



Árið 2023, miðvikudaginn 25. janúar, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 85/2022, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 1. júlí 2022 um að framkvæmdir í og við lón Andakílsárvirkjunar í Borgarbyggð og Skorradalshreppi skuli ekki háðar mati á umhverfisáhrifum.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 31. júlí 2022, er barst nefndinni 1. ágúst s.á., kærir Karólína Hulda Guðmundsdóttir, landeigandi að Fitjum í Skorradal, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 1. júlí 2022 að framkvæmdir í og við lón Andakílsárvirkjunar í Borgarbyggð og Skorradalshreppi skuli ekki háðar mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Jafnframt var gerð krafa um að réttaráhrifum ákvörðunarinnar yrði frestað þar til virkjunarleyfi Andakílsárvirkjunar hefði verið gefið út, en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði uppkveðnum 11. ágúst 2022.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 8. ágúst og 6. september 2022.

**Málavextir:** Andakílsárvirkjun í Borgarfirði og Skorradalshreppi hóf rekstur árið 1947. Heildarframleiðslugeta virkjunarinnar er 8 MW. Hinn 20. desember 2021 barst Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu tilkynning framkvæmdaraðila um framkvæmdir í og við lón Andakílsárvirkjunar skv. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 2.02 og 13.02 í 1. viðauka við lögin. Í greinargerð sem fylgdi tilkynningunni kom fram að tími væri kominn á viðhald og endurbætur mannvirkja við Andakílsárlón sem og viðhald á lóninu sjálfu. Ekki hefði verið sinnt viðhaldi á lónrýmð nægilega vel og setmagnið í lóninu væri því orðið mikið.

Samkvæmt greinargerð framkvæmdaraðila felst fyrirhuguð framkvæmd í byggingu varnarstíflu sunnarlega í lóni virkjunar til að mögulegt verði að tæma nyrðri hluta lónsins af vatni. Varnarstíflan myndi leiða rennsli að yfirfalli virkjunar. Að auki felst í framkvæmdinni viðhald og endurnýjun stíflumannvirkja. Núverandi jarðvegsstífla yrði fjarlægð og ný stífla byggð í staðinn sem þyrfti að vera um 2,5 m hærra en sú sem fyrir er eða steypst stífla. Ráðast á í nokkrar viðgerðir á steypstu inntaksstíflunni og styrkingu hennar. Þá felst í framkvæmdinni mokstur á uppsöfnuðu seti úr lóni virkjunar sem og flutningur og haugsetning á seti og efni sem mokað yrði úr lóninu. Gert er ráð fyrir að efnistaka úr lóninu verði á bilinu 50.000-115.000 m<sup>3</sup> af seti á yfir 2,5 ha svæði. Að lokum felst í framkvæmdinni niðurrif á varnarstíflu að viðhaldi og mokstri loknum. Áður en það yrði gert þyrfti að draga úr rennsli um lónið.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Borgarbyggðar, Skorradalshrepps, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vesturlands, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar. Þá sendi Veidifélag

Skorradalsvatns inn umsögn að eigin frumkvæði. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 1. júlí 2022. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna væri fyrirhuguð framkvæmd ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 111/2021. Skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

**Málsrök kæranda:** Kærandi bendir á að grundvöllur ákvörðunar um matsskyldu byggi á ófullnægjandi gögnum sem gefi Skipulagsstofnun ekki réttar forsendur til að byggja ákvörðun sína á. Virkjunarleyfi skorti með þeim heimildum og hömlum sem fylgi slíku leyfi. Mat á einstaka framkvæmdaþáttum virkjunaraðila sé ómarktækt án þeirrar heildarmyndar sem felist í útgefnu virkjunarleyfi. Horfa þurfi betur á eðli og staðsetningu tilkynntra framkvæmda, sbr. 1. tl. 2. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Einkum beri að horfa til samlegðaráhrifa og álagspols náttúrunnar vegna nýtingar framkvæmdaraðila á náttúruauðlindum í Skorradal við ákvörðun um matsskyldu á tilteknum framkvæmdum hans.

Skipulagsstofnun telji að áhrif á landslag verði „minniháttar“ vegna nýrra stíflumannvirkja. Ekki liggi fyrir afstaða vegna annarra áhrifa. Í virkjunarleyfi lægi fyrir hver efnisgerð stíflna sé og hvort hækka megi stíflu og hve mikið, eða þá alls ekki. Stífluhæð geti haft bein áhrif á landbrot og lífríki almennt. Hæðin sé mikilvæg fyrir sveiflugetu mannvirkisins á vatnsyfirborði og þar með á orkuframleiðslugetu orkuversins. Augljóslega þurfi að meta áhrif 2,5 m hækkunar stíflumannvirkja á fleiri þætti en landslag.

Framkvæmdaraðili gefi í skyn að efnismagn, sem mokað yrði upp úr lóninu og komið fyrir sem næst framkvæmdasvæðinu með landmótun, verði allt að 115.000 m<sup>3</sup> í fyrsta skrefi. Þennan þátt þurfi að skoða í mati á umhverfisáhrifum svo hægt sé að áætla heildarefnismagn yfir tiltekinn árafjölda og fyrirkomulag landslagsmótunar yfir lengri tíma. Þá séu fullyrðingar um að breytingar á vatnsborði Skorradalsvatns og Andakílsár verði innan þeirra heimilda sem framkvæmdaraðili hafi til að starfrækja virkjunina alfarið byggðar á greinargerð hans sjálfs. Skipulagsstofnun hafi ekki tekið mið af ítarlegum og gagnlegum umsögnum sem hafi borist, m.a. frá Skorradalshreppi þar sem sýnt sé fram á að viðhlítandi heimildir séu ekki fyrir hendi.

Eitt af mikilvægum markmiðum laga nr. 111/2021 sé að gefa almenningi og hagsmunaaðilum tækifæri til umsagna um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. c-lið 1. gr. laganna. Á meðan virkjunarleyfi sé ekki til vegna Andakílsárvirkjunar verði að gera þá kröfu að allar framkvæmdir vegna hennar fari í mat á umhverfisáhrifum.

**Málsrök Skipulagsstofnunar:** Af hálfu Skipulagsstofnunar er bent á að það sé ekki hlutverk hennar að taka afstöðu til lögmætis heimilda til reksturs virkjunarinnar heldur hvort fyrirhugaðar framkvæmdir skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Ákvörðun Skipulagsstofnunar feli ekki í sér heimildir til framkvæmda eða nýtingar og komi það í hlut leyfisveitanda að taka afstöðu til þess hvort lagalegur grundvöllur sé fyrir veitingu leyfa. Skipulagsstofnun hafi leitað umsagnar Orkustofnunar um málið auk þess sem óskað hafi verið sérstaklega eftir upplýsingum um fyrirbyggjandi leyfi til reksturs virkjunarinnar. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 87/2003 um Orkustofnun sé stofnuninni m.a. falið að fylgjast með framkvæmd opinberra leyfa sem gefin séu út til rannsóknar og nýtingar jarðrænna auðlinda og reksturs orkuvera og annarra meiri háttar orkumannvirkja. Þá hafi Orkustofnun það hlutverk að veita virkjunarleyfi og hafa eftirlit með að fyrirtæki starfi eftir skilyrðum laga, reglugerðum og öðrum heimildum, sbr. raforkulög nr. 65/2003. Í hinni kærðu ákvörðun sé að finna ítarlega umfjöllun sem lúti að eðli og staðsetningu framkvæmdar. Þar segi m.a. að taka skuli mið af samlegð með öðrum framkvæmdum og einnig að líta beri til álagspols náttúrunnar.

Skipulagsstofnun leggi áherslu á að úrlausnarefnið sé hvort umrædd framkvæmd sé líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. orðalag 1. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat áætlaða og framkvæmda. Við mat á því þurfi að skoða gögn málsins með heildstæðum hætti og leggja mat á innbyrðis vægi þeirra. Ákvörðunin taki ekki til breytingar á tilhögun reksturs virkjunarinnar. Samkvæmt framkvæmdaraðila sé framkvæmdum við stíflumannvirki ætlað að bæta öryggi þeirra. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að hækkun á stíflunni sé minniháttar. Áhrifin á þennan umhverfisþátt séu að mestu tímabundin á meðan framkvæmdum standi og á meðan gróður sé að ná sér á strik eftir haugsetningu. Þá taki stofnunin eðli málsins samkvæmt mið af hækkuninni sem forsendu og leggi hana til grundvallar þegar hún meti hvort framkvæmdin geti verið umtalsverð með tilliti til lífríkis og vatnafars og annarra umhverfisþátta.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að breytingar á vatnsborði Skorradalsvatns og Andakílsár verði innan þeirra heimilda sem framkvæmdaraðili hafi til að starfrækja virkjunina. Skipulagsstofnun horfi til þess sem fram komi í svari framkvæmdaraðila til stofnunarinnar, dags. 22. júní 2022, vegna umsagnar Skorradalshrepps frá 17. maí s.á. Í svarinu sé m.a. vikið að miðlunarleyfi sem virkjunin hafi fengið á sínum tíma og hámarksvatnshæð samkvæmt leyfinu sem og vatnshæðarmörkum sem framkvæmdaraðili hafi sett sér til að minnka álag á náttúru og umhverfi. Skipulagsstofnun hafi skoðað umsagnir í málinu vel, m.a. umrædda umsögn Skorradalshrepps. Ákvörðun stofnunarinnar hvíli á þeirri forsendu að breytingar á vatnsborði Andakílsár verði innan þeirra heimilda sem framkvæmdaraðili hafi. Ákvörðunin breyti engu um heimildir framkvæmdaraðila til að starfrækja virkjunina. Verði niðurstaða leyfisveitanda sú að framkvæmdaraðili hafi ekki viðhlítandi heimildir komi til skoðunar hvort tilkynna þurfi fyrirhugaðar framkvæmdir til Skipulagsstofnunar að nýju.

**Athugasemdir framkvæmdaraðila:** Framkvæmdaraðili upplýsir að sérstöku virkjunarleyfi sé ekki til að dreifa vegna Andakílsárvirkjunar, enda hafi virkjunin verið byggð og starfsemi hafin áður en áskilnaður um slíkt leyfi hafi verið lögfestur. Fyrirhuguð framkvæmd snúi að viðhaldi virkjunarinnar og því beri við mat á því hvort að fram skuli fara mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 111/2021 einungis að horfa til þeirrar framkvæmdar. Hvort virkjunarleyfi liggja fyrir eða ekki eigi því ekki að hafa áhrif við mat á því hvort umhverfisáhrif teljist umtalsverð. Yfirfallið við lónið ráði því hve hátt vatnsborð lónsins geti náð og yfirfallið verði áfram í sömu hæð og áður. Vatnshæð lónsins muni ekki aukast við hækkun stíflumannvirkjanna. Endurgerð jarðvegsstíflu í inntakslóni Andakílsárvirkjunar muni því ekki hafa áhrif á rekstrarhæð lónsins og sveiflun muni ekki breytast við endurbætur og hugsanlega hækkun á stíflunni.

Fram kemur af hálfu framkvæmdaraðila að rannsóknir séu enn í gangi um hversu mikið og hvar sé best að fjarlægja set í lóninu og hvernig beri að ganga frá lónsbotninum á sem bestan máta. Því sé nákvæmur rúmmetraffjöldi sets sem verði fjarlægður ekki ljós, en áætlað sé að fjarlægðir verði allt að 115.000 m<sup>3</sup>. Samkvæmt bergmálmælingum sem gerðar hafi verið árið 2020 sé áætlað að heildar setmagnið í lóninu sé allt að 170.000 m<sup>3</sup>. Aðeins verði fjarlægt það setmagn sem þurfi til þess að endurheimta rýmd lónsins, sem hafi minnkað mjög undanfarna áratugi vegna uppsöfnunar sets, og til þess að tryggja að aurburður berist ekki inn í vélar virkjunarinnar. Ekki sé fyrirhugað að ráðast í álíka framkvæmdir á næstu áratugum eftir að þessu ljúki. Landmótun og val svæða muni fara fram í samstarfi við landeigendur í kringum lónið. Fyrirhugaðar framkvæmdir séu eðlilegar, nauðsynlegar og tímabærar viðhaldsaðgerðir til þess að tryggja áframhaldandi rekstur Andakílsárvirkjunar.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að fyrirhugaðar framkvæmdir í og við lón Andakílsárvirkjunar í Borgarbyggð og Skorradalshreppi skuli ekki háðar mati á umhverfisáhrifum. Verður fyrst tekin afstaða til aðildar kæranda að málinu.

Það er skilyrði aðildar í málum fyrir úrskurðarnefndinni að kærandi eigi lögvarinna hagsmuna að gæta tengda viðkomandi ákvörðun, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nema lög mæli á annan veg. Verður að skýra þetta ákvæði í samræmi við almennar reglur stjórnsluréttarins um aðild að kærumálum þar sem áskilið er að kærandi eigi einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Almennt ber þó að gæta varfærni við að vísa málum frá á þeim grunni að kærundur skorti lögvarða hagsmuni tengda kærðri ákvörðun nema augljóst sé að það hafi ekki raunhæfa þýðingu fyrir lögverndaða hagsmuni þeirra að fá leyst úr ágreiningi kærumálsins.

Af hálfu kæranda kemur fram að hún sé eigandi jarðarinnar Fitja í Skorradal að hálfu. Jörðin eigi veiðirétt í Skorradalsvatni. Friðlýst svæði sé innan jarðarinnar við ósa Fitjaár. Sem landeigandi sé kærandi aðili að veiðifélagi Skorradalsvatns. Í landi Fitja sé auk þess stórt leiguland frístundabyggðar sem liggja að Skorradalsvatni og hafi allar breytingar til hækkunar eða lækkunar á yfirborði vatnsins áhrif á leigutaka.

Bærinn að Fitjum liggur suðaustan við Skorradalsvatn og er langur vegur þaðan að inntakslóni Andakílsárvirkjunar. Jörðin Fitjar er í umtalsverðri fjarlægð frá framkvæmdarsvæðinu og því er sjónrænum áhrifum eða öðrum grenndaráhrifum því ekki til að dreifa gagnvart kæranda. Til þess er þá helst að líta að aðgerðir sem hafa áhrif á vatnsstöðu Skorradalsvatns geta haft áhrif á lífríki vatnsins, þ.m.t. skilyrði til fiskveiði. Verður þá að athuga, sem greint er frá af hálfu framkvæmdaaðila, að rennslisstýringu frá Skorradalsvatni verði á framkvæmdatíma haldið innan þeirra heimilda sem virkjunin hafi nú þegar til vatnsmiðlunar. Við það er miðað að hvorki verði breytingar á vatnshæðarsveiflu í Skorradalsvatni né á svonefndu keyrslulíkani í tengslum við framkvæmdina. Í hinni kærðu ákvörðun er af hálfu Skipulagsstofnunar ályktað, á þessum grundvelli, að áhrif á vatn og lífríki í Skorradalsvatni og Andakílsá ofan virkjunar séu líkleg til að vera sambærileg því sem gera hafi mátt ráð fyrir við rekstur virkjunarinnar. Verður með vísan til þessa að telja að kærandi eigi ekki slíka lögvarða hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun umfram aðra, að henni verði játuð aðild að málinu.

Af hálfu kæranda hefur verið gagnrýnt að ekki sé fyrir hendi virkjunarleyfi fyrir Andakílsárvirkjun. Nefndin tekur ekki afstöðu til þessa nema með því að benda á athugasemdir Skipulagsstofnunar sem raktar eru hér að framan. Málsmeðferð ákvörðunar um matsskyldu lýtur að því fyrst og fremst að upplýsa um hvort umtalsverð umhverfisáhrif hljóttist af fyrirhugaðri framkvæmd, eins og henni er lýst, en ekki því hvort framkvæmdaraðili hafi fullnægjandi heimildir að opinberum rétti eða einkarétti, til þeirra framkvæmda sem hann hyggst ráðast í. Þá er ljóst að komi til útgáfu leyfis til umræddrar framkvæmdar mun reyna m.a. á hvort henni sé rétt lýst í umsókn.

Máli þessu er vísað frá nefndinni.

## Úrskurðarorð:

Kæru á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 1. júlí 2022 um að framkvæmdir í og við lón Andakílsárvirksunar í Borgarbyggð og Skorradalshreppi skuli ekki háðar mati á umhverfisáhrifum er vísað frá úrskurðarnefndinni.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Geir Oddsson (sign)