi skilyrðum m.a. er fram komi í álitum eða ákvörðunum Skipulagsstofnunar eða umsögnum umsagnaraðila vegna málsmeðferðar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt öðrum lögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra.

Hinn 28. september 2023 var hið kærða framkvæmdaleyfi gefið út af Umhverfis- og tæknisviði Uppsveita bs.

Sveitarstjórn veitir framkvæmdaleyfi skv. 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. og 3. gr. reglugerðar nr. 772/2012. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. sömu laga er sveitarstjórn heimilt í samþykkt sveitarfélagsins að fela skipulagsnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnarsýslu sveitarfélagsins heimild til fullnaðarafgreiðslu mála samkvæmt lögnum, sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í samþykkt nr. 415/2022 um stjórn sveitarfélagsins Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 7. apríl 2022, er skipulagsnefnd Umhverfis- og tæknisviðs uppsveita bs. falið að fara með skipulagsmál skv. 6. gr. skipulagslaga og byggingamál skv. 7. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, sbr. B-lið 41. gr., sbr. 30. gr. samþykktarinnar. Samkvæmt samþykkt nr. 35/2022 um byggðasamlagið, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 19. janúar 2022, er tilgangur þess að annast lögbundin verkefni byggingarfulltrúa samkvæmt mannvirkjalögum og lögbundin verkefni skipulagsfulltrúa

samkvæmt skipulagslögum. Af þessum samþykktum verður á hinn bóginn hvorki ráðið að sveitarstjórn hafi framselt vald sitt til afgreiðslu framkvæmdaleyfa til skipulagsnefndar né að tillaga skipulagsnefndar um afgreiðslu á umsókn um framkvæmdaleyfi þurfi að liggja fyrir áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um hvort veita skuli slíkt leyfi. Óháð framangreindu fer sveitarstjórn með æðsta vald í málefnum sveitarfélags og getur að meginreglu því tekið til sín mál til meðferðar sem henni eru falin að lögum.

Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar skv. 13. gr. skipulagslaga vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Það er ótvírætt að hluti fyrirhugaðra framkvæmda við Hvammsvirkjun, t.a.m. fyrirhuguð efnistaka og varnargarðar falla hér undir, en tekið var fram í greinargerð með umsókn um framkvæmdina að hún væri einnig háð byggingarleyfi skv. mannvirkjalögum, en ekki hefði verið sótt um slíkt leyfi. Jafnframt var áréttað í umsókninni að framkvæmdin næði til framkvæmdar fiskistiga við virkjunina. Þá er tekið fram í greinargerð sveitarstjórnar með framkvæmdaleyfinu að leyfið sé eingöngu bundið við þær framkvæmdir sem tilgreindar séu í leyfisumsókn og á meðfylgjandi teikningum og sem fjallað sé um í umhverfismatinu. Þykja því ekki efni til að líta svo á að sveitarstjórn hafi farið út fyrir valdsvið sitt við afgreiðslu umsóknarinnar.

Af hálfu sveitarfélagsins er vísað til þess að í skipulagslögum sé hvergi gert að skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis að virkjunarleyfi liggja fyrir. Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laganna getur sveitarstjórn bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í áliti Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins. Nánari fyrirmæli um samþykki og útgáfu framkvæmdaleyfa eru í reglugerð nr. 772/2012. Þar kemur fram í 5. tl. 2. mgr. 7. gr. að umsókn um framkvæmdaleyfi skuli fylgja fyrirbyggjandi samþykki og/eða leyfi annarra leyfisveitenda sem framkvæmdin kann að vera háð samkvæmt öðrum lögum, ásamt upplýsingum um önnur leyfi sem framkvæmdaraðili er með í umsóknarferli eða hyggst sækja um. Þegar lög gera með þessum hætti ráð fyrir því að ákvörðun stjórnvalds sé háð því að fyrir liggja ákvörðun annars stjórnvalds leiðir af 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 rík skylda fyrir fyrrnefnda stjórnvaldið að afla með forsvaranlegum hætti nægilegra upplýsinga um hvort ákvörðun hins síðarnefnda stjórnvalds liggja fyrir og þá hvers efnis hún er.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að skipulagslögum var fjallað sérstaklega um fyrirmæli þau sem komu í 3. mgr. 14. gr. laganna og rakið að skilyrði sem fram komi í áliti Skipulagsstofnunar geti m.a. varðað mótvægisáðgerðir og samráð við tiltekna aðila. Sveitarstjórn sé heimilt en ekki skylt að taka upp slík skilyrði. Þetta væri þó háð því að önnur stjórnvöld, sem veiti leyfi til framkvæmdanna, hafi ekki tekið afstöðu til þessara skilyrða. Þegar svo standi á beri sveitarstjórn ekki að taka upp slík skilyrði, enda sé það í höndum annarra leyfisveitenda að fjalla um þau. Af þessum skýringargögnum má greina það viðhorf löggjafans að fyrirmælum 3. mgr. 14. gr. skipulagslaga hafi verið ætlað að tryggja að áður en til samþykktar framkvæmdaleyfis kæmi, lægi fyrir efnisleg afstaða annarra leyfisveitenda sem framkvæmd væri háð samkvæmt sérlögum sem um viðkomandi framkvæmd gildi. Sama ályktun verður dregin af sambærilegum ákvæðum í 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012. Fyrir þessu eru um leið þau rök að ef framkvæmdaleyfi er samþykkt áður en fyrir liggur afstaða slíkra sérhæfðra leyfisveitenda, skapast sú hætta að skilmálar ólíkra leyfa reynist

ósamrýmanlegir. Á þessum grundvelli hefur í úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála verið álitin forsenda framkvæmdaleyfis hvort fyrir liggi afstaða sérhæfðs stjórnvalds hverju sinni, sjá úrskurði nefndarinnar í málum nr. 115/2012, nr. 25/2016 og nr. 58/2022.

Af hálfu sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps hefur komið fram að tilvísun til virkjunarleyfis í fyrrnefndri greinargerð hafi ekki sérstaka þýðingu. Þetta er ekki í samræmi við umfjöllun í greinargerð með leyfinu þar sem fram kemur að sveitarfélögin geri þau skilyrði sem komi fram í leyfi Fiskistofu og virkjunarleyfi Orkustofnunar að skilyrðum fyrir veitingu framkvæmdaleyfis. Ekki verður fram hjá því litið að eftir úrskurð nefndarinnar frá 15. júní 2023 í máli nr. 3/2023 liggur ekki lengur fyrir heimild Orkustofnunar fyrir Landsvirkjun til að reisa og reka raforkuver, sbr. raforkulög nr. 65/2003, né til miðlunar, veitingar og nýtingar vatns vegna Hvammsvirkjunar, sbr. vatnalög nr. 15/1923, en í hinu brottfallna virkjunarleyfi var m.a. kveðið á um hvert væri flatarmál og heimilað rúmtak Hagalóns, veitingu vatns um virkjunina og lágmarksrennsli í farvegi.

Með ógildingu virkjunarleyfis Hvammsvirkjunar er það niðurstaða nefndarinnar að efnislegar forsendur fyrir samþykki framkvæmdaleyfisins hafi brostið í þeim mæli að ákvörðunin geti ekki staðið óröskuð. Verður af þeirri ástæðu að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og verður því ekki tekin afstaða til annarra álitaefna sem uppi kunna að vera í málinu, m.a. hvort sveitarstjórn hafi tekið sjálfstæða og skýra afstöðu á grundvelli 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 14. júní 2023 um að veita framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)