

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 10. júní 2026.

Mál nr. E-106/2026:

Brynhildur Briem, Hannes Þór Sigurðsson, Jón Benjamín Jónsson, Örn Ingi Ingvarsson, Ólafur Arnar Jónsson og Ölhóll ehf.

(Sif Konráðsdóttir lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu, Umhverfis- og orkustofnun, Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun,

(Þorvaldur Hauksson lögmaður)

Landsvirkjun,

(Guðjón Ármannsson lögmaður)

Jóni Árna Vignissyni,

Náttúruverndarsamtökum Íslands og

Veiðifélagi Þjórsár

(enginn)

Dómur

- Mál þetta, sem dómtekið var 13. maí 2026, var höfðað með réttarstefnu birtri 14. og 16. janúar 2026. Málið sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
- Stefnendur eru Brynhildur Briem, [...], Hannes Þór Sigurðsson, [...], Jón Benjamín Jónsson, [...], Örn Ingi Ingvarsson, [...], Ólafur Arnar Jónsson, [...], og Ölhóll ehf., [...].
- Stefndu eru íslenska ríkið, [...], Umhverfis- og orkustofnun, [...], Akureyri, Landsvirkjun sf., [...], Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, [...], Jón Árne Vignisson, [...], Náttúruverndarsamtök Íslands, [...], og Veiðifélag Þjórsár, [...].
- Stefnendur krefjast þess að ógiltar verði með dómi eftirtaldar stjórnvaldsákvæðanir:
 - Virkjunarleyfi Umhverfis- og orkustofnunar fyrir Hvammsvirkjun ásamt heimild til breytingar á vatnshlotunum Þjórsá 1 og Þverá 12. desember 2025, og

- ii. úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 15. febrúar 2018 um umhverfismat Hvammsvirkjunar í sameinuðu máli 10, 11 og 15/2016.

Þá krefjast stefnendur málskostnaðar sameiginlega úr hendi stefndu íslenska ríkisins og Landsvirkjunar.

5. Stefndu, íslenska ríkið, Umhverfis- og orkustofnun og Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, krefjast, hver fyrir sig, *aðallega* að kröfum stefnenda samkvæmt ii. kröfulið verði vísað frá dómi og sýknu af öðrum kröfum en til *vara* er krafist sýknu af kröfum stefnenda. Í öllum tilvikum krefjast þessir stefndu, hver fyrir sig, málskostnaðar úr hendi stefnenda óskipt.
6. Stefndi Landsvirkjun krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda og málskostnaðar.
7. Af hálfu stefndu Jóns Árna Vignissonar og Náttúruverndarsamtaka Íslands var ekki sótt þing við þingfestingu málsins þrátt fyrir lögmeða birtingu. Af hálfu stefnda Veðifélags Þjósár var sótt þing við þingfestingu málsins en eftir það féll þingsókn þess stefnda niður og var upplýst að félagið myndi ekki láta málið til sín taka. Þegar rætt er um stefndu hér eftirleiðis verður aðeins átt við þá sem látið hafa málið til sín taka, nema annað sé sérstaklega tekið fram.
8. Eftir málshöfðun var Skipulagsstofnun, sem dómkröfum var beint að í réttarstefnu, lögð niður og verkefni hennar flutt til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem um leið fékk heitið Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, sbr. lög nr. 11/2026 um breytingu á ýmsum lögum vegna sameiningar Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sem samþykkt voru á Alþingi 19. febrúar 2026 og tóku þegar gildi. Bókað var um breytta aðild til varnar að þessu leyti við upphaf aðalmeðferðar og sætti sú breyting engum athugasemdum af hálfu annarra málsaðila. Þegar rætt er í dómi þessum um Skipulagsstofnun er eftir atvikum einnig átt við hina sameinuðu stofnun.
9. Þá skal þess getið að Umhverfis- og orkustofnun tók til starfa 1. janúar 2025, sbr. lög nr. 110/2024 um þá stofnun, og var Orkustofnun um leið lögð niður en lög um Umhverfisstofnun voru felld úr gildi með lögum nr. 111/2024 um Náttúruverndarstofnun.
10. Að frumkvæði lögmanns íslenska ríkisins o.fl. og að höfðu samráði við lögmennt annarra aðila ákvað dómari að málið yrði flutt samhliða um form og efni, með heimild í síðari málslið 2. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

I. Helstu málsatvik og ágreiningsefni

11. Í máli þessu er deilt um gildi tveggja stjórnvaldsákvæðana sem varða Hvammsvirkjun sem stefndi Landsvirkjun sf. („Landsvirkjun“) hyggst reisa í neðri hluta Þjósár, í Rangárþingi

ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Annars vegar er um að ræða ákvörðun stefnda Umhverfis- og orkustofnunar („leyfisveitandinn“) 12. desember 2025 um veitingu virkjunarleyfis fyrir virkjunina, ásamt heimild til breytingar á vatnshlotunum Þjórsá 1 og Þverá („ákvörðunin“, „leyfið“ eða „virkjunarleyfið“). Hins vegar er um að ræða úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála („ÚUA“ eða „úrskurðarnefndin“) frá 15. febrúar 2018 í sameinuðu kærumáli 10, 11 og 15/2016 („úrskurðurinn“) þar sem hafnað var kröfu kæranda um ógildinguna ákvörðunar Skipulagsstofnunar 16. desember 2015 um endurskoðun matsskýrslu fyrir Hvammsvirkjun. Fól niðurstaða ÚUA efnislega í sér að staðfest var sú niðurstaða Skipulagsstofnunar að ekki væri þörf á að endurskoða þá þætti matsskýrslunnar er vörðuðu vatnalíf og vatnafar.

12. Ágreiningur um virkjunarhugmyndir Landsvirkjunar í Þjórsá með byggingu Hvammsvirkjunar hefur áður verið til umfjöllunar í dómi Hæstaréttar 9. júlí 2025 í máli nr. 11/2025 sem stefnendur þessa máls o.fl. höfðuðu gegn íslenska ríkinu og Landsvirkjun. Hér verða helstu málsatvik rakin að því leyti sem þurfa þykir en að öðru leyti vísast til atvika sem lýst er í dómi réttarins og dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 15. janúar 2025 sem með honum var staðfestur. Eins og fram kemur í þeim dómsúrlausnum eiga áform Landsvirkjunar um að reisa virkjanir í neðri hluta Þjórsár sér nokkurn aðdraganda og hafa hugmyndir um virkjanir í neðri hluta Þjórsár verið uppi um langt skeið.
13. Samkvæmt hinni umþrættu ákvörðun leyfisveitandans, Umhverfis- og orkustofnunar, er nú gert ráð fyrir að afl Hvammsvirkjunar verði allt að 95 MW og árleg orkugeta hennar um 720 GWh/ári. Þá er fyrirhugað að reisa 350 metra langa og allt að 18 metra háa stíflu í Þjórsá rétt ofan við Viðey (Minnanúpshólma) og mynda með því inntakslón, Hagalón, sem verði 4 ferkílómetrar að flatarmáli. Inntak, lokuvirki, seiðafleyta og laxastigi að austan til en flóðvar við vesturbakka. Áætlað er að vatnsyfirborði Hagalóns verði haldið stöðugu í 116 metra hæð yfir sjávarmáli sem myndi rúma allt að 13,2 Gí án teljanlegrar miðlunar. Frá stíflu verði allt að 352 rúmmetrum á sekúndu vatns veitt um tvær þrýstipípur 200 metra leið til stöðvarhúss sem verði að mestu leyti niðurgrafið í landi jarðarinnar Hvamms í Rangárþingi ytra. Virkjað fall verði 32 metrar frá inntaki og niður að stöðvarhúsi. Í stöðvarhúsi fari rafmagnsframleiðsla fram en frá stöðvarhúsi renni vatn um 2 kílómetra löng göng og síðan 1,2 kílómetra langan skurð aftur í Þjórsá fyrir neðan Ölmóðsey. Við Ölmóðsey verði 150 metra löng jarðvegsstífla sem muni beina vatni frá lokuvirki og seiðafleytu vestur fyrir eyrna.

Mat á umhverfisáhrifum

14. Skipulagsstofnun féllst 27. september 2001 á tillögu Landsvirkjunar að matsáætlun fyrir „Núpsvirkjun allt að 150 MW, mat á umhverfisáhrifum“, með nánar tilgreindum athugasemdum, í samræmi við 8. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.
15. Í apríl 2003 gaf Landsvirkjun út matsskýrslu um „Virkjun Þjórsár við Núp allt að 150 MW og breyting á Búrfellslínu 1“, mat á umhverfisáhrifum. Í matskýrslunni var fjallað um þau áform Landsvirkjunar að virkja fallið í Þjórsá frá Yrjaskeri niður að Árnessorði, þar sem meðalrennsli er um 325 m³/s. Í matsskýrslunni voru lagðar fram tvær jafngildar tillögur að virkjun þessa hluta Þjórsár, annars vegar virkjun 56 m falls í einu þrepi í Núpsvirkjun og hins vegar virkjun samtals 50–52 m falls í tveimur þrepum í Hvammsvirkjun (32–34 m fall) og Holtavirkjun (18 m fall). Um niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum Núpsvirkjunar annars vegar og Hvamms- og Holtavörðuvirkjunar hins vegar og tengingar þeirra við orkuflutningskerfi Landsvirkjunar, að teknu tilliti til mótvægisáðgerða, segir í skýrslunni að áhrif á umhverfi og samfélag verði ekki umtalsverð. Þá segir og að æskilegt sé að unnt verði að taka endanlega ákvörðun um tilhögun virkjunar, þ.e. Núpsvirkjun eða Hvamms- og Holtavörðuvirkjun, á síðari stigum undirbúnings og ráðist ákvörðun þá af ítarlegri upplýsingum um ýmsa mikilvæga þætti. Megi þar nefna hagkvæmniathuganir á síðari stigum hönnunar og markaðsaðstæður þegar þörf verði fyrir orkuna.
16. Landsvirkjun tilkynnti Skipulagsstofnun 25. apríl 2003 um fyrirhugaða framkvæmd samkvæmt matsskýrslunni. Í kjölfar þess voru birtar auglýsingar um framkvæmdina, 7. og 8. maí 2003, í Lögbirtingablaði, Morgunblaðinu og Sunnlenska fréttablaðinu.
17. Með úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum 19. ágúst 2003 var fallist á fyrirhugaða virkjun Þjórsár við Núp, annars vegar í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og hins vegar í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar, ásamt breytingum á Búrfellslínu 1, með nánar tilgreindum fimm skilyrðum sem lutu að mótvægisáðgerðum og vöktun. Meðal þeirra skilyrða, sem sett var fram í 4. tölulíðu úrskurðarorðsins, var að áður en til framkvæmda kæmi þyrfti Landsvirkjun að standa fyrir viðbótarrannsóknum um grunnástand lífríkis í Þjórsá. Í ljósi niðurstaðna þeirra rannsókna þyrfti Landsvirkjun að útfæra nánar og grípa til viðeigandi mótvægisáðgerða auk þess sem vöktun þyrfti að standa yfir í a.m.k. 10 ár frá því að starfsemi virkjananna myndi hefjast. Þá þyrfti að vinna viðbótarrannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun í samráði við og bera undir veiðimálastjóra. Í úrskurðinum komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að fyrirhuguð virkjun myndi ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif þegar tekið

hefði verið tillit til fyrrgreindra skilyrða. Áhrifin væru þó mismunandi eftir því hvort virkjað yrði í einu eða tveimur þrepum.

18. Úrskurður Skipulagsstofnunar var staðfestur með úrskurði umhverfisráðherra 27. apríl 2004, með breytingum á einu skilyrði og að viðbættum tveimur skilyrðum, eins og nánar greinir í fyrrgreindum dómi héraðsdóms sem staðfestur var með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025.

Verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun)

19. Ákvæði laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun tóku gildi á árunum 2011 og 2013. Á grundvelli þeirra starfar verkefnisstjórn rammaáætlunar sem er ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun samkvæmt lögunum. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum að baki frumvarpi er varð að lögunum var frumvarpinu ætlað að skapa lagaumgjörð um þá vinnu sem farið hefði fram undanfarinn áratug við undirbúning að rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og skýra stöðu hennar gagnvart stjórnvöldum við gerð skipulagsáætlana og veitingu opinberra leyfa, þ.m.t. rannsóknar-, nýtingar- og virkjunarleyfa. Þá væri frumvarpinu ætlað að skapa grundvöll fyrir áframhaldandi vinnu við mat og flokkun á virkjunarkostum.
20. Með þingsályktun nr. 13/141 sem samþykkt var á Alþingi 14. janúar 2013 var Hvammsvirkjun skipað í biðflokk. Í erindisbréfi verkefnisstjórnar hinn 25. mars 2013 var kveðið á um að vinnuhópur sérfræðinga við Háskóla Íslands skyldi gera tillögu um greiningu á verðmati náttúrugæða. Gert hafi verið ráð fyrir að greinargerð vinnuhópsins lægi fyrir 1. júní 2013 og yrði þá aðgengileg verkefnisstjórn rammaáætlunar. Verkefnisstjórn skyldi skila tillögum um flokkun virkjunarhugmynda innan fjögurra ára og áfangaskýrslu fyrir 1. mars 2014, sem ráðherra myndi kynna á Alþingi. Í viðauka við erindisbréf verkefnisstjórnar, hinn 12. júlí 2013, var lagt til að verkefnisstjórn forgangsraðaði vinnu sinni þannig að hún framkvæmdi, eins fljótt og auðið væri, faglegt mat, sbr. ákvæði laga nr. 48/2011, á nánar tilgreindum þáttum, m.a. þeim orkukostum sem færðir höfðu verið úr nýtingarflokki í biðflokk eftir umsagnarferli tillögunnar veturinn á undan, þ.e. m.a. Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjun. Álitaeftnið vegna þessara kosta væri fyrst og fremst áhrif Þjórsárvirkjana á laxastofna og svo áhrif hinna kostanna á víðerni og nálægð við Vatnajökulsþjóðgarð. Einnig skyldi skoða möguleika á stækkun núverandi virkjana. Til að tryggja skilvirka miðlun upplýsinga um stöðu og framvindu vinnu verkefnisstjórnarinnar var gert ráð fyrir reglulegum fundum formanns verkefnisstjórnar og ráðherra umhverfis- og auðlindamála um framgang verkefnisins, og skyldu tillögur um flokkun virkjunarkosta

liggja fyrir eigi síðar en 15. febrúar 2014 með það að markmiði að unnt yrði að leggja fram nýja tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi á næsta löggjafarþingi.

21. Hinn 19. desember 2013 lagði verkefnisstjórn rammaáætlunar til að Hvammsvirkjun yrði færð úr biðflokki í orkunýtingarflokk. Tillagan var studd greinargerð þar sem m.a. kom fram að í júlí 2013 hafi verkefnisstjórnin falið Skúla Skúlasyni prófessor að gera úttekt á öllum fyrirbyggjandi rannsóknum á laxfiskum í Þjórsá og hafi Skúli einnig fengið til liðs við sig Harald Rafn Ingvason líffræðing. Niðurstöður úttektarinnar hafi verið teknar saman í skýrslu sem lá fyrir í október 2013 og var lesin og ritrýnd af sérfræðingum í Bandaríkjunum og í Kanada. Einnig hefði verkefnisstjórn óskað eftir frekari upplýsingum frá Landsvirkjun um útfærslu virkjunarkosta í neðri hluta árinna sem borist hefðu 31. október 2013. Þá skipaði verkefnisstjórn jafnframt tímabundið (ad hoc) faghóp til að fara bæði yfir rannsóknirnar og svör Landsvirkjunar. Sá hópur skilaði niðurstöðum sínum 4. nóvember sama ár og kom þar fram að talið væri að fyrir lægi nokkuð skýrt mat á áhrifum hvers virkjunarkosts á gönguhegðun laxfiska í Þjórsá.
22. Í framhaldi af tillögu verkefnisstjórnar var flutt tillaga á Alþingi um breytingu á áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Hinn 1. júlí 2015 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu sem varð að þingsályktun nr. 16/144, en með þeirri breytingu var Hvammsvirkjun færð úr bið- yfir í orkunýtingarflokk rammaáætlunar. Síðar var með þingsályktun nr. 24/152 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, sem samþykkt var á Alþingi 15. júní 2022, ákveðið að Hvammsvirkjun héldist í orkunýtingarflokki.

Endurskoðun umhverfismats

23. Af hálfu sveitarfélaganna Rangárþings ytra og Skeiða- og Gnúpverjahrepps var óskað eftir því 13. júlí 2015 að Skipulagsstofnun tæki ákvörðun um hvort endurskoða þyrfti að hluta eða í heild matsskýrslu Landsvirkjunar um Hvammsvirkjun frá árinu 2003 áður en leyfi til framkvæmda yrði veitt. Var beiðnin borin fram samkvæmt 12. gr. þágildandi laga nr. 106/2000, með síðari breytingum, m.a. með lögum nr. 74/2005, en í 12. gr. svo breyttri var kveðið á um skyldu viðkomandi leyfisveitanda til að óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þyrfti að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda yrði veitt, hefðu framkvæmdir ekki hafist innan 10 ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir. Með breytingarlögum nr. 74/2005 var horfið frá því fyrirkomulagi að stofnunin úrskurðaði um umhverfismat og skyldi hún þess í stað gefa rökstutt álit á því hvort matsskýrsla framkvæmdaraðila uppfyllti skilyrði

laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum væri lýst á fullnægjandi hátt, sbr. 11. gr. laganna svo breytta.

24. Ákvörðun Skipulagsstofnunar lá fyrir 16. desember 2015 og var þess efnis að endurskoða skyldi matsskýrsluna að því er varðaði þá þætti sem lytu að áhrifum á landslag og ásynd lands og á ferðaþjónustu og útivist. Að öðru leyti taldi stofnunin ekki ástæðu til að mæla fyrir um endurskoðun matsskýrslunnar. Ákvörðunin sætti stjórnsýslukærum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærendur, stefndu Veiðifélag Þjórsár, Jón Árni Vignisson og Náttúruverndarsamtök Íslands, kröfðust þess að felldur yrði úr gildi sá hluti ákvörðunar Skipulagsstofnunar sem fólst í að ekki þyrfti að endurskoða þá hluta matsskýrslunnar er vörðuðu áhrif á vatnalíf. Auk þess höfðu tveir kærenda uppi sömu kröfu varðandi þá hluta matsskýrslunnar er lutu að áhrifum á vatnafar.
25. Með hinum umþrætta úrskurði ÚUA 15. febrúar 2018 í sameinuðum málum nr. 10, 11 og 15/2016 var það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að enga þá form- eða efnisannmarka væri að finna á hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar að leitt gæti til ógildingar hennar og var því kröfu kærenda þar um hafnað. Var því staðfest sú niðurstaða Skipulagsstofnunar að ekki þyrfti að endurtaka umhverfismat hvað varðaði áhrif á vatnalíf og vatnafar.
26. Hinn 12. mars 2018 lá fyrir álit Skipulagsstofnunar á endanlegri matsskýrslu framkvæmdaraðilans, Landsvirkjunar, um mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar á ferðaþjónustu og útivist annars vegar og landslag og ásynd lands hins vegar, sem lögð hafði verið fram 16. október 2017, en frummatsskýrsla hafði áður verið lögð fram 19. maí sama ár. Var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að matsskýrslan uppfyllti skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum og að þeim hefði verið lýst á fullnægjandi hátt. Tekið var fram að um aðra umhverfisþætti sem Hvammsvirkjun myndi hafa áhrif á væri vísað til úrskurðar Skipulagsstofnunar frá ágúst 2003 og matsskýrslu Landsvirkjunar sem þar var til umfjöllunar.

Fyrri leyfisveitingar

27. Hinn 14. júlí 2022 veitti Fiskistofa stefnda Landsvirkjun fyrir sitt leyti skilyrt leyfi til framkvæmda við fyrirhugaða Hvammsvirkjun og byggingar mannvirkja sem tengdust henni og skyldi sú heimild samkvæmt ákvörðuninni gilda til 15. júlí 2027.
28. Með bréfi Orkustofnunar 6. desember 2022 var virkjunarleyfi veitt samkvæmt umsókn Landsvirkjunar frá 8. júní 2021. Með úrskurði ÚUA 15. júní 2023 í máli nr. 3/2023 var leyfið hins vegar fellt úr gildi. Í meginatriðum voru ástæður þess þær að rökstuðningi

Orkustofnunar var talið áfátt með hliðsjón af þeirri skyldu sem hvíldi á stofnuninni samkvæmt 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.

29. Með bréfi 16. janúar 2023 sótti Landsvirkjun um heimild Umhverfisstofnunar til breytingar á vatnshloti Þjórsár 1 (nr. 103-663-R) vegna framkvæmda við Hvammsvirkjun og var sú heimild veitt 9. apríl 2024. Þá var virkjunarleyfi gefið út á ný 12. september 2024, eftir bréfaskipti milli Landsvirkjunar og Orkustofnunar.

Dómur Hæstaréttar 9. júlí 2025 í máli nr. 11/2025

30. Eins og fyrr sagði höfðuðu stefnendur þessa máls, ásamt fleirum, dómsmál á árinu 2024 þar sem gildi þriggja stjórnvaldsákvæðana vegna Hvammsvirkjunar var borið undir dómstóla, nánar tiltekið leyfi Fiskistofu 14. júlí 2022 vegna framkvæmdanna, ákvörðun Umhverfisstofnunar 9. apríl 2024 um heimild til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna virkjunarinnar og virkjunarleyfi Orkustofnunar 12. september sama ár. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 15. janúar 2025 í máli nr. E-2457/2024 voru ákvarðanir Umhverfisstofnunar og Orkustofnunar ógiltar en hafnað var kröfu stefnenda um ógildingu leyfis Fiskistofu. Þessar niðurstöður héraðsdóms voru staðfestar með dómi Hæstaréttar 9. júlí 2025 í máli nr. 11/2025. Í grunninn var niðurstaða á báðum dómstigum um ógildingu nefndra tveggja ákvarðana reist á því að þágildandi a-liður 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála yrði, í ljósi lögskýringargagna og meðferðar frumvarps til laganna á Alþingi, skýrður þannig að girt hefði verið fyrir að vatnshloti yrði breytt vegna áhrifa af framkvæmdum við að reisa vatnsaflsvirkjun.

Lög nr. 42/2025

31. Með lögum nr. 42/2025, um breytingu á raforkulögum og lögum um stjórn vatnamála (flýtimeðferð og breyting á vatnshloti), sem tóku gildi 4. júlí 2025, skömmu áður en framangreindur dómur gekk í Hæstarétti, var gerð breyting á framangreindu ákvæði a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011. Í henni fólst að orðinu „framkvæmda“ var bætt við upptalningu þeirra ástæðna sem heimila má breytingu á vatnshloti vegna, sem hefur í för með sér að ekki er hægt að ná fram umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. laganna. Í athugasemdum að baki frumvarpi er varð að lögnum kemur þar fram að í ljósi umrædds dóms héraðsdóms þyrfti að kveða skýrar á í lögum um heimild til að heimila breytingu á vatnshloti vegna framkvæmda í þágu almannahagsmuna, m.a. til að tryggja einsleitni á Evrópska efnahagssvæðinu og til að tryggja að atvinnufyrirtæki á Íslandi sætu við sama borð og sambærileg starfsemi á Evrópska efnahagssvæðinu.

Bráðabirgðaheimild til virkjunarframkvæmda

32. Með sömu lagabreytingu var tekin upp heimild, með breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, til að veita virkjunarleyfi til bráðabirgða í sérstökum undantekningartilvikum. Umhverfis- og orkustofnun veitti Landsvirkjun slíka heimild 11. ágúst 2025, að undangenginni umsókn og málsmeðferð sem fól m.a. í sér birtingu tilkynningar um umsóknina á vef stofnunarinnar 18. júlí sama ár þar sem veittur var athugasemdafrestur. Með úrskurði ÚUA 28. október sama ár í máli nr. 128/2025 var hafnað kröfu þrennra félagasamtaka, þar á meðal stefnda Náttúruverndarsamtaka Íslands, um að ákvörðunin um veitingu bráðabirgðaheimildar yrði felld úr gildi. Ekki er þörf á að rekja atvik varðandi bráðabirgðaheimildina frekar enda er ekki um þau deilt og eru réttaráhrif hennar auk þess fallin niður með útgáfu hins umþrætta virkjunarleyfis.

Gerðardómsmál

33. Gerðardómur í máli Landsvirkjunar gegn íslenska ríkinu sem varðaði endurgjald fyrir vatnsréttindi íslenska ríkisins vegna Hvammsvirkjunar var kveðinn upp 1. september 2025.

Ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar 12. desember 2025

34. Landsvirkjun lagði fram beiðni 14. júlí 2025, sem móttekin var hjá Umhverfis- og orkustofnun 16. sama mánaðar, um að málsmeðferð við afgreiðslu á umsókn um virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar frá 8. júní 2021 og umsókn um heimild til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1, dagsettri 16. janúar 2023, hæfist að nýju, með vísan til dóms Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 og nefndrar lagabreytingar með lögum nr. 42/2025. Tilkynning um beiðnina var birt á vef stofnunarinnar 18. sama mánaðar og var þeim er málið varðaði gefið færi á að kynna sér umsóknirnar og koma á framfæri sjónarmiðum sínum, eigi síðar en 15. ágúst 2025.
35. Hinn 23. október 2025 lagði Umhverfis- og orkustofnun fram til kynningar á vefsvæði sínu drög um að veita heimild samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála til breytingar á vatnshlotunum Þjórsá 1 (103-663-R) og Þverá (103-895-R), vegna framkvæmda við Hvammsvirkjun. Með tilkynningu um þau áform fylgdu hlekkir á fjölda fylgiskjala og var frestur til skriflegra athugasemda veittur til og með 14. nóvember það ár.
36. Leyfisveitandinn, Umhverfis- og orkustofnun, tók þá umþrættu ákvörðun 12. desember 2025 að veita Landsvirkjun virkjunarleyfi vegna Hvammsvirkjunar, ásamt heimild til breytingar á vatnshlotum. Tilkynning þess efnis birtist sama dag á vef stofnunarinnar og var þar leiðbeint um kærheimild og kærufrest, auk þess sem ákvörðunin mun hafa verið birt í Lögbirtingablaðinu. Í ákvörðuninni kemur fram að engar athugasemdir hafi borist

stofnuninni innan tilskilinna fresta vegna framangreindra tilkynninga 18. júlí og 23. október 2025.

Vatnaáætlun 2022–2027

37. Hinn 9. janúar 2026 birti Umhverfis- og orkustofnun tilkynningu á vef sínum um uppfærslu á vatnaáætlun 2022–2027 frá 4. apríl 2022 vegna skilgreiningar á manngerðum og mikið breyttum vatnshlotum og birti með henni greinargerð þar sem fram komu ný umhverfismarkmið, m.a. fyrir vatnshlotið Fossá 1.

Búðafossvegur

38. Í tilefni af matsskyldufyrirspurn Vegagerðarinnar 17. nóvember 2025 komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu 2. febrúar 2026 að fyrirhugaðar framkvæmdir vegna áætlana um lagningu nýs vegar, Búðafossvegur, á milli Þjórsárdalsvegur í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og Landvegur í Rangárþingi ytra, og gerð nýrrar brúar yfir Þjórsá, væru ekki líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og því ekki háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögunum.

* * *

Munnlegar skýrslur við aðalmeðferð málsins

39. Við aðalmeðferð málsins gaf Jón Árni Vignisson, stjórnarformaður Ölhóls ehf., aðilaskýrslu. Auk þess gáfu skýrslu sem vitni Aðalheiður Jóhannsdóttir, Stefán Gíslason, Hilmar Malmquist, Skúli Skúlason, Daði Már Kristófersson, Sigurður Jóhannesson, Breki Karlsson, Halla Hrund Logadóttir, Eydís Salome Eiríksdóttir, Ragnheiður Ólafsdóttir og Guðni Guðbergsson. Að því marki sem þörf krefur verður vikið að munnlegum framburði fyrir dómi í niðurstöðukafla.
40. Hér næst verður helstu málsástæðum aðila lýst eftir því sem þörf krefur til úrlausnar málsins, sbr. e-lið 1. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991. Að boði dómara lögðu aðilar fram skriflega talningu málsástæðna við aðalmeðferð málsins, sbr. síðari málslið 1. mgr. 103. gr. sömu laga, sem höfð er hliðsjón af við lýsingu málsástæðna þótt þær séu að mestu raktar samkvæmt réttarstefnu og greinargerðum.

II. Helstu málsástæður og lagarök stefnenda

A. Ekki byggt á meginreglum náttúruverndarlaga í úrskurði og leyfi

41. Stefnendur byggja á því að hvorki í úrskurðinum né leyfinu hafi verið lagt mat á það hvort ákvarðanirnar samrýmdust efnislega meginreglum umhverfisréttar sem lögfestar eru í náttúruverndarlögum nr. 60/2013. Nánar tiltekið sé þar hvorki vikið að 8. gr. laganna um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku né 10. gr. laganna um mat á heildarálagi út frá vistkerfisnálgun. Þá vísa stefnendur til 11. gr. laganna um ábyrgð á kostnaði en í ákvæðinu felist sú meginregla að sá sem mengar skuli greiða fyrir það. Ákvæði 73. gr. EES-samningsins geymi sömu reglu og til hennar sé einnig vísað í athugasemd að baki 18. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 36/2011. Stefnendur byggja á því að stefnda Umhverfis- og orkustofnun hafi borið að líta til kostnaðar af Hvammsvirkjun fyrir umhverfi og samfélag, svonefnds umhverfiskostnaðar, en til séu aðferðir til að meta slíkan kostnað. Hvammsvirkjun sé ekki hagkvæm sé litið til slíks kostnaðar.
42. Þá byggja stefnendur á því að rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin við undirbúning úrskurðar og leyfis en í þeim umþrættu ákvörðunum hafi verið vísað til áratugagamals umhverfismats sem fyrir margt löngu hafi gengið úr sér, bæði efnislega og í skilningi laga. Byggt hafi verið á flokkun Hvammsvirkjunar í orkunýtingarflokk án þess að vikið væri einu orði að því á hvern hátt sú málsmeðferð [rammaáætlunar; innsk. dómara] hafi uppfyllt að efni og formi til meginreglur laga nr. 60/2013. Byggja stefnendur á því að varúðarregla umhverfisréttar hafi verið fyrir borð borin, bæði í úrskurði og leyfi.

B. Brot gegn lögum um umhverfismat framkvæmda í úrskurði og leyfi

Röng skýring endurskoðunarheimildar og lögmætisregla

43. Stefnendur byggja á því að þágildandi 12. gr. laga nr. 106/2000, um heimild til að endurskoða umhverfismat, uppfylli ekki kröfur um skýrleika, hvorki skýrleikakröfu lögmætisreglunnar, sem eigi sér stoð í 2. gr. stjórnarskrárinnar, né þá skýrleikakröfu sem gildi í Evrópurétti, sbr. til hliðsjónar dóm EFTA-dómstólsins 22. júlí 2013 í máli E-15/12.
44. Þá er á því byggt að í úrskurðinum frá 2018 hafi ÚUA túlkað og beitt skilyrðum 12. gr. laganna með röngum og of ströngum hætti, með hliðsjón af skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og Árósasamningnum. Í úrskurðinum hafi hinar nýju skuldbindingar sem leiddi af upptöku tilskipana 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum („vatnatilskipunin“), og 2003/35/EB frá 26. maí 2003 um þátttöku almennings að því er varðar gerð tiltekinna skipulags- og

framkvæmdaáætlan í tengslum við umhverfismál og um breytingu á tilskipunum ráðsins 85/337/EBE og 96/61/EB að því er varðar þátttöku almennings og aðgang að réttlátri málsmeðferð í EES-samninginn á árunum 2009 og 2012 ekki verið á neinn hátt tengdar við þær efnislegu kröfur til umhverfismats sem af þeim leiddi. Með því hafi þátttaka almennings í raun og veru verið útilokuð frá umhverfismati framkvæmdarinnar um afdrifaríkustu áhrif hennar, á vatnalíf í Þjórsá, þverám hennar og á líffræðilegan fjölbreytileika. Þá hafi úrskurðarnefndin ekki með réttu getað litið framhjá þeim breytingum sem orðið höfðu á skuldbindingum íslenska ríkisins og eðli ákvörðunarinnar frá því að Skipulagsstofnun kvað upp úrskurð 2003, þar sem mikilvægum hluta upplýsinga um áhrif framkvæmdar, auk mótvægisáðgerða, hvað varðar áhrif á vatnalíf hafi verið vísað fram í tímann og út fyrir sjálft umhverfismatsferlið. Að samhengi við tilskipun 2000/60/EB „um vatn og vatnabúskap“ hafi verið vikið í almennum athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 131/2011 um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins. Hafi úrskurðarnefndinni borið að fjalla efnislega um þessar skuldbindingar, með vísan til trúnaðarreglu 3. gr. EES-samningsins.

45. Það sjónarmið stefnenda að úrskurðarnefndin hafi lagt allt of strangt mat á hvort skilyrði þágildandi 12. gr. laga nr. 106/2000 væru uppfyllt fái ekki aðeins stoð í markmiði umhverfismats og þjóðréttarskuldbindingum heldur einnig í frumvarpsathugasemd að baki 12. gr. hvað varði mörk þess að um nýja framkvæmd eða forsendubreytingu sé að ræða. Vísa stefnendur til hliðsjónar til dóms Hæstaréttar 9. júní 2005 í máli nr. 20/2005.
46. Stefnendur byggja á því að gögn sem aflað hafi verið vegna skilyrðis 4. töluliðar í úrskurði Skipulagsstofnunar árið 2003, og fram til þess er ÚUA kvað upp sinn úrskurð 2018, skipti engu máli við úrlausn ágreinings í máli þessu þar sem þau hafi ekki verið hluti umhverfismats framkvæmdar. Í þeim þátttökurétti sem almenningi hafi verið tryggður með upptöku tilskipunar 2003/35/EB í EES-samninginn felist að upplýsingar hafi átt að koma fram „snemma í ferlinu“.
47. Stefndi, Veiðifélag Þjórsár, hafi fært fram upplýsingar á árabílinu 2010–2017 að því er umdeilt skilyrði 4. töluliðar varðaði og gert ítarlega grein fyrir þeim í kæru sinni til úrskurðarnefndarinnar 22. janúar 2016. Vísa stefnendur til lögbundins hlutverks félagsins samkvæmt lögum nr. 61/2006 og kveðast byggja á sömu röksemdum og færðar hafi verið fram í kæru veiðifélagsins.

Ekki óskað ákvörðunar um endurskoðun matsskýrslu

48. Stefnendur byggja á því að stefnda Umhverfis- og orkustofnun hafi, vegna rannsóknarskyldu sinnar og úrbótaskyldu að EES-rétti, borið að óska eftir álitum Skipulagsstofnunar í samræmi við 12. gr. laga nr. 106/2000 áður en beiðni stefnda Landsvirkjunar var tekin til afgreiðslu. Athugunin hefði þá lotið að því hvort endurskoða þyrfti matsskýrslu frá 2003 í ljósi þess að þar hafi hvorki verið fjallað um áhrif á loftslag né áhrif á gæði vatns með hliðsjón af lögum nr. 36/2011, auk þess sem ekki hafi verið fjallað um samvirk áhrif stórframkvæmdar Vegagerðarinnar á Búðafossvegi. Þá hafi ekkert mat á valkostum nokkru sinni verið gert í umhverfismati Hvammsvirkjunar. Ekki hafi heldur verið tekin afstaða til neins af þessum atriðum í hinum umþrætta úrskurði frá árinu 2018. Byggja stefnendur á því að fyrirbyggjandi umhverfismat sé ekki í samræmi við skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og að sá annmarki sé verulegur.

Áhrif á loftslag og vistkerfi ómetin

49. Nánar byggja stefnendur á því að hvorki í úrskurðinum né leyfinu sé fjallað um skort á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar á loftslag og breytingar vegna losunar gróðurhúsalofttegunda, svo sem skylt hafi verið samkvæmt lögum nr. 106/2000. Vísað er til losunar gróðurhúsalofttegunda vegna sementsframleiðslu, losunar frá vinnutækjum á byggingartíma og til losunar vegna breyttrar landnotkunar þar sem gróðurlendi, þar á meðal votlendi, færi undir Hagalón. Vegna þess verulega efnisannmarka geti matsskýrslan frá 2003 ekki orðið grundvöllur leyfisveitinga.

Búðafossvegur og rangar efnislegar forsendur úrskurðar

Úrskurðarnefndin hafi, eins og Skipulagsstofnun, látið hjá líða, að fjalla um afdrifaríkustu efnislegu breytingu framkvæmdarinnar, vega- og brúargerð yfir Þjórsá ofan Búðafoss, sem ekki hafi verið umhverfismetin 2001–2003. Sú fyrirætlan hafi legið fyrir úrskurðarnefndinni og hefði henni því borið að fjalla um og taka efnislega afstöðu til þessarar breytingar á framkvæmd í skilningi þágildandi 12. gr. laga nr. 106/2000, ekki síst vegna samþættra áhrifa hennar á vatnalíf. Framkvæmdin sé á vegum Vegagerðarinnar en fjármögnuð af stefnda Landsvirkjun og sé hún forsenda Hvammsvirkjunar, samkvæmt greinargerð með umsókn um virkjunarleyfi. Samkvæmt reglugerð nr. 660/2015 hafi verið skylt að leggja slíkar upplýsingar fram í frummatsskýrslu en það hafi ekki verið gert.

Afleiðingar annmarka

50. Allir þessir efnisannmarkar leiði til þess að úrskurður ÚUA 15. febrúar 2018 sé ógildanlegur og jafnframt til þess að hann geti ekki verið grundvöllur leyfisveitinga.

Rannsóknar- og úrbótaskylda

51. Stefnendur byggja á því að umhverfismatið eigi ekki lengur við, þ.e. sé ekki „still up to date“, í skilningi 6. mgr. 8. a gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2011/92/ESB frá 13. desember 2011 um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið („umhverfismatstilskipunarinnar“), en til þess atriðis hefði leyfisveitandinn átt að taka afstöðu við ákvörðun um leyfisveitingu, sbr. iv. tölulið g-liðar 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar, sbr. til hliðsjónar dóm EFTA-dómstólsins 2. október 2015 í máli E-3/15.
52. Vatn sé meðal þeirra umhverfispátta sem lýsa hafi átt í frummatsskýrslu samkvæmt c-lið 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum, svo sem þeirri reglugerð var breytt með reglugerð nr. 713/2015. Við lýsingu á áhrifum framkvæmda á vatn í umhverfismatsskýrslu sé eðlilegt, með hliðsjón af rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins, að líta til umhverfismarkmiða laga nr. 36/2011.
53. Umhverfismat með þátttöku almennings og álitni Skipulagsstofnunar hafi aldrei farið fram á framkvæmdinni eins og hún sé nú, þ.m.t. mótvægisáðgerðum hennar, áhrifum á líffræðilega fjölbreytni, vatn og loftslag og tengdar framkvæmdir. Samlegðaráhrif tengdra framkvæmda hafi verið skylt að meta, sbr. 3. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 og tölulið 13.02 í 1. viðauka þeirra. Samkvæmt dómaframkvæmd Evrópuþingsins þurfi að meta áhrif framkvæmdar í heild og óheimilt sé að skipta henni upp og sniðganga með því ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB. Um afleiðingar þess ef ekki fer fram mat á öllum þáttum er vísað til dóms EFTA-dómstólsins 21. maí 2025 í máli E-18/24.
54. Í samræmi við trúnaðarreglu 3. gr. EES-samningsins og þá úrbótaskyldu sem hvíli á stofnuninni hafi leyfisveitandanum borið að líta til þess að rannsóknirnar sem mælt var fyrir um í skilyrði 4. töluliðar úrskurðar Skipulagsstofnunar 2003 hafi aldrei sætt umhverfismati í skilningi tilskipunar 2011/92/ESB.

C. Brot á lögum um stjórn vatnamála

Vatnshlot líkleg til að verða fyrir áhrifum eru ómetin

Stefnendur byggja á því að fleiri straumvatnshlot en Þjórsá 1 og Þverá verði sannanlega fyrir beinum áhrifum af virkjun án þess að mat á þeim áhrifum hafi farið fram og nefna þar Sandá 1 103-907-R og Fossá 1 103-842-R ofan fyrirhugaðrar framkvæmdar og Kálfá 1 103-[933]-R neðan hennar. Um þau áhrif vísa stefnendur til ódagsettrar áætlunar Hafrannsóknastofnunar um fiskirannsóknir frá árinu 2025 og minnisblaðs sömu stofnunar

til Vegagerðarinnar 24. apríl 2024 um mat á áhrifum Búðafossvegjar. Breyting á framburði Þjórsár á uppleystum efnum og svifaur vegna Hagalóns gæti einnig haft áhrif á lífríki áróshlatsins Háfsós (Þjórsárós) 103-206-T og strandsjavarhlatsins Dyrhólaey að Þorlákshöfn 103-1342-C. Þegar af þeirri ástæðu að ekki hafi verið fjallað um ástand og áhrif á öll vatnshlot sem líklega verði fyrir áhrifum hafi ekki verið heimilt að veita hið umþrætta virkjunarleyfi. Slíkur efnisannmarki leiði til þess að ógilda beri ákvörðun. Vísa stefnendur í þessu sambandi einnig til 3. gr. EES-samningsins, sbr. fyrrnefndan dóm EFTA-dómstólsins í máli E-3/15. Þá er vísað til dóms Evrópudómstólsins 1. júlí 2015 í máli C-461/13, efnisgreinar 50.

Vatnshlotið Þverá ekki ástandsmetið

55. Stefnendur taka fram að Þverá sé fiskgeng 1.100 metra upp frá ármótum hennar og Þjórsár en meira en helmingur þessa hluta árinna muni við virkjun breytast úr straumvatni í stöðuvatn, Hagalón, og muni það hugsanlega uppfylla skilyrði þess að vera tilnefnt sem mikið breytt vatnshlot í skilningi 13. gr. laga nr. 36/2011. Staðfest sé að í fiskgengum hluta Þverár séu góð hrygningarsvæði og búsvæði yngri seiða. Bent er á að vatnshlotið Þverá 103-895-R sé í vatnavefsjá skráð í mjög góðu ástandi en áreiðanleiki þess sé sagður lítill því skráning sé byggð á handflokkingun út frá líkindum 29. júní 2023 sem þurfi að staðfesta með gögnum. Sú ástandsflokkun hafi þó ekki verið gerð í tengslum við fyrirhugaða virkjun, auk þess sem efnafræðilegt ástand sé skráð óþekkt. Stefnendur staðhæfa að ástandsflokkun vatnshlotsins samkvæmt lögum nr. 36/2011 hafi ekki farið fram og að það sé staðfest í svarbréfi Hafrannsóknastofnunar til Umhverfisstofnunar 27. október 2023, þar sem fram komi m.a. að flokkunarkerfi fyrir gæðapáttinn fiska hafi ekki enn verið gert á Íslandi. Þar sem ástandsflokkun vatnshlotsins liggja ekki fyrir, og þar af leiðandi ekki hvernig því myndi hnigna, hafi verið óheimilt að veita hið umþrætta virkjunarleyfi. Í því sambandi er vísað til dóms EFTA-dómstólsins 16. desember 2025 í máli E-7/25 og til áður nefnds dóms Evrópudómstólsins í máli C-461/13.

Umhverfismarkmið vatnshlota og endurskoðunarskylda

56. Samkvæmt vatnatilskipun 2000/60/EB hvíli sú skylda á íslenska ríkinu að tryggja tiltekið ástand vatns. Vatnshlotin Þjórsá 1 og Þverá, sem samkvæmt umþrættri ákvörðun verði fyrir hnignun andstæðri lögum nr. 36/2011, séu náttúruleg vatnshlot en gert sé ráð fyrir því í viðauka B með virkjunarleyfi, ekki í leyfinu sjálfu, að til verði ný vatnshlot sem muni þá hugsanlega geta orðið mikið breytt og manngerð í skilningi laga nr. 36/2011. Þurfi þau væntanlegu mikið breyttu/manngerðu vatnshlot að öðlast ný umhverfismarkmið (þ.e. gott

vistmegin og gott efnafræðilegt ástand). Stefnendur byggja á því að ljóst þurfi að vera þegar leyfi er veitt að þau umhverfismarkmið muni nást; ekki eftir að leyfi er veitt, sbr. m.a. dóm Evrópudómstólsins í máli C-461/13. Í umþrættu virkjunarleyfi, þ.m.t. viðaukum þess, séu hvorki ákvæði um ný umhverfismarkmið, sbr. 13. gr. laga nr. 36/2011 og 3. mgr. 4. gr. vatnatilskipunar, ný vatnshlot sem til yrðu með heimiluðum framkvæmdum, né um reglubundna og „ad hoc“ endurskoðun leyfisins sem kveðið sé á um í 3. og 5. mgr. 11. gr. vatnatilskipunar. Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) 6. júní 2025 uppfylli innlend löggjöf ekki kröfur 3. og 5. mgr. 11. gr. vatnatilskipunar um endurskoðun leyfa. Leyfisveitandanum, Umhverfis- og orkustofnun, hafi af þeim sökum verið skylt, til að uppfylla ákvæði 4., sbr. 11., gr. vatnatilskipunarinnar um bindandi umhverfismarkmið og í ljósi skyldna íslenskra stjórnvalda samkvæmt 3. gr. EES-samningsins, að hafa ákvæði í ákvörðun sinni er tryggðu slík umhverfismarkmið og endurskoðun þeirra. Um verulega efnisannmarka ákvörðunar sé að ræða.

Gildissvið a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011

57. Stefnendur telja ekki liggja ljóst fyrir að ákvæði a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, svo sem því var breytt með lögum nr. 42/2025, uppfylli skýrleikakröfu, sé í samræmi við vatnatilskipun og eigi við um framkvæmdina, eins og byggt sé á í virkjunarleyfinu, en lagaákvæðið svo breytt endurspegli ekki 1. lið 7. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Engin grein sé gerð fyrir þessu skilyrði í hinni umþrættu ákvörðun.

Skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011

58. Ágreiningslaust sé að bygging Hvammsvirkjunar leiði til þess að gæðum a.m.k. tveggja straumvatnshlota muni hnigna þannig að ekki verði hægt að ná bindandi umhverfismarkmiðum þeirra, samkvæmt 11. gr. laga nr. 36/2011. Öll skilyrði staflíða a til d í 2. mgr. 18. gr. laganna þurfi að vera uppfyllt svo veita megi undanþágu fyrir framkvæmd sem uppfyllir annað tveggja skilyrðanna í 1. mgr. sömu greinar. Stefnendur byggja á því að undanþága verði þó aðeins veitt við sérstakar aðstæður og beri að leggja strangt mat á skilyrði 2. mgr. 18. gr. laganna, en um það vísa stefnendur til 32. efnisliðar inngangsorða vatnatilskipunarinnar og til dóma Evrópudómstólsins í máli C-461/13 og 28. maí 2020 í máli C-535/19, auk óbindandi leiðbeiningarits um beitingu undanþágunnar.

Skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. um mótvægisáðgerðir ekki uppfyllt

59. Stefnendur byggja á því að skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, sem svari til a-liðarins í tilskipunarákvæðinu, um að allar tiltækar ráðstafanir skuli gerðar til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots, séu ekki uppfyllt. Því hafi verið óheimilt að veita

hið umþrætta virkjunarleyfi. Telja stefnendur þetta fá stoð í umsögn Hafrannsóknastofnunar til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis 18. nóvember 2025 um þingmál 24/152 og byggja á því að í ljósi rannsóknarskyldu sinnar hafi leyfisveitandanum borið að leita til Hafrannsóknastofnunar í tengslum við mat sitt á lagaskilyrðinu. Leyfisveitandinn hafi m.a. ekkert fjallað um mótvægisáðgerð sem fælist í að laxastigi væri meðfram allri virkjuninni frá náttúrulegum farvegi Þjórsár neðan fráveituskurðar upp fyrir stíflu, en ekki aðeins laxastigi upp sjálfa stífluna. Mótvægisáðgerðir samkvæmt leyfinu séu því ekki allar þær sem raunhæfar séu í skilningi laga til að lágmarka möguleg áhrif á laxastofna. Þá séu þær ekki í samræmi við almennar kröfur í nágrannalöndum Íslands. Rík ástæða hefði verið til að fjalla um aðrar ráðstafanir vegna umsagna stefnda Veiðifélags Þjórsár og Verndarsjóðs villtra laxastofna fyrr í ferlinu.

60. Á sama hátt hafi leyfisveitandinn ekki fjallað á fullnægjandi hátt um hvernig best verði tryggt að seiði á göngu til sjávar komist leiðar sinnar þrátt fyrir virkjun. Í fleiri en einni skýrslu Hafrannsóknastofnunar, áður Veiðimálastofnunar, komi fram að best fari á því að leiða fisk sem er á göngu til sjávar „framhá inntakslónum og virkjunum“. Fram hafi komið hjá utanaðkomandi sérfræðingum að síðari tíma afföll seiða, svo sem neðar í ánni eða í sjó (svokallað „delayed mortality“), hafi ekki verið tekin með í reikninginn. Leyfisveitandinn hafi ekki metið aðrar ráðstafanir en þær sem stefndi Landsvirkjun hafi lagt fram og því ekki uppfyllt skyldu sína til að leggja sjálfstætt mat á aðrar raunhæfar ráðstafanir til að draga úr skaðlegum áhrifum á vatnshlotin sem orðið geti fyrir áhrifum. Óvissan um virkni seiðafleytu sé margstaðfest og vond reynsla erlendis einnig. Ekkert líkan hafi verið gert af slíkri fleytu miðað við aðstæður við Hvammsvirkjun.

61. Byggja stefnendur í þessu sambandi á því að skilyrði í úrskurði Skipulagsstofnunar 2003, sbr. 4. tölulið í úrskurðarorði og kafla 4.3.3 í úrskurðinum, séu ekki uppfyllt. Mótvægisáðgerðir, svo sem seiðafleyta, hefðu þurft að hljóta umhverfismat áður en leyfi væri veitt. Fullkomin óvissa sé um hvort mótvægisáðgerðir muni virka og skilyrði a-liðar 2. mgr. sé því óuppfyllt. Auk þess sé ekki uppfylltur lagaáskilnaður um að matsskýrsla sé í samræmi við matsáætlun, en í ákvörðun Skipulagsstofnunar 27. september 2001 hafi verið sérstakur áskilnaður um að í „matsskýrslu verði gerð grein fyrir mótvægisáðgerðum“.

Mat á almannaheill samkvæmt b-lið 2. mgr. 18. gr. efnislega rangt

62. Stefnendur byggja á að kröfur b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, sem ætlað sé að innleiða c-lið 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar, séu ekki uppfylltar. Því sé ítrekað haldið fram í virkjunarleyfinu að Hvammsvirkjun sé hagkvæmur virkjunarkostur og byggt á því

að í mati samkvæmt lögum nr. 48/2011 hafi virkjunin verið hagkvæmnismetin sem hagkvæmasti vatnsaflsvirkjunarkosturinn til rafmagnsframleiðslu á þessu stigi. Stefnendur benda á að byggt sé á hagkvæmnismati sem gert hafi verið fyrir meira en áratug á vettvangi rammaáætlunar, auk þess sem byggt virðist á röngum upplýsingum þar sem miðað sé við byggingarkostnað upp á 450 milljónir bandaríkjadala, sem jafngildi um 56,6 milljörðum íslenskra króna. Kostnaðurinn sé hins vegar í raun nærri helmingi meiri, eða tæpir 100 milljarðar króna, eins og fram hafi komið í framburði forstjóra stefnda Landsvirkjunar fyrir gerðardómi þar sem einnig hafi komið fram að virkjunin sé ekki hagkvæmur orkukostur. Rangar forsendur fyrir virkjunarleyfinu, að því er varði bæði skilyrði undanþágu um verulega almannahagsmuni og um valkosti, feli í sér verulegan efnisannmarka sem leiði til ógildingar.

63. Stefnendur byggja einnig á því að ákvæði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 uppfylli ekki skýrleikakröfu lögætisreglu stjórnskipunarréttar og að skýring þess verði að taka mið af c-lið 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar (e. overriding public interest). Stefnendur telja ekki sýnt fram á að kröfur ákvæðisins, rétt skýrðs, séu uppfylltar, og vísa til hliðsjónar til dóms Evrópudómstólsins 5. maí 2022 í máli C-525/20 og til ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins 5. mars 2025 í máli E-13/24. Strangar kröfur verði almennt að gera til sönnunar verulegra almannahagsmuna, sbr. til hliðsjónar álit Kokott lögsögumanns 13. október 2011 í máli C-43/10. Dómur Evrópudómstólsins 4. maí 2016 í máli C-346/14 og dómur EFTA-dómstólsins í máli E-13/24, sem vísað sé til í virkjunarleyfinu, styðji ekki niðurstöðu leyfisveitandans um almannahagsmuni.

64. Í viðauka B í virkjunarleyfinu virðist byggt á því að Hvammsvirkjun stuðli að raforkuöryggi. Jafnframt virðist leyfisveitandinn telja að orkuskipti og atvinnuþróun skipti máli fyrir mat á almannahagsmunum þótt greiningar á því liggi ekki fyrir. Stefnendur byggja á því að enginn þessara þriggja þátta geti uppfyllt skilyrði um verulega almannahagsmuni í skilningi 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar. Eðli máls samkvæmt verði að gera strangari kröfu til þess að skilyrði um verulega almannahagsmuni sé uppfyllt eftir því sem afleiðingar framkvæmda yrðu meiri og alvarlegri en einnig þegar afleiðingarnar og mótvægisáðgerðirnar séu svo óvissar sem hér sé raunin og hafi ekki sætt umhverfismati með þátttöku almennings.

Skilyrði um valkosti í c-lið 2. mgr. 18. gr. ekki uppfyllt

65. Stefnendur byggja á því að skilyrði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, sem svari til d-liðarins í tilskipunarákvæðinu, séu ekki uppfyllt. Til séu margar leiðir til raforkuframleiðslu

á markaði og ekkert mat hafi verið lagt á það hvort önnur, meiri, minni eða engin framleiðsla í stað þeirrar sem umþrætt leyfi heimili sé raunhæf í þessum skilningi. Aðrir valkostir séu einnig aðrar mótvægisáðgerðir, sbr. ábendingar stefnda Veiðifélags Þjórsár, sem og það að virkja ekki á viðkomandi stað. Ósannað sé að aðrir valkostir séu ekki tækir vegna óhóflegs kostnaðar. Dragi framburður forstjóra stefnda Landsvirkjunar og niðurstaða gerðardóms 1. september 2025 verulega úr trúverðugleika þeirrar röksemdar.

66. Þá hafi í tilvitnuðu hagkvæmnismati á vettvangi rammaáætlunar, sem vísað sé til í virkjunarleyfi, aldrei verið litið til meginreglna umhverfisstærðarins sem nú hafi verið lögfestar, þeirra á meðal greiðslubótareglunnar í 11. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.
67. Í virkjunarleyfinu sé fjallað um það að Ísland sé lokað raforkukerfi án tengingar við önnur lönd. Hins vegar sé þar alveg litið framhjá þeirri sérstöðu á heimsvísu að framleiðsla raforku á Íslandi sé sú langhæsta í heiminum á hvern íbúa og að ekki sé fyrirséð að raforka verði flutt úr landinu. Ekki sé heldur litið til þeirrar sérstöðu að nánast öll raforkuframleiðsla Íslands fari fram með endurnýjanlegum hætti, ólíkt því sem gerist á meginlandinu.
68. Stefnendur hafna því að tilgangur framkvæmdar sé að stuðla að orkuskiptum eða stuðla að raforkuöryggi almennings, enda liggi engar reglur eða ákvarðanir slíku til grundvallar. Tilgangurinn sé að selja meiri raforku á heildsölumarkaði, sem óumdeilt sé að umfram eftirspurn sé eftir nú um stundir. Aðrar skýringar séu ekki trúverðugar. Í þessu sambandi vísa stefnendur m.a. til yfirlýsinga stjórnámálanna og forstjóra stefnda Landsvirkjunar á opinberum vettvangi 2014 í kjölfar sérmeðferðar Hvammsvirkjunar í rammaáætlun.

Réttmætar væntingar

69. Stefnendur hafna því að skilyrði séu til þess að líta til réttmætra væntinga stefnda Landsvirkjunar og vísa til hliðsjónar til dóms Hæstaréttar 20. september 2001 í máli nr. 114/2001 og tveggja dóma Evrópudómstólsins.

D. Réttarfarsatriði

70. Jóni Árna Vignissyni, Náttúruverndarsamtökum Íslands og Veiðifélagi Þjórsár sé stefnt vegna dómkröfu um ógildingu hins umþrætta úrskurðar, enda hafi þessir verið aðilar stjórnarsýslumálsins á æðra stjórnarsýslustigi, eins og stefndi Landsvirkjun. Um þá aðild er vísað til dóma Hæstaréttar í málum nr. 231/2002, nr. 539/2006 og nr. 808/2014. Æðra stjórnvaldi sé ekki stefnt, heldur einungis því lægra setta, Skipulagsstofnun, í samræmi við dómafordæmi, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 378/2001. Engin atvik máls mæli með

annarri aðild varnarmegin enda hafi stjórnvaldsákvörðun Skipulagsstofnunar verið staðfest að öllu leyti með hinum umþrætta úrskurði.

71. Stefnendur kveða það leiða af lögvrörðum hagsmunum sem þeim voru játaðir í dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025, af úrlausn um gildi ákvarðana þriggja nánar tilgreindra stofnana, að þau eigi jafnframt í skjóli eignarréttar síns lögvarða hagsmuni af því að dómstólar kveði upp úr um efnislegt og formlegt lögmæti úrskurðar ÚUA í sameinuðu máli 10, 11 og 15/2016 enda hafi hann verið lagður til grundvallar umþrættu leyfi Umhverfis- og orkustofnunar. Telji stefnendur 60. gr. og 1. mgr. 70. gr., 1. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og Árósasamningnum ennfremur styðja þessa niðurstöðu. Um sambærilega hagsmuni sé að ræða og fjallað hafi verið um í dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 en aðrar ákvarðanir en þar hafi verið dæmt um. Stefnendur kveðast ekki hafa haft neitt tilefni til málshöfðunar vegna hins umþrætta úrskurðar fyrr en leyfi fyrir virkjun hafi verið veitt en þeim hafi hingað til lánast að hnekkja þeim leyfum fyrir dómi að því leyti sem máli skipti fyrir hagsmuni þeirra. Þeir telji nú tímabært að láta reyna á lögmæti úrskurðarins frá 2018, enda ljóst að forsendur hans standist ekki lög, eins og þau hafi verið túlkuð af dómstólum fyrr og síðar og þau verið skýrð með vísan til tilskipana 2011/92/ESB og 2000/60/EB.
72. Sönnunarbyrði kveða stefnendur hvíla á stefndu fyrir því að hin ströngu skilyrði til veitingar undanþágu samkvæmt lögum nr. 36/2011 hafi verið uppfyllt og einnig að nauðsynlegar upplýsingar hafi legið fyrir leyfisveitanda og almenningi á meðan þátttökuréttar hafi notið um ástand og áhrif á dýr, líffræðilega fjölbreytni, vatn og loftslag, svo sem íslensk lög verði skýrð með hliðsjón af tilskipunum 2000/60/EB og 2011/92/ESB og af dómaframkvæmd, enda standi það þeim bæði nær og umhverfismarkmið fyrrnefndu tilskipunarinnar séu lagalega bindandi við einstakar ákvarðanir.

E. Lagarök

73. Um lagarök vísa stefnendur til 73. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 og til 2. og 3. gr. laganna. Þá er vísað til raforkulaga nr. 65/2003, þágildandi laga nr. 106/2000 um umhverfismat framkvæmda, sbr. nú lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, og til reglugerða um mat á umhverfisáhrifum sem gilt hafi á hverjum tíma, nr. 671/2000 og nr. 660/2015. Enn fremur er vísað til laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, sem og til almennra reglna umhverfisréttar. Loks er vísað til stjórnsýslulaga nr. 37/1993, einkum 10.,

12. og 22. gr. þeirra, til stjórnarskrárinnar, einkum 60. gr. og 70.–72. gr. hennar, og til 1. gr. 1. viðauka og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Einnig er vísað til fjölda Evróputilskipana sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og innleiddar í íslenskan rétt, þar á meðal til tilskipunar nr. 96/92/EB frá 19. desember 1996 um sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku („fyrsta raforkutilskipunin“), tilskipunar 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum („vatnatilskipunin“) og tilskipunar 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið („umhverfismatstilskipunin“), sem falið hafi í sér endurútgáfu á eldri tilskipun 85/377/EBE, með síðari breytingum með tilskipunum 97/11/EB og 2003/35/EB.

Málsástæður stefnenda varðandi frávísunarkröfu

74. Við munnlegan málflutning af hálfu stefnenda var því mótmælt að á málatilbúnaði þeirra varðandi síðari dómkröfuna séu annmarkar sem varðað geti frávísun hennar, með eða án kröfu. Til viðbótar málsástæðum sem raktar voru hér að framan undir liðnum „réttarfarsatriði“ var sérstaklega mótmælt öllum málsástæðum stefndu sem lúta að skorti á lögvörðum hagsmunum og því að dæmt hafi verið með bindandi hætti um gildi umhverfismats fyrir Hvammsvirkjun með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025, þannig að ákvæði 116. gr. og/eða 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991 eigi að leiða til frávísunar þeirrar dómkröfu.

III. Helstu málsástæður og lagarök stefndu íslenska ríkisins o.fl.

A. Málsástæður vegna frávísunarkröfu

75. Stefndu íslenska ríkið, Umhverfis- og orkustofnun og Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun reisa kröfu sína um frávísun á síðari dómkröfu stefnenda (ii.-lið), sem varðar hinn umþrætta úrskurð 2018, á tvenns konar málsástæðum.
76. Í *fyrsta lagi* er byggt á meginreglu einkamálaréttarfars um afdráttarlausu málsmeðferð, svokallaðri útilokunarreglu, sbr. 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991, og 2. mgr. 116. gr. sömu laga. Þótt stefnendur hafi ekki krafist ógildingar á úrskurðinum í því máli sem lauk með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 hafi þau reist þrjúþætta kröfugerð sína, um ógildingu ákvarðana Umhverfisstofnunar, Orkustofnunar og Fiskistofu, á málsástæðum er snertu mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar. Útgefnar réttarstefnur í því máli, í aðalsök og framhaldssök, frá 22. apríl og 20. september 2024, og greinargerðir stefnenda í aðal- og gagnsök hæstaréttarmálsins nr. 11/2025, frá 22. apríl og 7. maí 2025, séu lagðar fram til marks um

það. Í 76. lið dóms Hæstaréttar hafi því verið hafnað að málsástæða stefnenda, um að Fiskistofu hefði verið óheimilt að veita leyfi sitt án þess að mótvægisáðgerðir hefðu áður hlotið málsmeðferð samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, kæmist að fyrir réttinum þar sem henni hafði ekki verið teft fram í héraði. Í 77. lið dómsins hafi rétturinn hafnað því að efni væru til að fella úr gildi leyfi Fiskistofu, m.a. með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms í 334.–343. lið. Í þeim liðum hins áfrýjaða dóms hafi m.a. verið hafnað málsástæðum stefnenda um mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar.

77. Með vísan til framangreinds og forsendna dómanna að öðru leyti sé byggt á að fyrir liggi endanlegur dómur um málstað stefnenda um mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar. Ákvæði 116. gr. laga nr. 91/1991 og útilokunarreglan girði fyrir að stefnendur geti leitað öðru sinni til dómstóla vegna umhverfismatsins, nú með nýjar kröfur og málsástæður, sem þeir höfðu færi á að tefla fram er fyrra málið var höfðað en gerðu ekki.
78. Í *öðru lagi* hafi stefnendur ekki átt aðild að málinu fyrir úrskurðarnefndinni og því vandséð að gildi úrskurðarins varði lögvarða hagsmuni þeirra.
79. Stefndu vekja auk þess athygli á því að framsetning málalíbúnaðar í réttarstefnu samrýmist tæplega d-, e- og f-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991.

B. Málsástæður vegna kröfu um sýknu

Sakarefnið

80. Stefndu taka fram að sakarefni máls þessa hverfist einungis um hvort þær tvær stjórnvaldsákvæðanir sem dómkröfur stefnenda beinast að séu ógildanlegar. Í máli þessu verði aftur á móti hvorki dæmt um Búðafossveg, enda sé málið ekki höfðað gegn Vegagerðinni til ógildingar á ákvörðunum um hann, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991, né heldur um ætluð áhrif Hvammsvirkjunar á þau vatnshlot sem nefnd séu í 37. lið réttarstefnunnar, enda snerti ástand þeirra ekki lögvarða hagsmuni stefnenda eða réttindi og skyldur þeirra samkvæmt 16. gr. laga nr. 91/1991. Þá verði ekki dæmt á ný um gildi leyfis Fiskistofu 14. júní 2022, sbr. 52. lið réttarstefnunnar. Loks byggja stefndu á því að með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 hafi verið tekin bindandi afstaða til ýmissa málsástæðna stefnenda, svo sem um náttúruverndarlög nr. 60/2013.

Fyrri dómkrafa stefnenda (i)

81. Stefnu byggja á því að ákvörðun leyfisveitandans, Umhverfis- og orkustofnunar, 12. desember 2025 hafi verið lögmæt og er öndverðum málstað stefnenda mótmælt sem röngum og ósönnuðum.

Um meginreglur náttúruverndarlaga og rannsóknarreglu stjórnsýslulaga

82. Byggt er á því að gögn málsins endurspegli að tekið hafi verið mið af meginreglum náttúruverndarlaga nr. 60/2013 við meðferð málsins og ákvarðanatöku 12. desember 2025, sbr. 7. gr. laganna, og málið hafi verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðunin var tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

83. Í ákvörðuninni sé þess sérstaklega getið á bls. 16 að umsókn stefnda, Landsvirkjunar, hafi verið metin á grundvelli náttúruverndarlaga. Þar fyrir utan endurspeglit meginreglur laganna og umhverfisréttar í ákvæðum laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Þeirra meginreglna sé m.a. getið í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögunum, t.d. í athugasemdum með 18. gr. frumvarpsins, auk þess sem þeirra sé getið í aðfaraorðum vatnatilskipunar 2000/60/EB, sem innleidd hafi verið með lögum nr. 36/2011, sbr. 1. tölulið 30. gr. þeirra, t.d. 11. og 12. tölulið aðfaraorðanna. Mat á skilyrðum laga nr. 36/2011, einkum 18. gr. þeirra, fari því saman við mat á meginreglum umhverfisréttar.

84. Stefnu áréttá í þessu sambandi að fyrir hafi legið mat á umhverfisáhrifum umræddra virkjunaráforma á grundvelli laga nr. 106/2000, sbr. 1. tölulið ákvæðis til bráðabirgða við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, og að þeim hafði verið skipað í orkunýtingarflokk að undangenginni lögmætri málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

85. Þá er á það bent að ákvörðunin varði Hvammsvirkjun og er málstað stefnenda um að einnig hafi átt að fjalla um Holta- og Urriðafossvirkjun mótmælt sem röngum.

86. Stefnu byggja á því að ákvörðunin hafi verið reist á vísindalegum grundvelli með því að sérfræðingar leyfisveitandans og annarra fagstofnana, sem hafi samkvæmt 10. gr. laga nr. 36/2011 lögbundnu hlutverki að gegna við framkvæmd laganna, sem og ýmiss konar sérhæfðra fyrirtækja, hafi komið að málinu og hafi legið fyrir gögn frá þeim. Þá byggist stjórnkerfið, sem mælt sé fyrir um í lögunum, á vísindalegum grunni, m.a. samkvæmt þeim verklagsreglum sem settar séu fram í fjölmörgum leiðbeiningaskjölum sem gefin hafi verið út til að stuðla að samræmdri túlkun vatnatilskipunar 2000/60/EB. Þá hafi farið fram mat á áhrifum virkjunarinnar á fjölda nærliggjandi vatnshlota á svæðinu auk þess sem stefndi, Landsvirkjun, beri ábyrgð á kostnaði. Virkjunaráformin hafa verið metin hagkvæm og

tilgangur þeirra talinn vega svo þungt að lög standi til að af þeim verði. Sjónarmiðum stefnenda um umhverfiskostnað, sem einkum virðast varða aðra virkjun, er mótmælt sem þýðingarlausum fyrir málið en í öllu falli röngum og ósönnuðum.

87. Um framangreindan anga málsins vísist að öðru leyti til þess sem á eftir kemur, einkum um skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011.

Um umhverfismat

88. Byggt er á að leyfisveitandanum hafi ekki verið skylt að óska ákvörðunar stefnda, Skipulagsstofnunar, á grundvelli 12. gr. laga nr. 106/2000 áður en ákvörðunin 12. desember 2025 var tekin.
89. Því til stuðnings vísa stefndu til þess að ekki séu liðin 10 ár frá álitum Skipulagsstofnunar 12. mars 2018 um mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar. Matsskýrsla stefnda, Landsvirkjunar, frá apríl 2003, sem fjallað hafi verið um í úrskurðum stefnda, Skipulagsstofnunar, og umhverfisráðuneytisins á árunum 2003 og 2004, ákvörðun stefnda, Skipulagsstofnunar, 16. desember 2015 og í úrskurðinum 15. febrúar 2018, eins og hún hafði verið endurskoðuð með matsskýrslu frá október 2017, hafi því enn verið í gildi er ákvörðunin var tekin 12. desember 2025. Hafi því ekki verið skylt samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000 að óska ákvörðunar um hvort endurskoða þyrfti matsskýrsluna að hluta eða í heild.
90. Óháð framangreindu um skilyrði og gildissvið 12. gr. laga nr. 106/2000 byggja stefndu á að ekki hafi verið nauðsynlegt að endurskoða matsskýrslu áður en ákvörðunin var tekin. Mat á umsókn stefnda, Landsvirkjunar, hafi tekið mið af verulegum fjölda gagna. Nægar upplýsingar hafi því legið fyrir svo unnt væri að meta viðeigandi lagaskilyrði, þar á meðal áhrif virkjunarinnar að því leyti sem stefnendur telji að hafi gefið tilefni til endurskoðunar.
91. Stefndu láta þess getið að um Búðafossvog hafi m.a. verið fjallað í skýrslu fyrir stefnda, Landsvirkjun, frá 2. júlí 2015 um rýni á mati á umhverfisáhrifum. Þá hafi komið fram í matsskýrslu frá október 2017 að hann tengdist ekki Hvammsvirkjun. Þess vegna væri ekki tekið tillit til hans í mati stefnda, Landsvirkjunar, á umhverfisáhrifum virkjunarinnar. Um þetta hafi verið fjallað í álitum stefnda, Skipulagsstofnunar, frá 12. mars 2018. Stofnunin hafi síðan tekið ákvörðun 2. febrúar 2026 um að umrædd vegaframkvæmd væri ekki háð umhverfismati.
92. Áréttað er að um áhrif virkjunaráformanna á umhverfismarkmið þeirra vatnshlota, sem verði fyrir áhrifum af þeirri framkvæmd, hafi verið fjallað í áhrifamati á vatnshlotum sem hafi verið kynnt almenningi samhliða umsókn stefnda, Landsvirkjunar, um virkjunarleyfi. Vinna við slíkt áhrifamat þurfi ekki að fara fram samhliða umhverfismati, hvorki

samkvæmt lögum nr. 106/2000 né lögum nr. 111/2021. Upplýsingar sem lágu fyrir áður en ákvörðunin var tekin, þar á meðal um áhrif á gæði vatns, hafi því uppfyllt kröfur laga.

93. Öðrum málsástæðum stefnenda um að annmarkar séu á ákvörðuninni 12. desember 2025 sökum skorts á umfjöllun eða upplýsingum um áhrif á loftslag og vistkerfi er mótmælt sem röngum og ósönnuðum og í raun vanreifuðum. Áhrif framkvæmdanna hafi verið metin ítarlega. Þá verði ekki annað ráðið en að málatilbúnaður stefnenda byggist, a.m.k. að hluta til, á misskilningi á afmörkun umhverfismats annars vegar og hins vegar svokallaðri lífsferilsgreiningu samkvæmt byggingarreglugerð nr. 112/2012 en slík greining sé ekki skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis eða heimild til að breyta vatnshloti. Um kolefnisspor virkjunarinnar hafi verið fjallað í viðauka við hið umþrætta virkjunarleyfi.
94. Með vísan til þess sem áður sagði um 12. gr. laga nr. 106/2000 sé því mótmælt að stefndi, Umhverfis- og orkustofnun, hafi vanrækt skyldu til að taka afstöðu til þess hvort mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar, eins og það var endurskoðað að hluta, ætti enn við. Minnt sé á að lög nr. 111/2021 eigi ekki við í þessu máli, sbr. 1. tölulið ákvæðis til bráðabirgða við þau lög. Efnislega hafi ekki heldur staðið nauðsyn til þess að umhverfismatið yrði endurskoðað. Stefndi hafi því talið að gilt umhverfismat framkvæmdarinnar ætti enn við og þarfnaðist ekki endurskoðunar áður en virkjunarleyfi og heimild til breytingar á vatnshlotum yrði veitt. Um þetta sé fjallað ítarlega í kafla 3.2 í viðauka A við virkjunarleyfið frá 12. desember 2025.

Um stjórn vatnamála

95. Stefndu byggja á því að ákvörðun leyfisveitandans 12. desember 2025 hafi verið í samræmi við lög nr. 36/2011.
- „Vatnshlot líkleg til að verða fyrir áhrifum ómetin“*
96. Stefndu áréttu að ástand umræddra vatnshlota, annars vegar ofan fyrirhugaðrar Hvammsvirkjunar, það er Sandár 1 (103-907-R) og Fossár 1 (103-842-R), og hins vegar neðan virkjunarinnar, það er Kálfár 1 (103-[933]-R), Háfsóss (Þjórsáróss) (103-206-T) og Dyrhólaeyjar að Þorlákshöfn (103-1342-C), varði ekki lögvarða hagsmuni stefnenda eða réttindi og skyldur þeirra, sbr. einnig 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.
97. Að því frágengnu sé ósannað að umrædd vatnshlot verði fyrir áhrifum af virkjuninni. Vatnshlotin Sandá 1 og Fossá 1 séu töluvert ofan við fyrirhugað Hagalón og áhrifasvæði virkjunarinnar. Ekki hafi verið óskað eftir sérstöku áhrifamati á framangreindum ám þar sem ekki hafi verið talið líklegt að þær yrðu fyrir áhrifum, sbr. m.a. umfjöllun um vatnshlot E, Þjórsá ofan Hagalóns, í mati Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands 20. desember

2022 á áhrifum Hvammsvirkjunar á vistfræðilegt ástand Þjórsár neðan Búrfells samkvæmt viðmiðum laga um stjórn vatnamála og mat sömu stofnana 18. nóvember þess árs. Um áhrif virkjunarinnar sé fjallað í viðauka B virkjunarleyfisins frá 12. desember 2025. Heimild til breytingar vatnshlota vegna framkvæmda við virkjunina nái eingöngu til vatnshlotanna Þjórsár 1 og Þverár, þar sem áhrif verði. Áfram sé staðan því sú að ástandi vatnshlotsins Sandár 1 megi ekki hnigna og umhverfismarkmið þess eigi að haldast óbreytt. Þá megi ástandi vatnshlotsins Fossár 1 ekki hnigna vegna áhrifa Hvammsvirkjunar. Samhengis vegna skuli þess þó getið að stefndi, Umhverfis- og orkustofnun, ljúki fljótlega við að skilgreina vatnshlot sem teljist mikið breytt eða manngerð samkvæmt 13. gr. laga nr. 36/2011 og hafi áform um að breyta umhverfismarkmiðum Fossár 1 verið kynnt 9. janúar 2026. Líkt og fjallað sé um í greinargerð um skilgreiningar á manngerðum og mikið breyttum vatnshlotum frá þeim degi, tilnefningarprófi fyrir mikið breytt og manngerð vatnshlot og skýrslunni „Fyrstu skref við mat á manngerðum og mikið breyttum vatnshlotum“ frá árinu 2020 sé ástæðu þess að rekja til áhrifa frá Búrfellsvirkjun sem gangsett hafi verið árið 1969 og því ekki til nýrra breytinga. Ný umhverfismarkmið fyrir vatnshlotið verði að öllum líkindum birt fljótlega í uppfærðri vatnaáætlun Íslands fyrir árin 2022–2027.

98. Vatnshlotið Kálfá 1 sé töluvert neðan þess svæðis þar sem verði vart rennisskerðingar vegna Hvammsvirkjunar. Kálfá sameinist Þjórsá á kafla þar sem gert sé ráð fyrir samkvæmt áhrifamati að umhverfismarkmið vatnshlotsins Þjórsár 1 um gott vistfræðilegt ástand náist. Engar vísbendingar séu um að annað eigi við um vatnshlotið Kálfá 1. Þá sé gert ráð fyrir að ástand Þjórsár neðan áhrifasvæðis virkjunarinnar haldist óbreytt, þ.e. að vistfræðilegt ástand verði gott á öllum þeim kafla að ósi. Sé því ekki unnt að gera ráð fyrir öðru en að sömu lögmál eigi við um bæði vatnshlotin Háfsós (Þjórsárós) og Dyrhólaey að Þorlákshöfn.
99. Í tilefni af tilvísun stefnenda til minnisblaða Hafrannsóknastofnunar benda stefndu á að þar sé fjallað um framkvæmdir Vegagerðarinnar vegna Búðafossvegur en hann sé ráðgerður töluvert neðan við Hagalón og sé ekki hluti af byggingu Hvammsvirkjunar. Ákvörðunin 12. desember 2025 varði því ekki Búðafossveg.
100. Hvað sem framangreindu líði sé þó vert að benda á að niðurstaða Hafrannsóknastofnunar í minnisblaði frá 24. apríl 2024, sem stefnendur vísi til, hafi verið sú að ólíklegt væri að framkvæmdir við Búðafossveg myndu valda breytingum á vistfræðilegu ástandi Þjórsár 1 eða Þveráa hennar. Hið sama sé lagt til grundvallar í ákvörðun stefnda, Skipulagsstofnunar,

2. febrúar 2026 um að framkvæmdirnar séu ekki háðar mati á umhverfisáhrifum en þar hafi stefndi tekið undir niðurstöðu Hafrannsóknastofnunar. Téð minnisblað hafi verið viðauki C við matsskyldufyrirspurn 17. nóvember 2025.

101. Stefndu árétta að samkvæmt því áhrifamati sem unnið hafi verið á grundvelli málsmeðferðar samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 sé gert ráð fyrir að vistfræðilegt ástand Þjórsár neðan þess hluta vatnshlotsins Þjórsár 1 þar sem verði vart rennslisskerðingar, þ.e. neðan áhrifasvæðis B, muni áfram vera gott alla leið að ósi Þjórsár.

„Vatnshlotið Þverá ekki ástandsmetið“

102. Stefndu byggja á því að vatnshlotið Þverá hafi verið ástandsmetið, bæði vistfræðilegt og efnafræðilegt ástand þess. Eins og fram komi í vatnavefsja sé vistfræðilegt ástand þess metið mjög gott og umhverfismarkmið þess séu sams konar. Vatnshlotið hafi verið ástandsflokkað út frá líkindum 29. júní 2023. Sú flokkun byggist á álagsgreiningu og þeirri nálgun að hægt sé að gera ráð fyrir að öll yfirborðsvatnshlot á Íslandi, sem eru án álags, séu í mjög góðu vistfræðilegu ástandi, sbr. bls. 33 í vatnaáætlun Íslands 2022–2027. Vistfræðilegt ástand yfirgnæfandi meiri hluta yfirborðsvatnshlota á Íslandi sé mjög gott. Rannsóknargögn sem komi fram í skýrslunni „Vistfræðileg viðmið við ástandsflokkun straum- og stöðuvatna á Íslandi“ frá nóvember 2022 styðji við þá nálgun. Um sé að ræða vísindalega gilda aðferð við ástandsflokkun vatnshlota. Stefndu leggja áherslu á að ekki sé kunnugt um neitt álag á vatnshlotið Þverá sem gæti rökstutt aðra ástandsflokkun eða varpað rýrð á að vistfræðilegt ástands vatnshlotsins sé metið mjög gott.

103. Ályktunum stefnenda af tilgreindum dómum EFTA-dómstólsins og Evrópudómstólsins er jafnframt mótmælt sem röngum og þýðingarlausum fyrir þetta mál. Í þessu máli liggja fyrir að mat á ástandi vatnshlota og áhrifum framkvæmda vegna Hvammsvirkjunar hafi farið fram í samræmi við viðmið laga um stjórn vatnamála og að áhrif þeirra verði m.a. þau að ástandi vatnshlotsins Þverár muni hnigna þannig að ekki verði unnt að ná umhverfismarkmiðum þess. Af þeim sökum hafi stefnda Landsvirkjun verið veitt heimild til breytingar á vatnshlotinu á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011. Ástand vatnshlotsins hafi því verið metið, áhrif fyrirhugaðra framkvæmda einnig og skilyrði talin vera fyrir hendi til að veita undanþágu frá umhverfismarkmiðum af þeim sökum.

„Umhverfismarkmið vatnshlota og endurskoðunarskylda“

104. Stefndu benda á að heimild til breytinga á vatnshloti samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 feli ekki í sér skilgreiningu á manngerðu og mikið breyttu vatnshloti í skilningi 13. gr. sömu laga. Ferlið samkvæmt síðarnefndu greininni sé sjálfstætt og ekki hluti af ákvörðun um

heimild til breytingar á vatnshloti. Manngerð og mikið breytt vatnshlot séu ekki skilgreind fyrir en framkvæmdum er lokið og ný vatnshlot hafa orðið til vegna þeirra, t.d. virkjunar.

105. Umhverfismarkmið vatnshlota, þar sem heimild til breytingar hefur verið veitt samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011, séu sett fram í vatnaáætlun í samræmi við 20. gr. laganna og 5. tölulið A-liðar viðauka II. Vatnaáætlun sé endurskoðuð á sex ára fresti og unnt sé að gera nauðsynlegar leiðréttingar á henni í samræmi við 5. mgr. 19. gr. laganna vegna nýrra upplýsinga. Umhverfismarkmið þeirra vatnshlota, sem verði afmörkuð að lokinni framkvæmd við Hvammsvirkjun, verði sett í vatnaáætlun.

106. Þá benda stefndu á að í virkjunarleyfinu sé fjallað um bæði eftirlit og vöktun í 3. kafla leyfisins og um afturköllun og endurskoðun leyfisins í 5. kafla þess. Samkvæmt ákvæðum þeirra kafla geti leyfisveitandinn afturkallað leyfið standi leyfishafinn ekki við skyldur sínar, eða endurskoðað það, eins og nánar sé fjallað um í leyfinu, sbr. einnig m.a. lagaheimildir 2. og 3. mgr. 6. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og 4. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011, auk almennra reglna stjórnarsýsluréttar. Sé því hvorki annmarki á lögum né á hinni umþrættu ákvörðun hvað verði heimildir til endurskoðunar virkjunarleyfisins.

„Gildissvið a-liðar 1. mgr. 18. gr. [laga nr. 36/2011]“

107. Stefndu byggja á því að orðalag a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, eins og ákvæðið hljóði eftir að því var breytt með 5. gr. laga nr. 42/2025 um breytingu á raforkulögum og lögum um stjórn vatnamála (flýtimeðferð og breyting á vatnshloti), sé ótvírætt að breytingar á vatnshloti vegna framkvæmda á borð við vatnsaflsvirkjanir falli undir þann staflíð. Sá skilningur styðjist jafnframt við sjónarmið í lögskýringargögnum og forsögu lagaákvæðisins. Þá sé rétt að túlka ákvæðið til samræmis við tilskipun 2000/60/EB og dómaframkvæmd um hana, en til tilskipunarinnar sé ítrekað vísað í lögnum og lögskýringargögnum. Er áréttað að lög nr. 36/2011 séu í samræmi við efni hennar.

„Skilyrði 2. mgr. 18. gr. [laga nr. 36/2011] þurfa öll að vera uppfyllt“

108. Stefndu byggja á því að réttilega hafi verið komist að þeirri niðurstöðu í ákvörðuninni 12. desember 2025 að skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 séu uppfyllt.

109. Þátttökuréttur almennings hafi verið tryggður á öllum stigum málsins, bæði í aðdraganda fyrri ákvarðana og hinnar umþrættu ákvörðunar, sem og við málsmeðferð á grundvelli annarra laga, svo sem laga nr. 48/2011, laga nr. 106/2000 og skipulagslaga nr. 123/2010. Almenningi hafi því gefist færi á að tjá sig um virkjunaráformin og hafi sjónarmið almennings stundum leitt til frekari rannsóknar, auk þess sem sérstök afstaða hafi verið

tekin til þeirra, t.d. í hinni umþrættu ákvörðun og í greinargerð samhliða ákvörðun Umhverfisstofnunar 9. apríl 2024.

110. Öllum málatilbúnaði stefnenda um að mat á skilyrðum 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 eða málsmeðferð hafi verið annmörkum háð sé mótmælt sem röngum og ósönnuðum. Öll slík sjónarmið hafi verið tekin til skoðunar og umfjöllunar af hálfu stjórnvalda við meðferð málsins. Stefnendur hafi ekki lagt fram nein gögn eða vísað til frekari sjónarmiða sem hnekki mati stjórnvalda.
111. Um skilyrði *a-liðar* 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 sé fjallað ítarlega í viðauka B í virkjunarleyfinu og meðal gagna málsins séu fjölmörg skjöl þar sem fjallað hafi verið um mótvægisáðgerðir vegna virkjunarinnar, þar á meðal um hönnun fiskvegar (laxastiga) og seiðafleytu. Stefnendur hafi ekki hnekkt ályktunum leyfisveitandans eða annarra þeirra sérfróðu aðila sem fjallað hafi um téðar mótvægisáðgerðir, þar á meðal Hafrannsóknastofnunar sem sé sérfræðingur á sviði veiðimála í skilningi 2. mgr. 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði og hafi jafnframt lögbundnu hlutverki að gegna sem sjálfstæð rannsókn- og ráðgjafarstofnun samkvæmt lögum um hana, nr. 112/2015.
112. Umsókn Landsvirkjunar hafi fylgt gögn þar sem fram hafi komið að byggja ætti fiskveg og seiðafleytu í stíflumannvirkinu til að koma göngufiski upp fyrir stíflu og gönguseiðum niður fyrir stíflu og viðhalda þannig fiskigengd í ánni. Vegna athugasemda við fyrri málsmeðferð, m.a. frá stefnda, Veiðifélagi Þjórsár, um þann möguleika að byggja fiskveg framhjá lónum og stíflum, hafi Umhverfisstofnun leitað frekara álits Hafrannsóknastofnunar og Landsvirkjunar. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar 8. mars 2024 komi fram að sú útfærsla að byggja fiskveg framhjá stíflumannvirkjum hefði getað passað fyrir Urriðafossvirkjun en slík lausn væri að öllum líkindum vandkvæðum bundin vegna Hvammsvirkjunar. Þá segi í umsögn Landsvirkjunar, sama dag, að rannsóknir hefðu verið gerðar til að leiða seiði í sérstökum farvegi (fiskvegi) en niðurstöður þeirrar athugunar hefðu verið að öruggast væri að gera ráð fyrir að seiði á leið niður ána færu niður lónið og um seiðafleytu sem væri staðsett ofan við inntak virkjunarinnar. Um þessar rannsóknir hafi verið lögð fram ítarleg gögn.
113. Um sömu athugasemdir og stefnendur geri nú hafi verið ítarlega fjallað í greinargerð Umhverfisstofnunar vegna umsagna hagsmunaaðila og almennings, sem birt hafi verið á vef stofnunarinnar 10. apríl 2024 samhliða ákvörðun 9. sama mánaðar. Í ljósi framangreinds og að öðru leyti með vísan til gagna málsins mótmæla stefndu því að fullnægjandi mat hafi

- ekki verið lagt á mögulegar mótvægisáðgerðir eða að fullnægjandi málsmeðferð hafi ekki farið fram þeim tengd. Þær hafi verið rannsakaðar ítarlega og metnar með viðhlítandi hætti.
114. Í þessu samhengi er einnig vísað til minnisblaðs Hafrannsóknastofnunar 16. október 2023 sem tekið hafi verið saman í tilefni af rannsókn Umhverfisstofnunar á fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og þá sérstaklega þeim mótvægisáðgerðum sem hefðu *ekki* verið valdar en áður hafi stofnunin fjallað um áðgerðirnar í minnisblaði 29. ágúst þess árs. Stofnunin hafi einnig fjallað um mótvægisáðgerðir í umsögn 12. mars 2021 og staðfest, í tilefni af athugasemdum um að fiskveg og seiðafleytu ætti að hanna framhjá stíflumannvirkjum, að hönnun þessara mannvirkja byggðist á bestu fáanlegum lausnum til að tryggja fiski för. Stefnu áréttu að fjölmörg önnur skjöl liggi fyrir í málinu um mótvægisáðgerðir.
115. Þá er bent á að í virkjunarleyfinu 12. desember 2025, sem og viðaukum við það, sé kveðið á um skyldu Landsvirkjunar, til að hafa eftirlit með framkvæmd leyfisins og vakta þau vatnshlot sem verði fyrir áhrifum af virkjuninni og virkni mótvægisáðgerða. Enn fremur áréttu stefnu það sem fyrir sagði um heimild til að afturkalla eða endurskoða leyfið gefist tilefni til þess.
116. Í tilefni af málalíbúnaði stefnenda um *b-lið* 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 og hagkvæmni virkjunarkostsins benda stefnu á að samkvæmt kostnaðaráætlun fyrir undirbúning og byggingu virkjunarinnar sé áætlaður kostnaður 450 milljónir bandaríkjadala á verðlagi ársins 2021, eins tekið sé fram í viðauka A við virkjunarleyfið og stefnendum láist að nefna. Sá efnisannmarki sé því ekki á ákvörðuninni sem stefnendur byggja á. Enn fremur sé vikið að því í viðaukanum að lykiltölur í ársreikningi stefnda, Landsvirkjunar, fyrir árið 2024 gefi til kynna að fjárhagur hans sé sambærilegur og árið 2021. Umfjöllun þessi, um fjármögnun í viðauka A með virkjunarleyfinu, sé fyrst og fremst í samhengi við áskilnað 5. töluliðar 1. mgr. 6. gr. raforkulaga um að í virkjunarleyfi skuli m.a. tilgreina skilyrði um tæknilega og fjárhagslega getu leyfishafa, sbr. 2. gr. leyfisins. Auk kostnaðaráætlunar hafi fylgt umsókninni upplýsingar um hvernig fjármögnun verkefnisins yrði háttáð og hafi verið talið að upplýsingar um hana væru fullnægjandi.
117. Leyfisveitandinn hafi komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði b-liðar væru uppfyllt þar sem virkjunin sé liður í að tryggja fullnægjandi raforkuöryggi og skipti þá einnig máli að virkjunin hafi verið metin hagkvæmur virkjunarkostur á grundvelli lögmætrar málsmeðferðar samkvæmt lögum nr. 48/2011, sbr. 1. og 3. gr. þeirra laga.
118. Stefnu mótmæla því að ástæða sé til að draga í efa faglegt mat verkefnisstjórnar er liggi að baki tillögu um að færa virkjunina í orkunýtingarflokk. Heildstætt hagsmunamat hafi

því farið fram þar sem efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif hafi verið metin. Hafi verið rétt að taka tillit til þess hagsmunamats við mat á skilyrði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011.

119. Í tilefni af málatilbúnaði stefnenda um skýringu á b-lið 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 og mat á skilyrðum stafliðarins um almannaheill er áréttað að ítarlega sé gerð grein fyrir mati leyfisveitandans að þessu leyti á bls. 38–45 í viðauka B með virkjunarleyfinu en til grundvallar því hafi legið fjölmörg gögn, sbr. m.a. bréf stefnda, Landsvirkjunar, 16. janúar og 4. september 2023 ásamt gögnum sem fylgdu þeim bréfum. Þessu mati hafi stefnendur ekki hnekk.
120. Stefndu taka fram, að gefnu tilefni, að leyfisveitandinn hafi ekki talið unnt að leggja til grundvallar mati á skilyrði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 röksemdir stefnda, Landsvirkjunar, um orkuskipti og atvinnuþróun þar sem fullnægjandi gögn studdu þær ekki. Hið atviksbundna mat, sem verði að fara fram samkvæmt stafliðnum, hafi á hinn bóginn verið reist á gögnum um að þörf væri á endurnýjanlegum orkukostum sem allra fyrst næstu árin, líkt og nánar sé fjallað um á bls. 43 í viðauka B. Nærtækast væri að byggja nýjar virkjanir í orkunýtingarflokki rammaáætlunar eða stækka virkjanir sem þegar væru í rekstri. Meiri óvissa ríki um tímaáætlanir og stöðu leyfisveitinga annarra orkukosta. Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem legið hafi fyrir við útgáfu leyfisins hafi verið talið að skilyrðum b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 væri fullnægt þar sem uppfylla þurfi þörf fyrir aukna aflgetu og orkuvinnslugetu til að tryggja viðmið um raforkuöryggi.
121. Málsástæðum stefnenda sem snerta *c-lið* 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 er mótmælt sem röngum og ósönnuðum. Ítarlega hafi verið fjallað um upplýsingar sem stefndi, Landsvirkjun, veitti um skilyrði stafliðarins í viðauka B við virkjunarleyfið. Við fyrri meðferð málsins hafi Umhverfisstofnun auk þess aflað sérstaklega frekari upplýsinga frá Orkustofnun um nýjar leiðir í raforkuframleiðslu til að taka afstöðu til þess hvort unnt væri að ná tilgangi framkvæmdarinnar með umhverfisvænni leiðum, sbr. bréfaskipti þessara stofnana 4. og 20. desember 2023. Í aðdraganda ákvörðunarinnar 12. desember 2025 hafi enn frekari upplýsinga verið aflað, nú frá Raforkueftirlitinu, sem sé sérstök eining og sjálfstæð í störfum sínum samkvæmt raforkulögum, sbr. 3. gr. b raforkulaga og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 110/2024 um Umhverfis- og orkustofnun. Um það vísist einkum til minnisblaðs Raforkueftirlitsins frá 24. september 2025.
122. Stefndu taka fram að stefnendur virðist byggja á þrengri skilningi á hugtakinu „raforkuöryggi“ í samhengi við bæði b- og c-lið 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 en leiði af lögum,

sbr. 19. tölulið 3. gr. raforkulaga og önnur ákvæði þeirra laga, m.a. 1. gr., 1. gr. a og 12. tölulið 3. gr. laganna. Sé þeim málstað mótmælt. Áréttað sé, að gefnu tilefni, að tryggt framboð raforku til atvinnulífs og iðnaðar sé liður í markmiðum raforkulaga, falli undir framangreint hugtak og varði almannahagsmuni.

123. Í tilefni af tilvísun stefnenda til allra skilyrða 7. mgr. 4. gr. tilskipunar 2000/60/EB taka stefndu fram að heimild samkvæmt ákvæðinu, sbr. 18. gr. laga nr. 36/2011, verði ekki að eiga sér stoð í vatnaáætlun, sem gefin sé út á sex ára fresti, heldur beri við næstu endurskoðun hennar að gera grein fyrir þeim tilvikum þar sem undanþága frá umhverfis-markmiðum hafi verið veitt. Ákvörðun um slíka undanþágu sé því ekki tekin með vatnaáætlun, heldur beri að gera grein fyrir þeim ákvörðunum sem teknar eru meðan á vatnahringstendur (sex ára tímabil) í vatnaáætlun við næstu endurskoðun. Endurspeglit þetta í virkjunarleyfinu þar sem segi að gerð verði grein fyrir téðri heimild í vatnaáætlun í samræmi við e-lið 1. mgr. 20. gr. laga nr. 36/2011. Vatnaáætlun Íslands fyrir árin 2022–2027 hafi verið gefin út í apríl 2022.
124. Í samhengi við allt framangreint vísa stefndu til kynningar frá 1. desember 2025 á Orkuspá Íslands 2025–2050, sem fjallað hafi verið um í ákvörðuninni 12. þess mánaðar, einkum viðauka B. Þá er vísað til ódagsettra mynda sem reistar séu á upplýsingum samkvæmt orkuspánni og unnar hafi verið af stefnda, Umhverfis- og orkustofnun, um jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar sunnan svokallaðs sniðs IIIb, sem muni vera meginflöskuháls í núverandi flutningskerfi Landsnets hf. með tilliti til nýtingar á innviðum og orkuöryggis, með og án innkomu virkjunarinnar. Nánar tiltekið sýni umræddar myndir orkujöfnuð árin 2027–2046 þar sem áætluð eftirspurn raforku samkvæmt „grunnspá“ hafi verið dregin frá framboði raforku samkvæmt sömu forsendum. Jafnvægið þar á milli sé sýnt sem gígavattstundir á ári (GWh/ár). Taka stefndu fram að ekki sé fyrirsjáanlegt að sá flöskuháls í flutningskerfi raforku breytist mikið á næstu árum.
125. Samkvæmt myndinni sem taki tillit til Hvammsvirkjunar sé orkujöfnuður það tæpur sunnan sniðs IIIb árin 2027–2031 að líkur á neikvæðum orkujöfnuði séu verulegar, enda séu tölurnar sýndar á ársgrundvelli og taki ekki tillit til mánaðarlegra sveiflna og álagstoppa yfir vetrarmánuðina (október til apríl). Eftir það tímabil dragi úr ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar, m.a. vegna aukins framboðs frá Hvammsvirkjun. Frá og með árinu 2037 myndist aftur neikvæður orkujöfnuður sunnan sniðs IIIb vegna þess að ekki sé vitað um tímasetningar á innsetningu orkukosta í nýtingarflokki í núverandi orkuspá. Myndin sem taki *ekki* tillit til virkjunarinnar sýni hvað gerist verði hún ekki að veruleika út frá

orkujöfnuði sunnan sniðs IIIb. Á þeirri mynd megi sjá verulegan og vaxandi neikvæðan orkujöfnuð frá og með árinu 2029.

Síðari dómkrafa stefnenda (ii)

126. Verði ekki fallist á að vísa kröfu stefnenda samkvæmt ii. kröfulið þeirra í útgefinni réttarstefnu frá dómi byggja stefndu á því að úrskurður ÚUA frá 15. febrúar 2018 hafi verið lögmætur. Öndverðum málstað stefnenda er mótmælt sem röngum og ósönnuðum.
127. Stefndu áréttu að stefnendur hafi ekki átt aðild að umræddu máli úrskurðarnefndarinnar. Kærum til nefndarinnar hafi lotið að áhrifum Hvammsvirkjunar á vatnalíf og vatnafar. Í ljósi beggja framangreindra atriða sé vandséð að stefnendur hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn dómstóla að þessu leyti en í öllu falli geti þeir ekki krafist ógildingar á úrskurðinum á grundvelli sjónarmiða sem ekki samræmist þeim kærum sem bárust nefndinni.
128. Stefndu byggja á því að stefnendur hafi þegar fengið úrlausn dómstóla um umhverfismatið. Því sé málsástæðum sem þeir byggðu ekki á er þeir höfðuð fyrri dómsmálið mótmælt sem of seint fram komnum.
129. Stefndu benda á að málsástæður verði að koma fram í stefnu, sbr. d-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991, og því geti stefnendur ekki reist kröfur sínar á röksemdum sem fram komi í stjórnslukæru stefnda, Veidifélags Þjórsár, án nánari tilgreiningar, eins og gert sé í 32. lið útgefinnar réttarstefnu.

Um meginreglur náttúruverndarlaga og rannsóknarreglu stjórnsýslulaga

130. Stefndu byggja á því að gögn málsins endurspegli að stefndi, Skipulagsstofnun, hafi tekið mið af meginreglum náttúruverndarlaga nr. 60/2013 í málsmeðferð sinni og ákvarðanatöku 16. desember 2015, sbr. 7. gr. laganna, og upplýst málið nægjanlega áður en ákvörðunin var tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Það hafi ÚUA einnig gert áður en hún kvað upp úrskurðinn 15. febrúar 2018.
131. Um ákvæði náttúruverndarlaga sem og meginreglur umhverfisréttar hafi verið fjallað í framangreindum úrskurði, eins og í ákvörðuninni 16. desember 2015. Meginreglur þessar hafi einnig endurspeglast í ákvæðum laga nr. 106/2000, þar á meðal þeim tilskipunum Evrópuréttar sem lögunum og eldri lögum um sama efni hafi verið ætlað að innleiða í íslenskan rétt. Er matsskýrsla var unnin, einkum á árunum 2001–2003, og er umhverfisáhrif virkjunaráformanna voru metin, hafi verið í gildi náttúruverndarlög nr. 44/1999, en þau hafi verið reist á meginreglum þeim sem enn gildi í umhverfisrétti og áréttadar séu í 3. kafla V. hluta sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Tilgangur

mats á umhverfisáhrifum sé ekki síst að stuðla að því að upplýsinga sé aflað um áhrif þeirra framkvæmda sem um ræðir hverju sinni til að unnt sé að meta þau á grundvelli vísindalegrar þekkingar og af varúð.

132. Með vísan til gagna málsins og alls framangreinds sé þar af leiðandi mótmælt þeim málstað stefnenda að ekki hafi verið gætt að meginreglum náttúruverndarlaga og rannsóknarreglu stjórnsýslulaga áður en úrskurðurinn var kveðinn upp 15. febrúar 2018.

Um umhverfismat

133. Stefnu byggja á því að 12. gr. laga nr. 106/2000 hafi hvorki verið skýrð né henni beitt með röngum hætti í úrskurðinum 15. febrúar 2018 eða ákvörðuninni 16. desember 2015. Þá sé því mótmælt að lagagreinin hafi ekki verið gild réttarheimild, eins og stefnendur virðist byggja á, eða að hún hafi ekki gilt í málinu þar sem stefndi, Skipulagsstofnun, kvað upp úrskurð árið 2003 en gaf ekki álit á mati á umhverfisáhrifum.
134. Um hið síðastnefnda er tekið fram að í samræmi við meginreglur um lagaskil hafi borið að beita þeim lagareglum sem voru í gildi er metið var á árinu 2015 hvort og þá að hvaða marki þörf væri á að endurskoða matsskýrsluna frá 2003. Sömu niðurstöðu hefði leitt af ákvæði 6. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000, eins og það hljóðaði fyrir gildistöku laga nr. 74/2005 um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum, að teknu tilliti til meginreglna stjórnsýsluréttar um meðalhóf, jafnræði og réttmætar væntingar. Samkvæmt eldra lagaákvæðinu hafi ekki verið skylt að láta fara fram endurskoðun matsskýrslu.
135. Samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000, eins og henni var breytt með 11. gr. laga nr. 74/2005, hafi stefndi, Skipulagsstofnun, getað ákveðið að endurskoða skyldi matsskýrslu framkvæmdaraðila ef forsendur hefðu breyst verulega. Í bæði ákvörðun Skipulagsstofnunar 16. desember 2015 og úrskurði ÚUA 15. febrúar 2018 sé ítarlega rökstutt hvers vegna skilyrði þessi voru ekki talin fyrir hendi, nema að takmörkuðu leyti.
136. Lög nr. 36/2011 hafi ekki tekið gildi er úrskurður stefnda, Skipulagsstofnunar, var kveðinn upp á árinu 2003. Ekki hafi verið skylt að innleiða tilskipun 2000/60/EB fyrr en 1. maí 2009, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 125/2007, og lögin hafi ekki tekið gildi fyrr en 19. apríl 2011. Um téð lög hafi verið fjallað í umsögn stofnunarinnar til úrskurðarnefndarinnar, og þeirra sé sérstaklega getið í úrskurðinum. Um breytingar á annarri löggjöf, eins og náttúruverndarlögum nr. 60/2013, og áhrif alþjóðlegra skuldbindinga, svo sem Árósasamningsins, hafi einnig verið fjallað. Forsendur umhverfismats hafi

ekki breyst vegna nýrrar löggjafar með þeim hætti að þörf væri á nýrri matsskýrslu um áhrif virkjunarinnar.

137. Í því samhengi láta stefndu þess getið að samkvæmt ákvæðum þágildandi laga nr. 106/2000 og reglugerðar nr. 671/2000 um mat á umhverfisáhrifum hafi verið skylt að meta áhrif framkvæmdar á vatn og lífríki, auk annars. Í matsskýrslunni frá 2003 sem og úrskurði stefnda, Skipulagsstofnunar, frá sama ári hafi verið fjallað um áhrif virkjunarinnar að þessu leyti og á aðra þætti umhverfisins. Um framangreint megi sem dæmi nefna umfjöllun um vatnalíf og vatnafar í köflum 4.3.3, 4.5, 5.3.3 og 5.5 í úrskurðinum.
138. Hvað varðar athugasemdir stefnenda um mótvægisáðgerðir taka stefndu fram að um þær hafi verið fjallað í ákvörðun stofnunarinnar 16. desember 2015 og úrskurði nefndarinnar 15. febrúar 2018. Sú aðferð að frekari rannsóknir fari fram að umhverfismati loknu sé í samræmi við lög, bæði þágildandi lög nr. 106/2000 og lög nr. 111/2021. Um mótvægisáðgerðir vegna virkjunarinnar hafi margoft verið fjallað frá aldamótum, m.a. er umhverfismat var framkvæmt, er virkjunarkostinum var skipað í orkunýtingarflokk, er tekin var afstaða til þess hvort og þá að hvaða marki þörf væri á að endurskoða matsskýrslu, er umsóknir um virkjunarleyfi og heimild til breytingar á vatnshlotum hafa verið til meðferðar og er skipulagáætlanir hafa verið gerðar.
139. Stefndu árétta, í tengslum við skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, að athugasemdir almennings um mótvægisáðgerðir hafi leitt til frekari rannsókna á þeim og óskað hafi verið umsagna Hafrannsóknastofnunar af því tilefni. Einnig liggja fyrir umsögn þeirrar stofnunar 12. mars 2021 um það hvort stefndi, Landsvirkjun, hafi uppfyllt skilyrði sem sett voru við mat á umhverfisáhrifum vegna virkjunarinnar á lífríki Þjórsár. Réttur almennings til að taka þátt í undirbúningi hennar, þar á meðal hönnun mótvægisáðgerða, hafi verið virtur. Markmiðum umhverfismats hafi verið náð, um að upplýsingar á vísindalegum grunni liggja fyrir um áformaða framkvæmd og áhrif hennar á umhverfið, þar á meðal hvernig verði reynt að draga úr þeim áhrifum.
140. Þá sé því mótmælt að áform um Hvammsvirkjun hafi tekið slíkum breytingum að um hafi verið að ræða nýja framkvæmd á árinu 2015. Um það vísist m.a. til úrskurðar ÚUA 15. júní 2023 í máli nr. 3/2023 og jafnframt þeirra matsskýrslna sem liggja fyrir, annars vegar frá árinu 2003 og hins vegar október 2017.
141. Stefndu mótmæla því einnig að þeir anmarkar hafi verið á úrskurði nefndarinnar 15. febrúar 2018 að áhrif á loftslag og vistkerfi séu ómetin. Fyrirliggjandi gögn beri með sér að áhrif framkvæmdanna við Hvammsvirkjun á umhverfið hafi verið metin í samræmi við

reglur þar að lútandi. Áréttað er að um svokallaða lífsferilsgreiningu sé hins vegar fjallað í byggingarreglugerð nr. 112/2012.

142. Í tilefni af málstað stefnenda um Búðafossveg vekja stefndu athygli á að um hann hafi m.a. verið fjallað í kafla 3.2 í svokallaðri rýnskýrslu fyrir stefnda, Landsvirkjun, frá 2. júlí 2015 og á bls. 49 í matsskýrslu frá október 2017. Í síðarnefndu heimildinni hafi komið fram að vegurinn væri ekki forsenda fyrir Hvammsvirkjun og teldist því ekki tengd framkvæmd. Þá væri vegurinn ekki mótvægisáðgerð og væri því ekki tekið tillit til hans þegar umhverfisáhrif virkjunarinnar væru metin. Í álitni stefnda, Skipulagsstofnunar, 12. mars 2018, segði þar af leiðandi að framkvæmdir þessar væru ótengdar virkjuninni.
143. Málsástæður stefnenda um Búðafossveg séu samkvæmt framangreindu reistar á röngum forsendum. Þar fyrir utan liggi nú fyrir sú ákvörðun stefnda, Skipulagsstofnunar, 2. febrúar 2026 að framkvæmdin sé ekki háð umhverfismati. Þar komi fram að vegurinn verði 4–5 km neðan við fyrirhugaða virkjun en sé ekki nauðsynleg forsenda hennar. Ólíkt því sem stefnendur vísi til liggi fyrir sú afstaða Hafrannsóknastofnunar, sem fallist hafi verið á af hálfu stefnda, Skipulagsstofnunar, að ólíklegt sé að framkvæmdir við Búðafossveg valdi breytingum á vistfræðilegu ástandi Þjórsár eða þveráa hennar.

Ógildingarsjónarmið

144. Með vísan til alls framangreinds en að öðru leyti til gagna málsins, einkum ákvörðunar stefnda, Umhverfis- og orkustofnunar, 12. desember 2025 og úrskurðar ÚUA 15. febrúar 2018 í málum nr. 10, 11 og 15/2016, er því mótmælt að efni séu til að fallast á dómkröfur stefnenda um ógildingu hinnar umþrættu ákvörðunar og hins umþrætta úrskurðar.
145. Jafnvel þótt litið yrði svo á að einhverjir hnökrar hafi verið á málsmeðferð eða á framangreindum stjórnvaldsákvörðunum byggja stefndu á að þeir valdi ekki ógildingu. Umrædd virkjunaráform hafi verið rannsökuð til hlítar um áratugaskeið. Þá séu veigamikil sjónarmið sem mæli gegn ógildingu ákvarðananna. Af hálfu bæði löggjafans og stjórnvalda hafi því verið lýst að mikilvægir samfélagslegir hagsmunir standi til þess að af Hvammsvirkjun verði sem fyrst. Þá sé frekari rannsókn á áformunum ekki til þess fallin að hafa áhrif á ákvarðanatöku um virkjunina. Kostnaður bæði samfélagsins og framkvæmdaraðila af frekari töfum á að af henni verði mæli einnig gegn ógildingu þeirra ákvarðana sem mál þetta varðar.
146. Varðandi síðari dómkröfu stefnenda vísa stefndu sérstaklega til þess langa tíma sem sé liðinn frá uppkvaðningu úrskurðarins eða um átta ár er mál þetta var höfðað. Tómlæti þeirra sé verulegt andspænis réttmætum væntingum framkvæmdaraðila, stefnda, Landsvirkjunar,

sem og hagsmunum hans og samfélagsins alls. Verði talið að einhverjir hnökrar hafi verið á málsmeðferð þeirri sem fjallað hafi verið um í téðum úrskurði hafi í öllu falli verið bætt úr þeim með síðari málsmeðferð, bæði á grundvelli laga nr. 36/2011 og raforkulaga. Þá hafi, sem fyrr segi, verið fjallað um Búðafossveg og komist að niðurstöðu um að sú framkvæmd sé ekki háð umhverfismati. Niðurstaða umhverfismats virkjunarinnar hefði því ekki orðið öðruvísi með tilliti til heildaráhrifa framkvæmdanna þótt fjallað hefði verið um vegaf framkvæmdina í umhverfismatinu. Þá áréttastefndu að framkvæmdaraðili sé ekki sá sami. Gengið hafi verið út frá að umhverfismati á virkjuninni væri lokið og hafi þær væntingar styrkst enn frekar eftir að endanlegur dómur lá fyrir í fyrra dómsmáli er stefnendur höfðuðu.

147. Með vísan til alls þess sem rakið er að framan sé öllum kröfum og málsástæðum stefnenda mótmælt sem röngum og ósönnuðum.

C. Lagarök

148. Um helstu lagarök er vísað til laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Jafnframt er vísað til almennra reglna stjórnisýsluréttar og umhverfisréttar. Þá er vísað til laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og meginreglna einkamálaréttarfars. Málskostnaðarkröfur stefndu byggist á ákvæðum XXI. kafla laga nr. 91/1991.
149. Við munnlegan málflutning var mótmælt af hálfu stefndu sem of seint fram komnum öllum hugsanlegum nýjum málsástæðum sem fram kunni að hafa komið við munnlegan málflutning lögmanns stefnenda eða í skriflegri talningu málsástæðna sem lögð var fram af þeirra hálfu.

IV. Helstu málsástæður og lagarök stefnda Landsvirkjunar

150. Í greinargerð stefnda Landsvirkjunar er tekið fram að stefndi geri að sínum allar málsástæður sem settar eru fram í greinargerð meðstefndu, íslenska ríkisins o.fl. Að því leyti sem stefndi hefur uppi efnislega sömu málsástæður og meðstefndu verður, eftir því sem unnt er, leitast við að forðast endurtekningar í þeirri lýsingu málsástæðna sem hér fer á eftir.

A. Athugasemdir við formhlið máls

151. Þótt ekki sé höfð uppi frávísunarkrafa af hálfu stefnda er í greinargerð tekið undir það með meðstefndu að málátilbúnaður stefnenda sé svo óskýr að fari gegn e- og f-lið 1. mgr. 80.

gr. laga nr. 91/1991. Jafnframt telur stefndi rétt að síðari dómkröfu stefnenda verði vísað frá dómi, án kröfu, þar sem stefnendur hafi ekki átt aðild að umræddum kærumálum hjá ÚUA, auk þess sem leyst hafi verið úr öllum þeim málsástæðum sem stefnendur beri nú fyrir sig að varði ógildingunni úrskurðarins frá 2018 í hæstaréttarmáli nr. 11/2025.

B. Málsástæður vegna kröfu um sýknu

Almenn atriði

152. Stefndi mótmælir sérstaklega sem þýðingarlausum fyrir sakarefni máls þessa öllum þeim innlendu og erlendu dómsúrlausnum sem stefnendur vísa til og leggur áherslu á að Hæstiréttur hafi í máli nr. 11/2025 þegar tekið afstöðu til margra þeirra málsástæðna sem stefnendur tefli fram í máli þessu. Beri þar hæst þá niðurstöðu Hæstaréttar að fyrir liggi gilt umhverfismatsferli vegna Hvammsvirkjunar. Auk þess hafi Hæstiréttur tekið afstöðu til þeirra réttarreglna sem stefnendur byggja á og varða ákvæði náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Feli dómurinn í sér bindandi úrslit sakarefnis jafnt fyrir stefnendur sem aðra, sbr. t.a.m. 116. gr. laga nr. 91/1991 og meginreglur einkamálaréttarfars.
153. Stefndi áréttar að eðli málsins samkvæmt sé ávallt einhver óvissa um umhverfisáhrif vatnsaflsvirkjunar. Að sama skapi sé eðlilegt að nokkur óvissa ríki um hversu víðtækra mótvægisáðgerða þurfi að grípa til. Umþrætt virkjunarleyfi innihaldi ýmis skilyrði og fyrirvara í þágu umhverfisins. Þá sé þar vísað í leyfi Fiskistofu sem bundið sé skilyrðum og mæli fyrir um ýmis úrræði til að tryggja vöxt og viðgang laxastofna á svæðinu. Allt miði þetta að því að á hverjum tíma verði gripið til raunhæfra áðgerða til að tryggja að neikvæðum umhverfisáhrifum verði haldið í lágmarki. Vísar stefndi til dóms Hæstaréttar 22. janúar 2004 í máli nr. 280/2003.
154. Stefndi leggur áherslu á að stefnendur hafi með engum hætti hnekkkt niðurstöðu sérhæfðra stjórnvalda um áhrif virkjunarframkvæmda og virkjunarinnar sjálftrar þegar hún verði risin, þar á meðal á einstök vatnshlot. Öllum staðhæfingum stefnenda sem séu í andstöðu við sérfræðilegt mat stjórnvalda og gögn sem frá þeim stafa er mótmælt sem röngum og ósönnuðum og bent á að stefnendur hafi ekki leitt hið gagnstæða í ljós með matsgerð eftir reglum IX. kafla laga nr. 91/1991, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 11/2025.
155. Umhverfis- og orkustofnun og aðrar fagstofnanir hafi með höndum lögbundið hlutverk við framkvæmd laga við útgáfu virkjunarleyfis, sbr. 10. gr. laga nr. 36/2011. Stefndi byggir á því að áform um Hvammsvirkjun séu ein mest rannsakaða framkvæmd Íslandssögunnar. Fyrir liggi gríðarlega umfangsmiklar rannsóknir fagstofnana og annarra sérfróðra aðila.

Virkjunaráformin hafi verið metin hagkvæm og mikilvægi aukinnar raforkuöflunar talin svo veigamikil fyrir þjóðarbúið að það réttlæti byggingu Hvammsvirkjunar.

156. Sjónarmiðum stefnenda um umhverfiskostnað er mótmælt sem röngum og ósönnuðum. Sú umfjöllun stefnenda varði fremur Urriðafossvirkjun en Hvammsvirkjun. Þá sé röng sú fullyrðing stefnenda að forstjóri stefnda hafi haldið því fram í vitnaskýrslu í gerðardómi að Hvammsvirkjun væri óhagkvæm. Um kolefnisspor virkjunarinnar sé fjallað ítarlega í viðauka við virkjunarleyfið frá 12. desember 2025.
157. Fullyrðingar stefnenda um áhrif Hvammsvirkjunar og fyrirhugaðar framkvæmdir standist enga skoðun og beri þeir sönnunarbyrði fyrir staðhæfingum sínum um þau atriði. Það sé beinlínis rangt sem haldið sé fram í réttarstefnu að óumdeilt sé að „mikil neikvæð áhrif yrðu á laxastofninn í Þjórsá“. Að teknu tilliti til mótvægisáðgerða verði áhrifin á laxastofninn lítil þar sem aðeins um 5,5% búsvæða lax fari undir fyrirhugað uppistöðulón Hvammsvirkjunar, svonefnt Hagalón. Lónið muni á hinn bóginn nýtast sem búsvæði silungs. Enda þótt hluti ársinnar neðan við stíflu Hvammsvirkjunar skerðist snerti það minna en 2% af búsvæði laxastofnsins. Slíkar breytingar geti hvorki talist hafa mikil né neikvæð áhrif á laxastofn sem sveiflist náttúrulega um tugi prósentu á milli ára.
158. Seiðafleytur hafi verið þrautreyndar í Bandaríkjunum með góðum árangri. Laxa- eða fiskistigar þekkist vel hér á landi og hafi gefið góða raun. Megi þar t.a.m. benda á laxastiga við Búðafoss, sem opnað hafi ný búsvæði fyrir lax ofan við fossinn og orðið til þess að laxastofninn í Þjórsá tvöfaldaðist að stærð. Gangi því lax nú fyrir atbeina mannsins á fyrirhugað áhrifasvæði Hvammsvirkjunar sem annars sé utan náttúrulegs útbreiðslusvæðis göngufiska. Þá hafi seiðasleppingar átt sinn þátt í stækkun laxastofnsins í Þjórsá. Ekkert bendi til þess að seiðafleyta og fiskistigi vegna áformaðrar Hvammsvirkjunar muni ekki skila árangri.

Gætt var að meginreglum náttúruverndarlaga og umhverfisréttar

159. Vegna málsástæðna stefnenda sem varða 8., 9., 10. og 11. gr. laga nr. 60/2013, rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og 73. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, tekur stefndi fram að þessum reglum sé ætlað að tryggja vandaða og gagnsæja stjórnsýslu í tengslum við ákvarðanir sem hafa áhrif á náttúru Íslands, þannig að nægileg þekking eða víska um afleiðingar liggi til grundvallar áður en slíkar ákvarðanir séu teknar og sett verði skilyrði um mótvægisáðgerðir þar sem það eigi við. Reglunum sé á hinn bóginn ekki ætlað að standa í vegi fyrir nýtingu á auðlindum landsins. Stefndi hafnar því alfarið að ekki hafi verið gætt að reglunum þegar umþrættar ákvarðanir voru teknar.

160. *Í fyrsta lagi* miði fyrirbyggjandi umhverfismat að því að tryggja þau markmið sem liggja að baki meginreglum umhverfisréttar.
161. *Í öðru lagi* hafi Alþingi skipað Hvammsvirkjun í orkunýtingarflokk 1. júlí 2015 að undan-genginni málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 48/2011, sem m.a. hafi lotið að áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfi og samfélag. Í þeirri málsmeðferð hafi áhrif Hvammsvirkjunar á viðkomu laxastofnsins í Þjórsá m.a. verið skoðuð sérstaklega. Vísar stefndi til skýrslu dr. Skúla Skúlasonar prófessors og Haraldar Rafns Ingvasonar líffræðings, sem verkefnisstjórn hafi falið að gera úttekt á öllum fyrirbyggjandi rannsóknum á laxfiskum í Þjórsá með tilliti til virkjunaráformanna, og skýrslu tímabundins faghóps, skipaðs af verkefnisstjórninni, frá 4. nóvember 2013, um yfirferð yfir þá skýrslu. Niðurstaðan hafi orðið sú að óvissa varðandi áhrif Hvammsvirkjunar á laxfiska hefði minnkað nægjanlega til að réttlætjanlegt væri að færa virkjunina í nýtingarflokk. Fyrirbyggjandi sérfræðigögn séu skýr og stefnendum hafi hvorki tekist að hnekkja niðurstöðu faghópsins né niðurstöðum stjórnvalda um virkni mótvægisáðgerða eða áhrif á umhverfið.
162. *Í þriðja lagi* hafi Hvammsvirkjun sætt rannsóknum á grundvelli laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála í tengslum við heimildir Umhverfisstofnunar (síðar Umhverfis- og orku-stofnunar) um að heimila undanþágur frá umhverfismarkmiðum vegna áhrifa á vatnshlot.
163. Öll fyrirbyggjandi gögn sýni fram á að ákvarðanir stjórnvalda, er lúta að heimildum og leyfum til þess að reisa og reka Hvammsvirkjun, hafi byggst á ítarlegri og vandaðri máls-meðferð og rannsóknum á umhverfisáhrifum í samræmi við áskilnað laga og meginreglna umhverfisréttar. Þannig hafi legið nægur vísindalegur grunnur til grundvallar ákvarðanatöku hlutaðeigandi stjórnvalda, í samræmi við áskilnað 8. gr. laga nr. 60/2013, og fullnægjandi mat á heildarálagi því sem svæðið kunnir að verða fyrir, sbr. 10. gr. sömu laga. Því sé ekki fyrir hendi slík óvissa eða þekkingarskortur sem myndi leiða til þess að varúðarreglu 9. gr. laganna yrði beitt til ógildingar á þeim ákvörðunum sem dómkröfur stefnenda beinist að. Þá hafi verið tryggt að framkvæmdaraðili beri kostnað af því að koma í veg fyrir eða takmarka spjöll á náttúrunni sem af framkvæmdinni kunnir að hljóta að því marki sem það teljist ekki ósanngjarnt með hliðsjón af eðli framkvæmdarinnar og tjónsins, sbr. 11. gr. laga nr. 60/2013. Vísar stefndi í því sambandi til yfirgripsmikilla mótvægisáðgerða sem stefnda sé ætlað að ráðast í vegna framkvæmdarinnar. Jafnframt telji stefndi að gætt hafi verið að öðrum meginreglum náttúruverndarlaga sem þýðingu hafi við ákvarðanatökuna, auk þess sem stjórnvöld hafi viðhaft fullnægjandi rannsókn með hliðsjón af skyldum þeim er leiði af 10. gr. stjórnsýslulaga. Að sama skapi telji stefndi einsýnt að

ákvarðanirnar standist skilyrði 73. gr. EES-samningsins. Fullyrðingum stefnenda um annað sé hafnað sem röngum og ósönnuðum.

164. Jafnvel þótt einhverjir ágallar kynnu að vera á téðum ákvörðunum með hliðsjón af beitingu meginreglna umhverfisréttar geti þeir ekki leitt til ógildingar ákvarðananna þegar litið sé heildstætt á málið og að teknu tilliti til þeirra ítarlegu rannsókna sem að baki þeim standa. Vísar stefndi á ný til dóms Hæstaréttar í máli nr. 280/2003.

Ákvarðanir stjórnvalda brutu ekki gegn lögum um umhverfismat framkvæmda

165. Stefndi hafnar fullyrðingum stefnenda um að ágallar séu á umhverfismati Hvammsvirkjunar og ítrekar að Hæstiréttur hafi tekið afstöðu til gildis umhverfismats virkjunarinnar með niðurstöðu sinni í hæstaréttarmáli nr. 11/2025. Þá vísar stefndi til rökstuðnings ÚUA í hinum umþrætta úrskurði og í úrskurði í máli nr. 3/2023 að því leyti sem fjallað sé um umhverfismat framkvæmda og áréttar eftirfarandi atriði:
166. Stefndi hafnar fullyrðingum stefnenda þess efnis að ákvæði 12. gr. eldri laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, sem gildi um umhverfismat Hvammsvirkjunar, hafi ekki uppfyllt kröfu um skýrleika lagaheimilda. Orðalag þess sé í engu óskýrara en almennt tíðkist í íslenskum lagatexta, þótt það sé matskennt að einhverju marki, sem kalli á túlkun við beitingu þess.
167. Í hinum umþrætta úrskurði ÚUA segi að endurskoðunarheimild 12. gr. laganna verði ekki beitt nema að uppfylltu skilyrði 2. mgr. hennar um að forsendur hefðu breyst og það verulega. Sérhver forsendubreyting leiði ekki til þess að skilyrði séu til að endurskoða matskýrslu framkvæmdar heldur verði að vera um verulega breytingu að ræða. Til stuðnings þessari ályktun hafi úrskurðarnefndin m.a. vísað til orðalags 12. gr., lögskýringargagna að baki ákvæðinu og varúðarreglu umhverfisréttar. Úrskurðarnefndin hafi tekið til sérstakrar skoðunar hvort sú réttarþróun sem orðið hefði frá uppkvaðningu á úrskurði ráðherra um mat á umhverfisáhrifum á árinu 2004, sem staðfesti úrskurð Skipulagsstofnunar um sama efni, teldist veruleg breyting í framangreindum skilningi. Hafi þar m.a. verið vísað til þess að lögum nr. 106/2000 hefði margsinnis verið breytt, og að ný náttúruverndarlög, nr. 60/2013, hefðu leyst eldri lög þess efnis af hólmi, eftir að mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar hefði farið fram. Þá hefðu verið gerðar breytingar á ýmsum lögum með lögum nr. 131/2011 í tengslum við fullgildingu Árósasamningsins svonefnda, sem varði aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Hvað varði lögfestingu nýrra náttúruverndarlaga nr. 60/2013 hafi úrskurðarnefndin áréttað að þótt löggin hefðu að geyma ítarlegri ákvæði en eldri lög og að

meginreglur umhverfisréttar væru þar útfærðar nánar hefðu þær meginreglur verið til staðar um árabíl og þeim hefði verið fylgt við framkvæmd laga nr. 106/2000, eins og umfjöllun í greinargerð með frumvarpi til laganna vitni um, auk þess sem EES-samningurinn, sbr. 73. gr. hans, hafi verið lögfestur á Íslandi árið 1993. Þá sé sérstaklega tekið fram í niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar að önnur (þá) nýtilkomin lög, svo sem lög nr. 36/2011, sem innleiddu vatnatilskipunina, leiddu heldur ekki til þeirrar niðurstöðu að um verulega forsendubreytingu væri að ræða. Þar af leiðandi gæti réttarþróun ekki leitt til þess að endurskoða þyrfti umhverfismatið.

168. Tilvísun úrskurðarnefndarinnar til framangreindra lagabreytinga sýni svo ekki verði um villst að nefndin hafi tekið efnislega afstöðu til þeirrar réttarþróunar sem orðið hafði frá niðurstöðum umhverfismatsins. Fullyrðingar stefnenda um annað virðist því úr lausu lofti gripnar. Þá telji stefndi engu breyta í þessum efnum þó svo að ákvæði 12. gr. laga nr. 106/2000 hafi vísað til álits Skipulagsstofnunar en ekki úrskurðar stofnunarinnar, eins og stefnendur vísi til. Ekki sé því tilefni til að fallast á dómkröfur stefnenda með vísan til rangrar skýringar endurskoðunarheimildar 12. gr. laga nr. 106/2000 eða ætlaðs brots á skýrleikaþætti lögmætisreglunnar.
169. Stefndi mótmælir því að höfnun ÚUA á endurskoðun umhverfismats Hvammsvirkjunar hafi útilokað þáttökurétt almennings er varði afdrifaríka þætti framkvæmdarinnar. Almenningi og hagsmunaaðilum hafi verið tryggður þáttökuréttur í umhverfismatsferlinu í samræmi við kröfur laga nr. 106/2000 um samráð. Matsskýrsla stefnda, sem send var Skipulagsstofnun 25. apríl 2003, hafi verið auglýst opinberlega 7. og 8. maí sama ár í samræmi við þágildandi ákvæði laga nr. 106/2000 og öllum þar gefinn réttur til að koma að athugasemdum um framkvæmdirnar til 18. júní sama ár. Þá hafi skýrslan legið frammi til kynningar á skrifstofum Ásahrepps, Rangárþings ytra, Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Villingaholtshrepps, í Þjóðarbókhöðunni og hjá Skipulagsstofnun. Þá verði að horfa heildrænt á alla þá ferla sem liggja að baki ákvörðunum um að heimila byggingu Hvammsvirkjunar þegar metið sé hvort gætt hafi verið að þáttökurétti almennings. Í rammaáætlunarferlinu sé gerð rík krafa um samráð og kynningu í 10. gr. laga nr. 48/2011. Hafi tillaga verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar um að færa Hvammsvirkjun úr biðflokki í orkunýtingarflokk verið auglýst opinberlega og athugasemdum sem fram hafi komið í því ferli hafi verið svarað, eins og sjá megi í greinargerð í fylgiskjali með þingsályktun nr. 16/144. Þá hafi verið gætt að þáttökurétti almennings í tengslum við hina umþrættu ákvörðun um útgáfu virkjunarleyfis og heimild til breytingar á vatnshlotum. Hafi þau áform

verið auglýst opinberlega, þar með talið umsagnir stefnda og fylgiskjöl, áður en leyfisveitandi tók ákvörðun í málinu. Engar athugasemdir hafi borist þá frá stefnendum eða öðrum hagsmunaaðilum. Líta verði til þess að virkjunarleyfi Hvammsvirkjunar hafi í tvígang sætt ógildingu í kjölfar krafna þess efnis frá hagsmunaaðilum, fyrst 15. júní 2023, með úrskurði ÚUA í máli nr. 3/2023, og síðar með dómum héraðsdóms og Hæstaréttar í hæstaréttarmáli nr. 11/2025. Í báðum tilvikum hafi ógildingarkröfur m.a. verið reistar á ætluðum ágöllum á þátttökurétti almennings en ekki hafi verið fallist á að slík sjónarmið leiddu til ógildingar í tilviki Hvammsvirkjunar. Ekkert tilefni sé því til að fallast nú á ógildingarkröfur stefnenda með vísan til ætlaðs ágalla á þátttökurétti almennings. Þá hafi vatnalíf í Þjórsá verið rannsakað ítarlega á liðnum árum og hið sama megi segja um áhrif virkjunarinnar á líffræðilegan fjölbreytileika. Stefnendur hafi ekki fært fram nein rök þess efnis að frekari sjónarmið frá þeim eða öðrum er eigi hagsmuna að gæta geti orðið til þess að upplýsa málið frekar eða breyta ákvörðunum um framkvæmdir Hvammsvirkjunar.

170. Stefndi mótmælir því að leyfisveitanda hafi borið að óska eftir áliti Skipulagsstofnunar í samræmi við 12. gr. laga nr. 106/2000 og byggir á því að sömu sjónarmið hafi átt við þegar hin umþrætta ákvörðun var tekin og þegar Skipulagsstofnun og ÚUA komust að þeirri niðurstöðu 2016 og 2018 að ekki væru forsendur til að krefjast endurskoðunar matsskýrslu stefnda að öðru leyti en hvað varðaði áhrif á landslag og ásýnd lands annars vegar og áhrif á ferðaþjónustu og útivist hins vegar. Stefnendur hafi ekki fært fram nein rök fyrir því að frekari rannsóknir á umhverfisáhrifum eða hugsanlegum umhverfisáhrifum væru til þess fallnar að upplýsa leyfisveitanda frekar um framkvæmdina.
171. Stefndi bendir á að áskilnaður um mat á loftslagi hafi komið inn í lög nr. 106/2000 með nýrri 4. gr. b með breytingarlögum nr. 96/2019, eftir að umhverfismat vegna Hvammsvirkjunar fór fram. Við lagabreytinguna hafi ekki verið tekið fram að henni hafi verið ætlað að gilda afturvirk. Þá byggir stefndi á því að áhrif framkvæmdarinnar á loftslag og vistkerfi hafi verið metin, andstætt fullyrðingum stefnenda. Í því sambandi er vísað til skýrslu tveggja verkfræðistofa frá 2024 um losun gróðurhúsalofttegunda vegna eldsneytisnotkunar og steinsteypu og til skýrslu þriggja sérfræðinga við Landbúnaðarháskólann og Landgræðsluna frá 2024, „Kolefnisforði í jarðvegi og gróðri fyrirhugaðs Hagalóns“. Stefndi kveður að helstu niðurstöður bendi til þess að vistferlislosun Hvammsvirkjunar verði samþærileg vistferlislosun Búðarhálsstöðvar, sem sé 1,5 g CO₂-ígildi/kWst, en slík losun þurfi að vera minni en 100 g CO₂-ígildi/kWst svo raforkuvinnsla úr vatnsafla geti talist verulegt framlag til mótvægis við loftslagsbreytingar. Leyfisveiting virkjunar sem teljist umtalsvert

framlag til mótvægis við loftslagsbreytingar geti tæplega fallið á neikvæðum áhrifum á loftslag.

173. Stefndi hafnar sjónarmiðum stefnenda um að meta hafi þurft samlegðaráhrif Hvammsvirkjunar með veglagningu og brúarsmíði Búðafossvegar og byggir í því efni á sömu málsástæðum og meðstefndu.

Ákvarðanir stjórnvalda brutu ekki gegn lögum um stjórn vatnamála

174. Stefndi mótmælir öllum málsástæðum stefnenda um að brotið hafi verið gegn lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og kveðst taka heildstætt undir allar málsástæður meðstefnda íslenska ríkisins hvað það varðar. Dómar EFTA–dómstólsins og Evrópudómstólsins sem vísað sé til styðji ekki málatilbúnað stefnenda. Hvammsvirkjun verði áttunda vatnsaflsvirkjunin á Þjórsár- og Tungnaárvæðinu, en frá því að bygging Búrfellsvirkjunar 1 hófst 1966 hafi risið þar Sultartangastöð, Hrauneyjafossstöð, Sigöldustöð, Vatnsfellsstöð, Búðarhálsvirkjun og Búrfellsstöð II. Því sé langsóttur sá málatilbúnaður stefnenda að tiltekin ómetin vatnshlot verði fyrir áhrifum af Hvammsvirkjun. Bent er á að í hæstaréttarmáli nr. 11/2025 hafi stefnendur í engu hreyft því að áhrif Hvammsvirkjunar næðu til vatnshlotanna Sandár 2 (103-907-R), Fossár 1 (103-842-R), Kálfár 1 (103-[933]-R), Háfsóss (103-206-T) og strandvatnshlotsins Dyrhólaeyjar Þorlákshöfn (103-1342-C). Staðsetning vatnshlota sé höfuðatriði. Stefndi vísar til mats Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands, dagsetts 20. desember 2022, og til mats sömu stofnana frá 18. nóvember 2022 til stuðnings því að ekki hafi verið talið líklegt að umrædd vatnshlot yrðu fyrir áhrifum. Þá séu umrædd vatnshlot fjarri fasteignum stefnenda og eigi þau því ekki lögvarinna hagsmuna að gæta af því að byggja ógildingarkröfu á skorti á áhrifamati á þeim.

175. Stefndi tekur fram að meðstefndi Umhverfis- og orkustofnun vinni nú að því skilgreina vatnshlot sem teljist mikið breytt eða manngerð samkvæmt 13. gr. laga nr. 36/2011. Áform um að breyta umhverfismarkmiðum Fossár 1 hafi verið kynnt 9. janúar 2026 en sú breyting eigi rætur að rekja til áhrifa frá Búrfellsvirkjun en ekki til Hvammsvirkjunar.

176. Um málsástæður stefnda varðandi umhverfismarkmið vatnshlota og endurskoðunarskyldu leyfisveitanda, sem og um gildissvið a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, eftir breytingu með lögum nr. 42/2025, vísast til lýsingar á málsástæðum meðstefndu.

177. Um málsástæður stefnda varðandi það að öll skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 til veitingar undanþágu hafi verið uppfyllt vísast einnig að mestu til umfjöllunar um málsástæður meðstefndu hér að framan. Stefndi leggur áherslu á að sú niðurstaða leyfisveitandans hafi byggst á atviksbundnu, heildstæðu, flóknu og ítarlegu mati sérhæfðs stjórnvalds

sem annist stjórnsýslu á sviði vatnsverndar samkvæmt lögnum, sem ekki hafi verið hnekk og að almennt sé ekki á færi dómstóla að endurskoða slíkt mat nema það sé bersýnilega ómálefnalegt. Ekki hafi verið sýnt fram á annmarka á því mati og stefnendur hafi ekki leitast við að hnekkja því, svo sem með því að sýna fram á að ávinningur af því að umhverfismarkmið náist kunni að vera meiri en þeir hagsmunir sem búi að baki framkvæmdunum.

178. Varðandi skilyrði *b-liðar 2.* mgr. 18. gr. sérstaklega byggir stefndi á því að raforkuöryggi, orkuskipti og sjálfbær atvinnuþróun séu allt þættir sem varði almannaheill. Raforkuskortur sé yfirvofandi og því mikilvægt fyrir raforkuöryggi almennings í landinu að halda áfram uppbyggingu nýrra virkjana eins fljótt og kostur er. Í ferli rammaáætlunar hafi orkunýtingargildi þess landsvæðis þar sem fyrirhugað er að reisa Hvammsvirkjun verið metið hærra en verndargildi svæðisins með tilliti til efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra áhrifa nýtingar, þ.m.t. verndunar. Þá hafi verið lögfest markmið um kolefnishlutleysi landsins fyrir árið 2040 á Alþingi árið 2021, sbr. lög nr. 95/2021. Hvammsvirkjun sé mikilvægur liður í því að framfylgja stefnu stjórnvalda um orkuöryggi, sjálfbæra nýtingu orkuauðlinda og kolefnishlutleysi. Stefndi vísar einnig til þess að Evrópuþingdómstóllinn hafi slegið því föstu með dómi 4. maí 2016 í máli C-346/14 að bygging vatnsaflsvirkjunar geti talist til yfirgnæfandi almannahagsmuna í þessum skilningi. Varðandi skilyrði *c-liðar 2.* mgr. sérstaklega hafi það verið mat leyfisveitanda að í ljósi framleiðslugetu Hvammsvirkjunar, þess að virkjunin muni framleiða stöðuga raforku, staðsetningu virkjunarinnar með tilliti til flutningskerfis raforku og hagkvæmni hennar að öðru leyti samanborið við aðra kosti, sem metið hafi verið í ferli rammaáætlunar, yrði ekki séð að aðrir umhverfisvænni kostir næðu tilgangi framkvæmdanna með góðu móti. Hafi stefnendur ekki fært nein haldbær rök fyrir því að mat sérfræðistjórnvalda sé rangt að þessu leyti. Þá séu staðhæfingar stefnenda um tilgang framkvæmdanna haldlausar og fáí enga stoð í gögnum og staðreyndum málsins.

Sérstök sjónarmið sem mæla gegn ógildingu – réttmætar væntingar

179. Stefndi bendir á að síðari dómkrafa stefnenda miði að því að hnekkja 11 ára gamalli ákvörðun Skipulagsstofnunar, sem staðfest var með umþrættum úrskurði. Því mæli veigamikil rök um gríðarlegt tómlæti stefnenda og réttmætar væntingar stefnda gegn ógildingu úrskurðarins. Stefndi hafi um árabíl undirbúið byggingu Hvammsvirkjunar, í trausti þess að framangreindar niðurstöður stjórnvalda standi, og séu undirbúningsframkvæmdir vel á veg komnar. Viðurkennt sé í íslenskum rétti að veigamikil rök geti mælt á móti því að ógilda

stjórnvaldsákvarðanir, svo sem þegar langur tími er liðinn frá því að leyfi er veitt eða þegar nýting leyfis er hafin, enda þótt annmarkar kunni að vera fyrir hendi.

180. Við munnlegan málflutning var tekið undir mótmæli meðstefndu við of seint fram komnum nýjum málsástæðum sem fram kunni að hafa komið við munnlegan málflutning lögmanns stefnenda eða í skriflegri talningu málsástæðna sem lögð var fram af þeirra hálfu.

V. Niðurstaða

181. Í máli þessu er, eins og fram er komið, deilt um gildi tveggja stjórnvaldsákvarðana sem lúta að virkjunaráformum stefnda Landsvirkjunar um Hvammsvirkjun í Þjórsá. Annars vegar er, samkvæmt fyrri dómkröfu stefnenda, deilt um ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar 12. desember 2025 um útgáfu virkjunarleyfis fyrir Hvammsvirkjun, ásamt veitingu heimildar til breytingar á vatnshlotum. Sú ákvörðun var reist á ákvæðum 4.–6. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, hvort tveggja með síðari breytingum, þar á meðal með lögum nr. 42/2025. Eins og hingað til er í dómnum átt við þá tvíþættu ákvörðun þegar rætt er um „ákvörðunina“ eða hina „umþrættu ákvörðun“, en eftir atvikum verður héðan í frá leitast við að ræða um „leyfið“ eða „virkjunarleyfið“ og „heimildina“ þegar rætt er um einstaka þætti þeirrar ákvörðunar.
182. Hins vegar er, samkvæmt síðari dómkröfu stefnenda, deilt um gildi úrskurðar ÚUA frá 15. febrúar 2018 þar sem staðfest var ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 16. desember 2015, sem tekin var á grundvelli 12. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum, um að einungis væri þörf á að endurskoða matsskýrslu Landsvirkjunar frá 2003 að hluta, og þá ekki varðandi matsþættina vatnalíf og vatnafar. Eins og hingað til verður rætt um þann úrskurð sem „úrskurðinn“ eða „hinn umþrætta úrskurð“.
183. Þar sem frávísunar er krafist á síðari dómkröfunni verður sú krafa fyrst tekin til umfjöllunar, áður en vikið verður að efni málsins.

Formhlið málsins – frávísunarkrafa stefnda íslenska ríkisins o.fl.

184. Eins og rakið er í kafla I um málsatvik hér að framan höfðuðu stefnendur þessa máls, ásamt fleirum, mál sem dæmt var endanlega með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025. Til varnar voru íslenska ríkið og Landsvirkjun, sem einnig er stefnt í því máli sem hér er til umfjöllunar. Með úrskurði sem kveðinn var upp undir rekstri þess máls í héraði var frávísunarkröfum á hendur stefnendum hafnað og þeim játaðir lögvarðir hagsmunir á

grundvelli eignarréttar, veiðiréttar eða grenndarsjónarmiða vegna þeirra dómkrafna sem hafðar voru uppi í því máli og lutu að ógildingu þriggja stjórnvaldsákvæðana. Þar af lutu tvær þeirra að útgáfu virkjunarleyfis og veitingu heimildar til breytingar á vatnshloti, en á þeim tíma stóðu Umhverfisstofnun annars vegar og Orkustofnun hins vegar, sem ekki höfðu þá verið sameinaðar, hvor að sinni ákvörðuninni, lögum samkvæmt. Sú þriðja laut að leyfi Fiskistofu sem veitt var á grundvelli 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Fyrirnefndu tvær ákvæðanirnar voru ógiltar með dómnum en hafnað var kröfu um ógildingu leyfis Fiskistofu. Vísast um það til þess sem rakið er í kafla I um málsatvik hér að framan og til dóms Hæstaréttar í máli nr. 11/2025. Engar athugasemdir voru gerðar í dómi Hæstarétti í máli nr. 11/2025 við mat héraðsdóms á lögvörðum hagsmunum stefnenda en að slíku réttarfarsatriði gæta dómstólar, án kröfu.

185. Í því máli sem hér er til umfjöllunar byggja stefndu á því að stefnendur skorti lögvarða hagsmuni af síðari dómkröfu sinni, sem snýr að ógildingu hins umþrætta úrskurðar. Enda þótt stefnendur hafi ekki átt aðild að þeim kærumálum sem til umfjöllunar voru í úrskurðinum, og lögvarðir hagsmunir þeirra af síðari dómkröfunni styðjast því ekki við 60. gr. stjórnarskrárinnar, eru að áliti dómsins ekki efni til þess að gera greinarmun á lögvörðum hagsmunum þeirra hvað varðar fyrri og síðari dómkröfuna. Helgast það einkum af því að mat stjórnvalda á umhverfisáhrifum er liður í undirbúningi ákvæðana um leyfisveitingar vegna virkjunarframkvæmda og hafa stefnendum þegar verið játaðir lögvarðir hagsmunir af slíkum ákvörðunum í fyrra dómsmáli, sbr. fyrirnefndan dóm Hæstaréttar. Hafa stefndu, því til samræmis, ekki dregið í efa að stefnendur eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af hinni umþrættu ákvörðun, heldur aðeins vegna úrskurðarins sem ekki hefur áður verið borinn undir dóm. Þá verður grunnreglunni um nauðsyn lögvarinna hagsmuna ekki beitt með ströngum hætti á því réttarsviði sem hér um ræðir, m.a. í ljósi þess þátttökuréttar sem almenningi er tryggður varðandi ákvæðanir og úrlausnir stjórnvalda á sviði umhverfismála. Verður framangreindum málsástæðum stefndu því hafnað.

186. Við munnlegan málflutning af hálfu stefnda Landsvirkjunar var því hreyft að stefnendur kunni að skorta lögvarða hagsmuni af síðari dómkröfu sinni af þeim ástæðum að hún feli í sér lögspurningu og fyrri dómkrafan feli í reynd í sér hina síðari, enda sé fyrri dómkrafan reist á málsástæðum sem varða gildi úrskurðarins. Enda þótt stefnendur hafi ekki leitast við að gera grein fyrir í hverju lögvarðir hagsmunir þeirra felist af því að fá sérstaklega leyst úr kröfu sinni um ógildingu úrskurðar ÚUA, samhliða því sem byggt er á málsástæðum er varða gildi þess úrskurðar til stuðnings fyrri dómkröfunni, þykir ekki útilokað að það geti

haft sjálfstæða þýðingu fyrir stefnendur. Þykja því ekki næg efni af þessum sökum til þess að vísa síðari dómkröfunni frá, án kröfu.

187. Krafa um ógildingu hins umþrætta úrskurðar var ekki höfð uppi í hæstaréttarmáli nr. 11/2025 og hefur því ekki verið leyst efnislega úr henni fyrir dómstólum. Af því leiðir að henni verður ekki vísað frá dómi á grundvelli 2. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991.
188. Á hinn bóginn má ljóst teljast að með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 var leyst úr málsástæðum sem stefnendur byggðu ógildingarkröfur sínar í því máli á, í réttarstefnum í frumsök og framhaldssök, sem lutu í grunninn að því að ekki hefði farið fram fullnægjandi mat á umhverfisáhrifum vegna Hvammsvirkjunar. Breytir engu þótt hluti þeirra málsástæðna hafi komið fram í kafla um málsatvik í réttarstefnu í frumsök en í upphafi kafla um málsástæður í réttarstefnum í frum- og framhaldssök er sérstaklega tekið fram að um málsástæður sé m.a. vísað til atvikalýsingar. Áréttuðu stefnendur síðan málsástæður sínar varðandi umhverfismat framkvæmdarinnar í greinargerðum sínum til Hæstaréttar vegna áfrýjunar málsins. Verður ekki annað séð en að þeim málsástæðum hafi verið svarað í hinum áfrýjaða héraðsdómi, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu, í lið 337, að „gilt umhverfismatsferli“ hafi farið fram vegna áforma um Hvammsvirkjun, en fyrr í forsendum dómsins, í lið 335, er fjallað um úrskurð Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum 19. ágúst 2023, sem staðfestur var með úrskurði umhverfisráðherra 27. apríl 2004, og um ákvörðun Skipulagsstofnunar 16. desember 2015 varðandi þörf á endurskoðun matskýrslunnar frá 2003 hvað varðaði þætti hennar um vatnalíf og vatnafar, sem staðfest var með hinum umþrætta úrskurði ÚUA. Síðar í hinum áfrýjaða dómi, í lið 341, er einnig vísað til þess að „forsendur umhverfismatsins frá 2003 hafi verið endurmetnar af hálfu Skipulagsstofnunar [...] árið 2015“ hvað varðaði rannsóknir sérfræðinga á áhrifum virkjunarinnar á laxastofninn í Þjórsá og þýðingu fyrirhugaðra mótvægisáðgerða.
189. Í 77. lið dóms Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 var staðfest með vísan til forsendna héraðsdóms í liðum 334 til 343 sú niðurstaða hans að hafna því að Fiskistofa hafi brotið gegn 7. til 11. gr. laga nr. 60/2013. Enn fremur hafnaði rétturinn því að við málsmeðferðina hafi ekki verið gætt rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga. Segir orðrétt í dóminum: „Er þá jafnframt haft í huga að gagnáfrýjendur hafa ekki með málalíbúnaði sínum hnekkst sérfræðilegu mati stjórnvaldsins *eða þeim gögnum sem því lágu til grundvallar* eins og skilmerkilega er lýst í þeim liðum héraðsdóms sem áður er vísað til. Í þeim efnum er bent á að gagnáfrýjendur hafa ekki freistað þess að leiða hið gagnstæða í ljós með

matsgerð eftir reglum IX. kafla laga nr. 91/1991. Að öllu virtu eru því ekki slíkir annmarkar á leyfi Fiskistofu að efni séu til að fella það úr gildi.“ [áherslumerking dómara]

190. Tilvitnuð niðurstaða Hæstaréttar um rannsókn Fiskistofu fól þannig í sér staðfestingu á tilvitnaðri niðurstöðu héraðsdóms um „umhverfismatsferlið“ og þar með úrlausn um málsástæður stefnenda varðandi það ferli. Verður ekki við þeirri niðurstöðu dómstóla hróflað og hefur hún bindandi réttaráhrif fyrir aðila þess máls, þar á meðal stefnendur þess máls sem hér er til umfjöllunar, samkvæmt grunnreglu 1. og 2. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991, enda var í því máli fjallað um sama „umhverfismatsferli“ og til umfjöllunar er í máli þessu. Þykir ekki skipta máli þótt einungis hafi verið leyst efnislega úr sakarefni varðandi umhverfismatið í tengslum við leyfi Fiskistofu en ekki aðrar umþrættar leyfisveitingar, sem ógiltar voru á öðrum grundvelli og reyndi því ekki þar á málsástæður stefnenda um umhverfismatið. Er þá m.a. litið til þess að leyfi Fiskistofu er eitt af fleiri leyfum sem afla þarf í tengslum við virkjunarframkvæmdir eins og þá sem hér um ræðir.
191. Samkvæmt 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991 skulu málsástæður og mótmæli koma fram jafnskjótt og tilefni verður til en að öðrum kosti má ekki taka slíkar yfirlýsingar til greina nema gagnaðili samþykki eða aðili hefur þarfnast leiðbeininga dómara en ekki fengið þær. Ljóst er að stefndu hafa í engu samþykkt að síðbúnar málsástæður komist að í máli þessu. Samkvæmt framanrituðu verður ekki í þessu máli leyst á nýjan leik úr því sakarefni hvort fullnægjandi umhverfismat hafi farið fram lögum samkvæmt vegna Hvammsvirkjunar, nema hafðar séu uppi nýjar málsástæður sem ekki var tilefni til að tefla fram í hinu fyrra máli, svo sem vegna breyttra atvika. Vísast hér t.d. til hliðsjónar til dóms Hæstaréttar 27. apríl 2026 í máli nr. 18/2026 og forsendna hins kærða dóms Landsréttar sem þar var staðfestur.
192. Í málinu hafa stefnendur uppi ýmsar sömu málsástæður varðandi umhverfismatið og í fyrra dómsmáli, svo sem þær að bæði framkvæmdin sjálf og löggjöf, þar á meðal með tilkomu vatnatilskipunar, breytinga á umhverfismatstilskipun og nýrrar þjóðréttarskuldbindingar með Árósasamningnum, hafi breyst svo verulega frá því að umhverfismati lauk 2003 að umhverfismatið sé orðið úrelt; að ekkert eða aðeins „skert“ umhverfismat hafi farið fram vegna Hvammsvirkjunar þar sem umhverfisþættirnir vatnalíf og vatnafar hafi ekki verið teknir til endurskoðunar og að mótvægisáðgerðir hafi ekki sætt umhverfismati. Síðastgreindri málsástæðu var hafnað sem of seint fram kominni í dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 og á það jafnt við hér en það áréttast að líta verður svo á að leyst hafi verið úr öðrum framangreindum málsástæðum með dómi réttarins.

193. Þær málsástæður sem stefnendur tefla nú fram varðandi umhverfismatið og virðast a.m.k. að einhverju leyti nýjar snúa að því að ÚUA hafi í hinum umþrætta úrskurði ekki tekið afstöðu til þess að í matsskýrslunni frá árinu 2003 væru ekki metin áhrif framkvæmdarinnar á loftslag og ekki heldur á gæði vatns með hliðsjón af lögum nr. 36/2011. Þá væru þar ekki metin samverkandi áhrif vegna framkvæmdar við Búðafossveg, auk þess sem „ekkert mat á valkostum“ hefði „nokkru sinni verið gert“ í umhverfismati Hvammsvirkjunar. Verður ekki annað séð en að fullt tilefni hafi verið til þess að setja þessar málsástæður fram í hinu fyrra dómsmáli, sem og aðrar sem lutu að efnislegum annmörkum á umhverfismatinu. Hafa stefnendur ekki leitast við að færa rök fyrir því að það hafi ekki verið hægt af einhverjum ástæðum.
194. Hvað sem því líður er ljóst að síðari dómkrafa stefnenda er ekki aðeins byggð á málsástæðum sem varða efnislega þætti umhverfismatsins heldur einnig á málsástæðum sem lúta að annmörkum á málsmeðferð ÚUA er nefndin fjallaði um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá árinu 2015 að ekki væri þörf á að endurskoða matsskýrsluna frá 2003 varðandi þættina vatnalíf og vatnafar. Hvorki er minnst á umþrættan úrskurð ÚUA í dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 eða hinum áfrýjaða dómi nema í lýsingum málsatvika og málsástæðna, þ.e. hvergi í forsendum og niðurstöðum dómanna. Þótt ætla skyldi að úrskurður ÚUA falli undir það sem kallað er „gilt umhverfismatsferli“ í lið 337 í hinum áfrýjaða dómi þykja stefnendur verða að njóta þess vafa sem um það kann að leika. Að auki þykir ekki verða fullyrt að tilefni hafi verið til þess að hafa uppi málsástæður um annmarka á málsmeðferð ÚUA í hinu fyrra máli, í ljósi þess að þar var ekki höfð uppi krafa um ógildingu úrskurðarins.
195. Af framangreindu leiðir að ekki þykja alveg næg efni til þess að vísa síðari dómkröfu stefnenda frá dómi vegna ákvæða 5. mgr. 101. gr. og 116. gr. laga nr. 91/1991 heldur þarf að leysa úr málsástæðum þeirra sem lúta að málsmeðferð ÚUA í efnisþætti málsins.
196. Loks eru af hálfu stefndu gerðar athugasemdir við framsetningu málatilbúnaðar í réttarstefnu, með hliðsjón af d-, e- og f-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Enda þótt málatilbúnaður stefnenda hefði að ósekju mátt vera skýrari og hnitmiðaðri, og er hann m.a. haldinn þeim annmarka að ekki er nægilega skýrt greint á milli málsástæðna varðandi hvora dómkröfu fyrir sig, standa ekki af þeim sökum efni til frávísunar málsins, án kröfu, að hluta eða í heild.
197. Samkvæmt öllu framanrituðu verður frávísunarkröfu stefndu íslenska ríkisins o.fl. hafnað og verða báðar dómkröfur stefnenda því teknar til umfjöllunar í efnisþætti málsins.

Efnishlið málsins

Réttarfarsatriði

198. Í réttarstefnu var áskilinn réttur til að leggja fram beiðni um öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, sbr. lög nr. 21/1994. Í þinghaldi 24. mars var upplýst af hálfu stefnenda að ekki stæði til að leggja fram slíka beiðni en að mat um nauðsyn þess væri lagt í hendur dómara, sem ákveðið gæti það án kröfu. Taldi dómari það ekki nauðsynlegt.
199. Við þingfestingu málsins lögðu stefnendur fram bókun um áskorun, þar sem skorað var á stefnda íslenska ríkið að leggja fram gögn til skýringar á hugtakinu raforkuöryggi. Varð stefndi við þeirri áskorun með framlagningu nokkurra dómskjala og var bókað að stefndi teldi sig með þeirri framlagningu og öðrum gögnum málsins hafa orðið við áskorun stefnenda. Sætti það engum athugasemdum af hálfu stefnenda.
200. Vegna ummæla í réttarstefnu, bls. 11, þar sem vísað er til þess að stefnendur byggi á sömu rökum og byggt hafi verið á í stjórnslukæru stefnda Veiðifélags Þjórsár, skal tekið fram að niðurstaða málsins verður ekki reist á öðrum málsástæðum en fram koma í stefnu, sbr. e-lið 1. mgr. 80. gr. og 2. mgr. 111. gr. laga nr. 91/1991.
201. Við munnlegan málflutning var mótmælt af hálfu stefndu, með vísan til 5. mgr. 101. gr. sömu laga, öllum hugsanlegum nýjum málsástæðum sem fram hefðu komið við munnlegan málflutning sem of seint fram komnum. Tilgreindar voru í því sambandi málsástæður sem lytu að því að það hefði áhrif á gildi umræddra stjórnvaldsákvarðana að ekki væri búið að útfæra endanlega viðmið fyrir gæðapáttinn fisk þegar vistfræðilegt ástand vatns sé metið. Einnig var því mótmælt að ekki væri fjallað um skilyrði laga um stjórn vatnamála í virkjunarleyfinu sjálfu heldur aðeins í viðauka þess og að óheimilt hafi verið að veita ótímabundið virkjunarleyfi. Þá var mótmælt nýjum málsástæðum varðandi tilskipun 92/43/EBE sem hvergi væri minnst á í stefnu.
202. Í lið 6.3.2 í réttarstefnu, þar sem haldið er fram að óheimilt hafi verið að gefa út virkjunarleyfið þar sem vatnshlotið Þverá hafi ekki verið ástandsmetið, er minnst á að flokkunarkerfi fyrir gæðapáttinn fisk hefði ekki enn verið gert á Íslandi. Er sú málsástæða því ekki of seint fram komin og verður leyst úr henni í tengslum við hina umþrættu ákvörðun. Tilskipun 92/43/EBE er utan gildissviðs samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og hefur því ekki verið þýdd á íslensku, en gengur á ensku undir heitinu „Habitats directive“. Tilvísun stefnenda til hennar við munnlegan málflutning fól að áliti

dómsins aðeins í sér lagarök en ekki nýja málsástæðu en bent var á að líta megi til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins um 6. gr. hennar við skýringu á hugtakinu „overriding public interest“, sem þýtt hefur verið sem „almannaheill“ í c-lið 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar, þar sem sama hugtak er að finna. Þeim málsástæðum að óheimilt hafi verið að gefa út ótímabundið virkjunarleyfi og um þýðingu þess að fjallað sé um skilyrði laga nr. 36/2011 í viðauka við ákvörðunina en ekki í henni sjálfri verður aftur á móti hafnað sem of seint fram komnum, sbr. 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991, enda eiga þær sér ekki stoð í réttarstefnu.

203. Í skriflegri talningu málsástæðna stefnenda er sett fram sem málsástæða, sem þó sýnist ekki eiga sér stoð í stefnu, að engin lagaheimild hafi legið til grundvallar ákvörðun um að færa vatnshlotin Þjórsá 1 og Þverá úr náttúrulegu ástandi sínu í mikið breytt eða manngerð vatnshlot. Við munnlegan málflutning skýrðist þetta svo að stefnendur dragi í efa að yfirhöfuð geti verið heimilt samkvæmt reglum Evrópuréttar, rétt túlkuðum, að breyta svo mjög eðli vatnshlots að t.d. straumvatnshlot verði að stöðuvatni. Skilja verður þetta sem lagarök, fremur en að um nýja málsástæðu sé að ræða.
204. Að þessu sögðu verða dómkröfur stefnenda nú teknar til efnisumfjöllunar.
205. Eins og fram er komið er á málalíbúnaði stefnanda í réttarstefnu sá annmarki að þar er ekki með skýrum og sundurgreindum hætti fjallað um málsástæður varðandi hvora dómkröfu fyrir sig. Dómurinn telur þó óhjákvæmilegt að fjalla um málsástæður varðandi hvora stjórnvaldsákvörðun fyrir sig. Meðal annars af því tilefni fór dómari fram á að aðilar legðu fram skriflega talningu málsástæðna við aðalmeðferð málsins, sbr. 1. mgr. 103. gr. laga nr. 91/1991. Urðu lögmenn aðila við því og er í talningu á málsástæðum stefnenda bætt úr framangreindum annmarka með því að þar eru helstu málsástæður taldar fram með sundurgreindum hætti varðandi hvora dómkröfu fyrir sig.
206. Rökrétt þykir að fjalla fyrst um síðari dómkröfuna, er varðar hinn umþrætta úrskurð ÚUA, áður en tekin verður til umfjöllunar hin fyrri er varðar ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar.

Síðari dómkröfa stefnenda – úrskurður ÚUA 15. febrúar 2018

207. Til þess er fyrst að líta að úrlausnarefni nefndarinnar í úrskurðinum takmarkaðist við það hvort og í hvaða mæli endurskoða þyrfti matsskýrslu Landsvirkjunar frá árinu 2003, á grundvelli þágildandi 12. gr. laga nr. 106/2000, með síðari breytingum. Með úrskurðinum var, eins og fram er komið, staðfest ákvörðun Skipulagsstofnunar sem fól í sér að ekki væri

þörf á að endurskoða matsskýrslu stefnda Landsvirkjunar frá 2003 að því er varðaði matsþættina vatnalíf og vatnafar.

208. Með vísan til forsendna varðandi formhlið málsins, sem raktar eru hér að framan, verður, eins og fyrr sagði, ekki leyst úr öðrum málsástæðum stefnenda er varða gildi hins umþrætta úrskurðar en þeim sem snúa að málsmeðferð ÚUA en að öðru leyti telst einhlítt að með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 hafi verið leyst úr sakarefni varðandi gildi umhverfismatsins með bindandi hætti fyrir stefnendur og aðra aðila þess máls. Á það m.a. við um þá málsástæðu stefnenda að umhverfismatið hafi ekki lengur átt við, þ.e. ekki verið „still up to date“, sem skilja verður svo að það hafi verið úrelt, eins og byggt var á í fyrra máli.
209. Samkvæmt réttarstefnu og skriflegri talningu málsástæðna stefnenda sýnast þær málsástæður sem falla í þann flokk sem hér er talin þörf á að taka til umfjöllunar í meginatriðum snúa að þrenns konar atriðum; í *fyrsta* lagi að meginreglum náttúruverndarlaga, í *öðru* lagi að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og í *þriðja* lagi að skýrleika 12. gr. laga nr. 106/2000 og túlkun/beitingu ÚUA á þeirri lagagrein. Auk þess er í skriflegri talningu málsástæðna minnst á úrbótaskyldu EES-réttar, sem leiði af 3. gr. EES-samningsins, en ekki verður litið á það atriði sem sjálfstæða málsástæðu heldur sem lagarök til stuðnings framangreindum málsástæðum.

Meginreglur náttúruverndarlaga

210. Stefnendur byggja á því að ÚUA hafi ekki tekið tillit til meginreglna náttúruverndarlaga nr. 60/2013 í úrskurðinum, m.ö.o. ekki lagt mat á það við niðurstöðu sína hvort hún samrýmdist efnislega þeim meginreglum sem þar er að finna í 8.–11. gr., svo sem skylt hafi verið samkvæmt 7. gr. laganna.
211. Fallist er á að samkvæmt 7. gr. laganna hafi sú skylda hvílt á úrskurðarnefndinni að taka mið af meginreglum 8.–11. gr. náttúruverndarlaga. Í forsendum úrskurðarins er fjallað um ýmsar lagabreytingar og nýjar alþjóðlegar skuldbindingar frá því að mat á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar fór fram, þar á meðal um að ný náttúruverndarlög, nr. 60/2013, hefðu leyst eldri lög þess efnis af hólmi. Er þar rakið, með vísan til lögskýringargagna, að löggin fælu í sér ítarlegri ákvæði um margt og útfærslu meginreglna umhverfisréttar, t.d. varúðarreglunnar og greiðslureglunnar, eða mengunarbótareglunnar, og áherslu á vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. Þær meginreglur hefðu þó verið til staðar um árabíl, eins og fram kæmi í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 106/2000, þar sem vísað er til fleiri meginreglna, svo sem reglu um verndarsjónarmið og um að mengun skuli upprætt við

upptök. Vísaði nefndin því til stuðnings einnig til 73. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, þar sem er að finna tilvísun til ýmissa þessara meginreglna.

212. Samkvæmt framangreindu verður ekki annað séð en að nefndin hafi í reynd tekið fullt tillit til þess að ný náttúruverndarlög höfðu tekið gildi, þar sem helstu meginreglur umhverfisréttar eru lögfestar í 8.–11. gr., eins og nefndinni var skylt að gera samkvæmt 7. gr. sömu laga.
213. Máltilbúnaður stefnenda er annars ekki svo skýr sem skyldi um það nánar í hvaða atriðum ætluð vanræksla ÚUA eigi að hafa lýst sér. Er t.d. ekki útskýrt í stefnu að hvaða leyti stefnendur telja reglu 8. gr. laganna um vísindalegan grundvöll, sem felur í sér sértæka rannsóknarskyldu, svo og varúðarreglu 9. gr. þeirra hafa verið fyrir borð bornar við málsmeðferð ÚUA. Varðandi 11. gr. laganna er nefnt, í kafla 6.1 í stefnu, að líta hefði átt til svokallaðs umhverfiskostnaðar og að til séu aðferðir til að meta hann. Liggja fyrir í málinu skjöl, m.a. skýrsla frá árinu 2013, þar sem slíkum aðferðum er lýst og voru leidd tvö vitni fyrir dóminn við aðalmeðferð málsins, þeir Daði Már Kristófersson og Sigurður Jóhannesson, til þess að gera grein fyrir slíkum aðferðum. Kom fram í vitnisburði þeirra að aðferðir við slíkt mat hefðu þróast mest í Bandaríkjunum Norður-Ameríku og hefði enn lítið verið beitt hér á landi. Verður enn frekar að ætla að sú hafi verið raunin á þeim tíma sem ÚUA hafði hið sameinaða kærumál til meðferðar. Verður því ekki séð að úrskurðinum sé áfátt af þeirri ástæðu að nefndin hafi ekki fjallað sérstaklega um það í úrskurði sínum hvort skortur á hagrænu umhverfismati teldist annmarki á matsskýrslu Landsvirkjunar frá árinu 2003. Verður auk þess ekki séð að á því hafi verið byggt af hálfu kæranda í stjórnarsýslukærum þeirra, en slíkar kærur afmarka gjarnan umfjöllunarefnið á æðra stjórnarsýslustigi þótt vissulega gildi rannsóknarreglan jafnt á því stigi sem á lægra stjórnarsýslustigi. Verður hvorki séð að rökstuðningi í úrskurðinum hafi verið áfátt af þeim sökum að ekki var fjallað um þetta atriði, sbr. 22. gr. stjórnarsýslulaga, né heldur að í því felist brot gegn rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar, sbr. 10. gr. sömu laga, eins og e.t.v. má ráða af máltilbúnaði stefnenda en um rannsóknarregluna í tengslum við úrskurðinn verður nánar fjallað hér rétt á eftir. Hefur hvorki verið vísað til laga né dómafordæmis því til stuðnings að um annmarka hafi verið að ræða að þessu leyti.

Rannsóknarregla 10. gr. stjórnarsýslulaga

214. Samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga er stjórnvaldi skylt að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Eins og fram kemur í athugasemdum að baki þeirri lagagrein snýr sú skylda einkum að því að upplýsa málsatvik og þar undir getur t.d. fallið

álitsumleitan varðandi sérfræðileg atriði. Ákvæði 8. gr. náttúruverndarlaga, sem fyrr var nefnt, felur svo í sér sértækari rannsóknarskyldu miðað við vísindalegan grundvöll. Atriði er varða könnun stjórnvalds á lagaumhverfi geta fallið undir rannsóknarregluna en yfirleitt frekar undir 22. gr. sömu laga um efni rökstuðnings.

215. Í sambandi við 10. gr. stjórnsýslulaga er í stefnu byggt á því að við undirbúning ákvarðana „beggja stjórnvalda“, og er þar annars vegar átt við bæði leyfisveitandann Umhverfis- og orkustofnun og ÚUA, hafi verið brotið gegn 10. gr. stjórnsýslulaga „að því er varðar ótraustan faglegan og lagalegan grundvöll“ ákvarðana þeirra, eins og segir í kafla 6.1 í stefnu. Segir nánar þar að í þeim ákvörðunum hafi verið vísað til „áratuga gamals umhverfismats [...]“. Með vísan til forsendna hér að framan varðandi bindandi áhrif dóms Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 verður að líta svo á að úrskurðarnefndin hafi mátt leggja til grundvallar að fram hefði farið umhverfismat vegna virkjunarinnar, lögum samkvæmt, en það var síðan vissulega hlutverk nefndarinnar að endurskoða, í kærumáli, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að ekki væri efni til að endurskoða matsskýrsluna 2003 nema að takmörkuðu leyti.
216. Varðandi rannsóknarskyldu nefndarinnar, segir í kafla 6.2.1 í stefnu að krafa til rannsóknar úrskurðarnefndarinnar „á lagaumhverfi“ hafi náð til þess að tengja „þær málsmeðferðarkröfur“ við þær upplýsingar sem fyrir henni lágu eða hún aflaði á grundvelli rannsóknarskyldu sinnar. Er með tilvitnuðum orðum vísað til þátttökuréttar almennings sem tryggður hafi verið með upptöku tilskipunar 2003/35/EB í EES-samninginn og til þess að upplýsingar skyldu koma fram „snemma í ferlinu“ og tekið fram að stefnandi líti svo á að gögn sem aflað hafi verið í tengslum við skilyrði 4. töluliðar í úrskurði Skipulagsstofnunar frá árinu 2003 séu ekki hluti umhverfismats framkvæmdar og skipti því engu efnislegu máli fyrir ágreining máls.
217. Því verður að hafna að nefndinni hafi borið að líta á öll þau sérfræðilegu gögn sem aflað hefur verið vegna 4. skilyrðis úrskurðar Skipulagsstofnunar sem þýðingarlaus í málinu. Getur það eitt að þau hafi orðið til eftir að umhverfismatinu lauk 2003–2004 og því ekki legið fyrir á meðan almenningur átti þess kost að gera athugasemdir við umhverfismat framkvæmdarinnar, ekki leitt til þeirrar niðurstöðu. Að þátttökurétti almennings sýnist hafa verið nægilega gætt eftir gildandi reglum hvers tíma, jafnt þegar umhverfismatið fór fram 2001-2004, og við endurskoðun þess hjá Skipulagsstofnun, eins og nánar verður vikið að síðar. Auk þess vísa stefnendur sjálfir til þess að ítarlegar upplýsingar hafi legið fyrir úrskurðarnefndinni, sem stefndi Veiðifélag Þjórsár hafi fært fram, og því vandséð að rann-

sókn málsins hafi verið áfátt. Hafa stefnendur ekki bent á hvers konar gögn eða upplýsingar þeir telja hafa skort í málinu fyrir ÚUA.

218. Eins og fyrr sagði hefur verið leyst að verulegu leyti úr um gildi umhverfismatsferlis í málinu með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 og verður ekki á ný fjallað um málsástæður sem þar komu fram eða tilefni hefði verið til að bera fram í því máli. Að því leyti sem undir þessa málsástæðu um rannsóknarskyldu ÚUA kunna að falla atriði sem lúta að efni umhverfismatsins, svo sem að ekki hafi verið metin áhrif á loftslag eða á vatn samkvæmt ákvæðum laga nr. 36/2011, eða samvirk áhrif vegna Búðafossvegar, þá eru þær eins og fram er komið of seint fram bornar í máli þessu og geta því ekki heldur komið til álita við mat á rannsóknarskyldu ÚUA sem, eins og áður sagði, afmarkaðist við ákvarðanatöku samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000. Auk þess eiga þær sér ekki næga stoð eins og nánar verður vikið að í tengslum við hina umþrættu ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar.
219. Samkvæmt framanrituðu er öllum málsástæðum sem varða brot gegn rannsóknarskyldu ÚUA hafnað.

Skýrleiki og túlkun á 12. gr. laga nr. 106/2000

220. Í þriðja lagi byggja stefnendur á því að 12. gr. þágildandi laga nr. 106/2000, sem úrskurðurinn snerist um, hafi ekki uppfyllt kröfur lögmætisreglunnar og Evrópuréttar um skýrleika, auk þess sem úrskurðarnefndin hafi túlkað og beitt þeirri lagagrein með röngum hætti og þannig brotið gegn ákvæðum þeirra laga.
221. Ákvæði 12. gr., eins og greininni var breytt með lögum nr. 74/2005, hljóðaði á um að hæfust framkvæmdir ekki innan 10 ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lægi fyrir skyldi viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þyrfti að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda yrði veitt. Var svo í 2. mgr. kveðið á um að Skipulagsstofnun gæti ákveðið að endurskoða skyldi matsskýrslu framkvæmdaraðila samkvæmt 1. mgr. hefðu forsendur breyst verulega frá því að álit lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúru-fari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina. Í stefnu er ekki útskýrt af hvaða sökum stefnendur telja ákvæði greinarinnar ekki hafa uppfyllt skýrleikakröfur og af hverju það eigi að leiða til ógildingar á umþrættum úrskurði. Það eitt að lagaákvæði innihaldi matskennda þætti leiðir hvorki til þess að það uppfylli slíkar kröfur né til þess að stjórnvaldsákvörðun sem reist er á slíku ákvæði teljist

annmörkum háð af þeim sökum. Verður hafnað öllum málsástæðum stefnenda um skort á skýrleika ákvæða greinarinnar.

222. Stefnendur byggja á því að úrskurðarnefndin hafi ekki getað „lagt svo strangt mat sem hún gerði“ á ákvæði 12. gr., með hliðsjón af skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og Árósasamningnum, enda fæli það í sér að þátttaka almennings yrði í reynd útilokuð frá umhverfismati um „afdrifaríkustu áhrif hennar“, þ.e. vatnalíf í Þjórsá og þverám hennar. Vísað er til þess að á árinu 2012 hafi orðið skylt að innleiða hér á landi tilskipun 2003/35/EB þar sem í 3. gr. hafi komið fram að upplýsingar skyldu kynntar almenningi „snemma í ferlinu“ en að það hafi þó ekki verið gert fyrr en með lögum nr. 96/2019 um breytingu á lögum nr. 106/2000.
223. Í úrskurði ÚUA er fjallað um það hvernig nefndin taldi að skýra bæri ákvæði 12. laga nr. 106/2000 og þá einkum hið matskennda ákvæði „veruleg breyting“ í 2. mgr. hennar. Verður ekki að þeirri túlkun fundið. Þá er þar fjallað um Árósasamninginn, lög nr. 131/2011 um breytingu á ýmsum lögum vegna samningsins og um lögskýringargögn að baki þeim lögum, þar sem m.a. er fjallað um skýrslu nefndar umhverfisráðherra frá árinu 2006. Er réttilega rakið í úrskurðinum að það hafi verið mat þeirrar nefndar að ákvæði laga nr. 106/2000, og reglugerða sem settar hefðu verið samkvæmt þeim, tryggðu með fullnægjandi hætti þátttökurétt almennings samkvæmt 6. gr. samningsins, en í þeirri grein hans kemur fram að þátttaka almennings skuli vera snemma í umhverfisákvörðunarferlinu. Segir síðan í úrskurðinum að þannig hafi markmið laga nr. 106/2000 hvað varðar samráð og rétt almennings til athugasemda verið efnislega óbreytt frá setningu laganna, þrátt fyrir tilkomu samningsins. Samkvæmt því sem hér hefur verið ritað verður ekki séð að nokkru máli skipti þótt vera kunni að dregist hafi að innleiða tilskipun 2003/35/EB hér á landi.
224. Stefnendur hafa í engu leitast við að rökstyðja það efnislega, með vísan til gagna málsins, að í reynd hafi verið brotið gegn þátttökurétti almennings á nokkru stigi í umhverfismats- eða leyfisveitingaferli vegna Hvammsvirkjunar, þar á meðal við þá málsmeðferð sem fram fór hjá Skipulagsstofnun og til endurskoðunar var samkvæmt stjórnarsýslukærum hjá ÚUA. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að málið hafi verið kynnt með auglýsingu í Fréttablaðinu 31. ágúst 2015 og á vef stofnunarinnar, þar sem athugasemdafrestur hafi verið veittur til 28. september sama ár og er getið um fjölmargar athugasemdir sem borist hafi frá bæði einstaklingum og félögum. Þá hafi tiltekin gögn verið aðgengileg í ferlinu á vef Landsvirkjunar. Er síðan í ákvörðuninni fjallað um umsagnir og athugasemdir varðandi hvern

matsþátt matsskýrslunnar, þar á meðal ítarlega um athugasemdir og umsagnir sem bárust varðandi matsþáttinn vatnalíf.

225. Af öllu þessu leiðir að hafnað verður öllum málsástæðum stefnenda sem lúta að skýrleika 12. gr. laga nr. 106/2000 og að túlkun og beitingu ÚUA á lagaskilyrðum greinarinnar.
226. Samkvæmt öllu framanrituðu verður ekki séð að úrskurður ÚUA sé haldinn neinum slíkum annmörkum, að efni til eða formi, sem valdið geti ógildingu hans. Á það jafnt við þótt öll þau atriði sem stefnendur hafa fundið séu virt heildstætt saman.

Fyrri dómkrafan – Ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar 12. desember 2025

227. Eins og fram er komið er hin umþrætta ákvörðun leyfisveitandans tvíþætt, í samræmi við þá lagabreytingu sem átti sér stað sumarið 2025 með lögum nr. 42/2025 á bæði raforkulögum og lögum um stjórn vatnamála. Verður hér fyrst leyst úr málsástæðum um þann þátt hennar sem felur í sér heimild til breytingar á vatnshlotum áður en vikið verður að þeim þætti sem snýr að veitingu virkjunarleyfisins, enda var fyrrnefnd ákvörðun forsenda útgáfu slíks leyfis, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011.

A. Ákvörðun um heimild til breytingar á vatnshlotum samkvæmt lögum nr. 36/2011

228. Ákvörðun um heimild til breytingar á vatnshlotum er nú hluti ákvörðunar um leyfisveitingu Umhverfis- og orkustofnunar, eftir þær breytingar á lögum nr. 36/2011 sem gerðar voru með 5. gr. laga nr. 42/2025. Í upphafsorðum hinnar umþrættu ákvörðunar er gerð grein fyrir því að lagaskilyrði 1. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 séu talin uppfyllt til breytingar á vatnshlotunum Þjórsá 1 og Þverá og tekið fram að rökstuðningur fyrir því mati komi fram í viðauka B, ásamt fylgigögnum, sem teljist hluti af ákvörðuninni. Áður en vikið verður að málsástæðum aðila um þau lagaskilyrði verður svarað almennari málsástæðum stefnenda sem lúta einkum að rannsókn leyfisveitanda.

Vatnshlot líkleg til að verða fyrir áhrifum eru ómetin

229. Stefnendur byggja á því að hin umþrætta ákvörðun sé haldin annmarka þar sem ekki hafi öll vatnshlot verið áhrifametin sem líkleg séu til að verða fyrir áhrifum af framkvæmdinni. Nefna stefnendur þar til sögunnar straumvatnshlotin Sandá 1, Fossá 1, Kálfá 1, árosahlotið Háfsós og strandvatnshlottið Dyrhólaeyjar Þorlákshöfn, sem ekki eru meðal þeirra vatnshlota sem talin eru upp í ákvörðuninni, bls. 27, að hafi verið áhrifametin. Vegna athugasemda stefndu skal þess getið að ekki verður séð að réttarfarsreglur takmarki rétt aðila

til að bera fyrir sig hvers konar málsástæður, séu þeir á annað borð taldir njóta lögvarinna hagsmuna af dómkröfum sínum.

230. Vatnshlotið Þjórsá 1 nær frá árósum (áróshlotinu Háfsósi) upp að Búrfelli en umrætt strandsjávarhlot er utan árósanna. Fjöldi þveráa rennur í vatnshlotið Þjórsá 1 sem sumar eru skilgreindar sem sérstök vatnshlot, þar á meðal eru vatnshlotin Sandá 1 og Fossá 1 ofan fyrirhugaðs Hagalóns, Fossá töluvert langt fyrir ofan og Kálfá 1 töluvert fyrir neðan fyrirhugað stíflumannvirki. Stefnu benda á að við mat sérfræðinga á áhrifum Hvammsvirkjunar hafi áhrifasvæði A til E verið skilgreind og að þau straumvatnshlot sem stefnendur vísi til falli ótvírætt undir mat á svæðum A og E í gögnum málsins, a.m.k. fiskgengur hluti þeirra, eins og kort á dskj. 176 af þessum svæðum sýni, þótt heiti þveráa komi ekki þar fram. Um mat á áhrifum framkvæmdarinnar á þessi svæði, A og E, samkvæmt viðmiðunum laga um stjórn vatnamála, er m.a. fjallað í minnisblaði Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands, 20. desember 2022. Í vitnisburði Guðna Guðbergssonar, sviðsstjóra hjá Hafrannsóknastofnun, kom fram að í minnisblaðinu sé fólgin samantekt ýmissa upplýsinga og gagna sem fyrir lágu, m.a. úr skýrslu Magnúsar Jóhannssonar og Benónýs Jónssonar frá júní 2022 um fiskrannsóknir á vatnasvæði Þjórsár á árunum 2013 til 2021. Staðfesti vitnið að umfjöllun í minnisblaðinu um svæði E taki til þveráa Þjórsár, svo sem Sandár og Fossár. Kom einnig fram að áhrif virkjunarinnar á svæði E verði bundin við áhrif á göngufisk, vegna þverunar með stíflumannvirkinu, en fiskurinn syndi bæði um Þjórsá og þverár hennar og ekki sé að vænta áhrifa á hrygningar- og uppeldisskilyrði á því svæði. Eins og fram kemur í sama minnisblaði og víðar í gögnum málsins er gert ráð fyrir að lítil sem engin áhrif verði á gæðapætti á áhrifasvæði A, þar sem Kálfá fellur í Þjórsá. Má því ætla að enn síður geti verið að vænta áhrifa svo neðarlega á því svæði sem við árósa og í strandsjó þar fyrir utan. Fær vitnisburður Eydísar Salome Eiríksdóttur og þau gögn sem stefnendur vísa sérstaklega til í réttarstefnu því ekki breytt. Verður ekki séð að það feli í sér annmarka á hinni umþrættu ákvörðun þótt ekki hafi verið framkvæmt formlegt áhrifamat á umræddum vatnshlotum. Hafa stefnendur a.m.k. ekki fært haldbær rök fyrir því.

Vatnshlotið Þverá ekki ástandsmetið

231. Hvað varðar vatnshlotið Þverá, sem stefnendur byggja í öðru lagi á að hafi ekki verið ástandsmetið, kemur fram í útskrift úr vatnavefsja að vistfræðilegt ástand þess sé metið mjög gott en að áreiðanleiki matsins sé lítill þar sem byggt sé á álagsgreiningu og handflokun út frá líkindum. Þörf sé á gögnum til að staðfesta ástandsflokkun. Þótt ástandsmatið sé þannig byggt á líkindum hafa ekki verið færð rök fyrir því að slík aðferð uppfylli ekki

kröfur laga. Þótt fiskur sem líffræðilegur gæðapáttur muni ekki verða hluti af ástands-flokkunarkerfi yfirborðsvatns fyrr en í öðrum vatnahring (2028–2033), eins og fram kemur í 3. kafla vatnaáætlunar Íslands 2022–2027, er fiskur sá líffræðilegi gæðapáttur sem hefur mest verið rannsakaður í Þjórsá, samkvæmt því sem greinir í mati Hafrannsóknastofnunar og Veðurstofu Íslands á vistfræðilegu ástandi Þjórsár 1, 18. nóvember 2022. Verður því ekki á það fallist með stefnendum að ástand vatnshlotsins hafi ekki verið metið. Þar af leiðandi fá ekki staðist málsástæður stefnenda um að ekki hafi verið hægt að meta hvernig ástandi þessa vatnshlots myndi hnigna og eiga ekki við þau dómafordæmi EFTA-dómstólsins og Evrópudómstólsins sem stefnendur vísa til.

Umhverfismarkmið vatnshlota og endurskoðunarskylda

232. Eins og stefndu benda á verður að gera greinarmun á ákvörðun um veitingu heimildar til að breyta vatnshlotum (veitingu undanþágu) samkvæmt 18. gr. laga nr. 36/2011 og ákvörðun um skilgreina vatnshlot sem manngert eða mikið breytt, samkvæmt 13. gr. sömu laga. Af því leiðir að það er ekki, og getur ekki verið, gerð sú krafa að í ákvörðun eins og þeirri sem hér um ræðir skuli skilgreind ný umhverfismarkmið fyrir manngerð eða mikið breytt vatnshlot sem hugsanlega verða skilgreind á síðara tímamarki, hvað þá að ljóst þurfi að vera á því tímamarki að umhverfismarkmið þeirra muni nást. Þau umhverfismarkmið verða skilgreind í vatnaáætlun lögum samkvæmt, eins og fram kemur í ákvörðuninni.
233. Í ákvörðuninni, kafla 5, er fjallað um afturköllun og endurskoðun virkjunarleyfisins sem, eins og fram er komið, felur nú einnig í sér ákvörðun um heimild til breytingar á vatnshloti. Eins og þar kemur fram er leyfisveitandanum heimilt að endurskoða leyfið eða setja ný skilyrði leiði vöktun í ljós að umhverfismarkmið sem sett hafa verið fyrir þau vatnshlot sem verða fyrir áhrifum af virkjuninni náist ekki og skal endurskoðun tryggja að slíkum markmiðum verði náð. Tekið er fram að um afturköllun og endurskoðun á leyfinu fari að öðru leyti eftir ákvæðum stjórnarsýslulaga og almennum reglum stjórnarsýsluréttar. Þótt ESA hafi komist að þeirri bráðabirgðaniðurstöðu 6. júní 2025 að 11. gr. vatnatilskipunarinnar hafi ekki verið réttilega innleidd á Íslandi, m.a. hvað varðar skort á kröfum í íslenskri löggjöf um reglubundnar (e. periodic) og „ad hoc“ endurskoðanir, verður ekki séð að hin umþrætta ákvörðun sé haldin annmarka, hvað þá verulegum efnisannmarka, af þeirri ástæðu. Verður þessum málsástæðum stefnenda því hafnað.
234. Vegna þess skilnings stefnenda að rétt kunnir að vera að túlka reglur vatnatilskipunarinnar svo að alls óheimilt sé að breyta eðli vatnshlots, t.d. straumvatni í stöðuvatn, verður ekki séð að sá skilningur eigi sér nokkra stoð í þeirri tilskipun eða dómaframkvæmd

Evrópudómstólanna. Ef á slíkt yrði fallist verður ekki annað séð en að það myndi í reynd útiloka hvers konar stíflumannvirki.

Gildissvið a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011

235. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 þarf annað hvort að vera fullnægt ákvæðum sem tilgreind eru í staflíð a eða í staflíð b, til veitingar undanþágu samkvæmt greininni. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að leyfisveitandinn telji skilyrði a-liðar 1. mgr. fullnægt og því komi ákvæði b-liðar ekki til skoðunar. Stefnendur hafa ekki fært haldbær rök fyrir því að ákvæði a-liðar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011, eins og því var breytt með 5. gr. laga nr. 42/2025, uppfylli ekki kröfur um skýrleika, endurspegli ekki nægilega fyrsta lið 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar eða eigi ekki við um framkvæmdina. Eins og fram er komið, í kafla um málsatvik, voru lög nr. 42/2025 gagngert sett vegna niðurstöðu héraðsdóms í hinu fyrra dómsmáli aðila, til að bæta úr ákveðnum óskýrleika sem leiddi til ógildingar í því máli á virkjunarleyfi og heimild til breytingar á vatnshloti vegna Hvammsvirkjunar. Verður ekki séð að áfátt hafi verið mati leyfisveitandans á að því lagaskilyrði væri fullnægt og verður heldur ekki séð að ástæða hafi verið til að rökstyðja það mat frekar en gert er í ákvörðuninni, sbr. 22. gr. stjórnslulaga.

Skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011

236. Eins og kemur fram í hinni umþrættu ákvörðun þurfa öll skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 að vera uppfyllt til þess að breyta megi vatnshlotum og þannig veita undanþágu frá annars bindandi umhverfismarkmiðum þeirra, sbr. 11. gr. laganna. Þá er ágreiningslaust að túlka beri þau skilyrði með ströngum hætti, samkvæmt dómaframkvæmd Evrópu-dómstólsins. Í hinni umþrættu ákvörðun, viðauka B, er fjallað ítarlega um öll skilyrðin samkvæmt a-, b- og c-lið 2. mgr. 18. gr. laganna. Ljóst er að mikill fjöldi sérfræðilegra gagna lá fyrir leyfisveitandanum, Umhverfis- og orkustofnun, sem eftir sameiningu þeirra stofnana tekur nú í einu lagi ákvörðun um veitingu virkjunarleyfis og um heimild til breytingar á vatnshloti. Er í ákvörðuninni einnig vísað til gagna sem aflað var við fyrri málsmeðferð Umhverfisstofnunar og Orkustofnunar vegna sams konar leyfisveitinga vegna Hvammsvirkjunar, sem ógiltar voru með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025.

A-liður 2. mgr. 18. gr. – Mótvægisráðstafanir

237. Skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 snýr að því að gripið sé til allra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots áður en heimilað er að víkja frá umhverfismarkmiðum þess. Eins og fram er komið eru þau gögn sem lágu fyrir leyfisveitandanum umfangsmikil og hefur þeirra verið aflað á löngum tíma. Ekki

verður á það fallist að það feli í sér annmarka á hinni umþrættu ákvörðun að ekki var leitað frekari umsagnar frá Hafrannsóknastofnun í tilefni af umsögn sem stofnunin veitti Alþingi í nóvember 2025, vegna áforma um að færa Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í orkunýtingarflokk, eins og stefnendur byggja á. Verður ekki séð að efni umsagnarinnar hafi gefið sérstakt tilefni til þess en fjöldi gagna frá Hafrannsóknastofnun, sem er meðal þeirra fagstofnana sem leggja fram gögn og sérfræðipækkingu við framkvæmd laga nr. 36/2011, sbr. 10. gr. þeirra, lá fyrir, þar á meðal mjög nýleg gögn. Þá er ljóst af gögnum málsins að sú mótvægisáðgerð sem stefnendur vísa til að hefði átt að koma til skoðunar, að leggja laxastiga meðfram allri virkjuninni, var könnuð og ekki talin raunhæf í tilviki Hvammsvirkjunar. Í ákvörðuninni er ekki dregin fjöður yfir það að óvissa ríki um virkni mótvægisáðgerða, svo sem seiðafleytu, en annað verður ekki séð af gögnum málsins en að fullnægjandi rannsókn hafi farið fram af hálfu leyfisveitandans, hvað varðar áhrif framkvæmdarinnar og hvernig draga mætti úr neikvæðum áhrifum hennar. Málsástæðu sem lýtur að því að mótvægisáðgerðir, svo sem seiðafleyta, hefðu þurft að hljóta umhverfismat áður en leyfi var veitt hefur þegar verið hafnað sem of seint fram kominni hér að framan, eins og einnig var gert í dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025. Gögn málsins styðja það að framkvæmdaraðilinn hafi allar götur síðan úrskurður Skipulagsstofnunar um matsskýrsluna var kveðinn upp, 2003, unnið ötullega að því að uppfylla skilyrði sem þar voru sett, m.a. skilyrði 4. töluliðar um frekari rannsóknir. Hér að framan hefur því þegar verið hafnað að gögn sem aflað var í tengslum við það skilyrði hafi ekki þýðingu í málinu og bendir ekkert til þess að það skilyrði hafi ekki verið nægilega uppfyllt, að því leyti sem það er hægt áður en virkjunin verður byggð, sbr. t.d. minnisblað Hafrannsóknarstofnunar 12. mars 2021. Verður samkvæmt framangreindu ekki fundið að því mati leyfisveitandans að skilyrði a-liðar 2. mgr. 18. gr. hafi verið uppfyllt við töku hinnar umþrættu ákvörðunar.

B-liður 2. mgr. 18. gr. – Hagsmunamat – almannaheill

238. Skilyrði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 lúta að því að tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna þurfi að veða þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna eða fyrir sjálfbæra þróun en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist. Hafna verður órökstuddri málsástæðu stefnenda um skort á skýrleika ákvæðisins en fallist er á að skýra verði það með hliðsjón af samsvarandi ákvæði vatnatilskipunarinnar, sem innleidd var með lögunum. Samkvæmt dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins og Evrópu-dómstólsins um samsvarandi ákvæði c-liðar 7. mgr. 4. gr vatnatilskipunarinnar nægir að veða annað hvort almannaheill, sem er þýðing á orðunum „overriding public interest“ í

enskri þýðingu tilskipunarinnar, eða ávinning fyrir heilsu, öryggi manna eða sjálfbæra þróun, á móti ávinningi af því að umhverfismarkmið náist, sbr. þá dóma sem stefnendur vísa til í málum E-13/24 og C-525/20. Samkvæmt þeirri dómaframkvæmd þarf að fara fram heildstætt og atviksbundið mat í hverju tilviki (e. case-by-case assessment) og hefur verið viðurkennt að framleiðsla endurnýjanlegrar orku, svo sem með vatnsaflsvirkjunum, geti talist falla undir hugtakið almannaheill, sbr. t.d. dóm EFTA-dómstólsins E-13/24, lið 36.

239. Í hinni umþrættu ákvörðun var, eftir ítarlega umfjöllun um röksemdir framkvæmdaraðila er vörðuðu sjálfbæra atvinnuuppbyggingu, raforkuöryggi og orkuskipti, talið nægilega sýnt fram á að sá tilgangur Hvammsvirkjunar að uppfylla þörf fyrir aukna aflgetu og orkuvinnslugetu til að tryggja að viðmið um raforkuöryggi samkvæmt 1. gr. a raforkulaga næðust, félli undir almannaheill í skilningi ákvæðisins. Er þar, með vísan til gagna, m.a. raforkuspár fram til ársins 2050 og til minnisblaðs Raforkueftirlitsins 24. september 2025, fjallað um ýmsar áskoranir í íslensku raforkukerfi, sem sé einangrað og ótengt raforkukerfum annarra landa. Vísað er til tæknilegra eiginleika vatnsorkuvera, umfram aðrar gerðir endurnýjanlegra orkukosta, sem séu mikilvægir til að mæta sveiflum í raforkuframleiðslu, svo sem vegna truflana af veðri og náttúruhamförum, og verði enn mikilvægari vegna uppbyggingar vindorkuframleiðslu sem hafin sé hér á landi. Við mat um það hafi einnig skipt máli hagkvæmni og eðli virkjunarkostsins. Sjónarmið um sjálfbæra atvinnuuppbyggingu og orkuskipti voru hins vegar ekki talin studd nægum gögnum til að hægt væri að leggja þau til grundvallar. Vó leyfisveitandinn síðan sjónarmið um þýðingu raforkuöryggis fyrir almannaheill á móti ávinningi af því að unnt verði að ná umhverfismarkmiðum vatnshlotanna, að teknu tilliti til óvissu, en svo segir í ákvörðuninni á bls. 44–45:

„Ítarlegt mat á þeim þáttum út frá umhverfismarkmiðum vatnshlotsins og hvort gripið sé til allra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlotsins liggur nú fyrir. Niðurstaða af áhrifamati framkvæmda vegna Hvammsvirkjunar á vatnshlotið Þjórsá 1 eins og að framan er nánar lýst, er sú að rennslisbreytingar og breyting straumvatns í stöðuvatn leiða til þess að umhverfismarkmið vatnshlotsins Þjórsár 1 um líffræðilega gæðapætti, aðallega fisk og hryggleysingja, nást ekki. Mótvægisáðgerðir eru hins vegar taldar lágmarka eða koma í veg fyrir neikvæð áhrif á vatnshlotið eins og hægt er en nokkurrar óvissu gætir þó um hver árangur notkunar á seiðafleytu og áhrif sveiflukenns og minnkandi rennslis á fisk og hryggleysingja munu hafa. Umhverfis- og orkustofnun hefur leitast við að afla eins mikilla upplýsinga um það atriði og raunhæft er á þessari stundu og telur að nægjanlegar upplýsingar liggi fyrir svo unnt sé að taka efnislega rétta ákvörðun á

grundvelli þess sem er fyrirbyggjandi. Er óvissan tekin með í matið. Þar sem þetta er mikilvæg forsenda leggur Umhverfis- og orkustofnun til grundvallar mati sínu að fylgt verði eftir skilyrði Fiskistofu um að neyðaráætlanir varðandi fiskveg og seiðafleytu verði samþykktar, áður en framkvæmdir hefjast í farvegi Þjórsár. Einnig munu búsvæði mismunandi tegunda breytast og færast til, t.d. munu urriði og bleikja fremur kjósa aðstæður í lóninu sem myndast, en laxinn síður. Í heildina má vænta þess að stór hluti vatnshlotanna verði áfram í góðu vistfræðilegu ástandi að því gefnu að mótvægisáðgerðir skili tilætluðum árangri. Umhverfis- og orkustofnun lítur annars vegar til þýðingar tilgangs Hvammsvirkjunar að tryggja raforkuöryggi vegna almannaheilla og hagkvæmni og eðlis virkjunarkostsins og hins vegar þess að áhrif á ávinning af því að umhverfismarkmið vatnshlotsins náist eins og að framan er lýst. Þegar þessir þættir eru bornir saman telur stofnunin að tilgangur Hvammsvirkjunar vegi, við þær aðstæður sem nú er fyrir hendi, þyngra en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist þrátt fyrir ákveðna óvissu. Telur Umhverfis- og orkustofnun því að skilyrði b-liðar sé uppfyllt og að nægilegar upplýsingar liggi fyrir til að komast að þeirri niðurstöðu.“

240. Athugasemdir stefnenda lúta m.a. að því að það hafi ranglega verið lagt til grundvallar að Hvammsvirkjun væri hagkvæmur virkjunarkostur, þrátt fyrir það mat sem fram fór á efnahagslegum og samfélagslegum áhrifum hennar í ferli rammaáætlunar. Eins og stefndu benda á sýnist málsástæða stefnenda er varðar kostnaðaráætlun byggð á misskilningi enda kemur fram í ákvörðuninni að áætlaður kostnaður af undirbúningi og byggingu virkjunarinnar sé settur fram á verðlagi ársins 2021. Þá á staðhæfing stefnenda um ummæli sem eignuð eru forstjóra stefnda Landsvirkjunar, sem var harðlega mótmælt við munnlegan málflutning, sér ekki stoð í gerðardóminum 1. september 2025 eins og haldið var fram við munnlegan málflutning.
241. Stefnendur leggja áherslu á að samkvæmt dómaframkvæmd Evrópudómstólanna hvíli á stjórnvöldum að sýna fram á að með framkvæmdinni verði raforkuöryggi *í reynd* tryggt í þágu almannaheilla en ekki t.d. stórfyrirtækja, sbr. orðalagið „ensure“ í efnisgrein 33 í dómi EFTA-dómstólsins E-13/24, og að strangar kröfur verði að gera til sönnunar um að skilyrðinu um almannaheill sé fullnægt. Við munnlegan málflutning var vísað til gagna og vitnisburðar um vinnu starfshóps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra sem lagði á árinu 2022 til, í formi draga að reglugerð, skilgreiningu á alþjónustu og að raforkuöryggi yrði skilgreint sem fullnægjandi þegar framboð annaði þörf alþjónustunotenda. Fær þetta að áliti dómsins ekki því haggð að leyfisveitandanum var rétt að leggja til grundvallar þá skilgreiningu og viðmið um raforkuöryggi sem var og er að finna í gildandi raforkulögum og ekki vísar til alþjónustu. Þá verður ekki framhjá því litið, eins og fram kemur í ákvörðun-

inni, að raforkulögin byggja í grunninn á því að eftirspurn og framboð á raforku ráðist af markaðslögmálum.

242. Samkvæmt dómaframkvæmd Evrópudómstólanna, t.d. framangreindum dómi E-13/24, efnisgrein 36, verður að ætla stjórnvöldum svigrúm til að meta hvort tilgangur framkvæmdar uppfylli skilyrðið um almannaheill, enda er ekki með vatnatilskipuninni leitast við að ná fullri samræmingu milli aðildarríkjanna. Þá eru takmörk samkvæmt stjórnarskránni á endurskoðun dómstóla á frjálsu mati stjórnvalda. Rökstuðningur leyfisveitandans í hinni umþrættu ákvörðun varðandi b-lið 2. mgr. er ítarlegur og ljóst þykir að mat stjórnvaldsins hafi stuðst við viðhlítandi gögn. Þá verður ekki annað séð en að ávinningur af því að viðhalda óbreyttum umhverfismarkmiðum vatnshlotanna hafi verið veginn á móti þýðingu raforkuöryggis fyrir almannaheill með forsvaranlegum hætti og í samræmi við kröfur dómaframkvæmdar Evrópudómstólanna, sbr. tilvitnaðan texta ákvörðunarinnar hér að framan. Hafa stefnendur lítt sem ekki leitast við að færa rök fyrir því að hvaða leyti rökstuðningnum eða matinu sé áfátt efnislega. Verður því hafnað málsástæðum þeirra sem lúta að því að skilyrði b-liðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 hafi ekki verið uppfyllt.

C-liður 2. mgr. 18. gr. – Umhverfissvænni leiðir

243. Skilyrði c-liðar 2. mgr. 18. gr. laganna snýr að því að tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verði ekki með góðu móti náð með umhverfissvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar. Í hinni umþrættu ákvörðun kemur í meginatriðum fram að Hvammsvirkjun hafi farið í gegnum ítarlegt hagsmunamat samkvæmt lögum nr. 48/2011 og teljist hagkvæmasti vatnsaflsvirkjunarkosturinn í nýtingarflokki rammaáætlunar. Óljóst sé um tímaáætlanir annarra vatnsaflsvirkjana og einnig flestra annarra orkukosta í nýtingarflokki. Þá er vísað til tæknilegra eiginleika virkjunarinnar og hagstæðrar staðsetningar með tilliti til núverandi flutningstakmarkana (flöskuháls) í flutningskerfi raforku milli landshluta, sunnan svokallaðs sniðs IIIb sem vísað er til af hálfu stefndu. Farið er yfir aðra valmöguleika til að mæta markmiðum um raforkuöryggi og komist að þeirri niðurstöðu með rökstuddum hætti að skilyrði c-liðar 2. mgr. sé uppfyllt. Til stuðnings er í ákvörðuninni m.a. vísað til greinargerðar verkfræðistofunnar Eflu 1. september 2023, sem studdist við fjölda heimilda og var unnin fyrir Landsvirkjun til að mæta kröfum Umhverfisstofnunar í fyrra leyfisveitingaferli, og til skýrslu International Renewable Energy Agency þar sem fram komi að nýtingarhlutfall annarra orkukosta sé almennt mun lægra en nýtingarhlutfall vatnsaflsvirkjana.

244. Hvað þennan lið snertir tefla stefnendur fram áþekktum málsástæðum og varða b-lið 2. mgr. greinarinnar. Með vísan til forsendna varðandi niðurstöðu um þann lið verður slíkum málsástæðum hafnað. Þá vísa stefnendur til sérstöðu á heimsvísu, varðandi hlutfall endurnýjanlegrar orku og framleiðslu rafmagns á hvern íbúa, og staðhæfa að ekkert mat hafi verið lagt á það hvort önnur, meiri, minni eða engin framleiðsla sé raunhæf. Ekki verður annað séð en að leyfisveitandinn hafi lagt viðhlítandi grunn að framangreindu mati sínu á skilyrðum c-liðar 2. mgr. Stefnendur hafa ekki leitast við að hnekkja þeim gögnum sem leyfisveitandinn studdist við og benda til þess að yfirvofandi hætta sé á neikvæðum orkujöfnuði á næstu árum, sem Hvammsvirkjun yrði vel til fallin að mæta vegna staðsetningar sinnar sunnan sniðs IIIb. Hafa stefnendur ekki heldur leitast við rökstyðja, hvað þá hnekkja með gögnum, þeirri rökstuddu niðurstöðu leyfisveitandans að umhverfisvænni leiðir til að mæta markmiði um raforkuöryggi vegna almannaheilla séu ekki tækar.
245. Samkvæmt öllu framanrituðu hefur stefnendum ekki lánast að færa sönnur fyrir staðhæfingum sínum um að ákvörðun leyfisveitandans, Umhverfis- og orkustofnunar, sem tekin var á grundvelli 18. gr. laga nr. 36/2011, um að veita heimild til breytinga á vatnshlotunum Þjórsá 1 og Þverá, sem felur í sér að ekki verði hægt að ná umhverfismarkmiðum þeirra samkvæmt 11. gr. laganna, hafi verið haldin neinum slíkum annmörkum að formi eða efni til að valda eigi ógildingu hennar.

B. Ákvörðun um veitingu virkjunarleyfis samkvæmt 4.–6. gr. raforkulaga

246. Samkvæmt forsendum hér að framan hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að hinn umþrætti úrskurður ÚUA 15. febrúar 2018 skuli standa óhaggaður, en hann fól í sér þátt í málsmeðferð stjórnvalda vegna ákvörðunar um endurskoðun mats á umhverfisáhrifum Hvammsvirkjunar. Einnig vísast til forsendna dóms Hæstaréttar í máli nr. 11/2025 þar sem leyst var með bindandi hætti úr ýmsum málsástæðum stefnenda er vörðuðu umhverfismatsferlið, sbr. fyrri umfjöllun um formhlið málsins. Af því leiðir að hafna verður öllum málsástæðum stefnenda sem snúa að því að við málsmeðferð leyfisveitandans, Umhverfis- og orkustofnunar, hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga, öryggisreglum laga nr. 106/2000, 8. gr. náttúruverndarlaga og úrbótaskyldu EES-réttar, af þeim sökum að lagt var til grundvallar við hina umþrættu ákvörðun að mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar hefði farið fram, lögum samkvæmt.
247. Þá hefur því verið hafnað samkvæmt forsendum hér að framan að sá þáttur ákvörðunarinnar er laut að heimild til breytinga á vatnshlotum sé haldinn ógildingarannmörkum. Er

ákvörðun leyfisveitandans um útgáfu virkjunarleyfis því ekki haldin annmörkum af þeim sökum að sú forsenda hennar hafi brugðist.

248. Stefnendur byggja á því að hinni umþrættu ákvörðun um veitingu virkjunarleyfis hafi verið áfátt þar sem þar hafi ekki verið tekið tillit til meginreglna náttúruverndarlaga nr. 60/2013, sem er að finna í 8.–11. gr. þeirra. Fallist er á að samkvæmt 7. gr. laganna hafi sú skylda hvílt á leyfisveitandanum að taka mið af þeim reglum. Í hinni umþrættu ákvörðun er tekið fram, í viðauka A, kafla 3, að stofnunin hafi yfirfarið umsókn framkvæmdaraðila í samræmi við ýmis tilgreind lög og reglugerðir, þar á meðal lög nr. 60/2013 um náttúruvernd. Hér að framan hefur verið leyst úr sömu málsástæðu í tengslum við síðari dómkröfuna (úrskurð ÚUA) og vísast því til þeirra forsendna, að breyttu breytanda. Þar á meðal verður með sömu rökum að hafna því að það teljist annmarki á hinni umþrættu ákvörðun leyfisveitandans að ekki hafi verið aflað gagna og litið til svokallaðs umhverfiskostnaðar, sem ekki verður séð að skylt hafi verið að leggja mat á, lögum samkvæmt, hvað sem meginreglunni í 11. gr. líður. Ljóst er að framkvæmdaraðilinn Landsvirkjun hefur þegar borið og mun áfram bera ýmsan kostnað vegna þeirra skilyrða, svo sem um frekari rannsóknir og vöktun, sem stjórnvöld hafa sett, bæði í umhverfismati og við leyfisveitingar, svo sem leyfi Fiskistofu sem um var fjallað í dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025.
249. Stefnendur byggja á því að leyfisveitandinn hefði við ákvarðanatöku sína, með vísan til rannsóknarskyldu sinnar, átt að óska eftir álit Skipulagsstofnunar að nýju samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000, áður en ákvörðunin um veitingu virkjunarleyfis var tekin. Þegar ákvörðunin var tekin, 12. desember 2025, voru ekki liðin 10 ár frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir, 12. mars 2018, um þá þætti matsskýrslu sem voru endurskoðaðir samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar, 16. desember 2015. Hvíldi því ekki skylda á leyfisveitandanum samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laganna til þess að beina því til Skipulagsstofnunar að taka ákvörðun um það að nýju hvort þörf væri á að endurskoða umhverfismatið.
250. Eftir sem áður hvíldi rannsóknarskylda á leyfisveitandanum, samkvæmt 10. gr. stjórnslu-laga og 8. gr. náttúruverndarlaga, sem fól í sér að upplýsa þurfti málið nægilega á vísindalegum grunni áður en ákvörðun yrði tekin. Stefnendur hafa lítt leitast við að rökstyðja út frá gögnum málsins að hvaða leyti rannsókn leyfisveitandans hafi verið áfátt, heldur fremur bent á lagatæknileg atriði, s.s. áhrif dráttar þess að tilskipanir voru teknar upp í EES-samninginn og ætlaða annmarka við umhverfismatið, auk þess sem byggt er á því að gögn sem aflað var utan þess ferlis eða eftir að því lauk geti ekki haft neina þýðingu. Um þær

málsástæður hefur þegar verið fjallað hér að framan og komist að þeirri niðurstöðu að úrskurður ÚUA sé ekki haldinn ógildingarannmörkum og að leyfisveitandinn hafi mátt leggja til grundvallar að umhverfismat virkjunarinnar hefði farið fram lögum samkvæmt. Vísast til þeirra forsendna að breyttu breytanda. Rétt þykir þó til öryggis að svara hér stuttlega, í samhengi við rannsóknarskyldu leyfisveitandans, helstu málsástæðum stefnenda um atriði sem stefnendur byggja á í máli þessu að hafi verið áfátt við umhverfismatið og ekki var vísað til í fyrra dómsmáli. Í því sambandi nefna stefnendur einkum fjögur atriði; að ekki hafi verið fjallað í umhverfismatinu um loftslag, gæði vatns með hliðsjón af lögum nr. 36/2011 og samvirk áhrif vegna Búðafossvegar og að ekkert mat á valkostum hafi þar farið fram.

251. Fyrir þá breytingu með lögum nr. 96/2019 á lögum nr. 106/2000 sem stefndi Landsvirkjun vísar til var orðið „loft“ hluti af skilgreiningu 3. gr. laganna á orðinu „umhverfi“, sem fjallað skyldi um áhrif á í frummatsskýrslu, sbr. 9. gr. laganna. Í samræmi við þá skyldu var í matsáætlun Landsvirkjunar, sem Skipulagsstofnun samþykkti, í kafla 7.2 um „frumvinsun“ umhverfisþátta, vikið að umhverfisþættinum loftslagi, þar á meðal áhrifum gróðurhúsalofttegunda er losnuðu frá gróðri sem færi á kaf í lónstæði og loftmengun frá umferð og tækjum á byggingartíma. Mikilvægi þessara þátta var metið smávægilegt og því sýnist ekki hafa verið lögð áhersla á þann þátt í matsskýrslunni, sem staðfest var endanlega með úrskurði umhverfisráðherra 2004. Eins og stefndu benda á er hins vegar fjallað með rökstuddum hætti um kolefnisspor virkjunarinnar í hinni umþrættu ákvörðun og kemur þar fram að það sé álitnið verða með því lægsta sem þekkist í orkuvinnslu. Enn fremur er í ákvörðuninni fjallað ítarlega um áhrif á gæði vatns með hliðsjón af lögum nr. 36/2011. Þá verður að fallast á málsástæður stefndu um að Búðafossvegur teljist ekki hluti af virkjunarframkvæmdinni og því hafi ekki verið skylt að meta samvirk áhrif hans með áhrifum hennar. Verður öllum málsástæðum stefnenda sem lúta að því að meta þurfi áhrif framkvæmdar í heild og að óheimilt sé að skipta henni upp því hafnað. Loks verður ekki annað séð af gögnum málsins en að undanfarinn aldarfjórðung hafi í tengslum við fyrirhugaðar virkjunarframkvæmdir verið fjallað um ýmsa valkosti, bæði um útfærslu virkjunarinnar sjálftrar og um mótvægisaðgerðir, með afar ítarlegum og vönduðum hætti.
252. Vegna þeirrar gegnumgangandi málsástæðu stefnenda að ekki hafi verið gætt að þátttöku-rétti almennings skal tekið fram að ekki verður annað séð en að á öllum stigum máls hafi rækilega verið gætt að kynningu fyrirhugaðra ákvarðana og sérfræðigagna og almenningi veittur kostur á að láta málið til sín taka, auk þess sem umsagna ýmissa fag- og hagaðila

hefur verið leitað. Fær því ekki breytt þótt mörg þessara gagna hafi orðið til eftir að umhverfismatinu lauk 2003-2004 og verður að hafna öllum málsástæðum stefnenda sem snúa að því að óheimilt hafi verið að vísa mikilvægum hluta upplýsinga um áhrif framkvæmdar, auk mótvægisáðgerða, „fram í tímann og út fyrir sjálft umhverfismatsferlið“. Verður af gögnum málsins séð að slíkar athugasemdir hafa gjarnan leitt til þess að frekari rannsókn fór fram og þeim verið svarað á opinberum vettvangi. Þar á meðal liggur fyrir að við meðferð mála vegna samsvarandi leyfisveitinga, sem ógiltar voru með dómi Hæstaréttar í máli nr. 11/2025, var almenningi gefinn kostur á athugasemdum og var um slíkar athugasemdir fjallað í því ferli. Má t.d. nefna greinargerð Umhverfisstofnunar, sem birtist á vefsvæði hennar í apríl 2024, vegna athugasemda sem bárust vegna opinberrar kynningar á áformum um að veita heimild til breytinga á vatnshlotinu Þjórsá 1 vegna Hvammsvirkjunar. Þá voru fyrirhugaðar ákvarðanir leyfisveitandans samkvæmt endurnýjaðri umsókn Landsvirkjunar auglýstar með þeim hætti sem lög gera ráð fyrir í aðdraganda hinnar umþrættu ákvörðunar en engar athugasemdir bárust, eins og fram kemur í viðauka A við hina umþrættu ákvörðun.

253. Samantekið, liggur fyrir í málinu fjöldi gagna sem aflað hefur verið um langt árabíl frá ýmsum fagaðilum, m.a. stjórnvöldum sem hafa sérstöku hlutverki að gegna, hvert á sínu fagsviði, svo sem Hafrannsóknastofnun. Þegar horft er heildstætt til þeirra gagna sem lágu fyrir leyfisveitandanum, og talin eru upp í ákvörðuninni, verður ekki annað séð en að sú ályktun stjórnvaldsins að fullnægjandi gögn lægju fyrir til þess að unnt væri að taka ákvörðun í málinu hafi verið reist á forsvaranlegum grunni. Þá er ljóst að ekki hefur verið litið framhjá óvissuþáttum við ákvörðunina, svo sem varðandi virkni fyrirhugaðra mótvægisáðgerða, heldur lagt rökstutt mat á áhrif þeirra. Verður því hafnað öllum málsástæðum stefnenda sem lúta að því að rannsókn og mati leyfisveitandans á gögnum málsins hafi verið áfátt. Þá verður ekki heldur séð að ítarlegum rökstuðningi stjórnvaldsins hafi verið áfátt, sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga.
254. Samkvæmt öllu framanrituðu, og þar sem öllum málsástæðum stefnenda sem þýðingu geta haft hefur verið hafnað, er niðurstaðan um fyrri dómkröfuna sú að stefnendur hafa ekki sýnt fram á að neinn þáttur hinnar umþrættu ákvörðunar, sem annars vegar laut að heimild til breytingar á vatnshlotum og hins vegar að útgáfu virkunarleyfis, hafi verið haldinn slíkum annmörkum að leiða eigi til ógildingar hennar. Á það jafnt við þótt öll þau atriði sem stefnendur hafa fundið séu virt heildstætt saman. Reynir þá ekki á aðrar málsástæður aðila, svo sem um ógildingarsjónarmið og réttmætar væntingar framkvæmdaraðilans.

255. Þar sem öllum málsástæðum stefnenda hefur verið hafnað varðandi báðar dómkröfurnar sem þeir hafa uppi í málinu verður að sýkna alla stefndu í málinu af þeim kröfum, þar á meðal þá stefndu sem ekki hafa látið málið til sín taka.
256. Þegar litið er til þess að umrædd virkjunarframkvæmd hefur verið til umfjöllunar hjá stjórnvöldum í um aldarfjórðung og skiptar skoðanir verið um hana í gegnum tíðina í almennri samfélagsumræðu, þykir rétt að hver aðili verði látinn bera sinn málskostnað, sbr. 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.
257. Af hálfu stefnenda flutti málið Sif Konráðsdóttir lögmaður. Af hálfu stefndu, íslenska ríkisins, Umhverfis- og orkustofnunar og Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar, flutti málið Þorvaldur Hauksson lögmaður en Guðjón Ármannsson lögmaður flutti málið af hálfu stefnda Landsvirkjunar. Hildur Briem héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Hafnað er kröfu stefndu, íslenska ríkisins, Umhverfis- og orkustofnunar og Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar, um frávísun á síðari dómkröfu stefnenda, um ógildingu úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 15. febrúar 2018.

Stefndu, íslenska ríkið, Umhverfis- og orkustofnun, Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Landsvirkjun, Jón Árni Vignisson, Náttúruverndarsamtök Íslands og Veiðifélag Þjorsár, eru sýkn af öllum kröfum stefnenda, Brynhildar Briem, Hannesar Þórs Sigurðssonar, Jóns Benjamíns Jónssonar, Arnar Inga Ingvarssonar, Ólafs Arnars Jónssonar og Ölhóls ehf., í máli þessu.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Hildur Briem