



Árið 2025, mánudaginn 10. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Geir Oddsson auðlindafræðingur, Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 157/2025, beiðni Orku náttúrunnar ohf. og Orkuveitu Reykjavíkur um að úrskurðað verði um hvort tímabundin styrking jarðvegsstíflu við Andakílsárvirkjun sé háð framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 13. október 2025, er barst nefndinni sama dag, óskar Orka náttúrunnar ohf. (ON) og Orkuveita Reykjavíkur eftir því að úrskurðað verði um hvort tímabundin styrking jarðvegsstíflu við Andakílsárvirkjun sé háð framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skorradalshreppi 27. október 2025.

Málavextir: Andakílsárvirkjun í Andakílsá í Borgarfirði og Skorradalshreppi hóf rekstur árið 1947. Árið 2021 barst Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu tilkynning ON um framkvæmdir í og við lón virkjunarinnar skv. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 2.02 og 13.02 í 1. viðauka við lögin. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 1. júlí 2022 og var niðurstaða stofnunarinnar sú að fyrirhuguð framkvæmd væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 111/2021.

Á fundi skipulags- og byggingarnefndar Skorradalshrepps 19. september 2023 var tekin fyrir umsókn ON um framkvæmdaleyfi fyrir tímabundinni styrkingu á jarðvegsstíflu við inntakslón Andakílsárvirkjunar. Í fundargerð kom m.a. fram að um væri að ræða 2.500 m³ af stórgrýti sem yrði hlaðið utaná núverandi stíflu (loftmegin). Einnig kom fram að ekkert deiliskipulag væri í gildi fyrir framkvæmdasvæðið og leyfi landeiganda lægi ekki fyrir. Þá lægi heldur ekki fyrir virkjanaleyfi og væru umsóknargögn í ósamræmi við reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Nefndin vísaði erindinu frá á grundvelli þess að fyrirbyggjandi gögn væru ófullnægjandi og virkjunarleyfi lægi ekki fyrir. Í kjölfarið krafðist ON þess að málið yrði tekið til afgreiðslu og var það gert á fundi skipulags- og byggingarnefndar 28. nóvember 2023. Fram kom í fundargerð að fyrir lægi samantekt skipulagsfulltrúa á gögnum sem vantaði og atriðum sem væru þess eðlis að umsókn væri í ósamræmi við 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi. Var samþykkt að gefa umsækjanda kost á að afla gagna eða leggja fram rökstuðning fyrir þeirri skoðun að ekki væri þörf á að afla þeirra. Að því loknu yrði málið tekið fyrir að nýju og ákvörðun tekin.

Í beiðni ON til úrskurðarnefndarinnar kemur fram að í framkvæmdinni felist að flytja 2.500 m³ af grjóti eftir aðkomuvegi sem liggja að stíflumannvirkjunum vestan megin og raða því upp utan á núverandi stíflu (loftmegin) og styrkja hana á þann veg þar til ný stífla taki við hlutverki hennar. Gróðurþekja og lífrænt efni verði fjarlægð áður en grjótið verði lagt niður. Reiknað sé með að efninu verði hlaðið í sömu hæð og núverandi stífla, eða um 59 m y.s. Áætlað sé að verkið taki um einn mánuð í framkvæmd. Í beiðninni er jafnframt tekið fram að framkvæmdin sé ekki hluti af þeirri framkvæmd sem lýst hafi verið í álit Skipulagsstofnunar, dags. 1. júlí 2022, heldur undirbúningur fyrir hana.

Sjónarmið Orku náttúrunnar og Orkuveitu Reykjavíkur: Af hálfu ON og Orkuveitu Reykjavíkur er vísað til þess að einungis einu sinni hefði verið farið í viðhaldsframkvæmdir með það að markmiði að styrkja stíflumannvirki Andakílsárvirkjun. Það hafi verið árið 1974 og sýni rannsóknir að viðhald sé tímabært. Því hafi verið undirbúnað framkvæmdir við virkjunina vegna nauðsynlegs viðhalds á stíflumannvirkjum og lóni. Til standi m.a. að styrkja steypu stíflumannvirkin, endurgera núverandi jarðvegsstíflu og moka uppsöfnuðu seti úr inntakslóni virkjunarinnar. Fyrir liggja álit Skipulagsstofnunar, dags. 1. júlí 2022, um að framkvæmdin sé ekki líkleg til að hafa með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Áður en til þessa framkvæmda geti komið þurfi að huga að undirbúningi þeirra og ráðast þurfi í tímabundna styrkingu núverandi jarðvegsstíflu við inntakslón virkjunarinnar. Til standi að nýta stórgrýti til þess. Jarðvegsstíflan hafi rofnað í miklu flóði í febrúar 1991 og hafi ekki verið endurbyggð samkvæmt stöðlum. Því uppfylli stíflan ekki nútímakröfur sem gerðar séu til slíkra mannvirkja. Brýnt sé að komast í styrkingu stíflunnar sem fyrst, þ.e. áður en komi til viðhalds- og endurbótaframkvæmda. Sjáanlegur leki sé í gegnum stífluna og með styrkingunni væri tryggt að hún rofni ekki. Framkvæmdin sé afturkræf og hafi það markmið að tryggja að núverandi jarðvegsstífla standist álag fram að því að öll tilskilin leyfi hafi fengist fyrir varanlegu viðhaldsframkvæmdunum.

Sjónarmið Skorradalshrepps: Skorradalshreppur bendir á að sú framkvæmd sem ON vísi til í erindi sínu til úrskurðarnefndarinnar sé minni en fyrirhugaðar framkvæmdir samkvæmt öðrum erindum ON til sveitarfélagsins á árinu 2023. Hafa verði í huga að Andakílsárvirkjun liggja skammt ofan við verndarsvæðið í Andakíl, sem sé RAMSAR svæði. Í stjórnunar- og verndaráætlun 2019–2028 sé m.a. fjallað um nábylið við Andakílsárvirkjun sem talin sé ógn við lífríki árinna. Ljóst sé að afstaða ON hafi breyst frá því áður og heppilegt hefði verið að fá fram sjónarmið um það, hvort 2.500 m³ af grjóti á landi hafi „áhrif á umhverfið og breyti ásýnd þess“, sbr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 eða hvort ON telji að svo sé ekki í þessu tilviki vegna sérstakra aðstæðna. Sveitarfélagið telji almennt að slík framkvæmd hafi áhrif á umhverfið og breyti ásýnd þess, líkt og sjá megi af minnisblaði Verkís, dags. 3. desember 2024, sem fylgt hafi erindi ON til úrskurðarnefndarinnar. Ekki sé útilokað að slíkur haugur teljist ekki breyta ásýnd svæðis rúmist það innan formlegs virkjunarleyfis. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga sé öll efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr hafsbotni innan netlaga háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Líta verði svo á að í fyrirhugaðri framkvæmd felist 2.500 m³ efnistaka. Af fyrirnefndu minnisblaði Verkís megi ráða að ekki sé hægt að afla alls þess efnis í næsta nágrenni framkvæmdasvæðisins, en í beiðni ON til úrskurðarnefndarinnar sé gert ráð fyrir að flytja 2.500 m³ af grjóti eftir aðkomuvegi sem liggja að stíflumannvirkjunum vestan megin. Sé þetta rétt verði að ætla að lög beinlínis krefjist framkvæmdaleyfis í þessu tilviki.

Athygli veki að fyrr á þessu ári hafi verið sótt um framkvæmdaleyfi hjá Borgarbyggð í nafni landeiganda Syðstu Fossa vegna framkvæmda sem tilheyri Andakílsárvirkjun. Skorradalshreppur hafi sent inn umsögn og vakið 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 hafi verið fram á að mörk svæðisins yrðu lagfærð í samræmi við þetta. Það sé lagt í mat úrskurðarnefndarinnar hvort tilefni sé til þess að skoða nánar hvort verið sé að skipta framkvæmdinni niður í smærri hluta í stað þess að afla leyfis fyrir hana í heild sinni. Eðlilegt sé að afla sjónarmiða eigenda Efri Hrepps um fyrirspurn ON, þar sem telja verði mögulegt að ágreiningur sé uppi um það hvort fyrirhuguð framkvæmd sé á landi Orkuveitu Reykjavíkur eða eigenda Efri Hrepps. Varhugavert sé að leggja til grundvallar staðhæfingu ON um að framkvæmdin eigi sér eingöngu stað á landi Orkuveitu Reykjavíkur án þess að kanna afstöðu eigenda Efri Hrepps.

Ítrekað hafi verið bent á að ekkert liggi fyrir um virkjunarleyfi Andakílsárvirkjunar, hvorki í öndverðu né í þeim tveimur tilvikum sem meiri háttar framkvæmdir hafi átt sér stað við virkjunina. Á meðan ekki liggi fyrir virkjunarleyfi sé ekki hægt að samþykkja að framkvæmdir, sem ætluðum sé að viðhalda óleyfisástandi, skuli heimilaðar með afslætti frá núgildandi reglum. Vísa megi til úrskurðar úrskurðarnefndarinnar, uppkveðnum 26. október 2023, í máli nr. 74/2023. Jákvætt sé að gera eigi stíflumannvirki traustari, enda séu þau yfirhöfuð heimiluð. Við val á leið til þess verði að vera tryggt að hún sé heimil að lögum, rúmist innan virkjunarleyfis og sé með samþykki landeiganda. Í þessu tilviki sé ekki tryggt að þessum atriðum sé fullnægt. Því sé ekki hægt að líta svo á að fyrirhugaðar framkvæmdir séu hvorki byggingarleyfissskyldar né framkvæmdaleyfissskyldar.

Niðurstaða: Í máli þessu er tekið fyrir erindi Orku náttúrunnar ohf. og Orkuveitu Reykjavíkur um að úrskurðarnefndin skeri úr um hvort tímabundin styrking jarðvegsstíflu við Andakílsárvirkjun sé háð framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi. Erindið er lagt fram með vísan til 8. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 4. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga skal afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyti ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó þarf ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi samkvæmt lögum um mannvirki. Í 4. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi er nánar fjallað um slík leyfi og m.a. um sjónarmið sem líta skuli til við mat á því hvort framkvæmd teljist meiri háttar, s.s. stærð svæðis og umfang framkvæmdar, varanleiki og áhrif á landslag og ásýnd umhverfisins og önnur umhverfisáhrif. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar eru nefndar í dæmaskyni framkvæmdir sem háðar geta verið framkvæmdaleyfi, þ.m.t. stíflur eða breytingar á árfarvegi en „þó ekki stíflur vegna virkjana“.

Í 13. tölul. 3. gr. mannvirkjalaga er mannvirki skilgreint sem hvers konar jarðföst, manngerð smíð, svo sem hús og aðrar byggingar eða skýli, virkjanir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, fráveitumannvirki, umferðar- og göngubrýr í þéttbýli, stór skilti og togbrautir til fólksflutninga. Fjallað er um byggingarleyfissskyldar framkvæmdir í 9. gr. greindra laga. Þar segir í 1. mgr. að óheimilt sé 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 leyfisveitanda. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar veitir byggingarfulltrúi í viðkomandi sveitarfélagi byggingarleyfi vegna hvers konar mannvirkjagerðar sem háð er byggingarleyfi skv. 1. mgr., en ekki er háð byggingarleyfi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar skv. 3. mgr., þ.m.t. vegna virkjana og annarra mannvirkja sem reist eru í tengslum við slíkar framkvæmdir.

Ráðgerðri framkvæmd er lýst svo að um undirbúningframkvæmd sé að ræða sem felist í tímabundinni styrkingu núverandi jarðvegsstíflu við inntakslón Andakílsárveirunnar. Fyrirhugað er að flytja stórgrýti og raða því upp utan á núverandi stíflu (loftmegin) og þannig styrkja hana tímabundið þar til ný stífla taki við hlutverki hennar. Grjótið verði síðar nýtt við uppbyggingu varnarstíflu. Magn á grjóti sé um 2.500 m³. Með hliðsjón af framangreindum lagaákvæðum og að teknu tilliti til þess að framkvæmdin er nokkur að umsvifum telur úrskurðarnefndin að afla þurfi byggingarleyfis til hennar. Má hér geta þess að í 13. tl. 4. mgr. 1. gr. vatnalaga nr. 15/1923 eru stíflugarðar nefndir sem dæmi um mannvirki.

Vegna framangreindrar fyrirspurnar beinir úrskurðarnefndin því til Orku náttúrunnar og Orkuveitu Reykjavíkur að óska leiðbeiningar Umhverfis- og orkustofnunar um hvort fyrirhuguð framkvæmd kunni að vera háð leyfi á grundvelli löggjafar sem varði vatn.

Úrskurðarorð:

Tímabundin styrking jarðvegsstíflu við Andakílsárveirun er háð byggingarleyfi samkvæmt 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)