

# Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 15. janúar 2025

Mál nr. E-2457/2024:

**Brynhildur Briem, Hannes Þór Sigurðsson, Jón Benjamín Jónsson, Kristjana Ragnarsdóttir, Örn Ingi Ingvarsson, Ólafur Arnar Jónsson, Úlfhéðinn Sigurmundsson, Þóra Þórarinsdóttir og Ölhóll ehf.**

*(Sif Konráðsdóttir lögmaður og Friðleifur Egill Guðmundsson lögmaður)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Porvaldur Hauksson lögmaður)*

**og**

**Landsvirkjun**

*(Guðjón Ármannsson lögmaður)*

## Dómur

### Málsmeðferð, aðild og dómkröfur aðila

- Frumsök málsins var höfðuð 23. apríl 2024 og framhaldssök 20. september 2024. Málið var dómtekið að lokinni aðalmeðferð 18. desember 2024.
- Stefnendur eru Brynhildur Briem, [...], Hannes Þór Sigurðsson, [...], Jón Benjamín Jónsson, [...], Kristjana Ragnarsdóttir, [...], Örn Ingi Ingvarsson, [...], Ólafur Arnar Jónsson, [...], Úlfhéðinn Sigurmundsson, [...], Þóra Þórarinsdóttir, [...], og Ölhóll ehf., [...].
- Upphaflega voru einnig meðal stefnenda Renate Hannemann, [...], og Sigrún Jakobsdóttir, [...], en kröfum þeirra var vísað frá dómi með úrskurði 12. nóvember 2024.
- Stefndu eru íslenska ríkið, Arnarhvoli við Lindargötu í Reykjavík, og Landsvirkjun, Katrínartúni 2 í Reykjavík.
- Málið sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
- Gengið var á vettvang 17. desember 2024.

7. Dómkröfur stefnenda í frumsök málsins eru þær að ógiltar verði með dómi eftirtaldar ákvarðanir:
  - a. heimild Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 til handa Landsvirkjun til byggingar Hvammsvirkjunar og
  - b. leyfi Fiskistofu fyrir byggingu Hvammsvirkjunar frá 14. júlí 2022.
8. Í framhaldssök krefjast stefnendur þess að ógilt verði með dómi ákvörðun Orkustofnunar frá 12. september 2024 um að veita Landsvirkjun leyfi samkvæmt 4. gr. raforkulaga til að reisa og reka raforkuverið Hvammsvirkjun.
9. Stefnendur krefjast þess bæði í frumsök og framhaldssök, hvert um sig, að stefndi íslenska ríkið og Landsvirkjun greiði sér málskostnað óskipt (*in solidum*).
10. Bæði stefndi íslenska ríkið og stefndi Landsvirkjun krefjast sýknu af kröfum stefnenda, bæði í frumsök og framhaldssök, og málskostnaðar úr hendi stefnenda.
11. Upphaflega kröfðust stefndu þess aðallega að málinu yrði verði vísað frá dómi. Með fyrrnefndum úrskurði dómsins 12. nóvember 2024 var frávísunarkröfunum hafnað að öðru leyti en því að vísað var frá dómi kröfum þeirra stefnenda sem getið er um í efnisgrein nr. 3 hér að framan.

## **Helstu málsatvik**

### *Ágreiningsefni málsins*

12. Í málinu er deilt um þrjár ákvarðanir stjórnvalda sem varða Hvammsvirkjun í neðri hluta Þjórsár sem stefndi Landsvirkjun hyggst reisa. Þetta eru leyfi Fiskistofu frá 14. júlí 2022, heimild Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 og virkjunarleyfi Orkustofnunar frá 12. september 2024. Stefnendur eru eigendur fasteigna sem liggja nærri fyrirhuguðu athafnasvæði virkjunarinnar.

### *Almennt um Hvammsvirkjun*

13. Hugmyndir um virkjanir í neðri hluta Þjórsár hafa verið uppi um langt skeið. Fyrir aldamót setti stefndi Landsvirkjun fram hugmyndir um að byggja tvær virkjanir í byggð neðan Búrfellsvirkjunar, annars vegar svonefnda Núpsvirkjun og hins vegar Urriðafossvirkjun. Ætlunin var að Núpsvirkjun yrði þrepaskipt, með tveimur lónum og annars vegar neðanjarðarstöðvarhúsi við Hagalón með uppsettu afli allt að 95 MW og fráveituskurði neðan Ölmóðseyjar og hins vegar stöðvarhúsi með allt að 50 MW uppsettu afli við bæinn

Akbraut sunnan Árnæs. Áform um Hvammsvirkjun snúa í reynd að hinum fyrrnefnda hluta Núpsvirkjunar, þó í nokkuð breyttri mynd frá hinum upphaflegu áformum. Stefndi Landsvirkjun ráðgerir að Hvammsvirkjun verði byggð um 15 km neðan við Búrfellsstöð. Hún muni nýta 32 metra fall Þjórsár frá Yrjaskeri, ofan við bæinn Haga í Skeiða- og Gnúpverjahreppi, og niður fyrir Ölmóðsey, ofan bæjarins Þjórsárholts. Farvegur Þjórsár verði stíflaður og við það myndist Hagalón sem verði um 4 km<sup>2</sup> að flatarmáli og 3,3 metra djúpt að meðaltali. Vatni verði veitt úr lóninu inn í stöðvarhús í landi Hvamms í Rangárþingi ytra. Úr stöðvarhúsi falli vatnið um jarðgöng, í frárennslisskurð og aftur út í farveg Þjórsár neðan við Ölmóðsey. Neðan við stíflu verði rennslí í farvegi Þjórsár skert á um 3 km kafla þar til vatn úr frárennslisskurði komi aftur í farveginn. Uppsett afl Hvammsvirkjunar verði allt að 95 MW og árleg framleiðslugeta raforku allt að 720 GWst.

#### *Umhverfismat vegna framkvæmdarinnar*

14. Hinn 25. apríl 2003 sendi stefndi Landsvirkjun tilkynningu til Skipulagsstofnunar um framkvæmdina „Virkjun Þjórsár við Núp allt að 150 MW og breyting á Búrfellslínu 1“, samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í matsskýrslu stefnda Landsvirkjunar frá 1. apríl 2003 var fjallað um tvo virkjunarkosti, annars vegar virkjun í einu þrepi með 4,6 km<sup>2</sup> inntakslóni við Haga og hins vegar virkjun í tveimur þrepum sem samanstóð af 4,6 km<sup>2</sup> inntakslóni við Haga og Holtavirkjun með 6,7 km<sup>2</sup> inntakslóni við Árnæs.
15. Með úrskurði Skipulagsstofnunar 19. ágúst 2003 var fallist á fyrirhugaða virkjun Þjórsár við Núp í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar ásamt breytingum á Búrfellslínu 1 með fimm nánar tilgreindum skilyrðum. *Fyrsta skilyrðið* varðaði endurheimt votlendis, *annað skilyrðið* það að fyrirbyggt yrði fok á sand- og aurasvæðum og *þriðja skilyrðið* vöktun á öldurofi og eyðingu gróðurs á ströndum lóna. Í *fjórða skilyrðinu* var áskilið að áður en til framkvæmda kæmi þyrfti framkvæmdaraðili að standa fyrir þeim viðbótarránsóknum um grunnástand lífríkis í Þjórsá sem lagðar væru til í sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar um lífríki Þjórsár og raktar eru í kafla 4.3.3 í úrskurðinum. Um þetta segir að í ljósi niðurstaðna þessara rannsókna þurfi framkvæmdaraðili að útfæra nánar og grípa til þeirra mót-vægisáðgerða sem lagðar séu til í umræddri sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar. Að loknum framkvæmdum þurfi framkvæmdaraðili að fara að þeim tillögum að vöktun sem fram komi í skýrslu Veiðimálastofnunar. Vöktun þurfi að standa yfir í a.m.k. 10 ár frá

því að starfsemi virkjananna hefjist. Viðbótarrannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun þurfi að vinna í samráði við og bera undir veiðimálastjóra. *Fimmta skilyrðið* varðar það að framkvæmdaraðili fari að tillögum Fornleifaverndar ríkisins að mótvægisáðgerðum vegna áhrifa á hvern og einn fundarstað fornleifa.

16. Í úrskurðinum komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu, á grundvelli gagna framkvæmdaraðila lagðra fram við athugun, umsagna, athugasemda og svara framkvæmdaraðila við þeim, að fyrirhuguð virkjun Þjórsár við Núp í einu þrepi með Núpsvirkjun og í tveimur þrepum með Hvammsvirkjun og Holtavirkjun ásamt breytingum á Búrfellslínu 1 myndi ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, m.a. að teknu tilliti til fyrrgreindra skilyrða. Þó kemur fram í úrskurðinum að ásýnd svæðisins muni breytast við það að ráðist verði í mannvirkjagerð og telji Skipulagsstofnun að báðir kostirnir muni hafa í för með sér neikvæð umhverfisáhrif. Áhrifin séu þó mismunandi og þannig hafi virkjun Þjórsár við Núp í tveimur þrepum, Hvammsvirkjun og Holtavirkjun, með tveimur inntakslónum, alls 11 km<sup>2</sup> að flatarmáli, um 2 km skurðum og haugsetningu um 4,7 milljóna m<sup>3</sup> efnis, mun meiri sjónræn áhrif í för með sér en virkjun í einu þrepi, Núpsvirkjun, sem komi fram í meiri áhrifum á ferðaþjónustu, landnotkun, menningarminjar, gróður, fugla, jarðmyndanir og vatnafar. Þannig verði skerðing á votlendi t.a.m. um 10 sinnum meiri við virkjun í tveimur þrepum en einu þrepi eða um 1,5 km<sup>2</sup>. Virkjun í einu þrepi muni hins vegar hafa meiri áhrif á vatnalíf Þjórsár. Skipulagsstofnun telji að áhrif af breytingu Búrfellslínu 1 verði sambærileg fyrir báða virkjunarkosti.
17. Fram kemur í úrskurðinum að Skipulagsstofnun telji að verulegur munur sé annars vegar á heildaráhrifum virkjunar í tveimur þrepum með Hvammsvirkjun og Holtavirkjun og hins vegar virkjunar í einu þrepi með Núpsvirkjun. Virkjun í einu þrepi sé ótvírætt ákjósanlegri kostur, einkum hvað varðar sjónræn áhrif, áhrif á landnotkun, gróður og fugla. Skipulagsstofnun telji að áhrif Núpsvirkjunar og Hvammsvirkjunar á þessa umhverfisþætti séu í meginatriðum sambærileg en að áhrif af byggingu Holtavirkjunar og mannvirkjum henni tengdum komi að verulegu leyti til viðbótar þeim áhrifum sem annars myndu hljóta af virkjun í einu þrepi. Stofnunin telji að óhjákvæmilega verði talsvert ónæði innan áhrifasvæðis fyrirhugaðrar virkjunar á framkvæmdatíma.
18. Meðal gagna sem lágu fyrir Skipulagsstofnun við umrædda málsmeðferð var skýrsla Veiðimálastofnunar frá september 2002 sem ber yfirskriftina *Rannsóknir á lífríki Þjórsár og þveráa hennar vegna virkjana neðan Búrfells*. Fram kemur í skýrslunni að hún hafi verið unnin að beiðni Landsvirkjunar vegna umhverfismats fyrirhugaðra virkjana í Þjórsá

við Núp og Urriðafoss. Á vegum stofnunarinnar hafi, að beiðni Landsvirkjunar, verið gerðar rannsóknir á lífríki Þjórsár og þveráa hennar neðan Búrfells vegna umhverfismats fyrirhugaðra virkjana í Þjórsá við Núp og Urriðafoss. Einnig hafi verið lagt mat á áhrif virkjananna á vatnalífríki Þjórsár og settar fram tillögur um mótvægisáðgerðir. Í lífríkisrannsóknunum hafi megináhersla verið lögð á rannsóknir á laxfiskum og fæðudýrum þeirra. Könnuð hafi verið uppeldi og uppeldisskilyrði fyrir laxfiska og botndýrafána vatnakerfisins. Metin hafi verið gæði og stærð búsvæða laxfiska og útbreiðsla tegunda. Þá hafi verið tekin saman eldri gögn um seiðarannsóknir og veiði laxfiska, göngur, aldur og lífsferil fiska á vatnasvæðinu.

19. Í kafla 4.3.3 í úrskurði Skipulagsstofnunar er vitnað til skýrslu Veiðimálastofnunar varðandi mótvægisáðgerðir, viðbótarrannsóknir og vöktunarrannsóknir. Þar getur Skipulagsstofnun þess að Veiðimálastofnun hafi lagt til eftirfarandi mótvægisáðgerðir:

- Stýra rennsli í farvegum með skertu rennsli og forðast snöggar rennslisbreytingar.
- Lagfæra farvegi og gera búsvæði á ákveðnum köflum og í sérstökum hliðarlænum.
- Byggja fiskvegi framhjá stíflumannvirkjum.
- Veita seiðum og fiski í sjógöngu framhjá virkjunum og stíflumannvirkjum.
- Sleppa seiðum á heppileg svæði.
- Opna upp ný svæði fyrir göngufisk.
- Hanna mannvirki og túrbínur þannig að ekki verði um ofauðgun lofts eða fiskdauða að ræða.

Jafnframt er vitnað til skýrslu Veiðimálastofnunar varðandi það að þörf sé á frekari rannsóknum og að lagðar séu til eftirfarandi viðbótarrannsóknir á áhrifum á lífríki Þjórsár:

- Meta þurfi seiðaveitur og væntanlegan árangur slíkra mannvirkja. Gera þurfi verkfræðilegar útfærslur á þeim aðgerðum sem helst komi til greina og meta út frá straumfræði og fiskatferli.
- Kanna þurfi gönguhegðun og finna göngutíma laxaseiða til sjávar í Þjórsá svo unnt sé að tímastilla og hagræða aðferðum til að veita seiðum niður framhjá virkjunum.
- Kanna þurfi mun betur göngur sjóbirtingsseiða og stálpaðs sjóbirtings á leið til sjávar. Einnig séu takmarkaðar upplýsingar um stærð og útbreiðslu sjóbirtings á vatnakerfinu sem bæta þyrfti.

- Kanna þurfi gönguhegðun laxfiska á leið upp Þjórsá með rafeindamerkingum.

Enn fremur er vitnað til þess sem fram komi í skýrslu Veiðimálastofnunar að ef fyrirhugaðar virkjanir í Þjórsá komi til framkvæmda sé einnig nauðsynlegt að hefja vöktunarrannsóknir á áhrifum á vatnalífriki. Þessar rannsóknir miði einkum að því að nema breytingar vegna myndunar lóna og breyttra rennslishátta og meta árangur mótvægisáðgerða. Lagðar séu til eftirfarandi vöktunarrannsóknir:

- Seiðarannsóknir með skipulögðum mælingum í vatnakerfinu með rafveiðum, eins og farið hafi fram undanfarin ár. Leggja þurfi áherslu á að meta seiðabúskap m.t.t. áhrifa virkjana og árangur mótvægisáðgerða.
- Kanna þurfi fiskgöngur upp og niður Þjórsá. Koma megi teljurum fyrir í fiskvegum og merkja fisk á uppgöngu með eltimerkjum og fylgjast þannig með göngum upp ána í þeim tilgangi að meta árangur mótvægisáðgerða. Göngum niður ána sé hægt að fylgjast með í gildrum og seiðaveitum síðar meir.
- Kanna þurfi áhrif framkvæmda á botndýrasamfélög Þjórsár. Fyrirliggjandi gögn séu byggð á sýnatöku af steinum og sé lagt til að slíkri sýnatöku yrði fram haldið.
- Kanna þurfi áhrif breyttra rennslishátta og aukins dýpis í lónum á fjölda og tegundasamsetningu botndýra með löndum en jafnframt þar sem gæti aukins flutnings botnefna.
- Æskilegt sé að fylgst verði með áhrifum miðlunar vatns á botndýrasamfélög neðan Búðafoss svo hægt verði að meta gæði svæðisins m.t.t. uppeldisskilyrða fyrir laxfiska.
- Samhliða vöktunarrannsóknnum þurfi að koma upp áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðaraðgerða ef mótvægisáðgerðir, svo sem seiðaveitur, fiskstigar o.fl., virka ekki eins og til sé ætlast.

20. Umhverfisráðherra staðfesti úrskurðinn 27. apríl 2004 með breytingu á því skilyrði Skipulagsstofnunar sem varðaði öldurof, ásamt því að setja tvö ný skilyrði. Annað hinna nýju skilyrða varðaði það að samhliða vöktun virkjunarinnar skyldi framkvæmdaraðili láta gera áhættumat fyrir virkjunina þar sem sýnt væri fram á að árleg staðarhætta fólks á svæðinu eftir byggingu mannvirkjanna yrði ekki meiri en talin væri ásættanleg vegna ofanflóða. Hitt nýja skilyrðið varðaði það að framkvæmdaraðili skyldi girða af farveg árinna á báðum bökkum hennar og setja upp aðvörunarskilti á viðeigandi stöðum til að

draga úr hættu vegna skyndilegrar rennslisaukningar. Jafnframt skyldi framkvæmdaraðili setja upp aðvörunarbúnað sem gæfi til kynna með hljóðmerki slíka hreyfingu á loku stíflunnar.

21. Með bréfi til Skipulagsstofnunar, dags. 13. júní 2015, óskuðu sveitarfélögin Rangárþing ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur eftir að stofnunin ákvarðaði hvort endurskoða þyrfti að hluta eða í heild matsskýrslu stefnda Landsvirkjunar um Hvammsvirkjun áður en framkvæmdaleyfi yrði veitt. Sú beiðni byggðist á 12. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 með síðari breytingum. Þar var í 1. mgr. kveðið á um að ef framkvæmdir hæfust ekki innan 10 ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lægi fyrir skyldi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þyrfti að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda væri veitt. Í 2. mgr. kom fram að Skipulagsstofnun gæti ákveðið að endurskoða skyldi matsskýrslu framkvæmdaraðila samkvæmt 1. mgr. ef forsendur hefðu breyst verulega frá því að álitnið lá fyrir, svo sem vegna breytingar á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytingar á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina.
22. Hinn 16. desember 2015 birti Skipulagsstofnun ákvörðun sína. Niðurstaða stofnunarinnar var sú að endurskoða skyldi hluta matsskýrslunnar. Nánar tiltekið skyldi endurskoða þá hluta umhverfismats virkjunarinnar sem varði áhrif á landslag og ásýnd lands og áhrif á ferðaþjónustu og útivist. Að öðru leyti voru að mati Skipulagsstofnunar ekki forsendur til að krefjast endurskoðunar á matsskýrslu um Hvammsvirkjun samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000, þar á meðal hvað vatnalíf varðaði. Hvað það atriði snertir kemur fram að við mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar 2001–2003 hafi legið fyrir að Þjórsá og þverár hennar væru fremur frjósamar og með ákjósanleg uppeldisskilyrði fyrir laxfiska. Einnig hafi legið fyrir að með tilkomu laxastiga við Búðafoss árið 1991 hafi fiskgengur hluti Þjórsár stækkað og ný búsvæði opnast, m.a. á áhrifasvæði Hvammsvirkjunar, og að lax væri farinn að nema land á þessum nýju búsvæðum. Reynslan undanfarinn áratug hafi sýnt áframhaldandi vöxt laxastofnsins ofan Búðafoss, á áhrifasvæði Hvammsvirkjunar. Veiðitölur sýni aukna laxveiði undanfarinn áratug á vatnasvæði Þjórsár. Ljóst sé að breytingar hafi orðið á lífríki árinna frá því mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar fór fram og að þær muni fyrirsjáanlega halda áfram.
23. Í umhverfismatinu hafi einnig komið fram að framkvæmdin myndi hindra fisk á göngu upp ána og að óvissa væri um afföll á laxfiskaseiðum á leið til sjávar. Hrygningar- og

uppeldissvæði væru í og ofan lónstæðis Hagalóns, sem myndu lokast af eða fara undir lón, ef ekki yrði gripið til mótvægisáðgerða. Þá myndi framkvæmdin einnig valda minnkunni rennsli í farvegi árinna á tæplega 3 km kafla neðan stíflu og valda breytingum á búsvæðum í farveginum. Komið hafi fram að án mótvægisáðgerða myndi Hvammsvirkjun skerða 68% búsvæða ofan Búðafoss eða 32% í allri Þjórsá. Í umhverfismatinu hafi verið kynnt áform um mótvægisáðgerðir til að draga úr neikvæðum áhrifum á lífríki árinna. Í úrskurði Skipulagsstofnunar 2003 hafi verið sett skilyrði um viðbótarrannsóknir á lífríki í Þjórsá og á grundvelli niðurstaðna þeirra yrði að útfæra nánar og ráðast í frekari mótvægisáðgerðir auk frekari vöktunar, m.a. til að mæta þeirri óvissu sem hafi verið um áhrif framkvæmdanna og virkni mótvægisáðgerða.

24. Frá því að mati á umhverfisáhrifum hafi lokið hafi verið unnið að frekari rannsóknnum á grunnástandi lífríkis og útfærslu mótvægisáðgerða í samræmi við úrskurð Skipulagsstofnunar. Meðal annars sé nú gert ráð fyrir frekari aðlögun farvegar til að bregðast við skertu rennsli byggðu á mælingum og rennislíkönunum. Einnig sé gert ráð fyrir seiðafleytu og hverflum sem eigi að draga úr afföllum á niðurgönguseiðum. Þá hafi verið sett fram viðbragðsáætlun um aðgerðir, komi til þess að mótvægisáðgerðir virki ekki sem skyldi.
25. Hvammsvirkjun hafi ásamt öðrum virkjunarkostum í neðri hluta Þjórsár verið flokkuð í biðflokk í rammaáætlun sem samþykkt hafi verið á Alþingi árið 2013 vegna óvissu um afdrif laxfiska. Við endurskoðun þeirrar rammaáætlunar varðandi virkjunarkosti í neðri hluta Þjórsár hafi verið skipaður faghópur til að leggja mat á hvort fyrirbyggjandi rannsóknir á laxfiskum í Þjórsá og boðaðar mótvægisáðgerðir vegna virkjana í neðri hluta árinna drægju úr þeirri óvissu sem leitt hafði til þess að umræddir virkjunarkostir höfðu áður verið settir í biðflokk. Niðurstaða faghópsins hafi verið sú að nokkuð skýrt mat lægi fyrir á áhrifum hvers virkjunarkosts um sig á laxfiska í Þjórsá. Ljóst væri að gera mætti margvíslegar ráðstafanir og beita ýmsum mótvægisáðgerðum og að reynsla af fiskvegi við Búðafoss hefði m.a. sýnt fram á virkni slíkra aðgerða, en jafnframt hafi verið bent á að mótvægisáðgerðir skili oft ekki þeim árangri sem stefnt sé að. Skilyrði fyrir því að Skipulagsstofnun geti tekið ákvörðun um að endurskoða skuli umhverfismat framkvæmdar samkvæmt 12. gr. matslaganna sé að forsendur hafi breyst verulega frá því umhverfismatið fór fram. Geti það m.a. átt við ef breytingar á náttúrufari, landnotkun, löggjöf eða tækniþróun feli í sér verulega breyttar forsendur.
26. Í tilviki Hvammsvirkjunar hafi legið fyrir þegar Skipulagsstofnun gaf út úrskurð um

umhverfismat virkjunarinnar árið 2003 að ákveðin óvissa væri um áhrif á vatnalíf, en að áhrifin væru líkleg til að verða mikil. Til að draga úr óvissu og neikvæðum áhrifum hafi verið sett skilyrði í úrskurðinum um frekari rannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun. Á þeim tíma sem liðinn sé frá því að umhverfismatið fór fram hafi verið unnið að framfylgd þessa skilyrðis. Þær rannsóknir og tillögur að mótvægisáðgerðum hafi sætt ítarlegri rýni í ferli rammaáætlunar, þar sem ákveðið hafi verið að færa Hvammsvirkjun í nýtingarflokk. Sú ákvörðun hafi byggst á þeirri niðurstöðu faghóps verkefnisstjórnar rammaáætlunar að óvissa varðandi áhrif Hvammsvirkjunar á laxfiska hefði minnkað nægjanlega til að réttlætlegt væri að færa virkjunina í nýtingarflokk.

27. Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar segir að varðandi framangreint skilyrði 12. gr. matslaganna fyrir endurskoðun umhverfismats telji stofnunin ekki hægt að líta svo á að um sé að ræða verulega breyttar forsendur varðandi mat á áhrifum framkvæmdarinnar á vatnalíf. Þess vegna séu ekki forsendur fyrir stofnunina til að krefjast endurskoðunar á umhverfismati Hvammsvirkjunar varðandi þann þátt. Þær breytingar sem orðið hafi á náttúrufari, þ.e. aukin laxagengd ofan Búðafoss, hafi verið fyrirséðar þegar umhverfismatið fór fram. Þær breytingar sem orðið hafi á löggjöf sem helst gætu varðað þennan þátt sé ný náttúruverndarlöggjöf þar sem varúðarreglan sé innleidd í lög. Varðandi það þurfi þó að hafa í huga að varúðarsjónarmiða sé getið í inngangsorðum EES-samningsins þar sem segi að samningsaðilar hafi einsett sér að „sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða“, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Þannig hafi átt að leggja varúðarsjónarmið til grundvallar við mat á umhverfisáhrifum þegar umhverfisáhrif Hvammsvirkjunar hafi verið metin 2001–2003. Skipulagsstofnun telji að undangengið umhverfismatsferli og rammaáætlunarferli feli í sér fullnægjandi málsmeðferð í því tilliti og ekki séu komnar fram nýjar málsmeðferðar- og/eða efniskröfur í nýjum náttúruverndarlögum sem feli í sér breyttar forsendur hvað varðar mat á áhrifum Hvammsvirkjunar á vatnalíf, sbr. einnig framangreinda niðurstöðu faghóps rammaáætlunar. Þá sé ekki um að ræða aðra þætti sem feli í sér verulega breyttar forsendur hvað varðar mat á áhrifum Hvammsvirkjunar á vatnalíf, að mati Skipulagsstofnunar.

28. Eftir sem áður liggi fyrir að áfram sé til staðar ákveðin óvissa um virkni mótvægisáðgerða og þar með áhrif framkvæmdanna á vatnalíf. Því sé sérstaklega brýnt að vel sé staðið að vöktun og eftir atvikum viðbragðsaðgerðum. Þessa þurfi að gæta í leyfisveitingum til

framkvæmdanna og eftirliti með þeim.

29. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar er einnig fjallað um áhrif breytinga á löggjöf hvað varðar hugsanlega þörf á endurskoðun matsskýrslunnar, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000. Þar er fjallað um áhrif varúðarreglunnar, sbr. fyrri umfjöllun þar að lútandi, og einnig áorðna breytingu á lögum nr. 106/2000 þess efnis að draga skyldi eins og kostur væri úr neikvæðum umhverfisáhrifum. Um þetta síðarnefnda atriði segir að það sé rétt að það eða sambærilegt markmiðsákvæði hafi ekki verið að finna í lögum nr. 106/2000 eins og þau hafi upphaflega verið samþykkt. Þrátt fyrir það sé andi laganna hvað þetta snertir skýr. Þannig hafi t.d. sagt í 11. gr. laga nr. 106/2000, eins og hún hljóðaði þegar úrskurður Skipulagsstofnunar var kveðinn upp, að stofnuninni væri heimilt að setja skilyrði í úrskurðum sínum „í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið ...“. Með hliðsjón af framangreindu telji Skipulagsstofnun að ekki séu fyrir hendi verulega breyttar forsendur, sbr. skilyrði 12. gr. matslaganna, vegna breytinga á löggjöf um umhverfismál.
30. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála staðfesti ákvörðun Skipulagsstofnunar með úrskurðum í málum nr. 10, 11 og 15/2016.
31. Hinn 19. maí 2017 lagði stefndi Landsvirkjun fram frummatsskýrslu um Hvammsvirkjun til athugunar hjá Skipulagsstofnun, þar sem metin voru umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda á ferðaþjónustu, útivist, landslag og ásýnd lands. Hinn 16. október 2017 lagði stefndi fram matsskýrslu og óskaði eftir álitum Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.
32. Í álitum Skipulagsstofnunar, dags. 12. mars 2018, kemur fram að matsskýrslan uppfylli skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum og að umhverfisáhrifum hafi verið lýst á fullnægjandi hátt. Fram kemur að um sé að ræða virkjunarframkvæmdir sem samanstandi af mörgum framkvæmdaþáttum, svo sem stíflumannvirkjum, stöðvarhúsi, varnargörðum, frárennisskurði, vegum, efnistöku og haugsetningu, auk þess sem lón muni myndast í farvegi Þjórsár ofan stíflu. Þessir framkvæmdaþættir einir sér og til samans séu mjög umfangmiklir og ljóst sé að ásýnd og yfirbragð á stóru svæði komi til með að taka miklum breytingum með tilkomu Hvammsvirkjunar Áhrifasvæði fyrirhugaðra framkvæmda einkennist af landbúnaði og að mestu ósnortinni náttúru og virkjunin sé fyrirhuguð í mikilli nálægð við byggð á svæðinu. Umfangsmestu áhrif virkjunarinnar á landslag verði í farvegi Þjórsár og við bakka hennar, sérstaklega annars vegar við

og í nánd við ármótin við Þverá, þar sem lónið fari að og yfir núverandi vegstæði Þjórsárdalsvegar, sem sé ein aðalleiða inn á miðhálandið sunnanlands. Hins vegar neðan stíflu þar sem rennsli Þjórsár skerðist verulega. Skipulagsstofnun telji að áhrif virkjunarinnar á landslag verði verulega neikvæð í ljósi þess að umfangsmiklu svæði verði raskað og mjög margir verði fyrir neikvæðum áhrifum vegna ásýndar- og yfirbragðsbreytinga, auk þess sem áhrif af virkjuninni verði varanleg og óafturkræf. Mikilvægt sé að ráðist verði í mótvægisáðgerðir vegna þessara neikvæðu áhrifa, m.a. með útfærslu bakka og stíflugarða svo draga megi eins og kostur er úr manngerðri ásýnd lónsins auk annarra áðgerða sem fjallað sé um í matsskýrslu Landsvirkjunar.

#### *Verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun)*

33. Í september 2007 skipaði iðnaðarráðherra 11 manna verkefnisstjórn til að ljúka 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Verkefnisstjórnin skilaði niðurstöðu sinni í júní 2011. Áður en henni var skilað höfðu verið sett lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun sem tóku gildi 20. maí sama ár. Verkefnisstjórnin lagði til að Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun skyldu flokkast í orkunýtingarflokk.
34. Iðnaðarráðherra lagði 31. mars 2012 fram tillögu til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða (Þingskjal 1165 — 727. mál á 140. löggjafarþingi 2011–2012). Þar var lagt til að Hvammsvirkjun yrði, ásamt öðrum virkjunarkostum í neðri hluta Þjórsár og fleiri kostum, flutt úr nýtingarflokki í biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar, þar sem nauðsynlegt væri talið að kanna nánar einstaka áhrifaþætti þessara virkjunarkosta. Fram kemur að í innsendum umsögnum vegna Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar komi fram að áhrif virkjananna á laxfiska í Þjórsá séu talin óljós og þarfnist frekari rannsókna. Með vísan til þess að afla þurfi frekari upplýsinga um hvaða áhrif Hvammsvirkjun og Holtavirkjun muni hafa á laxfiska í Þjórsá sé með þingsályktunartillögunni lagt til að virkjunarkostirnir verði flokkaðir í biðflokk. Varúðarsjónarmið liggi að baki þeirri tillögu. Frekari rannsóknir þurfi að leiða nánar í ljós hvaða áhrif framkvæmdirnar geti haft á laxfiska í ánni. Tillagan hlaut ekki afgreiðslu á því þingi en var aftur lögð fram 14. september 2012 (Þingskjal 89 — 89. mál á 141. löggjafarþingi 2012–2013). Tillagan var samþykkt 14. janúar 2013 með ályktun Alþingis nr. 13/141. Með því var Hvammsvirkjun skipað í biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar, sbr. lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.
35. Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði næstu verkefnisstjórn rammaáætlunar í mars

2013, þá fyrstu eftir gildistöku laga nr. 48/2011, og gaf út erindisbréf til hennar, dags. 25. mars 2013.

36. Í viðauka umhverfis- og auðlindaráðuneytis við erindisbréf verkefnisstjórnar vegna 3. áfanga rammaáætlunar, dags. 12. júlí 2013, kemur fram að ráðuneytið beini þeim til- mælum til verkefnisstjórnar verndar- og orkunýtingar landsvæða að forgangsraða vinnu sinni þannig að hún framkvæmi, eins fljótt og auðið er, faglegt mat, sbr. ákvæði laga nr. 48/2011, m.a. á þeim sex orkukostum sem færðir hafi verið úr nýtingarflokki í biðflokk eftir umsagnarferli tillögunnar sl. vetur, þ.e. Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjun, Skrokköldu, Hágöngum I og Hágöngum II. Álitaeftnið vegna þessara kosta sé fyrst og fremst áhrif Þjórsárvirkjana á laxastofna og svo áhrif hinna kostanna á víðerni og nálægð við Vatnajökulspjódgarð.
37. Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar lagði til 19. desember 2013 að Hvammsvirkjun yrði flutt í orkunýtingarflokk. Tillögunni fylgdi greinargerð með rökstuðningi fyrir henni. Fram kemur að í júlí 2013 hafi verkefnisstjórn falið Skúla Skúlasyni, prófessor við Háskólann á Hólum, að gera úttekt á öllum fyrirliggjandi rannsóknum á laxfiskum í Þjórsá. Skúli hafi fengið til liðs við sig Harald Rafn Ingvason, líffræðing við Náttúrustofu Kópavogs. Að höfðu samráði við skýrsluhöfunda hafi verkefnisstjórn ákveðið að óska eftir nánari skýringum frá Landsvirkjun varðandi útfærslu virkjunarkostanna þriggja í neðri hluta Þjórsár. Farið hafi verið fram á uppfærða framkvæmdalýsingu og lýsingu mótvægisáðgerða fyrir alla virkjunarkostina í formlegu heildarskjali fyrir hvern virkjunarkost fyrir sig, ásamt greinargerð um hverja mótvægisáðgerð um sig. Ítarleg svör Landsvirkjunar hafi borist þann 31. október 2013.
38. Verkefnisstjórn hafi skipað tímabundinn faghóp til að fara yfir skýrslu Skúla og Haraldar og svör Landsvirkjunar við ábendingum þeirra. Faghópurinn hafi verið skipaður 22. október 2013 og skilað af sér 4. nóvember sama ár. Hann hafi komist að þeirri niðurstöðu að nokkuð skýrt mat lægi fyrir á áhrifum hvers virkjunarkosts á laxfiska með gönguhegðun í Þjórsá. Faghópurinn hafi fyrst og fremst gert greinarmun á þeim svæðum í Þjórsárkerfinu þar sem útbreiðsla göngufiska sé náttúruleg og þeim svæðum þar sem útbreiðslan sé vegna atbeina mannsins.
39. Lýst er þeirri niðurstöðu verkefnisstjórnar að hún leggi til að Hvammsvirkjun verði flutt úr biðflokki í orkunýtingarflokk, að teknu tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga og með hliðsjón af mati faghóps um laxfiska í Þjórsá. Að öðru leyti geri verkefnisstjórnin ekki

tillögu á þessu stigi um breytingu á þeirri röðun virkjunarkosta sem fram kemur í þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem samþykkt var á Alþingi 14. janúar 2013.

40. Með tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141, sem lögð var fram á 143. löggjafarþingi 2013–2014 (þingskjal 872 — 511. mál) 31. mars 2014 var lagt til að virkjunarkosturinn Hvammsvirkjun yrði færður úr biðflokk í orkunýtingarflokk áætlunarinnar. Í greinargerð með tillögunni kemur fram að sú tillaga byggist á fyrrgreindri niðurstöðu verkefnisstjórnarinnar. Tillagan hlaut ekki afgreiðslu á því löggjafarþingi en tillaga sama efnis var samþykkt á Alþingi 1. júlí 2015.

41. Hvammsvirkjun er jafnframt skipað í orkunýtingarflokk samkvæmt þingsályktun nr. 24/152 sem Alþingi samþykkti 15. júní 2022. Öðrum virkjunarkostum í neðri hluta Þjórsár, þ.e. Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun, var þó skipað í biðflokk, þótt verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar hefði lagt til að þeir færu í orkunýtingarflokk. Í rökstuðningi nefndarálits meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis vegna tillögunnar kemur fram að um sé að ræða landsvæði sem þegar sé raskað en innan svæðisins sé hins vegar að finna laxastofn sem talinn sé vera einstakur á heimsvísu. Mætti því færa rök fyrir því að sú niðurstaða sem aðferðafræðin leiði af sér um flokkun virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár í nýtingarflokk samrýmist ekki þeim samfélagslegu viðhorfum sem séu undirliggjandi í nærsamfélaginu og snúi m.a. að mikilvægi laxastofnsins. Vegna þessa telji meiri hlutinn nauðsynlegt að leggja til þá breytingu að virkjunarkostirnir Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun verði flokkaðir í biðflokk þar til umfjöllun um samfélagsleg áhrif fyrirhugaðra virkjana á nærsamfélagið á grundvelli nýrrar nálgunar í aðferðafræði faghópa 3 og 4 verði lokið. Þá segir að meiri hlutinn bendi á að mikilvægt sé að horfa á neðri hluta Þjórsár sem eina heild og því beini hann því til ráðherra og verkefnisstjórnar að horft verði til allra þriggja virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár, Hvammsvirkjunar, Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar, við það mat, þó svo að meiri hlutinn leggi ekki til að virkjunarkosturinn Hvammsvirkjun verði færður úr nýtingarflokki yfir í biðflokk.

#### *Leyfi Fiskistofu*

42. Fiskistofa veitti sem fyrr segir stefnda Landsvirkjun leyfi vegna framkvæmdanna 14. júlí 2022, sbr. bréf stofnunarinnar til stefnda Landsvirkjunar frá þeim degi. Leyfið var veitt

á grundvelli 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, með sex skilyrðum. Fram kemur að heimildin gildi til 15. júlí 2027.

43. Í bréfinu kemur fram að stefndi Landsvirkjun hafi með umsókn, dags. 7. febrúar 2022, leitað eftir heimild til byggingar Hvammsvirkjunar. Fjallað er um umsögn Haf-rannsóknastofnunar, dags. 12. mars. 2021, og umsögn Veiðifélags Þjórsár, dags. 12. janúar 2022, varðandi hugsanleg áhrif virkjunarinnar á laxastofninn í ánni, auk andmæla veiðifélagsins, dags. 9. júní 2022, vegna fram kominna svara stefnda Landsvirkjunar við athugasemdum félagsins. Enn fremur er vísað til úrskurðar Skipulagsstofnunar frá 19. ágúst 2003 vegna mats á umhverfisáhrifum virkjunarinnar, varðandi það atriði að áður en til framkvæmda komi þurfi framkvæmdaraðili að standa fyrir þeim viðbótar-rannsóknum um grunnástand lífríkis í Þjórsá sem lagðar séu til í sérfræðiskýrslu Veiði-málastofnunar um lífríki Þjórsár, grípa til þeirra mótvægisáðgerða sem lagðar séu til í skýrslunni og viðhafa að loknum framkvæmdum vöktun í a.m.k. 10 ár í samræmi við tillögur Veiðimálastofnunar. Í bréfi Fiskistofu segir að í umsögn sinni hafi Haf-rannsóknastofnun lagt mat á það hvort stefndi Landsvirkjun hefði uppfyllt þessi skilyrði. Niðurstaða Hafrannsóknastofnunar hafi verið sú að stefndi Landsvirkjun hefði uppfyllt skilyrði vegna viðbótar-rannsókna en skilyrði vegna mótvægisáðgerða sem varði frágang og rekstur verði leyst á framkvæmdatíma og aðlöguð þegar rekstur virkjunarinnar hefjist.
44. Í rökstuðningi fyrir ákvörðun Fiskistofu kemur fram að Fiskistofa heimili fyrir sitt leyti framkvæmdir við fyrirhugaða Hvammsvirkjun og byggingu mannvirkja henni tengdri í samræmi við umsókn með nánar tilgreindum sjö skilyrðum, að teknu tilliti til úrskurðar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, dags. 19. ágúst 2003, gildandi aðal-skipulags Rangárþings ytra 2016–2028, aðalskipulags Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2017–2029, deiliskipulags Hvammsvirkjunar, umsagnar Hafrannsóknastofnunar, umsagnar Veiðifélags Þjórsár, þingsályktunar Alþingis frá 1. júlí 2015 (nr. 16/144) og með vísan til 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Skilyrðin voru eftirfarandi:
45. *Í fyrsta lagi* er leyfið háð því skilyrði að leyfi vegna byggingar fiskvegjar, í samræmi við 34. gr. laga um lax- og silungsveiði, verði frágengið áður en framkvæmdir hefjist í far-vegi Þjórsár. Vísað er til þess að í umsókn um leyfi Fiskistofu um byggingu Hvamms-virkjunar sé gert ráð fyrir byggingu fiskistiga, sem sé ætlað að tryggja fiskigengd upp fyrir stíflumannvirki við Minni-Núp. Það sé mikilvæg mótvægisáðgerð vegna fyrirséðra áhrifa stíflunnar á fiskigengd, eitt af þeim skilyrðum sem Skipulagsstofnun setji í úrskurði sínum vegna mats á umhverfisáhrifum og ein af forsendunum fyrir byggingu

Hvammsstíflu. Kveðið sé á um það í 34. gr. laga um lax- og silungsveiði að Fiskistofa geti veitt veiðifélögum eða veiðiréttarhöfum, þar sem ekki er veiðifélag, heimild til byggingar fiskvegar. Því séu ekki forsendur fyrir því að Fiskistofa veiti Landsvirkjun leyfi til að byggja fiskveg. Fiskistofa bendir á að ef Landsvirkjun fái heimild til að gera mannvirki á borð við Hvammsvirkjun sem tálmi fiskför í eða við veiðivatn á grundvelli annarra laga en lax- og silungsveiðilaga sé Landsvirkjun skylt að kosta gerð og viðhald fullnægjandi fiskvegar samkvæmt ákvæðum 34. gr. lax- og silungsveiðilaga, sbr. 35. gr. laganna.

46. *Í öðru lagi* bindur Fiskistofa leyfið því skilyrði að vöktun á virkni fiskvegar við Hagalón verði viðhöfð í a.m.k. 10 ár frá því að Hvammsvirkjun yrði tekin í notkun. Landsvirkjun leggi fram áætlun um vöktun á virkni fiskvegarins. Áætlunin skýri hvaða aðferðum verði beitt og hvernig fyrirbyggjandi upplýsingar geti komið að gagni til að varpa ljósi á virkni fiskvegarins. Upplýsingar úr vöktun verði nýttar til að bæta virkni fiskvegarins ef þörf krefji. Áætlunin verði kynnt Veiðifélagi Þjórsár og staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár.
47. *Í þriðja lagi* er sett það skilyrði að vöktun á seiðafleytu verði viðhöfð í a.m.k. 10 ár frá því að Hvammsvirkjun yrði tekin í notkun. Landsvirkjun leggi fram áætlun um vöktun á virkni seiðafleytu. Áætlunin skýri hvaða aðferðum verði beitt og hvernig fyrirbyggjandi upplýsingar geti komið að gagni til að varpa ljósi á virkni seiðafleytu. Upplýsingar úr vöktun verði nýttar til að bæta virkni seiðafleytu ef þörf krefji. Áætlunin verði kynnt Veiðifélagi Þjórsár og staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár.
48. *Fjórða* skilyrðið er að vöktun á seiðabúskap verði viðhöfð í a.m.k. 10 ár frá því að Hvammsvirkjun yrði tekin í notkun. Landsvirkjun leggi fram áætlun um vöktunarrannsóknir á seiðabúskap á vatnasvæði Þjórsár. Áætlunin skýri hvaða aðferðum verði beitt og hvernig fyrirbyggjandi upplýsingar geti komið að gagni til að varpa ljósi á áhrif virkjunar á seiðabúskap á vatnasvæðinu. Áætlunin verði kynnt Veiðifélagi Þjórsár og staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár.
49. *Í fimmta lagi* er sett það skilyrði að vöktuð verði áhrif framkvæmda á botndýrasamfélög Þjórsár. Botndýrasýni verði tekin áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár og reglulega í a.m.k. 10 frá því Hvammsvirkjun yrði tekin í notkun. Landsvirkjun leggi fram áætlun um rannsóknir á botndýrasamfélögum í Þjórsá. Áætlunin skýri hvaða aðferðum

verði beitt og hvernig fyrirbyggjandi upplýsingar geti komið að gagni til að varpa ljósi á áhrif virkjunar á botndýrasamfélög á vatnasvæði Þjórsár. Áætlunin verði kynnt Veiðifélagi Þjórsár og staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í Þjórsá.

50. *Í sjötta lagi* er sett það skilyrði að Landsvirkjun skuli gera áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðaraðgerða ef mótvægisáðgerðir virki ekki eins og til sé ætlast. Æskilegt sé að hún verði gerð í samráði við Veiðifélag Þjórsár. Ef væntanleg neyðarráðstöfun feli í sér fiskræktaraðgerðir skuli þær unnar í samráði við Veiðifélag Þjórsár og útfærðar í samræmi við lög nr. 58/2006 um fiskrækt. Í áætluninni verði skilgreint við hvaða aðstæður hún verði virkjuð. Fiskistofa muni fara fram á að Hafrannsóknastofnun meti hvort væntanleg áætlun muni geta gagnast ef mótvægisáðgerðir virki ekki eins og til sé ætlast. Áætlunin verði staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár.

51. Loks er *í sjöunda lagi* sett það skilyrði að metið verði, þegar mannvirki Hvammsvirkjunar hafi verið byggð, hvort lagfæra megi farveg þannig að búsvæði og gönguleiðir laxfiska skerðist sem minnst á árkafla sem komi til með að hafa skert rennsli, frá Hvammsstíflu niður fyrir Ölmóðsey. Hugmyndir og áform um slíkar lagfæringar verði kynntar Veiðifélagi Þjórsár og útfærsla aðgerða staðfest skriflega af Fiskistofu áður en til framkvæmda í farveginum kæmi.

52. Fram kemur í bréfi Fiskistofu að framkvæmdin verði unnin í samráði við Fiskistofu til þess að stofnunin geti sinnt eftirliti með framkvæmdinni og fylgt því eftir að skilyrði verði uppfyllt. Jafnframt verði Fiskistofa upplýst reglulega um niðurstöður vöktunarrannsóknna, eftir að Hvammsvirkjun verði tekin í notkun, í samræmi við úrskurð Skipulagsstofnunar frá 19. ágúst 2003.

53. Tekið er fram að leyfið snúi aðeins að byggingu mannvirkja í tengslum við Hvammsvirkjun og hugsanlegum beinum áhrifum þeirra á lífríki Þjórsár. Leyfi Fiskistofu snúi ekki að þáttum sem varði rekstur virkjunarinnar, svo sem heimildum eða takmörkunum vegna stýringar á rennsli né heldur heimildum eða takmörkunum vegna dælingar á seti úr Hagalóni. Búast megi við því að Orkustofnun muni setja skilyrði um þá þætti í hugsanlegt virkjunarleyfi sem m.a. taki mið af hugsanlegum áhrifum þeirra á lífríkið.

54. Ákvörðunin var kærð til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 26. júní 2023. Nefndin vísaði kærinni frá með úrskurði 31. ágúst sama ár á þeim grundvelli að kærufrestur væri liðinn.

### *Umsögn Hafrannsóknastofnunar*

55. Við undirbúning umræddrar ákvörðunar leitaði Fiskistofa umsagnar Hafrannsóknastofnunar og er hún sem fyrr segir dagsett 12. mars 2021. Hún varðar annars vegar hugsanleg áhrif framkvæmdarinnar á lífríki Þjórsár og hins vegar það hvort Landsvirkjun hafi uppfyllt skilyrði sem sett voru í úrskurði Skipulagsstofnunar við mat á umhverfisáhrifum vegna Hvammsvirkjunar á lífríki Þjórsár. Fram kemur að umsögnin hafi verið unnin að beiðni stefnda Landsvirkjunar, þar sem vísað hafi verið til 33. gr. laga um lax- og silungsveiði, og virðist gengið út frá því að um sé að ræða umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns í skilningi 2. mgr. þeirrar lagagreinar. Samkvæmt ákvæðinu er áskilið að með umsókn framkvæmdaraðila eða landeiganda til Fiskistofu um leyfi til framkvæmda við ár og vötn skuli auk álits viðkomandi veiðifélags þegar það á við fylgja umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns. Umsögnin er unnin af sérfræðingi hjá Hafrannsóknastofnun sem einnig gaf skýrslu fyrir dóminum.
56. Í umsögninni er fjallað um áhrif virkjunarinnar á umhverfi og lífríki Þjórsár, m.a. að teknu tilliti til þeirra virkjana sem eru nú þegar í vatnakerfi árinna. Fram kemur að Hafrannsóknastofnun hafi gert viðamiklar rannsóknir og vöktun á lífríki Þjórsár fyrir stefnda Landsvirkjun. Frá árinu 2003 hafi Hafrannsóknastofnun, áður Veiðimálastofnun, gert ýmsar viðbótarrannsóknir fyrir Landsvirkjun á fiskstofnum árinna og gefið árlega út skýrslur með niðurstöðum þeirra. Þar hafi verið lögð áhersla á vöktun fiskstofna vatnasvæðisins og rannsóknir á fiskgöngum. Margar rannsóknanna snúi að mögulegum mótvægisáðgerðum vegna fyrirhugaðra virkjana. Þekking á göngum og gönguhegðun laxfiska sé grundvallaratriði varðandi hönnun og rekstur fyrirhugaðra virkjana í Þjórsá neðan Búrfells, ekki síst vegna mótvægisáðgerða sem miði að því að minnka áhrif virkjananna á lífríki árinna og veiði. Niðurstöðum þessara rannsókna er nánar lýst.
57. Í niðurstöðu Hafrannsóknastofnunar er m.a. vísað til fyrrgreinds skilyrðis Veiðimálastofnunar sem Skipulagsstofnun vísar einnig til í úrskurði sínum um mat á umhverfisáhrifum, þess efnis að samhliða vöktunaráætlun þurfi að koma upp áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðarráðstafana ef mótvægisáðgerðir, svo sem seiðaveitur, fiskstigar o.fl., virki ekki eins og til sé ætlast. Um þetta skilyrði segir í umsögn Hafrannsóknastofnunar að Landsvirkjun hafi áform um neyðaraðgerðir af þessum toga. Þessi háttur sé afar mikilvægur því alltaf fylgi óvissa um hvernig til takist og óvænt atvik geti komið upp sem þurfi að bregðast við.

58. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar kemur fram að áhrif byggingar Hvammsvirkjunar á vatnalíf séu annars vegar á framkvæmdatíma, þ.e. á byggingartíma virkjunar, og hins vegar á rekstartíma hennar, eins og nánar er lýst í umsögninni. Fram kemur að til að tryggja fiskgöngu upp og niður ána sé gert ráð fyrir fiskvegi fyrir fisk á uppleið og seiðafleytu til að fleyta seiðum úr inntakslóni og forða þeim frá því að lenda í hverflum virkjunar. Miðað við forsendur muni hún taka við og skila seiðum niður fyrir virkjun. Fiskvegi sé ætlað að greiða leið fiskjar á göngu úr sjó á hrygningarstöðvar og sé hannaður á þann veg að bæði silungur og lax komist um hann. Til mótvægis á töpuðum búsvæðum vegna virkjunar komi til greina sleppingar á laxaseiðum á ófiskgeng svæði. Landsvirkjun hafi látið skoða búsvæði ofan við fossa í þessum tilgangi. Bygging Hvammsvirkjunar muni hafa áhrif á lífríki í vatni. Helstu áhrifin séu á rekstartíma virkjunar á göngufiska og þá einkum lax. Með fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum minnki áhrifin mikið. Fylgjast þurfi með virkni mótvægisáðgerða, fiskigengd upp og framhjá stíflu, bæði upp kaflann neðan virkjunar og upp fiskveginn. Þetta sé hægt að gera með merkingum á uppgöngufiski og með fiskteljurum. Þá sé mikilvægt að prófa virkni seiðafleytu fyrir seiði á niðurleið. Viðbúnaður þurfi að vera til staðar þegar framkvæmdir hefjist við virkjanamannvirki, t.d. ef fyrir séð verði að hindranir verði á gönguleið fiska úr sjó.
59. Hvað mótvægisáðgerðir varðar kemur fram að eðli málsins samkvæmt hafi ekki enn komið til þeirrar áðgerðar að stýra rennsli í farvegum með skertu rennsli en áform séu uppi um þær. Áform séu uppi um að laga farvegi, einkum þar sem skert rennsli verði til að greiða fiskför. Áformað sé að byggja fiskveg framhjá stíflu Hvammsvirkjunar og neðri virkjununum verði þær reistar. Landsvirkjun áformi að reisa seiðaveitu sem forða eigi seiðum frá að lenda í hverflum Hvammsvirkjunar með tilheyrandi afföllum. Gögn um þessi atriði hafi verið lögð fram. Hafrannsóknastofnun sé ekki kunnugt um að áform séu um að sleppa seiðum enda ekki þörf á seiðasleppingum nema upp komi meiriháttar skaði á seiðastofnum vatnakerfisins eftir virkjun. Hafrannsóknastofnun sé enn fremur ekki kunnugt um að áform séu um að opna ný svæði fyrir göngufisk. Við hönnun virkjunarinnar hafi verið horft til þess að mannvirki og túrbínur séu hönnuð þannig að ekki verði um ofauðgun lofts eða fiskdauða að ræða.
60. Þá er í umsögn Hafrannsóknastofnunar fjallað um hvort stefndi Landsvirkjun hafi uppfyllt skilyrði varðandi viðbótarrannsóknir sem sett voru í úrskurði Skipulagsstofnunar frá 2003, sbr. einnig skýrslu Veidimálastofnunar sem vísað er til í úrskurðinum. Hvað þær varðar kemur fram að unnið hafi verið að því að útfæra seiðafleytur, sem ætlað sé að

forða seiðum frá því að þau lendi í hverflum virkjana. Hvers vænta megi af árangri þeirra hafi verið metið. Gerðar hafi verið verkfræðilegar úttektir og sett í reiknilíkan og tilraunir gerðar á líkani í straumfræðiaðstöðu. Varðandi skilyrðið um að kanna þurfi gönguhegðun og finna göngutíma laxaseiða til sjávar í Þjórsá er lýst rannsókn þar að lútandi sem gerð hafi verið. Hvað varðar skilyrðið um að kanna þurfi mun betur göngur sjóbirtingsseiða og stálpaðs sjóbirtings á leið til sjávar er einnig lýst rannsóknum þar að lútandi og niðurstöðum þeirra. Enn fremur er lýst rannsóknum vegna þess skilyrðis að kanna þurfi göngu- hegðun laxfiska á leið upp Þjórsá með rafeindamerkingum.

61. Því er lýst í umsögninni að vöktunarrannsóknum eftir framkvæmdir sé einkum ætlað að nema breytingar á vatnalífi vegna tilkomu virkjana og meta árangur mótvægisáðgerða. Eðli málsins samkvæmt liggja ekki fyrir hvort þær hafi verið framkvæmdar, þar sem tími þeirra sé eftir framkvæmdir, en miklar rannsóknir hafi staðið yfir um langt árabíl. Þekking á vatnalífi sé því mjög góð. Landsvirkjun hafi í mörg undanfarin ár kostað vöktunarrannsóknir á seiðabúskap í Þjórsá og þverám hennar sem Hafrannsóknastofnun hafi framkvæmt. Lýst er niðurstöðum þeirra. Hvað varðar áhrif á fiskgöngur upp og niður Þjórsá kemur fram að fyrir liggja mikil þekking á göngum fiska upp og niður vatnasvæðið fyrir framkvæmdir, sem nýtist sem grunnur til að meta áhrif framkvæmda. Afar mikil- vægt sé að fylgjast með göngum fiska upp og niður ána eftir framkvæmdir til að sjá virkni fyrirhugaðra mótvægisáðgerða og geta brugðist við ef þær skili ekki þeim árangri sem þeim sé ætlað.

62. Hvað varðar það atriði að kanna þurfi áhrif framkvæmda á botndýrasamfélög Þjórsár kemur fram að sýni frá því fyrir virkjun liggja fyrir en þau séu komin nokkuð til ára sinna og hafi bara verið tekin einu sinni, þ.e. árið 2001. Til þess að hafa sem best bakgrunns- gildi sé æskilegt að endurtaka þá sýnatöku áður en fyrirhugaðar framkvæmdir hefjist, m.a. m.t.t. þess hvort áhrif hafi komið fram vegna loftslagsbreytinga. Fram kemur varð- andi áhrif breyttra rennslishátta og aukins dýpis í lónum á fjölda og tegundarsamsetningu botndýra að þessi þáttur yrði unninn eftir virkjun með samanburði við sýni tekin fyrir framkvæmdir. Hið sama á við um það atriði að æskilegt sé að fylgst verði með áhrifum miðlunar vatns á botndýrasamfélög neðan Búðafoss svo hægt verði að meta gæði svæðis- ins m.t.t. uppeldisskilyrða fyrir laxfiska. Hvað varðar það skilyrði að samhliða vöktunar- rannsóknum þurfi að koma upp áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðaraðgerða ef mótvægisáðgerðir, svo sem seiðafleytur, fiskstigjar o.fl., virki ekki eins og til sé ætlast kemur fram að Landsvirkjun hafi áform um neyðaraðgerðir af þessum toga. Þessi þáttur

sé afar mikilvægur því alltaf fylgi óvissa um hvernig til takist og óvænt atvik geti komið upp sem bregðast þurfi við.

#### *Umsögn Veiðifélags Þjórsár*

63. Sem fyrr segir lá fyrir Fiskistofu, þegar hún tók hina umdeildu ákvörðun, umsögn Veiðifélags Þjórsár, dags. 12. janúar 2022. Í umsögninni segir að 35% búsvæða laxfiska í Þjórsá séu ofan fyrirhugaðrar Hvammsvirkjunar. Veidifélagið telji að áhrif virkjunarinnar á lífríki árinna verði mikil og jafnvel muni virkjunin tortíma fiskstofnum Þjórsár. Það sé skoðun veiðifélagsins að vafamál séu mörg og að í sumum tilfellum sé nokkuð augljóst að settar séu fram hugmyndir að lausnum sem ekki séu studdar vísindalegri þekkingu, varðandi seiðaveitur, afkomumöguleika lax og sjóbirtings og áhrif af snöggum rennslisbreytingum neðan stíflu á alla fiskstofna. Seiðaveitur og aðgerðir til að reyna að minnka umhverfisáhrif virkjana á laxfiska í Columbia-ánni í Bandaríkjunum hafi kostað yfir 10 milljarða Bandaríkjadala á síðustu 35 árum, án þess að aðgerðirnar hafi komið í veg fyrir frekara hrun fiskstofna. Þessi lausn sé meginmótvægisáðgerðin sem boðuð sé í Þjórsá. Að mati stjórnar Veidifélags Þjórsár hafi í öllu undirbúningsferli Hvammsvirkjunar um of verið lögð einhliða áhersla á hagsmuni Landsvirkjunar. Ábendingar um ófullnægjandi þekkingu og hættu fyrir lífríki árinna hafa verið hunsaðar. Afföll/áföll vegna tafinna og falinna orsaka séu vanmetin að mati Veidifélags Þjórsár.
64. Óvissa sé um virkni mótvægisáðgerða og viðbragðsáætlana með tilkomu Hvammsvirkjunar. Svo virðist sem óljósar mótvægisáðgerðir Landsvirkjunar eigi almennt að veða upp þau vandamál sem kunna að skapast, án þess að skilgreint sé hver þau kunni að verða. Skilgreindar hugmyndir að mótvægisáðgerðum með ætlaðri virkni þeirra við fyrir fram séðum vandamálum hafa ekki verið lagðar fram. Á þetta hafi Veidimálastofnun bent í ferli umhverfismats Hvammsvirkjunar, sbr. úrskurð Skipulagsstofnunar, 19. ágúst 2003. Þar hafi verið bent á atriði sem eyða þyrfti vafa um en það hafi ekki verið gert.
65. Nauðsynlegt sé að mati Veidifélags Þjórsár að umsjón og eftirlit með breyttum lífs-skilyrðum fiska og fæðutegunda þeirra af völdum mannvirkja og virkni mótvægisáðgerða sé í höndum óháðra aðila sem valdir verði af hagsmunaaðilum, í samráði við Landsvirkjun, áður en framkvæmdaleyfi verði gefið út.
66. Fram kemur að veiðifélagið telji að enn vanti töluvert upp á að Landsvirkjun hafi sinnt skyldum sínum í samræmi við skilyrðin sem Skipulagsstofnun setti í fyrrgreindum úrskurði um mat á umhverfisáhrifum árið 2003. Mikilvægir málaflokkar séu lítt kannaðir,

t.d. hve miklar rennslissveiflur verði í farvegi neðan stíflu Hvammsvirkjunar, hvað hrogn og seiði þoli miklar breytingar á hraða og vatnsmagni, hve miklu magni af framburði lónið geti tekið við án skaða fyrir fisk, hvenær ársins sé fyrirhugað að hreinsa lónin af framburði og á hvern hátt. Veiðifélag Þjórsár telji nauðsynlegt að taka þessa þætti til athugunar og eyða vafa um þá áður en til greina komi að gefa út framkvæmdaleyfi.

*Ráðstafanir samkvæmt lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála*

67. Umhverfisstofnun hefur á grundvelli laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála flokkað svonefnd vatnshlot, þ.e. einingar vatns, sett umhverfismarkmið fyrir þau og birt þau í *Vatnaáætlun Íslands 2022–2027*. Vatnshlotið sem hér um ræðir er í þeirri flokkun nefnt *Þjórsá 1* og er þar metið í góðu vistfræðilegu ástandi. Umhverfismarkmið þess er að það verði áfram ekki verra en gott.
68. Með bréfi, dags. 16. janúar 2023, óskaði stefndi Landsvirkjun eftir heimild Umhverfisstofnunar til breytinga á vatnshlotinu Þjórsá 1 á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Í kjölfar beiðni Umhverfisstofnunar þar að lútandi sendi stefndi Landsvirkjun stofnuninni frekari gögn og svör um tiltekin atriði með bréfi, dags. 4. september 2023. Bréfinu fylgdi m.a. greinargerð verkfræðistofunnar EFLU þar sem áhrif framkvæmdarinnar voru metin m.t.t. b- og c-liða 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála.
69. Umhverfisstofnun veitti þá heimild sem fyrr segir 9. apríl 2024 og er sú heimild meðal þess sem tekist er á um í málinu.
70. Í bréfi Umhverfisstofnunar til stefnda Landsvirkjunar, dags. 9. apríl 2024, er lýst forsendunum að baki umræddri ákvörðun Umhverfisstofnunar. Þar kemur fram, varðandi málsmeðferðina, að Umhverfisstofnun hafi yfirfarið framlögð gögn með framangreindri beiðni Landsvirkjunar. Viðbótargögn hafi borist með bréfum Landsvirkjunar 4. september, 16., 19. og 27. október og 7. nóvember 2023. Einnig hafi borist svar Orkustofnunar, dags. 20. desember 2003, við beiðni Umhverfisstofnunar um staðfestingu á upplýsingum um raforkuþörf og greiningar um nýjar leiðir til raforkuframleiðslu. Jafnframt hafi verið farið yfir umsagnir sem bárust í kjölfar þess að áform um ákvörðun í málinu var auglýst á tímabilinu 22. desember 2023 til 17. janúar 2024 með framlengdum athugasemdafresti til 1. febrúar sl. Auk þess hafi Umhverfisstofnun óskað eftir svörum Landsvirkjunar, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar við úrvinnslu þeirra athugasemda sem bárust. Athugasemdum hafi verið svarað í greinargerð sem fylgdi með ákvörðuninni.

71. Varðandi niðurstöðuna kemur fram í ákvörðun Umhverfisstofnunar að ljóst sé eftir yfirferð stofnunarinnar á áhrifamati sem framkvæmdaraðili hafi lagt fram og þeim viðbótarögnum sem borist hafi við málsmeðferðina að vatnshlotið Þjórásá 1 komi ekki til með að uppfylla umhverfismarkmið sitt um gott vistfræðilegt ástand vegna áhrifa af fyrirhugaðri framkvæmd við Hvammsvirkjun. Þær breytingar sem valdi því séu miklar rennslisskerðingar innan nánar tilgreindra áhrifasvæða sem hafi í för með sér að þau breytist úr straumvatni yfir í stöðuvatn (lón).
72. Í ákvörðuninni er vísað til þess að fram komi í fylgigögnum framkvæmdaraðila að til hægðarauka fyrir umfjöllunina hafi farvegi Þjórásár verið skipt upp í fimm svæði sem séu einkennd með bókstöfunum A–E. Þetta séu:
- Þjórásá 1 – upp að áhrifasvæði virkjunar (svæði A)
  - Farvegur neðan stíflu með skertu rennsli (svæði B)
  - Hagalón (svæði C)
  - Fráveituskurður frá virkjun (svæði D)
  - Þjórásá ofan Hagalóns (svæði E)
73. Þá hafi málsmeðferðin leitt í ljós að áhrifasvæði framkvæmdarinnar skiptist einkum í fjóra hluta í vatnshlotinu Þjórásá 1. Langstærsta áhrifasvæðið, *svæði A*, muni áfram uppfylla lögbundið umhverfismarkmið sitt og ná góðu vistfræðilegu ástandi. *Áhrifasvæði B og C* muni verða fyrir umtalsverðum breytingum af framkvæmdinni vegna vatnsformfræðilegra breytinga og mjög líklega flokkast sem mikið breytt vatnshlot sem þurfi að ná góðu vistmegin. Enn sé um töluverða óvissu að ræða á *áhrifasvæði E* en áhrifin fari alfarið eftir virkni mótvægisáðgerðanna sem gripið verði til. Líkur séu þó á því að áhrifasvæði E komi til með að ná góðu vistfræðilegu ástandi. Rennslisbreytingar og breyting straumvatns í stöðuvatn leiði til þess að umhverfismarkmið vatnshlotsins Þjórásár 1 m.t.t. líffræðilegra gæðapátta, aðallega fisks og botnhryggleysingja, náist ekki. Ekki sé að vænta breytinga á eðlisefnafræðilegum gæðapáttum. Hvað varði vatnsformfræðilega gæðapætti verði breytingar á rennsli, svifaur og samfellu árinna.
74. Í framhaldi af framangreindu segir að til skoðunar komi hvort framkvæmdin falli undir 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og hvort sú breyting sem verði á vatnshlotinu falli undir a- eða b-lið 1. mgr. 18. gr. laganna. Var það mat Umhverfisstofnunar að þegar ákvæði a-liðar væri túlkað til samræmis við ákvæði 7. mgr. 4. gr.

tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 (vatnatilskipun- arinnar) væri ljóst að þær breytingar sem leiði af framkvæmdum vegna Hvamms- virkjunar og þeirra breytinga sem þær hafi á vatnshlotið og þar með umhverfismarkmið þess falli undir a-lið 1. mgr. ákvæðisins. Að þessu gefnu væri óþarfi að kanna hvort skilyrði b-liðar ættu við, auk þess sem b-liður ætti einungis við ný sjálfbær umsvif eða breytingar sem hefðu í för með sér að ástand yfirborðsvatnshlots breytist úr mjög góðu í gott. Af framangreindri niðurstöðu leiddi að Umhverfisstofnun bæri að skoða hvort þau skilyrði sem sett væru fram í 2. mgr. 18. gr. væru uppfyllt.

75. Fram kemur að við mat Umhverfisstofnunar á mótvægisáðgerðum samkvæmt a-lið 2. mgr. 18. gr. laganna hafi eingöngu verið metnar þær mótvægisáðgerðir sem snúi beint að ástandi vatnshlotsins. Umhverfisstofnun hafi farið yfir þær mótvægisáðgerðir sem framkvæmdaraðili hafi lagt fram í tengslum við framkvæmdina og séu metnar viðeigandi fyrir vatnsformfræðilegt álag af þessu tagi. Ekki séu allar þekktar mótvægisáðgerðir viðeigandi hverju sinni heldur þurfi að meta slíkt til samræmis við framkvæmdina og áhrif hennar. Stofnunin hafi því jafnframt kallað eftir rökstuðningi varðandi þær mótvægisáðgerðir sem ekki verði gripið til fyrir hvert þeirra áhrifasvæða sem skilgreind hafi verið í tengslum við framkvæmdina. Framkvæmdaraðili hafi lagt fram mótvægisáðgerðir tengdar hryggleysingjum, fiski, rennsli og samfellu árinna, sem öllum sé ætlað að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Það hafi verið mat Umhverfisstofnunar að framkvæmdaraðili hafi lagt fram gögn sem sýni fram á að gripið verði til allra þeirra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlotsins Þjórsár 1 og uppfylli hann því skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. laganna.

76. Aukinheldur kemur fram að Umhverfisstofnun hafi farið yfir og metið málsrök Lands- virkjunar og gögn málsins varðandi skilyrði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatna- mála nr. 36/2011 um að tilgangur framkvæmdarinnar, sem ætlað sé að tryggja raforku- öryggi í landinu, mæta nauðsynlegum orkuskiptum á sjó og landi til að mæta skuld- bindingum og markmiðum Íslands um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla að sjálfbærri atvinnuuppbyggingu, vegi þyngra vegna almannahæilla eða fyrir sjálfbæra þróun en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist. Markmið raforkulaganna nr. 65/2003 sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni eigi m.a. að tryggja fullnægjandi raforkuöryggi, stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða. Einnig sé rétt að áréttu að almannahagsmunir séu meðal grunnilda orkustefnu stjórnvalda til 2050. Þá

hafi Alþingi þegar samþykkt að Hvammsvirkjun skuli fara í orkunýtingarflokk í rammaáætlun samkvæmt lögum nr. 48/2011. Það mat feli m.a. í sér heildstætt hagsmunamat á gildum sem varði þjóðarhag, þar sem tillit sé tekið til verndargildis náttúru, menningar-sögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta. Hugtökin þjóðarhagur og almannaheill séu að mörgu leyti sambærileg. Í rammaáætlun hafi almannahagsmunir því þegar verið metnir að þessu leyti innan ramma laga um um verndar- og orkunýtingar-áætlun nr. 48/2011. Telji Umhverfisstofnun rétt að líta til þess mats og taka undir það. Umhverfisstofnun telji að sá tilgangur Hvammsvirkjunar að tryggja raforkuöryggi í landinu byggji á ítarlegum greiningum í spám Orkustofnunar sem staðfesti að til að tryggja raforkuöryggi í landinu sé þörf á aukinni framleiðslu á raforku að því marki sem Hvammsvirkjun sé ætlað að framleiða. Tekið sé tillit til þróunar orkuskipta í þeim greiningum. Aðrir möguleikar til að stuðla að auknu raforkuöryggi, svo sem orkusparnaður og bætt flutningskerfi, myndu einnig nýtast til lengri tíma en grunnspár sýni meiri þörf en sem svari áætlaðri framleiðslu Hvammsvirkjunar. Umhverfisstofnun telji því að sá tilgangur Hvammsvirkjunar að tryggja raforkuöryggi varði almannahagsmuni sem vegi þyngra en ávinningur af því að umhverfismarkmið vatnshlotsins sem að framan sé lýst náist. Þegar af þeirri ástæðu telji Umhverfisstofnun að skilyrði b-liðar 2. mgr. séu uppfyllt.

77. Enn fremur segir að Umhverfisstofnun hafi farið yfir málsrök Landsvirkjunar og leitað staðfestingar Orkustofnunar á upplýsingum um nýjar leiðir í raforkuframleiðslu til skoðunar á því hvort skilyrði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála væri uppfyllt. Samkvæmt ákvæðinu þurfi að staðreyna að tilgangi Hvammsvirkjunar verði ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar. Stofnunin telji að framangreint skilyrði verði að túlka með hliðsjón af sérlögum um raforkukerfið á Íslandi, þ.e. raforkulögum nr. 65/2003, lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. eldri lög nr. 106/2000. Samkvæmt framangreindum lögum hafi Hvammsvirkjun verið í undirbúningsferli sl. 20 ár og hafi framkvæmdin verið hagkvæmnismetin og aðlöguð að þeim skilyrðum sem sett hafi verið í ferlinu. Hvammsvirkjun hafi farið í gegnum ítarlegt hagsmunamat samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem virkjunin teljist vera hagkvæmasti vatnsaflsvirkjunarkosturinn til rafmagnsframleiðslu á þessu stigi og hafi Alþingi samþykkt að setja virkjunina í orkunýtingarflokk rammaáætlunar. Umhverfisstofnun telji

rétt að líta til þess mats og taka undir það. Þegar litið sé til þess mats á þjóðhagslegri hagkvæmni Hvammsvirkjunar sem lagt sé til grundvallar ákvörðun Alþingis um að setja Hvammsvirkjun í orkunýtingarflokk og Umhverfisstofnun taki mið af, ásamt greiningu Orkustofnunar í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 20. desember 2023, sem styðji einnig þá niðurstöðu að samnborið við aðra kosti, verði ekki séð við þær aðstæður sem nú séu fyrir hendi að tilgangi framkvæmdarinnar verði með góðu móti náð með umhverfissvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar. Umhverfisstofnun telji því að framkvæmdin uppfylli skilyrði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011.

#### *Virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar*

78. Stefndi Landsvirkjun sótti um virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar 8. júní 2021 og stofnunin veitti leyfið 6. desember 2022. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála felldi leyfið úr gildi með úrskurði 15. júní 2023 í máli nr. 3/2023.
79. Stefndi Landsvirkjun sótti að nýju um virkjunarleyfi til Orkustofnunar 7. maí 2024. Orkustofnun gaf sem fyrr segir út hið umdeilda virkjunarleyfi vegna framkvæmdanna 12. september 2024. Fram kemur í leyfinu að það sé gefið út í samræmi við 4. og 5. gr. raforkulaga nr. 65/2003 auk ákvæða II. kafla reglugerðar um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005, og að teknu tilliti til viðeigandi ákvæða vatnalaga nr. 15/1923. Leyfið feli í sér heimild leyfishafa til að nýta vatnsafl til raforkuframleiðslu með þeim skilyrðum sem tilgreind séu í leyfinu, raforkulögum og reglugerð um framkvæmd raforkulaga. Leyfið taki til miðlunar, veitingar og nýtingar vatns vatnsfallsins í samræmi við ákvæði vatnalaga. Leyfið einskorðist við allt að 95 MW virkjun, með þeim staðarmörkum mannvirkja sem lýst sé í deiliskipulagi fyrir virkjunina sem samþykkt hafi verið af sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps 9. júní 2021 og sveitarstjórn Rangárfings ytra 10. júní 2021, sbr. auglýsingu nr. 1434/2021 í B-deild Stjórnartíðinda. Leyfið taki til stíflunar Þjósár skammt ofan við Viðey (Minnanúpshólma) og myndunar á allt að 4 km<sup>2</sup> inntakslóni, Hagalóni, með 13,2 GI rúmtaki án teljanlegrar miðlunar. Lónið afmarkist af jarðvegsstíflugarði að sunnanverðu og Þjósárdalsvegi frá Minna-Núpi að Yrjaskeri ofan við bæinn Haga að norðanverðu. Fram kemur að áður en framkvæmdir hefjist skuli önnur leyfi sem lög kveði á um liggja fyrir, svo sem og eftir atvikum framkvæmdaleyfi viðkomandi sveitarstjórnar, byggingarleyfi, starfsleyfi heilbrigðisnefndar, leyfi Fiskistofu og leyfi Minjastofnunar Íslands ef óhjákvæmilegt reynist að hrófla við fornleifum.

### *Samningar vegna framkvæmdarinnar*

80. Með samningi milli fjármálaráðherra f.h. íslenska ríkisins og stefnda Landsvirkjunar 9. maí 2007 var Landsvirkjun veitt tímabundin heimild til 15 ára til nýtingar vatnsréttinda þeirra í Þjórsá er ríkið hafði fengið framseld frá félaginu a/s Títan með afsali, dags. 16. janúar 1952. Ósamið er um leigugjald til ríkisins vegna vatnsréttindanna en gerðardómur var skipaður í apríl 2023 vegna þess, í samræmi við samningsákvæði þar að lútandi. Jafnframt liggja fyrir löggerningar sem stefndi Landsvirkjun og einstakir landeigendur stóðu að á árunum 2008 og 2020 og varða afnot af landi og landsréttindum vegna virkjunarinnar og framkvæmda við hana.

### *Skipulagsáætlanir sveitarfélaga og framkvæmdaleyfi*

81. Sveitarfélögin sem um ræðir, þ.e. Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Rangárþing ytra, gerðu í ljósi virkjunaráformanna breytingar á aðalskipulagi sem staðfestar voru á árunum 2019 og 2020. Í framhaldi af því gerðu þau sameiginlegt deiliskipulag um Hvammsvirkjun, sem tók gildi 15. desember 2021 eftir staðfestingu Skipulagsstofnunar.
82. Hinn 14. desember 2022 sótti stefndi Landsvirkjun um framkvæmdaleyfi til sveitarstjórna Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Rangárþings ytra vegna virkjunarinnar. Fyrirnefnda sveitarstjórnin veitti slíkt leyfi 14. júní 2023. Í kjölfar kæru felldi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála leyfið úr gildi með úrskurði 27. október 2023 í máli nr. 74/2023. Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps samþykkti að nýju að veita framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar 24. október 2024 og Rangárþing ytra gaf út slíkt leyfi 29. sama mánaðar.

### *Friðlýsing Viðeyjar (Minnanúpshólma)*

83. Ein þeirra fasteigna sem kemur til með að verða fyrir áhrifum af hinni fyrirhuguðu framkvæmd ef af henni verður er eyjan Viðey, öðru nafni Minnanúpshólmi, í Þjórsá, sem er að hluta til í eigu eins af stefnendum. Eyjan var friðlýst með auglýsingu 24. ágúst 2011. Í auglýsingunni segir að eyjan sé sérstök, m.a. vegna þeirrar umgerðar sem straumþung áin veitir. Mikilvægi svæðisins felist einnig í möguleika á samanburði t.d. birkisins, sem þar hafi vaxið án teljandi áhrifa mannsins, við birki annars staðar á landinu. Meðal markmiða friðlýsingarinnar sem nefnd eru er að vernda náttúrulegan, lítt snortinn og gróskumikinn birkiskóg ásamt því lífríki sem honum fylgi. Fram kemur að ef af virkjunum verður í neðri hluta Þjórsár muni Umhverfisstofnun sjá til þess að friðlandið verði girt af til að vernda lífríki svæðisins fyrir mönnum og dýrum og að girðingu verði viðhaldið, án

tilkostnaðar landeigenda. Um umferð í friðlandinu segir að öðrum en landeigendum sé óheimilt að fara út í Viðey nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar til rannsókna, vöktunar og eftirlits.

84. Fyrir liggur samkomulag um mótvægisáðgerðir vegna áhrifa Hvammsvirkjunar á friðun Viðeyjar/Minnanúpshólma, dags. 22. desember 2023. Að því stóðu stefndi Landsvirkjun og landeigendur. Þar kemur fram að aðilar geri með sér samkomulag um mótvægisáðgerðir sem nauðsynlegt sé að ráðast í vegna áhrifa Hvammsvirkjunar á friðun eyjunnar. Rennsli við eyjuna minnki verulega eftir að virkjað verði og þar með náttúruleg vörn gegn búpeningi og mannfólki. Í því skyni að vernda lífríki eyjunnar samkvæmt friðlýsingarskilmálum muni Landsvirkjun ráðast í og kosta tilteknar áðgerðir.

#### *Önnur gögn málsins*

85. Í málinu liggur fyrir mikill fjöldi skjala til viðbótar við þau sem að framan eru nefnd. Vikið er að sumum þeirra í tengslum við reifun málsástæðna aðila hér á eftir og eftir atvikum í niðurstöðukafla dómsins eftir því sem tilefni þykir til.

### **Helstu málsástæður og lagarök stefnenda**

#### Málsástæður stefnenda í frumsök

86. Stefnendur telja að fella beri úr gildi ákvarðanir Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 og Fiskistofu 14. júlí 2022 um að veita stefndu Landsvirkjun heimild eða leyfi til byggingar Hvammsvirkjunar.
87. Stefnendur byggja *í fyrsta lagi* á því að Umhverfisstofnun hafi farið út fyrir lagaheimildir sínar með ákvörðun sinni og þannig brotið gegn hinni ólögfestu lögmatísreglu stjórn-sýsluréttar. Sé um valdþurrð að ræða.
88. Í *öðru lagi* telja stefnendur að með ákvörðun sinni hafi Umhverfisstofnun ranglega beitt fyrir sig a-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og efnisleg skilyrði lagaákvæðisins séu ekki fyrir hendi. Um sé að ræða efnislega ranga skýringu lagaákvæðisins, auk þess sem haldbæran rökstuðning skorti, og því hafi með ákvörðuninni einnig verið brotið gegn 22. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.
89. Í *þriðja lagi* telja stefnendur ákvörðun Umhverfisstofnunar um undanþágu hvað sem öðru líður ekki standast ákvæði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011.
90. Í *fjórða lagi* hafi Umhverfisstofnun brotið málsmeðferðarreglur laga um stjórn vatnamála sem mæli fyrir um skyldubundið samráð hennar við ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila.

91. Í *fimmta lagi* byggja stefnendur á því að báðar ákvarðanirnar brjóti í verulegum atriðum gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga og að hvorug stofnunin hafi tekið til skoðunar hvort uppfylltar væru meginreglur 8., 10. og 11. gr., sbr. 7. gr., náttúruverndarlaga nr. 60/2013 við ákvarðanir sínar.
92. Í *sjötta lagi* telja stefnendur að Fiskistofa hafi ekki gætt að réttum efnisreglum eða hinni mikilvægu öryggisreglu í 10. gr. stjórnarsýslulaga að öðru leyti við töku ákvörðunar sinnar.
93. Nú verður vikið nánar að hverri þessara málsástæðna.

#### *Valdþurrð Umhverfisstofnunar*

94. Stefnendur byggja á því að rammatilskipun Evrópusambandsins 2000/60/EB á sviði vatnamála, svokölluð vatnatilskipun, sé skuldbindandi fyrir Ísland, sbr. XX. viðauka EES-samningsins og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Til innleiðingar vatnatilskipuninni hafi Alþingi sett lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Í lögnum sé kveðið á um stjórnarsýslu vatnamála, skiptingu alls yfirborðsvatns, strandsjávar og grunnvatns á landinu í svokölluð vatnshlot, þ.e. einingar vatns, rannsóknir og ákvörðun um umhverfismarkmið fyrir hvert og eitt þeirra og gerðar vatnaáætlunar á sex ára fresti. Alls séu skilgreind vatnshlot á Íslandi samkvæmt vatnaáætlun 2022–2027 2634 talsins og hafi rannsóknir og ákvörðun umhverfismarkmiða straumvatna í virkjuðum ám sætt forgangi á þeim árum sem unnið hafi verið að innleiðingu laganna. Á þessari stjórnarsýslu beri Umhverfisstofnun ábyrgð og njóti samkvæmt lögnum annars vegar fulltingis ríkisstofnananna Veðurstofunnar, Hafrannsóknastofnunar (áður Veiðimálastofnunar) og Náttúrufræðistofnunar Íslands og hins vegar tveggja ráðgjafarnefnda, annars vegar fagstofnana og eftirlitsaðila og hins vegar hagsmunaaðila, þar á meðal félagasamtaka á sviði náttúruverndar, umhverfismála og útivistar. Ráðgjafarnefndirnar samkvæmt 9. gr. laga um stjórn vatnamála hafi verið skipaðar 23. maí 2019 en hafi ekki verið skipaðar á ný svo kunnugt sé eftir að skipunartími þeirra rann út í apríl 2022, um leið og fyrsta vatnaáætlun samkvæmt lögnum hafi verið staðfest.
95. Hins vegar virðist sem Umhverfisstofnun hafi afritað málsmeðferð sem mælt sé fyrir um í mengunarlöggiðfinni, þar sem stofnunin fari vissulega með leyfisveitingavald samkvæmt lögum nr. 7/1998, og beitt henni við málsmeðferð um hvort stefndi Landsvirkjun geti gengið gegn bindandi umhverfismarkmiðum laga um stjórn vatnamála. Fyrir því sé engin lagastoð. Hins vegar beri Umhverfisstofnun ábyrgð á gerð vatnaáætlunar samkvæmt IV. kafla laganna. Sé heimilað að víkja frá bindandi umhverfismarkmiðum

laganna, sbr. einnig 4. gr. tilskipunar 2000/60/EB, verði það að koma fram í vatnaáætlun, eins og rakið sé í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023. Eðlilegt sé að lesa upphafsorð 18. gr. laga um stjórn vatnamála um heimild til breytinga á vatnshloti í því samhengi, sbr. einnig ummæli úrskurðarnefndarinnar í tilvitnuðu máli þar um.

96. Stjórnsýsla Umhverfisstofnunar við stjórn vatnamála taki hins vegar ekki til stjórnvaldsákvæðana um rétt eða skyldu. Leiði það annars vegar af ákvæðum laga um stjórn vatnamála sjálfra, sem ekki geri ráð fyrir töku slíkra stjórnvaldsákvæðana, heldur hverfist um yfirumsjón stofnunarinnar með flokkun og rannsóknum á ástandi lífríkis í hverju vatnshloti, eðlisefnafræðilegum og vatnsformfræðilegum eiginleikum þeirra, sem og öðru utanumhaldi tengdu stjórnvaldsfyrirmælum er felist í staðfestingu ráðherra á vatnaáætlun og aðgerðaáætlunum samkvæmt IV. kafla laganna á sex ára fresti. Engin ákvæði laganna mæli fyrir um stjórnsýsluákvæðanir eða málsmeðferð yfirhöfuð við töku ákvæðana er flokkast geti sem stjórnsýsluákvæðanir. Hefði það verið ætlun löggjafans að fela stofnuninni að taka stjórnsýsluákvörðun um rétt og skyldu aðila líkt og stefnenda og stefndu Landsvirkjunar í máli eins og hér er til umfjöllunar hefði það komið fram í undirbúningsgögnum laganna, auk þess sem bein lagaákvæði um slíka ákvörðun og málsmeðferð hefðu verið í lögum. Eins og kunnugt sé komi fjölmargir opinberir aðilar að því að fjalla um það hvort virkja megi vatnsfall til raforkuframleiðslu og veiti þeir aðilar leyfi, hver á sínu sviði; Fiskistofa vegna ákvæða lax- og silungsveiðilaga, Orkustofnun á grundvelli raforkulaga og vatnalaga, sveitarstjórnir vegna framkvæmdaleyfa samkvæmt skipulagslögum, byggingarfulltrúar vegna ákvæða mannvirkjalaga og heilbrigðisnefndir vegna laga um mengunarvarnir og hollustuhætti. Lagaheimildir þeirra aðila sem taki stjórnvaldsákvæðanir séu skýrar og málsmeðferð lögbundin. Umhverfisstofnun hafi hins vegar ekki slíka heimild, hvorki í sérlögum er um stofnunina gildi, né í lögum um stjórn vatnamála. Því sýnist stefnendum vera um valdþurrð að ræða.

*Heimild Umhverfisstofnunar byggist á rangri lögskýringu a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála*

97. Í hinni umþrættu ákvörðun Umhverfisstofnunar sé með ítarlegum hætti fjallað um þau þrjú lagaskilyrði 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála sem fyrir hendi þurfi að vera til þess að ganga megi gegn bindandi umhverfismarkmiðum 11. til 13. gr. laganna. Þetta sé meginefni hinnar umþrættu ákvörðunar. Öll skilyrðin þurfi að vera uppfyllt og ekki sé

um það ágreiningur. Til þess að komið geti til skoðunar hvort skilyrðin séu uppfyllt hvert um sig þurfi hins vegar annað tveggja skilyrða 1. mgr. ákvæðisins að vera uppfyllt í viðkomandi máli. Umfjöllun um það hvort skilyrði 1. mgr. séu uppfyllt sé ekki plássfrek í hinni umþrættu ákvörðun, þótt ljóst sé að Umhverfisstofnun byggir á því að undanþága samkvæmt a-lið 1. mgr. eigi við um tilvikið.

98. Sú lögskýring sem sett sé fram af hálfu Umhverfisstofnunar standist efnislega ekki lögfræðilega aðferð, auk þess sem ákvörðunin sé fjarri því að uppfylla skilyrði stjórnslu- laga um rökstuðning stjórnvaldsákvæðana. Lögskýringin sé í ósamræmi við markmiðs- ákvæði laganna og sú lögskýring að túlka lagaákvæði til samræmis við óskuldbindandi leiðbeiningarit Evrópusambandsins, gegn orðalagi lagaákvæðisins sjálfs og íslensks löggjafarvilja, sé ekki tæk samkvæmt íslenskri lögfræði. Tilvitnað undanþáguákvæði í tilskipun ESB sé ekki bindandi fyrir Ísland við innleiðingu tilskipunar 2000/60/EB. Þá mæli almennar lögskýringarreglur fyrir um að skýra skuli undanþáguákvæði þröngt en ekki rúmt. Um slíkan grundvallarannmarka sé að ræða á hinni umþrættu ákvörðun að ógildingu varði, óháð því hvort dómurinn telji um valdþurrð að ræða samkvæmt framan- greindu.
99. Lögskýring Umhverfisstofnunar virðist að mati stefnenda ganga út á að skýra skuli orða- lag a-liðar 1. mgr. 18. gr. rýmra en orðalag lagaákvæðisins sjálfs beri með sér, þrátt fyrir að um sé að ræða heimild til undanþágu frá bindandi markmiðum laga nr. 36/2011. Þannig sé hvorki í undanþáguákvæði þessu minnst á *nýjar framkvæmdir* né yfirhöfuð á *vatnsaflsvirkjanir* og í dæmaskyni séu ekki raktar aðstæður sem beri með sér að ætlunin hafi verið að *nýjar framkvæmdir* með bein áhrif á gæði vatnshlots gætu sætt undanþágu. Um þá túlkun að *vatnsaflsvirkjanir* eigi undir a-lið 1. mgr. 18. gr. vísi Umhverfisstofnun til leiðbeiningarits Evrópusambandsins nr. 36. Slíkt rit hafi ekki þá stöðu í íslenskum rétti að rutt geti úr vegi orðalagi undanþáguákvæðis og ummæla í nefndaráliti um að taka skuli af öll tvímæli um að undanþágan *geti ekki átt við um nýjar framkvæmdir*, um leið og þingnefndin hafi fjarlægt orðið *nýjar* úr upphafi ákvæðis, og bætt við alveg nýrri upp- talningu í dæmaskyni sem vísi til afleiðinga sem verði af mengun eða vegna loftslagsbreytinga. Ákvæðið hafi því breytt um inntak og orðalag í meðförum þingsins og það hafi gerst fyrir 2. umræðu í þinginu. Lagaskilningur stofnunarinnar standist því ekki, enda hafi nefndarálitið verið skýrt um að *nýjar framkvæmdir* skyldu ekki falla undir a- lið, og þingnefndin hafi með breytingunni beinlínis viljað koma í veg fyrir *misskilning* –

sem sýnist einmitt eins og sá sem Umhverfisstofnun virðist byggja á. Í samhljóða nefndarálitum allrar umhverfis- og samgöngunefndar hafi sagt:

Við umfjöllun nefndarinnar kom í ljós að hægt væri að misskilja a-lið 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins þannig að um væri að ræða bein áhrif frá framkvæmdum. Nefndin áréttar að svo er ekki heldur er ætlunin að heimilt sé að breyta vatnshloti samkvæmt greininni þegar tilteknir eiginleikar þess hafa raskast, t.d. vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, og gerir því tillögu um skýrara orðalag í þá veru.

100. Bein áhrif frá framkvæmdum eigi því ekki undir undanþáguheimild þá sem hin umþrætta ákvörðun Umhverfisstofnunar byggist öll á.
101. Hins vegar falli nýjar framkvæmdir skýrlega undir *b-lið* 1. mgr. 18. gr. Umhverfisstofnun hafi þó ekki lagt mat á hvort skilyrði þess málsliðar væru uppfyllt í því tilviki sem um ræðir. Stofnunin hafi talið sér það óskilt, auk þess sem hún virðist ekki hafa talið þann lið geta átt við um tilvikið. Stjórnvaldi sé hins vegar ekki fært að rökstyðja ákvörðun sína eftir á fyrir dóminum og því komi b-liður 1. mgr. ekki til skoðunar í málinu.
102. Eins og fyrr segi séu svokölluð umhverfismarkmið laga um stjórn vatnamála bindandi, líkt og staðfest hafi verið í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins að því er varðar túlkun 4. gr. vatnatilskipunarinnar, sbr. dóm Evrópudómstólsins í máli C-461/13 (*Weser o.fl.*). Réttilega sé byggt á því í hinni umþrættu ákvörðun Umhverfisstofnunar. Þau bindandi umhverfismarkmið sé að finna í 11. og 12. gr. laga um stjórn vatnamála og í vatnaáætlun samkvæmt IV. kafla laganna, staðfestri af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í apríl 2022. Í vatnaáætlun sé ekki að finna undanþágu frá bindandi umhverfismarkmiðum vatnshlotsins Þjórsár 1 svo sem rétt hefði verið, ætti að byggja á slíkri undanþágu, eins og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi áréttað í úrskurði sínum í máli nr. 3/2023.
103. Til undanþágu frá því lagalega bindandi umhverfismarkmiði að ástand vatnshlotsins Þjórsár 1 sé ekki verra en gott skorti þannig einfaldlega lagaheimild. Ekki sé að gildandi íslenskum lögum unnt að víkja frá bindandi umhverfismarkmiðum hvað varðar nýjar framkvæmdir, þ.m.t. byggingu vatnsaflsvirkjunar. Löggjafinn hafi ekki fallist á það er lög um stjórn vatnamála voru samþykkt að til álita gæti komið að víkja frá bindandi umhverfismarkmiðum vegna nýframkvæmda. Löggjafinn hafi þannig gengið skemmra varðandi undanþáguheimildir en ýtrasta heimild hefði verið til að Evrópurétti við innleiðingu vatnatilskipunar (stundum nefnt *gullhúðun*). Sú breyting hafi verið gerð í meðförum þingnefndar eftir 1. umræðu á Alþingi og sé eins skýr og hún geti orðið.

*Umhverfisstofnun hafi ekki lagt réttan lagaskilning í hvort skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála væru uppfyllt*

104. Stefnendur benda á að hina umdeildu Hvammsvirkjun hafi stefndi Landsvirkjun fyrirætlanir um að reisa innan vatnshlots er beri heitið Þjórsá 1 eins og ítarlega sé reifað í hinni umþrættu ákvörðun Umhverfisstofnunar.
105. Vatnshlotið Þjórsá 1 nái til vatnsfallsins frá ármótum Fossár (vatnshlot 103-842-R) og Þjórsár 2 (vatnshlot 103-777-R) neðan Búrfellsvirkjunar II og allt til sjávar. Ástand þess sé *gott*, í skilningi laga um stjórn vatnamála, og það merki að bindandi umhverfismarkmið þess sé jafnframt að vera áfram ekki verra en *gott*. Stefnendur byggja á því að ástand vatnshlotsins yrði það ekki ef til virkjunar kæmi, heldur yrði það að hluta manngert og að hluta mikið breytt í skilningi laga um stjórn vatnamála, líkt og ítarlega sé rakið í umþrættu ákvörðun Umhverfisstofnunar. Því sé ljóst að ekki gæti orðið af virkjun nema undanþága yrði veitt samkvæmt 18. gr. laga um stjórn vatnamála. Hins vegar falli framkvæmdin ekki að skilyrðinu í a-lið 1. mgr. 18. gr. eins og að framan sé rakið og því hafi ekki getað komið til þess að meta þyrfti hvort öll skilyrði 2. mgr. ákvæðisins væru uppfyllt. Það hafi Umhverfisstofnun þó gert og því verði stefnendur að víkja stuttlega að efnisannmörkum þess hluta ákvörðunarinnar.
106. Líkt og rakið hafi verið sé enginn ágreiningur um að bygging Hvammsvirkjunar myndi leiða til þess að ekki yrði hægt að ná fram bindandi umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. laga um stjórn vatnamála. Undanþága verði þó aðeins veitt við *sérstakar aðstæður* og ekki nema að uppfylltum ströngum skilyrðum. Fram komi í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, sem metið hafi skilyrðin í 7. mgr. 4. gr. tilskipunar 2000/60/EB í nokkrum dómum, þ.m.t. C-461/13 og C-535/19 sem ekki sé vikið að í hinni umþrættu ákvörðun, en einnig í leiðbeiningariti því nr. 36 sem vísað sé til í ákvörðuninni, að leggja beri *strangt* mat á það hvort uppfyllt séu öll þau fjögur skilyrði sem síðari hluti ákvæðisins tiltekur. Það sama leiði af 32. lið inngangsorða tilskipunarinnar, þar sem segi í íslenskri þýðingu að

[v]ið *sérstakar aðstæður* [megi] veita undanþágur frá kröfunni um að koma í veg fyrir að ástandið versni eða koma ástandinu í *gott* horf ef skaðinn er afleiðing ófyrirsjáanlegra eða sérstakra aðstæðna, einkum flóða og þurrka, eða nýorðinna breytinga á eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða breytinga á grunnvatnshloti vegna þess að hagsmunir almennings krefjist þess, að því tilskildu að allar tiltækar ráðstafanir séu gerðar til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlotsins.

107. Skilyrðin fjögur sem öll þurfi að vera uppfyllt samkvæmt tilskipuninni séu, í íslenskri þýðingu hennar:

- a) allar tiltækar ráðstafanir [séu] gerðar til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlotsins,
- b) ástæðurnar fyrir þessum breytingum [séu] sérstaklega tilgreindar og útskýrðar í stjórnunar-áætluninni fyrir vatnasviðaðumdæmið, sem krafist er samkvæmt 13. gr. og markmiðin [séu] endurskoðuð á sex ára fresti,
- c) ástæðurnar fyrir þessum lagfæringum eða breytingum [séu] þyngrri á metunum vegna almannaheilla og/eða ávinningurinn af nýju breytingunum fyrir heilsu og öryggi manna eða sjálfbæra þróun veg[í] þyngra en ávinningur umhverfisins og þjóðfélagsins af því að markmiðin í 1. mgr. náist og
- d) markmiðin um ávinning af þessum breytingum á vatnshlotinu get[í] ekki, vegna þess að þau eru e.t.v. ekki gerleg eða geta ekki vegna óhóflegs kostnaðar, náðst á sanngjarnan hátt með annarri aðferð sem yrði umtalsvert betri kostur með tilliti til umhverfissjónarmiða.

108. Sá anmarki sé á ákvörðun Umhverfisstofnunar að hún hafi enga grein gert fyrir því í ákvörðun sinni að ástæður fyrir breytingum á vatnshlotinu Þjórsá 1 væru ekki sérstaklega tilgreindar og útskýrðar í vatnaáætlun samkvæmt 13. gr. laga um stjórn vatnamála eða endurskoðun hennar, svo sem henni hefði verið rétt að gera líkt og vikið sé að í niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023.

109. Í a-lið 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála, sem svari til a-liðarins í tilskipunar-ákvæðinu segi að „*gripið [skuli] til allra ráðstafana sem raunhæfar [teljist] til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots*“. Stefnendur telja að Umhverfisstofnun hafi ekki fjallað um mótvægisáðgerð sem fælist í að laxastigi væri meðfram allri virkjuninni til að tryggja göngu laxanna, en ekki aðeins laxastigi upp sjálfa stífluna, þangað sem engin trygging sé talin fyrir að laxarnir geti synt. Mótvægisáðgerðirnar séu því ekki allar þær sem raunhæfar séu í skilningi laga til að lágmarka möguleg áhrif á laxastofna. Rík ástæða hefði verið fyrir Umhverfisstofnun að fjalla um aðrar ráðstafanir en laxastiga upp sjálfa stífluna vegna umsagna Veiðifélags Þjórsár og einnig Verndarsjóðs villtra laxastofna fyrr í ferlinu.

110. Á sama hátt fjalli Umhverfisstofnun ekki á fullnægjandi máta um hvernig sem best verði tryggt að fiskur sem sé á göngu til sjávar komist leiðar sinnar þrátt fyrir virkjun. Veiðifélag Þjórsár hafi bent á að fram komi í fleiri en einni skýrslu Hafrannsóknastofnunar, áður Veiðimálastofnunar, að best fari á því að leiða fisk sem sé á göngu til sjávar „*framhjá inntakslónum og virkjunum*“. Þrátt fyrir það hafi Umhverfisstofnun ekki metið þá raunhæfu mótvægisáðgerð.

111. Samkvæmt þessu hefur Umhverfisstofnun ekki metið aðrar ráðstafanir en þær sem stefndi Landsvirkjun hafi lagt fram og ekki uppfyllt skyldu sína til að leggja mat á aðrar raunhæfar ráðstafanir til að draga úr skaðlegum áhrifum á vatnshlot.

112. Í b-lið 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála, sem svari til c-liðarins í tilskipunar-ákvæðinu, segi að „*tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna [skuli] vega þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna eða fyrir sjálfbæra þróun en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist*“. Á þetta sé þó alls ekki lagt neitt mat í ákvörðun Umhverfisstofnunar. Í ákvörðuninni segi:

Löggjafinn hefur ekki útfært nánari reglur um þá matsþætti og aðferðarfræði sem meta skal þegar ávinningur af því að umhverfismarkmið vatnshlots næst ekki. [svo] Aðferðarfræðin fyrir slíkt mat hefur ekki verið þróuð á Íslandi fyrir íslenskar aðstæður þannig að hægt sé að vega hana á móti hagkvæmnismati framkvæmdarinnar.

113. Af þessu sé ljóst að Umhverfisstofnun meti það svo að aðferðarfræði til að meta raunverulegan ávinning af því að umhverfismarkmið náist ekki sé ekki fyrir hendi. Af þessari afstöðu stofnunarinnar leiði að ómögulegt sé að hennar mati að bera ávinning af framkvæmdunum saman við ávinninginn af því að virkja ekki og ná þannig umhverfismarkmiðunum. Skilyrðum b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála verði því ekki mætt og í heimild Umhverfisstofnunar við mat á b-lið fjalli stofnunin raunar hvergi raunverulega um ávinninginn af því að ná umhverfismarkmiðunum heldur séu fyrri rannsóknir á lífríkinu reifaðar, sem hafi ekkert að gera með sjálfan ávinninginn af því umhverfismarkmiði að ástand Þjórsár 1 verði áfram a.m.k. *gott*.

114. Í c-lið 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála, sem svari til d-liðarins í tilskipunar-ákvæðinu, segi að „*tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verð[i] ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar*“. Í mati Umhverfisstofnunar, sem vísi að hluta til mats Orkustofnunar, sé alveg litið framhjá þeirri staðreynd að framleiðsla endurnýjanlegrar raforku á Íslandi sé sú langhæsta í heiminum á hvern þeirra 400.000 íbúa sem búi í landinu, og ekki sé fyrirséð að raforka verði flutt úr landinu. Tilgangur framkvæmdar sé ekki að stuðla að orkuskiptum og ekki raforkuöryggi almennings, heldur að selja enn meiri raforku á markaði sem nú um stundir sé umframeftirspurn eftir. Með því að halda því fram að Hvammsvirkjun sé hagkvæmur virkjunarkostur hafi Umhverfisstofnun litið alfarið framhjá 11. gr. náttúruverndarlaga. Í

tilvitnuðu hagkvæmnismati á vettvangi rammaáætlunar hafi aldrei verið litið til meginreglna umhverfisréttarins sem nú hafi verið lögfestar og því sé sú tilvísun haldlaus fyrir Umhverfisstofnun.

*Umhverfisstofnun hafi ekki haft skyldubundið samráð við ráðgjafarnefnd*

115. Lög um stjórn vatnamála byggja á aðkomu margra aðila. Einn þeirra sé ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila samkvæmt 9. gr. laga um stjórn vatnamála. Skipunartíma hennar hafi hins vegar lokið við staðfestingu ráðherra á vatnaáætlun samkvæmt IV. kafla laganna. Það hafi verið í apríl 2022. Ekki hafi verið skipuð önnur ráðgjafarnefnd. Málsmeðferð Umhverfisstofnunar hafi ekki hafist fyrr en eftir að skipunartíma nefndarinnar lauk. Þannig sé ljóst að hið lögbundna samráð sem Umhverfisstofnun sé skylt að hafa við ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila hafi ekki verið viðhaft í þessari fyrstu og einu afgreiðslu hennar á beiðni um undanþágu frá bindandi umhverfismarkmiðum laga um stjórn vatnamála.

*Ekkert mat tengt meginreglum náttúruverndarlaga og rannsókn að öðru leyti áfátt*

116. Í málinu sé deilt um gildi tveggja ákvarðana fagstofnana um einu og sömu framkvæmdina, aðra á sviði stjórnsýslu vatnamála og hina veiðivatna. Báðar ákvarðanirnar séu þess konar ákvarðanir þar sem skylt sé að taka mið af meginreglum umhverfisréttar sem lögfestar hafi verið með náttúruverndarlögum nr. 60/2013 og hafi tekið gildi í nóvember 2015 og því gilt þegar umþrættar ákvarðanir voru teknar.
117. Stefnendur benda á sterk tengsl laga um stjórn vatnamála við meginreglurnar, einkum 10. gr. náttúruverndarlaga. Sé sérstök athugasemd með frumvarpsákvæði því er varð að 18. gr. laga um stjórn vatnamála um að tryggja þurfi „að skilyrðum mengunarbóta-reglunnar sé fullnægt, varúðarsjónarmiðum sé beitt o.s.frv.“, eins og segi í frumvarpsathugasemdinni.
118. Það liggi næst fagsviði Umhverfisstofnunar að leggja mat á það hvort við ákvörðun um framkvæmd hafi verið uppfyllt ákvæðið í 8. gr. náttúruverndarlaga um að nægilegur vísindalegur grundvöllur hafi verið til ákvörðunar, þótt slík skylda hafi ekki síður hvílt á Fiskistofu þegar hún tók sína ákvörðun.
119. Þá hvíli sú skylda á báðum stofnununum að líta til heildarálags út frá vistkerfisnálgun samkvæmt 10. gr. en ekkert sé vikið að því mati í ákvörðunum þeim sem leitað sé ógildingar á í máli þessu. Sú skylda hafi verið mjög rík, þar sem viðkoma alls laxastofns

Þjórsár sé í húfi og Hvammsvirkjun sé heldur ekki eina virkjunin sem stefndi Landsvirkjun sækist eftir að fá að virkja í vatnsfallinu þar sem laxgengt sé. Þar séu bæði Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun neðar í ánni enn á dagskrá og nýlega hafi verkefnisstjórn 5. áfanga rammaáætlunar lagt til að þeir tveir virkjunarkostir fari sömu leið og Hvammsvirkjun; í orkunýtingarflokk.

120. Að lokum hafi bæði Fiskistofu og Umhverfisstofnun borið að meta kostnað af Hvammsvirkjun fyrir umhverfið og samfélagið samkvæmt 11. gr. náttúruverndarlaga, sem geymi regluna um að sá sem mengar skuli greiða fyrir það. Í frumvarpsathugasemd sé sérstaklega vísað til þess að reglan hafi raunhæft gildi þegar stjórnvöld veiti leyfi til framkvæmda og setji skilyrði um fyrirbyggjandi aðgerðir og mótvægisaðgerðir. Fjárhagslegt bolmagn framkvæmdaraðila, umfang og kostnaður framkvæmdar sé meðal þess sem nefnt sé í frumvarpsathugasemd. Þá komi þar einnig fram að ákvæðið hafi þýðingu við túlkun annarra ákvæða. Eins og fram komi hér að framan séu rík tengsl milli laga um stjórn vatnamála og meginreglnanna í náttúruverndarlögum, ekki síst greiðslureglunnar.
121. Til séu aðferðir til að meta umhverfiskostnað og hafi þær verið þróaðar og þeim lýst á vettvangi rammaáætlunar, en faghópur 4 í 4. áfanga rammaáætlunar hafi metið slíkt í tengslum við Urriðafossvirkjun og komist að þeirri niðurstöðu að virkjunin gæti ekki verið hagkvæm væri litið til umhverfiskostnaðar en ekki einungis byggingarkostnaðar Landsvirkjunar.
122. Fiskistofa og Umhverfisstofnun hafi í málsmeðferðinni hvorug lagt mat á hvort leyfi þeirra samrýmdust efnislega meginreglu 10. gr. náttúruverndarlaga um vistkerfisnálgun og ekki lagt hið skyldubundna heildstæða mat á áhrif framkvæmdar sem þær heimiluðu með hinum umþrættu ákvörðunum. Að sama skapi hafi hvorug stofnunin metið áhrif meginreglnanna í 8. og 11. gr. síðastgreindra laga á afleiðingar ákvarðana sinna.
123. Stefnendur byggja á því gagnvart íslenska ríkinu vegna beggja stjórnsýslustofnana að rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga hafi enn fremur verið brotin við undirbúning ákvarðana þeirra að því er varðar ótraustan faglegan og lagalegan grundvöll þeirra að öðru leyti. Þannig hafi þær vísað til tveggja áratuga gamals umhverfismats sem langt er síðan gengið hafi úr sér og byggt á flokkun Hvammsvirkjunar í nýtingarflokk samkvæmt málsmeðferð sem ekki hafi farið að ákvæðum laga nr. 48/2011 um vernd og nýtingu landsvæða til orkunýtingar, sem að auki hafi veikst við þingsályktun nr. 24/152 og dóm Hæstaréttar í máli nr. 36/2023.

124. Umhverfisstofnun hafi ekki tekið athugasemdir Orkuveitu Landsveitar ehf. til neinnar umfjöllunar og ekkert litið til þeirrar staðreyndar að Ísland hafi áður en stofnunin tók ákvörðun sína gerst á ný aðili að Laxaverndunarstofnuninni (e. *North Atlantic Salmon Conservation Organization*, skammstafað NASCO) samkvæmt tilkynningu Stjórnarráðsins 20. mars 2024 og Ísland hafi því öðrum og ríkari skyldum að gegna varðandi alþjóðlega varðandi vernd Norður-Atlantshafslaxins en áður, eða eftir að Ísland dró sig tímabundið úr stofnuninni í lok árs 2009. Umhverfisstofnun hafi ekki heldur rannsakað áhrif þess að á síðasta ári hafi Alþjóðanáttúruverndarsambandið (e. *International Union for Conservation of Nature*, skammstafað IUCN) fært Norður-Atlantshafslaxinn á lista yfir tegundir í yfirvofandi hættu (e. *Near threatened*) á fyrirætlanir um að stífla farveg Þjórsár með Hvammsvirkjun, en 35% búsvæða Þjórsárlaxins eru talin vera ofan fyrirhugaðs stíflustæðis virkjunar.

*Fiskistofa hafi ekki gætt að réttum lögum og ekki rannsakað málið nægilega*

125. Stefnendur telja að Fiskistofa hafi ekki gætt að réttum efnisreglum eða hinn mikilvægu öryggisreglu í 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 við töku ákvörðunar sinnar.
126. Fiskistofa hafi algerlega horft framhjá skyldum sínum samkvæmt löggjöf um stjórn vatnamála og ekkert litið til umhverfismarkmiða þeirra laga frekar en að hún hafi litið til meginreglna náttúruverndarlaga.
127. Þá sé sá annmarki á mati Fiskistofu að í ákvörðun sinni hafi hún fullyrt að Haf-rannsóknastofnun teldi öll skilyrði Skipulagsstofnunar í úrskurði hennar 19. ágúst 2003 uppfyllt þegar þvert á móti hafi komið fram að stefndi Landsvirkjun hefði ekki lagt fram neyðaráætlun (viðbragðsáætlun) sem hafi verið meðal skilyrðanna.
128. Stefndi Landsvirkjun hafi sótt um það til Fiskistofu að fiskvegur væri heimilaður, sem hluti mannvirkja, enda verði þessi mannvirki ekki slitin í sundur, eins og lagt sé upp með þau af hálfu fyrirtækisins. Ákvörðun Fiskistofu hafi því farið í bága við 34. gr. laga nr. 61/2006 en samkvæmt ákvæðinu verði aðeins veiðifélagi, og undir vissum kringumstæðum veiðiréttarhafa, veitt heimild til byggingar fiskveggar. Fiskistofa hafi því ekki haft formlega heimild til að leyfa fiskveg í Þjórsá þar sem þeir aðilar hafi ekki óskað eftir byggingu hans. Fiskvegur sé órjúfanlegur hluti stíflumannvirkis eins og hér standi á.
129. Fiskistofa hafi ekki rannsakað virkni seiðafleytu, líkt og ljóst sé að hafi verið á hennar fagsviði að meta, sbr. einnig niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023 um valdmörk Orkustofnunar annars vegar og Fiskistofu hins vegar og

fagsviða hvorrar stofnunar um sig. Fullt tilefni hafi verið til slíkrar rannsóknar sé litið til umsagnar Veiðifélags Þjórsár í málinu.

130. Það sama eigi við um áhrif vegna botnfalls á seiði og fæðu þeirra, eins og virkni seiðafleytu, en þau áhrif eru órannsökuð samkvæmt niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 3/2023 þó að fullt tilefni hafi verið til slíkrar rannsóknar sé litið til umsagnar Veiðifélags Þjórsár í málinu.

#### Málsástæður stefnenda í framhaldssök

##### *Ákvörðun Orkustofnunar*

131. Stefnendur telja að fella beri úr gildi ákvörðun Orkustofnunar um að veita stefnda Landsvirkjun leyfi til að reisa og reka Hvammsvirkjun. Byggja stefnendur á því að Orkustofnun hafi ekki gert neitt sjálfstætt mat á því hvort ákvæði laga nr. 36/2011 væru uppfyllt í málinu og rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin, auk þess sem fullnægjandi rökstuðning hafi skort samkvæmt 22. gr. laganna og stofnunin hafi ekki á neinn hátt tekið til skoðunar hvort uppfylltar væru meginreglur 8., 9., 10. og 11. gr., sbr. 7. gr., náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Niðurstaða Umhverfisstofnunar, sem Orkustofnun byggir alfarið á, hafi byggt á rannsóknum og mati sem Landsvirkjun hafi látið framkvæma einhliða, en að afar litlu leyti á sjálfstæðum rannsóknum. Sjálfstæðar rannsóknir stjórnvaldanna á því hvort uppfyllt séu skilyrði laga nr. 36/2011 séu því engar. Telja stefndu að athugun þess hvort uppfyllt væru skilyrði 2. mgr. 18. gr. laganna hafi verið yfirborðsleg af hálfu Umhverfisstofnunar og að Orkustofnun hafi alls enga slíka athugun gert. Rökstuðningur um almannahéill samkvæmt b-lið ákvæðisins og aðra valkosti samkvæmt c-lið hafi enginn verið, frekar en verið hafi í raun og veru hjá Umhverfisstofnun. Þá hafi Orkustofnun ekkert mat gert á því hvort skilyrði 1. mgr. 18. gr. síðastgreindra laga væru uppfyllt í málinu og hafi raunar ekkert fjallað um það skilyrði, sem þó sé alfarið lögfræðilegt álitaefni. Orkustofnun hafi aldrei vikið að skilyrðum málsgreinarinnar og það sé alvarlegur annmarki á ákvörðun hennar.
132. Stefnendur byggja á því að sú staðhæfing Orkustofnunar í fylgibréfi að þrátt fyrir að umhverfismarkmið vatnshlotsins Þjórsár 1 um gott vistfræðilegt ástand náist ekki vegna áhrifa virkjunar megi vænta þess að stór hluti vatnshlotsins verði áfram í góðu vistfræðilegu ástandi með þeim fyrirvara að mótvægisáðgerðir skili tilætluðum árangri, sé andstæð lögum og efnislega röng. Umhverfisstofnun hafi ekki byggt á heildstæðu mati áhrifa virkjunarinnar á vatnshlotið Þjórsá 1 og Orkustofnun hafi ekkert fjallað um þann

annmarka. Rannsaka verði, í samræmi við grunnrök laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og 10. gr., sbr. 7. gr., laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, heildaráhrif allra þátta á vatnshlotið Þjórsá 1 í heild sinni til að leiða í ljós raunveruleg áhrif framkvæmdanna, enda hafi neikvæð áhrif á einn þátt keðjuverkandi áhrif á þann næsta. Þetta hafi ekki verið gert og sé verulegur annmarki á ákvörðun Orkustofnunar.

133. Ekki sé í frumsök ágreiningur um að umhverfismarkmiðum þeirra laga verði ekki náð verði Hvammsvirkjun að veruleika. Orkustofnun hafi verið kunnugt um kröfur og málsástæður stefnenda í frumsök en kosið að líta alfarið framhjá þeim og leggja ekkert sjálfstætt mat á það hvort ákvæði laga nr. 36/2011 væru uppfyllt í málinu, svo sem stofnuninni hafi borið samkvæmt 28. gr. laganna. Stefnendur byggja á öllum sömu málsástæðum og varðandi frumsök, til stuðnings kröfum sínum í framhaldssök, eftir því sem við á.
134. Meðal þess sem Orkustofnun hafi ekki heldur rannsakað í málinu séu atriði tengd laxastiga. Fiskistofa hafi ekki veitt heimild til slíks mannvirkis, eins og fram komi í stefnu í frumsök, enda hafi ekki réttur aðili að lögum sótt um heimild til þess að reisa hann. Laxastigi sá sem stefndi Landsvirkjun hafi hugmyndir um sé þó hluti af stíflumannvirkjunum sjálfum. Miklar efasemdir hafi frá upphafi verið um hvort og hvernig fullorðinn lax sem gangi upp Þjórsá geti komist upp að og upp fyrir þann laxastiga sem Landsvirkjun hafi hugmyndir um, en ekkert leyfi liggi fyrir. Þannig sé alls óvíst að lax komist yfirhöfuð upp að laxastiga þeim sem Landsvirkjun hafi hugmyndir um. Orkustofnun hafi ekkert fjallað um þetta atriði í ákvörðun sinni.
135. Orkustofnun byggi á mati Umhverfisstofnunar á vöktunaráætlun eins og segi í fylgibréfi með ákvörðuninni. Vöktun sé hins vegar fráleit og eigi ekki við um viðfangsefni laga um stjórn vatnamála, gangi þvert á grunnhugmynd þeirrar löggjafar og eigi alls ekki við um bindandi umhverfismarkmið laganna.
136. Orkustofnun hafi hafnað því í ákvörðun sinni að fjalla um forsendur flokkunar Hvammsvirkjunar í nýtingarflokk laga nr. 48/2011 með þeim rökum að stofnunin sé ekki bær til þess að víkja frá ákvörðunum Alþingis. Stefnendur telji þær röksemdir fráleit og bendi á að lögum samkvæmt bindi flokkun Alþingis í nýtingarflokk ekki á neinn hátt hendur Orkustofnunar. Engin lög standi til slíks.
137. Orkustofnun hafi í ákvörðun sinni talið sér óskýlt að fjalla um þá fjárhagslegu óvissu sem fólgin sé í því að engin niðurstaða liggi fyrir um hvern kostnað Landsvirkjun myndi hafa af því að leigja vatnsauðlindina af íslenska ríkinu. Hins vegar liggi fyrir í frumsök, og sé

óumdeilt, að ríkið hafi ekki tekið tilboði Landsvirkjunar og ekki sé kunnugt um hvert gjald fyrirtækið þyrfti að greiða. Það sé þó lögbundið hlutverk Orkustofnunar að leggja mat á fjárhagslegar forsendur framkvæmdarinnar. Telja stefnendur að stofnuninni hafi ekki verið heimilt að afgreiða umsókn með leyfisveitingu án þess að slíkar fjárhagslegar upplýsingar lægju fyrir, auk þess sem enginn umhverfiskostnaður hafi verið reiknaður fyrir virkjunina. Bæði Landsvirkjun og Orkustofnun séu bundnar af meginreglunni í 11. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013, sbr. 7. gr. laganna. Orkustofnun hafi því ekki verið fært að veita virkjunarleyfi án þess að meta þessi fjárhagslegu áhrif af leigu vatnsauðlindarinnar og umhverfiskostnað, sbr. einnig lagaskyldur stofnunarinnar samkvæmt 7. tölulið 4. gr. og 5. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. raforkulaga 65/2003 þurfi að hafa fengist niðurstaða um endurgjald áður en framkvæmd geti hafist, hafi eignarnáms ekki verið krafist, og það skilyrði sé óuppfyllt.

138. Stefnendur telja að Orkustofnun sé á sama hátt og sveitarstjórnir bundin af 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þannig sé stofnunin jafn bundin og þær af ákvæðum 3. mgr. 61. gr. laganna um að forðast beri að raska vistkerfum og jarðminjum og sé ekki heimilt að vísa því mati einfaldlega til sveitarstjórna. Til þess standi engin lög og stofnuninni hafi borið að líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laganna eins og áskilið sé í 4. mgr. 61. gr. laganna. Þá byggja stefnendur á því að þar sem ákvörðun stofnunarinnar fjalli um vatnsnýtingu og framkvæmdir í og við vötn eigi 62. gr. laganna beint við um ákvörðun hennar. Orkustofnun hafi ekkert litið til síðasttalda ákvæðisins við ákvörðun sína. Stefnendur halda því fram að varúðarregla síðastgreindra laga, sem lögfest sé í 9. gr. þeirra, eigi beint við um ákvörðun Orkustofnunar þar sem um sé að ræða ákvörðun samkvæmt lögnum að þessu leyti, auk þess sem hin almenna varúðarregla umhverfisréttar gildi um ákvörðunina. Hins vegar hafi Orkustofnun ekkert mið tekið af þessum reglum við ákvörðun sína og hafi á engan hátt rannsakað málið út frá þeim viðmiðum.

### **Helstu málsástæður og lagarök stefnda íslenska ríkisins**

#### Málsástæður stefnda íslenska ríkisins í frumsök

139. Stefndi telur hvorki form- né efnisannmarka á umræddum ákvörðunum sem valdi ógildi þeirra og er öndverðum málalíbúnaði stefnenda mótmælt sem röngum og ósönnuðum.

#### *Um Hvammsvirkjun – umhverfismat og rammaáætlun*

140. Stefndi vísar til þess að áform um Hvammsvirkjun séu reist á vinnu sem staðið hafi yfir um áratugaskeið og megi rekja allt aftur til hugmynda á fyrri hluta síðustu aldar um

vatnsaflsvirkjanir í Þjórsá, þar á meðal við Núp. Umhverfisáhrif umræddra virkjunar-áforma hafi verið metin, þar á meðal að teknu tilliti til breytinga á virkjunarkostinum á liðnum árum, og virkjuninni skipað í orkunýtingarflokk á grundvelli málsmeðferðar samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Fjöl margar og ítarlegar rannsóknir á áhrifum virkjunarinnar liggi þeirri vinnu til grundvallar, líkt og gögn málsins sýni. Stefndi telji að málalíbúnaður stefnenda um að umhverfisáhrif virkjunar-áformanna hafi ekki verið metin eða að þau hafi ekki hlotið málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 48/2011 eigi því ekki við rök að styðjast. Stefndi telur að bæði Fiskistofu og Umhverfisstofnun hafi verið rétt og skylt að líta til ofangreindrar vinnu.

#### *Ákvörðun Umhverfisstofnunar*

141. Stefndi byggir á því að ákvörðun Umhverfisstofnunar 9. apríl 2024 hafi verið lögmæt og sé engum ógildingaranmörkum háð. Um lagagrundvöll hennar, skilyrði og málsmeðferð fjallar stefndi nánar í því sem hér fari á eftir í liðum a–d.

##### *(a) Lagagrundvöllur – markmið og fyrirkomulag*

142. Stefndi vísar til þess að ákvörðun Umhverfisstofnunar hafi verið, sem fyrr segi, byggð á ákvæðum laga nr. 36/2011 ásamt stjórnvaldsfyrirmælum sem eigi sér stoð í þeim lögum.

143. Lög nr. 36/2011 feli í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma bandalagsins um stefnu í vatnamálum, sbr. 1. tölulið 30. gr. laganna, en hún hafi verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahags- svæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 125/2007 frá 28. september 2007.

144. Tilskipunin hafi sett ramma um vatnsvernd sem m.a. sé ætlað að koma í veg fyrir frekari afturför og vernda og bæta ástand vatnavistkerfa og stuðla að sjálfbærri notkun vatns, sbr. 1. gr. hennar. Í samræmi við það að um sé að ræða rammatilskipun sé aðildarríkjum eftir því sem við á eftirlátið ríkt svigrúm til að fullnægja þeim skuldbindingum sem leiðir af henni.

145. Í 4. gr. tilskipunarinnar sé fjallað um umhverfismarkmið. Þá sé í 7. mgr. greinarinnar mælt fyrir um að aðildarríkin teljist ekki brjóta í bága við tilskipunina af ástæðum sem séu nánar tilgreindar í málsgreininni og að uppfylltum skilyrðum sem þar koma fram. Í ákvæðinu sé hvorki tekið fram hvaða aðila að landsrétti beri að meta hvort skilyrði þess séu fyrir hendi né hvenær eða með hvaða hætti það beri að gera. Aðildarríki hafi því

ákveðið svigrúm til að innleiða þær skuldbindingar sem leiðir af þessu ákvæði, þar á meðal hvaða aðili hafi verkefnið með höndum.

146. Í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins hafi skuldbindingar aðildarríkja á grundvelli 7. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar verið skýrðar nánar, sbr. einnig leiðbeiningar. Meðal þess sem nú liggja fyrir sé að aðildarríkjum sé skylt að sjá til þess að áhrif framkvæmda á vatnshlot verði metin áður en framkvæmdir séu leyfðar. Leiði slíkt mat í ljós að framkvæmdir hafi í för með sér að ekki sé unnt að ná umhverfismarkmiðum vatnshlots sé óheimilt að leyfa þær nema að uppfylltum áðurnefndum skilyrðum málsgreinarinnar. Jafnframt liggja fyrir að slík heimild verði ekki að eiga sér stoð í vatnaáætlun, sem gefin sé út á sex ára fresti, heldur beri við næstu endurskoðun áætlunarinnar að gera grein fyrir þeim tilvikum þar sem undanþága frá umhverfismarkmiðum hefur verið veitt. Ákvörðun um slíka undanþágu sé því ekki tekin með vatnaáætlun heldur beri að gera grein fyrir þeim ákvörðunum sem séu teknar meðan á vatnaring (sex ára tímabili) stendur í vatnaáætlun við næstu endurskoðun.
147. Í samræmi við 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið telur stefndi skylt að skýra lög nr. 36/2011 til samræmis við ofangreinda tilskipun eins og hún hefur verið skýrð í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.
148. Frumvarp það er varð að lögum nr. 36/2011 hafi tekið nokkrum breytingum í meðförum Alþingis á 139. löggjafarþingi og hafi það fyrst og fremst verið orðalagsbreytingar, svo sem nefndarálit umhverfisnefndar og umræður á þingi beri vitni um. Upphaflega hafi þess þó ekki verið getið í 18. gr. frumvarpsins, sem sé innleiðing á áðurnefndri 7. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar, hvaða stjórnvald gæti heimilað þá breytingu á vatnshloti sem greinin fjalli um. Af hálfu nefndarinnar hafi m.a. verið lögð til sú breyting á frumvarpsgreininni að valdið til þess að heimila téða breytingu væri í höndum Umhverfisstofnunar. Meðal aðildarríkja EES-samnings sé misjafnt hvaða stjórnvaldi sé falið umrætt vald enda eftirláti tilskipunin ríkjum svigrúm að því leyti.
149. Stefndi telur að samkvæmt íslenskum lögum sé Umhverfisstofnun hið bæra stjórnvald til að meta hvort breyting á vatnshloti hafi í för með sér að ekki sé hægt að ná fram umhverfismarkmiðum og, ef svo væri, hvort skilyrði séu fyrir hendi til að heimila breytinguna. Lögum samkvæmt hafi stofnuninni því verið rétt að taka þá ákvörðun að heimila breytingu á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna áhrifa Hvammsvirkjunar á umhverfismarkmið vatnshlotsins.

150. Þá vísar stefndi enn fremur til þess að ýmsar aðrar skuldbindingar en hér hafi verið gerð grein fyrir hvíli á aðildarríkjum samkvæmt tilskipuninni og hafi þær einnig verið innleiddar í íslenskan rétt. Þannig sé m.a. skylt að gera vatnaáætlun, sem taka skuli til endurskoðunar sjötta hvert ár, sbr. IV. kafla laga nr. 36/2011, og endurskoða leyfi sem þegar hafa verið gefin út, sbr. 2., 3. og 4. tölulið 30. gr. sömu laga.

(b) Skilyrði 1. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála

151. Stefndi kveður frumskilyrði þess að 18. gr. laga nr. 36/2011 eigi við sé að breyting á vatnshloti hafi í för með sér að ekki verði hægt að ná fram umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. laganna. Ástand vatnshlotsins Þjórsár 1 sé flokkað sem gott, sem fyrr greinir, og niðurstaða áhrifamats vegna virkjunaráforma meðstefnda sú að umhverfismarkmið vatnshlotsins náist ekki. Áhrif framkvæmdanna á vatnshlotið Þverá (103-895-R) hafi einnig verið metin en ástand þess sé flokkað sem mjög gott. Niðurstöður um þessa þætti, sem komi fram á bls. 9 í ákvörðun Umhverfisstofnunar 9. apríl 2024, séu að umhverfismarkmið vatnshlotsins Þjórsár 1 um gott vistfræðilegt ástand náist ekki en að umhverfismarkmið vatnshlotsins Þverár náist.

152. Stefndi byggir á því að áhrif Hvammsvirkjunar á vatnshlotið Þjórsá 1 séu breytingar sem falli undir a-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, sbr. einkum sjónarmið sem komi fram í ákvörðun Umhverfisstofnunar og stefndi geri að sínum. Þá telur stefndi að rökstuðningurinn uppfylli kröfur sem leiði af almennum reglum stjórnsýsluréttar.

153. Stefndi telur niðurstöðuna bæði styðjast við orðalag stafliðarins sem og athugasemdir með 18. gr. frumvarps þess er varð að lögnum en þar sé vatnsaflsvirkjana sérstaklega getið sem dæmis um breytingar sem falla undir a-lið málsgreinarinnar. Sá skilningur á stafliðnum fái enn fremur stoð í skýringu hans til samræmis við önnur ákvæði laganna, sbr. einkum 2. mgr. 18. gr. og e-lið 1. mgr. 20. gr., og a-lið 2. töluliðar 3. gr. laga nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð. Að lokum fái sú afstaða afdráttarlausu stoð í dómaframkvæmd Evrópuþómsstólsins, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993.

154. Stefndi telur að ályktanir stefnenda af orðalagsbreytingum umhverfisnefndar Alþingis á a-lið 1. mgr. 18. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 36/2011 eigi ekki við rök að styðjast. Í öllu falli geti ummæli í nefndaráliti umhverfisnefndar ekki hróflað við skýringu á efni stafliðarins sem styðjist við orðalag hans og framangreind lögskýringar-sjónarmið.

(c) Skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála

155. Stefndi byggir á því að Umhverfisstofnun hafi réttilega komist að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni 9. apríl 2024 að skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 hafi verið uppfyllt til að heimila breytingu á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna áhrifa Hvammsvirkjunar. Um það vísar stefndi einkum til þeirra sjónarmiða sem komi í ákvörðuninni, og stefndi geri að sínum, og gagna sem legið hafi fyrir við málsmeðferð Umhverfisstofnunar. Stefndi mótmælir öllum málatilbúnaði stefnenda um að mat stofnunarinnar eða málsmeðferð hafi verið háð annmörkum. Í tilefni af málatilbúnaði stefnenda áréttar stefndi í þessu samhengi að hann telji að ákvörðun um að heimila breytingu á vatnshloti þannig að undanþága sé veitt frá umhverfismarkmiðum verði ekki fyrir fram að eiga sér stoð í vatnaáætlun. Þvert á móti sé gert ráð fyrir því að slíka ákvörðun sé unnt að taka meðan á vatnahring (sex ára tímabili) stendur og skuli þá gera grein fyrir ástæðum ákvörðunarinnar í vatnaáætlun við næstu endurskoðun hennar.
156. Í a-lið 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé kveðið á um að grípa verði til allra ráðstafana sem raunhæfar teljist til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots. Í tilefni af málatilbúnaði stefnenda að þessu leyti bendir stefndi á að í gögnum sem fylgdu umsókn meðstefnda Landsvirkjunar komi fram að byggja eigi fiskveg og seiðafleytu í stíflumannvirkinu til að koma göngufiski upp fyrir stíflu og gönguseiðum niður fyrir stíflu og viðhalda þannig fiskigengd í ánni. Vegna athugasemda Veiðifélags Þjórsár um þann möguleika að byggja laxaveg eða fiskveg framhjá lónum og stíflum hafi Umhverfisstofnun leitað frekara álits Hafrannsóknastofnunar og meðstefnda vegna þessa auk annars.
157. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar hafi komið fram að sú útfærsla að byggja laxaveg eða fiskveg framhjá stíflumannvirkjum hefði getað passað fyrir Urriðafossvirkjun en slík lausn væri að öllum líkindum vandkvæðum bundin vegna Hvammsvirkjunar. Í umsögn meðstefnda hafi komið fram, vegna athugasemda um seiðafleytu, að rannsóknir hefðu verið gerðar til að leiða seiði í sérstökum farvegi (fiskvegi) en niðurstöður þeirrar athugunar hefðu verið að öruggast væri að gera ráð fyrir að seiði á leið niður ána færu niður lónið og um seiðafleytu sem væri staðsett ofan við inntak virkjunarinnar. Um sömu athugasemdir og stefnendur tefli nú fram hafi verið ítarlega fjallað í greinargerð Umhverfisstofnunar vegna umsagna hagsmunaaðila og almennings. Í ljósi þess sem þar komi fram og að öðru leyti í ákvörðun stofnunarinnar og gögnum sem þar sé vísað til mótmæli stefndi að fullnægjandi mat hafi ekki verið lagt á mögulegar mótvægisáðgerðir. Stefndi telji að gögn málsins beri með sér að mögulegar mótvægisáðgerðir hafi verið

rannsakaðar og metnar af hálfu Umhverfisstofnunar með viðhlítandi hætti. Um það vísist einnig m.a. til minnisblaðs Hafrannsóknastofnunar 16. október 2023 sem hafi verið tekið saman í tilefni af rannsókn Umhverfisstofnunar á fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og þá sérstaklega þeim mótvægisáðgerðum sem hefðu ekki verið valdar. Um þessa rannsókn Umhverfisstofnunar vísist enn fremur einnig til bréfaskipta við meðstefnda 1. og 7. nóvember 2023.

158. Í b-lið 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 komi fram að tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna skuli vega þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna eða fyrir sjálfbæra þróun en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist. Ólíkt því sem stefnendur tefli fram hafi Umhverfisstofnun talið í ákvörðun sinni 9. apríl 2024 unnt að meta hvort skilyrði ofangreinds stafliðar væru fyrir hendi. Í framhaldi af tilvitnuðum orðum í niðurlagi 64. liðar stefnunnar segi orðrétt í ákvörðuninni:

Umhverfisstofnun verður því að gera almennt mat á þeim matsþáttum sem tilgreindir eru í lagaákvæðinu á grundvelli þeirra upplýsinga og gagna sem fyrir liggja og þá með tilliti til þess hagsmunamats sem gert hefur verið um þjóðhagslega hagkvæmni framkvæmdarinnar af faghópi undir rammaáætlun.

159. Svo sem ákvörðunin endurspegli hafi slíkt mat farið fram af hálfu Umhverfisstofnunar og hún talið skilyrðum b-liðar málgreinarinnar fullnægt. Málatilbúnaður stefnenda, um að ekkert slíkt mat hafi átt sér stað, eigi því ekki við rök að styðjast. Um mat Umhverfisstofnunar á skilyrðum b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 vísist að öðru leyti til þess sem fram komi í umræddri ákvörðun. Til grundvallar því hafi legið fjölmörg gögn og ítarlegar upplýsingar, sbr. m.a. bréf meðstefnda 16. janúar og 4. september 2023 ásamt gögnum sem hafi fylgt þeim bréfum. Mati stofnunarinnar, sem hafi verið bæði ítarlegt og vandað, hafi stefnendur ekki hnekt.
160. Ákvæði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé á þann veg að það sé skilyrði að tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verði ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar. Stefndi mótmælir málsástæðum stefnenda sem snerta þennan staflið. Fyrir liggi að Umhverfisstofnun hafi fjallað ítarlega um upplýsingar meðstefnda um skilyrði c-liðar málgreinarinnar. Auk þess hafi stofnunin sérstaklega aflað frekari upplýsinga frá Orkustofnun um nýjar leiðir í raforkuframleiðslu til að taka afstöðu til þess hvort unnt væri að ná tilgangi framkvæmd-

arinnar með umhverfissvænni leiðum. Eftir að hafa rýnt þær upplýsingar og önnur fyrir-  
liggjandi gögn hafi Umhverfisstofnun talið skilyrði staflíðarins uppfyllt og byggi stefndi  
á að það mat sé rétt.

161. Stefndi byggir á því að umrædd ákvörðun Umhverfisstofnunar og sú greinargerð sem  
fylgdi henni beri með sér að skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 hafi verið metin  
forsvaranlega á grundvelli viðhlítandi gagna. Athugasemdir sem hafi borist í umsögnum  
almennings og hagsmunaaðila hafi verið rannsakaðar sérstaklega. Engin efni séu til að  
hnekkja mati stofnunarinnar.

(d) Nánar um málsmeðferð Umhverfisstofnunar

162. Stefndi vísar til þess að stefnendur byggir á því að ákvörðun Umhverfisstofnunar 9. apríl  
2024 sé ógildanleg sökum þess að samráð hafi ekki verið viðhaft við ráðgjafarnefnd  
hagsmunaaðila samkvæmt 9. gr. laga nr. 36/2011.

163. Í 1. mgr. ofangreindrar greinar segi m.a. að ráðherra skipi í ráðgjafarnefnd  
hagsmunaaðila, þar á meðal félagasamtaka á sviði náttúruverndar, umhverfismála og úti-  
vistar. Umhverfisstofnun skuli hafa náð samráð við ráðgjafarnefndirnar. Í 3. mgr. sömu  
greinar sé svo mælt fyrir um að ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila skuli vera til ráðgjafar um  
þau málefni sem samtök þeirra helgi sig.

164. Í athugasemdum með 9. gr. frumvarps þess er varð að lögnum segi m.a. að hjá slíkum  
félagasamtökum sé viðamikil fagþekking á sérsviði þeirra sem muni gagnast við gerð  
stöðuskýrslna og áætlana. Jafnframt komi þar fram að meginhlutverk ráðgjafarnefnda sé  
að vera Umhverfisstofnun og vatnaráði til ráðgjafar en þær beri hins vegar ekki ábyrgð  
á framkvæmd vatnsverndar heldur sé það verkefni viðkomandi stjórnvalda samkvæmt  
frumvarpinu.

165. Stefndi telur að af framangreindum sjónarmiðum verði ráðið að samráð samkvæmt 9. gr.  
laga nr. 36/2011 eigi við um gerð vatnaáætlunar og annarra áætlana á grundvelli laganna.  
Skylda til að viðhafa samráð við töku ákvörðunar á grundvelli 18. gr. sömu laga verði  
því ekki leidd af 9. gr. þeirra. Slík skylda verði ekki heldur leidd af áður nefndri tilskipun.  
Stefndi byggir á því að framangreint endurspeglar m.a. í því að skipan ráðgjafarnefndar  
hagsmunaaðila frá árinu 2019 hafi verið tímabundin þar til vatnaáætlun var staðfest á  
árinu 2022. Hlutverki nefndarinnar hafi þá verið lokið og ekki hafi verið skipað í hana á  
nýjan leik. Umhverfisstofnun hafi því ekki verið skylt að hafa samráð við hana við

athugun á því hvort skilyrði 18. gr. laga nr. 36/2011 væru fyrir hendi, auk þess sem það hefði yfirhöfuð ekki verið unnt þar sem óskipað hafi verið í nefndina.

166. Í umræddri tilskipun séu hins vegar ákvæði um opinbera upplýsingagjöf og þátttöku almennings. Með hliðsjón af því og markmiðum laga nr. 36/2011 hafi verið haft samráð við hagsmunaaðila og almenning og fjölmargar umsagnir borist á þeim grunni, þar á meðal frá þeim sömu félagasamtökum sem vísað sé til í 9. gr. laganna. Af þeim sökum telji stefndi að samráð hafi í reynd verið haft við hagsmunaaðila, hvað sem líði skyldu þess efnis. Vandséð sé að samráð við ráðgjafarnefnd hefði getað haft nokkra sjálfstæða þýðingu umfram það samráð sem raunverulega hafi verið viðhaft.
167. Í þessu efni bendir stefndi einnig á að virkjunaráform meðstefnda hafi oft verið til athugunar á öðrum sviðum sem hafi kallað á samráð við bæði almenning og hagsmunaaðila, svo sem á grundvelli laga nr. 48/2011. Sú málsmeðferð og afrakstur hennar hafi legið fyrir við meðferð Umhverfisstofnunar á umsókn meðstefnda og þótt stofnunin hafi lagt sjálfstætt mat á öll þau atriði sem snertu skilyrði 18. gr. laga nr. 36/2011 hafi stofnuninni verið unnt að líta til þeirrar vinnu. Styðji það enn frekar, að mati stefnda, að samráði við almenning og hagsmunaaðila hafi ekki verið ábótavant. Eigi þessi sjónarmið einnig við því til stuðnings að rannsókn málsins af hálfu Umhverfisstofnunar hafi verið viðhlítandi.
168. Þá sé áréttað í framangreindum lögskýringargögnum að ábyrgð á framkvæmd vatnsverndar sé verkefni viðkomandi stjórnvalds, í þessu tilviki Umhverfisstofnunar. Stefndi líti því svo á að verði talið að einhverjir hnökror hafi verið á málsmeðferð stofnunarinnar að þessu leyti sé í öllu falli ekki um að ræða ógildingarannmarka.
169. Stefndi telur að stefnendur byggi ranglega á því að umsögn Orkuveitu Landsveitar ehf. hafi ekki verið tekin til skoðunar. Eins og áður segi hafi Umhverfisstofnun fjallað sérstaklega um þær umsagnir sem hafi borist í greinargerð sem fylgdi ákvörðuninni 9. apríl 2024. Eftir það hafi þó komið í ljós að stofnuninni hafi láðst að fjalla sérstaklega um umsögn einkahlutafélagsins í greinargerðinni. Af þeim sökum hafi stofnunin óskað eftir afstöðu meðstefnda til hennar. Í framhaldi af því hafi Umhverfisstofnun tekið rökstudda afstöðu til þeirra atriða sem fram hafi komið í umsögn félagsins. Hafi þetta verið gert í því skyni að meta hvort og þá hvaða þýðingu sjónarmið félagsins hefðu fyrir umrædda ákvörðun. Niðurstaða stofnunarinnar hafi verið að þau sjónarmið sem þar kæmu fram hefðu ekki áhrif á ákvörðunina. Orkuveitu Landsveitar ehf. hafi verið gerð grein

fyrir þessari afstöðu. Samkvæmt framangreindu hafi athugasemdir hennar því verið rannsakaðar sérstaklega og mat lagt á þær, ólíkt því sem stefnendur byggja á. Stefndi vekur einnig athygli á að hann telji vandséð að stefnendur hafi forræði á málinu að þessu leyti eða um sé að ræða atvik sem snerti réttindi þeirra enda félagið ekki meðal stefnenda, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.

170. Stefndi byggir jafnframt á því að Umhverfisstofnun hafi umfram skyldu tekið rökstudda afstöðu til þeirra umsagna sem hafi borist frá almenningi og hagsmunaaðilum, þar á meðal Orkuveitu Landsveitar ehf. Af þeim sökum geti það vart talist ógildingarannmarki á téðri ákvörðun þótt skrifleg rökstudd afstaða stofnunarinnar til umsagnar einkahlutfélagsins hafi ekki legið fyrir fyrr en raun ber vitni.
171. Stefndi mótmælir sem röngum málatilbúnaði stefnenda um að málsmeðferð Umhverfisstofnunar hafi ekki tekið mið af stöðu Norður-Atlantshafslaxins. Í umsögnum almennings og hagsmunaaðila hafi komið fram athugasemdir sem lutu að þeirri stöðu og í tilefni af þeim hafi stofnunin leitað sérstaklega eftir umsögnum Hafrannsóknastofnunar og Fiskistofu. Umhverfisstofnun hafi samkvæmt framangreindu tekið rökstudda afstöðu til þess hvort og þá hvaða þýðingu fyrrgreind staða hefði á ákvörðunina. Niðurstaðan hafi orðið sú að stofnunin hafi ekki talið stöðu Norður-Atlantshafslaxins hafa áhrif á ákvörðunina. Í ljósi framangreinds telji stefndi að umrædd sjónarmið hafi, ólíkt því sem stefnendur byggja á, verið rannsökuð og metin með fullnægjandi hætti.
172. Stefndi byggir á því að gögn málsins endurspegli að Umhverfisstofnun hafi í hvívetna tekið mið af meginreglum náttúruverndarlaga nr. 60/2013 í málsmeðferð sinni og ákvarðanatöku 9. apríl 2024, sbr. 7. gr. laganna. Í því efni áréttist að fyrir hafi legið mat á umhverfisáhrifum umræddra virkjunaráforma á grundvelli laga nr. 106/2000, sbr. 1. tölulið ákvæðis til bráðabirgða við lög nr. 111/2021, og að þeim hafi verið skipað í orkunýtingarflokk að undangenginni málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 48/2011. Sem áður greinir mótmæli stefndi málatilbúnaði stefnenda um að fyrirbyggjandi ákvarðanir um umhverfismat eða skipan áformanna í orkunýtingarflokk séu háðar annmörkum. Þvert á móti telji stefndi fyrirbyggjandi gögn sýna fram á að téðar ákvarðanir hafi byggst á ítarlegri og vandaðri málsmeðferð og rannsóknum á umhverfisáhrifum og samfélagslegri þýðingu virkjunaráformanna. Meginreglum umhverfisréttar og þar á meðal náttúruverndarlaga hafi því verið fylgt.

173. Stefndi telur að ákvörðun Umhverfisstofnunar 9. apríl 2024 beri framangreint með sér. Í því efni megi að auki áréttta að stofnunin hafi byggt á vísindalegum grundvelli við ákvörðun sína þar sem fagsérfræðingar stofnunarinnar, annarra fagstofnana og fagaðila hafi komið að málinu. Gögn frá þeim hafi legið fyrir. Jafnframt megi benda á að stjórnkerfið, sem mælt sé fyrir um í lögum um stjórn vatnamála, byggist á vísindalegum grunni, m.a. samkvæmt þeim verklagsreglum sem settar séu fram í þeim fjölmörgu leiðbeiningaskjölum sem Evrópusambandið hafi gefið út til að stuðla að samræmdri túlkun tilskipunarinnar. Samkvæmt 10. gr. laganna leggi Veðurstofa Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands og Hafrannsóknastofnun einnig fram gögn og sérþekkingu sína við framkvæmd laganna. Við meðferð þessa máls hafi Umhverfisstofnun einnig leitað eftir upplýsingum frá Orkustofnun, sem fyrr greinir. Litið hafi verið heildstætt á breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 með þeim hætti að gætt hafi verið að heildarálagi að því marki sem við ætti. Meðstefndi beri þá ábyrgð á kostnaði eftir því sem við eigi. Meginreglur II. kafla náttúruverndarlaga, sem að auki skarist á við mat samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011, hafi því verið virtar.

174. Stefndi mótmælir öllum málatilbúnaði stefnenda um að málsmeðferð eða ákvörðun Umhverfisstofnunar 9. apríl 2024 hafi verið háð ógildingarannmörkum.

#### *Ákvörðun Fiskistofu*

175. Stefndi byggir á því að ákvörðun Fiskistofu 14. júlí 2022 sé engum annmörkum háð sem valdi ógildi hennar. Í ákvörðuninni hafi falist að stofnunin hafi veitt meðstefnda Landsvirkjun leyfi til framkvæmda í Þjórsá vegna Hvammsvirkjunar með skilyrðum sem hafi verið talin upp í sjö tölusetnum liðum í ákvörðuninni, sbr. 33. gr. laga nr. 61/2006.

176. Stefndi vísar til þess, í tilefni af málatilbúnaði stefnenda, að Fiskistofa hafi lagt fullnægjandi mat á áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á lífríki Þjórsár. Eftir því sem stofnunin hafi talið tilefni til og að undangengnu samráði við Veidifélag Þjórsár, meðstefnda Landsvirkjun, Hafrannsóknastofnun og Skipulagsstofnun hafi leyfið verið sem fyrr segir skilyrt, nánar tiltekið þannig að viðhlítandi mótvægisáðgerðir, áætlanir og rannsóknir yrðu gerðar á áhrifum framkvæmdanna, líkt og töluliðirnir sjö hafi borið með sér. Framkvæmdirnar geti ekki hafist fyrr en meðstefndi Landsvirkjun hafi lagt fram gögn sem sýni fram á að téð skilyrði séu uppfyllt að mati Fiskistofu. Samkvæmt 33. gr. a laga nr. 61/2006 hafi Fiskistofa úrræði til að stöðva leyfislausar framkvæmdir.

177. Í ljósi framangreinds telji stefndi enn fremur að líta beri til þess að Umhverfisstofnun hafi nú metið áhrif umræddra virkjunaráforma á grundvelli laga nr. 36/2011, sbr. fyrrnefnda ákvörðun 9. apríl 2024. Þótt sú ákvörðun hafi ekki legið fyrir áður en Fiskistofa hafi veitt meðstefnda skilyrt leyfi liggi hún nú fyrir og þar af leiðandi áður en til þess komi að stofnunin leggi mat á hvort ráðstafanir meðstefnda Landsvirkjunar uppfylli ítarleg skilyrði leyfisins. Að teknu tilliti til allra þeirra fjölmörgu gagna sem fyrir liggja og snerta umhverfisáhrif virkjunaráformanna telji stefndi því að meginreglum laga nr. 36/2011 og náttúruverndarlaga hafi verið fylgt og verði fylgt af hálfu Fiskistofu við mat á því hvort skilyrði leyfisins séu fyrir hendi.
178. Stefndi kveður stefnendur byggja á því að annmarki hafi verið á ákvörðun Fiskistofu þar sem meðstefndi Landsvirkjun hafi ekki lagt fram neyðaráætlun (viðbragðsáætlun). Í tilefni af því bendi stefndi á að stofnunin hafi sérstaklega rannsakað þennan þátt málsins. Eftir skoðun á honum og að undangengnum samskiptum við Hafrannsóknastofnun, meðstefnda Landsvirkjun og Skipulagsstofnun hafi orðið úr að leyfisveitingin hafi verið skilyrt að þessu leyti, sbr. 6. tölulið ákvörðunarinnar. Samkvæmt því hafi meðstefndi ekki leyfi Fiskistofu til að hefja umræddar framkvæmdir fyrr en hann hafi lagt fram fullnægjandi áætlun um neyðaraðgerðir sem unnt sé að grípa til ef mótvægisáðgerðir komi ekki til með að virka sem skyldi. Stefndi telji því að málatilbúnaður stefnenda að þessu leyti eigi ekki við rök að styðjast.
179. Stefndi mótmælir málatilbúnaði stefnenda um að ákvörðun Fiskistofu hafi verið andstæð 34. gr. laga nr. 61/2006. Meðstefndi hafi sótti um leyfi Fiskistofu á grundvelli 33. gr. sömu laga til framkvæmda í Þjórsá vegna Hvammsvirkjunar. Þótt þau virkjunaráform hafi gert ráð fyrir fiskvegi hafi Fiskistofa ekki talið forsendur fyrir því að veita meðstefnda leyfi til að byggja hann, heldur þvert á móti skilyrt leyfið við að leyfi vegna byggingar fiskvegar samkvæmt 34. gr. laganna yrði frágengið áður en framkvæmdir hæfust, sbr. 1. tölulið ákvörðunarinnar. Í samræmi við 35. gr. laganna hafi Fiskistofa áréttað að meðstefnda væri skylt að kosta gerð og viðhald fullnægjandi fiskvegar. Stefndi telji því að framangreindur málatilbúnaður stefnenda eigi ekki við rök að styðjast. Stefndi bendir einnig á að í þessu efni hafi ákvörðun Fiskistofu samræmst þeirri ráðagerð sem birtist í II. kafla náttúruverndarlaga, sbr. einkum meginreglu 11. gr. laganna um ábyrgð á kostnaði.

180. Stefndi mótmælir enn fremur málatilbúnaði stefnenda um að virkni seiðafleytu og áhrif botnfalls á seiði og fæðu þeirra hafi hvorki verið rannsökuð né metin. Í umsókn meðstefnda og gögnum sem henni fylgdu hafi ítarlega verið fjallað um þessi atriði, m.a. í tilefni af umsögn Veiðifélags Þjórsár, og eftir að hafa rýnt þær upplýsingar hafi Fiskistofa bundið leyfið skilyrðum sem lúti að þeim, sbr. einkum 3. til 6. tölulið ákvörðunarinnar. Stefndi telji því ekki eiga við rök að styðjast að umrædd atriði hafi ekki verið könnuð, auk þess sem þau snerti einnig rekstur virkjunarinnar, verði hún byggð, og kunni að verða tekin athugunar og umfjöllunar af hálfu Orkustofnunar og eftir atvikum annarra stjórnvalda.
181. Í samhengi við framangreint byggir stefndi á að nú sé einnig unnt að líta til ítarlegra upplýsinga um virkni seiðafleytu og áhrif botnfalls úr málsmeðferð Umhverfisstofnunar þegar til þess komi að Fiskistofa meti hvort umrædd skilyrði leyfisins séu fyrir hendi. Hvað sem öðru líði telji stefndi því að ekki sé um að ræða ógildingarannmarka á ákvörðun Fiskistofu enda hafi stofnunin skilyrt leyfi sitt að þessu leyti og muni geta horft til enn frekari upplýsinga en áður við mat á því hvort þau skilyrði séu uppfyllt. Framkvæmdir verði því ekki leyfðar fyrr en Fiskistofa hafi aftur metið ráðstafanir meðstefnda.
182. Að öðru leyti mótmælir stefndi öllum málatilbúnaði stefnenda þess efnis að ákvörðun Fiskistofu 14. júlí 2022 sé haldin ógildingarannmarka. Um það vísist einnig til alls framangreinds og þar á meðal þess sem áður hafi komið fram um meginreglur náttúruverndarlaga, umhverfismat virkjunaráformanna og skipan þeirra í orkunýtingarflokk.
183. Að lokum og með vísan til þess sem rakið hefur verið og umræddra ákvarðana Umhverfisstofnunar 9. apríl 2024 og Fiskistofu 14. júlí 2022 að öðru leyti mótmælir stefndi öllum málatilbúnaði stefnenda sem röngum og ósönnuðum. Áréttuð sé sú afstaða stefnda að jafnvel þótt lítið yrði svo á að einhverjir hnöktrar hafi verið á málsmeðferð eða framangreindum ákvörðunum valdi þeir ekki ógildingu ákvarðananna og þá sérstaklega í ljósi þeirra veigamiklu sjónarmiða sem mæli gegn ógildingu.

#### Málsástæður stefnda íslenska ríkisins í framhaldssök

##### *Ákvörðun Orkustofnunar*

184. Stefndi byggir á því að fyrrnefnd ákvörðun Orkustofnunar 12. september 2024 hafi verið engum form- né efnisannmörkum haldin sem valdi ógildi hennar. Málsmeðferð

stofnunarinnar sem og ákvörðunin sjálf hafi verið í samræmi við lög og öndverðum málalíbúnaði stefnenda sé mótmælt sem röngum og ósönnuðum.

185. Ólíkt stefnendum telji stefndi að málsmeðferð og ákvörðun Orkustofnunar hafi samræmst lögbundnu hlutverki hennar við afgreiðslu á umsókn meðstefnda um virkjunarleyfi. Í tilefni af málalíbúnaði stefnenda bendi stefndi í fyrsta lagi á að samkvæmt lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála hafi Umhverfisstofnun hið lögbundna hlutverk að taka afstöðu til þess hvort veitt verði heimild til breytingar á vatnshloti á grundvelli 18. gr. laganna. Sem kunnugt sé hafi Umhverfisstofnun veitt þá heimild 9. apríl 2024. Orkustofnun hafi aftur á móti haft skyldum að gegna samkvæmt 3. mgr. 28. gr. laganna, en þar greini að 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 og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki skuli leyfisveitandi tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram komi í vatnaáætlun.
186. Stefndi byggir á því að ekki verði leidd sú skylda af ákvæði 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 að Orkustofnun endurskoði ákvörðun sem Umhverfisstofnun hafi tekið á grundvelli 18. gr. sömu laga. Þvert á móti telji stefndi að í samspili þessara ákvæða felist að Orkustofnun, sem leyfisveitanda, hafi borið að ganga úr skugga um hvort áskilnaði III. kafla laganna hefði verið fylgt og hvort virkjunarleyfið hafi að öðru leyti samræmst þeirri stefnumörkun um vatnsvernd sem fram komi í vatnaáætlun. Stefndi telji að Orkustofnun hafi gætt að þessu hlutverki sínu, m.a. eftir samráð við Umhverfisstofnun í framhaldi af því að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi kveðið upp úrskurð 15. júní 2023 í máli nr. 3/2023.
187. Gögn málsins séu ótvíræð um að Orkustofnun hafi rannsakað sérstaklega hvort og þá hvaða áhrif áform meðstefnda um Hvammsvirkjun kynnu að hafa á vatnsvernd og að virkjunarleyfið hafi samræmst lögum nr. 36/2011, sbr. einkum ítarlega umfjöllun í fyrrnefndu fylgibréfi sem stefndi geri að sinni. Stefndi telur að stefnendur hafi engin gögn eða rök fært fram sem hnekk geti því að Orkustofnun hafi fullnægt skyldum sínum samkvæmt 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011.
188. Um hlutverk Orkustofnunar byggir stefndi í öðru lagi á því, í tilefni af málalíbúnaði stefnenda, að Fiskistofa sé hið bæra stjórnvald til að veita leyfi til að byggja laxastiga í Þjórsá vegna Hvammsvirkjunar, sbr. V. kafla laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði.

Sem fyrr greini hafi Fiskistofa þegar veitt meðstefnda skilyrt leyfi 14. júlí 2022, auk þess sem Umhverfisstofnun hafi rannsakað ítarlega og fjallað um áform meðstefnda sem snertu fiskveg í ljósi skilyrða a-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011. Umræddur fiskvegur hafi verið metinn af fjölda fagstofnana sem áhrifarík mótvægisáðgerð. Stefnendur hafi engum rökum eða gögnum teflt fram sem hnekki því. Stefndi telji að Orkustofnun hafi ekki verið skylt að rannsaka og fjalla um laxastiga umfram það sem almennt hafi verið gert í tengslum við mótvægisáðgerðir, sbr. t.d. sértæk skilyrði samkvæmt 9. gr. virkjunarleyfisins og umfjöllun þar að lútandi í fylgibréfi sem stefndi geri að sinni. Í gögnum málsins hafi verið upplýsingar um þetta og jafnframt að Umhverfisstofnun hafði metið skilyrði áður nefnds staflíðar og að Fiskistofa hefði fjallað um umsókn meðstefnda samkvæmt V. kafla laga nr. 61/2006 og ætti eftir að taka endanlega afstöðu til þess hvort skilyrði væru fyrir hendi til að meðstefndi gæti gert þau mannvirki í Þjórsá sem hann áformi, sbr. sérstaklega skilyrði samkvæmt 1. tölulið í ákvörðuninni frá 14. júlí 2022.

189. Leyfi meðstefnda til mannvirkjagerðar í Þjórsá samkvæmt V. kafla laga nr. 61/2006 sé því bundið skilyrði um að áður en til framkvæmda komi hafi verið veitt leyfi til byggingar fiskvegar samkvæmt 34. gr. laganna og að meðstefnda sé skylt að kosta gerð og viðhald hans. Málalíbúnaði stefnenda um að annmarkar séu á ákvörðun Orkustofnunar vegna þess að sú stofnun hafi átt að rannsaka og meta áform meðstefnda um fiskveg sé því mótmælt sem röngum. Orkustofnun hafi engar heimildir til að endurskoða ákvörðun sem Fiskistofa hafi tekið á grundvelli V. kafla laga nr. 61/2006.
190. *Í þriðja lagi* telur stefndi vanreifað af hálfu stefnenda hvers vegna vöktunaráætlun eigi ekki við um viðfangsefni samkvæmt lögum nr. 36/2011. Í 4. mgr. 28. gr. laganna sé þvert á móti beinlínis gert ráð fyrir vöktun og að niðurstöður hennar geti leitt til viðbragða, eftir því sem tilefni sé til. Orkustofnun, sem leyfisveitandi í þessu tilviki, líkt og áður Umhverfisstofnun og Fiskistofa, hafi sett sem skilyrði fyrir ákvörðun sinni að meðstefndi vakti áhrif Hvammsvirkjunar í ýmsu tilliti. Ólíkt því sem stefnendur hafi staðhæft í framhaldsstefnu hafi Orkustofnun ekki byggt á mati Umhverfisstofnunar á vöktunaráætlun, heldur sé skýrlega tekið fram að stofnanirnar muni hafa samráð um endanlega tilhögun og framkvæmd vöktunar. Stefndi byggir á því að sú tilhögun samræmist vel þeim skyldum sem hvíli á Orkustofnun samkvæmt 28. gr. laga nr. 36/2011 sem og öðrum lögum, auk þess sem minnt sé á að ákveðið hafi verið með lögum nr. 110/2024 að stofnanirnar skyldu sameinast að þessu leyti 1. janúar 2025. Málstaður stefnenda að þessu leyti sé óljós og vanreifaður.

191. *Í fjórða lagi* mótmælir stefndi að Orkustofnun hafi hið lögbundna hlutverk að fjalla um forsendur flokkunar Hvammsvirkjunar í orkunýtingarflokk samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Líkt og kunnugt sé hafi Alþingi ákveðið að skipa Hvammsvirkjun í orkunýtingarflokk með þingsályktun. Orkustofnun hafi engar valdheimildir til að hrófla við þeirri ákvörðun, sbr. nánar umfjöllun á bls. 14 til 15 í títtnefndu fylgibréfi sem stefndi geri að sinni. Stefndi árétti þó að í þeirri afstöðu hafi á engan hátt falist að Orkustofnun væri skuldbundin til að veita virkjunarleyfi, heldur hafi stofnunin lagt sjálfstætt mat á hvort lögbundin skilyrði til að veita slíkt leyfi væru uppfyllt. Í framangreindri flokkun hafi enda falist þau réttaráhrif sem tilgreind séu í 4. gr. laga nr. 48/2011. Stefndi veki einnig athygli á að í ljósi þess hvernig stefnendur hafi kosið að haga aðild og fyrirsvari málsins sýnist málsástæður þeirra sem snerta framangreind lög vera málinu óviðkomandi, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.
192. *Í fimmta lagi* mótmælir stefndi öllum málatilbúnaði stefnenda um að það sé lögbundið hlutverk Orkustofnunar að meta fjárhagslegar forsendur framkvæmda við Hvammsvirkjun, sbr. nánari umfjöllun í fylgibréfinu sem stefndi geri að sinni. Á hinn bóginn hafi meðstefnda borið að leggja fram fjárhagsáætlun vegna framkvæmda við Hvammsvirkjun með umsókn sinni um virkjunarleyfi, sbr. 2. mgr. 5. gr. raforkulaga og 4. gr. reglugerðar nr. 1040/2005, líkt og hann hafi gert. Í samræmi við ákvæði raforkulaga og reglugerðarinnar hafi stofnunin rannsakað og lagt mat á það hvort meðstefndi hefði fjárhagslega getu til að reisa virkjunina og talið svo vera. Stofnunin hafi einnig gert skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis um tæknilega og fjárhagslega getu meðstefnda, sbr. 2. gr. virkjunarleyfisins. Þá hafi legið fyrir nægar upplýsingar um að meðstefndi hefði gert þau samkomulög sem kveðið sé á um í 3. mgr. 4. gr. raforkulaga, sbr. einnig umfjöllun um það atriði í fyrrnefndum úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023 og nánari umfjöllun í fylgibréfinu sem stefndi geri að sinni. Þá bendir stefndi á að gögn málsins séu afdráttarlaus um fjölmargar mótvægisáðgerðir sem séu áformaðar og hafi verið metnar, sem og að meðstefndi beri kostnað af þeim, sbr. 11. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.
193. *Í sjötta lagi* mótmælir stefndi þeim málatilbúnaði stefnenda að Orkustofnun sé bundin af 61. gr. laga nr. 60/2013 með líkum hætti og sveitarstjórnir. Stefndi telji að samkvæmt nefndri grein sé það lögbundið verkefni sveitarfélaga við málsmeðferð framkvæmdar- og/eða byggingarleyfa að meta nauðsyn röskunar samkvæmt ákvæðinu, sbr. einnig

umfjöllun um það í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023 og umfjöllun í áður nefndu fylgibréfi sem stefndi geri að sinni.

194. Í tilefni af tilvísun stefnenda til 62. gr. laga nr. 60/2013 bendir stefndi á að Orkustofnun hafi kveðið sérstaklega á um það í 3. gr. skilyrða virkjunarleyfisins að um vernd nýtingarsvæðis giltu lög nr. 60/2013, einkum ákvæði IX. og X. kafla þeirra, en téða 62. gr. sé að finna í síðastnefndum kafla. Sérstaklega hafi verið kveðið á um það í fyrrnefndri grein virkjunarleyfisins að leyfishafa bæri í hvívetna að fara að lögum í umgengni um nýtingarsvæðið og skuli leitast við að tryggja að lagnir og önnur mannvirki verði lögð á þann hátt að sem minnstur skaði verði á náttúru landsins. Frekari ákvæði um umhverfis-sjónarmið og að það sé skilyrði að leyfishafi, meðstefndi, taki tillit til þeirra komi fram í sömu 3. gr. virkjunarleyfisins, sbr. m.a. 4. tölulið 1. mgr. 6. gr. raforkulaga. Stefndi bendi á að í nefndri 62. gr. laga nr. 60/2013 felist ekki að óheimilt sé að raska bakkagróðri, heldur að leitast skuli við að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta umhverfi vatns.
195. Af framangreindum ástæðum m.a. og að öðru leyti með vísan til gagna málsins sé stefndi ósammála því að ekki hafi verið litið til sjónarmiða um náttúruvernd í málsmeðferð Orkustofnunar, sbr. þær meginreglur sem kveðið sé á um í II. kafla laga nr. 60/2013. Telur stefndi að gögn málsins beri með sér að Orkustofnun hafi tekið mið af skyldum sem leiddar verði af téðum meginreglum náttúruverndarlaga. Ítarlegar og vandaðar rannsóknir hafi verið framkvæmdar á ætluðum áhrifum umræddra virkjunaráforma sem og mótvægisáðgerðum. Orkustofnun hafi rannsakað og fjallað ítarlega um umsókn meðstefnda, m.a. í tilefni af umsögnum sem hafi borist frá almenningi, áður en virkjunarleyfi hafi verið veitt.
196. Með vísan til þess sem rakið hefur verið og umræddrar ákvörðunar Orkustofnunar 12. september 2024 að öðru leyti mótmælir stefndi öllum málatilbúnaði stefnenda sem röngum og ósönnuðum. Áréttuð sé sú afstaða stefnda að jafnvel þótt litið yrði svo á að einhverjir hnökror hafi verið á málsmeðferð eða framangreindri ákvörðun valdi þeir ekki ógildingu ákvörðunarinnar og þá sérstaklega í ljósi þeirra veigamiklu sjónarmiða sem mæli gegn ógildingu.

### **Helstu málsástæður og lagarök stefnda Landsvirkjunar**

Málsástæður stefnda Landsvirkjunar í frumsök

*Heimild Umhverfisstofnunar sé ekki ógildanleg*

197. Stefndi Landsvirkjun byggir kröfu sína um sýknu á því að meðferð Umhverfisstofnunar á málinu hafi verið í samræmi við lög að öllu leyti. Umhverfisstofnun hafi beitt rétttri skýringu á 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og engir þeir annmarkar séu á málsmeðferð eða ákvarðanatöku stofnunarinnar sem valdið geti ógildingu þeirrar heimildar sem um ræðir. Málsástæðum stefnenda sé alfarið mótmælt sem röngum og haldlausum.

*Ekki hafi verið um að ræða valdþurrð*

198. Stefndi vísar til þess að í a- og b-liðum 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé kveðið á um í hvaða tilvikum Umhverfisstofnun geti heimilað breytingu á vatnshloti sem hafi í för með sér að ekki sé hægt að ná fram umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. laganna. Óháð því hvort Umhverfisstofnun hafi vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir á grundvelli laga nr. 36/2011 sé ekki unnt að skýra 18. gr. laganna á annan veg en þann að Umhverfisstofnun geti heimilað breytingu á vatnshloti sem leiði til fráviks frá umhverfismarkmiðum, að uppfylltum þeim skilyrðum sem þar greinir. Stefnendur vísi ekki til þess að vald til að veita slíka heimild hafi með lögum verið fengið öðru stjórnvaldi en Umhverfisstofnun þannig að um valdþurrð geti verið að ræða. Þá sé ekki kveðið á um það í 18. gr. laganna að heimild til undanþágu frá umhverfismarkmiðum verði að koma fram í vatnaáætlun og verði það ekki ráðið af úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023. Þá geti það ekki leitt til valdþurrðar, né heldur talist brot gegn ólögfestri lögætisreglu stjórnisýsluréttar, þótt ekki sé tíundað í lögum um stjórn vatnamála hvernig málsmeðferð við veitingu heimildar af þessu tagi eigi að fara fram.

199. Hafa beri í huga að heimild Umhverfisstofnunar til breytinga á vatnshloti samkvæmt 18. gr. laganna feli ekki í sér leyfi til handa stefnda Landsvirkjun til þess að hefja framkvæmdir við Hvammsvirkjun, enda sé það hlutverk Orkustofnunar að gefa út virkjunarleyfi, auk þess sem hlutaðeigandi sveitarfélög gefi út framkvæmdaleyfi. Á þessu stigi liggi því ekki fyrir hvort heimild Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 komi til með að hafa nokkra þýðingu við veitingu virkjunarleyfis fyrir Hvammsvirkjun.

*Vatnsaflsvirkjanir falli undir 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála*

200. Stefndi byggir á því að vatnsaflsvirkjanir falli undir 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og hafi Umhverfisstofnun því verið rétt að veita heimild til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna fyrirhugaðra framkvæmda við Hvammsvirkjun á grundvelli ákvæðisins.

201. Í a-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé kveðið á um að Umhverfisstofnun geti heimilað breytingu á vatnshloti, sem hafi í för með sér að ekki sé hægt að ná fram umhverfis-  
markmiðum samkvæmt 11. gr., þegar um sé að ræða breytingar, svo sem vegna  
mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatns-  
formfræðilegum eða efna- og eðlisefnafræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða  
á hæð grunnvatnshlots. Orðalag ákvæðisins bendi ekki til annars en að það nái m.a. til  
breytinga á vatnshloti vegna nýrra vatnsaflsvirkjana. Í athugasemdum greinargerðar segi  
um ákvæðið:

Í 1. mgr. er gerð tillaga um að heimila megi breytingu á vatnshloti þegar tiltekna forsendur eru  
fyrir hendi þó að slíkt hafi í för með sér að ekki verði hægt að ná fram umhverfis-  
markmiðum samkvæmt 11. gr. frumvarpsins kveður á um. Þannig ætti þetta við ef ástæðan væri ný framkvæmd sem mundi  
leiða til breytinga á vatnsgæðum og á eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlots, svo sem  
breyting á hæð grunnvatnshlots eða ný sjálfbær umsvif eða breytingar sem hefðu í för með sér að  
yfirborðsvatnshlotið færi úr mjög góðu ástandi í að vera gott ástand. Í a-lið 1. mgr. er um að ræða  
nýjar framkvæmdir sem hafa umtalsverð áhrif á þróun og gerð vatnshlotsins. Breytingin á við  
eðlisræna eiginleika vatnshlotsins sem þýðir breytingar á vatnsformfræðilegum eiginleikum þess.  
Áhrifin geta orðið beint vegna breytinganna eða vegna breytinga á vatnsgæðum vegna breytinga  
vatnshlotsins. Sem dæmi má nefna breytingar vegna vatnsaflsvirkjana, flóðavarna, vegagerðar  
eða gerðar siglingavega.

202. Lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála hafi verið sett til þess að innleiða í íslenskan rétt  
tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma  
bandalagsins um stefnu í vatnamálum, sem að jafnaði sé nefnd „vatnatilskipun ESB“,  
eins og fram komi í greinargerð með frumvarpi til laganna. Vatnatilskipunin hafi verið  
tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 28.  
september 2007 og sú ákvörðun verið staðfest af Alþingi með þingsályktun 6. desember  
sama ár. Í athugasemdum greinargerðar að baki 18. gr. frumvarps til laga nr. 36/2011  
segi að ákvæðið byggi á 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar. Í því ákvæði segi:

7. Aðildarríkin teljast ekki brjóta í bága við þessa tilskipun ef: — ástæðuna fyrir því ekki tókst að  
ná fram góðu ástandi vatns, góðu vistfræðilegu ástandi eða, þar sem við á, góðu vistmegni eða  
koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til nýorðinna  
breytinga á eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlotsins eða breytinga á hæð grunnvatnshlota  
eða — ástæðuna fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots breyttist  
úr mjög góðu ástandi í gott ástand má rekja til nýrrar [svo] sjálfbærra umsvifa manna, [...]

203. Samkvæmt skýringum svonefndra vatnaforstjóraaðildarríkja Evrópusambandsins nr. 20 (e. *EU Water Directors*) og uppfærðum leiðbeiningum nr. 36 við 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunar ESB frá árinu 2017 sé ákvæðinu ætlað að ná til breytinga sem verði vegna nýrra framkvæmda eða breytinga sem hafa umtalsverð áhrif á þróun og gerð vatnshlotsins. Séu þar nefndar sem dæmi breytingar vegna vatnaflsvirkjana, flóðavarna, vegagerðar eða gerðar siglingavega. Jafnframt hafi verið staðfest með dómi dómstóls Evrópusambandsins í máli C-346/14 (*Schwarze Sulm*) að breytingar á vatnshloti vegna nýrra vatnaflsvirkjana falli undir 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar.
204. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, skuli skýra lög og reglur til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í athugasemdum að baki því ákvæði komi fram að telja verði að komi til árekstrar milli laga, sem sett hafa verið vegna skuldbindinga í þjóðréttarsamningi, og annarra innlendra réttarreglna veiti dómafordæmi Hæstaréttar vísbendingu um að innlenda lagareglan verði túlkuð til samræmis við þjóðréttarregluna eftir því sem framast sé kostur. Samkvæmt þessu beri að skýra íslensk lög til samræmis við EES-samninginn og afleidda löggjöf hans nema slík skýring sé ómöguleg. Þar sem 18. gr. laga nr. 36/2011 feli í sér innleiðingu á 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunar ESB hafi Umhverfisstofnun borið að skýra ákvæðið til samræmis við ákvæði vatnatilskipunarinnar á þann veg að breytingar vegna vatnaflsvirkjana falli þar undir, enda bendi orðalag ákvæðisins ekki til annars en að svo sé. Ef fara ætti gegn EES-rétti í þessum efnum yrði að vera unnt að leiða það mjög skýrlega af lagaákvæðinu sjálfu að það geti ekki tekið til framkvæmda eins og vatnaflsvirkjana. Sú sé hins vegar ekki raunin heldur þyki þvert á móti ljóst að 18. gr. laga nr. 36/2011 taki til vatnaflsvirkjana samkvæmt orðanna hljóðan. Bæði skýring ákvæðisins eftir orðanna hljóðan og skýring til samræmis við EES-rétt leiði því til þeirrar niðurstöðu að umrætt ákvæði geti tekið til breytinga á vatnshloti af völdum Hvammsvirkjunar.
205. Orðalag a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 hafi tekið smávægilegum breytingum við þinglega meðferð málsins á Alþingi eftir afgreiðslu umhverfisnefndar á frumvarpinu. Í upphaflegri útgáfu frumvarpsins sem lagt hafi verið fram á Alþingi hafði ákvæði a-liðarins verið svohljóðandi: „[...] nýjar breytingar sem leiða til breytinga á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots“. Svo virðist sem stefnendur hafi lagt þann skilning í orðalagsbreytinguna að í henni fælist að ekki hafi verið unnt að heimila breytingu á vatnshloti þegar um hafi verið að ræða hnignun vatnsgæða vegna beinna áhrifa frá framkvæmdum

eins og vatnsaflsvirkjunum. Stefndi telur þetta ekki standast skoðun enda væri vel hægt að heimfæra framangreinda umfjöllun í athugasemdum greinargerðar að baki 18. gr. frumvarpsins yfir á texta a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 eins og hann sé í endanlegri útgáfu laganna, enda vísi ákvæðið enn til „breytinga“, auk þess sem orðalagið „svo sem“, sem bætt var við í meðförum nefndarinnar, beri skýrlega með sér að ekki sé um tæmandi talningu að ræða á öllum þeim breytingum sem undir ákvæðið geta fallið. Það liggi í augum uppi að breytingar á vatnshloti geti verið af ýmsum öðrum ástæðum en vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar. Þrátt fyrir að ákvæðinu hafi í núverandi mynd ekki eingöngu verið ætlað að taka til nýrra framkvæmda falli slíkar framkvæmdir enn undir ákvæðið ásamt öðrum breytingum á eiginleikum yfirborðsvatnshlots. Breytingar vegna nýrra vatnsaflsvirkjana falli því undir 18. gr. laga nr. 36/2011 og skipti ekki máli í því sambandi hvort í ákvæðinu sé rætt um „breytingar“ eða „nýjar breytingar“.

206. Með því að fella Hvammsvirkjun undir a-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé Umhverfisstofnun því ekki að skýra ákvæðið rýmra en orðalag þess beri með sér, eins og stefnendur haldi fram, heldur sé þvert á móti um að ræða skýringu eftir orðanna hljóðan. Við afgreiðslu á málinu hafi Umhverfisstofnun verið meðvituð um umrædda orðalagsbreytingu, eins og bersýnilega megi sjá af rökstuðningi stofnunarinnar, og byggist lögskýring stofnunarinnar því ekki á misskilningi að þessu leyti, eins og stefnendur virðist telja.
207. Ekki verði séð að umrædd orðalagsbreyting á a-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 hafi komið til sérstakrar umræðu í þingsal eftir afgreiðslu umhverfisnefndar á frumvarpi til laganna. Liggi því ekki fyrir skýr afstaða þingmanna til orðalagsbreytingarinnar. Að virtri innri samræmisskýringu við önnur ákvæði laganna og þegar litið sé til annarra laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem gildi um leyfisveitingar vatnsaflsvirkjana telji stefndi einsýnt að ákvæði laga nr. 36/2011 taki til vatnsaflsvirkjana og því sé ekki annað tækt en að líta svo á að Umhverfisstofnun geti heimilað breytingu á vatnshloti vegna nýrra vatnsaflsvirkjana á grundvelli 18. gr. laganna, enda verði vatnsaflsvirkjun tæplega reist án þess að ástand viðkomandi vatnshlots breytist.
208. Ekki fái staðist að líta svo á að löggjafinn hafi ætlað sér að koma í veg fyrir að nýjar vatnsaflsvirkjanir yrðu reistar hér á landi, sem yrði í reynd niðurstaðan ef ákvæði 18. gr. laga nr. 36/2011 yrði skýrt í samræmi við sjónarmið stefnenda. Hefði þurft að taka það

skýrt fram í lögum ef þeim væri ætlað að koma í veg fyrir byggingu nýrra vatnsaflsvirkjana. Í því sambandi vísar stefndi til þess að samkvæmt markmiðsákvæði 1. gr. laga nr. 36/2011 sé lögum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Enn fremur bendi stefndi á að Alþingi hafi ákveðið með þingsályktun nr. 16/144 frá 1. júlí 2015 að Hvammsvirkjun skyldi sett í orkunýtingarflokk í rammaáætlun, en samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun felist í þeirri ákvörðun að ráðast megi í slíka virkjunarkosti. Það sé því álit Alþingis að af virkjunarframkvæmdunum geti orðið.

209. Þá sé ljóst að ákvæði vatnatilskipunarinnar hafi alls ekki staðið í vegi fyrir því að reistar yrðu vatnsaflsvirkjanir á Evrópska efnahagssvæðinu, eins og fjölmörg dæmi sýni fram á, en tilgangur tilskipunarinnar sé, rétt eins og íslensku laganna, að stuðla að sjálfbærri notkun vatns sem byggi á langtímavernd vatnslinda sem fyrir hendi séu, sbr. b-lið 1. gr. hennar. Þessi áhersla á sjálfbæra nýtingu komi einnig fram í fororðum tilskipunarinnar. Sá skilningur stefnenda, að ekki sé undir neinum kringumstæðum unnt að reisa vatnsaflsvirkjun ef framkvæmdin leiði til þess að ástand vatnshlots versni, sé örökréttur og fái ekki staðist.
210. Þá sé ljóst af úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023, þar sem virkjunarleyfi fyrir Hvammsvirkjun hafi verið ógilt, að úrskurðarnefndin gangi út frá því sem vísu að Umhverfisstofnun geti veitt heimild til breytingar á vatnshloti samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 vegna Hvammsvirkjunar. Í niðurstöðukafla úrskurðarins sé að sama skapi vísað til ofangreinds dóms Evrópudómstólsins í máli C-346/14 (*Schwarze Sulm*) þar sem reyndi á beitingu undanþágureglu 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunar ESB og nefndin hafi sérstaklega tekið fram að ákvæðið svari til 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.
211. Af forsendum úrskurðarins, og þá sérstaklega tilvísun nefndarinnar til umrædds dóms Evrópudómstólsins, þar sem undanþáguregla 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar hafi verið talin eiga við í tilviki vatnsaflsvirkjunar, sé ljóst að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi litið svo á að 18. gr. laga nr. 36/2011 kunni að vera beitt um framkvæmdir vegna Hvammsvirkjunar. Úrskurðarnefndin hefði ekki nefnt dóminn í forsendum sínum né tekið sérstaklega fram að 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar svari til 18. gr. laga nr. 36/2011 ef einhver vafi hefði leikið á um hvort unnt sé að veita undanþágu vegna Hvammsvirkjunar á grundvelli síðarnefnda ákvæðisins.

212. Stefndi Landsvirkjun hafnar sjónarmiðum stefnenda þess efnis að breytingar á vatnshloti vegna Hvammsvirkjunar eigi einvörðungu undir b-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011. Vera kunni að Umhverfisstofnun hefði einnig getað veitt heimildina á þeim grundvelli. Aftur á móti liggi fyrir ígrunduð afstaða Umhverfisstofnunar um að a-liður eigi við um nýjar virkjunarframkvæmdir og þ.m.t. Hvammsvirkjun. Þessi beiting ákvæðisins samræmist einnig fyllilega beitingu 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar í EES-rétti.

*Öll skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 séu uppfyllt*

213. Stefndi telur öll skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 vera uppfyllt fyrir heimild til breytinga á vatnshloti sem hafi í för með sér að ekki sé hægt að ná fram umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. laganna. Umhverfisstofnun hafi framkvæmt ítarlegt mat þar að lútandi og ekki séu annmarkar á því mati sem leitt geti til ógildingar ákvörðunarinnar.

214. Umhverfisstofnun sé sérhæft stjórnvald sem annist stjórnslu á sviði vatnsverndar í samræmi við fyrirmæli laga nr. 36/2011 og hafi sérþekkingu á því sviði. Afgreiðsla stofnunarinnar á heimild til undanþágu samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 byggist á atviksbundnu og heildstæðu mati á því hvort skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt, og verði stofnunin að njóta víðtæks svigrúms við það mat. Almennt sé ekki á færi dómstóla að endurskoða slíkt sérfræðilegt mat sem löggjafinn hafi falið stjórnvöldum að framkvæma. Muni dómstólar þannig að jafnaði ekki hnekkja sérfræðilegu mati stjórnvalda, sem fram fari á grundvelli málsmeðferðar sem samræmist lögum, nema slíkt mat sé bersýnilega ómálefnalegt. Fyrir liggi í máli þessu að rökstutt og ítarlegt mat hafi farið fram af hálfu Umhverfisstofnunar á því hvort öllum skilyrðum 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé fullnægt fyrir veitingu heimildar til breytingar á vatnshloti. Stefnendum hafi ekki tekist að hnekkja þessari afstöðu Umhverfisstofnunar, né heldur hafi þeir sýnt fram á vankanta við málsmeðferð stofnunarinnar. Standi því ekki rök til þess að ógilda heimild Umhverfisstofnunar.

a) Skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála sé uppfyllt

215. Stefndi vísar til þess að það hafi verið mat Umhverfisstofnunar að þær mótvægisáðgerðir sem fyrirhugaðar væru vegna Hvammsvirkjunar fullnægðu því skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 að gripið yrði til allra ráðstafana sem teldust raunhæfar til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástandi vatnshlots. Hafi Umhverfisstofnun metið það svo að sú mótvægisáðgerð sem stefnendur vísi til, þ.e. að hafa laxastiga meðfram allri virkjuninni en ekki aðeins upp stífluna, teldist ekki raunhæf eða ekki til þess fallin að draga frekar úr skaðlegum áhrifum Hvammsvirkjunar á ástand vatnshlotsins. Endanlegt

mat þar að lútandi sé í höndum Umhverfisstofnunar, en eðli máls samkvæmt verði val á mótvægisáðgerðum að taka mið af staðháttum og útfærslu virkjunarinnar. Eins og fram komi í málsrökum Umhverfisstofnunar hafi það verið mat hennar að þær mótvægisáðgerðir sem fyrirhugaðar væru af hálfu framkvæmdaraðila yrðu af þeim toga að neikvæð áhrif yrðu lágmörkuð eins og kostur væri. Í umfjöllun um mótvægisáðgerðir tengdar fiski í heimildinni segi m.a. að samkvæmt leyfi Fiskistofu frá 14. júní 2022 vegna byggingar Hvammsvirkjunar skuli gera áætlun um neyðaraðgerðir ef mótvægisáðgerðir virki ekki eins og til sé ætlast. Í leyfi Fiskistofu séu þannig m.a. sett skilyrði um vöktun á virkni fiskvegar við Hagalón í a.m.k. 10 ár frá því að Hvammsvirkjun væri tekin í notkun og um að stefndi útbúi áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðaraðgerða ef mótvægisáðgerðir virka ekki eins og skyldi. Hafi Umhverfisstofnun metið það svo að þau skilyrði sem sett væru fram í leyfi Fiskistofu varðandi vöktun og virkni fiskvegar og seiðafleytu hafi verið af þeim toga að neikvæð áhrif yrðu lágmörkuð eins og unnt væri. Umhverfisstofnun hafi því gætt tryggilega að því að skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 væru uppfyllt fyrir breytingu á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna Hvammsvirkjunar.

b) Tilgangur framkvæmdanna vegi þyngra en ávinningur af umhverfismarkmiðum

216. Stefndi vísar einnig til þess að fram hafi farið ítarlegt mat af hálfu Umhverfisstofnunar á því hvort skilyrði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 teldust uppfyllt, þ.e. hvort tilgangur framkvæmdarinnar vegi þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna eða fyrir sjálfbæra þróun en ávinningurinn af því að umhverfismarkmið náist. Eins og fram komi í erindi stefnda Landsvirkjunar frá 16. janúar 2023 og greinargerð EFLU um b- og c-liði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé tilgangur Hvammsvirkjunar að afla aukins afls og orku fyrir raforkukerfi landsins til þess að tryggja raforkuöryggi í landinu, þ.e. að notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar væri þörf, mæta nauðsynlegum orkuskiptum á sjó og landi til að fullnægja skuldbindingum og markmiðum Íslands um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og loks að mæta auknum þörfum vegna sjálfbærrar atvinnuuppbyggingar, t.d. í formi matvælaiðnaðar og rafeldsneytis. Allir þessir þættir, þ.e. raforkuöryggi, orkuskipti og sjálfbær atvinnuþróun, varði almannaheill. Raforkuskortur sé yfirvofandi og sé því mikilvægt fyrir raforkuöryggi almennings í landinu að halda áfram uppbyggingu nýrra virkjana eins fljótt og kostur sé.
217. Vilji Alþingis til að tryggja raforkuöryggi í landinu endurspeglit í rammaáætlun þar sem Hvammsvirkjun hafi verið sett í nýtingarflokk, sbr. þingsályktun nr. 16/144 frá 1. júlí

2015. Með því hafi í samræmi við markmið laga nr. 48/2011 verið lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi þess landsvæðis þar sem fyrirhugað væri að reisa Hvammsvirkjun og hafi orkunýtingargildið verið metið hærra en verndargildi svæðisins m.t.t. efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra áhrifa nýtingar, þ.m.t. verndunar. Þá yrði að hafa í huga að Ísland lögfesti markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 á Alþingi árið 2021, sbr. lög nr. 95/2021, og hafi sett markmið um annars vegar 55% samdrátt heildarlosunar gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030 og hins vegar að verða orðin, fyrst allra þjóða, óháð jarðefnaeldsneyti með fullum orkuskiptum árið 2040. Til þess að Ísland nái að uppfylla þær alþjóðlegu skuldbindingar sem það hafi gengist undir sé áframhaldandi uppbygging virkjana nauðsynleg svo að orkuskiptin nái fram að ganga. Hvammsvirkjun sé því mikilvægur liður í því að framfylgja stefnu stjórnvalda um orkuöryggi, sjálfbæra nýtingu orkuauðlinda og kolefnishlutleysi.

218. Það hafi þannig verið mat Umhverfisstofnunar að þegar litið sé til þeirrar raforkuþarfar sem nú er fyrir hendi, sem mikilvægt sé að mætt verði með aukinni orkuframleiðslu, og til eðlis og hagkvæmni Hvammsvirkjunar sem virkjunarkosts sé tilgangur virkjunarinnar þýðingarmikill vegna almannaheilla. Þess skuli enn fremur getið að dómstóll Evrópusambandsins hafi slegið því föstu í áður nefndu máli C-346/14 (*Schwarze Sulm*) að bygging vatnsaflsvirkjunar geti talist til yfirgnæfandi almannahagsmuna í þessum skilningi. Í því samhengi hafi dómstóllinn sérstaklega tekið fram að efling endurnýjanlegra orkugjafa sé réttlætánleg þar sem nýting þeirra stuðli að umhverfisvernd og sjálfbærri þróun og geti jafnframt stuðlað að öryggi og fjölbreytni í orkuöflun og gert ríkjum kleift að ná markmiðum Kyoto-bókunarinnar fyrr. Þá hafi dómstóll Evrópusambandsins slegið því föstu að veita yrði aðildarríkjum ákveðið svigrúm til að ákvarða hvort tilteknar framkvæmdir gætu talist þjóna yfirgnæfandi almannahagsmunum. Hvað Ísland varði liggi beinast við að líta til framangreindrar stefnu ríkisins um orkuöryggi og orkuskipti.
219. Af hálfu Umhverfisstofnunar hafi farið fram vandað hagsmunamat þar sem litið hafi verið annars vegar til tilgangs virkjunarframkvæmdanna og hins vegar til þeirra hagsmuna sem felist í því að umhverfismarkmið vatnaáætlunar náist. Sé þar um að ræða flókið, sérfræðilegt mat sem heyri undir Umhverfisstofnun samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 og sæti því takmarkaðri endurskoðun dómstóla. Við matið hafi Umhverfisstofnun litið m.a. til raforkuspár sem staðfest hafi verið af Orkustofnun, sem bendi eindregið til þess að mikilvægt sé að mæta aukinni raforkuþörf. Í þeim efnum megi geta

þess að aukin þörf á raforku, samkvæmt spám Orkustofnunar, leiði m.a. af yfirstandandi og fyrirsjáanlegum orkuskiptum.

220. Mat Umhverfisstofnunar sé mjög ítarlegt og hafi stefnendur ekki leitast við að hnekkja því, svo sem með því að sýna fram á að ávinningur af því að umhverfismarkmið náist kunni að vera meiri en þeir hagsmunir sem búa að baki framkvæmdunum. Sú staðreynd að löggjafinn hafi ekki útfært nánar þá aðferðafræði sem beita skuli við mat á ávinningi af því að umhverfismarkmið náist geti ekki falið í sér að ómögulegt verði að fullnægja skilyrðum b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, eins og stefnendur virðist telja. Umhverfisstofnun hafi þannig framkvæmt fullnægjandi mat á því hvort sá tilgangur Hvammsvirkjunar að tryggja raforkuöryggi almennings í landinu mæti nauðsynlegum orkuskiptum ásamt því að stuðla að sjálfbærri þróun og vegi þyngra en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist. Það hafi verið álit Umhverfisstofnunar að slíkir almanna-hagsmunir búi að baki framkvæmdunum að réttlæti hnignun vatnsgæða, og sé sú niðurstaða innan þess svigrúms til mats sem Umhverfisstofnun hafi sem sérhæft stjórnvald á þessu sviði. Hafi því ekki verið sýnt fram á að annmarkar séu á ákvörðun Umhverfisstofnunar sem leitt geti til ógildingar hennar.

c) Tilgangi framkvæmdanna verði ekki með góðu móti náð með umhverfissvænni leiðum

221. Loks telur stefndi ljóst að fullnægt hafi verið því skilyrði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 að tilgangi framkvæmdanna verði ekki með góðu móti náð með umhverfissvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar. Það hafi verið mat Umhverfisstofnunar að í ljósi framleiðslugetu Hvammsvirkjunar, þess að virkjunin framleiðir stöðuga raforku, staðsetningar virkjunarinnar m.t.t. flutningskerfis raforku og hagkvæmni hennar að öðru leyti samanborið við aðra kosti yrði ekki séð að aðrir umhverfissvænni kostir næðu tilgangi framkvæmdanna með góðu móti. Í ákvörðun Umhverfisstofnunar segi m.a. um þetta skilyrði að þegar litið sé til þess mats á þjóðhagslegri hagkvæmni Hvammsvirkjunar sem lagt hafi verið til grundvallar ákvörðun Alþingis um að setja virkjunina í orkunýtingarflokk í rammaáætlun, ásamt greiningu Orkustofnunar í svarbréfi, dags. 20. desember 2023, sem styðji einnig þá niðurstöðu að samanborið við aðra kosti verði ekki séð að tilgangi framkvæmdarinnar yrði með góðu móti náð með umhverfissvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar telji Umhverfisstofnun að framkvæmdin uppfylli skilyrði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011. Hér sé aftur um að ræða verulega matskennt skilyrði sem byggja á ýmsum

matsþáttum, en stefnendur hafi ekki fært nein haldbær rök fyrir því að mat Umhverfisstofnunar sé rangt að þessu leyti. Staðhæfingar stefnenda um tilgang framkvæmdanna séu halddlausar og fái enga stoð í gögnum og staðreyndum málsins. Hafi því ekki verið sýnt fram á að annmarkar séu á ákvörðun Umhverfisstofnunar sem leitt geti til ógildingar hennar.

d) Skortur á umfjöllun í vatnaáætlun valdi ekki ógildingu

222. Þessu til viðbótar sé ljóst að mati stefnda að það teljist ekki vera annmarki á heimild Umhverfisstofnunar að í vatnaáætlun sé ekki gerð sérstök grein fyrir ástæðum breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna Hvammsvirkjunar. Ekki sé kveðið á um það í 18. gr. laga nr. 36/2011 að undanþága frá umhverfismarkmiðum vegna tiltekinnar framkvæmdar skuli koma fram í vatnaáætlun. Geti skortur á slíku því ekki leitt til ógildingar þeirrar heimildar sem Umhverfisstofnun hafi veitt á grundvelli ákvæðisins. Þetta fái stoð í forsendum úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023, þar sem beinlínis sé gengið út frá því að unnt sé að heimila framkvæmdir vegna Hvammsvirkjunar að óbreyttri vatnaáætlun, að því gefnu að fullnægjandi lýsing liggi fyrir á ástandi umrædds vatnshlots og breytingum sem gætu hlotist af virkjunarframkvæmdunum. Hins vegar kunni slík vinna að leiða til þess að vatnaáætlun yrði breytt síðar. Um þetta segi í niðurstöðukafla úrskurðarins:

Í ljósi þessa hefði verið eðlilegt af Orkustofnun, við undirbúning hins kærða leyfis, að leita formlegra leiðbeininga hjá Umhverfisstofnun um málsmeðferð sem hefði getað markað undirbúningi hins kærða leyfis skýrari ramma þannig að ljósara yrði einnig hvaða kröfur yrðu gerðar til framkvæmdaraðila um lýsingu á ástandi viðkomandi vatnshlots og breytingar sem gætu hlotist af framkvæmdum, umfram það sem þegar væri rakið í matsskýrslu framkvæmdar. Þá hefði slík málsmeðferð eftir atvikum getað leitt til þess að gerðar yrðu breytingar á vatnaáætlun eða fylgiáætlunum hennar, sbr. m.a. áðurnefnd ákvæði 5. mgr. 19. gr. og e-lið 1. mgr. 20. gr. laga nr. 36/2011, þótt slíkar breytingar yrðu eftir atvikum gerðar síðar.

*Umhverfisstofnun hafi fullnægt rannsóknarskyldu sinni*

223. Stefndi byggir á því að málsmeðferð Umhverfisstofnunar hafi að öllu leyti samræmst rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og hafi stofnunin séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hún tók ákvörðun um að heimila undanþágu frá umhverfismarkmiðum á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011.
224. Stefnendur hafi reynt að færa rök fyrir ætluðu broti á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með vísan til þess að Fiskistofa og Umhverfisstofnun hafi vísað til

umhverfismats fyrir Hvammsvirkjun frá árinu 2003 við töku ákvarðana sinna. Í því sambandi bendi stefndi hins vegar á að 16. desember 2015 hafi Skipulagsstofnun ákveðið að endurskoða þyrfti mat á áhrifum Hvammsvirkjunar á tvo umhverfisþætti, þ.e. á landslag og útivist annars vegar og á útivist og ferðaþjónustu hins vegar, en ekki væri forsenda til að endurskoða umhverfismatið að öðru leyti. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun matsskýrslu fyrir Hvammsvirkjun hafi sætt kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í janúar 2016. Úrskurðarnefndin hafi hafnað ógildingarkröfum sem þá voru settar fram með úrskurði í málum nr. 10, 11 og 15/2016. Umhverfisstofnun hafi auk þess framkvæmt sjálfstætt mat á því hvort skilyrði 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála fyrir breytingu á vatnshloti væru uppfyllt í tilviki Hvammsvirkjunar og byggt ákvörðun sína ekki nema að nokkru leyti á umhverfismatinu frá 2003 eða flokkun Hvammsvirkjunar í nýtingarflokk samkvæmt rammaáætlun.

225. Af ákvörðun Umhverfisstofnunar sé ljóst að ítarleg rannsókn hafi farið fram á málinu af hálfu stofnunarinnar. Hagsmunaaðilum hafi verið veittur kostur á að koma á framfæri umsögnum sínum og athugasemdum um málið og fylgi með ákvörðuninni greinargerð þar sem farið sé yfir þær umsagnir sem hafi borist. Þau atriði sem stefnendur vísi til geti ekki leitt til þeirrar ályktunar að Umhverfisstofnun hafi ekki séð til þess að málið hafi verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðun var tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga. Þá geti aðild Íslands að alþjóðastofnunum eða samböndum, sem stefnendur vísi til, ekki haggð því mati Umhverfisstofnunar að framkvæmdir vegna Hvammsvirkjunar fullnægi skilyrðum 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 fyrir breytingu á vatnshloti.
226. Sjónarmiðum stefnenda um lögbundið samráð Umhverfisstofnunar við ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila samkvæmt 9. gr. laga nr. 36/2011 sé alfarið hafnað, enda sé ekki kveðið á um það í lögum að Umhverfisstofnun beri skylda til að viðhafa slíkt samráð þegar heimild sé veitt til breytinga á vatnshloti á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011. Þar að auki hafi skipunartími ráðgjafarnefndarinnar verið útrunninn og hafi hann ekki verið endurnýjaður. Enn fremur sé því hafnað að Umhverfisstofnun hafi ekki gætt að meginreglum náttúruverndarlaga nr. 60/2013 við meðferð málsins. Af fyrirbyggjandi gögnum málsins þykir ljóst að nægilegur vísindalegur grundvöllur hafi legið að baki ákvörðuninni, sbr. 8. gr. laga nr. 60/2013, og að áhrif á náttúru svæðisins hafi verið metin út frá heildarálagi á svæðinu, sbr. 10. gr. sömu laga. Mat á þessum atriðum hafi einnig farið fram af hálfu annarra stjórnvalda, t.d. við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Þá sæti framkvæmdin fjölmörgum skilyrðum um mótvægisáðgerðir sem komi til með að minnka

verulega áhrif Hvammsvirkjunar á vatnsgæði og vatnavistkerfi neðri hluta Þjórsár. Ekki verði annað ráðið af ákvörðunum Fiskistofu og Umhverfisstofnunar, sem krafist sé ógildingar á í málinu, en að heildstætt mat hafi verið lagt á áhrif virkjunarframkvæmdanna á umhverfi og náttúru svæðisins. Þá sé rétt að hafa í huga að undirbúningur við skipulags- og leyfisveitingarmál vegna fyrirhugaðra framkvæmda við Hvammsvirkjun hafi staðið yfir allt frá árinu 2003 en framkvæmdin sætti umhverfismati það ár. Auk þeirrar ítarlegu skoðunar sem fram hafi farið af hálfu Umhverfisstofnunar á því hvort skilyrði 18. gr. laga nr. 36/2011 séu uppfyllt í tilviki Hvammsvirkjunar liggi þannig veigamikil rannsóknarvinna að baki umræddum virkjunarframkvæmdum í heild og sé hún líklega sú veigamesta sem fyrirfinnst í Íslandssögunni.

227. Að öllu framangreindu virtu sé engin stoð fyrir því að líta svo á að Umhverfisstofnun hafi ekki rannsakað málið á viðhlítandi hátt. Verði hins vegar talið að einhverjir annmarkar hafi verið á rannsókn eða meðferð Umhverfisstofnunar á málinu byggir stefndi á því að þeir annmarkar hafi í öllu falli ekki verið slíkir að þeir geti leitt til ógildingar á afgreiðslu stofnunarinnar frá 9. apríl 2024, enda sé ljóst að þeir hafi ekki haft áhrif á efni hennar. Í því sambandi verði ekki litið framhjá því að umrædd virkjunaráform hafi verið til skoðunar í áratugi og sé Hvammsvirkjun án efa ein mest rannsakaða framkvæmd hér á landi, sbr. fyrirbyggjandi umhverfismatsskýrslur og aðkomu fjölmargra opinberra stofnana í lögbundnu mats- og leyfisferli.

#### *Ákvörðun Fiskistofu sé ekki haldin ógildingarannmörkum*

228. Stefndi Landsvirkjun hafnar öllum málsástæðum stefnenda um að Fiskistofa hafi ekki gætt að réttum efnisreglum eða rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við töku ákvörðunar sinnar 14. júlí 2022 um veitingu leyfis til byggingar mannvirkja í tengslum við Hvammsvirkjun. Byggir stefndi á því að ákvörðun Fiskistofu hafi verið tekin í samræmi við lög að öllu leyti og sé því ekki ógildanleg.

229. Fjölmörg gögn um fyrirhugaðar framkvæmdir við Hvammsvirkjun hafi legið fyrir hjá Fiskistofu við töku ákvörðunar hennar, þar á meðal umsagnir Hafrannsóknastofnunar og Veiðifélags Þjórsár. Eftir að hafa lagt mat á þau gögn hafi Fiskistofa heimilað byggingu mannvirkja í tengslum við fyrirhugaða virkjun með nánar tilgreindum skilyrðum, m.a. um vöktun á virkni fiskvegar, virkni seiðafleytu, seiðabúskap og á áhrifum framkvæmdanna á botndýrasamfélög Þjórsár. Þá hafi Fiskistofa m.a. sett það skilyrði fyrir leyfisveitingunni að stefndi Landsvirkjun gerði áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðaraðgerða ef mótvægisáðgerðir virka ekki eins og til hafi verið ætlast og

skuli í henni skilgreint við hvaða aðstæður hún yrði virkjuð. Þá skuli áætlunin staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjast.

230. Leyfi Fiskistofu sé þannig skilyrt og sé m.a. háð því að stefndi Landsvirkjun leggi fram áætlun um vöktun á virkni seiðafleytu, sem skýri hvaða aðferðum yrði beitt við notkun seiðafleytu og hvernig fyrirbyggjandi upplýsingar geti komið að gagni til að varpa ljósi á virkni hennar. Upplýsingar úr vöktun yrðu nýttar til að bæta virkni seiðafleytu ef þörf krefur. Kynna skuli áætlunina um vöktun á virkni seiðafleytu fyrir Veidifélagi Þjórsár og skuli hún staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár. Með settum skilyrðum um eftirlit með virkni seiðafleytu og úrbótum á virkni hennar, ef þörf krefji, hafi Fiskistofa tekið fullnægjandi afstöðu til þess atriðis. Leyfi Fiskistofu verði því ekki ógilt á þeim grundvelli að stofnunin hafi ekki rannsakað virkni umræddrar mótvægisáðgerðar fyrir fram, eins og stefnendur byggja á.
231. Hvað varðar umhverfisáhrif vegna botnfalls á seiðin og fæðu þeirra bendi stefndi á að leyfi Fiskistofu hafi aðeins snúið að heimild til mannvirkjagerðar en ekki að þáttum varðandi rekstur virkjunarinnar, svo sem rennslisstýringu. Hafi því ekki verið tilefni til þess að Fiskistofa fjallaði sérstaklega um áhrif vegna botnfalls á seiðin og fæðu þeirra í leyfi sínu frá 14. júlí 2022 vegna byggingar Hvammsvirkjunar.
232. Loks skuli þess getið að með ákvörðun Fiskistofu hafi stefnda Landsvirkjun ekki verið heimilað að byggja fiskveg og hafi þvert á móti verið tekið fram í ákvörðuninni að ekki væru forsendur fyrir því að veita stefnda leyfi til að byggja fiskveg. Leyfi Fiskistofu sé þess vegna háð því skilyrði að leyfi fyrir byggingu fiskvegar yrði frágengið í samræmi við ákvæði laga nr. 61/2006 áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár.
233. Hvað sem framangreindu líði séu ekki slíkir annmarkar á ákvörðun Fiskistofu að hún geti talist ógildanleg að lögum. Einnig verði að líta til þess að stefnendur hafi látið nær tvö ár líða þar til krafist var ógildingar á ákvörðun Fiskistofu fyrir dómi og mæli réttmætar væntingar stefnda því gegn því að ákvörðunin verði ógilt. Sjónarmið um tómlæti hafi hér einnig áhrif.
234. Verði hins vegar af einhverjum ástæðum talið að þeir annmarkar hafi verið á mati Fiskistofu, sem stefnendur tefli fram, byggir stefndi Landsvirkjun á því að úr þeim annmörkum hafi verið bætt við málsmeðferð Umhverfisstofnunar. Öll þau sömu sjónarmið og stefnendur byggja á og lúti að ætluðum annmörkum á leyfi Fiskistofu hafi komið fram í athugasemdum stefnenda við meðferð framangreinds máls Umhverfisstofnunar þegar til

skoðunar hafi komið hvort veita ætti heimild til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1. Umfjöllun Umhverfisstofnunar og þau gögn sem stofnunin hafi stuðst við bendi eindregið til þess að stofnunin hafi tekið tillit til þessara sjónarmiða við úrlausn sína. Þar af leiðandi megi fullyrða að málið hafi verið rannsakað með fullnægjandi hætti áður en framkvæmdir hófust. Ætlaður skortur á rannsókn Fiskistofu geti þar af leiðandi ekki leitt til ógildingar ákvörðunarinnar.

#### Málsástæður stefnda Landsvirkjunar í framhaldssök

##### *Ákvörðun Orkustofnunar*

235. Stefndi byggir kröfu sína um sýknu fyrst og fremst á því að ákvörðun Orkustofnunar um að veita virkjunarleyfi fyrir 95 MW Hvammsvirkjun hafi verið í samræmi við lög að öllu leyti. Engir annmarkar séu á ákvörðuninni, hvorki að formi né efni til, og byggji hún að öllu leyti á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum.
236. Ljóst sé að Orkustofnun hafi rannsakað málið til hlítar og kannað öll fyrirbyggjandi gögn, sem hafi fylgt umsókn stefnda, áður en virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar hafi verið gefið út. Að baki ákvörðun um veitingu virkjunarleyfisins liggja ítarleg rannsókn fjölmargra sérhæfða fagstofnana og annarra aðila á áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfisþætti í Þjórsá og fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum stefnda, sem Orkustofnun hafi kynnt sér vandlega og tekið afstöðu til við afgreiðslu umsóknar stefnda um virkjunarleyfi. Þá hafi Orkustofnun lagt sjálfstætt mat á skilyrði fyrir veitingu virkjunarleyfis með hliðsjón af þeim gögnum sem liggja fyrir í málinu. Þannig hafi Orkustofnun tryggt að fullnægjandi upplýsingar lægju fyrir um áhrif virkjunarframkvæmdarinnar áður en virkjunarleyfið hafi verið gefið út. Auk þess hafi öllum málsmeðferðarreglum verið fylgt við útgáfu virkjunarleyfisins. Ákvörðun Orkustofnunar sé því ekki ógildanleg.

##### *Rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar hafi verið fylgt*

237. Stefndi telur ljóst að Orkustofnun hafi fullnægt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðri rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar við meðferð málsins. Eins og megi glögglega sjá af fylgibréfi með virkjunarleyfinu hafi Orkustofnun framkvæmt ítarlegt mat á öllum þeim atriðum sem meta þurfi við meðferð umsóknar um virkjunarleyfi og gengið úr skugga um að málið væri upplýst á fullnægjandi hátt áður en ákvörðun var tekin um útgáfu leyfisins.

238. Af fylgibréfi með virkjunarleyfinu megi sjá að Orkustofnun hafi lagt ítarlegt mat á það hvort leyfisveitingin hafi verið í samræmi við 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011. Í því sambandi hafi Orkustofnun tekið mið af þeim leiðbeiningum sem lesa megi út úr úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023, þar sem fyrra virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar hafi verið fellt úr gildi. Í úrskurðinum segi að eðlilegt hefði verið af Orkustofnun við undirbúning virkjunarleyfisins að leita formlegra leiðbeininga hjá Umhverfisstofnun um málsmeðferð sem hefði getað markað undirbúningi leyfisveitingarinnar skýrari ramma. Í ljósi þeirrar afstöðu nefndarinnar hafi Orkustofnun skrifað Umhverfisstofnun bréf þann 20. júní 2023 þar sem leitað hafi verið eftir slíkum leiðbeiningum um málsmeðferð umsóknar stefnda um virkjunarleyfi m.t.t. ákvæða laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.
239. Í fylgibréfi Orkustofnunar með virkjunarleyfinu sé farið yfir flokkun vatnshlotsins Þjórsár 1 og atriði tengd ákvæði 18. gr. laga nr. 36/2011. Rakið sé að Þjórsá 1 flokkist sem vatnshlot í góðu ástandi vegna frávíks vatnsformfræðilegra gæðaþátta frá náttúrulegum aðstæðum, líkt og greini í mati Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands á vistfræðilegu ástandi vatnshlotsins. Þá sé farið yfir niðurstöður mats Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands á áhrifum Hvammsvirkjunar á gæðaþætti í Þjórsá og því lýst að samkvæmt mati Umhverfisstofnunar muni umhverfismarkmið vatnshlotsins ekki nást vegna rennisskerðinga á áhrifasvæði B og breytinga á straumvatni í stöðuvatn (lón) á áhrifasvæði C. Ljóst sé af fylgibréfi með virkjunarleyfinu að Orkustofnun hafi tryggt að áhrif framkvæmdanna á ástand umrædds vatnshlots væru nægjanlega upplýst áður en virkjunarleyfi hafi verið gefið út, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Að teknu tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga og gagna, leyfis Fiskistofu til mannvirkjagerðar vegna Hvammsvirkjunar og heimildar Umhverfisstofnunar til breytinga á vatnshlotinu Þjórsá 1 með vísan til 18. gr. laga nr. 36/2011 hafi Orkustofnun metið það svo að veiting virkjunarleyfis væri í samræmi við ákvæði 28. gr. laga nr. 36/2011.
240. Sú staðhæfing sem fram hafi komið í fylgibréfi Orkustofnunar, að vænta mætti þess að stór hluti vatnshlotsins Þjórsár 1 yrði áfram í góðu vistfræðilegu ástandi, með þeim fyrirvara að mótvægisáðgerðir skili tilætluðum árangri, byggi á ítarlegri og heildstæðri rannsókn Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands á vistfræðilegu ástandi Þjórsár 1 og á áhrifum Hvammsvirkjunar á ástand vatnshlotsins. Umhverfisstofnun hafi metið það svo að umrætt mat á ástandi vatnshlotsins og á áhrifum framkvæmdarinnar á vatnshlotið væri unnið í fullu samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota,

eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun. Stefnendur hafi ekki lagt fram nein gögn sem geti hnekkst hinu ítarlega mati sérfróðra fagstofnana, en Hafrannsóknastofnun sé stærsta rannsóknastofnun landsins á sviði haf- og vatnarannsóknna. Stefndi telji því ljóst að heildstætt mat á áhrifum Hvammsvirkjunar á vatnshlotið Þjórsá 1 hafi legið fyrir við útgáfu virkjunarleyfis. Þá sé ljóst af áðurgreindu fylgibréfi að Orkustofnun hafi kannað gaumgæfilega fyrirleggjandi mat umræddra fagstofnana á áhrifum Hvammsvirkjunar á vatnshlotið Þjórsá 1 við afgreiðslu umsóknar um virkjunarleyfið til þess að ganga úr skugga um að framkvæmdin samræmst 28. gr. laga nr. 36/2011. Því sé enginn annmarki á ákvörðun Orkustofnunar að þessu leyti. Því til viðbótar hafi Orkustofnun lagt sérstakt mat á hugsanleg áhrif virkjunarframkvæmdanna á grunnvatn og komist að þeirri niðurstöðu út frá gögnum málsins að kalt grunnvatn og jarðhitavatn grunnvatnshlotsins Tungnaárhraun myndi haldast í góðu ástandi þrátt fyrir framkvæmdirnar.

241. Ekki sé unnt að fallast á það með stefnendum að málsmeðferð Orkustofnunar hafi ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar. Af fylgibréfi með virkjunarleyfinu verði ráðið að Orkustofnun hafi gætt að því að ákvörðun um veitingu virkjunarleyfis vegna Hvammsvirkjunar væri tekin á grundvelli fullnægjandi upplýsinga um framkvæmdina og að framkvæmdin væri í samræmi við ákvæði laga nr. 36/2011. Við afgreiðslu sína á umsókn stefnda hafi Orkustofnun tekið eðli máls samkvæmt mið af rökstuddum niðurstöðum þeirra sérhæfðu fagstofnana sem hefðu rannsakað áhrif Hvammsvirkjunar á ástand vatnshlotsins Þjórsár 1 fyrr í ferlinu, þá sérstaklega Umhverfisstofnunar. Hafi ákvörðun Umhverfisstofnunar um veitingu heimildar til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna Hvammsvirkjunar verið lögð til grundvallar af hálfu Orkustofnunar, enda stofnunin talið enga annmarka vera á því mati. Hafa beri í huga að niðurstöður bæði Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar byggja á ítarlegum rannsóknum ýmissa aðila á áhrifum Hvammsvirkjunar á umrætt vatnshlot, svo og á fjölmörgum upplýsingum og gögnum, bæði frá stefnda og frá öðrum óháðum aðilum.
242. Líkt og ítarlega sé rakið af hálfu stefnda í frumsök byggja hann á því í málinu að málsmeðferð Umhverfisstofnunar hafi verið í samræmi við lög að öllu leyti, stofnunin hafi rannsakað málið með viðhlítandi hætti og beitt réttri skýringu á 18. gr. laga nr. 36/2011. Engir þeir annmarkar séu á málsmeðferð eða ákvarðanatöku Umhverfisstofnunar sem geti valdið ógildingu heimildar hennar frá 9. apríl 2024 til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011.

243. Í heimild Umhverfisstofnunar til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 sé að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því að umrædd virkjunarframkvæmd falli undir 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011. Þá hafi Umhverfisstofnun rannsakað ítarlega hvort skilyrðin í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 væru uppfyllt og haft þar hliðsjón af þeim fjölmörgu gögnum um virkjunarframkvæmdirnar sem stofnunin hafi haft undir höndum, m.a. gögnum um fyrirhugaðar mótvægisaðgerðir stefnda og áætlun stefnda um vöktun á lífríki í Þjórsá, mati sérfræðinga Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands á áhrifum virkjunarinnar á vistfræðilegt ástand Þjórsár samkvæmt viðmiðum ákvæða laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, greinargerð EFLU um b- og c-liði 2. mgr. 18. gr. laganna, leiðbeiningum Evrópusambandsins um 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunar ESB, raforkuspám Orkustofnunar og Landsnets, svari Orkustofnunar við beiðni Umhverfisstofnunar um upplýsingar varðandi raforkuþörf, svörum og upplýsingum frá stefnda og fagstofnunum um tiltekin atriði sem höfðu komið fram í umsögnum frá hagsmunafélögum og einstaklingum, þingsályktun um 3. áfanga rammaáætlunar, afstöðu Hafrannsóknastofnunar til mótvægisaðgerða sem stefndi komi til með að grípa til vegna framkvæmdarinnar, leyfi Fiskistofu frá 14. júlí 2022 vegna framkvæmda í Þjórsá, svo og öðrum gögnum og upplýsingum sem stefndi hafði lagt fram við meðferð málsins.
244. Við mat Umhverfisstofnunar á því hvort skilyrði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 væru uppfyllt hafi Umhverfisstofnun litið annars vegar til tilgangs Hvammsvirkjunar og hins vegar til þeirra hagsmuna sem felist í því að umhverfismarkmið vatnaáætlunar náist og komist að þeirri niðurstöðu, á grundvelli vandaðs hagsmunamats, að tilgangur framkvæmdarinnar vægi þyngra en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist fyrir vatnshlotið Þjórsá 1. Þá hafi Umhverfisstofnun talið að þegar litið væri til framleiðslugetu Hvammsvirkjunar, þess að virkjunin framleiði stöðuga raforku, staðsetningar hennar í samhengi við flutningskerfi raforku og hagkvæmni að öðru leyti samanborið við aðra valkosti yrði ekki séð að aðrir kostir næðu, við þær aðstæður sem nú séu fyrir hendi, tilgangi framkvæmdarinnar með góðu móti. Hafi Umhverfisstofnun því komist að þeirri niðurstöðu að virkjunarframkvæmdin uppfyllti skilyrði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011. Við mat á því skilyrði hafi Umhverfisstofnun m.a. leitað eftir upplýsingum frá Orkustofnun um nýjar leiðir til raforkuframleiðslu. Engir annmarkar hafi verið á rannsókn eða mati Umhverfisstofnunar að því er þessi skilyrði varði.
245. Umhverfisstofnun hafi lagt mat á öll þau gögn sem lögð voru fram við meðferð málsins af hálfu stefnda, ýmissa fagstofnana, þ.m.t. Orkustofnunar og Hafrannsóknastofnunar,

og umsagnaraðila, og hafi framkvæmt ítarlegt mat á því hvort skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 væru uppfyllt áður en hún hafi veitt heimild til undanþágu frá umhverfismarkmiðum á grundvelli umrædds ákvæðis. Heimild Umhverfisstofnunar sé byggð á sérfræðilegu hagsmunamati sem heyrir undir þá stofnun að framkvæma samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 og sæti matið því takmarkaðri endurskoðun dómstóla. Fyrir liggir að virkjunarframkvæmdirnar hafi verið rannsakaðar í þaula af hlutaðeigandi stjórnvöldum og telur stefndi útilokað að halda því fram að rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin við meðferð málsins.

246. Samkvæmt þessu hafi Umhverfisstofnun lagt sjálfstætt mat á það hvort skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 væru uppfyllt í tilviki Hvammsvirkjunar við veitingu heimildar sinnar til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 9. apríl 2024 og megi í því sambandi einfaldlega vísa til þess rökstuðnings sem fram komi í þeirri heimild. Orkustofnun hafi metið það svo að engir annmarkar væru á afstöðu og niðurstöðum Umhverfisstofnunar um veitingu heimildar samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 og lagt því til grundvallar að heimild væri fyrir hendi til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna Hvammsvirkjunar, sem hefði í för með sér að ekki væri hægt að ná fram bindandi umhverfismarkmiðum. Hafi Orkustofnun tekið í þeim efnum undir þann rökstuðning sem fram komi í heimild Umhverfisstofnunar. Stefndi byggir á því að það leiði skýrlega af ákvæði 18. gr. laga nr. 36/2011 að það sé Umhverfisstofnun sem veiti undanþágur frá umhverfismarkmiðum samkvæmt vatnaáætlun.

247. Umhverfisstofnun sé sérhæft stjórnvald á sviði vatnamála og annist stjórnsýslu á sviði vatnsverndar í samræmi við fyrirmæli laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, sbr. 7. gr. laganna. Þrátt fyrir að Orkustofnun taki rökstudda afstöðu til þess hvort virkjunarframkvæmd samræmist ákvæðum laganna við undirbúning að veitingu virkjunarleyfis muni stofnunin eðli máls samkvæmt taka mið af ítarlegu mati Umhverfisstofnunar og annarra sérhæfðra stjórnvalda á því hvort uppfyllt séu skilyrði 18. gr. laga nr. 36/2011 fyrir breytingu á vatnshloti sem leiði til þess að ekki sé hægt að ná umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. laga nr. 36/2011. Við ákvarðanatöku sína hafi Orkustofnun tekið til skoðunar öll fyrirliggjandi gögn og upplýsingar frá stefnda, fagstofnunum og öðrum aðilum, leyfi Fiskistofu vegna Hvammsvirkjunar og heimild Umhverfisstofnunar. Með hliðsjón af þeim gögnum hafi stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að veiting virkjunarleyfis vegna Hvammsvirkjunar væri í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem

fram komi í vatnaáætlun, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, svo og ákvæði þeirra laga að öðru leyti.

248. Af fylgibréfi með virkjunarleyfi Orkustofnunar sé ljóst að Orkustofnun hafi farið ítarlega yfir 18. gr. laga nr. 36/2011, vistfræðilegt ástand vatnshlotsins Þjórsár 1 og mat á áhrifum Hvammsvirkjunar á ástand vatnshlotsins, út frá gögnum þar um. Þá hafi Orkustofnun farið vandlega yfir heimild Umhverfisstofnunar til breytinga á umræddu vatnshloti samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 og lagt niðurstöðu stofnunarinnar til grundvallar um veitingu þeirrar heimildar. Auk þess hafi Orkustofnun lagt mat á fyrirhugaðar mótvægis- aðgerðir stefnda vegna áhrifa virkjunarinnar á lífríki í Þjórsá og sett skilyrði í 9. gr. virkjunarleyfisins til að tryggja lágmarksrennsli um farveg Þjórsár í því skyni að viðhalda vatnalífi og tryggja aðgang göngufiska að og um fyrirhugaðan laxastiga. Í fylgibréfi Orkustofnunar með virkjunarleyfinu sé að finna ítarlega umfjöllun um framangreind atriði. Þannig hafi Orkustofnun gengið úr skugga um að fullnægjandi upplýsingar um áhrif Hvammsvirkjunar á vatnshlotið Þjórsá 1 lægju fyrir áður en virkjunarleyfi fyrir framkvæmdunum hafi verið gefið út. Þyki því ljóst að málið hafi verið rannsakað á fullnægjandi hátt af hálfu hlutaðeigandi stjórnvalda.
249. Þá sé auk þess augljóst af fylgibréfi Orkustofnunar með virkjunarleyfinu að stofnunin hafi litið svo á að framkvæmdirnar féllu undir 1. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála, þar sem ákvæðið nái m.a. til breytinga á vatnshloti vegna nýrra vatnsaflsvirkjana. Vísar stefndi í þessu sambandi til ítarlegra röksemda og málsástæðna hans varðandi frumsök. Ljóst sé að Orkustofnun hafi ekki verið skylt að útskýra sérstaklega hvers vegna framkvæmdirnar falli undir 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011.
250. Í vatnaáætlun 2022–2027 komi fram að öll vatnshlot á Íslandi skuli vera í a.m.k. góðu ástandi nema Umhverfisstofnun hafi heimilað undanþágu frá umhverfismarkmiðum á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011. Umhverfisstofnun hafi heimilað slíka undanþágu í tilviki Hvammsvirkjunar 9. apríl 2024. Með vísan til framlagðra upplýsinga og gagna sem stefndi hafi lagt fram við meðferð málsins, leyfis Fiskistofu frá 14. júlí 2022 til framkvæmda vegna Hvammsvirkjunar og að teknu tilliti til þeirra ákvæða sem Orkustofnun setti í 9. gr. virkjunarleyfisins um stjórnun vatnsauðlindarinnar hafi það verið niðurstaða Orkustofnunar að veiting virkjunarleyfis vegna Hvammsvirkjunar væri í samræmi við gildandi vatnaáætlun og ákvæði 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.

251. Af fyrirbyggjandi gögnum, einkum fylgibréfi Orkustofnunar með virkjunarleyfinu, verði að telja ljóst að Orkustofnun hafi séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun hafi verið tekin um útgáfu virkjunarleyfis vegna Hvammsvirkjunar og gætt að því að öll skilyrði laga og reglna, sem hafi gilt um útgáfu leyfisins, væru uppfyllt. Ekki verði fallist á að rannsókn Orkustofnunar við útgáfu virkjunarleyfis vegna Hvammsvirkjunar hafi verið áfátt, eins og stefnendur haldi fram.
252. Af fylgibréfinu sem fylgdi ákvörðun Orkustofnunar um veitingu virkjunarleyfis þyki auk þess augljóst að Orkustofnun hafi rökstutt ákvörðun sína á fullnægjandi hátt og greint skýrlega frá þeim meginsjónarmiðum sem hafi verið ráðandi við matið, sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en þar fyrir utan geti brot á umræddu ákvæði um efni rökstuðnings ekki leitt til ógildingar á ákvörðun Orkustofnunar.
253. Hafa beri í huga að veiting virkjunarleyfis sé matskennd stjórnvaldsákvörðun og verði Orkustofnun að njóta víðtæks svigrúms við mat sitt á því hvort skilyrði fyrir veitingu slíks leyfis séu uppfyllt. Almennt sé ekki á færi dómstóla að hnekkja sérfræðilegu mati sem löggjafinn hafi falið sérhæfðum stjórnvöldum að framkvæma, nema það mat fari í bága við form- eða efnisreglur stjórnsýsluréttarins eða byggist á bersýnilega ómálefnalegum sjónarmiðum. Stefnendur hafi ekki sýnt fram á að umrætt virkjunarleyfi sé haldið slíkum annmörkum.
254. Að öllu framangreindu virtu sé ljóst að ekki hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð Orkustofnunar á umsókn stefnda um umrætt virkjunarleyfi.

*Fyrirhugaður laxastigi sé fullnægjandi mótvægisáðgerð*

255. Stefndi hafnar því sjónarmiði stefnenda að Orkustofnun hafi borið að fjalla um það í ákvörðun sinni um veitingu virkjunarleyfis vegna Hvammsvirkjunar hvort laxastigi, þ.e. fiskvegur, sem ráðgert sé að verði byggður í stíflumannvirkinu, muni virka með tilskildum hætti þegar virkjunarframkvæmdir hefjast.
256. Gert sé ráð fyrir því í virkjunarleyfi Orkustofnunar að fiskvegur (laxastigi) verði byggður í stíflumannvirkinu á mótum áhrifasvæða B og C til að tryggja að göngufiskur komist upp fyrir stíflu og að fiskigengd verði þar með viðhaldið. Sú mótvægisáðgerð að byggja fiskveg framhjá stíflumannvirki hafi verið lögð til í sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar frá 2002 um lífríki Þjórsár. Ekki sé unnt að fallast á það með stefnendum að alls óvíst sé

hvort lax muni komast upp að og upp fyrir umræddan laxastiga. Umrædd mótvægis- aðgerð hafi hlotið samþykki sérhæfðra fagstofnana fyrr í ferlinu og hafi Umhverfisstofnun fallist á mótvægisáðgerðina í heimild sinni frá 9. apríl 2024 til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1. Þá hafi Hafrannsóknastofnun einnig fallist á hugmyndir stefnda um byggingu laxastiga sem mótvægisáðgerð og hafi ekki vísað til þess að óvíst sé að laxastiginn muni virka með fullnægjandi hætti. Þvert á móti hafi Hafrannsóknastofnun tekið fram að með fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum muni áhrif Hvammsvirkjunar á lífríki í Þjórsá minnka verulega. Fullyrðingar stefnenda um þetta atriði séu ekki studdar neinum gögnum eða haldbærum rökum.

257. Eins og fram komi í svari stefnda við beiðni Umhverfisstofnunar frá 4. apríl 2023 hafi bestu fánlegu lausnir verið notaðar við hönnun á fiskvegi. Hönnunarforsendur hafi verið valdar í samráði við Veiðimálastofnun (nú Hafrannsóknastofnun). Fiskvegurinn sé hannaður m.t.t. straumlags. Halli fiskvegarins sé lítil þannig að göngufiskur sem sé 30 cm langur komist auðveldlega um hann. Mikil reynsla sé af fiskvegagerð á Íslandi og um 90 fiskvegir séu í virkni á landinu. Einn þeirra sé þegar í Þjórsá í fossinum Búða, byggðum árið 1991, en sá fiskvegur hafi gert laxi fært að nýta búsvæði ofan við fossinn. Fyrir liggi mikil þekking á göngum laxfiska upp og niður vatnasvæðið sem hafi nýst og komi til með að nýtast stefnda til að hanna og stýra mótvægisáðgerðum og mannvirkjum. Standi þannig engin rök til þess að líta svo á að fyrirhugaður laxastigi í stíflumannvirki Hvammsvirkjunar muni ekki virka eins og til sé ætlast.

258. Í minnisblaði Hafrannsóknastofnunar frá 29. ágúst 2023 um mótvægisáðgerðir í Þjórsá vegna Hvammsvirkjunar og leiðréttu minnisblaði frá 16. október 2023 sé að finna yfirlit yfir og umfjöllun um þær mótvægisáðgerðir sem fyrirhugaðar séu vegna Hvammsvirkjunar, þ.m.t. gerð fiskvegar og seiðafleytu í stíflumannvirkinu til að koma göngufiski upp fyrir stíflu og gönguseiðum niður fyrir stíflu og til að viðhalda þar með fiskigengd í ánni. Í minnisblaðinu komi fram að samkvæmt leiðbeiningum ESB sé almenn virkni mótvægisáðgerðar sem felist í gerð fiskvegar merkt „[++]“, sem þýði að slík mótvægisáðgerð virki alltaf eða oftast. Þá segi um svæði D, þ.e. fráveituskurð frá virkjuninni, að mótvægisáðgerðir á því svæði feli í sér að fiski verði gert auðveldara að finna og fara rétta leið upp að fiskvegi, þ.e. ekki um skurðinn, með sérstökum aðgerðum sem feli í sér gerð botnlanga eða hyls neðst í farveginum á svæði B, sem leiði fisk frá enda frárennslisskurðar upp farveg árinna. Þannig sé gert ráð fyrir að greitt verði fyrir aðgengi að laxastiga og ráðist í aðgerðir til að hindra uppgöngu í frárennslisskurð.

259. Þá segi í minnisblaði Hafrannsóknastofnunar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir á svæði E að ef í ljós komi að fiskvegur virki ekki sem skyldi verði farið í endurbætur á honum og gripið til sértækra áðgerða á meðan fundin sé lausn á því. Stefndi vísi einnig til þess að samkvæmt leyfi Fiskistofu vegna byggingar Hvammsvirkjunar skuli gera áætlun um áðgerðir ef mótvægisáðgerðir virka ekki eins og til sé ætlast. Slíkar áðgerðir geti m.a. falið í sér að fanga hrygningarlax í fiskvegi við Búða og flytja upp fyrir Hagalón. Í leyfi Fiskistofu sé gert ráð fyrir að áætlunin verði gerð í samráði við Veiðifélag Þjórsár og unnin í samræmi við gildandi lög nr. 58/2006 um fiskrækt. Með þessum hætti verði virkni fiskvegarins tryggð á framkvæmdatíma.
260. Þá hafi Orkustofnun sérstaklega fjallað um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir stefnda vegna áhrifa Hvammsvirkjunar á lífríki í Þjórsá, þ.m.t. á göngufiska, við afgreiðslu umsóknar stefnda um veitingu virkjunarleyfis. Hafi Orkustofnun tekið fram að mikilvægt væri að tryggja vatnsrennsli um þann hluta farvegar Þjórsár þar sem skerts rennslis kunni að gæta, í því skyni að viðhalda vatnalífi og „tryggja aðgang göngufiska að og um fyrirhugaðan fiskveg“. Í ljósi þessa hafi Orkustofnun sett það skilyrði í 2. mgr. 9. gr. virkjunarleyfisins að stefnda beri að tryggja a.m.k. 10 m<sup>3</sup>/s rennsli í farvegi Þjórsár frá stíflu að enda frárennslisskurðar. Þá hafi stofnunin sett það skilyrði í 3. mgr. 9. gr. leyfisins að stefnda beri að lágmarka snöggar rennslisbreytingar í farvegi neðan stíflunnar vegna öryggissjónarmiða og til verndar lífríki í farvegi. Orkustofnun hafi því lagt sjálfstætt mat á fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og áhrif þeirra.
261. Stefndi bendi á að atriði sem varða mótvægisáðgerðir vegna áhrifa Hvammsvirkjunar á fisk og lífríki í Þjórsá hafi einnig verið grunnur að ákvörðunum Fiskistofu frá 14. júlí 2022 vegna leyfis til framkvæmda í Þjórsá á grundvelli 33. gr. lax- og silungsveiðilaga sem og heimild Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 til breytinga á vatnshlotinu Þjórsá 1 á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar til Fiskistofu komi auk þess fram að með fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum muni áhrif Hvammsvirkjunar á göngufiska, og þá einkum lax, minnka mikið, en einnig sé tekið fram að fylgjast þurfi með virkni mótvægisáðgerða. Það sé fyrst og fremst í höndum Fiskistofu að meta þau áhrif sem framkvæmd í veiðivatni geti haft á fiskigengd, afkomu fiskstofna, aðstæður til veiði eða lífríki vatns að öðru leyti við veitingu leyfis til framkvæmda samkvæmt 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði.

262. Leyfi Fiskistofu frá 14. júlí 2022 vegna byggingar Hvammsvirkjunar hafi verið háð því skilyrði að leyfi vegna byggingar fiskvegar, í samræmi við 34. gr. lax- og silungsveiðilaga, yrði frágengið áður en framkvæmdir hæfust í farvegi Þjórsár. Bygging umrædds fiskvegar sé þannig forsenda fyrir því að Fiskistofa veiti leyfi til framkvæmdanna. Þá segi í leyfi Fiskistofu að ef stefndi „fær heimild til að gera mannvirki á borð við Hvammsstífluvirkjun sem tálmar fiskför í eða við veiðivatn á grundvelli annarra laga en lax- og silungsveiðilaga“ sé stefnda skylt að kosta gerð og viðhald fullnægjandi fiskvegar samkvæmt 34. gr. lax- og silungsveiðilaga, sbr. 35. gr. laganna. Veiðiréttarhafar geti þannig ekki komið í veg fyrir að fiskvegur verði byggður ef stefnda sé heimilað að gera stíflumannvirki í Þjórsá vegna Hvammsvirkjunar á grundvelli annarra laga en lax- og silungsveiðilaga, enda sé skýrt kveðið á um það í 35. gr. laganna að leyfishafa sé skylt að kosta gerð og viðhald slíks fiskvegar í þeim tilvikum. Það sé auk þess ekki skilyrði að leyfi Fiskistofu til mannvirkjagerðar liggi fyrir áður en virkjunarleyfi verði gefið út. Gæti það því ekki valdið ógildingu virkjunarleyfisins þótt Fiskistofa ætti eftir að taka endanlega afstöðu til atriða eins og byggingar fiskvegar. Í virkjunarleyfi Orkustofnunar sé þannig t.d. sett það skilyrði að áður en framkvæmdir hefjist skuli önnur leyfi sem lög kveði á um liggja fyrir, þ.m.t. leyfi Fiskistofu til byggingar fiskvegar. Það sé hins vegar ekki hlutverk Orkustofnunar að kanna hvort veita skuli stefnda heimild til gerðar slíks fiskvegar eða hver verði líkleg virkni þess fiskvegar sem stefndi hafi gert ráð fyrir að verði byggður.
263. Samkvæmt þessu hafi engin skylda hvílt á Orkustofnun til að rannsaka sérstaklega hvort eða hvernig göngufiskur geti komist upp að og upp fyrir þann laxastiga sem stefndi fyrirhugi að byggja í stíflumannvirki Hvammsvirkjunar. Auk þess sé ekki mögulegt að kanna virkni fyrirhugaðra mótvægisáðgerða áður en virkjunarframkvæmdir hefjast. Hins vegar hafi verið sett skilyrði um vöktun í leyfi Fiskistofu og virkjunarleyfi Orkustofnunar til að tryggja að unnt verði að bregðast við með viðhlítandi áðgerðum ef mótvægisáðgerðir virki ekki eins og til sé ætlast. Komi þannig í ljós eftir upphaf virkjunarframkvæmda að lax komist ekki upp að laxastiganum, eins og stefnendur telji að hætta sé á, sé hægt að fara í endurbætur á laxastiganum og grípa til sértækra áðgerða. Slíkar áðgerðir geti m.a. falið í sér að fanga hrygningarlax í fiskvegi við Búða og flytja upp fyrir Hagalón, eins og segi í svörum Hafrannsóknastofnunar við athugasemdum Umhverfisstofnunar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir.

264. Fiskistofa hafi sett það skilyrði í leyfi sitt frá 14. júlí 2022 að vöktun á virkni fiskvegar yrði viðhöfð í a.m.k. 10 ár frá því að Hvammsvirkjun yrði tekin í notkun og að stefndi legði fram áætlun um vöktun á virkni fiskvegarins sem skýri hvaða aðferðum yrði beitt í þessu sambandi og varpi ljósi á virkni fiskvegarins. Skuli sú áætlun kynnt Veiðifélagi Þjórsár og staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjast. Enn fremur sé sett það skilyrði í leyfi Fiskistofu að stefndi geri áætlun sem geri mögulegt að grípa til neyðaraðgerða ef mótvægisáðgerðir virka ekki sem skyldi og skuli sú áætlun einnig kynnt Veiðifélagi Þjórsár og staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjast í farvegi Þjórsár.
265. Vegna hugsanlegrar óvissu um raunveruleg áhrif Hvammsvirkjunar á lífríki í Þjórsá og hvernig til takist með mótvægisáðgerðum hafi fagstofnanir þannig gert langtímavöktun að skilyrði fyrir virkjunarframkvæmdunum. Niðurstöður vöktunar geti m.a. leitt til þess að stefndi grípi til aðgerða til að tryggja aðgang göngufiska að laxastiga og upp hann eða leitt til þess að skilyrði virkjunarleyfis yrðu endurskoðuð. Þannig hafi Orkustofnun sett skilyrði í 5. gr. virkjunarleyfisins um heimild til endurskoðunar leyfisins ef forsendur fyrir skilyrðum þess breytast verulega, sbr. einnig 3. mgr. 6. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Sú heimild gefi Orkustofnun kost á að bregðast við með viðeigandi hætti ef vöktun og gögn sýni fram á að mótvægisáðgerðir virki ekki sem skyldi.
266. Ekki hafi verið útskýrt af hálfu stefnenda hvers vegna þau telji vöktun ekki eiga við um viðfangsefni laga um stjórn vatnamála og sé þeirri staðhæfingu stefnenda mótmælt sem haldlausri með öllu. Ljóst sé að mikilvægt sé að haft verði eftirlit á framkvæmdatíma með því hvort mótvægisáðgerðir þjóni tilgangi sínum svo að hægt sé að bregðast við ef þörf verður á breyttum aðgerðum.
267. Að öllu framangreindu virtu sé ekki unnt að fallast á það með stefnendum að ákvörðun Orkustofnunar um útgáfu virkjunarleyfisins hafi verið áfátt hvað þetta atriði varðar.
- Ákvörðun Orkustofnunar sé einnig í samræmi við lög að öðru leyti*
268. Stefndi mótmælir einnig öðrum málsástæðum stefnenda sem röngum og haldlausum. Telur stefndi að ákvörðun Orkustofnunar um veitingu virkjunarleyfisins hafi verið í fullu samræmi við þau lög og þær reglur sem um hana gilda og að öllum skilyrðum fyrir veitingu virkjunarleyfis samkvæmt 4. og 5. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og 5. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 hafi verið fullnægt.

269. Hvað varðar þá málsástæðu stefnenda að Orkustofnun hafi ekki fjallað um forsendur flokkunar Hvammsvirkjunar í nýtingarflokk í rammaáætlun sé tekið undir það sjónarmið Orkustofnunar að stofnunin sé ekki bær til þess að víkja frá ákvörðunum Alþingis um flokkun virkjunarkosta samkvæmt lögum nr. 48/2011. Orkustofnun fari með framkvæmd raforkulaga nr. 65/2003 og eftirlit á grundvelli þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 24. gr. laganna skuli Orkustofnun m.a. hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfi samkvæmt lögnum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda. Ljóst sé að við afgreiðslu sína á umsókn um virkjunarleyfi sé Orkustofnun ekki bær til þess að endurskoða eða hnekkja ákvörðun Alþingis um að flokka tiltekinn virkjunarkost í orkunýtingarflokk. Orkustofnun beri þannig aðeins að ganga úr skugga um að sá virkjunarkostur sem sótt sé um leyfi fyrir sé í orkunýtingarflokki svo að veita megi leyfi til framkvæmdanna, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 48/2011. Þannig sé engin lagaheimild fyrir því að Orkustofnun endurskoði ákvörðun Alþingis um að flokka Hvammsvirkjun í orkunýtingarflokk í rammaáætlun.
270. Enn fremur mótmælir stefndi sjónarmiðum stefnenda um að Orkustofnun hafi ekki getað veitt virkjunarleyfið án þess að meta fjárhagsleg áhrif stefnda af leigu á virkjunarrettindum vegna Hvammsvirkjunar, ásamt umhverfiskostnaði samkvæmt 11. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Engin skylda hvíli á Orkustofnun samkvæmt raforkulögum til þess að leggja mat á fjárhagsleg áhrif virkjunarframkvæmdar á framkvæmdaraðila. Þvert á móti sé aðeins mælt fyrir um það í 2. mgr. 5. gr. raforkulaga að í virkjunarleyfi megi setja skilyrði um tæknilega og fjárhagslega getu leyfishafa. Í 2. gr. umrædds virkjunarleyfis vegna Hvammsvirkjunar sé í samræmi við þetta sett það skilyrði fyrir framkvæmdunum að áður en þær hefjist skuli leyfishafi sýna fram á að hann geti aflað nægilegs fjármagns til að reisa virkjunina og nauðsynleg mannvirki og búnað henni tengdan.
271. Í fylgibréfi Orkustofnunar með virkjunarleyfinu komi fram að Orkustofnun hafi almennt farið fram á að umsækjendur upplýsi um fjárhagslega getu ellegar vilyrði um fjármögnun virkjunar í samræmi við ákvæði 2. mgr. 5. gr. raforkulaga og 5. tölulið 4. gr. reglugerðar um framkvæmd raforkulaga. Í síðarnefnda ákvæðinu segi að umsókn um virkjunarleyfi skuli fylgja fjárhagsáætlun vegna viðkomandi framkvæmda. Að beiðni Orkustofnunar hafi stefndi sent stofnuninni því upplýsingar um lykilstærðir í rekstri hans til þess að sýna fram á fjármögnun framkvæmdanna, en framkvæmdir af þessari stærðargráðu séu að jafnaði fjármagnaðar af sjóðstreymi stefnda. Stefndi hafi þannig skilað til Orkustofnunar fullnægjandi gögnum um tæknilega og fjárhagslega getu sína ásamt hönnunargögnum

mannvirkja. Hafi Orkustofnun talið að þessar upplýsingar væru fullnægjandi til að uppfylla viðmið raforkulaga og reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga. Þar að auki hafi skilyrðið í 2. gr. virkjunarleyfisins tryggt að virkjunarframkvæmdir geti ekki hafist á grundvelli leyfisins nema fyrir liggja að stefndi geti aflað nægilegs fjármagns til að reisa virkjunina, nauðsynleg mannvirki og búnað.

272. Engin skylda hvíli á Orkustofnun lögum samkvæmt til að leggja mat á fjárhagslegar forsendur framkvæmdar umfram það að meta framlagðar upplýsingar um fjárhagslega getu framkvæmdaraðila og fjármögnun framkvæmdarinnar. Enn síður sé Orkustofnun skylt að reikna út umhverfiskostnað sem framkvæmdaraðili kunni hugsanlega að verða fyrir samkvæmt 11. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.
273. Hér verði einnig að hafa í huga þá staðreynd að fjárhagsleg staða stefnda sé afar góð. Þyki enginn vafi leika á því að fjárhagsleg áhrif af leigu vatnsauðlindarinnar af meðstefnda íslenska ríkinu, svo og af umhverfiskostnaði, muni ekki verða honum ofviða. Hagnaður af grunnrekstri stefnda á síðasta ári hafi numið 52 milljörðum króna og aukist um 19% frá fyrra metári, þ.e. árinu 2022. Af ársreikningi stefnda fyrir árið 2023 sé ljóst að staða hans sé slík að enginn vafi sé á því að hann geti staðið undir kostnaði vegna virkjunarframkvæmdanna.
274. Árið 2007 hafi stefndi gert samkomulag við meðstefnda sem hafi falið í sér tímabundna yfirtöku stefnda á nýtingarrétti allra vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár, neðan Búrfells- virkjunar, sem hafi verið í eigu ríkisins samkvæmt afsali Títanfélagsins, dags. 16. janúar 1952, ásamt nýtingu lands og landsafnota. Í 3. mgr. 3. gr. samkomulagsins segi að gerður verði endanlegur samningur um þau vatns- og landsréttindi sem samkomulagið nái til. Einnig segi að við ákvörðun endurgjalds fyrir réttindin skuli taka mið af markaðsverði sambærilegra réttinda og/eða fyrirliggjandi fordæmum. Hafi aðilar því komið sér saman um þann grundvöll sem endurgjaldið eigi að miðast við. Þar sem aðilar hafi hins vegar ekki náð að komast að samkomulagi um sanngjarnt endurgjald fyrir umrædd réttindi hafi verið ákveðið að skipa fimm manna gerðardóm til að skera úr um hvaða endurgjald stefnda beri að greiða fyrir þau, sbr. 3. mgr. 3. gr. samkomulagsins, en samkvæmt ákvæðinu verði niðurstaða gerðardóms bindandi fyrir báða aðila um endurgjald fyrir þau réttindi sem framseld séu með samkomulaginu. Málið hafi nú verið flutt fyrir gerðardómi og muni niðurstaða liggja fyrir innan skamms. Þannig verði að líta svo á að stefndi hafi komist að samkomulagi við eigendur lands og orkulinda um endurgjald fyrir nýtingu vatns- og landsréttinda vegna Hvammsvirkjunar. Því skuli þó haldið til haga að stefndi

hafi ekki hafið framkvæmdir á grundvelli virkjunarleyfisins. Sé því engin stoð fyrir þeirri fullyrðingu stefnenda að skilyrði 3. mgr. 4. gr. raforkulaga sé óuppfyllt.

275. Stefndi bendir einnig á að í bréfi fjármálaráðuneytisins frá 8. maí 2023 sé því lýst yfir að ráðuneytið telji stefnda réttthafa að þeim lands- og vatnsréttindum íslenska ríkisins sem nýtt verði í þágu Hvammsvirkjunar á grundvelli samkomulags aðila frá 2007. Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023 hafi nefndin talið að með vísan til þessara viðhorfa beggja sammingsaðila væri nægilega fram komið að fyrir hendi væri samkomulag um vatnsréttindi í skilningi 3. mgr. 4. gr. raforkulaga. Skilyrði 3. mgr. 4. gr. raforkulaga fyrir veitingu virkjunarleyfis sé því uppfyllt.
276. Auk þess sé ljóst að mati stefnda að veiting virkjunarleyfisins vegna Hvammsvirkjunar hafi verið í fullu samræmi við 8.–11. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og að Orkustofnun hafi tekið fullt tillit til þeirra meginreglna við afgreiðslu á umsókn stefnda. Umræddar framkvæmdir hafi verið rannsakaðar afar ítarlega af hálfu fjölmargra sérhæfðra aðila á síðustu árum og þyki enginn vafi leika á því að vísindalegur grundvöllur liggi að baki ákvarðanatöku Orkustofnunar, sbr. 7. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þá hafi verið gert ráð fyrir margvíslegum mótvægisáðgerðum sem stefndi muni grípa til í því skyni að leitast við að koma í veg fyrir eða lágmarka hugsanleg skaðleg áhrif framkvæmdanna. Þannig sé ljóst að gripið verði til skilvirkra aðgerða til þess að koma í veg fyrir eða draga úr náttúruspjöllum í samræmi við varúðarreglu 9. gr. laga nr. 60/2013 og verði tekið mið af slíkum aðgerðum við útgáfu virkjunarleyfisins. Megi því telja ljóst að Orkustofnun hafi tryggt að framkvæmdir vegna Hvammsvirkjunar fari ekki gegn meginreglum laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.
277. Loks hafnar stefndi því sjónarmiði stefnenda að Orkustofnun hafi ekki gætt að 61. og 62. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í 3. mgr. 61. gr. laganna segi að skylt sé að afla framkvæmdaleyfis eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafi í för með sér röskun vistkerfa og jarðminja, og að áður en leyfi sé veitt skuli leyfisveitandi leita nánar tilgreindra umsagna. Líkt og fram hafi komið í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2023, þar sem fyrra virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar hafi verið ógilt, taki ákvæðið í 3. mgr. 61. gr. samkvæmt orðanna hljóðan einungis til þeirra leyfa sem greinir í ákvæðinu, og Orkustofnun því ekki verið skylt að taka afstöðu til þess hvort brýna nauðsyn bæri til að raska jarðminjum á svæðinu við undirbúning að útgáfu virkjunarleyfis. Þannig hafi ekki verið á valdsviði Orkustofnunar að meta hvort Hvammsvirkjun feli í sér röskun á

vistkerfum eða jarðminjum sem taldar væru upp í 1. og 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 og þá hvort brýna nauðsyn hafi borið til slíkrar röskunar. Þá hafi stefnendur engin rök fært fyrir því að við umræddar virkjunarframkvæmdir yrði ekki leitast við að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri í samræmi við 62. gr. laga nr. 60/2013. Engin stoð sé fyrir fullyrðingu þeirra um að Orkustofnun hafi ekki litið til þess ákvæðis við ákvörðun sína, en auk þess sé það bersýnilega ekki hlutverk Orkustofnunar að fjalla um vernd bakka- gróðurs eða setja skilyrði þar að lútandi í virkjunarleyfi.

278. Samkvæmt öllu framangreindu hafi stefnendum ekki tekist að sýna fram á annmarka á málsmeðferð Orkustofnunar við veitingu virkjunarleyfisins, sem leitt geti til ógildingar leyfisins.

### **Forsendur og niðurstöður**

#### Ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024

*Beiting heimildar a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála*

279. Aðilar deila um hvort ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 um að heimila breytingu á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna áforma um Hvammsvirkjun rúmist innan heimildar a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála en óumdeilt er að ákvörðunin var reist á þeirri heimild. Í ákvæðinu kemur fram að Umhverfisstofnun geti heimilað breytingu á vatnshloti sem hefur í för með sér að ekki er hægt að ná fram umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. þegar um er að ræða breytingar, svo sem vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða efna- og eðlisefnafræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots. Hugtakið *vatnshlot* er í 15. tölulið 3. gr. laganna skilgreint sem „Eining vatns, svo sem allt það vatn sem er að finna í stöðuvatni, á eða strandsjó.“
280. Ákvæði a-liðar 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins tók breytingum í meðförum Alþingis á grundvelli tillögu umhverfisnefndar. Í upphaflegri gerð þess sagði í a-lið 1. mgr. 18. gr. að breyting á vatnshloti sem hefði í för með sér að ekki yrði hægt að ná fram umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. væri heimil þegar um væri að ræða „nýjar breytingar sem leiða til breytinga á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots“.
281. Í skýringum með 18. gr. í athugasemdum við frumvarp til laganna segir eftirfarandi:

Í a-lið 1. mgr. er um að ræða nýjar framkvæmdir sem hafa umtalsverð áhrif á þróun og gerð vatnshlotsins. Breytingin á við eðlisræna eiginleika vatnshlotsins sem þýðir breytingar á

vatnsformfræðilegum eiginleikum þess. Áhrifin geta orðið beint vegna breytinganna eða vegna breytinga á vatnsgæðum vegna breytinga vatnshlotsins. Sem dæmi má nefna breytingar vegna vatnsaflsvirkjana, flóðavarna, vegagerðar eða gerðar siglingavega. Einnig er um að ræða gerð aðrennslisskurða fyrir vatnsaflsvirkjanir og miðlunarlón sem geta haft áhrif á súrefni og hitastig vatnsins sem aftur hefur áhrif á vistfræðilegt ástand vatnshlotsins í miðlunarlóninu eða í ánni neðan virkjunar. Þetta vistfræðilega ástand getur verið frábrugðið ástandi í óbreyttu vatnshloti.

Breytingar vegna vatnsaflsvirkjana eru þannig nefndar sem dæmi um breytingar á vatnshloti sem heyrir undir ákvæðið.

282. Breytingar sem gerðar voru á tilvitnaðri grein frumvarpsins að tillögu umhverfisnefndar fólu samkvæmt framansögðu í sér að í stað þess að vísa til *nýrra breytinga sem leiði til breytinga á vatnsgæðum o.s.frv.* var vísað til *breytinga, svo sem vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, á vatnsgæðum o.s.frv.* Í nefndaráliti umhverfisnefndar (þskj. 999 — 298. mál á 139. löggjafarþingi 2010–2011) segir um tillögu um þessa breytingu:

Við umfjöllun nefndarinnar kom í ljós að hægt væri að misskilja a-lið 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins þannig að um væri að ræða bein áhrif frá framkvæmdum. Nefndin áréttar að svo er ekki heldur er ætlunin að heimilt sé að breyta vatnshloti samkvæmt greininni þegar tilteknir eiginleikar þess hafa raskast, t.d. vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, og gerir því tillögu um skýrara orðalag í þá veru.

283. Að mati dómsins verður ráðið af þessum skýringum þingnefndarinnar að breytingar-tillagan hafi verið lögð fram gagnert í þeim tilgangi að taka af tvímæli um að heimildin í umræddu lagaákvæði skyldi ekki taka til breytingar á vatnshloti vegna beinna áhrifa frá framkvæmdum, heldur til aðstæðna þar sem eiginleikar þess hafa raskast af öðrum ástæðum. Ástæður sem nefndar eru í dæmaskyni eru mengun og loftslagsbreytingar. Ekki er að finna frekari skýringar á því í lögskýringargögnum hver tilgangur breytingarinnar var. Ekki er heldur skýrt nánar í nefndarálitinu hvað átt sé við með *framkvæmdum* í þessu sambandi. Ekki leikur þó vafi á um að það að reisa virkjun teljist framkvæmd í almennri merkingu þess orðs. Að virtum þessum rökstuðningi umhverfisnefndar fyrir breytingar-tillögunni verður að telja að með samþykkt hennar hafi Alþingi hafnað því að breytingar vegna slíkra framkvæmda skyldu falla undir heimildina, sem þó var gert ráð fyrir í upphaflegri gerð frumvarpsins eins og fyrrgreindar skýringar með 18. gr. þess sýna. Vilji löggjafans um þetta atriði verður þannig skýrlega ráðinn af nefndarálitinu þótt hann birtist ekki í lagaákvæðinu sjálfu með eins skýrum hætti og æskilegt hefði verið.

284. Lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála voru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma bandalagsins um stefnu í vatnamálum, sbr. 30. gr. laganna. Umrædd tilskipun, sem gjarnan er nefnd vatna-tilskipunin, var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 28. september 2007 og sú ákvörðun var staðfest af Alþingi 6. desember sama ár með þingsályktun nr. 1/135. Stefndu byggja á því, m.a. með vísan til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins, að skýra beri tilskipunina á þann veg að ákvörðun um að heimila breytingu á vatnshloti vegna virkjunarframkvæmdar rúmist innan tilsvarandi ákvæðis hennar. Í því sambandi vísa stefndu einnig til þess að samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið skuli skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.

285. Í skýringum með 18. gr. í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 36/2011 er um efni hennar vísað til 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar. Þar segir m.a. eftirfarandi í íslenskri þýðingu hennar sem fylgdi tillögu til þingsályktunar sem samþykkt var sem þingsályktun nr. 1/135:

Aðildarríkin teljast ekki brjóta í bága við þessa tilskipun ef:

- ástæðuna fyrir því ekki tókst að ná fram góðu ástandi vatns, góðu vistfræðilegu ástandi eða, þar sem við á, góðu vistmegni eða koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til nýorðinna breytinga á eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlotsins eða breytinga á hæð grunnvatnshlota eða
- ástæðuna fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots breyttist úr mjög góðu ástandi í gott ástand má rekja til nýrrar [svo] sjálfbærra umsvifa manna, [...].

286. Orðalag þessara ákvæða tilskipunarinnar er ekki skýrt um það hvort framkvæmdir á borð við nýjar vatnsaflsvirkjanir falli undir gildissvið þeirra. Það er sérstaklega fyrri efnisgreinin í tilvitnuðum texta sem kemur til skoðunar við túlkun a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 en um ný sjálfbær umsvif sem hafa í för með sér að ástand yfirborðsvatns breytist úr mjög góðu í gott er fjallað í b-lið sömu málsgreinar. Skilyrði þess stafliðar koma ekki til skoðunar við úrlausn málsins enda óumdeild að Umhverfisstofnun byggði hina umdeildu ákvörðun á a-lið og lagði því ekki mat á hvort skilyrði b-liðar væru uppfyllt.

287. Í leiðbeiningariti Evrópusambandsins nr. 20, frá 2009, sem ber heitið *Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC)* og stafar frá vatnaforstjórum (e. *Water Directors*) sambandsins, kemur fram að á grundvelli 7. mgr.

4. gr. tilskipunarinnar sé heimilt að veita undanþágur vegna nýrra breytinga (e. *New modifications*) og nýrra sjálfbærra umsvifa manna (e. *New sustainable human development activities*). Sem dæmi um nýjar breytingar sem heyri þar undir eru m.a. nefndar breytingar vegna vatnsaflsvirkjana. Í hliðstæðu leiðbeiningariti nr. 36, frá 2017, sem ber heitið *Common implementation strategy for the water framework directive and the floods directive* er einnig gert ráð fyrir að slíkar framkvæmdir heyri þar undir.

288. Þá var lagt til grundvallar í dómi Evrópudómstólsins frá 4. maí 2016 í máli C-346/14 (*Schwarze Sulm*) að breytingar á vatnshloti vegna nýrra vatnsaflsvirkjana féllu undir umrætt ákvæði tilskipunarinnar.
289. Af framangreindu verður sú ályktun dregin að nýjar framkvæmdir, þar á meðal vatnsaflsvirkjanir, falli undir ákvæði 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar, eins og það hefur verið túlkað í réttarframkvæmd að Evrópurétti.
290. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið skal skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samninginn) og þær reglur sem á honum byggja. Samkvæmt 2. gr. sömu laga skal meginmál EES-samningsins hafa lagagildi hér á landi. Með 3. gr. samningsins hafa aðildarríki hans skuldbundið sig til að gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af honum leiðir og varast ráðstafanir sem teflt geta í tvísýnu að markmiðum samningsins verði náð. Í aðfararorðum samningsins er lýst því markmiði að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum, tryggri framkvæmd, m.a. fyrir dómstólum. Þá er markmiði samningsins lýst í 1. mgr. 1. gr. hans á þann veg að það sé að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði. Með þessi markmið að leiðarljósi er þannig áhersla lögð á samræmda túlkun og framkvæmd reglna EES-réttar innan svæðisins.
291. Í 7. gr. samningsins kemur fram að gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við hann eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar bindi samningsaðila séu þær eða verði teknar upp í landsrétt með nánar tilgreindum aðferðum. Samkvæmt 119. gr. EES-samningsins eru bókanir við hann óaðskiljanlegur hluti hans. Af því leiðir að þær hafa sama gildi og meginmál samningsins að þjóðarétti, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 28. febrúar 2024 í máli nr. 24/2023.

292. Í bókun 35 við samninginn kemur fram að vegna tilvika þar sem geti komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga skuldbindi EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum. Fyrrgreind regla 3. gr. laga nr. 2/1993 var sett í því skyni að fullnægja þeim skuldbindingum sem felast í bókun 35. Í skýringum við þetta ákvæði í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 2/1993 kom fram að innlend lög sem ættu sér stoð í EES-samningnum yrðu jafnan túlkuð sem sérreglur laga gagnvart ósamræmanlegum yngri lögum að því leyti að yngri lög vikju þeim ekki ef þau stönguðust á nema löggjafinn tæki það sérstaklega fram. Þetta væri nauðsynlegt til þess að tryggja samræmi í reglum á Evrópska efnahagssvæðinu. Í bókun 35 væri og skýrt tekið fram að þessi skýringarregla skyldi ekki hafa í för með sér framsal á löggjafarvaldi og væri 3. gr. við það miðuð. Orðin „lög og reglur“ taki bæði til innlendra laga og reglna sem ekki tengist EES-samningnum og til laga og reglna sem hafi verið sett eða verði sett til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt samningnum. Orðin „að svo miklu leyti sem við á“ takmarki skýringarreglu greinarinnar með tvennum hætti. Annars vegar taki skýringarreglan aðeins til laga sem kunni að fara í bága við EES-samninginn. Hins vegar sé hnykkst á því að hún takmarkist af stjórnarskrá, þ.e. Alþingi geti ekki bundið sjálft sig varðandi framtíðarlagasetningu.
293. Fjallað er um samspil EES-reglna og landsréttar í fyrrgreindum dómi Hæstaréttar í máli nr. 24/2023. Þar kemur fram að regla í 3. gr. laga nr. 2/1993 byggist á þeirri rótgrónu lögskýringarreglu norræns réttar að lög skuli túlka til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar. Að baki þessu búi að almennt verði að gera ráð fyrir að löggjafinn hafi metið gildandi lög í samræmi við slíkar skuldbindingar þegar undir þær var gengist og gætt hafi verið að þeim við síðari lagasetningu. Í nokkrum mæli hafi reynt á skýringu laga m.t.t. EES-reglna. Í því sambandi er getið um dóm réttarins frá 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010 þar sem tekið var fram að lögskýring eftir 3. gr. laga nr. 2/1993 tæki eðli máls samkvæmt til þess að orðum í íslenskum lögum yrði svo sem framast væri unnt gefin merking sem rúmaðist innan þeirra og kæmist næst því að svara til sameiginlegra reglna sem giltu á Evrópska efnahagssvæðinu. Hún gæti á hinn bóginn ekki leitt til þess að litið yrði framhjá orðum íslenskra laga. Í dóminum í máli nr. 24/2023 var síðan tekið fram að niðurstaða um að lögskýring gæti ekki leitt til þess að litið yrði framhjá orðum íslenskra laga hefði síðan ítrekað verið staðfest, sbr. nokkra dóma réttarins sem þar er vísað til. Þá segir að ef ókleift sé að skýra íslensk lög til samræmis við EES-samninginn,

þannig að ósamræmi skapist milli annars vegar lagareglu sem ætlað sé að innleiða EES-reglu hér á landi og hins vegar annarrar lagareglu, þurfi að leysa úr því hvor reglan ráði niðurstöðu um það atriði sem er til úrlausnar. Þá reyni á forgangsreglur sem leysi úr slíkum árekstri til að koma í veg fyrir tvær eða fleiri niðurstöður um sama tilvik. Enn fremur kemur fram að ef frá sé talinn dómur réttarins 15. maí 2003 í máli nr. 477/2002 hafi 3. gr. laga nr. 2/1993 í dómaframkvæmd réttarins aðeins verið talin fela í sér reglu við lögskýringu um túlkun laga til samræmis við EES-samninginn. Þannig hafi ekki verið lagt til grundvallar að það ákvæði feli í sér almenna forgangsreglu í samræmi við bókun 35 við samninginn.

294. Í tilvitnuðum dómi Hæstaréttar í máli nr. 24/2023 réðst niðurstaðan af því að skýring tiltekinnar lagareglu sem þar reyndi á til samræmis við EES-samninginn væri andstæð skýru og ótvíræðu orðalagi laga, sem gæfu ekkert svigrúm til þess. Lagareglunni yrði því ekki hliðrað með slíkri skýringu. Í tengslum við álitafnið sem hér er uppi er vert að geta einnig um dóm Hæstaréttar frá 17. apríl 2015 í máli nr. 231/2015. Þar var staðfestur með vísan til forsendna úrskurður héraðsdóms þar sem m.a. kemur fram að sett lög verði því aðeins skýrð í andstöðu við reglur EES-samninginn að vilji löggjafans um það efni sé skýr og ótvíræður.
295. Orðalag a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 er ekki skýrt eða ótvírætt um að vatnsaflsvirkjanir falli ekki undir þau tilvik sem þar greinir. Rökstuðningur nefndarálits umhverfisnefndar er aftur á móti sem fyrr segir skýr um að breytingunni sem nefndin lagði til var ætlað að fyrirbyggja að ákvæðið tæki til slíkra framkvæmda. Með því að Alþingi samþykkti breytingartillöguna sem lögð var fram á þessum grundvelli birtist að mati dómsins skýr vilji löggjafans þess efnis. Þá er orðalag ákvæðisins ekki þannig úr garði gert að það gefi tilefni til að ætla að slíkar framkvæmdir falli þar undir, enda eru þar nefndar í dæmaskyni breytingar vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar en breytinga vegna framkvæmda ekki getið í því sambandi. Aftur á móti er orðalag 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar ekki heldur skýrt um að slíkar framkvæmdir falli undir gildissvið þess, heldur verður ályktun þar að lútandi sem fyrr segir dregin af a.m.k. einum dómi Evrópudómstólsins og leiðbeiningaritum sem Evrópusambandið hefur gefið út og stafa frá svonefndum vatnaforstjórum þess.
296. Lög nr. 36/2011 voru sem fyrr segir sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma bandalagsins um stefnu í vatnamálum (vatnatilskipuninni). Hér er því ekki um að ræða árekstur milli lagaákvæðis

byggðs á tilskipuninni og annars ótengds ákvæðis heldur misræmi milli annars vegar ákvæðis tilskipunarinnar eins og það hefur verið túlkað og framkvæmt að Evrópurétti og hins vegar tilsvarendi ákvæðis laganna sem sett voru til innleiðingar á tilskipuninni, túlkaðs til samræmis við skýrt markmið löggjafans að baki því í sinni endanlegu mynd. Að mati dómsins er óhjákvæmilegt að líta til þess við úrlausn málsins að með því að samþykkja fyrrgreinda breytingartillögu umhverfisnefndar við frumvarp til laganna kaus löggjafinn að haga þeirri lagasetningu með þeim hætti að framkvæmdir á borð við vatnsaflsvirkjanir skyldu falla utan gildissviðs umrædds ákvæðis. Við þessar aðstæður vegur það sjónarmið að skýra skuli ákvæðið til samræmis við þetta skýra markmið löggjafans þyngra en sú regla 3. gr. laga nr. 2/1993 að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í því sambandi er m.a. litið til þess að eins og áður segir hefur almennt ekki verið lagt til grundvallar í dómaframkvæmd að þetta ákvæði fæli í sér almenna forgangsreglu í samræmi við bókun 35 við samninginn. Ákvæði a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 veitti Umhverfisstofnun því ekki viðhlítandi lagastoð fyrir þeirri ákvörðun að heimila breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna fyrirhugaðra framkvæmda við Hvammsvirkjun. Í því felst verulegur efnisannmarki á ákvörðun stofnunarinnar sem leiðir til þess að ógilda ber hana, eins og stefnendur krefjast.

297. Að virtri þessari niðurstöðu er óþarft að taka afstöðu til annarra málsástæðna aðila er varða ákvörðun Umhverfisstofnunar.
298. Stefnendur orða kröfu sína með þeim hætti að ógilt verði með dómi „heimild Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 til handa Landsvirkjun til byggingar Hvammsvirkjunar“. Ákvörðunin snýr þó ekki með beinum hætti að heimild til byggingar virkjunarinnar heldur lýtur hún að heimild til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 (nr. 103-663-R) í samræmi við 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Stefnu kröfðust ekki frá-vísunar kröfunnar á þeim grundvelli að hún væri ónákvæm að þessu leyti. Dómurinn tók þó til skoðunar af sjálfsdáðum hvort kröfugerð stefnenda samræmdist að þessu leyti nægilega efnislegu inntaki ákvörðunarinnar til að unnt væri að leggja dóm á kröfuna en komst að þeirri niðurstöðu að ekki bæri að vísa kröfunni frá dómi af sjálfsdáðum vegna þessa, sbr. úrskurð dómsins frá 12. nóvember 2024, sem laut að frá-vísunarþætti málsins. Sú niðurstaða byggðist einkum á því að ekki fer á milli mála hvaða ákvörðun það er sem krafan lýtur að. Þá hefur málatilbúnaður allra málsaðila ótvírætt snúið að þeirri ákvörðun

þrátt fyrir þennan annmarka á kröfugerðinni. Því verður lagður efnisdómur á kröfuna en dómsorðið þó aðlagð að eiginlegu inntaki ákvörðunarinnar.

#### Virkjunarleyfi Orkustofnunar frá 12. september 2024

299. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. raforkulaga nr. 65/2003 þarf leyfi Orkustofnunar til að reisa og reka raforkuver með uppsettu afli sem er 1 MW eða meira. Stofnunin getur samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laganna sett skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis, þar á meðal skilyrði sem lúta að umhverfisvernd. Þá kemur fram í 3. mgr. 6. gr. laganna að ef sýnt sé fram á með gögnum að umhverfismarkmið, sett á grundvelli laga um stjórn vatnamála, náist ekki sé í sérstökum tilvikum heimilt að endurskoða leyfi eða setja ný skilyrði vegna umhverfismarkmiða.
300. Í 3. mgr. 28. gr. laga um stjórn vatnamála kemur fram að 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 og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki skuli leyfisveitandi tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Leyfi til nýtingar vatns eru þannig sérstaklega nefnd í ákvæðinu en auk þess eru nefndar aðrar leyfisveitingar til framkvæmda á grundvelli nánar tiltekinna laga. Telja verður að virkjunarleyfi vegna vatnsaflsvirkjunar feli í sér leyfi til nýtingar vatns í skilningi ákvæðisins, enda nýting vatns meginforsenda þess að vatnsaflsvirkjun geti risið, og að Orkustofnun hafi því við veitingu slíks leyfis til stefnda Landsvirkjunar borið að gæta að því að skilyrði þessa lagaákvæðis væru uppfyllt.
301. Umhverfismarkmið skulu sett í vatnaáætlun í samræmi við ákvæði III. kafla, þ.e. 11.–18. gr., laga um stjórn vatnamála. Samkvæmt ákvæði I til bráðabirgða í lögnum skyldi ráðherra staðfesta fyrstu vatnaáætlunina eigi síðar en 1. janúar 2018. Það var þó ekki gert fyrr en 6. apríl 2022 þegar *Vatnaáætlun Íslands 2022–2027* var staðfest. Í henni kemur fram að öll vatnshlot á Íslandi eigi að vera a.m.k. í góðu ástandi, nema ef vatnshlot hefur fengið undanþágu frá umhverfismarkmiðum. Þá megi ástand vatnshlota aldrei versna. Getið er um heimild Umhverfisstofnunar til að heimila í undantekningartilvikum breytingu á vatnshloti sem hefur í för með sér að umhverfismarkmið einstakra vatnshlota náist ekki.
302. Eins og margnefnt er hér að framan voru lög um stjórn vatnamála sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB (vatnatilskipunin) og samkvæmt 3. gr.

laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið skal skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í dómi Evrópuðómstólsins í máli C-461/13 (*Weser o.fl.*) komst hann að þeirri niðurstöðu að bann við hnignun vatnsgæða, sem fram kemur í tilskipuninni, væri bindandi regla og að aðildarríkjum bæri að synja umsókn um leyfi til einstakra framkvæmda ef hættu væri á því að þær yllu því að vatnsgæðum hnignaði, nema undanþága samkvæmt tilskipuninni lægi fyrir. Ályktanir í þá veru verða einnig dregnar af dómum dómstólsins í fyrrnefndu máli C-346/14 (*Schwarze Sulm*) og máli C-525/20 (*France Nature*). Í athugasemdum við frumvarpið til laga um stjórn vatnamála er einnig tekið fram að umhverfismarkmiðin séu bindandi og byggist á því að hægt sé að knýja þau fram. Texti laganna bendir heldur ekki til annars en að gengið hafi verið út frá því að þau yrðu bindandi. Því verður að leggja til grundvallar að svo sé og að eingöngu sé heimilt að víkja frá þeim markmiðum á grundvelli heimildar samkvæmt 18. gr. laganna. Skýrt kemur fram í 1. mgr. 18. gr. að það er Umhverfisstofnun sem getur heimilað slíka breytingu á vatnshloti. Orkustofnun er því ekki til þess bær að veita slíka heimild.

303. Í hinu umdeilda virkjunarleyfi kemur fram að það sé gefið út í samræmi við 4. og 5. gr. raforkulaga nr. 65/2003, auk ákvæða II. kafla reglugerðar um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005 og að teknu tilliti til viðeigandi ákvæða vatnalaga nr. 15/1923. Leyfið feli í sér heimild leyfishafa til að nýta vatnsafl til raforkuframleiðslu með þeim skilyrðum sem tilgreind séu í leyfinu, raforkulögum og reglugerð um framkvæmd raforkulaga. Meðal virkjunarleyfisskilyrða sem lýst er í leyfinu er að ef sýnt sé fram á með gögnum að umhverfismarkmið, sett á grundvelli laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, náist ekki geti Orkustofnun, með vísan til 3. mgr. 6. gr. raforkulaga, endurskoðað leyfið eða sett inn ný skilyrði vegna umhverfismarkmiða.
304. Í bréfi Orkustofnunar til stefnda Landsvirkjunar, dags. 12. september 2024, sem fylgdi leyfinu, er að finna rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun stofnunarinnar að veita leyfið. Þar segir m.a. að Orkustofnun telji, að fenginni heimild Umhverfisstofnunar til breytingar vatnshlotsins Þjórsár 1 með vísan til 18. gr. laga um stjórn vatnamála, og með þeim mót-vægisáðgerðum sem lagðar hafi verið til af leyfishafa, og Umhverfisstofnun hafi fallist á, telji stofnunin jafnframt tryggt að leyfisveiting sé í samræmi við 28. gr. laga um stjórn vatnamála. Þess er getið að dómstóll Evrópusambandsins hafi kveðið upp úr um að umhverfismarkmið og kröfur tilskipunar 2000/60/EB (vatnatilskipunarinnar) séu lagalega bindandi. Vísað er til þess að Umhverfisstofnun hafi 9. apríl 2024 heimilað

breytingu á vatnshlotinu Þjórsá 1 í samræmi við 18. gr. laga um stjórn vatnamála. Þá er vísað til mats Umhverfisstofnunar á þýðingu þeirra mótvægisáðgerða sem fyrirhugaðar eru í tengslum við virkjunina.

305. Af þeim rökstuðningi sem fram kemur af hálfu Orkustofnunar í fylgibréfinu með virkjunarleyfinu verður skýrlega ráðið að stofnunin hafi byggt leyfið m.a. á þeirri forsendu að heimild Umhverfisstofnunar samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 til breytingar á vatnshlotinu lægi fyrir. Á þeim grundvelli taldi stofnunin uppfyllt skilyrði 3. mgr. 28. gr. raforkulaga um að leyfið væri í samræmi við stefnumörkun um vatnsvernd. Að framan var komist að niðurstöðu um að ógilda bæri umrædda ákvörðun Umhverfisstofnunar. Af þeirri niðurstöðu leiðir að ekki liggur fyrir gild ákvörðun um heimild til að breyta vatnshlotinu Þjórsá 1 á þann hátt að ekki sé hægt að ná fram umhverfismarkmiðinu sem sett hefur verið fyrir vatnshlotið, sem þó var mikilvæg forsenda þess að Orkustofnun gæti veitt virkjunarleyfið, sbr. 3. mgr. 28. gr. raforkulaga. Það telst verulegur efnisannmarki á virkjunarleyfinu sem leiðir til þess að fallast ber á kröfu stefnenda um ógildingu þess.

306. Að virtri þessari niðurstöðu er óþarft að taka afstöðu til annarra málsástæðna aðila er varða ákvörðun Orkustofnunar.

#### Leyfi Fiskistofu frá 14. júlí 2022

307. Fiskistofa er starfrækt á grundvelli laga nr. 36/1992 um Fiskistofu. Í 1. gr. þeirra kemur fram að Fiskistofa skuli starfa að stjórnsýsluverkefnum á sviði sjávarútvegsmála, lax- og silungsveiði, fiskræktar o.fl., svo sem nánar sé kveðið á um í lögnum. Fiskistofa heyrir undir ráðherra. Ljóst er að um er að ræða stjórnvald í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stjórnsýslulög gilda því um starfsemi stofnunarinnar auk ólögfesta meginreglna stjórnsýsluréttar. Stefnendur byggja m.a. á því að hún hafi við ákvörðun um hina umdeildu leyfisveitingu til stefnda Landsvirkjunar brotið gegn rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

308. Þá hefur Fiskistofa margvíslegu hlutverki að gegna samkvæmt lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði og var hin umdeilda ákvörðun hennar sem fyrr segir tekin á grundvelli 33. gr. þeirra. Í 1. mgr. kemur fram að sérhver framkvæmd í eða við veiðivatn, allt að 100 metrum frá bakka, sem áhrif getur haft á fiskigengd þess, afkomu fiskstofna, aðstæður til veiði eða lífríki vatnsins að öðru leyti, sé háð leyfi Fiskistofu. Í 2. mgr. 33. gr. kemur fram að með umsögn framkvæmdaraðila eða landeiganda til Fiskistofu um

leyfi til framkvæmda við ár og vötn skuli fylgja álit viðkomandi veiðifélags þegar það á við og umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns. Leyfis Fiskistofu skuli aflað áður en ráðist er í framkvæmd.

*Þýðing vatnaáætlunar við töku ákvörðunar Fiskistofu*

309. Eitt af því sem stefnendur hafa teft fram til stuðnings kröfu sinni um ógildingu ákvörðunar Fiskistofu er að Fiskistofa beri skyldur samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, þar á meðal þá að líta til umhverfismarkmiða sem sett eru á grundvelli þeirra, og þessar skyldur hafi stofnunin vanrækt. Við mat á þessu kemur til skoðunar hvert sé samspil vatnaáætlunar samkvæmt lögum um stjórn vatnamála við þann lagagrundvöll sem ákvörðun Fiskistofu byggist á. Vatnaáætlun var sem fyrr segir staðfest 6. apríl 2022 og var því í gildi þegar Fiskistofa tók hina umdeildu ákvörðun 14. júlí sama ár.
310. Svo sem fyrr greinir er niðurstaða dómsins sú að ógilda skuli heimild Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 og virkjunarleyfi Orkustofnunar frá 12. september 2024, þar sem fyrrnefnda ákvörðunin hafi ekki verið byggð á viðhlítandi lagastoð og því hafi jafnframt brostið það skilyrði síðarnefndu ákvörðunarinnar að hún væri í samræmi við stefnumörkun um vatnsvernd, sbr. 3. mgr. 28. laga um stjórn vatnamála. Hér kemur til skoðunar hvort Fiskistofa hafi jafnframt verið bundin af þessu sama skilyrði við töku hinnar umdeildu ákvörðunar frá 14. júlí 2022.
311. Sem fyrr segir kemur fram í 3. mgr. 28. gr. laga um stjórn vatnamála að 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 og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki skuli leyfisveitandi tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Leyfisveitingar á grundvelli laga um lax- og silungsveiði eru þannig ekki nefndar í ákvæðinu í tengslum við *aðra leyfisveitingu*. Hér er álitafnið því það hvort leyfi Fiskistofu teljist *leyfi til nýtingar vatns* í skilningi ákvæðisins.
312. Ákvörðun Fiskistofu er byggð á 33. gr. laga um lax- og silungsveiði. Þar kemur fram að sérhver framkvæmd í eða við veiðivatn, allt að 100 metrum frá bakka, sem áhrif getur haft á fiskigengd þess, afkomu fiskstofna, aðstæður til veiði eða lífríki vatnsins að öðru leyti, sé háð leyfi Fiskistofu. Hlutverk Fiskistofu snýr þannig sérstaklega að leyfisveitingum vegna framkvæmda sem geta haft áhrif á viðgang fiskstofna, aðstæður til veiði og lífríki vatns að öðru leyti en ekki nýtingu vatns í víðara samhengi. Í 1. mgr. 4. gr. sömu

laga kemur fram að framkvæmd stjórnáslu og eftirlits samkvæmt lögnum skuli vera á sérstöku sviði Fiskistofu sem nefnist lax- og silungsveiðisvið. Í fjölmörgum öðrum ákvæðum laganna er getið um hlutverk Fiskistofu samkvæmt þeim. Þau verkefni sem Fiskistofu eru falin samkvæmt lögnum snúa öll með einum eða öðrum hætti að veiði og nýtingu fiskstofna í ferskvatni, sbr. einnig 1. og 2. gr. laganna þar sem markmiðum og gildissviði þeirra er lýst.

313. Leyfi Fiskistofu sem veitt er á fyrrgreindum grundvelli er aðeins eitt af fleiri leyfum sem nauðsynlegt er að afla til að heimilt sé að reisa vatnsaflsvirkjun á borð við Hvammsvirkjun. Leyfið er þannig nauðsynlegt skilyrði slíkrar framkvæmdar en ekki nægjanlegt eitt og sér. Löggjafinn hefur aftur á móti falið Umhverfisstofnun að annast gerð tillögu að vatnaáætlun, sbr. 19.–20. gr. laga um stjórn vatnamála, og eins og áður segir er það sú stofnun sem er til þess bær að heimila breytingu á vatnshloti sem hefur í för með sér að umhverfismarkmið næst ekki, sbr. 18. gr. sömu laga. Þá er veiting virkjunarleyfis Orkustofnunar sem fyrr segir háð því að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga um stjórn vatnamála.
314. Í ljósi þess hvernig hlutverk Fiskistofu er samkvæmt framansögðu skilgreint í lögum um lax- og silungsveiði, og með hliðsjón af því hvaða hlutverk öðrum stjórnvöldum er falið við leyfisveitingar vegna vatnsaflsvirkjana, er það mat dómsins að leyfisveiting Fiskistofu teljist ekki *leyfi til nýtingar vatns* í skilningi 3. mgr. 28. gr. laga um stjórn vatnamála, og stofnuninni hafi því ekki verið skylt að tryggja að leyfið væri í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Því telst það ekki annmarki á ákvörðun stofnunarinnar þótt leyfið hafi verið veitt án þess að fyrir lægi gild heimild til breytingar á vatnshlotinu, sbr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála.

#### *Um heimild til byggingar fiskvegjar*

315. Stefnendur byggja á því að ákvörðun Fiskistofu fari í bága við 34. gr. laga um lax- og silungsveiði, þar sem stefndi Landsvirkjun hafi sótt um að fiskvegur yrði heimilaður en samkvæmt ákvæðinu verður aðeins veiðifélagi, og undir vissum kringumstæðum veiðiréttarhafa, veitt heimild til byggingar fiskvegjar. Stefndi íslenska ríkið vísar aftur á móti til þess að Fiskistofa hafi ekki veitt heimild, með hinni umdeildu ákvörðun, til að reisa fiskveg, heldur bundið leyfið því skilyrði að leyfi vegna byggingar fiskvegjar samkvæmt 34. gr. laganna yrði frágengið áður en framkvæmdir hæfust.

316. Eins og áður segir kemur fram í bréfi Fiskistofu, dags. 14. júlí 2022, þar sem ákvörðunin var kynnt stefnda Landsvirkjun, að leyfið sé bundið því skilyrði að leyfi vegna byggingar fiskvegar, í samræmi við 34. gr. laga um lax- og silungsveiði, verði frágengið áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár. Þar getur Fiskistofa þess, með vísan til umræddrar lagagreinar, að Fiskistofa geti veitt veiðifélögum eða veiðiréttarhöfum, þar sem ekki er veiðifélag, heimild til byggingar fiskvegar. Því séu ekki forsendur fyrir því að Fiskistofa veiti Landsvirkjun leyfi til að byggja fiskveg. Fiskistofa bendir einnig á það í bréfinu að fái Landsvirkjun heimild til að gera mannvirki á borð við Hvammsstífluvirkjun sem tálmi fiskför í eða við veiðivatn á grundvelli annarra laga en lax- og silungsveiðilaga sé Landsvirkjun skylt að kosta gerð og viðhald fullnægjandi fiskvegar samkvæmt ákvæðum 34. gr. lax- og silungsveiðilaga, sbr. 35. gr. laganna.
317. Í 1. mgr. 34. gr. laga um lax- og silungsveiði segir að Fiskistofa geti, að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar, heimilað veiðifélögum eða veiðiréttarhöfum, þar sem ekki sé veiðifélag, að gera fiskveg eða önnur sambærileg mannvirki í vatni eða meðfram vatni. Þar sem ekki sé starfandi veiðifélag þurfi ósk um slíkt að koma frá a.m.k.  $\frac{2}{3}$  veiðiréttarhafa. Þá segir í 1. mgr. 35. gr. að sé heimiluð á grundvelli annarra laga gerð mannvirkis sem tálmi fiskför í eða við veiðivatn sé þeim sem heimild fær skylt að kosta gerð og viðhald fullnægjandi fiskvegar samkvæmt ákvæðum 34. gr. Enn fremur kemur fram í 3. mgr. 35. gr. að ef vatni er veitt úr eða í veiðivatn til áveitu, vatnsveitu, vatnsaflsvirkjana eða annarra nota, sem ekki tengjast veiði eða fiskför, geti Fiskistofa sett það skilyrði að svo sé búið um hnútana að fiskur eða fiskseiði gangi ekki í skurði eða leiðslur. Kostnað er af slíku hljótist skuli sá greiða er á eða hagsbóta nýtur af framkvæmdinni.
318. Telja verður að sú ráðstöfun Fiskistofu að binda leyfið því skilyrði að leyfi vegna byggingar fiskvegar í samræmi við 34. gr. laga um lax- og silungsveiði verði frágengið áður en framkvæmdir hefjist rúmist innan heimildar 3. mgr. 35. gr. laganna til að skilyrða slíka leyfisveitingu. Þá fór sú ráðstöfun ekki gegn 1. mgr. 34. gr. laganna, enda veitti stofnunin ekki stefnda Landsvirkjun heimild til að gera fiskveg eða sambærilegt mannvirki. Umræddri málsástæðu stefnenda verður því hafnað.

*Tengsl við skilyrði Skipulagsstofnunar*

319. Stefnendur byggja á því að sá annmarki sé á ákvörðun Fiskistofu að hún hafi haldið því fram að öll skilyrði Skipulagsstofnunar í úrskurði hennar frá 19. ágúst 2003 væru uppfyllt þegar þvert á móti hafi komið fram að stefndi Landsvirkjun hafi ekki lagt fram

neyðaráætlun (viðbragðsáætlun) sem hafi verið meðal skilyrðanna. Á móti byggir stefndi íslenska ríkið á því að Fiskistofa hafi rannsakað sérstaklega þennan þátt málsins og úr hafi orðið að skilyrða leyfið að þessu leyti. Stefndi Landsvirkjun hafi því ekki leyfi Fiskistofu til að hefja framkvæmdirnar fyrr en hann hafi lagt fram fullnægjandi áætlun um neyðaraðgerðir sem unnt sé að grípa til virki mótvægisáðgerðir ekki sem skyldi.

320. Þegar Skipulagsstofnun kvað upp umræddan úrskurð 19. ágúst 2003 giltu lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laganna skyldi Skipulagsstofnun með úrskurði taka ákvörðun um hvort a) fallist væri á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða b) lagst væri gegn viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Samkvæmt 3. mgr. skyldi í úrskurði Skipulagsstofnunar gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðu og hvaða skilyrðum hún væri bundin ásamt lýsingu á helstu mótvægisáðgerðum þegar það ætti við. Þá var Skipulagsstofnun samkvæmt 3. mgr. heimilt í úrskurði sínum að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili gengist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin hefði í för með sér.
321. Í téðum úrskurði féllst Skipulagsstofnun á virkjun Þjórsár við Núp í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar ásamt breytingum á Búrfellslínu með nánar tilgreindum skilyrðum. Meðal þeirra skilyrða var að áður en til framkvæmda kæmi þyrfti framkvæmdaraðili að standa fyrir þeim viðbótarrannsóknum um grunnástand lífríkis í Þjórsá sem lagðar væru til í sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar um lífríki Þjórsár. Í ljósi niðurstaðna þeirra rannsókna þyrfti framkvæmdaraðili að útfæra nánar og grípa til þeirra mótvægisáðgerða sem lagðar væru til í fyrnefndri sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar. Að loknum framkvæmdum þyrfti framkvæmdaraðili að fara að þeim tillögum að vöktun sem fram kæmu í sérfræðiskýrslunni og raktar voru í kafla 4.3.3 í úrskurðinum. Þar er um að ræða sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar frá september 2002. Vöktun þyrfti að standa yfir í a.m.k. 10 ár frá því að starfsemi virkjananna hæfist. Viðbótarránnsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun þyrfti að vinna í samráði við og bera undir veiðimálastjóra.
322. Sérfræðiskýrsla Veiðimálastofnunar sem þarna er vitnað til er frá september 2002 og ber yfirskriftina *Rannsóknir á lífríki Þjórsár og þveráa hennar vegna virkjana neðan Búrfells*. Þar kemur m.a. fram að þótt virkjanir í Þjórsá hafi talsverð áhrif á lífríki vatnsvæðisins megi minnka þau áhrif með mótvægisáðgerðum. Hve mikil neikvæðu áhrifin

verði ráðist ekki síst af því hvernig til takist með mótvægisáðgerðir sem ekki sé að fullu fyrir séð. Það sem mestu máli skipti sé að röskun á búsvæðum verði eins lítil og kostur sé og að göngur fiska upp og niður vatnasvæðið verði sem greiðastar. Markmið mótvægisáðgerða væri fyrst og fremst að reyna að gera röskun á lífríkinu sem minnsta, viðhalda sjálfbærum stofnum laxfiska og bæta fyrir hugsanlegan skaða á þeim af völdum virkjana. Lagðar eru til mótvægisáðgerðir sem felist í rennslisstýringu og viðhaldi vatns á mikilvægum svæðum Þjórsár, seiðasleppingum, gerð fiskvega framhjá stíflum, lagfæringum á farvegi, hjáveitum fyrir sjögönguseiði og fisk, áðgerðum til að koma í veg fyrir ofauðgun lofts í vatni neðan við stíflur o.fl. Þá er því lýst að framkvæma þurfi frekari rannsóknir sem felist í mati á seiðaveitum, könnun á gönguhegðun laxaseiða og laxfiska o.fl. Auk þess þurfi, komi fyrirhugaðar virkjanir til framkvæmda, að viðhafa vöktunarrannsóknir, þ.e. seiðarannsóknir, könnun á fiskgöngum, könnun á áhrifum framkvæmdanna á botndýrasamfélög Þjórsár, könnun á áhrifum breyttra rennslishátta og aukins dýpis á fjölda og tegundarsamsetningu botndýra o.fl. Þá segir að samhliða vöktunaráætlun þurfi að koma upp áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðarráðstafana ef mótvægisáðgerðir, svo sem seiðaveitur, fiskstigar o.fl., virki ekki eins og til sé ætlast.

323. Í ákvörðun Fiskistofu er vísað til fyrrgreinds texta í úrskurði Skipulagsstofnunar. Síðan segir að í umsögn sinni hafi Hafrannsóknastofnun að beiðni Landsvirkjunar lagt mat á það hvort Landsvirkjun hafi uppfyllt þessi skilyrði. Niðurstaða Hafrannsóknastofnunar sé að Landsvirkjun hafi uppfyllt skilyrði viðbótarrannsókna, en skilyrði vegna mótvægisáðgerða sem varði frágang og rekstur verði leyst á framkvæmdatíma og aðlöguð þegar rekstur virkjunarinnar hefjist. Þá er í niðurstöðu ákvörðunar Fiskistofu sem fyrr segir sett það skilyrði að Landsvirkjun skuli gera áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðaráðgerða ef mótvægisáðgerðir virki ekki eins og til sé ætlast. Æskilegt sé að hún verði gerð í samráði við Veiðifélag Þjórsár. Ef væntanleg neyðarráðstöfun feli í sér fiskræktaráðgerðir skuli þær unnar í samráði við Veiðifélag Þjórsár og útfærðar í samræmi við lög nr. 58/2006 um fiskrækt. Í áætluninni verði skilgreint við hvaða aðstæður hún verði virkjuð. Fiskistofa muni fara fram á að Hafrannsóknastofnun meti hvort væntanleg áætlun muni geta gagnast ef mótvægisáðgerðir virki ekki eins og til sé ætlast. Áætlunin verði staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár.

324. Sú niðurstaða Hafrannsóknastofnunar sem þarna var vísað til kemur fram í umsögn Hafrannsóknastofnunar til Landsvirkjunar, dags. 12. mars 2021. Hún varðar annars vegar hugsanleg áhrif framkvæmdarinnar á lífríki Þjórsár og hins vegar það hvort Landsvirkjun

hafi uppfyllt skilyrði sem sett voru við mat á umhverfisáhrifum vegna Hvammsvirkjunar á lífríki Þjórsár. Fram kemur að umsögnin hafi verið unnin að beiðni stefnda Landsvirkjunar, þar sem vísað hafi verið til 33. gr. laga um lax- og silungsveiði, og virðist gengið út frá því að um sé að ræða umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns í skilningi 2. mgr. þeirrar lagagreinar. Í niðurstöðu Hafrannsóknastofnunar er m.a. vísað til fyrrgreinds skilyrðis Veiðimálastofnunar sem Skipulagsstofnun vísar einnig til í úrskurði sínum, þess efnis að samhliða vöktunaráætlun þurfi að koma upp áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðarráðstafana ef mótvægisáðgerðir, svo sem seiðaveitur, fiskstigar o.fl., virki ekki eins og til sé ætlast. Um þetta skilyrði segir í umsögn Hafrannsóknastofnunar að Landsvirkjun hafi áform um neyðaraðgerðir af þessum toga. Þessi háttur sé afar mikilvægur því alltaf fylgi óvissa um hvernig til takist og óvænt atvik geti komið upp sem þurfi að bregðast við.

325. Þegar Fiskistofa tók hina umdeildu ákvörðun, 14. júlí 2022, voru fallin úr gildi lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana höfðu leyst þau af hólmi, sbr. 37. gr. síðarnefndu laganna. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 111/2021 er það nú hlutverk Skipulagsstofnunar að gefa út rökstutt álit um umhverfismat framkvæmda, þar sem m.a. geta verið skilyrði um mótvægisáðgerðir og vöktun sem beint er til leyfisveitenda. Stofnunin hefur ekki lengur það hlutverk að úrskurða með bindandi hætti um hvort fallist sé á framkvæmd eða lagst gegn henni. Raunar var það fyrirkomulag afnumið með lögum nr. 74/2005, sem m.a. breyttu 11. gr. laga nr. 106/2000, og þess í stað innleitt það fyrirkomulag að stofnunin gæfi álit sitt á endanlegri matsskýrslu framkvæmdaraðila. Þó kemur fram í 1. tölulið ákvæða til bráðabirgða við lög nr. 111/2021 að í þeim tilvikum þegar umhverfismatsferli framkvæmdar sem fellur undir lögina er lokið við gildistöku laganna skuli ákvæði eldri laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, er lúta að leyfisveitingum vegna framkvæmdarinnar gilda.

326. Sem fyrr segir er ákvörðun Fiskistofu bundin því skilyrði að stefndi Landsvirkjun skuli gera áætlun sem geri það mögulegt að grípa til neyðarráðstafana ef mótvægisáðgerðir virkuðu ekki eins og til væri ætlast. Þetta skilyrði er nánar útfært á þann hátt að æskilegt sé að hún verði gerð í samráði við Veiðifélag Þjórsár og ef þær feli í sér fiskræktaráðgerðir skuli þær unnar í samráði við veiðifélagið og útfærðar í samræmi við lög nr. 58/2006 um fiskrækt. Þá felst í þessu skilyrði að áætlunin verði staðfest skriflega af Fiskistofu áður en framkvæmdir hefjist í farvegi Þjórsár. Því verður með engu móti séð

að stofnunin hafi byggt niðurstöðu sína á því að þetta skilyrði væri þegar uppfyllt. Það er ekki heldur forsenda leyfisveitingar samkvæmt 33. gr. laga um lax- og silungsveiði að leyfi er veitt og bundið skilyrðum af þessu tagi að áður hafi verið uppfyllt skilyrði sem Skipulagsstofnun hefur sett fyrir framkvæmd í úrskurði samkvæmt lögum nr. 106/2000. Enn fremur er í þessu sambandi til þess að líta að eins og stefndi íslenska ríkið hefur bent á geta framkvæmdir ekki hafist fyrr en stefndi hefur lagt fram gögn sem sýni fram á að skilyrði Fiskistofu séu uppfyllt og samkvæmt 33. gr. a laga nr. 61/2006 hefur Fiskistofa úrræði til að stöðva leyfislausar framkvæmdir. Þessari málsástæðu stefnenda verður því hafnað.

*Reglur náttúruverndarlaga auk rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga*

327. Stefnendur hafa einnig byggt á því að Fiskistofa hafi við ákvarðanatöku sína brotið gegn ákvæðum 7., 8., 9., 10. og 11. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013, sem tóku gildi 15. nóvember 2015. Varðandi meint brot á náttúruverndarlögum byggja stefnendur nánar tiltekið á því að ekki hafi verið lagður nægur vísindalegur grunnur að ákvörðuninni, sbr. 8. gr. náttúruverndarlaga. Þá hafi ekkert verið vikið í ákvörðuninni að heildarálagi út frá vistkerfisnálgun, sbr. 10. gr. Hvað þessi atriði snertir byggja stefnendur einkum á því að ekki hafi verið rannsökuð nægilega áhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar á laxastofninn í Þjórsá, m.a. hvað varðar mótvægisáðgerðir tengdar seiðafleytum og fiskvegum. Enn fremur hafi Fiskistofu borið samkvæmt 11. gr. laganna að meta kostnað af Hvammsvirkjun fyrir umhverfið. Í þessum efnun hafa stefnendur einkum vísað til rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem kveður á um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.
328. Í 7. gr. náttúruverndarlaga kemur fram að við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna skuli stjórnvöld taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. Í 8. gr. segir að ákvarðanir stjórnvalda sem varði náttúruna skuli eins og kostur er byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins. Þá skuli og tekið mið af því hver áhrif ákvörðunarinnar muni verða á þessa þætti. Krafan um þekkingu skuli vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna. Í skýringum með 8. gr. í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögunum segir að regla sú sem sett sé fram í 8. gr. sé ekki eðlisólík rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga en feli í sér sértækari kröfur. Hún hafi auk þess víðtækara gildissvið í samræmi við 7. gr. frumvarpsins. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. lög nr.

106/2000, og umhverfismat áætlana, sbr. lög nr. 105/2006, sé leið til að draga fram þekkingu við undirbúning ákvarðana sem áhrif hafi á umhverfi. Ákvæði 8. gr. frumvarpsins hafi þau áhrif að uppfylla verði kröfur greinarinnar við mat samkvæmt þessum lögum. Greinin vísi fyrst og fremst til fyrirliggjandi þekkingar bæði á ástandi náttúrunnar á því svæði sem til skoðunar sé og þeim áhrifum sem ákvörðunin muni hafa í för með sér. Þó sé ekki útilokað að þekking sé af svo skornum skammti að ekki verði hjá því komist að afla frekari vitneskju. Hafa beri í huga að ef vísindaleg þekking sé ekki fyrir hendi eða sé glöppótt grípi varúðarreglan inn í, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Í 3. málslíð 8. gr. sé krafan um þekkingu nánar afmörkuð og skuli hún vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna. Þetta þýði að gerðar séu meiri kröfur þegar um sé að ræða stærri framkvæmdir og einnig verði að taka mið af því hversu mikil áhrif ákvörðunin sé líkleg til að hafa. Brot á 8. gr. kunni að leiða til þess að ákvörðun verði talin ógildanleg.

329. Í 9. gr. er lögfest svonefnd varúðarregla umhverfisréttar. Þar kemur fram að þegar tekin er ákvörðun á grundvelli laganna, án þess að fyrir liggi með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hafi á náttúruna, skuli leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum. Ef hættu sé á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skuli skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geti komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim. Í skýringum með 9. gr. í athugasemdum við frumvarpið segir að ákvæði 1. málslíðar komi einkum til skoðunar þegar teknar séu ákvarðanir sem stefni að öðrum markmiðum en náttúruvernd, ekki síst ákvarðanir um ýmiss konar framkvæmdir sem áhrif geti haft á umhverfið, t.d. virkjunarframkvæmdir. Greinin miði að því að koma í veg fyrir að ákvörðunin hafi í för með sér verulegt tjón á náttúrunni. Hún kunni að kalla á að leyfi sé bundið skilyrðum eða kveðið sé á um mótvægisáðgerðir eða jafnvel að leyfisumsókn sé hafnað. Mat á því hvað teljist verulegt tjón velti á ýmsum þáttum, t.d. hversu mikil breyting verði á vistkerfum, hvort áhrifin séu varanleg og hvort tegundum á valista sé ógnað. Ef fyrir liggi nægileg þekking eða vissa um afleiðingar ákvörðunar verði varúðarreglunni ekki beitt. Þá beri að veita meta mikilvægi ákvörðunar í ljósi neikvæðra afleiðinga hennar.
330. Í 10. gr. segir að áhrif á náttúru svæðis skuli meta út frá heildarálagi sem á svæðinu sé eða það kunni að verða fyrir. Í skýringum með greininni í athugasemdum við frumvarpið segir að ákvæðið beri að skoða í samhengi við markmiðsákvæði 1. gr. frumvarpsins og verndarmarkmið 2. og 3. gr. Það feli í sér áherslu á vistkerfisnálgun sem sé aðferð til að

ná fram samþættri stjórn á nýtingu náttúruauðlinda sem miði að vernd og sjálfbærri nýtingu og byggist á vísindalegri þekkingu á hinum ólíku vistkerfum og starfsemi þeirra. Í reglunni um mat á heildarálagi felist að áður en ákvörðun er tekin, t.d. um framkvæmd, skuli áhrifin metin með hliðsjón af öðrum þeim áhrifum sem virki á náttúru viðkomandi svæðis. Álag geti falist í samverkandi þáttum af ólíkum toga, svo sem umferð, beit, ýmsum framkvæmdum, eðlis- og efnafræðilegri mengun, breytingum á landfræðilegum og formfræðilegum eiginleikum o.fl.

331. Þá segir í 11. gr. að framkvæmdaraðili skuli bera kostnað af því að koma í veg fyrir eða takmarka spjöll á náttúrunni sem af framkvæmd hans hljótist að því marki sem það teljist ekki ósanngjarnt með hliðsjón af eðli framkvæmdarinnar og tjónsins. Í skýringum með 11. gr. í athugasemdum við frumvarpið segir að reglan sé náskyld greiðslureglunni, einni af elstu meginreglum umhverfisréttar (e. *Polluter Pays Principle*). Hún miði að því að fella kostnað af umhverfisspjöllum á þá sem valda þeim.
332. Fallist er á það með stefnendum að tilvitnuð ákvæði náttúruverndarlaga gildi um Fiskistofu að því marki sem þau snúa að ákvörðunum stjórnvalda.
333. Ákvörðun Fiskistofu byggist sem fyrr segir á 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Þar kemur fram í 1. mgr. að sérhver framkvæmd í eða við veiðivatn, allt að 100 metrum frá bakka, sem áhrif geti haft á fiskigengd þess, afkomu fiskstofna, aðstæður til veiði eða lífríki vatnsins að öðru leyti, sé háð leyfi Fiskistofu. Þá segir í 2. mgr. að með umsókn framkvæmdaraðila eða landeiganda til Fiskistofu um leyfi til framkvæmda við ár og vötn skuli fylgja álit viðkomandi veiðifélags þegar það á við og umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns. Fram kemur í skýringum með 33. gr. í frumvarpinu sem varð að lögum um lax- og silungsveiði að reglur frumvarpsgreinarinnar feli í sér almenna skyldu til að standa þannig að framkvæmd við veiðivatn að ávallt liggi fyrir hver áhrif framkvæmdin kunni að hafa á þá þætti sem ráði afkomu fiskstofna vatnsins.
334. Í ákvörðun Fiskistofu eru tilgreind 18 fylgiskjöl sem sögð eru hafa fylgt umsókn stefnda Landsvirkjunar um leyfið. Jafnframt eru tilgreind níu skjöl til viðbótar sem Veiðifélag Þjórsár hafi lagt fram í kjölfar þess að Fiskistofa gaf veiðifélaginu færi á að bregðast við svörum stefnda Landsvirkjunar við ábendingum og athugasemdum sem áður höfðu komið fram frá veiðifélaginu. Meðal gagna sem samkvæmt þessu lágu fyrir við töku ákvörðunarinnar var umsögn Hafrannsóknastofnunar, dags. 12. mars 2021, sem Guðni

Guðbergsson, sérfræðingur hjá stofnuninni, ritaði undir. Að virtu efni hennar verður að telja að þar sé um að ræða umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns, í skilningi 2. mgr. 33. gr. laga um lax- og silungsveiði. Einnig lá fyrir umsögn Veiðifélags Þjórsár um fyrirhugaða Hvammsvirkjun, dags. 12. janúar 2022. Enn fremur lágu fyrir nokkur minnisblöð sérfræðinga um fiskvegi við virkjunina, seiðafleytur o.fl., skýrsla um Hvammsvirkjun vegna 3. áfanga rammaáætlunar frá desember 2014, úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum frá 19. ágúst 2003, skýrsla Veiðimálastofnunar frá september 2002, ákvörðun lagsstofnunar um endurskoðun matsskýrslu, dags. 16. desember 2015, og mat faghóps á óvissu fyrirbyggjandi upplýsinga um Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjun í neðri hluta Þjórsár á laxfiska í ánni, dags. 4. nóvember 2013.

335. Við töku ákvörðunar Fiskistofu lá þannig fyrir fyrrgreindur úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum frá 19. ágúst 2003, þar sem fallist var á fyrirhugaða virkjun Þjórsár við Núp í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar ásamt breytingum á Búrfellslínu 1 með fimm nánar tilgreindum skilyrðum. Úrskurðurinn var sem fyrr segir kveðinn upp á grundvelli eldri laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, að undangengnu matsferli sem fram fór á grundvelli þeirra laga. Í úrskurðinum var fjallað um matsskýrslu stefnda Landsvirkjunar frá 1. apríl 2003, sem m.a. tók til Hvammsvirkjunar, þó að einhverju leyti í annarri mynd en núverandi áform miðast við. Umhverfisráðherra staðfesti úrskurðinn 27. apríl 2004 með breytingu á einu skilyrði ásamt tveimur nýjum skilyrðum. Eins og nánar er lýst að framan, í kafla um málsatvik, tók Skipulagsstofnun afstöðu til þess með ákvörðun 16. desember 2015 hvort endurskoða þyrfti matsskýrsluna og var niðurstaða stofnunarinnar sú að þess væri ekki þörf hvað vatnalíf varðaði. Hvað það varðar vísaði stofnunin m.a. til rannsókna sem hefðu farið fram eftir að matsskýrslan var gerð og mótvægisáðgerða sem hefðu verið útfærðar í samræmi við úrskurð Skipulagsstofnunar. Einnig sé gert ráð fyrir seiðafleytu og hverflum sem eigi að draga úr afföllum á niðurgönguseiðum. Þá hafi verið sett fram viðbragðsáætlun um aðgerðir komi til þess að mótvægisáðgerðir virki ekki sem skyldi. Enn fremur vísaði stofnunin í þessu sambandi til vinnu faghópsins sem skipaður var í tengslum við endurskoðun rammaáætlunar til að leggja mat á fyrirbyggjandi rannsóknir á laxfiskum í Þjórsá og boðaðar mótvægisáðgerðir vegna virkjana í neðri hluta árinna. Fram kemur að frá því úrskurður Skipulagsstofnunar

var kveðinn upp 2003 hefði verið unnið að framfylgd skilyrðisins sem þar var sett um um frekari rannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun lífríkis árinna.

336. Þegar Skipulagsstofnun tók umrædda ákvörðun 2015 höfðu náttúruverndarlög nr. 60/2013 tekið gildi. Stofnunin fjallaði um hvort breytingar á löggjöf sem þau fólu í sér kölluðu á endurskoðun matsskýrslunnar, sérstaklega hvað varðar lögfestingu hinnar svonefndu varúðarreglu, sbr. 9. gr. laganna, og komst að niðurstöðu um að ekki væri þörf á endurskoðun matsskýrslunnar vegna þessa.
337. Í 1. tölulið ákvæðis til bráðabirgða í nágildandi lögum nr. 111/2021 er sem fyrr segir kveðið á um að í þeim tilvikum þegar umhverfismatsferli framkvæmdar sem fellur undir löggin er lokið við gildistöku laganna skulu ákvæði eldri laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, er lúta að leyfisveitingum vegna framkvæmdarinnar gilda. Því verður að leggja til grundvallar að gilt umhverfismatsferli hafi farið fram vegna áforma um virkjunina.
338. Rökstuðningurinn fyrir ákvörðun Fiskistofu ber með sér að við ákvarðanatökuna hafi í miklum mæli verið litið til umsagnar Hafrannsóknastofnunar frá 12. mars 2021. Umsögnin laut að hugsanlegum áhrifum virkjunarinnar á lífríki Þjórsár og því hvort stefndi Landsvirkjun hefði uppfyllt skilyrði sem sett voru við mat á umhverfisáhrifum vegna Hvammsvirkjunar á lífríki Þjórsár. Þá ber hún sem fyrr segir með sér að stefndi Landsvirkjun hafi óskað eftir henni á grundvelli 2. mgr. 33. gr. laga um lax- og silungsveiði, en samkvæmt ákvæðinu er áskilið að með umsókn framkvæmdaraðila eða landeiganda til Fiskistofu um leyfi til framkvæmda við ár og vötn skuli auk álits viðkomandi veiðifélags þegar það á við fylgja umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns. Skýrslan er unnin af sérfræðingi hjá Hafrannsóknastofnun sem einnig gaf skýrslu fyrir dóminum. Í skýrslunni frá 12. mars 2021 er fjallað um áhrif virkjunarinnar á umhverfi og lífríki Þjórsár, m.a. að teknu tilliti til þeirra virkjana sem eru nú þegar í vatnakerfi árinna. Fram kemur að Hafrannsóknastofnun hafi gert viðamiklar rannsóknir og staðið fyrir vöktun á lífríki Þjórsár fyrir stefnda Landsvirkjun. Frá árinu 2003 hafi Hafrannsóknastofnun, áður Veiðimálastofnun, gert ýmsar viðbótarrannsóknir fyrir Landsvirkjun á fiskstofnum árinna og gefið árlega út skýrslur með niðurstöðum þeirra. Þar hafi verið lögð áhersla á vöktun fiskstofna vatnasvæðisins og rannsóknir á fiskgöngum. Margar rannsóknanna snúi að mögulegum mótvægisáðgerðum vegna fyrirhugaðra virkjana. Þekking á göngum og gönguhegðun laxfiska sé grundvallaratriði varðandi hönnun og rekstur fyrirhugaðra virkjana í Þjórsá

neðan Búrfells, ekki síst vegna mótvægisáðgerða sem miði að því að minnka áhrif virkjananna á lífríki árinna og veiði. Niðurstöðum þessara rannsókna er nánar lýst.

339. Í skýrslu Hafrannsóknastofnunar kemur fram að áhrif byggingar Hvammsvirkjunar á vatnalíf séu annars vegar á framkvæmdatíma, þ.e. á byggingartíma virkjunar, og hins vegar á rekstartíma hennar, eins og nánar er lýst í skýrslunni. Fram kemur að til að tryggja fiskgöngu upp og niður ána sé gert ráð fyrir fiskvegi fyrir fisk á uppleið og seiðafleytu til að fleyta seiðum úr inntakslóni og forða þeim frá því að lenda í hverflum virkjunar. Miðað við forsendur muni hún taka við og skila seiðum niður fyrir virkjun. Fiskvegi sé ætlað að greiða leið fiskjar á göngu úr sjó á hrygningarstöðvar og hann hannaður á þann veg að bæði silungur og lax komist um hann. Til mótvægis á töpuðum búsvæðum vegna virkjunar komi til greina sleppingar á laxaseiðum á ófiskgeng svæði. Landsvirkjun hafi látið skoða búsvæði ofan við fossa í þessum tilgangi. Bygging Hvammsvirkjunar muni hafa áhrif á lífríki í vatni. Helstu áhrifin séu á rekstartíma virkjunar á göngufiska og þá einkum lax. Með fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum minnki áhrifin mikið. Fylgjast þurfi með virkni mótvægisáðgerða, fiskigengd upp og framhjá stíflu, bæði upp kaflann neðan virkjunar og upp fiskveginn. Þetta sé hægt að gera með merkingum á uppgöngufiski og með fiskteljurum. Þá sé mikilvægt að prófa virkni seiðafleytu fyrir seiði á niðurleið. Viðbúnaður þurfi að vera til staðar þegar framkvæmdir hefjist við virkjanamannvirki, t.d. ef fyrirséð verði að hindranir verði á gönguleið fiska úr sjó.
340. Þá er í skýrslu Hafrannsóknastofnunar fjallað um hvort stefndi Landsvirkjun hafi uppfyllt skilyrði sem sett voru í úrskurði Skipulagsstofnunar frá 2003, sbr. einnig skýrslu Veiðimálastofnunar sem vísað er til í úrskurðinum varðandi viðbótarrannsóknir. Hvað mótvægisáðgerðir varðar kemur fram að eðli málsins samkvæmt hafi ekki enn komið til þeirrar áðgerðar að stýra rennsli í farvegum með skertu rennsli en áform séu uppi um þær. Efni skýrslunnar er nánar rakið í kafla um málsatvik hér að framan.
341. Samkvæmt framansögðu lágu fyrir Fiskistofu þegar hún tók hina umdeildu ákvörðun ítarleg sérfræðigögn sem vörðuðu ætluð áhrif virkjunarinnar á lífríki árinna. Gögnin bera að mati dómsins með sér að fram hafi farið ítarlegar rannsóknir sérfræðinga á áhrifum virkjunarinnar á laxastofninn í Þjórsá og þýðingu fyrirhugaðra mótvægisáðgerða, sem m.a. felist í að setja upp seiðafleytur og fiskvegi til að lágmarka skaðleg áhrif virkjunarinnar á laxastofn árinna. Gögnin bera einnig með sér að forsendur umhverfismatsins frá 2003 hafi verið endurmetnar af hálfu Skipulagsstofnunar, hvað

Þetta snertir, árið 2015. Jafnframt var lagt mat á þessi atriði af hálfu Hafrannsóknastofnunar áður en Fiskistofa tók ákvörðun sína, sbr. umsögn stofnunarinnar frá 12. mars 2021. Til grundvallar lá einnig ítarleg skýrsla Veiðimálastofnunar frá september 2002, þar sem fjallað er um rannsóknir á lífríki Þjórsár og þveráa hennar vegna virkjana neðan Búrfells. Stefnendur hafa ekki sýnt fram á annað en að Fiskistofa hafi lagt faglegt mat á þær upplýsingar sem fyrir lágu við undirbúning ákvörðunar sinnar. Meðal gagna sem lágu fyrir við ákvarðanatökuna voru margvísleg gögn um áhrif virkjunarinnar á seiðabúskap í ánni og var niðurstaða Fiskistofu sú að vöktun skyldi fara fram á seiðafleytu og seiðabúskap í ánni, sem og á áhrif framkvæmdanna á botndýrasamfélög árinna, auk þess sem stefndi Landsvirkjun skyldi gera áætlun sem gerði mögulegt að grípa til neyðar- aðgerða ef mótvægisáðgerðir virkuðu ekki sem skyldi. Stefnendur hafa bent á að Fiskistofa hafi ekki fjallað sérstaklega um áhrif botnfalls í lónum á seiði og fæðu þeirra þótt legið hafi fyrir stofnuninni gögn þar að lútandi. Framangreint bendir þó að mati dómsins til að heildstætt mat hafi farið fram á ætluðum áhrifum virkjunarinnar á seiðabúskap og botndýrasamfélög árinna og sú rannsókn hafi verið meðal þess sem leiddi til þeirrar niðurstöðu að setja þau skilyrði sem greinir í ákvörðuninni og lutu m.a. að vöktun í því skyni að afla frekari upplýsinga þar að lútandi eftir að virkjunin yrði tekin í notkun. Stefnendur hafa því ekki sýnt fram á að rannsókninni hafi verið áfátt að þessu leyti og ákvörðun Fiskistofu sé af þeim sökum haldin annmarka sem leiða eigi til ógildingar hennar.

342. Stefnendur hafa lagt fram sérfræðigögn um áhrif virkjana á viðgang fiskstofna í ám, sem sum hver munu ekki hafa legið fyrir Fiskistofu í tengslum við hina umdeildu ákvörðun en stefnendur telja að hefðu átt að leiða til annarrar niðurstöðu Fiskistofu. Stefnendur hafa að mati dómsins ekki sýnt fram á að mat Fiskistofu á fyrirliggjandi gögnum hafi verið óforsvaranlegt eða að afla hefði þurft frekari gagna til að rannsaka málið nægilega.
343. Það er jafnframt mat dómsins, í ljósi framangreinds, að fyrirliggjandi gögn bendi til þess að ákvörðun Fiskistofu hafi eins og kostur er byggst á vísindalegri þekkingu og að tekið hafi verið mið af því hver áhrif ákvörðunarinnar yrðu á þá þætti sem greinir í 8. gr. laga um náttúruvernd. Hin viðamiklu vísindalegu gögn benda einnig til þess að mati dómsins að gætt hafi verið að áskilnaði 10. gr. laganna um að áhrif á náttúru svæðis skuli meta út frá heildarálagi sem sé á svæðinu eða það kunni að verða fyrir. Jafnframt sýnist varúðarreglu 9. gr. laganna hafa verið fylgt, sbr. m.a. þau skilyrði sem Fiskistofa setti í ákvörðun sinni. Hvað varðar tilvísun stefnenda til 11. gr. laganna er til þess að líta að stefnda

Landsvirkjun er samkvæmt 1. mgr. 35. gr. skylt að kosta gerð fiskvegarins sem Fiskistofa áskildi að gerður skyldi, eins og raunar er getið um í ákvörðun Fiskistofu. Ekki verður séð að það hafi staðið upp á Fiskistofu að hafa uppi frekari áskilnað í ákvörðun sinni um greiðslu stefnda á kostnaði af því að koma í veg fyrir eða takmarka spjöll á náttúrunni sem af framkvæmd hans hlytust, sbr. fyrrnefnda 11. gr. náttúruverndarlaga.

344. Að virtu því sem hér hefur verið rakið er hafnað þeim málsástæðum stefnenda að Fiskistofa hafi með ákvörðun sinni brotið gegn þeim ákvæðum náttúruverndarlaga sem stefnendur hafa vísað til eða rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

#### *Niðurstaða um ákvörðun Fiskistofu*

345. Að öllu framangreindu virtu verður hafnað kröfu stefnenda um ógildingu leyfis Fiskistofu.

#### Samandregnar niðurstöður

346. Með vísan til alls sem að framan er rakið verður fallist á kröfur stefnenda um ógildingu hinna umdeildu ákvarðana Umhverfisstofnunar og Orkustofnunar en hafnað kröfu stefnenda um ógildingu ákvörðunar Fiskistofu.
347. Samkvæmt 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála skal sá sem tapar máli í öllu verulegu að jafnaði dæmdur til að greiða gagnaðila sínum málskostnað. Jafnframt gildir samkvæmt 3. mgr. sömu lagagreinar að ef aðili vinnur mál að nokkru og tapar því að nokkru eða veruleg vafaatriði eru í máli má dæma annan aðilann til að greiða hluta málskostnaðar hins eða láta hvorn þeirra bera sinn kostnað af málinu. Í ljósi niðurstöðu málsins og vafaatriða í málinu þykir rétt að stefndu greiði meiri hluta málskostnaðar stefnenda en að stefnendur beri þó hluta málskostnaðar sjálfir. Jafnframt er tekið tillit til þess að frávísunarkröfum stefndu var að mestu leyti hafnað með úrskurði 12. nóvember 2024. Í ljósi mikils umfangs málsins þykir málskostnaðurinn hæfilega ákveðinn eins og í dómsorðinu greinir, að meðtöldum virðisaukaskatti.
348. Sif Konráðsdóttir lögmaður flutti málið fyrir stefnendur, Þorvaldur Hauksson lögmaður fyrir stefnda íslenska ríkið og Guðjón Ármannsson lögmaður fyrir stefnda Landsvirkjun.
349. Þorsteinn Magnússon héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

### **Dómsorð:**

Hafnað er kröfu stefnenda um ógildingu leyfis Fiskistofu frá 14. júlí 2022 vegna byggingar Hvammsvirkjunar.

Heimild Umhverfisstofnunar til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1, frá 9. apríl 2024, vegna fyrirhugaðra framkvæmda við Hvammsvirkjun er ógilt.

Ákvörðun Orkustofnunar 12. september 2024 um að veita Landsvirkjun leyfi til að reisa og reka raforkuverið Hvammsvirkjun er ógilt.

Stefndi íslenska ríkið og stefndi Landsvirkjun skulu óskipt (*in solidum*) greiða stefnendum, Brynhildi Briem, Hannesi Þór Sigurðssyni, Jóni Benjamín Jónssyni, Kristjönu Ragnarsdóttur, Erni Inga Ingvarssyni, Ólafi Arnari Jónssyni, Úlfhéðni Sigurmundssyni, Þóru Þórarinsdóttur og Ölhól ehf., hverju um sig, 400.000 krónur í málskostnað, þ.e. alls 3.600.000 krónur.

Þorsteinn Magnússon