

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

uua@uua.is

Egilsstöðum, 27. október 2025

SJÓNARMÍÐ SKORRADALSHREPPS Í MÁLI ÚUA nr. 157/2025:
Ósk ON um „álit á leyfisskyldu vegna tímabundinnar styrkingar jarðvegsstíflu við Andakílsárveikjun.“

Visað er til tölvupóstar ÚUA dags. 14. október 2025 og samskipta við skipulagsfulltrúa í framhaldi af honum um þörf á lengri fresti til að skila inn sjónarmiðum sveitarfélagsins. Á fundi skipulags- og byggingarnefndar nr. 194, þann 16. október 2025, var eftirfarandi bókað: *Skipulags- og byggingarnefnd felur lögmanni Sóknar lögmansstofu að koma athugasemdum sveitarfélagsins á framfæri í ÚUA.*

Telja verður ljóst, að sú framkvæmd sem lýst er í erindi ON til ÚUA er minni en fyrirhugaðar framkvæmdir í erindum ON til Skorradalshrepps á árinu 2023. Þannig kemur fram í erindi ON að sú framkvæmd sem hér er til umfjöllunar eigi eingöngu að eiga sér stað í sveitarfélaginu Skorradalshreppi. Framkvæmdinni er lýst sem flutningi á 2500 m³ af grjóti eftir aðkomuvegi sem þegar er til staðar en þarf að styrkja og raða grjótinu loftmegin við núverandi stíflu og styrkja hana tímabundið þar til ný stífla tekur við hlutverki hennar. Áætlað er að verkið taki um 1 mánuð í framkvæmd.

Hafa verður í huga í máli þessu að Andakílsárveikjun liggur skammt ofan við verndarsvæðið í Andakíl, sem er svokallað RAMSAR svæði.¹ Í stjórnunar- og verndaráætlun 2019-2028 er m.a. fjallað um nábylið við Andakílsárveikjun sem talin er ógn við lífríki árinna.

Í 1. mgr. 9. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 segir: *Óheimilt er að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða breyta notkun þess, útliti eða formi nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa.*

Í 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir: *Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásjúnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Þó þarf ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi samkvæmt lögum um mannvirki.*

Í báðum þessum lagagreinum er gert ráð fyrir því að ráðherra geti útfært nánar í reglugerð atriði er tengjast útgáfu byggingarleyfa og framkvæmdaleyfa, sjá 2. mgr. 1. mgr. 9. gr. mannvirkjalaga og 8. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Ekki verður séð að ráðherra hafi nýtt þá heimild sína, að því marki sem snertir það mál sem hér er til umfjöllunar.

Sá munur er á framangreindum lagaákvæðum, að ákvæði laga um mannvirki eru nokkuð hlutlægari en ákvæði skipulagslaga sem ná til framkvæmda *sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásjúnd þess*. Sem dæmi um hlutlægni mannvirkjalaga má vísa til úrskurðar ÚUA í máli 14/2025, Langabrekku, þar sem fallist var á afstöðu byggingarfulltrúa um að 16,1 fm. smáhýsi yrði fjarlægð, þar sem það væri meira en 15 fm. að stærð og nær lóðarmörkum en 3 m. Ekki er fjallað um þessi skilyrði í beiðni ON, heldur eingöngu sagt að það sé mat ON að fyrirhuguð framkvæmd sé ekki framkvæmdaleyfisskyld. Ljóst er að það er breytt afstaða frá því áður, eins og ON reyndar nefnir. Heppilegt hefði verið að fá fram sjónarmið um það, hvort 2500 m³ af grjóti á landi hafi í öllum tilvikum ekki „áhrif á umhverfið og breyti ásjúnd þess“ að mati ON eða hvort ON telji að svo sé

¹ Sjá nánar <https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/vesturland/andakill/>.

ekki í þessu tilviki vegna sérstakra aðstæðna. Skorradalshreppur telur almennt, að 2500 m³ haugur af grjóti hafi áhrif á umhverfið og breyti ásýnd þess, líkt og sjá megí af fylgiskjali 2 með erindi ON. Ekki sé hægt að útiloka að slíkur haugur teljist ekki breyta ásýnd svæðis, ef það rúmast vel innan formlegs virkjunarleyfis.

Skorradalshreppur tekur undir að mikilvægt er að koma í veg fyrir starfsemi sem getur verið hættuleg náttúru, dýralífi og mannlífi. Það er ON sem getur stjórnað álagi á stíflumannvirki og ON ber ábyrgð á því að það sé ekki meira en svo að mannvirkin hverju sinni geti skilað hlutverki sínu. Því má spyrja, er hægt að minnka álag á stíflumannvirki, með því að lækka vatnsstöðu uppistöðulónsins og afstýra þannig hættuástandi án framkvæmda? Ljóst er að slík aðgerð minnkar raforkuframleiðslu virkjunarinnar, en í þeim efnum er vísað til umfjöllunar um virkjunarleyfi hér neðar og í fylgiskjölum.

Skorradalshreppur telur rétt að draga hér fram, að sveitarfélagið hefur lýst sig reiðubúið að skilyrðum fullnægðum, að afgreiða framkvæmdaleyfisbeiðnir enda leggi ON fram staðfestingu á legu lands, svo unnt sé að tryggja annars vegar að viðkomandi landeigandi viti af og hafi samþykkt framkvæmdir á sínu landi og hins vegar að upplýst sé hverjir séu næstu nágrannar til að framkvæma grenndarkynningu, sbr. grunnhugsun 8. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012 og röksemdir ÚUA í úrskurði frá 13. mars 2024 í máli nr. 147/2023. Vitað er að deila er uppi um afmörkun lóðar og í gögnum málsins fæst ekki séð að lögð sé fram afstöðumynd sem sýnir fyrirhugaða framkvæmd og afstöðu hennar gagnvart aðliggjandi byggð eða landi, þar á meðal mörk lóðar og jarðarinnar Efri Hrepps, hvað þá að hún sé óumdeild. Ekki fæst séð að til staðar sé þinglýst kort, áritað af hagaðilum, sem sýnir legu umræddrar lóðar Orkuveitu Reykjavíkur og mörk hennar við jarðir í Skorradalshreppi. Kemur og fram í erindi ON að ágreiningur sé uppi við eigendur jarðarinnar Efri Hreppur (sem er í Skorradalshreppi), um mörk þeirrar spildu sem Andakílsárvirkjun fékk með samningi árið 1954. Sveitarfélagið hefur hingað til farið fram á að skýrt sé, hver eigi hvaða land, svo unnt sé að taka afstöðu til þess, hvort fyrirhugaðar framkvæmdir njóti samþykkis landeiganda. Skilja verður erindi ON svo, að samþykki Orkuveitu Reykjavíkur, eiganda þeirrar spildu sem seld var Andakílsárvirkjun 1954 liggi fyrir, en ekki samþykki eigenda jarðarinnar Efri Hreppur.

Í 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir að *Öll efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Þó er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðminjar eða vistkerfi sem njóta verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.*

Líta verður svo á, að í fyrirhugaðri framkvæmd sé 2500 m³ efnistaka. Af fylgiskjali nr. 2 má ráða, að ekki sé hægt að afla alls þess efnis í næsta nágrenni framkvæmdasvæðisins, en í umsókn ON er gert ráð fyrir að flytja 2500 m³ af grjóti eftir aðkomuvegi sem liggur að stíflumannvirkjunum vestan megin. Sé þetta rétt, þá verður að ætla að lög beinlínis krefjist framkvæmdaleyfis í þessu tilviki.

Það vekur athygli, að fyrr á þessu ári var sótt um framkvæmdaleyfi hjá Borgarbyggð í nafni landeiganda Syðstu Fossa vegna framkvæmda sem tilheyra Andakílsárvirkjun.² Skorradalshreppur sendi inn umsögn og vakti athygli á því að samkvæmt samkomulagi landeigenda Syðstu Fossa og Efri Hrepps um landamerkjalinu væri hluti þess svæðis innan marka Skorradalshrepps og Borgarbyggð væri því ekki bær til að taka ákvörðun um framkvæmdaleyfi þar. Farið var fram á að mörk svæðisins yrðu lagfærð í samræmi við þetta. Það er lagt í mat ÚUA hvort tilefni sé til að skoða nánar hvort verið sé að skipta framkvæmdinni niður í smærri hluta í stað þess að afla leyfis fyrir hana í heild sinni.

Telja verður eðlilegt að aflað verði sjónarmiða eiganda Efri Hrepps um fyrirsöfn ON, þar sem telja verður mögulegt að ágreiningur sé uppi um það hvort fyrirhuguð framkvæmd sé á landi

² Sjá málsgögn þess máls hér: <https://www.skipulagsgatt.is/issues/2025/1034>

Orkuveitunnar eða eigenda Efri Hrepps. Varhugavert sé í öllu falli að leggja til grundvallar staðhæfingu ON um að framkvæmdin eigi sér eingöngu stað á landi Orkuveitunnar, án þess að kanna afstöðu eigenda Efri Hrepps.

Skorradalshreppur hefur ítrekað bent á að ekkert liggi fyrir um virkjunarleyfi Andakílsárvirkjunar. Hvorki í öndverðu, né í þeim tveimur tilvikum sem meiri háttar framkvæmdir hafa átt sér stað við virkjunina. ON hefur haft mismunandi skoðun á þessu, fyrst litið svo á að ekkert leyfi væri til staðar og talið það óþarft, en síðar byggt á því að einhvers konar leyfis-ígildi liggi fyrir. Ætla verður að óumdeilt sé, að á árinu 1974 hafi framleiðslugeta virkjunarinnar verið tvöfölduð, úr tæpum 4 MW í tæp 8 MW. Ekkert leyfi í samræmi við þágildandi lög liggur fyrir (þurfti leyfi Alþingis). Fram kemur í fylgigögnum ON að sú stífla sem nú á að styrkja hafi ekki verið hluti af upphaflegri virkjun, sjá fylgiskjal 2, bls. 2. Vísað er til ítarlegrar yfirferðar í erindi lögmanns sveitarfélagsins til Orkustofnunar dags. 18. desember 2024, sem fylgir með sjónarmiðum þessum. Erindinu var einnig beint til Umhverfisstofnunar eins og fram kemur í því, en þessar stofnanir urðu að Umhverfis- og orkustofnun frá síðustu áramótum. **Engin viðbrögð hafa borist við erindinu, en ítrekun var send í dag.** Skorradalshreppur telur, að meðan ekki liggur fyrir virkjunarleyfi, þá sé ekki hægt að samþykka að framkvæmdir sem ætlað er að viðhalda óleyfisástandi skuli heimilaðar með afslætti frá núgildandi reglum. Er í þessum efnum vísað til úrskurðar ÚUA í máli nr. 74/2023 (Hvammsvirkjun).

Eins og fram kemur í erindi ON hefur félagið óskað framkvæmdaleyfis vegna framkvæmda sem fela m.a. í sér það sem hér er til umræðu. Kemur þetta erindi því á óvart og hefði verið æskilegt að fá ítarlegri umfjöllun um ástæður þessarar breyttu nálgunar. Að mati sveitarfélagsins verður að ryðja öllum framangreindum hindrunum úr vegi áður en unnt er að taka rökstudda afstöðu til þess hvort umrædd framkvæmd hafi áhrif á umhverfið og breyti ásýnd þess, líkt og áskilið er í 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga 123/2010.

Í grunninn er það jákvætt, að gera eigi stíflumannvirki traustari, enda séu þau yfirhöfuð heimiluð. Við val á leið til þess verður að vera tryggt að hún sé heimil að lögum, rúmist innan virkjunarleyfis og sé með samþykki landeiganda. Öllum þessum atriðum verði að vera fullnægt hið minnsta. Í þessu tilviki er ekki tryggt, að neinu þeirra sé fullnægt. Skorradalshreppur telur því ekki unnt að líta svo á, að fyrirhugaðar framkvæmdir séu hvorki byggingarleyfisskyldar né framkvæmdaleyfisskyldar.

Þar sem ON leggur fram fundargerðir vegna samskipta í tengslum við umsókn um framkvæmdaleyfi þykir sveitarfélaginu rétt að senda með erindi þessu samskipti sem áttu sér stað eftir þá fundi sem þar er lýst. Ekki hafa komið nein viðbrögð frá ON til sveitarfélagsins vegna tölvupóstanna frá 11. júní 2024 og 25. október 2024, sem sendir voru starfsmanni/starfsfólki ON. Þá er tölvupóstur frá Jóni Eiríki Einarssyni, oddvita Skorradalshrepps dags. 1. apríl 2024 ásamt fundargerð þeirri sem hann vísar þar til.

Virðingarfyllst,
f.h. Skorradalshrepps

Hilmar Gunnlaugsson hrl.

Hjálagt:

Bréf lögmanns Skorradalshrepps til Orkustofnunar, dags. 18. desember 2024.

Framsending tölvupóstur Jóns Eiríks Einarssonar, jone@skorradalur.is, frá 1. apríl 2024.

Fundargerð aðila að Andakílsá 6 mars 2024

Tölvupóstur frá Sigurbjörgu Ósk Áskelsdóttur, skipulagsfulltrúa, dags. 11. júní 2024, til Atla Björns E Levy.

Tölvupóstur frá Sigurbjörgu Ósk Áskelsdóttur, skipulagsfulltrúa, dags. 25. október 2024, til Atla Björns E Levy.