

Orkustofnun
b.t. Sigurjóns Njarðarsonar
Grensásvegi 9
108 Reykjavík

sigurjon@os.is

Egilsstöðum, 18. desember 2024

VARÐAR: Virkjunarleyfi Andakílsárvirkjunar.

Til skrifstofu undirritaðs hefur leitað skipulagsfulltrúi Skorradalshrepps og farið þess á leit að undirritaður riti bréf til Orkustofnunar í ljósi samskipta, beinna og óbeinna, sem verið hafa síðustu misseri um það, hvort Andakílsárvirkjun njóti virkjunarleyfis.

Vísað er til bréfs undirritaðs til Orkustofnunar dags. 2. maí 2022. Þar óskaði Skorradalshreppur eftir því að Orkustofnun tæki leyfismál virkjunarinnar til skoðunar og tryggji að í gildi sé virkjunarleyfi sem taki tillit til aðstæðna, umhverfis og samfélags á virkjunarsvæðinu, sbr. ákvæði raforkulaga nr. 65/2003, einkum 4. tl. 1. mgr. 6. gr. laganna.

Í bréfinu var vísað til skýrslu Orkustofnunar frá 2018, þar sem vísað var til þingsályktunar Alþingis frá 30. janúar 1945 og laga 20/1921 um eignarnám á vatnsréttindum í Andakílsá sem í gildi virkjunarleyfis. Færð voru rök í áðurnefndi bréfi undirritaðs, að hvorugt gæti talist virkjunarleyfi. Þá var í bréfinu sérstaklega vikið að síðari framkvæmdum sem hafa gjörbreytt virkjuninni frá því sem var við gangsetningu árið 1947. Þrívægis hafi miðlunargeta og/eða framleiðslugeta verið aukin, fyrst um 1957-1959, síðan 1974 (og að þá hafi ekki verið aflað leyfis fyrir öllum framkvæmdum sem ráðist var í) og enn 1993 (að því er virðist í óþökk byggingaryfirvalda skv. bókun byggingarnefndar Skorradalshrepps frá 31. ágúst 1993).

Framleiðslugeta virkjunarinnar var stækkuð í tæp 8 MW (meira en tvöföldun frá upphaflegri framleiðslugetu) árið 1974 skv. upplýsingum í skýrslu Orkustofnunar frá 2018 (þar er vísað til vefsíðu ON um þetta atriði). Ekki fæst séð að virkjunarleyfi hafi verið gefið út samkvæmt þágildandi lögum í tengslum við þá stækkun.

Með tölvupósti dags. 22. mars 2023 sendi Orkustofnun minnisblað sem var afrakstur vinnu Orkustofnunar um málefni Andakílsárvirkjunar. Samkvæmt orðalagi í inngangi minnisblaðsins má líta á það sem vinnugagn fyrir frekari vinnu Orkustofnunar. Í minnisblaðinu er m.a. sagt:

Það er því svo að þegar öll gögn sem eru nú fyrirleggjandi eru skoðuð heildstætt, verður að draga þá ályktun að leitað hafi verið eftir samþykki ráðherra í samræmi við þágildandi lög árið 1945, og að málið hafi farið milli viðkomandi aðila í stjórnarsýslunni. Þá má hafa í huga að samgangur þingmanna, starfsmanna stjórnarsýslunnar og þeirra aðila sem stóðu að Andakílsárvirkjun var verulegur og ætla verður fólki að hafa verið grandvart um ákvæði laganna.

Verður því að álykta sem svo að ráðherra hafi samþykkt áform um fyrirhugaða Andakílsárvirkjun árið 1945, þau hafi verið í samræmi við ákvæði laga nr. 12/1946, og í því ljósi hafi Alþingi samþykkt ábyrgðir fyrir kaupum á búnaði og fyrir framkvæmdum.

Ekki er í minnisblaði Orkustofnunar frá 15. febrúar 2023 fjallað um virkjunarleyfi í tengslum við stækkun Andakílsárvirkjunar árið 1974.

Í minnisblaði Orkustofnunar er tekið fram að Skorradalshreppur sé ekki bær aðili til að bera upp kröfu um endurskoðun virkjunarleyfis Andakílsárvirkjunar. Eftir sem áður beri stofnuninni að taka þau gögn sem henni berast alvarlega og ef vaknar grunur um misbrest í leyfisskyldri starfsemi hefur stofnunin ríka rannsóknarskyldu.

Samhliða framangreindum bréfaskiptum hefur beiðni ON um framkvæmdaleyfi í tengslum við rekstur Andakílsárvirkjunar verið til meðferðar hjá Skorradalshreppi. Hafa nokkur samskipti verið beint á milli ON og Orkustofnunar sem ástæða er til að nefna hér. Í fyrsta lagi fékk Skorradalshreppur óundirrituð drög að framangreindu minnisblaði frá Orkustofnun sent frá ON áður en það barst í ofangreindum tölvupósti í mars 2023. Þá hefur Skorradalshreppi verið send eftirfarandi tvö bréf frá Orkustofnun til ON vegna málsins:

- a) Með tölvubréfi þann 13. mars 2024 bréf stílað á ON frá Orkustofnun, dags. 18. janúar 2024. Er það svar við erindi frá ON til Orkustofnunar þar sem óskað var eftir upplýsingum um það hvort stofnunin liti á að Andakílsárvirkjun hefði heimild til að starfa sem slík. Í bréfi Orkustofnunar er vísað til minnisblaðs stofnunarinnar frá 2023, en undirritað eintak á bréfsefni stofnunarinnar fylgdi einnig með. Síðan segir í bréfi Orkustofnunar:

Það er niðurstaða Orkustofnunar að nær óhugsandi sé að Andakílsárvirkjun hafi verið reist og hafið starfsemi án vitundar og samþykkis lögbærs stjórnvalds. Þá hefur öll háttsemi opinberra aðila gagnvart Andakílsárvirkjun frá upphafi borið öll þess merki að þar sé um að ræða heimilaða og leyfða starfsemi.

Í tölvubréfinu frá 13. mars 2024 sendi ON Skorradalshreppi einnig afrit tveggja bréfa frá 1970, sem ekki höfðu áður verið meðal gagna málsins. Hið fyrra er dagsett 7. ágúst 1970, frá stjórn Andakílsárvirkjunar, þar sem segir:

Í framhaldi af viðræðum við hr. ráðuneytisstjóra Árna Snævarr, um fyrirhugaða aukningu orkuversins við Andakílsá, sendum vér hjálaga greinargerð vora um framkvæmdirnar, ásamt fylgiskjölum.

Það er skoðun stjórnar Andakílsárvirkjunar, að fyrirhugaðar framkvæmdir við síðara virkjunarstig séu í beinu framhaldi af fyrri áætlunum og framkvæmdum, og æskir staðfestingar ráðuneytisins á þeirri skoðun.

Þessu bréfi var svarað 20. ágúst 1970, með bréfi undirrituðu Á.S. (væntanlega Árni Snævarr ráðuneytisstjóri) á bréfsefni iðnaðarráðuneytisins. Þar sagði:

Skírskotað er til bréfs stjórnar Andakílsárvirkjunar, dags. 7. þ.m. ásamt greinargerð og fylgiskjölum.

Ráðuneytið fellst á þá skoðun stjórnar Andakílsárvirkjunar, að fyrirhuguð stækkun orkuversins við Andakílsá sé í beinu framhaldi af fyrri áætlunum og framkvæmdum.

Fyrir því er af hálfu ráðuneytisins ekkert því til fyrirstöðu, að stjórn Andakílsárvirkjunar hefjist handa um fyrirhugaðar framkvæmdir.

- b) Þá sendi ON í tölvubréfi dags. 8. nóvember 2024, Skorradalshreppi afrit af bréfi Orkustofnunar dags. 4. nóvember 2024 til ON, sem voru viðbrögð við framangreindum bréfum frá 1970.

Í bréfi Orkustofnunar segir m.a.:

Bréf Iðnaðarráðuneytisins rennir enn frekari stöðum undir að starfsemi virkjunarinnar hafi verið frá upphafi á grundvelli leyfis lögbærs yfirvalds. Að mati Orkustofnunar er ekki vafi á að slíkrar heimildar hafi verið aflað.

Mestu máli skiptir að hið opinbera hefur ávallt gengið út frá að um heimila starfsemi sé um að ræða og að rekstraraðili hverju sinni hefur haft réttmætar væntingar um að slík heimild liggi fyrir.

Skorradalshreppur fær ekki annað séð, en að með úrskurðum úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál nr. 3/2023 og 74/2023 hafi verið staðfest, að sveitarfélög megi ekki veita framkvæmdaleyfi við vatnsaflsvirkjun nema fyrir liggi gilt virkjunarleyfi. Þá segir í 3. mgr. 28. gr. laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011 að við afgreiðslu umsóknar um leyfi til nýtingar vatns

og við aðra leyfisveitingu til framkvæmda á grundvelli vatnalaga, laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðum og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki skuli leyfisveitandi (sveitarfélagið) tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun.

Eins og Orkustofnun bendir á í minnisblaði sínu fer Umhverfisstofnun með það hlutverk að annast stjórnarsýslu á sviði vatnsverndar skv. lögum 36/2011. Af þeim sökum þykir óhjákvæmilegt annað en að senda Umhverfisstofnun afrit af þessu bréfi, með áskorun um að láta málið til sín taka ef stofnunin telur tilefni til. Sérstaklega er mikilvægt að fá fram sjónarmið Umhverfisstofnunar um það hvort umhverfismarkmið liggja ekki fyrir um þau vatnshlot sem tengjast Andakílsárvirkjun og hvort ástand vatnshlotanna hafi verið metið. Ef ekki, er óskað leiðbeininga frá Umhverfisstofnun um það hvaða áhrif það hafi á málsmeðferð umsókna um framkvæmdaleyfi við vatnshlotin.

Af framangreindu leiðir, að það er forsenda fyrir frekari vinnslu umsóknar um framkvæmdaleyfi að fyrir liggja hvort Andakílsárvirkjun njóti virkjunarleyfis eður ei.

Skorradalshreppur fær ekki séð, að nokkurn tíma hafi verið veitt formlegt virkjunarleyfi, í samræmi við lög hverju sinni. Hvorki í öndverðu né við breytingar og stækkanir á virkjuninni.

Af hálfu ON virðist á því byggt að bréf ráðuneytisstjóra frá 1970 sé talið fela í sér leyfi fyrir stækkun þeirri sem framkvæmd var í framhaldinu á virkjuninni og jafnvel virkjunarleyfi einnig. Virðist Orkustofnun einnig taka undir þennan skilning í bréfi sínu dags. 4. nóvember 2024.

Vegna þessa verður ekki hjá því litið, að við stækkunina á árunum 1970-1974 giltu orkulög nr. 58/1967. Á þeim tíma sagði þar í 10. gr.

Til að reisa og reka raforkuver stærra en 2000 kw þarf leyfi Alþingis.

Til að reisa og reka raforkuver 200-2000 kw þarf leyfi ráðherra raforkumála.

Stækkunin var meiri en 2000 kw og virkjunin í heild var nær 8000 kw. Því hafði ráðherra ekki heimild til að gefa út virkjunarleyfi og verður bréf ráðuneytisstjórans ekki túlkað sem slíkt. Skorradalshreppur hefur þrátt fyrir leit ekki fundið samþykkt Alþingis á árunum 1970 til 1974 sem fjallar um virkjunarleyfi fyrir Andakílsárvirkjun. Tekið er undir með Orkustofnun að ekki er útilokað að slík skjöl séu til, en gera verður þá kröfu að þeirra sé aflað. Í fjarveru þeirra fær Skorradalshreppur ekki séð, hvernig unnt er að álykta að til staðar sé virkjunarleyfi.

Þó rekstrarsaga Andakílsárvirkjunar sé orðin löng, þá er hún ekki athugasemdalaus. Það er afar mikilvægt að tryggt verði að rekstur virkjunarinnar sé byggður á leyfi, og að leyfið taki tillit til mikilvægra umhverfis- og samfélagslegra hagsmuna. Því hefur Skorradalshreppur talið það viðurhlutaminnst að sett verði af stað hefðbundið stjórnarsýsluferli um útgáfu virkjunarleyfis vegna Andakílsárvirkjunar. Þar gefist tóm til að setja skilyrði í samræmi við nútímakröfur.

Meðan slíkt leyfi sé ekki gefið út, og meðan ekki finnast nein eldri útgefin virkjunarleyfi, þá telur Skorradalshreppur annað ekki liggja fyrir en að Andakílsárvirkjun njóti ekki virkjunarleyfis. Með vísan til úrskurða UUA og lagaákvæða fæst ekki séð að sveitarfélaginu sé heimilt að gefa út framkvæmdaleyfi þegar af þeirri ástæðu.

Skorradalshreppur er hluti af stjórnarsýslu um þessi mál. Orkustofnun er leyfisveitandi virkjunarleyfa í dag. Sé slíkt virkjunarleyfi ekki til staðar, þá hlýtur að koma til skoðunar hvort gefa eigi ON færi á að sækja um slíkt, í ljósi stöðu málsins.

En koma verður því á hreint, hver staða málsins er. Því er farið fram á, að telji Orkustofnun að til staðar sé virkjunarleyfi vegna Andakílsárvirkjunar, þá sé slíkt leyfi skjalfest/gefið út og eintak þess sent Skorradalshreppi. Jafnframt verði upplýst hvaða skilyrði hafi verið sett

Í tengslum við leyfisveitingarnar, bæði í öndverðu og ekki síður við stækkun árið 1974.

Í ljósi ríkra hagsmuna ON er forstjóra félagsins og lögmanni hjá móðurfélaginu einnig sent afrit af bréfi þessu.

Virðingarfyllt



Hilmar Gunnlaugsson hrl.

Afrit:

ON, Árni Hrannar Haraldsson forstjóri (arni.hrannar.haraldsson@on.is) og Íris Lind Sævarsdóttir lögmaður (iris.lind.saemundsdottir@orkuveitan.is).
Umhverfisstofnunar, ust@ust.is.