

Árið 2018, fimmtudaginn 15. febrúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Ásgeir Magnússon dómstjóri, Geir Oddsson umhverfis- og auðlindafræðingur og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 10/2016, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015 um endurskoðun matsskýrslu fyrir Hvammsvirkjun, Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 22. janúar 2016, er barst nefndinni sama dag, kærir Veiðifélag Þjórsár, ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015 um endurskoðun matsskýrslu fyrir Hvammsvirkjun, Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Er þess krafist að felldur verði úr gildi sá hluti ákvörðunarinnar að ekki þurfi að endurskoða þann hluta matsskýrslunnar er varðar áhrif á vatnalíf.

Með bréfi, dags. 21. janúar 2016, er barst nefndinni 22. s.m., kærir Jón Árni Vignisson, Skálmholti, Flóahreppi, framangreinda ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015. Er þess krafist að felldur verði úr gildi sá hluti ákvörðunarinnar að ekki þurfi að endurskoða þá hluta matsskýrslunnar er varða áhrif á vatnalíf og vatnafar.

Með bréfi, dags. 23. janúar 2016, er barst nefndinni sama dag, kæra Náttúruverndarsamtök Íslands framangreinda ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015. Er þess krafist að felldur verði úr gildi sá hluti ákvörðunarinnar að ekki þurfi að endurskoða þá hluta matsskýrslunnar er varða áhrif á vatnalíf og vatnafar.

Þar sem sama ákvörðun er kærð í öllum málunum og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi verða tvö síðargreindu kærumálin, sem eru nr. 11/2016 og nr. 15/2016, sameinuð máli þessu.

Gögn málsins bárust frá Skipulagsstofnun 11. mars 2016.

Málavextir: Skipulagsstofnun kvað upp úrskurð 19. ágúst 2003 um mat á umhverfisáhrifum allt að 150 MW virkjunar Þjórsár við Núp, auk breytingar á Búrfellslínu 1. Niðurstaða

stofnunarinnar var sú að fallist var á fyrirhugaða virkjun Þjórsár við Núp í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holta-
virkjunar, ásamt breytingu á Búrfellslínu 1 með nánar tilgreindum skilyrðum. Meðal annars voru gerð eftirfarandi skilyrði varðandi lífríki í Þjórsá: „Áður en til framkvæmda kemur þarf framkvæmdaraðili að standa fyrir þeim viðbótarrannsóknum um grunnástand lífríkis í Þjórsá sem lagðar eru til í sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar um lífríki Þjórsár og raktar eru í kafla 4.3.3 í úrskurði Skipulagsstofnunar. Í ljósi niðurstaðna þessara rannsókna þarf framkvæmdaraðili að útfæra nánar og grípa til þeirra mótvægisáðgerða sem lagðar eru til í fyrrnefndri sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar. Að loknum framkvæmdum þarf framkvæmdaraðili að fara að þeim tillögum að vöktun sem fram koma í sérfræðiskýrslunni og raktar eru í kafla 4.3.3 í úrskurðinum. Vöktun þarf að standa yfir í a.m.k. 10 ár frá því að starfsemi virkjananna hefst. Viðbótarrannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun þarf að vinna í samráði við og bera undir veiðimálastjóra.“

Úrskurður Skipulagsstofnunar var kærður til umhverfisráðherra, sem kvað upp úrskurð 27. apríl 2004. Þar var úrskurður stofnunarinnar staðfestur með nánar tilgreindum skilyrðum. Á árunum 2004-2007 fór af stað vinna við rannsóknir og undirbúning vegna 2. áfanga rammaáætlunar. Tólf manna verkefnisstjórn var skipuð í september 2007 og var henni falið að ljúka gerð rammaáætlunar. Verkefnisstjórnin lauk störfum í byrjun júlí 2011. Þingsályktun nr. 13/141 var samþykkt á Alþingi 14. janúar 2013. Í meðförum umhverfis- og auðlindaráðherra var niðurstöðu og tillögum breytt þar sem virkjunarkostir í neðri hluta Þjórsár, þ.m.t. Hvammsvirkjun, voru færðir úr nýtingarflokki í biðflokk. Kom m.a. fram í rökstuðningi ráðherra að áhrif virkjananna á laxfiska í Þjórsá væru talin óljós og þörfnuðust frekari rannsókna. Varúðarsjónarmið lögju að baki þeirri tillögu að flytja virkjunarkostina í biðflokk.

Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar lagði til við umhverfis- og auðlindaráðherra 21. mars 2014 að Hvammsvirkjun yrði flutt úr biðflokki áætlunarinnar í orkunýtingarflokk. Í greinargerð verkefnisstjórnar kom m.a. fram að sú tillaga og niðurstaða væri fengin að teknu tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga og með hliðsjón af mati faghóps um laxfiska í Þjórsá. Hafi það verið niðurstaða faghópsins að óvissa varðandi áhrif Hvammsvirkjunar á laxfiska hefði minnkað nægjanlega til þess að réttlætjanlegt væri að færa virkjunina í nýtingarflokk. Að teknu tilliti til þessa lagði verkefnisstjórn til að Hvammsvirkjun yrði flutt úr biðflokki í orkunýtingarflokk. Á Alþingi 2014-2015 lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram tillögu um breytingu á þingsályktun nr. 13/141 í samræmi við niðurstöður verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar og var sú breyting samþykkt að flytja Hvammsvirkjun úr biðflokki í nýtingarflokk.

Í júlí 2015 tilkynnti framkvæmdaraðili Skeiða- og Gnúpverjahreppi, sem og Rangárþingi ytra, að fyrirhugað væri að sækja um framkvæmdaleyfi vegna Hvammsvirkjunar. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum skal viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt, ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir. Með bréfi umræddra sveitarfélaga til Skipulagsstofnunar, dags. 13. júlí 2015, var þess óskað að Skipulagsstofnun tæki ákvörðun um endurskoðun matskýrslu.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun álits Rangárþings ytra, Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Ferðamálastofu, Fiskistofu, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Landgræðslu ríkisins, Minjastofnunar Íslands, Orkustofnunar, Umhverfisstofnunar, Veðurstofu Íslands, Vega-
gerðarinnar og Veiðimálastofnunar. Málið var einnig kynnt almenningi og bærust

athugasemdir sem ásamt umsögnun voru sendar framkvæmdaraðila. Brást hann við þeim með bréfi, dags. 22. október 2015. Einnig lágu fyrir Skipulagsstofnun önnur gögn frá framkvæmdaraðila, þ. á m. skýrsla, dags. 2. júlí 2015, sem fól í sér rýni verkfræðistofu á mati á umhverfisáhrifum 93 MW Hvammsvirkjunar.

Ákvörðun um endurskoðun matskýrslu fyrir Hvammsvirkjun, Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi, er frá 16. desember 2015. Segir m.a. í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar: „[E]r það niðurstaða Skipulagsstofnunar að endurskoða skuli að hluta matskýrslu um Hvammsvirkjun. Nánar tiltekið skal endurskoða þá hluta umhverfismats virkjunarinnar sem varða áhrif á landslag og ásýnd lands og áhrif á ferðaþjónustu og útivist. Að öðru leyti eru að mati Skipulagsstofnunar ekki forsendur til að krefjast endurskoðunar á matskýrslu um Hvammsvirkjun samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000.“

Kærendur kæra þann hluta niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem snýr að því að ekki séu forsendur til að endurtaka mat á umhverfisáhrifum hvað varðar áhrif á vatnalíf og áhrif á vatnafar.

Í niðurstöðu stofnunarinnar hvað varðar vatnalíf er tekið fram að það sé skilyrði ákvörðunar um að endurskoða skuli mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar skv. 12. gr. laga nr. 106/2000 að forsendur hafi breyst verulega frá því mat hafi farið fram. Geti það m.a. átt við ef breytingar á náttúrufari, landnotkun, löggjöf eða tækniþróun hafi falið í sér verulega breyttar forsendur. Þegar Skipulagsstofnun hafi úrskurðað um mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar á árinu 2003 hafi legið fyrir 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. Unnið hafi verið að framfylgd þessa skilyrðis frá matinu og hafi þær rannsóknir og tillögur að mótvægisáðgerðum undirgengist ítarlega rýni í ferli rammaáætlunar, þar sem ákveðið hafi verið að færa virkjunina í nýtingarflokk. Sú ákvörðun hafi byggst á þeirri niðurstöðu faghóps verkefnisstjórnar rammaáætlunar að óvissa varðandi áhrif Hvammsvirkjunar á laxfiska hefði minnkað nægjanlega til að réttlætjanlegt væri að færa virkjunina í nýtingarflokk.

Skipulagsstofnun telji ekki hægt að líta svo á að um sé að ræða verulega breyttar forsendur varðandi mat á áhrifum framkvæmdarinnar á vatnalíf og séu ekki forsendur fyrir stofnunina til að krefjast endurskoðunar á mati á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar varðandi þann þátt. Þær breytingar sem orðið hafi á náttúrufari, þ.e. aukin laxagengd ofan Búðafoss, hafi verið fyrirséðar þegar matið hafi farið fram. Varúðarreglan hafi verið innleidd í lög með nýrri náttúruverndarlöggjöf en þó þurfi að hafa í huga að varúðarsjónarmiða sé getið í inngangsorðum EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Þannig hafi átt að leggja varúðarsjónarmið til grundvallar við mat á umhverfisáhrifum þegar áhrif Hvammsvirkjunar hafi verið metin. Stofnunin telji að undangengið mat á umhverfisáhrifum og rammaáætlunarferli feli í sér fullnægjandi málsmeðferð í því tilliti og ekki hafi komið fram nýjar málsmeðferðar- og/eða efniskröfur í nýjum náttúruverndarlögum sem feli í sér breyttar forsendur, sbr. einnig niðurstöðu faghóps rammaáætlunar. Þá sé að mati stofnunarinnar ekki um að ræða aðra þætti sem feli í sér verulega breyttar forsendur hvað varði mat á áhrifum virkjunarinnar á vatnalíf. Eftir sem áður liggi fyrir að áfram sé til staðar ákveðin óvissa um virkni mótvægisáðgerða og þar með áhrif framkvæmdarinnar á vatnalíf. Því sé sérstaklega brýnt að vel sé staðið að vöktun og eftir atvikum viðbragðsaðgerðum og þurfi þess að gæta í leyfisveitingum til framkvæmdanna og eftirliti með þeim.

Hvað varðar vatnafar tiltók Skipulagsstofnun að fjallað hefði verið um áhrif Hvammsvirkjunar á grunnvatn í mati á umhverfisáhrifum. Nýjar upplýsingar bendi til þess að samband Þjórsár og grunnvatns sé mjög lítið. Jafnframt hafi verið gerð grein fyrir því að Búðarhálsvirkjun muni ekki hafa áhrif á vatnafar við Hvammsvirkjun. Telji stofnunin að forsendur mats á umhverfisáhrifum virkjunarinnar varðandi vatnafar hafi ekki breyst verulega, sbr. 12. gr. laga nr. 106/2000, og séu því ekki forsendur til að krefjast endurskoðunar matsskýrslu hvað þennan þátt varði.

Málsrök kæranda: Kærandur telja forsendur hafa breyst verulega frá því að matsskýrslan og álit Skipulagsstofnunar á henni hafi legið fyrir árið 2003. Komið hafi fram í úrskurði Skipulagsstofnunar árið 2003 að ákveðin óvissa væri um áhrif á vatnalíf Þjórsár af völdum virkjana, þótt ljóst væri að áhrifin væru líkleg til þess að verða mikil. Virðist sem Skipulagsstofnun byggji á því að þeirri óvissu hafi nú verið eytt, m.a. með vísan til þess að faghópur verkefnisstjórnar rammaáætlunar hafi talið réttlæt看legt að færa Hvammsvirkjun í orkunýtingarflokk. Í greinargerð verkefnisstjórnarinnar komi fram að sú afstaða sé fengin að teknu tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga og með hliðsjón af mati faghóps um laxfiska í Þjórsá. Sé þar m.a. vísað í skýrslu sérfræðihóps um laxfiska í Þjórsá og nýlegar upplýsingar frá framkvæmdaraðila sem faghópurinn hafi farið yfir.

Alvarlegar athugasemdir séu gerðar við framangreinda afstöðu Skipulagsstofnunar og telji kærandur ljóst að ekki hafi verið greitt úr þeirri óvissu sem ríki um áhrif virkjunarinnar á vatnalíf Þjórsár. Bent sé á að til að mótvægisáðgerðir geti komið að tilætluðum notum sé þekking á líffræði fiskistofna svæðisins ásamt samspili þeirra við umhverfið nauðsynleg. Vísað sé í því samhengi til þess að umsnúningur hafi orðið á lífríki árinna frá því að umhverfismatið hafi farið fram. Fiskgengd hafi stórukist og hrygningarstöðvar og búsvæði vaxið. Seiðasleppingum hafi verið hætt og hafi áin verið sjálfbær síðastliðin 10 ár, eða eftir að svæðin ofan Búða hafi orðið virk á ný og landnám fiska hafi verið komið vel af stað. Veidi í Þjórsá hafi aukist jafnt og þétt, bæði í net og á stöng. Fiskgengd um teljara í fiskistiganum við Búða hafi verið 100 fiskar árið 2001. Árið 2013 hafi verið taldir 1.923 fiskar og árið 2014 hafi þeir verið 2.474.

Ástæðan fyrir aukinni fiskgengd séu hagstæð hrygningar- og uppvaxtarskilyrði ofan við fossinn Búða. Þeim svæðum verði fórnað með Hvammsvirkjun en fyrirhugað lón virkjunarinnar muni raska um 68% af þeim búsvæðum. Áhrifin muni ekki eingöngu verða á laxa heldur einnig á stofna urriða og bleikju, staðbundinna og sjógenginna fiska. Með tilkomu stórra lóna og vatnslítilla farvega á milli þeirra, þar sem muni renna 10-15 m³/sek í stað 360-400 m³/sek, muni lítið verða um vænlega hrygningarstaði. Ekki sé við því að búast að hrogn og seiði muni eiga miklar lífslíkur við slíkar aðstæður.

Þrátt fyrir að ljóst sé að fiskgengd hafi aukist sé lítið vitað um stofnstærðir laxa, sjóbirtings og bleikju í Þjórsá. Fyrsta skrefið hafi verið stigið árið 2013 til þess að áætla stærð laxastofnsins. Það hafi verið gert með talningu í einni af hliðarám Þjórsár, Kálfá. Varðandi sjóbirting og bleikju hafi ekkert mat farið fram á stofnstærð. Ómögulegt sé að draga ályktanir af veiðitölum vegna mismunandi sóknar á milli ára og vegna ónákvæmni við skráningu. Ekki hafi verið minnst á mótvægisáðgerðir af hendi framkvæmdaraðila vegna sjóbirtings. Möguleg áhrif á þá tegund séu því hvergi nærri þekkt.

Síðan mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram hafi hönnun mannvirkja Hvammsvirkjunar breyst mikið. Til að mynda hafi átt sér stað tilfærsla stíflugarða og flóðgáttar, flóðvara hafi verið komið fyrir á vesturbakka árinna og haugsetningarsvæði færð til. Sé þetta að hluta til

gert vegna upplýsinga sem hafi komið fram árið 2012 við endurskoðun Veðurstofu Íslands á vatnamælingum í Þjórsá. Hafi komið í ljós að flóð, sem talin voru hafa 1000 ára tíðni við hönnun virkjana í neðri hluta árinna, séu samkvæmt nýju mati líkleg með 60 ára millibili. Nýtt mat á 1000 ára flóðatíðni við Þjórsártún hafi hækkað mikið, þ.e. farið úr 2.350 m³/sek í 4.150 m³/sek, sem jafngildi 77% aukningu frá því sem gert hafi verið ráð fyrir við undirbúning virkjana.

Nauðsynlegt sé að fyrir liggi fullnægjandi upplýsingar um eftirtalin atriði áður en ráðist verði í framkvæmd Hvammsvirkjunar: Stærðir stofna laxfiska í ánni, sjógöngufiska og staðbundinna, gönguhegðun þessara stofna, ástand og framtíðarhorfur þeirra svæða sem hafi opnast fyrir fiski með tilkomu fiskvegjar við Búða, mögulega hámarksfiskgengd í Þjórsá að teknu tilliti til fullnuminna svæða ofan Búða, áhrif botnfalls í lónum á seiði og fæðu þeirra, áhrif dælingar botnfalls úr lónum á fiskistofnana, áhrif hinna gríðarlegu rennslisbreytinga í farvegum á milli lóna, hvernig fiski verði tryggð gönguleið í vatnslitlum farvegum, hvernig tryggt verði að lágmarksrennsli fari ekki niður fyrir þau mörk sem sannanlega séu fullnægjandi, virkni seiðaveitna og áhrif á lífslíkur fiska sem fari um vélar virkjana.

Vísað sé til erindis prófessors í líffræði og forstöðumanns Fiskvegamiðstöðvarinnar í Oregonfylki í Bandaríkjunum, sem hann hélt í Háskóla Íslands á árinu 2011. Í erindinu hafi komið fram að stíflur og virkjanir í ám valdi mikilli röskun á vatnafari, sem skaði lífríkið með afdrífarkum afleiðingum. Samkvæmt prófessornum séu aðstæður í Þjórsá sambærilegar við aðstæður í Columbiaánni, þegar langstærstur hluti fiskistofna í ánni hafi drepist þegar virkjað hafi verið í henni. Í erindinu hafi komið fram að til lengri tíma hafi laxastigar lítil sem engin áhrif til að stemma stigu við hnignun laxastofna.

Í skýrslu fyrrgreinds faghóps um laxfiska í Þjórsá hafi sérstaklega verið tekið fram að mótvægisáðgerðir framkvæmdaraðila þyrftu að vera mun ítarlegri og að rökstyðja þyrfti hverja áðgerð sérstaklega í greinargerð með tilvísun í viðeigandi rannsóknargögn og heimildir. Ekki hafi verið brugðist við þessari athugasemd.

Hugmyndir framkvæmdaraðila séu ófullnægjandi ef miðað sé við skilyrði sem Skipulagsstofnun hafi gert í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum árið 2003. Verði framkvæmdaraðila ekki gert að hlíta upphaflega úrskurðinum verði breytingar á náttúrufari, landnotkun og áhrif framkvæmdarinnar á annan veg en ætla hafi mátt í upphafi, þegar úrskurðurinn hafi verið felldur. Framkvæmdaraðili hyggist koma sér hjá að tryggja að rennsli verði stýrt um farvegi og að komist verði hjá snöggum rennslisbreytingum, en í rýnskýrslu frá 2015 segi að ekki verði hægt að tryggja stöðugt rennsli. Landeigendur geti vænst þess að með jöfnu rennsli um árfarvegi geti orðið til vænlegt svæði til stangveiði og því sé áður nefnt atriði afar mikilvægt fyrir veiðiréttarhafa í Þjórsá. Varðandi skilyrði um að lagfæra farvegi segi í rýnskýrslu frá 2015 að líkan af árbotni og mat á áhrifum skerts rennslis sé nú í vinnslu fyrir árkaflann á milli Hvammsstíflu og Ölmóðseyjar. Þessar rannsóknir muni gefa betri upplýsingar um hvaða mótvægisáðgerðir komi til greina til að skerðing búsvæða verði sem minnst og hvernig tryggja megi best fiskgengd um farvegina. Þar sem vinna framkvæmdaraðila sé ekki komin lengra en svo að líkan sé í vinnslu sé ástæða til að efast um getu fyrirtækisins til að leysa þennan hluta verkefnisins.

Verðmæti veiðihlunninda hafi ekki verið metin. Sett sé fram hugmynd að verði fyrir fisk í kílóatali á bls. 35 í matsskýrslu framkvæmdaraðila. Verðmæti hlunninda hafi hinsvegar aukist verulega á þeim árum sem liðin séu frá því að mat á umhverfisáhrifum hafi verið gert. Verðmætaaukning sé vegna meiri veiði og vegna breyttra aðstæðna í markaðsmálum, þar sem

villtur lax sé mun verðmætari en eldislax. Sú breyting hafi orðið á landnotkun að jarðir við Þjórsá, sem áður hafi verið taldar góðar til reksturs hefðbundins búskapar og verðlagðar sem slíkar, séu nú metnar út frá mögulegum arði af veiði í Þjórsá. Hefðbundinn búskapur komi þar á eftir. Sú breyting hafi orðið á náttúrufari að vegna aukinnar fiskgengdar sé orðið mögulegt að veiða lax á stöng í Þjórsá og tali veiðitölur sínu máli þar um.

Breyttar lagalegar forsendur eigi að leiða til þess að endurupptaka eigi matsskýrslu vegna Hvammsvirkjunar í heild sinni. Frá því að hinu upphaflega matsferli virkjunarinnar hafi lokið hafi lagaumhverfi náttúruverndar á Íslandi tekið stórtækum breytingum. Lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 hafi verið breytt í grundvallaratriðum á árinu 2005 og samþykkt hafi verið ný lög um náttúruvernd nr. 60/2013. Árið 2007 hafi Alþingi samþykkt þingsályktunartillögu um að innleiða svokallaða vatnatilskipun Evrópusambandsins, tilskipun 2000/60/EB. Vatnatilskipunin hafi síðan verið innleidd með lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Í lögum ná skilgreining á vatni yfir ár, stöðuvötn, árósa, sjávarlón, strandsjó, grunnvatn og jökla. Meginmarkmið vatnatilskipunarinnar sé að vernda vatn og vatnasvæði, sem og vistkerfi í vötnum og vistkerfi sem tengist vötnum.

Lögskylt sé að gera ítrustu kröfur um aðgengi almennings að upplýsingum um umhverfisáhrif framkvæmda sem kunni að hafa veruleg áhrif á umhverfið. Í ljósi þess að meira en 12 ár hafi liðið síðan mat á umhverfisáhrifum hafi verið framkvæmt á Núpsvirkjun/Hvammsvirkjun beri að meta hag almennings sem ríkari en hagsmuni framkvæmdaraðila.

Andmælt sé þeim skilningi Skipulagsstofnunar að umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök hafi haft sama rétt og tækifæri til að kynna sér áformaða framkvæmd um Hvammsvirkjun 2001-2003 eins og eigi við samkvæmt nágildandi löggjöf um mat á umhverfisáhrifum. Á því tímasteiði sem um ræði hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum 1) Kárahnjúkavirkjunar, 2) Norðlingaölduveitu og framkvæmdum og 3) áformum um kísilnám í nyrðri enda Mývatns. Tiltölulega fáir hefðu gert athugasemdir við matsskýrslur framkvæmdaraðila um virkjanir í neðri Þjórsá árið 2003, enda hefðu samtök almennings haft næg verkefni að fást við, auk þess sem afstaða stjórnvalda til frjálsra félagasamtaka hafi á þeim tíma verið afar fjandsamleg. Einungis einn aðili hafi kært úrskurð Skipulagsstofnunar. Vera megi að formlega séð hafi réttur náttúruverndarsamtaka verið hinn sami og nágildandi lög kveði á um en tækifæri þeirra til að andæfa eða gera athugasemdir við virkjunaráform í neðri Þjórsá séu nær engin í samanburði við þá yfirburði sem bæði framkvæmdaraðili og stjórnvöld hafi haft á þeim tíma, bæði hvað varði mannafla og fjármagn.

Framkvæmdaraðili hafi uppi áform um tvær aðrar virkjanir í neðri Þjórsá, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Gera verði sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum virkjananna þriggja í samræmi við 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Ætla verði af gögnum um 2. áfanga rammaáætlunar að virkjanir í neðri Þjórsá séu háðar hver annari, þ.m.t. áhrif á landslag og ásýnd, ferðamennsku og útivist, en þessir þættir telji Skipulagsstofnun nauðsynlegt að verði metnir á ný í samræmi við 12. gr. laga nr. 106/2000.

Með vísan til alls framangreinds þyki kærendum ljóst að uppfyllt sé það skilyrði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 að forsendur hafi breyst verulega hvað vatnalíf Þjórsár varði frá því að matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar á henni hafi legið fyrir. Sé ákvörðun Skipulagsstofnunar því að þessu leyti efnislega röng.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er því hafnað að stofnunin hafi byggt á því í niðurstöðu sinni að óvissu um áhrif virkjunar á vatnalíf hafi verið eytt. Eins og

umfjöllunin í ákvörðun stofnunarinnar beri með sér hafi dregið úr óvissu um áhrif á vatnalíf. Í úrskurðinum frá 2003 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að ákveðin óvissa væri um áhrif á vatnalíf, en að áhrifin væru líkleg til að verða mikil. Hafi verið sett skilyrði um frekari rannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun. Á þeim tíma sem liðinn sé frá því að matið hafi farið fram hafi verið unnið að framfylgd skilyrðisins. Því hafi Skipulagsstofnun talið nauðsynlegt að kynna sér þá vinnu sem farið hefði fram á vegum verkefnisstjórnar rammaáætlunar, í kjölfar tillögu að breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landssvæða, sem m.a. hefði snúið að Hvammsvirkjun. Hefði m.a. verið unnin sérfræðiskýrsla að beiðni verkefnastjórnar og hafi höfundum hennar verið ætlað að leggja mat á fyrirliggjandi rannsóknir á stofnum laxfiska á vatnasviði Þjórsár í tengslum við fyrirhugaðar fyrirbyggjandi áðgerðir og mótvægisáðgerðir. Þá hafi verið skipaður sérstakur faghópur um vatnalíf Þjórsár og hafi hann m.a. byggt vinnu sína á fyrrnefndri sérfræðiskýrslu.

Eins og fram komi í ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015 hafi hluti af skilyrðum sem stofnunin hafi sett fram í úrskurði vegna virkjunarinnar árið 2003 falist í því að standa fyrir viðbótarrannsóknum á lífríki Þjórsár og á nánari útfærslu mótvægisáðgerða. Þetta hafi verið gert til að bregðast við óvissu um áhrif framkvæmdarinnar og draga úr neikvæðum áhrifum á vatnalíf. Í rýniskýrslu framkvæmdaraðila, sem fyrirtækið hafi lagt fram í kjölfar beiðni um ákvörðun um endurskoðun matskýrslu, hafi verið fjallað um þær rannsóknir á vatnalífi og mótvægisáðgerðir sem framkvæmdaraðili hafi ráðist í til samræmis við skilyrði sem sett hafi verið fram í úrskurðinum.

Skipulagsstofnun hafi því m.a. kynnt sér efni sérfræðiskýrslunnar, þar sem skýrsluhöfundar hafi rýnt þau gögn og rannsóknir sem framkvæmdaraðili hefði unnið á grundvelli skilyrða í úrskurði stofnunarinnar árið 2003. Stofnuninni hafi verið ljóst að niðurstaða skýrsluhöfunda, um að Hvammsvirkjun myndi hafa minnst áhrif á göngufiska af virkjununum þremur í neðri hluta Þjórsár, hafi m.a. byggt á þeirri nálgun að líta á svæðið á áhrifasvæði Hvammsvirkjunar sem síður náttúrulegt en svæðin neðar í ánni. Þessi niðurstaða skýrsluhöfunda og grundvöllur hennar hafi verið forsenda fyrir mati faghópsins og höfð til hliðsjónar þeirri ákvörðun verkefnisstjórnar að færa Hvammsvirkjun úr biðflokki í nýtingarflokk. Sú ákvörðun hafi engin áhrif haft á ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurupptöku matskýrslunnar.

Í greinargerð verkefnisstjórnar rammaáætlunar, dags. 21. mars 2014, segi eftirfarandi: „Faghópurinn taldi að nokkuð skýrt mat lægi fyrir á áhrifum hvers virkjunarkosts um sig á laxfiska með gönguhegðun í Þjórsá og komst að þeirri niðurstöðu að óvissa varðandi áhrif Hvammsvirkjunar á laxfiska hefði minnkað nægjanlega til að réttlætanlegt væri að færa virkjunina í nýtingarflokk á nýjan leik.“

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar sé að finna texta sem hafi m.a. byggt á umræddri greinargerð. Stofnunin sé hinsvegar meðvituð um að hvorki sé um að ræða beina tilvitnun úr skýrslu sérfræðinganna né úr mati faghópsins, þrátt fyrir að verkefnastjórn hefði dregið þessa ályktun út frá niðurstöðum faghópsins. Hins vegar sé ljóst að þeir sérfræðingar sem verkefnastjórn hafi fengið til að rýna rannsóknir um lífríki og mótvægisáðgerðir hafi farið yfir þær rannsóknir og sé ekkert í niðurstöðu þeirra sem gefi tilefni til að líta svo á að forsendur hafi breyst verulega frá því að mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar hafi farið fram. Niðurstaða höfunda sérfræðiskýrslunnar hafi auk annars verið sú að ljóst væri að vatnsaflsvirkjanir og stíflur breyttu vistkerfi laxfiska. Fyrirliggjandi rannsóknir um gönguhegðun laxins og uppeldisstöðvar seiða gæfu fullnægjandi upplýsingar um að á heildina litið yrðu áhrif vatnsaflsvirkjana í neðri hluta Þjórsár umtalsverð og áhrif þeirra á stofninn óafturkræf og neikvæð, ef ekki kæmu til mótvægisáðgerðir.

Í sérfræðiskýrslunni sé fjallað um boðaðar mótvægisáðgerðir og þar komi fram að framkvæmdaraðili hafi lagt sig fram um að vinna að hönnun og gerð fiskstiga við Urriðafoss-virkjun og Hvammsvirkjun og fiskstigi sem gerður hafi verið við Búða árið 1991 hafi reynst til bóta. Þá sé fjallað um seiðafleytur og að framkvæmdaraðili hafi unnið að þróun seiðafleytu fyrir Urriðafoss byggða á líkönunum og prófunum. Einnig sé fjallað um mikilvægi góðrar þekkingar á hegðun laxfiska til að hámarka virkni slíkra veitna, en ávallt verði til staðar ákveðin óvissa um raunverulega hegðun ungra laxfiska. Skýrsluhöfundar hafi mælt til þess að gert yrði ráð fyrir samskonar seiðafleytum í Hvammsvirkjun og Holtavirkjun og ráðgerð sé við Urriðafoss.

Þá fjalli skýrsluhöfundar um minnisblað framkvæmdaraðila sem greini frá því að nota eigi Kaplan-hverfla í fyrirhugaðar virkjanir, sem séu sagðir draga úr dauða laxaseiða sem fari um slíka hverfla, og leggi þeir til að framkvæmdaraðili bæti þeim við í fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir. Í rýniskýrslu framkvæmdaraðila komi fram að nokkrar breytingar hafi verið gerðar á útfærslu hönnunar og mótvægisáðgerða, en nú sé gert ráð fyrir seiðafleytu til að tryggja göngur til sjávar og Kaplan-hverflum í virkjun. Að því leyti sé fyrirhuguð framkvæmd til samræmis við framangreindar ábendingar höfunda sérfræðiskýrslunnar. Að auki hafi verið unnið að frekari útfærslu fiskstigans.

Ljóst sé að við gerð sérfræðiskýrslunnar hafi verið farið yfir rannsóknir á lífríki, umhverfisáhrifum og mótvægisáðgerðum sem fyrir liggi. Hvað varði mótvægisáðgerðirnar þá komi fram að ákveðin reynsla liggi fyrir um virkni fiskstiga í ánni við Búða, prófanir hafi verið gerðar á seiðafleytum og önnur gerð hverfla í virkjanirnar séu sagðir gefa betri raun en þeir sem áður hafi verið fyrirhugaðir. Í rýniskýrslu framkvæmdaraðila komi fram að nú séu framangreindar mótvægisáðgerðir fyrirhugaðar við Hvammsvirkjun líkt og skýrsluhöfundar leggi til í skýrslu sinni. Að auki geri framkvæmdaraðili ráð fyrir að fylgst verði vel með virkni mótvægisáðgerða og gerð viðbragðaáætlunar, sem taki á því til hvaða áðgerða skuli gripið ef fyrirséð sé að mótvægisáðgerðir virki ekki sem skyldi, sem sé í samræmi við það sem faghópurinn hafi lagt til.

Skipulagsstofnun telji, í ljósi framangreindrar umfjöllunar, að dregið hafi úr óvissu um virkni mótvægisáðgerða frá því að úrskurður stofnunarinnar hafi legið fyrir árið 2003, þótt enn sé til staðar ákveðin óvissa um virkni áðgerðanna, eins og fjallað sé um í ákvörðun stofnunarinnar. Einnig komi fram í ákvörðuninni að breytingar á náttúruferli, þ.e. aukin fiskgengd ofan Búða, hafi verið fyrirséðar þegar matið hafi farið fram.

Hluti af rannsóknum sem unnar hafi verið á lífríki Þjórsár frá árinu 2003 hafi gefið upplýsingar um sjóbirting. Meðal annars komi fram í svörum framkvæmdaraðila við umsögnum og athugasemdum vegna beiðni um endurskoðun matsskýrslu að upplýsingar liggi fyrir um göngutíma sjóbirtingsseiða, sem sé svipaður og laxaseiða. Þar komi einnig fram að stærð sjóbirtingsstofnsins sé um 10% af stærð laxastofnsins.

Varðandi breytingar á lagaumhverfi fá Skipulagsstofnun ekki séð að þær breytingar sem gerðar hafi verið á lögum nr. 106/2000 geti haft áhrif á mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar, sem gert hafi verið á sínum tíma. Þá fái stofnunin ekki séð að þær breytingar sem felist í nýjum náttúruverndarlögum nr. 60/2013, þ. á m. markmiðsákvæði 2. og 3. gr. laganna, sem lúti að vistkerfum og tegundum lífvera sem og verndun vatnsfarvegs, geti verið grundvöllur fyrir þeirri ályktun að forsendur hafi breyst verulega með tilliti til áhrifa virkjunarinnar á vatnalíf. Það sama gildi um Árórsarsamninginn, lög nr. 61/2006, lög nr.

59/2006 og lög nr. 48/2011. Í 1. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála komi fram að markmið laganna sé að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Að mati Skipulagsstofnunar geti þetta ákvæði og önnur ákvæði laganna ekki haft þau áhrif að forsendur mats á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar hafi breyst verulega.

Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök hafi haft, þegar mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar hafi farið fram 2001-2003, sama rétt og tækifæri til að kynna sér áformaða framkvæmd og matið á umhverfisáhrifum, auk þess að koma á framfæri athugasemdum eins og eigi við samkvæmt nágildandi löggjöf um mat á umhverfisáhrifum. Þessi afstaða stofnunarinnar sé byggð á yfirferð á viðkomandi lögum. Stofnunin hafi ekki svigrúm að lögum til að horfa framhjá þessu, þótt það kunni að vera rétt að mikið hafi verið að gera hjá þessum samtökum við að nýta rétt sinn til að gera athugasemdir við aðrar stórar framkvæmdir héraðs á sama tíma.

Varðandi meinta nauðsyn þess að framkvæmt verði sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum á hinum þremur fyrirhuguðu virkjunum í neðri Þjórsá bendi Skipulagsstofnun á að hin kærða ákvörðun snúist ekki um sameiginlegt mat.

Ákvörðun stofnunarinnar frá 16. desember 2015 sé skýr. Í henni felist að endurskoða beri þá hluta mats á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar sem varði áhrif á landslag og ásýnd lands og ferðaþjónustu og útivist. Í þessu felist að úrskurðurinn frá 2003 sé aðeins tekinn upp að því er varði áhrif framkvæmdarinnar á fyrrgreinda þætti. Umfjöllun og niðurstaða um aðra þætti úrskurðarins sé óbreytt, t.d. um áhrif framkvæmdarinnar á vatnalíf og vatnafar. Með þetta í huga sé ekki rétt að með ákvörðun sinni frá 16. desember 2015 sé stofnunin að falla frá hluta þeirra krafna sem fram hafi verið settar með úrskurðinum árið 2003.

Athugasemdir framkvæmdaraðila: Framkvæmdaraðili gerir þá kröfu að kærðu í máli nr. 11/2016 verði vísað frá úrskurðarnefndinni vegna aðildarskorts. Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála segi að þeir einir geti kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eigi lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra eigi. Í kærðu séu ekki færð fram fullnægjandi rök fyrir aðild kæranda. Hann sé einstaklingur en jörðin Skálmholt sé í eigu lögaðila. Sé kærán ekki lögð fram í nafni réttis eiganda jarðarinnar. Jörðinni Skálmholti fylgi ekki veiðiréttur í Þjórsá, þar sem jörðin liggja ekki að ánni.

Að öðru leyti krefst framkvæmdaraðili þess að kröfum kæranda verði hafnað að öllu leyti. Kærendur hafi ekki sýnt fram á að þeir form- eða efnisannmarkar séu á ákvörðun Skipulagsstofnunar, sem leiða ættu til ógildingar ákvörðunar. Kærendur hafi jafnframt ekki sýnt fram á að forsendur hafi breyst verulega varðandi vatnalíf eða vatnafar Þjórsár frá því að matsskýrsla hafi legið fyrir á árinu 2003.

Varðandi þá fullyrðingu að verulegar breytingar hafi orðið á forsendum matsskýrslu hvað varði lífríki þá komi m.a. fram í ákvörðun Skipulagsstofnunar að í úrskurði stofnunarinnar frá árinu 2003 sé niðurstaðan sú að virkjun Þjórsár við Núp, í einu eða tveimur þrepum, myndi valda miklum breytingum á umhverfisáhrifum í Þjórsá, m.a. myndu búsvæði laxfiska til hrygningar og seidauppeldis minnka og breytast. Í úrskurðinum hafi stofnunin jafnframt bent á að nokkur óvissa væri um áhrif á lífríki Þjórsár og hvaða árangri mótvægisáðgerðir myndu skila. Til að bregðast við þeirri óvissu og draga úr neikvæðum áhrifum á vatnalíf hafi verið sett skilyrði um frekari rannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun. Í úrskurði umhverfisráðherra

árið 2004 hafi úrskurður Skipulagsstofnunar verið staðfestur óbreyttur hvað varðaði niðurstöðu um áhrif á vatnalíf. Jafnframt hafi komið fram í hinni kærðu ákvörðun að í rýnskýrslu framkvæmdaraðila hafi komið fram upplýsingar um mótvægisáðgerðir og vatnalíf Þjórsár, sem ekki hafi legið fyrir við mat á umhverfisáhrifum árið 2003. Um sé að ræða niðurstöður frekari rannsókna á lífríki Þjórsár, ásamt nánari tilhögun mótvægisáðgerða, auk vöktunar- og viðbragðsáætlunar.

Ekki verði séð að samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum beri að taka til skoðunar áhrif af mögulega aukinni veiði á jarðaverð. Varðandi sjónarmið um mögulega breytingu á nýtingu bújarða verði ekki séð að slík áhrif hafi orðið þar sem ár hafi verið virkjaðar, sbr. t.d. Blöndu. Því sé sérstaklega mótmælt að framkvæmdaraðili hyggist komast undan því að grípa til mótvægisáðgerða. Hann muni, í samræmi við úrskurð Skipulagsstofnunar og ráðherra, fylgja eftir og fara að öllum þeim kröfum um mótvægisáðgerðir og rannsóknir sem áskilnaður sé um. Á þeim tíma sem liðinn sé frá því að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram hafi verið unnið að framfylgd framangreindra skilyrða Skipulagsstofnunar. Þær rannsóknir og tillögur að mótvægisáðgerðum hafi sett 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 réttlætjanlegt væri að færa virkjunina í nýtingarflokk.

Í hinni kærðu ákvörðun sé sérstaklega vísað til umsagna fagaðila. Þar segi m.a. að Fiskistofa vísi til umfangsmikilla rannsókna á vegum Veiðimálastofnunar á áhrifasvæði virkjunarinnar undanfarin ár og þeirra mótvægisáðgerða sem hafi verið útfærðar. Rannsóknir Veiðimálastofnunar hafi bætt verulega þekkingu á vatnakerfinu og breytingar á framkvæmdaráformum séu til þess fallnar að draga úr neikvæðum áhrifum af virkjuninni. Enginn þeirra fagaðila sem leitað hafi verið umsagnar hjá hafi talið að forsendur hefðu breyst á þann veg að endurtaka þyrfti mat á umhverfisáhrifum varðandi vatnalíf.

Varðandi lagabreytingar gæti helst verið um að ræða breytingar á náttúruverndarlöggjöf, þar sem varúðarreglan sé innleidd í lög. Þó verði 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 áðgerða. Þannig hafi átt að leggja varúðarsjónarmið til grundvallar við mat á umhverfisáhrifum þegar upphaflegt mat hafi farið fram.

Komið hafi fram í úrskurði Skipulagsstofnunar árið 2003 að stofnunin teldi að áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á vatnafar yrðu óveruleg. Samkvæmt rýnskýrslu framkvæmdaraðila hafi grunnvatn verið rannsakað í sex grunnvatnsholum á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði frá árinu 2008 og í einni frá árinu 2001. Mælingar sýni að samband Þjórsár og grunnvatnsins sé mjög lítið og áin hafi þétt vel jarðlög meðfram farveginum. Ekki sé um að ræða neinar breytingar á grunnástandi með tilliti til vatnafars á framkvæmdasvæði Hvammsvirkjunar frá því að mati á umhverfisáhrifum hafi lokið.

Við málsmeðferð Skipulagsstofnunar vegna ákvörðunar um endurskoðun matsskýrslu hafi komið fram athugasemdir vegna áhrifa á vatnafar. Hafi því verið haldið fram að hækkun grunnvatns við lón virkjunar sé lítt þekkt. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að gögn sýni að hækkun grunnvatns við Hagalón og uppdælt efni úr lóninu hafi verið meðal þeirra atriða sem skoðuð hafi verið við mat á umhverfisáhrifum 2001-2003. Grunnvatns- og vatnsborðs-

mælingar við neðri hluta Þjórsár árin 2001-2003 hafi bent til þess að samband Þjórsár og grunnvatnsins sé mjög lítið.

Í athugasemdum hafi einnig verið bent á að í ljósi þess að ný virkjun, Búðarhálsvirkjun, sé komin ofar á sama vatnasvið síðan mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram sé ekki hægt að gera ráð fyrir sömu aðstæðum á svæðinu og hafi verið þá. Í umsögnum framkvæmdaraðila við nefndar athugasemdir hafi komið fram að inntakslón Búðarhálsvirkjunar væri lítið og með takmarkaða miðlunargetu. Einu áhrif þess á flóð væru þau að það dempi flóð frá Köldukvísl, en fyrir tilkomu Búðarháslóns hafi Sultartangelón dempað þau flóð. Búðarhálsvirkjun hefði því hvorki áhrif á magn né framgang flóða neðan Sultartanga og því engin áhrif á Hvammsvirkjun.

Farið hafi fram mat á umhverfisáhrifum í samræmi við lög nr. 106/2000 og allir athugasemdafrestir hafi verið virtir í hvítvetna. Hafi athugasemdir borist frá almenningi, hagsmunasamtökum og stofnunum og þeim verið svarað. Það geti ekki talist ástæða fyrir endurskoðun mats á umhverfisáhrifum að einstaka aðilar telji sig ekki hafa nýtt rétt sinn til athugasemda á sínum tíma. Fáar ef nokkrar virkjanir hér á landi hafi fengið eins mikla og almenna kynningu og Hvammsvirkjun og ekki hafi skort á upplýsingagjöf þegar eftir hafi verið leitað.

Virkjanirnar þrjár í neðri Þjórsá hafi alltaf verið kynntar sem þrjár sjálfstæðar framkvæmdir af hálfu framkvæmdaraðila. Hvergi komi fram í úrskurði Skipulagsstofnunar frá 2003 eða úrskurði ráðherra frá 2004 að framkvæmdirnar séu háðar hver annarri. Samkvæmt lögum nr. 106/2000 sé það á hendi Skipulagsstofnunar að taka ákvörðun um að fram fari sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum. Þar sem það hafi ekki verið gert á sínum tíma geti kærandi ekki borið fram slíka kröfu á þessu stigi.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015 að ekki beri að endurskoða þá þætti matsskýrslu fyrir Hvammsvirkjun, Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi, er lúta að áhrifum virkjunarinnar á vatnafar og vatnalíf. Umrædd matsskýrsla er frá apríl 2003 og fjallar um virkjun Þjórsár við Núp í einu eða tveimur þrepum, auk breytingar á Búrfellslínu 1.

Framkvæmdaraðili heldur því fram að kærandi í máli nr. 11/2016 uppfylli ekki skilyrði 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en þar segir að þeir einir geti kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eigi lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Óumdeilt er að kærandi er ábúandi á jörðinni Skálmholti en þinglýstur eigandi hennar er lögaðili sem kærandi er skráður forráðamaður fyrir. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði fylgir eignarlandi hverju veiðiréttur í vatni á eða fyrir því landi, enda sé ekki mælt fyrir um aðra skipan í lögum. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar fylgir ábúð á jörð veiðiréttur sem jörðinni tilheyrir, nema á annan veg semjist á milli jarðeiganda og ábúanda. Samkvæmt 2. gr. samþykktar fyrir Veiðifélag Þjórsár, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 13. nóvember 1972, er jörðin Skálmholt ein þeirra jarða sem teljast til veiðifélagsins. Félagsmenn veiðifélags eru allir þeir sem skráðir eru veiðiréttarhafar á félagssvæðinu, sbr. 2. mgr. 37. gr. nefndra laga nr. 61/2006. Framkvæmdaraðili hefur ekki stutt með fullnægjandi gögnum þá fullyrðingu sína að kærandi eigi ekki veiðirétt í Þjórsá, en það sem að framan er rakið styður hið gagnstæða. Hefur og formaður veiðifélagsins staðfest að kærandi sé persónulega skráður veiðiréttarhafi í Þjórsá. Efni hinnar umdeildu ákvörðunar varðar mat á umhverfisáhrifum virkjunarframkvæmda í Þjórsá, m.a. að því er varðar vatnalíf. Þykir því verða að leggja til grundvallar að kærandi eigi

lögvarinna hagsmuna að gæta af niðurstöðu málsins samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Um mat á umhverfisáhrifum gilda lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í 1. gr. laganna er gerð grein fyrir markmiðum þeirra. Eiga þau m.a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar, sbr. a-lið. Jafnframt er það markmið laganna að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, sbr. b-lið. Og loks að stuðla að samvinnu hagsmunaaðila eða þeirra sem láta sig málið varða, sbr. c-lið, sem og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir, sbr. d-lið ákvæðisins.

Fjallað er um endurskoðun matskýrslu í 12. gr. laga nr. 106/2000. Kemur þar fram í 1. mgr. að ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skuli viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar stofnunarinnar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matskýrslu áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Samkvæmt 2. mgr. getur stofnunin ákveðið að slík endurskoðun fari fram „ef forsendur hafa breyst verulega frá því að álitnið lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina“.

Skýra verður ákvæði 12. gr. laga nr. 106/2000 þannig að markmiðum laganna verði sem best náð með þessari endurskoðunarheimild. Henni verður þó ekki beitt nema uppfyllt sé skilyrði 2. mgr. 12. gr. um að forsendur hafi breyst og það verulega. Leiðir sérhver forsendubreyting þannig ekki til þess að skilyrði séu til að ákveða að endurskoða skuli matskýrslu framkvæmdar heldur verður að vera um verulega breytingu að ræða. Ekki eru tæmandi taldar þær forsendur sem til greina koma, en nokkrar eru nefndar í dæmaskyni. Er og tekið fram í athugasemdum með ákvæði því sem varð að 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 að eitt dæmi um verulega breyttar forsendur sé að tækniþróun hafi breytt möguleikum til að minnka neikvæð umhverfisáhrif framkvæmdar. Forsendubreyting getur því hvort sem er leitt til þess að umhverfisáhrif verði minni eða meiri, jákvæðari eða neikvæðari. Aðrar breytingar á forsendum sem geta komið til greina eru t.d. aukin þekking, enda getur skortur á grunnþekkingu við mat á umhverfisáhrifum ekki leitt til þeirrar niðurstöðu að frekara mat á umhverfisáhrifum fari ekki fram komi fram vísbendingar um að þess þurfi. Annað væri í andstöðu við grunnhugsunina að baki varúðarreglunni. Eftir sem áður yrði að vera um verulega breytingu að ræða, sbr. 2. mgr. 12. gr.

Lagaumhverfi

Ýmsar breytingar hafa orðið á lögum auk þess sem Ísland hefur gengist undir nýjar alþjóðlegar skuldbindingar frá því að mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar fór fram. Lögum nr. 106/2000 hefur verið breytt margsinnis frá þeim tíma og ný náttúruverndarlög hafa leyst eldri lög þess efnis af hólmi.

Viðamestu breytingarnar voru gerðar á lögum nr. 106/2000, með lögum nr. 74/2005. Samkvæmt almennum athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu sem varð að lögum nr. 74/2005 lúta veigamestu breytingarnar að hlutverki Skipulagsstofnunar annars vegar og leyfisveitanda og framkvæmdaraðila hins vegar. Varðandi fyrra atriðið þá var horfið frá því

að Skipulagsstofnun hefði það hlutverk að fallast á eða leggjast gegn tiltekinni framkvæmd vegna væntanlegra umhverfisáhrifa en þess í stað varð hlutverk stofnunarinnar að gefa álit á mati á umhverfisáhrifum. Varðandi það síðara var hlutverk viðkomandi leyfisveitanda og framkvæmdaraðila skýrt. Þannig ber leyfisveitanda m.a. að kynna sér viðkomandi framkvæmd og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Þá takmarkaðist málskotsréttur til æðra stjórnvalds vegna matsskyldra framkvæmda við framkvæmda- og byggingarleyfi og við þá aðila sem ættu lögvarinna hagsmuna að gæta, umhverfisverndarsamtök og hagsmunasamtök eftir nánari reglum. Með lögum nr. 74/2005 var nýjum b-lið bætt við 1. gr. laga nr. 106/2000. Sömuleiðis kom inn í lög ný 12. gr. um endurskoðun matsskýrslu og aukið var við heimild 2. mgr. 5. gr. laganna til að ákveða að umhverfisáhrif matskyldra framkvæmda skyldu metin sameiginlega, þannig að framkvæmdir þyrftu ekki að vera á sama svæði, heldur gæti slík ákvörðun komið til væru framkvæmdir háðar hver annari. Fyrir breytingarnar kom fram í 4. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000 að Skipulagsstofnun væri heimilt 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. Setti Skipulagsstofnun í úrskurði sínum fimm nánar tilgreind skilyrði fyrir framkvæmdinni og með úrskurði umhverfisráðherra var einu þeirra breytt og tveimur bætt við. Var þannig leitast við að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar í samræmi við þau markmið sem nú koma fram í b-lið 1. gr. laga nr. 106/2000.

Samningur efnahagsnefndar Evrópu um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, Árósasamningurinn, hefur verið fullgiltur héraðs og með lögum nr. 131/2011 var ýmsum lögum breytt vegna þessa. Þær efnislegu breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 106/2000 vegna samningsins lutu að kæruleið sem eftirleiðis skyldi vera til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra, sbr. og lög nr. 130/2011. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 131/2011 er fjallað nánar um Árósasamninginn og þær breytingar sem gerðar voru vegna fullgildingar hans. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kemur fram um eðli og efni samningsins að hann hvíli á þremur stöðum. Um aðra stoð samningsins segir að ákvæði 6.-8. gr. hans taki til réttar almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnar séu ákvarðanir af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum. Er í umfjöllun um þær m.a. vísað til skýrslu nefndar umhverfisráðherra frá árinu 2006 og tiltekið að það hafi verið mat hennar að ákvæði laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, og reglugerða sem settar hefðu verið samkvæmt þeim, tryggðu með fullnægjandi hætti þátttökuréttindi almennings skv. 6. gr. Árósasamningsins. Þannig hafa markmið laga nr. 106/2000 hvað varðar samráð og rétt almennings til athugasemda verið efnislega óbreytt frá setningu laganna, þrátt fyrir tilkomu samningsins.

Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd voru samþykkt á Alþingi á vormánuðum 2013. Gildistöku laganna var frestað í tvígang og tóku þau loks gildi 15. nóvember 2015 með breytingum tilkomnum með lögum nr. 109/2015. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 60/2013 eru raktar helstu breytingar sem frumvarpið fól í sér frá því sem var í fyrri lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd. Var tekið fram að sett væru ítarlegri markmiðsákvæði, settar væru fram nokkrar meginreglur sem leggja bæri til grundvallar við framkvæmd laganna í heild, m.a. væru útfærðar nokkrar af helstu meginreglum umhverfisréttar, t.d. varúðarreglan og greiðslureglan. Ítarlegar væri mælt fyrir um undirbúning ákvarðana og réttaráhrif þeirra og væri lögð áhersla á vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. Gert væri ráð fyrir auknu samráði við hagsmunaaðila og almenning við gerð áætlana. Ákvæði um friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda væru ítarlegri en í gildandi lögum,

m.a. að því er varðaði réttaráhrif slíkra ákvarðana. Með lögum nr. 109/2015 var útfærslu varúðarreglunnar m.a. breytt. Við setningu nýrra laga var þannig lögð áhersla á að um ítarlegri ákvæði væri að ræða um margt og útfærslu meginreglna umhverfisréttar, en þær meginreglur hafa verið til staðar um árabil, sbr. t.a.m. eftirfarandi ummæli umhverfisnefndar í nefndaráliti hennar frá 8. maí 2000 um frumvarp það sem varð að lögum nr. 106/2000: „Nefndin vill minna á að í tilskipun Evrópusambandsins 97/11 er byggt á þeim meginreglum sem mótast hafa á síðustu árum og áratugum jafnt á alþjóðavettvangi og í framkvæmd ríkja, þ.e. varúðarreglunni, mengunarbótareglunni, reglunni um verndarsjónarmið og reglunni um að mengun sé upprætt við upptök. Þessar meginreglur koma ekki fram í sjálfu frumvarpinu þar sem efni reglnanna og orðalag þeirra er um margt óljóst og enn í mótun. Nefndin leggur hins vegar áherslu á að fjallað er um meginreglur þessar í 73. gr. EES-samningsins og ber því að hafa þær í huga við framkvæmd laganna.“

Að teknu tilliti til alls þess sem rakið hefur verið verður réttarþróun sú sem átt hefur sér stað frá uppkvaðningu ráðherra á úrskurði um mat á umhverfisáhrifum á árinu 2004 ekki talin varða mál þetta efnislega með þeim hætti að teljist svo veruleg breyting á forsendum að endurskoða þurfi matsskýrslu Hvammsvirkjunar í heild eða að hluta. Þykja önnur nýtilkomin lög, s.s. lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, ekki heldur eiga að leiða til þeirrar niðurstöðu.

Sameiginlegt mat

Meðal þess sem kærundur tefla fram er að mat verði að fara fram sameiginlega á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar, Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar í samræmi við 5. gr. laga nr. 106/2000. Af gögnum um 2. áfanga rammaáætlunar verði ráðið að virkjanirnar séu háðar hverri annari. Svo sem fram kemur í málavaxtalýsingu féllst Skipulagsstofnun, í úrskurði sínum 19. ágúst 2003, á virkjun í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar. Mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar fór því fram sameiginlega. Þá tók Skipulagsstofnun afstöðu til þess hvort matið skyldi sameiginlegt mati á umhverfisáhrifum Urriðafossvirkjunar í ákvörðun sinni frá 27. september 2001 um tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun. Segir þar nánar: „Samkvæmt 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er umhverfisráðherra heimilt að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar og að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila, að ákveða að umhverfisáhrif framkvæmda sem fyrirhugaðar eru á sama svæði verði metin sameiginlega. Skipulagsstofnun telur að þó bæði Núpsvirkjun og Urriðafossvirkjun séu í Þjórsá þá séu þær sjálfstæðar framkvæmdir. Skipulagsstofnun leggur hins vegar áherslu á að matsskýrslur verði lagðar fram samtímis.“ Var það og gert og í matsskýrslu framkvæmdaraðila gerð grein fyrir tengslum framkvæmdanna við Urriðafossvirkjun. Úrskurðir Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum nefndra virkjana lágu einnig fyrir samtímis. Er með hliðsjón af framangreindu ljóst að forsendur þær sem um er rætt lágu ljósar fyrir þegar mat á umhverfisáhrifum fór fram og var um þær fjallað í því ferli. Var og lagaheimild til staðar til að láta fara fram sameiginlegt mat, eins og áður er rakið, en hún var ekki nýtt. Skilyrði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 er því ekki uppfyllt að þessu leyti.

Áhrif Hvammsvirkjunar á vatnafar og vatnalíf

Kærundur vísa að öðru leyti til þess að forsendur mats á áhrifum Hvammsvirkjunar á vatnafar og vatnalíf hafi breyst svo verulega að endurtaka þurfi matið hvað það varðar.

Ljóst er að gerð stífla og virkjana í árfarvegum breyta vatnafari með tilheyrandi áhrifum á vatnalíf. Lá það og fyrir þegar mat á umhverfisáhrifum fór fram. Í matsskýrslu framkvæmdaraðila um virkjun Þjórsár við Núp allt að 150 MW og breytingu á Búrfellslínu 1

frá apríl 2003 kemur nánar fram með hvaða hætti virkja eigi fallið í Þjórsá frá Yrjaskeri niður að Árnessporði. Annar valkosturinn sem fjallað var um er virkjun samtals 50-52 m falls í tveimur þrepum í Hvammsvirkjun, 32-34 m fall, og Holtavirkjun, 18 m fall. Inntakslón Hvammsvirkjunar, Hagalón, yrði með yfirborð í 116 m y.s. Var því lýst að frá inntaksmannvirki við lónið myndi liggja um 400 m löng þrýstipípa að stöðvarhúsi, sem staðsett yrði vestan undir norðurtagli Skarðsfjalls í Landsveit. Frárennsli virkjunarinnar félli fyrst um 1,3 km löng jarðgöng suður með Skarðsfjalli og síðan um 1,5 km langan opinn frárennisskurð til Þjórsár við Ölmóðsey. Jafnframt yrði farvegur Þjórsár sunnan Ölmóðseyjar dýpkaður. Enn fremur að Hagalón yrði um 4,7 km² að flatarmáli og rúmtak þess 17,6 Gl. Uppsett afl Hvammsvirkjunar yrði allt að 95 MW. Gerð var grein fyrir breytingum á fyrirhugaðri framkvæmd í hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar, m.a. því að Hagalón yrði 4,0 km² að flatarmáli og rúmtak þess 13,2 Gl. Í rýnskýrslu, sem unnin var af hálfu framkvæmdaraðila um 93 MW Hvammsvirkjun, eru teknar saman breytingar á framkvæmdinni með eftirfarandi hætti: „Yfirborðsflatarmál lóns hefur dregist saman um 15% og rúmmálið hefur minnkað um 25%. Munar þar mestu um færslu á þjóðvegi neðan og austan við bæinn Haga. Dregið hefur einnig úr umfangi haugsvæða þar sem nýjar rannsóknir sýna að búast megi við minni aurburði inn í lónið en gert var ráð fyrir. Malar- og sandnáma í og við Hagaey hefur stækkað lítillega og bætt hefur verið við malar- og sandnámu á svæði sem hverfur undir Hagalón. Dregið hefur úr sýnileika stöðvarhúss, en það mun rísa um 5 m yfir núverandi land í stað 18 m. Óverulegar breytingar eru á stíflumannvirkjum og útliti þeirra sem og á frárennisskurði, en þversniðsflatarmál frárennislisganga verður stærra. Bæst hafa við mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum framkvæmdar á vatnalífriki, en byggð verður sérstök seiðafleyta auk þess sem að hverflar verða af sk. „fish friendly“ gerð.“ Eftir sem áður yrði vatnsborð Hagalóns 116 m y.s. Í stað eins Francis-hverfils mun nú fyrirhugað að koma fyrir tveimur Kaplan-hverflum og eru það þeir hverflar sem vísað er til. Hvorug gerð hverflana er ný af nálinni og því vart um tæknipróun að ræða heldur fyrst og fremst val framkvæmdaraðila um útfærslu sem nær markmiði framkvæmdarinnar með minni neikvæðum umhverfisáhrifum. Einhverjar þær breytingar á hönnun sem gerðar hafa verið eru til komnar vegna nýs mats á stærð flóða en flóð með 1000 ára endurkomutíma eru nú metin töluvert stærri en áður. Er það vissulega breytt forsenda en fallist verður á það mat Skipulagsstofnunar að hún sé ekki veruleg í skilningi 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, enda verður ekki séð að fyrirhuguð framkvæmd muni breyta neinu varðandi áhrif slíkra flóða á vatnalíf Þjórsár. Þá verður ekki séð af gögnum málsins að neinar þær breytingar aðrar hafi orðið á fyrirhugaðri framkvæmd að þær geti talist verulega breyttar forsendur í skilningi framangreinds ákvæðis. Er enda óraunhæft að gera ráð fyrir því að svo stór framkvæmd taki ekki einhverjum breytingum í tímans rás.

Í matsskýrslu framkvæmdaraðila frá apríl 2003 er fjallað um vatnafar og þá einkum um áhrif framkvæmdarinnar á grunnvatn. Í úrskurði sínum rakti Skipulagsstofnun að samkvæmt gögnum framkvæmdaraðila myndi aðrennsli grunnvatns aukast í nágrenni við Hagalón, sem geti leitt til hækkunar grunnvatnsborðs og aukins rennslis í lindum. Einnig að grunnvatnsborð myndi lækka á allstóru svæði meðfram frárennisskurði. Áhrifa myndi ekki gæta á yfirborði en hugsanlega muni vatnsborð lækka í heitavatnsholu við Hvamm. Komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á vatnsból, heit og köld, yrðu óveruleg. Í hinni kærðu ákvörðun tiltók Skipulagsstofnun að nýjar upplýsingar bentu til þess að samband Þjórsár og grunnvatns væri mjög lítið og jafnframt hefði verið gerð grein fyrir því að Búðarhálsvirkjun myndi ekki hafa áhrif á vatnafar við Hvammsvirkjun. Hefðu forsendur mats á umhverfisáhrifum virkjunarinnar varðandi áhrif á vatnafar ekki breyst verulega og væru því ekki efni til endurskoðunar matsskýrslu að þessu leyti. Að áliti úrskurðarnefndarinnar bendir ekkert í málinu til þess að niðurstaða Skipulagsstofnunar hafi verið röng um þennan þátt matsins.

Athugasemdir kæranda um vatnafar lúta hins vegar fremur að áhrifum breytinga á vatnafari á vatnalíf en grunnvatn. Er svo að skilja að vísað sé til rennslisbreytinga í ánni. Er rétt að taka fram í þessu sambandi að í matsskýrslu framkvæmdaraðila var tiltekið að af hans hálfu væru í rekstri fimm vatnsorkuver á vatnasviði Þjórsár og Tungnaár, þ.e. Búrfellsvirkjun, Sultartangavirkjun, Hrauneyjafossvirkjun, Sigölduvirkjun og Vatnsfellsvirkjun, og væri undirbúningsvinna hafin við sjöttu virkjunina, Búðarhálsvirkjun. Væru allar ofangreindar framkvæmdir á hálendinu nema Búrfellsvirkjun sem virkjaði fallið af hálendisbrúninni niður á láglandi. Búrfellsvirkjun var gangsett á árinu 1972 og Búðarhálsvirkjun í mars 2014. Allt frá árinu 1972 hafa þessar virkjanir haft áhrif á rennsli Þjórsár, en virkjanirnar eru ofar í ánni en þar sem Hvammsvirkjun er fyrirhuguð. Búðarhálsvirkjun var þannig fyrirséð og lágu þessar forsendur því allar fyrir þegar mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar fór fram.

Svo sem áður er að vikið er aðalkæruefni þessa máls lögmæti ákvörðunar Skipulagsstofnunar að því er varðar vatnalíf. Með úrskurði sínum frá árinu 2003 komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, hvort sem hún yrði í einu eða tveimur þrepum, yrðu að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum ekki umtalsverð í skilningi laga nr. 106/2000. Þó var tiltekið að nokkur óvissa væri um það hver raunveruleg áhrif yrðu á lífríki Þjórsár af völdum framkvæmda og eins hvaða árangri einstakar mótvægisáðgerðir myndu skila. Jafnframt að stofnunin teldi að draga mætti úr líkum á verulegum neikvæðum áhrifum á lífríki Þjórsár með mótvægisáðgerðum og viðbótar- og vöktunarrannsóknum, þannig að áhrif á lífríki Þjórsár yrðu ásættanleg. Niðurstaða umhverfisráðherra í úrskurði kveðnum upp 27. apríl 2004 var á sömu lund. Bætt var við frekari skilyrðum fyrir framkvæmdinni en skilyrði um mótvægisáðgerðir, rannsóknir og vöktun á vatnalífi var óbreytt.

Unnið hefur verið eftir skilyrði Skipulagsstofnunar hvað vatnalíf varðar frá því að mat á umhverfisáhrifum fór fram og liggja fyrir niðurstöður rannsókna þar um. Rammaáætlun kemur fram í þingsályktun og er unnin á grundvelli laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar eru virkjunarkostir flokkaðir í orkunýtingar-, bið- og verndarflokk. Svo sem nánar er lýst í málavöxtum hefur Hvammsvirkjun í mismunandi áföngum rammaáætlunar verið færð úr flokki orkunýtingar í biðflokk og svo aftur í orkunýtingarflokk. Hafa tilfærslur þessar ráðist af mati stjórnvalda á því hvort að áhrif virkjunarinnar á laxfiska séu svo óljós að frekari rannsókna þurfi við eður ei. Var virkjunin færð í orkunýtingarflokk með þeim rökum að óvissa um áhrif hennar á laxfiska hefði minnkað nægilega til að það væri réttlætlanlegt. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 48/2011 er það markmið þeirra að tryggja að nýting landsvæða þar sem virkjunarkosti er að finna byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Þetta markmið er ólíkt markmiðum laga nr. 106/2000, sem áður hefur verið lýst. Rannsóknir hafa hins vegar verið framkvæmdar og unnið úr niðurstöðum þeirra á grundvelli laganna beggja og verður að telja eðlilegt að þær rannsóknir og niðurstöður séu nýttar á vettvangi ákvörðunartöku samkvæmt þeim. Það leysir stjórnvöld hins vegar ekki undan þeirri ábyrgð að komast að sjálfstæðri niðurstöðu samkvæmt þeim lögum sem þau starfa eftir. Skipulagsstofnun bar því að komast að sjálfstæðri niðurstöðu um hvort skilyrði 12. gr. laga nr. 106/2000 væru uppfyllt til að mælt yrði fyrir um endurskoðun matsskýrslu Hvammsvirkjunar hvað varðaði vatnalíf. Við þá ákvörðun gat hún litið til allra þeirra gagna sem tiltæk voru, m.a. þeirra sem aflað var við vinnslu rammaáætlunar, í þeim tilgangi að upplýsa málið með fullnægjandi hætti í samræmi við rannsóknarreglu 10. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í hinni kærðu ákvörðun rekur Skipulagsstofnun í niðurstöðu sinni um vatnalíf m.a. niðurstöður faghóps við endurskoðun rammaáætlunar. Var tiltekið að rannsóknir og tillögur að mótvægisáðgerðum í framhaldi af mati á umhverfisáhrifum hefðu undirgengist ítarlega rýni í ferli rammaáætlunar þar sem Hvammsvirkjun hefði verið færð í nýtingarflokk og að sú ákvörðun byggði á þeirri niðurstöðu faghópsins að óvissa varðandi áhrif virkjunarinnar á laxfiska hefði minnkað. Síðan tiltekur stofnunin að eftir sem áður sé til staðar ákveðin óvissa um virkni mótvægisáðgerða og þar með áhrif framkvæmdanna á vatnalíf. Sé því sérstaklega brýnt að vel sé staðið að vöktun og eftir atvikum viðbragðsaðgerðum. Verður ekki annað séð af ákvörðuninni en að Skipulagsstofnun hafi rannsakað málið með því að skoða þau gögn sem fram höfðu komið, svosem við meðferð rammaáætlunar, en síðan komist að sjálfstæðri niðurstöðu í málinu með viðeigandi hætti. Var það niðurstaða hennar að forsendur hefðu ekki breyst verulega og að óvissa væri enn til staðar, en ekki að óvissunni hefði verið eytt. Voru, að mati úrskurðarnefndarinnar, forsendur að þessu leyti því ekki breyttar verulega í skilningi 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000. Verður og ekki séð að gagnrýni sem fram kom við gerð rammaáætlunar um að mótvægisáðgerðir framkvæmdaraðila þyrftu að vera ítarlegri hafi gefið tilefni til athugasemda af hálfu Skipulagsstofnunar, enda lá fyrir henni það eitt að taka ákvörðun um hvort forsendur hefðu breyst svo verulega að tilefni væri til að kveða á um að endurskoða bæri matsskýrslu framkvæmdaraðila.

Fiskgengd hefur aukist til muna í Þjórsá á liðnum árum. Mun sú aukning að mestu rakin til fiskvegar sem gerður var við Búðafoss snemma á tíunda áratug síðustu aldar. Er því lýst í matsskýrslu að fossinn sé talinn ófiskgengur en eftir að fiskvegurinn hafi verið byggður hafi lax verið að nema land á svæðinu ofan fossins, þar sem fyrir hafi verið staðbundnir stofnar urriða og bleikju. Eftir að laxastiginn hafi verið byggður hafi talsvert verið sleppt af seiðum í ána í þeim tilgangi að koma upp sjálfbærum laxastofni ofar í ánni. Í úrskurði Skipulagsstofnunar árið 2003 kemur fram að fyrir liggi að virkjun Þjórsár við Núp, í einu eða tveimur þrepum, muni valda miklum breytingum á umhverfisaðstæðum í Þjórsá. Rennsli á samtals um 11 km kafla muni minnka með virkjun í tveimur þrepum. Stofnunin telur því ljóst að allar aðstæður í Þjórsá fyrir lífríki muni gerbreytast við framkvæmdirnar. Búsvæði laxfiska til hrygningar og seiðauppeldis myndu þannig minnka og breytast mikið á stóru svæði í ánni. Í rýniskýrslu framkvæmdaraðila frá árinu 2015 kemur fram að „án nokkurra mótvægisáðgerða myndi Hvammsvirkjun loka á um 30% af heildarbúsvæðum laxfiska, þar af um 2% vegna skerts rennslis neðan stíflu, um 5% fari undir Hagalón og um 23% ofan lóns“. Ekki sé gerður greinarmunur á þeim svæðum þar sem útbreiðsla göngufiska sé náttúrleg og þeim svæðum þar sem útbreiðslan sé vegna atbeina mannsins, þ.e. ofan fossins Búða, enda hafi nú verið fiskgengt þangað í 24 ár og eðlilegt sé að líta á núverandi fiskgengd sem grunnástand m.t.t. fyrirhugaðrar virkjunar. Í niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar um vatnalíf rekur Skipulagsstofnun m.a. umsagnir Fiskistofu, Veiðimálastofnunar, Umhverfisstofnunar og sveitarfélaganna Rangárþings ytra og Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sem allar voru á þá lund að ekki bæri nauðsyn til að endurtaka mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar á vatnalíf. Einnig eru raktar þær athugasemdir sem fram komu við meðferð málsins og svör framkvæmdaraðila við þeim. Tiltekur Skipulagsstofnun svo að breytingar hafi orðið á lífríki Þjórsár frá því að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram og að þær muni fyrirsjáanlega halda áfram. Vísar stofnunin enn fremur til þess að þessar breytingar, þ.e. aukin laxagengd ofan Búða, hafi verið fyrirséðar þegar matið fór fram. Komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að ekki væri um verulega breyttar forsendur að ræða.

Svo mikil breyting og hér um ræðir á fiskgengd eða náttúrufari getur vissulega talist veruleg forsendubreyting í skilningi 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 og er hægt að taka undir að ekki skipti öllu máli með hvaða hætti sú breyting hafi orðið. Hins vegar verður ekki fram hjá því

lítið að töluverðar breytingar höfðu orðið á rennsli Þjórsár með tilheyrandi áhrifum á vatnalíf áður en mat á umhverfisáhrifum fór fram og að fyrir lá við matið að frekari breytingar væru fyrirsjáanlegar, t.a.m. vegna landnáms laxfiska fyrir ofan Búða. Með hliðsjón af þessu er ekki hægt að fallast á að forsendur hafi breyst verulega þrátt fyrir að breyting sú sem orðið hefur á náttúrufari geti talist veruleg. Þá athugist að samkvæmt lögum nr. 106/2000 ber leyfisveitanda skylda til að taka upplýsta ákvörðun um leyfisveitingu á grundvelli mats á umhverfisáhrifum. Svo sem rakið hefur verið hefur vatnalíf Þjórsár verið ítarlega rannsakað á liðnum árum. Að því virtu verður að líta svo á að endurtekið mat á áhrifum framkvæmdarinnar á vatnalíf sé vart til þess fallið að ná því markmiði að upplýsa leyfisveitendur enn frekar um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar.

Hafa kærendur einnig bent á að lítið sé vitað um stofnstærðir laxa, bleikju og sjóbirtings í Þjórsá. Einkum séu möguleg áhrif á sjóbirting hvergi nærri þekkt af völdum Hvammsvirkjunar og kom athugasemd þess efnis einnig fram við meðferð málsins hjá Skipulagsstofnun. Í matsskýrslu framkvæmdaraðila er tiltekið að á áhrifasvæði virkjunarinnar lifi ferskvatnstegundirnar lax, urriði, bleikja og hornsíli og séu lax og urriði þar ríkjandi tegundir. Fjallað er sérstaklega um laxfiska, þ.e. lax, bleikju og urriða. Í svörum framkvæmdaraðila við athugasemdum er tekið fram að stærð sjóbirtingsstofnsins í ánni sé ekki þekkt, en ef marka megi veiðiskýrslur og gögn úr fiskteljara sé hrygningarstofn hans talsvert minni en laxastofnsins og megi ætla að hann sé um 10% af stærð hans. Ekki er vikið að þessu atriði sérstaklega í niðurstöðum Skipulagsstofnunar en fjallað er um laxfiska í heild sinni og m.a. rakin þau svör framkvæmdaraðila að árið 2012 hafi rannsóknir hafist til að meta árlega stofnstærð laxfiska í Þjórsá. Að áliti úrskurðarnefndarinnar getur þetta atriði ekki talist verulega breytt forsenda í skilningi 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000.

Að lokum er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að skilyrði ákvæðisins sé ekki heldur uppfyllt hvað varðar breytingu á virðingu eigna sem liggja að Þjórsá, enda tekur mat á umhverfisáhrifum ekki á slíkum atriðum.

Samkvæmt öllu því sem að framan er rakið er enga þá form- eða efnisannmarka að finna á hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar að leitt geti til ógildingar hennar. Verður kröfu kæranda þar um því hafnað.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist verulega sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015 um endurskoðun matsskýrslu fyrir Hvammsvirkjun, Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi.

Nanna Magnadóttir (*sign.*)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (*sign.*)

Ásgeir Magnússon (*sign.*)

Geir Oddsson (*sign.*)

Þorsteinn Þorsteinsson (*sign.*)