

1. Inngangur[1]

Stórar vatnsaflsvirkjanir eiga sér nokkra sögu á Íslandi. Upp úr miðri 20. öld, eða með stofnun Landsvirkjunar árið 1965, hófst tími stórvirkjana og raforkuframleiðslu til stóriðju.[2] Megináhersla var á að rafvæða landið og nýta orkuna til uppbyggingar atvinnu- og mannlífs með atbeina ríkisvaldsins. Tímamót urðu í sögu þjóðarinnar þegar Búrfellsvirkjun var gangsett árið 1969, en hún er stærst þeirra vatnsaflsvirkjana sem reistar voru á síðustu öld.[3]

Grunnurinn var lagður með þágildandi raforkulögum nr. 12/1946. Þar var kveðið á um að ríkinu einu væri heimilt að reisa og reka raforkuver sem væru stærri en 100 hestöfl. Ekki var nóg með að ríkið hefði einkarétt til að annast vinnslu á raforku handa íbúum landsins og flutning hennar milli héraða og landshluta, heldur bar því skylda til að annast hvoru tveggja. Fyrirsjáanlegt var að þjóðarinnar beið það stóra verkefni að koma upp mannvirkjum til að vinna raforku og henni þurfti að veita um landið „ef þróun atvinnu- og menningarlífs“ ætti að haldast hér á landi, eins og sagði í athugasemdum með frumvarpi til laganna. Sjá þurfti kaupstöðum og þorpum fyrir raforku og undirbúningur og skipulagning þess yrði ekki án atbeina ríkisvaldsins.[4]

Frá árinu 1946 til ársins 2003 var samþykki Alþingis áskilið fyrir nýjum raforkuverum, eða því að auka við hin fyrri orkuverk. Leyfi til handa sveitarfélögum, einstaklingum eða félögum fyrir minni raforkuverum var hins vegar í höndum ráðherra. Það fyrirkomulag hélst áfram með orkulögum nr. 58/1967[5] en þeim var svo breytt í verulegum atriðum með raforkulögum nr. 65/2003. Þannig var leyfi fyrir Búrfellsvirkjun veitt með lögum nr. 59/1965 um Landsvirkjun.

Árið 2007 var Kárahnjúkavirkjun gangsett en hún er langstærsta vatnsaflsvirkjun landsins. Áður hafði Alþingi veitt leyfi fyrir henni með lögum um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal nr. 38/2002. Bygging hennar olli deilum og kom af stað mikilli samfélagslegri umræðu um umhverfisáhrif hennar. Í kjölfarið tók leyfisveitingarferlið breytingum árið 2003 þar sem sú grundvallarbreyting var gerð að vald til að veita virkjunarleyfi var fært frá löggjafanum til framkvæmdarvaldsins. Leyfisveitingarferlið sætir nú vaxandi gagnrýni fyrir að vera þunglamalegt og tímafrekt og hefur Hvammsvirkjun verið tekin sem dæmi um það.

Markmiðið með greininni er að veita svör við þeirri spurningu hvort bæta megi núgildandi leyfisveitingarferli og einfalda það með því að fela löggjafarvaldinu leyfisveitingarvaldið að nýju í tilfelli stórra vatnsaflsvirkjana, líkt og var fyrir gildistöku laganna árið 2003. Í því skyni verður fjallað um málsmeðferð vegna Kárahnjúkavirkjunar annars vegar og Hvammsvirkjunar hins vegar. Það verður gert með því að greina einkum lög, lögskýringargögn, lagaframkvæmd og stjórnsýsluframkvæmd vegna þeirra. Fjallað verður um hvernig því markmiði verður náð þannig að ferlið sé lýðræðislegt, með því að þátttökuréttur almennings sé tryggður sem og aðkoma Alþingis. Einnig verður vikið að tilraunum löggjafans til að koma leyfisveitingarferlinu í farveg sem stuðli að sem mestri sátt um framkvæmdir af þessu tagi en hann sætir nú gagnrýni fyrir að vera flókin og þunglamalegur.[6] Ekki verður fjallað hvort og hvaða áhrif ytri aðstæður kunna að hafa áhrif á leyfisveitingarferlið svo í efnahagslífinu.

2. Stóriðja á Austurlandi

Hugmyndir um virkjun Jökulsár í Fljótsdal sem var talin „einn af álitlegri virkjunarkostum hér á landi“ má rekja aftur til ársins 1954.[7] Virkjunin var hluti af stóriðjuáformum en frá því að álverið í Straumsvík var reist voru uppi áætlanir um frekari stóriðju og að nýta þá óbeisluðu orku sem hér er að finna.[8] Þrátt fyrir mikinn áhuga á að reisa stóriðju á Austurlandi og leyfi Alþingis fyrir Fljótsdalsvirkjun, sem veitt var fyrst árið 1981[9], leið nokkur tími áður en ráðist var í virkjunarframkvæmdir á Austurlandi. Íslensk stjórnvöld voru ávallt áfram um verkefnið en að sama skapi var ósennilegt að stóriðja yrði þróuð hér á landi nema í samvinnu við erlenda fjárfesta. Þegar á reyndi var áhugi á því að fjárfesta í íslensku atvinnulífi hins vegar minni en stjórnvöld höfðu vonast eftir og því dróst á langinn að koma verkefninu á koppinn.[10]

Meðal stóriðjuverkefna voru áform um kísilmálmverksmiðju[11] en eftir að þau runnu út í sandinn var undirrituð viljayfirlýsing íslenskra stjórnvalda og Atlantsáls árið 1990 um álbræðslu á Keilisnesi.[12] Iðnaðarráðherra gaf út framkvæmdarleyfi á árinu 1991 vegna Jökulsárvirkjunar á grundvelli laga nr. 60/1981 og var miðað við að orka frá virkjuninni yrði nýtt fyrir álver á Keilisnesi.[13]

Framkvæmdum vegna þess var hins vegar slegið á frest í árslok 1991 og málið tekið upp aftur árið 1996 án árangurs.[14] Orku- og stóriðjunefnd Sambands sveitarfélaga á

Austurlandi hélt hins vegar áfram að vinna að verkefninu í samvinnu við og með stuðningi iðnaðarráðuneytis og Landsvirkjunar, einkum árin 1997 og 1999.[15] Af þessu má sjá að ríkur vilji var til þess af hálfu nærsamfélagsins og stjórnvalda að nýta hina óbeisluðu vatnsorku til stóriðju til að styrkja byggðina sem átti undir högg að sækja.[16]

Svo fór að[17] var gengið til samninga við Alcoa um álverksmiðju á Reyðarfirði í mars 2003.[18] Samhliða þessu, eða í apríl 2002, samþykkti Alþingi frumvarp til laga um m.a. virkjun Jökulsár á Fljótsdal, sjá lög nr. 38/2002 um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal og stækkun Kröfluvirkjunar sem öðluðust gildi í maí það ár. Um haustið, 2. september 2002, gaf iðnaðarráðherra út virkjunarleyfi.[19]

3. Málsmeðferð og þjóðréttarlegar skuldbindingar

Við undirbúning stóriðju og Fljótsdalsvirkjunar á Austurlandi á 10. áratugnum breyttust viðhorf almennings til umhverfismála nokkuð hratt, auk þess sem Ísland undirgekkst þjóðréttarlegar skuldbindingar sem boðuðu talsvert breytta málsmeðferð vegna tiltekinna framkvæmda sem hafa áhrif á umhverfið. Þar var um að ræða annars vegar aðild að EES-samningnum og hins vegar undirritun Árósasamningsins sem fjallar um upplýsingagjöf til almennings og þátttöku hans þegar teknar eru ákvarðanir sem geta haft áhrif á umhverfið.

Aðild að EES kallaði á upptöku og innleiðingu á nokkuð umfangsmiklu regluverki Evrópusambandsins á sviði umhverfismála. Umhverfismat varð ekki lögbundið á Íslandi fyrr en með innleiðingu á reglum EES um umhverfismat, sbr. lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum sem öðluðust gildi árið 1994. Samkvæmt hinu nýja regluverki skyldi haft samráð við almenning í umhverfismatsferlinu, sem fól m.a. í sér skyldu til að upplýsa almenning og gefa honum kost á að koma að athugasemdum.[20]

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga um mat á umhverfisáhrifum var þetta áréttað og því lýst að auk aðildar að EES hefði frumvarpið verið samið „til þess að hrinda í framkvæmd stefnu ríkisstjórnarinnar í umhverfismálum.“ Var m.a. vísað til nýlegrar löggjafar á Norðurlöndunum um mat á umhverfisáhrifum sem jafnframt sýndi þá þróun og viðhorfsbreytingu til þátttöku almennings og undirbúnings framkvæmda sem átti sér stað á þessum tíma.[21] Þessar skuldbindingar tryggðu aðkomu almennings að ákvarðanatöku og endurspegluðu m.a. meginreglu Ríóyfirlýsingarinnar um mikilvægi þátttöku allra borgara

sem hlut eiga að máli í umhverfismálum.[22]

Fljótsdalsvirkjun og mat á umhverfisáhrifum

Með hinum nýju lögum um mat á umhverfisáhrifum urðu vatnsaflsvirkjanir (vatnsorkuvirkjanir) með uppsett afl 10MW eða meira háðar umhverfismati, eins og sagði í 1. tl. 1. mgr. 5. gr. þágildandi laga um umhverfismat nr. 63/1993. Þar með var aðkoma almennings að undirbúningsferli matsskyldra framkvæmda lögbundin.[23]

Fljótt sköpuðust umræður um hvort meta skyldi umhverfisáhrif framkvæmdanna skv. lögunum og þeim nýju reglum sem þau innleiddu. Leyfi hafði þegar verið veitt fyrir Fljótsdalsvirkjun við aðild að EES með lögum nr. 60/1981, auk þess sem ráðherra hafði veitt Landsvirkjun leyfi til að hefja framkvæmdir við virkjunina þann 24. apríl 1991. Framkvæmdir vegna Fljótsdalsvirkjunar höfðu hins vegar ekki hafist við undirbúning laganna.[24] Við þessu var brugðist á Alþingi við meðferð frumvarps til laganna með því að gerðar voru breytingar í þá veru að framkvæmdir samkvæmt leyfum útgefnum fyrir 1. maí 1994 voru undanskildar mati á umhverfisáhrifum.[25] Fyrir vikið voru framkvæmdir vegna Fljótsdalsvirkjunar ekki háðar umhverfismati.

Þessi lögbundna undanþága frá umhverfismati Fljótsdalsvirkjunar átti eftir að vekja umræður og deilur. Segja má að þær hafi hafist af alvöru á Alþingi er lögð var fram þingsályktunartillaga af hálfu stjórnarandstöðuþingmanns hinn 29. maí 1998 um að fram færi mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar Fljótsdalsvirkjunar.[26] Stjórnarandstaðan sótti þessa kröfu stíft en tillagan var endurflutt þrisvar, þ.e. 6. október sama ár,[27] 10. júní 1999[28] og 5. október 1999.[29] Tillögurnar gengu út á það að ríkisstjórnin léti fram fara mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar Fljótsdalsvirkjunar nr. 63/1993 þrátt fyrir að virkjunarleyfi hefði þegar verið veitt.[30] Í umræðum um tillöguna hinn 14. júní 1999 kom hins vegar skýrt fram hjá umhverfisráðherra að það væri stefna ríkisstjórnarinnar og hún liti svo á að framkvæmdin væri undanþegin umhverfismati vegna bráðabirgðaákvæðis í lögunum.[31] Á móti voru m.a. færð rök fyrir mikilvægi mats á umhverfisáhrifum svo almenningur fengi að „njóta lýðræðislegs réttar síns til að segja skoðun sína á málinu og koma athugasemdum sínum á framfæri við stjórnsýsluna.“[32]

Meðal þeirra sem lögðust gegn umhverfismati var Samband sveitarfélaga í

Austurlandskjördæmi sem lýsti jafnframt yfir stuðningi við „áform um virkjunarframkvæmdir á Austurlandi og nýtingu orkunnar í fjórðungnum“. Þá lýsti Austur-Hérað yfir stuðningi við virkjun norðan Vatnajökuls, „enda verði orkan nýtt til uppbyggingar atvinnulífs á Austurlandi og tekið verði fullt tillit til umhverfissjónarmiða.“[33] Það lá því fyrir að mikill vilji var fyrir því í nærsamfélaginu að ráðast í framkvæmdir án frekari tafa.

Ríkisstjórnin brást við með því að hinn 12. nóvember 1999 mælti páverandi iðnaðarráðherra fyrir þingsályktunartillögu um að Alþingi lýsti yfir stuðningi við að haldið yrði áfram framkvæmdum við Fljótsdalsvirkjun, sbr. lög um raforkuver nr. 60/1981, og var hún samþykkt.[34] Í þingsályktunartillögunni var því og lýst að þrátt fyrir lög um mat á umhverfisáhrifum hefði umsagnarréttur verið lögbundinn í vatnalögum nr. 15/1923 að því er varðaði þá sem áttu hagsmuna að gæta, sbr. 144. gr. Þá hefði, við útgáfu framkvæmdarleyfis árið 1991, framkvæmdin verið auglýst þrisvar í Lögbirtingablaðinu og auk þess í vikublöðum útgefnum á Austurlandi, og athugasemdir borist frá átta aðilum. [35]

Tillögunni fylgdi skýrsla frá 5. nóvember 1999 sem Landsvirkjun hafði sem framkvæmdaraðili látið vinna um umhverfisáhrif Fljótsdalsvirkjunar.[36] Rökin fyrir því að ekki færi fram umhverfismat væru m.a. þau að matsferli sem lögin um mat á umhverfisáhrifum kvæði á um „kollvarpi þeirri tímaáætlun sem unnið er eftir í tengslum við álver við Reyðarfjörð og fram kemur í yfirlýsingu ríkisstjórnar Íslands, Landsvirkjunar og Hydro Aluminium A/S frá 29. júní 1999.“ Við það gætu glatast mikilvægir samningshagsmunir þjóðarinnar.[37]

Áfram var hins vegar deilt á Alþingi og í opinberri umræðu um hvort fram skyldi fara mat á umhverfisáhrifum Fljótsdalsvirkjunar skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum. Þessar deilur endurspegluðu þá stórauðnu vitund almennings um umhverfismál sem varð á tíunda áratug síðustu aldar sem hefur verið lýst sem áratug sjálfbærrar þróunar og upplýsinga um umhverfismál.[38] Þannig tók einn stjórnarliði undir þingsályktunartillöguna m.a. með þeim rökum að það væri siðferðileg ábyrgð Alþingis að gæta þess að komandi kynslóðir mættu „njóta óspilltrar náttúru á hálendi landsins.“ Viðhorfin hefðu breyst frá árinu 1981 og ekki síður frá 1993. Árlega sjáist mikil þróun og breyting á skoðunum í þá átt að „vernda umhverfið fyrir framtíðina.“ [39]

Hörð skoðanaskipti um framkvæmdina sjálfa urðu einnig í samfélaginu vegna neikvæðra

umhverfisáhrifa. Umhverfisverndarsamtökum fjölgaði mjög á seinni hluta 10. áratugarins og stofnuð voru samtök um verndun hálendis Austurlands árið 1997 vegna virkjunarframkvæmda. Haldinn var fjölmennur fundur Samtaka náttúruverndarsinna í Háskólabíói[40] og nokkrir stjórnarandstöðuþingmenn kölluðu eftir þjóðaratkvæðagreiðslu á þingi um framtíð hálendisins norðan Vatnajökuls. [41]

Þeir sem lögðust gegn framkvæmdinni bentu á að virkjanasvæðið væri hluti af stærsta ósnortna víðerni í Evrópu, auk þess sem hún hefði í för með sér skerðingu á líffræðilegri fjölbreytni. Þá væru mannvirki vegna virkjunarinnar stór, einkum stíflur, vegir og skurðir, og hefðu veruleg áhrif á landslag og ásýnd landsins, svo og miðlunarlón og breytingar á rennsli jökuláa.[42] Fylgismenn framkvæmdanna töldu hana hins vegar mikilvægt byggðamál og stuðla að bættum efnahag. Hér vógust því á atvinnu- og byggðasjónarmið annars vegar og sjónarmið tengd umhverfisvernd hins vegar.

3.1. Ráðist í gerð umhverfismats

Þrátt fyrir afstöðu ríkisstjórnarinnar um að framkvæmdin væri ekki matsskyld þróuðust mál með þeim hætti að framkvæmdaraðilinn ákvað að stíga inn í þær miklu deilur sem uppi voru m.a. með tilvísun til þeirra viðhorfsbreytinga sem orðið hefðu í samfélaginu. Landsvirkjun réðst þannig í mat á umhverfisáhrifum og sendi tillögu að matsáætlun vegna Kárahnjúkavirkjunar til Skipulagsstofnunar 14. júlí 2000 í samræmi við þágildandi lög.[43] Varðaði hún sameinaða virkjun Jökulsár á Brú (eða Dal) og Jökulsár í Fljótsdal, en ekki eingöngu þá síðarnefndu.[44]

Því næst tilkynnti Landsvirkjun framkvæmdina til Skipulagsstofnunar þann 20. apríl 2001 og lagði fram matsskýrslu vegna hennar.[45] Þar með hófst kynningartímabil vegna virkjunarframkvæmdanna þar sem skýrslan var auglýst í dagblöðum, bæði á landsvísi og heima í héraði. Gríðarlegur áhugi var á málinu sem endurspeglaði þá miklu þjóðfélagslegu umræðu og deilur sem þá höfðu þegar risið vegna framkvæmdanna. Á kynningartímanum bárust 362 athugasemdir við skýrsluna frá einstaklingum og félagasamtökum, langflestar frá einstaklingum. Þá eru ótaldar umsagnir frá stofnunum og sérfræðiálit, auk þeirra sem bárust erlendis frá. [46]

Hinn 1. ágúst 2001 úrskurðaði Skipulagsstofnun á þann veg að hún legðist gegn

framkvæmdinni „vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa og ófullnægjandi upplýsinga um einstaka þætti framkvæmdarinnar og umhverfisáhrifa hennar.“[47] Á annað hundrað kærur bárust á úrskurði Skipulagsstofnunar til ráðherra sem felldi hann úr gildi með úrskurði sínum 20. desember 2001 og féllst á hina fyrirhuguðu framkvæmd með um tuttugu skilyrðum.[48] Skömmu síðar, eða 24. janúar 2002, fór Landsvirkjun þess á leit við stjórnvöld að lagt yrði fyrir Alþingi frumvarp til laga um heimild til handa Landsvirkjun til að reisa og reka vatnsaflsvirkjun við Kárahnjúka með allt að 750 MW afli.[49]

3.2. Leyfisveitingarferlið vegna Kárahnjúkavirkjunar – frumvarpið til meðferðar á Alþingi

Í samræmi við framangreint var frumvarp um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal og stækkun Kröfluvirkjunar lagt fram á Alþingi 12. febrúar 2002 og samþykkt um tveimur mánuðum síðar sem lög nr. 38/2002. Í umræðum um málið mátti sjá að þar vógust á efnahagslegir og umhverfishagsmunir. Þannig mat Þjóðhagsstofnun áhrif virkjana og álvers Reyðaráls á Reyðarfirði á þjóðarbúið með þeim hætti að þjóðarframleiðsla myndi aukast um 1%, landsframleiðsla um allt að 1,5% og útflutningur um 14%. [50] Á móti kom gagnrýni á framkvæmdirnar vegna þeirra miklu neikvæðu áhrifa sem þær hefðu á umhverfið.

Umsagnir sem bárust Alþingi við meðferð frumvarpsins gáfu ágæta mynd af afstöðu til virkjunarframkvæmdanna við Kárahnjúka. Alls bárst Alþingi 41 umsögn, en í hópi þeirra sem þær sendu voru stofnanir, samtök (fern náttúruverndarsamtök), fyrirtæki, níu sveitarfélög og samtök þeirra og tveir einstaklingar.[51] Almennt voru umsagnir þeirra fjögurra sveitarfélaga á svæðinu sem sendu inn umsagnir á jákvæðum nótum. Þannig lýstu bæjarráð Austur-Héraðs og bæjarstjórn Fjarðabyggðar yfir stuðningi við áformin. Umsögn sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps[52] um frumvarpið var mikilvæg en virkjunin, þ.e. miðlunarlón, miðlunargöng, aflvélar og stöðvarhús, er í Fljótsdalshreppi og Norður-Héraði. Norður-Hérað, sem var sameinað Austur-Héraði og Fellahreppi árið 2004, var einna helst gagnrýnið á framkvæmdina. Í umsögn þess er því lýst að áhrif virkjunarinnar verði mjög mikil í sveitarfélaginu. Fjallað er um áhrifin af framkvæmdunum á umhverfi og m.a. rakin áhrifin af uppistöðulóni og að Jökulsá á Dal muni hverfa úr farvegi sínum í sveitarfélaginu.[53]

Samtök íslenskra sveitarfélaga og Samband sveitarfélaga á Austurlandi voru meðmælt

frumvarpinu.[54] Í umsögn orku- og stóriðjunefndar Sambands sveitarfélaga á Austurlandi[55] var því fagnað hve mikil áhersla hefði verið lögð á vandað umhverfismat, náið samstarf framkvæmdaaðila virkjunar og álvers ásamt stjórnvöldum við hlutaðeigandi sveitarfélög, stofnanir sveitarfélaga í landshlutanum og ferðaþjónustusamtök á Austurlandi. Það hefði gert hinu austfirski samfélagi betur kleift að undirbúa sig fyrir þær breytingar sem framkvæmdirnar hefðu í för með sér. Einnig kom fram að bygging álvers og virkjunar myndi hafa mikil og jákvæð samfélagsleg áhrif á Austurlandi og vera mikilvæg fyrir þjóðarbúið. Virkjunarframkvæmdir og bygging álvers á Austurlandi væri án efa „stærsta byggðaaðgerð sem íslensk stjórnvöld eigi möguleika á að ráðast í.“[56]

Þá lýstu ASÍ og Samtök iðnaðarins einnig yfir stuðningi sínum við framkvæmdirnar[57], en þau síðarnefndu sögðu nýtingu fallvatna og annarra náttúruauðlinda til atvinnuuppbyggingar vera bæði sjálfsagða og eðlilega, enda væri vel gætt að nauðsynlegu jafnvægi milli arðsemi og umhverfisáhrifa.

Hjá þeim náttúruverndarsamtökum sem sendu umsögn kvað við annan tón. Landvernd mælti gegn framkvæmdunum þar sem umhverfisáhrif Kárahnjúkavirkjunar væru umtalsverð en það hefði verið staðfest í úrskurði umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum.[58] Þá mótmæltu Náttúruverndarsamtök Austurlands[59] þeirri niðurstöðu umhverfisráðherra frá 20. desember 2001 að leyfa virkjunina með skilyrðum. Það sama gerðu Náttúruverndarsamtök Vesturlands[60] en þau töldu að tæpast væri hægt „að ímynda sér stórfelldari röskun af mannavöldum á náttúru landsins.“

Samkvæmt lögunum var Landsvirkjun veitt virkjunarleyfi til að reisa og reka vatnsaflsvirkjun í Fljótsdal með allt að 750 MW afli og virkja til þess vatnsföllin Jökulsá á Brú og Jökulsá í Fljótsdal í tveimur áföngum (Kárahnjúkavirkjun). Virkjunin sjálf var svo gangsett fimm árum síðar, eða árið 2007. Þau sveitarfélög sem málið heyrði undir gáfu svo út nokkur framkvæmdaleyfi haustið 2002, það fyrsta í ágúst 2002 en hlutaðeigandi sveitarfélög veittu framkvæmdarleyfi fyrir virkjuninni 2. febrúar 2003.[61] Framkvæmdir vegna álversins vöktu hins vegar upp mun minni deilur og umræður heldur en virkjunarframkvæmdirnar, eins og fjöldi athugasemda vegna matsskýrslu bar með sér.[62]

3.3. Stuðningur við framkvæmdirnar

Skoðanakannanir sem gerðar voru á þessum tíma sýndu að fleiri studdu virkjunarframkvæmdirnar á landsvísu en voru á móti.[63] Þá var andstaðan við framkvæmdirnar meiri meðal Reykvíkinga, en árið 2005 var gerð skoðanakönnun sem sýndi að rétt rúmlega helmingur þeirra hefði verið á móti henni en tæplega 40% fylgjandi.[64] Hins vegar töldu um 40% á landsvísu að rangt hefði verið að ráðast í framkvæmdina, en um helmingur eða 50% þjóðarinnar var fylgjandi henni.

4. Breytt málsmeðferð - leyfisveitingarvaldið fært til framkvæmdarvaldsins

Líklega hefur engin virkjunarframkvæmd á Íslandi valdið viðlíka deilum og umræðum í íslensku samfélagi og Kárahnjúkavirkjun, eða eins og oddviti Fljótsdalshrepps lýsti í viðtali[65]: „Óhætt er að fullyrða að engin önnur framkvæmd hafi nánast verið í beinni útsendingu til þjóðarinnar frá upphafi til enda.“ Leiða má líkum að því að andstaða ríkisstjórnarinnar við að fram færi umhverfismat í samræmi við háværa kröfu þar um hafi hert þær enn frekar og því var ákvörðun Landsvirkjunar um að ráðast í mat á umhverfisáhrifum í samræmi við þágildandi lög um mat á umhverfisáhrifum mikilvæg til að stuðla að aukinni sátt um framkvæmdirnar. Þar með var almenningi ljáð rödd og honum gert kleift að koma að athugasemdum og sjónarmiðum.[66]

Í kjölfar aðildar að EES og deilnanna vegna Kárahnjúkavirkjunar tók málsmeðferð vegna virkunarleyfa hins vegar grundvallarbreytingum árið 2003 þegar veiting virkunarleyfis var færð frá löggjafarvaldinu til framkvæmdarvaldsins með nýjum raforkulögum nr. 65/2003.[67] Fyrst um sinn var leyfisveitingin hjá ráðherra en síðar var hún færð til Orkustofnunar sem nú veitir leyfi til að reisa og reka raforkuver, sbr. 4. gr. raforkulaga, þegar um er að ræða virkjanir sem eru yfir 1 MW.[68] Umrædd breyting var tengd áformum um að vinnsla á raforku yrði frjáls frá 1. júlí 2003 og því yrði raforkuframleiðsla háð samkeppni.[69]

Stærstu vatnsaflsvirkjanirnar sem hafa verið reistar samkvæmt núgildandi málsmeðferð eru Búðarhálsvirkjun (2014), 95 MW,[70] og Búrfell II (2018), 100 MW.[71] Til samanburðar er uppsett afl Búrfellsstöðvar (1969) 270 MW, en það var stærsta vatnsaflsvirkjun sem reist hafði verið fram að Kárahnjúkavirkjun.[72] Vatnsaflsstöðvar af stærðargráðu Búrfellsvirkjunar og Kárahnjúkavirkjunar eru hins vegar ekki í undirbúningi, og raunar er ólíklegt að ráðist verði í svo stórar virkjunarframkvæmdir í náninni framtíð.[73]

Stærstu vatnsaflsvirkjanirnar sem eru nú í undirbúningi eru Hvalárvirkjun, 55 MW, og Hvammsvirkjun, 95 MW. Virkjanir með uppsettu afli minna en 10 MW eru hins vegar ekki matsskyldar en eru tilkynningaskyldar til Skipulagsstofnunar sem tekur þá ákvörðun um matsskyldu þeirra, sbr. 19. gr. skipulagslaga, og eru nokkrar slíkar í undirbúningi.[74]

4.1. Rammaáætlun – aðkoma Alþingis tryggð að nýju

Það leið hins vegar ekki langur tími frá því að leyfisveitingarvaldið var fært frá Alþingi til ráðherra árið 2003, og síðar Orkustofnunar, uns nauðsynlegt þótti að fá Alþingi lögbundið hlutverk í leyfisveitingarferlinu að nýju. Tilgangurinn var að koma virkjunarmálum úr þeim átakafarvegi sem þau hefðu verið í með því að tryggja betur aðkomu Alþingis við val á orkunýtingarkosti. [75] Þannig myndu „ákvarðanir sem eru nú alfarið hjá stjórnvöldum færast að ákveðnu marki til Alþingis í formi almennrar stefnumörkunar.“[76]

Rammaáætlun sem var innleidd með lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, fól í sér talsverðar breytingar á málsmeðferðinni. Alþingi var falið það hlutverk „að móta framtíðarstefnumörkun um nýtingu virkjunarkosta“ og skyldi það byggja á umfjöllun verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Til að stuðla að sátt um ákvarðanir um orkuvinnslu í framtíðinni átti Alþingi að taka afstöðu til tillagnanna ásamt því að móta „langtímastefnu um vernd og nýtingu háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna.“[77] Undirbúningur vegna rammaáætlunar hafði þá staðið yfir frá árinu 1999, er fyrsta verkefnisstjórn rammaáætlunar var skipuð.[78] Ferlið yrði með þeim hætti að ráðherra legði eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti fram þingsályktunartillögu um vernd og orkunýtingu landsvæða að undangengnu umsagnarferli, sbr. 10. gr. laganna, til samþykkis Alþingis.[79] Þetta var m.a. rökstutt enn frekar með því að illa færi á því „að hafa langa upptalningu á virkjunarkostum í löggjöf, auk þess sem allar breytingar sem gera þyrfti á áætluninni væru gerðar óþarflega flóknar og þunglamalegar.“

Málsmeðferðin sem lögin mæltu fyrir um sætti hins vegar fljótt gagnrýni fyrir að vera þunglamaleg og flókin.[80] Ástæðan var m.a. rakin til málsmeðferðar á drögum verkefnisstjórnar að tillögum um flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar- og verndarsvæða sem skyldu m.a. auglýst. Þá hefði hún ekki náð því höfuðmarkmiði að skapa sátt um virkjunarframkvæmdir.[81] Því var lagt til á árinu 2024, í skýrslu starfshóps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, að gerðar yrðu umtalsverðar breytingar á lögnum til

að viðhalda skilvirkni og skýrleika.[82]

4.2. Þátttaka almenninga og lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 og 111/2021

Til að undirstrika þátttökurétt almenninga hefur markvisst verið unnið að því að styrkja hann við heildarendurskoðun á lögum um umhverfismat, fyrst árið 2000[83] og aftur árið 2021.[84] Til að mynda var aðgengi almenninga að matsskýrslu og úrskurði Skipulagsstofnunar aukið með lögunum frá árinu 2000, svo og möguleikar hans til að hafa áhrif á niðurstöðu úrskurðar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.[85] Í nýlegum lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana var þátttökuréttur almenninga og annarra hagsmunaaðila enn betur tryggður svo samræmdist sem best ákvæðum Árósasamningsins.[86] Hvoru tveggja, aðkoma Alþingis og almenninga að virkjunaráformum, er í samræmi við markmið um að ákvarðanir um stórar framkvæmdir séu teknar með lýðræðislegum hætti.

4.3. Hvammsvirkjun og leyfisveitingarferlið[87]

Eins og fram er komið hefur í seinni tíð verið reynt að grípa til aðgerða til að sem mest sátt ríki um virkjunarframkvæmdir. Virkjunarframkvæmdir vegna Hvammsvirkjunar sem Landsvirkjun hyggst reisa í neðri hluta Þjórsár eru meðal þeirra framkvæmda sem valdið hafa hvað mestum ágreiningi síðustu ár, en nýlega var gefið út virkjunarleyfi vegna hennar. Gagnrýnt hefur verið hversu langt og óskilvirkt leyfisveitingarferlið hefur verið.

Fyrstu aðgerðir vegna umhverfismats Hvammsvirkjunar hófust á árinu 2003, er Landsvirkjun sendi matsskýrslu til Skipulagsstofnunar sem féllst á framkvæmdina sama ár og var úrskurður hennar staðfestur af umhverfisráðherra árið 2004.[88] Nokkur tími leið og árið 2015 óskuðu sveitarfélögin Rangárþing ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur[89] eftir því við Skipulagsstofnun að hún ákvarðaði hvort nauðsynlegt væri að endurskoða matsskýrslu Landsvirkjunar vegna Hvammsvirkjunar áður en framkvæmdaleyfi yrði veitt. Þá voru liðin meira en tíu ár frá því að álit stofnunar um umhverfismat lá fyrir og framkvæmdir ekki hafnar.

Hinn 16. desember 2015 komst Skipulagsstofnun að því að það skyldi gert að því er varðaði

tiltekinn hluta hennar. Niðurstöðu hennar var vísað til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem staðfesti hana með úrskurðum sínum uppkveðnum 15. febrúar 2018.[90] Í samræmi við það lagði Landsvirkjun fram frummatsskýrslu um Hvammsvirkjun árið 2017 sem fallist var á í áliti Skipulagsstofnunar í mars 2018, þ.e. stofnunin taldi að hún uppfyllti skilyrði laga um mat á umhverfisáhrifum og umhverfisáhrifum hefði verið lýst á fullnægjandi hátt.[91]

Samhliða þessu var til meðferðar á Alþingi rammaáætlun þar sem tekin var ákvörðun um að færa Hvammsvirkjun í orkunýtingarflokk áætlunarinnar, en Alþingi hafði sett virkjunina neðri hluta Þjórsár í biðflokk í rammaáætlun árið 2013.[92] Síðar, eða árið 2022, var hún sett í nýtingarflokk með þingsályktun Alþingis.[93]

Í kjölfar þess að virkjunin var færð í nýtingarflokk gaf Orkustofnun út virkjunarleyfi fyrir Hvammsvirkjun í desember 2022. Virkjunarleyfið var kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í janúar 2023. Nefndin kvað upp úrskurð sinn 15. júní 2023 og felldi leyfið úr gildi, þar sem fullnægjandi heimild til breytingar á vatnshloti hefði ekki legið fyrir við útgáfu þess í desember 2002. Úrskurðurinn er mikilvægur að því leyti að í honum fjallaði nefndin sérstaklega um þá stöðu þegar framkvæmd er háð skilyrðum fleiri laga og eftir atvikum fleiri en eins stjórnvalds og hvað rétt sé að gera í þeim tilvikum. Samkvæmt nefndinni yrði þá að telja að stjórnvöldum væri „eðlilegt að eiga samráð um aðgreiningu verkefna, skipulag málsmeðferðar, álitsumleitanir o.fl.“[94]

Samkvæmt þessu taldi nefndin að Orkustofnun hefði verið eðlilegt að leita „formlegra leiðbeininga hjá Umhverfisstofnun“ um hvaða kröfur væru gerðar til framkvæmdaraðila „um lýsingu á ástandi viðkomandi vatnshlots og breytingar sem gætu hlotist af framkvæmdum, umfram það sem væri rakið í matsskýrslu framkvæmdar“. Þar sem löggjöfin er þögul um samráðsskyldu af þessu tagi má segja að nefndin hafi ákveðið að taka af skarið um hana með vísan til þess sem eðlilegt hefði verið við þessar aðstæður. Eitt leiddi af öðru og ógilding virkjunarleyfisins varð til þess að framkvæmdaleyfi sem sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps gaf út 14. júní 2023 var felld úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 26. október 2023 á grundvelli forsendubrests.[95]

- Dómur héraðsdóms

Í kjölfar úrskurðar nefndarinnar var heimildar Umhverfisstofnunar aflað, sem fékkst í apríl 2024, og virkjunarleyfi var gefið út að nýju á grundvelli þess í september sama ár. Máli vegna Hvammsvirkjunar var hins vegar stefnt fyrir dóm í apríl 2024. Það var að því leyti óvenjulegt að þar var ekki tekist á um eina tiltekna leyfisveitingu heldur gerð krafa um ógildingu þriggja ákvarðana stjórnvalda varðandi Hvammsvirkjun; í fyrsta lagi leyfi Fiskistofu frá 14. júlí 2022, í annan stað heimild Umhverfisstofnunar frá 9. apríl 2024 til breytingar á vatnshlotinu Þjórsá 1 og í þriðja lagi virkjunarleyfi Orkustofnunar frá 12. september 2024.[96]

Héraðsdómur Reykjavíkur felldi virkjunarleyfið úr gildi með dómi sínum frá 15. janúar 2025, á þeim grundvelli að Umhverfisstofnun hefði ekki haft lagastoð fyrir þeirri ákvörðun að heimila breytingar á vatnshloti. Af virkjunarleyfinu yrði m.a. skýrlega ráðið að stofnunin hefði m.a. byggt leyfið á þeirri forsendu að heimild Umhverfisstofnunar samkvæmt þágildandi a-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 36/2011 til breytingar á vatnshlotinu lægi fyrir.[97]

Þarna koma skýrlega fram þau vandkvæði sem eru á framkvæmdinni við útgáfu virkjunarleyfa, þ.e. að virkjunarleyfi sem eitt stjórnvald gefur út geti verið háð stefnumörkun, ákvörðun og leyfisveitingum annars stjórnvalds, í þessu tilviki Umhverfisstofnunar. Í febrúar 2025 var dómnum áfrýjað beint til Hæstaréttar sem staðfesti í júlí 2025[98] dóm héraðsdóms um ógildingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar og virkjunarleyfis Orkustofnunar frá 12. september 2024. Með 5. gr. laga nr. 42/2025 var umdeilt ákvæði felld úr gildi til að bregðast við dómi héraðsdóms og í kjölfarið gaf Umhverfis- og orkustofnun út virkjunarleyfi til bráðabirgða 11. ágúst 2025.[99] Með útgáfu endurnýjaðs virkjunarleyfis 12. desember 2025, [100] útgáfu framkvæmdaleyfis sveitarstjórnanna þann 25. febrúar 2026 og 18. mars 2026[101] liggja nú þau leyfi fyrir sem skipta mestu vegna framkvæmdarinnar.

Eins og sjá má af þessu kann útgáfa virkjunarleyfis sem gefið er út skv. raforkulögum nr. 65/2003 að vera háð ákvörðunum og leyfisveitingum annarra stjórnvalda en þeirra sem tilgreind eru í lögnum, þar á meðal leyfi Fiskistofu sbr. 1. mgr. 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, vegna framkvæmda við ár og vötn sem var kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en vísað frá 31. ágúst 2023.[102] Samráðsskylda sem fjallað er um í úrskurði nefndarinnar, þegar framkvæmd varðar fleiri lög, getur valdið vandkvæðum gagnvart leyfisveitanda virkjunarleyfis sem er fyrst og fremst bundinn af þeim lögum sem

hann starfar eftir. Hér ber og að hafa í huga að ríkisstjórnin er ekki fjölskipað stjórnvald. Hér skapast því ákveðin réttaróvissa, ekki síst í ljósi þess að eðlilegt væri að virkjunarleyfi fæli í sér endanlega ákvörðun um framkvæmd.

5. Kárahnjúkavirkjun og Hvammsvirkjun

Í seinni tíð hafa orkuöryggi og orkuskipti orðið æ ríkari þáttur í mikilvægi virkjunarframkvæmda í stað atvinnu- og byggðasjónarmiða. Virkjunarframkvæmdir hafa frá byggingu Kárahnjúkavirkjunar verið aflvaki samfélagslegrar umræðu þó að deilur um þær hafi aldrei orðið jafn miklar og þegar Kárahnjúkavirkjun var reist.

Eins og áður greinir veitti Alþingi virkjunarleyfi með lögum í tilfelli Kárahnjúkavirkjunar. Við tilfærslu á því til framkvæmdarvaldsins árið 2003 varð það hlutverk stjórn-sýslunnar að sjá til þess að öll tilskilin leyfi lægju fyrir áður en til útgáfu virkjunarleyfis kæmi, að undangengnu umhverfismati. Þetta fyrirkomulag hefur hins vegar reynst þungt í vöfum. Hér koma til kæruleiðir á leyfisveitingum innan stjórn-sýslunnar vegna ákvarðana og leyfisveitinga innan hennar, auk þess sem málsmeðferð fyrir dómstólum getur verið tímafrek. Þannig hefur málsmeðferð vegna Hvammsvirkjunar tekið alls um 22 ár, ef miðað er við árið 2003 er Landsvirkjun sendi Skipulagsstofnun matsskýrslu vegna hennar uns virkjunarleyfi var gefið út í desember 2025.^[103] Þá er rétt að hafa í huga að ástæður að baki töfum í veitingu virkjunarleyfis geta verið af öðrum ástæðum en þeim sem tengjast leyfisveitingarferlinu með beinum hætti, en þær verða ekki raktar hér. Hér má nefna ytri aðstæður í efnahagslífinu eða ástæður sem tengjast orkusölusamningum.

Til samanburðar tók málsmeðferð vegna Kárahnjúkavirkjunar mun skemmri tíma, ef miðað er við upphaf umhverfismats er Landsvirkjun gerði tillögu að matsáætlun í júlí árið 2000.^[104] Umhverfismati lauk með úrskurði ráðherra í desember 2001 og í framhaldi af því voru lög um virkjunarleyfi samþykkt í apríl 2002, virkjunarleyfi gefið út 2. september 2002 og framkvæmdarleyfi gefið út 2. febrúar 2003. Í það heila tók ferlið frá upphafi umhverfismats til útgáfu framkvæmdaleyfis því tæp þrjú ár.^[105]

Þær lagabreytingar sem gerðar hafa verið hafa átt það sammerkt að styrkja aðkomu almennings, einkum í tengslum við umhverfismat. Eftir lagabreytinguna árið 2003, þegar leyfisveitingarvaldið var fært frá Alþingi til framkvæmdarvaldsins, varð hins vegar fljótt ljóst

að nauðsynlegt þótti að tryggja aðkomu Alþingis að nýju með rammaáætlun. Að meginstefnu hefur verkefnið því verið tvíþætt, að tryggja annars vegar aðkomu almennings og hins vegar Alþingis.

Núverandi fyrirkomulag sætir gagnrýni fyrir að vera þungt í vöfum, m.a. vegna aðkomu margra í stjórnarsýslunni með tilheyrandi kæruleiðum. Svo virðist sem útgáfa virkjunarleyfis geti verið háð ýmsum skilyrðum og á ábyrgð nokkurra stjórnvalda, ólíkt því sem var í tilfelli Kárahnjúkavirkjunar þegar leyfisveitingarvaldið var hjá Alþingi. Þannig getur ólögmæt ákvörðun stjórnvalds eða ólögmæt leyfisveiting valdið ógildingu virkjunarleyfis, eins og staðfest var í dómi Hæstaréttar 21. febrúar 2025.^[106] Þá bætist við að rammaáætlunarferlið þykir þunglamalegt og kallað er eftir breytingum á því til einföldunar.

Til þess að leysa úr þeim vanda sem að framan greinir og í því skyni að einfalda ferlið, má velta því upp hvort rétt sé að hverfa til þess fyrirkomulags að það verði á valdi Alþingis að veita virkjunarleyfi í tilfelli stærri virkjana að undangengnu umhverfismati. Við gerð umhverfismats liggi nauðsynlegar ákvarðanir í stjórnarsýslunni fyrir sem verði jafnframt forsenda fyrir endanlegri ákvörðun þingsins sem gæti þá sætt endurskoðun dómstóla að því marki sem lög heimila. Um leið verði umhverfisverndar, útivistar- og hagsmunasamtökum játuð aðild að þeim málum með lögum. Nú geta þau kært tiltekna stjórnvaldsákvarðanir til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sjá. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 en hafa ekki sambærilegan aðgang að dómstólum.^[107] Það fyrirkomulag hefur sætt réttmætri gagnrýni fyrir ófullnægjandi innleiðingu á alþjóðlegum skuldbindingum, fyrst og fremst Árósasamningnum.^[108]

6. Lokaorð

Þær hörðu deilur sem urðu vegna Kárahnjúkavirkjunar höfðu án nokkurs vafa áhrif til framtíðar á alla stefnumótun og ákvarðanatöku um virkjun fallvatna á Íslandi. Framkvæmdir vegna Kárahnjúkavirkjunar voru fyrst og fremst taldar mikilvægt efnahags- og byggðamál sem höfðu áhrif á þjóðarhag. Tímarnir hafa breyst og nú er orkuöflun vegna orkuöryggis og orkuskipta helsti hvatinn að virkjunarframkvæmdum. Þær virkjanir sem hafa verið reistar síðan þá og eru í undirbúningi eru miklum mun minni í sniðum. Margar þeirra hafa skapað mikla samfélagslega umræðu þótt ekki sé í líkingu við Kárahnjúkavirkjun, þegar deilt var um umhverfisáhrif framkvæmdanna og aðkomu almennings. Þar hafði aðild að EES-

samningnum og Árósasamningnum á 10. áratugnum áhrif en hvoru tveggja endurspegladi breytt viðhorf til umhverfismála þar sem gerð var m.a. krafa um umhverfismat framkvæmda. Afstaða stjórnvalda þess efnis að ekki skyldi fara fram umhverfismat vegna Kárahnjúkavirkjunar dró ekki úr deilunum og var ákvörðun framkvæmdaraðilans, Landsvirkjunar, um að ráðast í umhverfismat mikilvæg til að koma til móts við sjónarmið um að umhverfisáhrif framkvæmdanna yrðu metin. Síðan þá hefur þátttökuréttur almennings verið órjúfanlegur hluti af leyfisveitingarferli vegna matsskyldra virkjunarframkvæmda.

Eins og rakið var felur krafan um lýðræðislega málsmeðferð vegna vatnsaflsvirkjana ekki eingöngu í sér þátttökurétt almennings því tryggja verður einnig aðkomu Alþingis. Eftir að leyfisveitingarvaldið fluttist frá löggjafanum til framkvæmdarvaldsins árið 2003 var fyrirkomulagi rammaáætlunar ætlað að fela Alþingi hlutverk í leyfisveitingarferlinu að nýju. Rammaáætlun hefur hins vegar reynst þung í vöfum en vegna þess og aðkomu ýmissa stjórnvalda að leyfisveitingarferlinu hefur málsmeðferðartíminn lengst umtalsvert. Þannig tók leyfisveitingarferlið vegna Kárahnjúkavirkjunar tæp þrjú ár frá upphafi umhverfismats en um tuttugu og tvö ár frá því að ferli umhverfismats hófst í tilfelli Hvammsvirkjunar.

Með hliðsjón af framangreindu má færa rök fyrir því að rétt sé að taka til skoðunar að fela Alþingi leyfisveitingarvaldið að nýju þegar um er að ræða stórar matsskyldar virkjunarframkvæmdir. Áður en til kasta þingsins kæmi væri búið að tryggja nauðsynlegt samráð á stjórnarsýslustigi við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Ákvörðun þingsins yrði hins vegar endanleg að því leyti til að hún myndi eingöngu sæta endurskoðun dómstóla að því marki sem lög heimila þó þannig að umhverfisverndar, útivistar- og hagsmunasamtök gætu átt aðild að þeim málum. Þetta fyrirkomulag gæti bæði reynst skilvirkara og tryggt betur lýðræðislega aðkomu bæði almennings og Alþingis.

Heimildir

Greinar:

Ciaran O'Faircheallaigh, „Public Participation and Environmental Impact Assessment: Purposes, Implications, and Lessons for Public Policy Making“ (2010) 30 *Environmental Impact Assessment Review* 19.

Ingi Björn Poulsen, „Lagadagurinn 2021. I. réttarfar: aðild umhverfissamtaka að dómsmálum og endurupptaka dæmdra mála“ *Lögmannaþingið* 2021, bls. 603-608. Sótt 28. mars 2026 á <https://timarit.is/eggnir/991012393979706886>

Rachael Lorna Johnstone og Karin Buhmann: „Megaprojects on ice: lessons from the Kárahnjúkar hydropower project for a Just Transition.“ (2023) *The Polar Journal*, 13(2).

Víðir Smári Petersen, „Höfðun dómsmála vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“ *Stjórnýslulögin* 25 ára. Forsætisráðuneytið, 2019. bls. 634.

Skýrslur og heimildir á netinu:

Áfangaskýrsla I, op cit., 25. Noral-verkefnið - undirbúningur virkjana og álvers á Austurlandi, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið 24. maí 2000. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2000/05/24/Noral-verkefnid-undirbuningur-virkjana-og-alvers-a-Austurlandi/>.

„Endurskoðun á lögum um rammaáætlun“ Skýrsla starfshóps um endurskoðun rammaáætlunar, nóvember 2024. Sótt 26. maí 2025 á https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit-skyrslur-og-skrar/URN/Ramma_a%C3%A6tlun_skyrsla_nov24_NET_NY.pdf.

Fréttabréf iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta, 1. árgangur 1. tbl. desember, 1999. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/frettabr01.pdf>.

Friðrik Sophusson: „Staðhæfingar og staðreyndir um Kárahnjúkavirkjun“, *Morgunblaðið* 12. september 2005. Sótt 26. maí 2025 á <https://timarit.is/page/3673498#page/n17/mode/2up>

Landsvirkjun: „Kárahnjúkavirkjun Framkvæmd skilyrða fyrir virkjunarleyfi“ (2017). Sótt 14. október 2025 á <https://www.sjalfbaerni.is/static/research/files/2017-024.pdf>.

Morgunblaðið 7. febrúar 1999. Sótt 27. maí 2025 á

<https://timarit.is/page/1926992#page/n20/mode/2up>.

Morgunblaðið, 28. nóvember 1999. Sótt 21. maí 2025 af <https://timarit.is/page/1952504#page/n32/mode/2up>.

Orkubrunnur á Austurlandi: Svipmyndir úr sögu Kárahnjúkavirkjunar, Landsvirkjun október 2009. Sótt 26. maí 2005 á http://gogn.lv.is/files/2009/karahnjukar_orkubrunnur.pdf.

Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi Áfangaskýrsla I - Stöðulýsing og upphaf framkvæmda á Austurlandi, Rannsóknarrit nr. 3: Byggðarannsóknastofnun Íslands o.fl., 2006, 20. Sótt 20. maí 2025 á https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2006/Samfelagsahrif_A-land_skyrsla_2006.pdf.

Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi Rannsóknarrit nr. 9. Lokaskýrsla: Stöðulýsing í árslok 2008 og samantekt yfir helstu áhrif 2002-2008, Byggðarannsóknastofnun Íslands o.fl., 2010, 225. Sótt 20. maí 2025 á https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2010/Samfelagsahrif_alvers_og_virkjunar_A-landi_lokaskyrsla_2010.pdf.

Skýrsla starfshóps til undirbúnings fullgildingar Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Umhverfisarðuneytið, 18. desember 2009. Sótt 20. maí 2025 á https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisaraduneyti-media/media/pdf_skrar/arosaskyrsla_180110.pdf.

Vatnsaflsvirkjanir: Viðauki 01 af 92 við skýrslu Orkustofnunar OS-2015/04 - Virkjunarkostir til umfjöllunar í 3. áfanga rammaáætlunar. Orkustofnun, 2015, 8. Sótt 19. maí 2025 á <http://gogn.orkustofnun.is/Skyrslur/OS-2015/OS-2015-04-Vidauki-01.pdf>.

Vefur Landsvirkjunar. Sótt 19. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar>.

Vefur Landsvirkjunar. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar/budarhalsstod>.

Vefur Landsvirkjunar. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar/burfellsstod-ii>.

Vefur Landsvirkjunar. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar/burfellsstod>.

Yfirlit yfir raforkuvirkjanir á Íslandi yfir 5 MW á heimasíðu ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA. Sótt 20. október 2025 á <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Yfirlit%20yfir%20raforkuvirkjanir%20%C3%A1%20%C3%8Dslandi.pdf>.

Vefur Umhverfisstofnunar, gagnagrunnur umhverfismats. Sótt 26. maí 2025 á <https://island.is/s/skipulagsstofnun/gagnagrunnur-umhverfismats>.

„Útgáfa virkjunarleyfis fyrir Landsvirkjun vegna Hvammsvirkjunar“ (Umhverfis- og orkustofnun), <https://uos.is/opinber-birting/utgafa-virkjunarleyfis-fyrir-landsvirkjun-vegna-hvammsvirkjunar>, sótt 26. mars 2026.

„Þunglamalegt og flókið“. Ruv.is, 25. apríl 2012. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.ruv.is/frettir/innlent/thunglamalegt-og-flokid>

„1.1. 2602014 Hvammsvirkjun. Framkvæmdaleyfi vegna virkjunar.“ (Sveitarstjórn Rangárbíngs ytra), <https://www.ry.is/is/stjornsysla/stjornsysla/fundargerdir/sveitarstjorn-rangarthings-ytra/1788>, sótt 26. mars 2026.

„2. Hvammsvirkjun; Vatnsaflsvirkjun í Þjórsá; Framkvæmdaleyfi -2512066“ (Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps), <https://www.skeidgnup.is/is/stjornsysla/fundargerdir/sveitarstjorn/723>, sótt 26. mars 2026.

Úrskurður umhverfis- og auðlindamála 31. ágúst 2023 (76/2003).

„50% á móti Kárahnjúkavirkjun.“ Visir.is 19. apríl 2005. Sótt 25. maí 2025 á

<https://www.visir.is/g/2005504100301/50-prosent-a-moti-karahnjukavirkjun>. „Efasemdir um Kárahnjúkavirkjun“ Visir.is, 7. apríl 2005. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.visir.is/g/2005504070413>.

Alþingistíðindi, A-deild:

Alþingistíðindi, 1945-1946.

Alþingistíðindi, 1980-1981.

Alþingistíðindi, 1992-1993.

Alþingistíðindi, 1997-1998.

Alþingistíðindi, 1998-1999.

Alþingistíðindi, 1999.

Alþingistíðindi, 1999-2000.

Alþingistíðindi, 2001-2002.

Alþingistíðindi, 2002-2003.

Alþingistíðindi, 2010-2011.

Alþingistíðindi, 2012-2013.

Alþingistíðindi, 2020-2021.

Alþingistíðindi, B-deild:

Alþt. 1999.

Alþt. 1999-2000.

Alþt. 2002-2003.

Alþt. 2010-2011.

Alþt. 2025.

Vefur Alþingis:

Allar umsagnabeiðnir í 503. máli á 127. löggjafarþingi. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/umsagnabeidnir/127/503/?ltg=127&mnr=503>:

Umsögn Fljótsdalshrepps, 3. mars 2002. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1023.pdf>.

Umsögn Norður-Héraðs, 8. mars 2002. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-984.pdf>.

Umsögn Skútustaðahrepps, 8. mars 2002. Sótt 25. maí á 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1217.pdf>.

Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, 4. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1031.pdf>.

Umsögn Sambands sveitarfélaga á Austurlandi, 28. febrúar 2002. Sótt 25. maí 225 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-947.pdf>.

Umsögn Eyþings, 23. mars 2025. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1432.pdf>.

Umsögn ASÍ 1. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-965.pdf>.

Umsögn Samtaka iðnaðarins, 6. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1022.pdf>

Umsögn Landverndar 6. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-978.pdf>

Umsögn Náttúruverndarsamtaka Austurlands, 28. febrúar 2025. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-967.pdf>

Umsögn Náttúruverndarsamtaka Vesturlands, 19. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1369.pdf>.

Dómar:

Hrd. 2002, bls. 2241 (231/2002).

Hrd. 2003, bls. 279 (18/2003).

Hrd. 2004, bls. 171 (280/2003).

Hrd. 21. febrúar 2025 (2025/18).

Hérd. Rvk. 15. janúar 2025 (E-2457/2024).

Úrskurðir og álit:

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Hvammsárvirkjunar frá 12. mars 2018. Sótt 27. maí 2025 á <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/1BxWFMdGyS1dcLj15qSmbY/9bc8803e64735e04d0ee2dc58b97a9fe/201702047.pdf>.

Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, 15. febrúar 2018 (10, 11 og 15/2016).

Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, 15. júní 2023 (3/2023).

Úrskurður umhverfis- og auðlindamála, 26. október 2023 (74/2023).

Úrskurður umhverfisráðherra 20. desember 2001. Sótt 21. maí 2025 á https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/urskurdurkarahnjukar2001.pdf

Úrskurður umhverfisráðherra, 14. mars 2002. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=0e3c47f7-5369-11e8-9428-005056bc4d74&newsid=32aea795-600b-11e8-942c-005056bc530c&cname=%C3%9Arstur%C3%B0ir%20umhverfis%C3%A1%C3%B0uneytis>

Úrskurður Skipulagsstofnunar, Kárahnjúkavirkjun allt að 750 MW. 1. ágúst 2001. Sótt 27. maí 2025 á <https://island.is/s/skipulagsstofnun/gagnagrunnur-umhverfismats/Karahnjukavirkjun-allt-ad-750-MW.-Fyrri-afangi-allt-ad-625-MW-og-sidari-afangi-allt-ad-125-MW-1-8-2001>

Úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum 31. ágúst 2001. Sótt 26. maí 2025 á <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/6HYCUMQ7ESzeZPAWe0CKM7/2ad3c01783b937d1173ab2b99371e091/2000110057.PDF>

Aftansmálgreinar

[1] Grein þessi er hluti af verkefnastyrk A21751 úr samstarfsáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar um norðurslóðir, *e. Nordic Council of Ministers' Arctic Cooperation Programme project grant A21751*. Sérstakar þakkir fá Karin Buhman prófessor við Viðskiptaháskólann í Kaupmannahöfn sem hefur haldið utan um verkefnið og Rachael Lorna Johnstone prófessor við lagadeild Háskólans á Akureyri, fyrir samstarfið.

[2] Vefur Landsvirkjunar. Sótt 19. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar>.

[3] *Vatnsaflsvirkjanir: Viðauki 01 af 92 við skýrslu Orkustofnunar OS-2015/04 -*

Virkjunarkostir til umfjöllunar í 3. áfanga rammaáætlunar. Orkustofnun, 2015, 8. Sótt 19. maí 2025 á <http://gogn.orkustofnun.is/Skyrslur/OS-2015/OS-2015-04-Vidauki-01.pdf>.

[4] Alpt. 1945-1946, A-deild, bls. 263.

[5] Sem jafnframt felldu úr gildi lög nr. 12/1946.

[6] Sjá einnig, Rachael Lorna Johnstone og Karin Buhmann: „Megaprojects on ice: lessons from the Kárahnjúkar hydropower project for a Just Transition.“ (2023) *The Polar Journal*, 13(2), bls. 240-263.

[7] Alpt. 1999-2000, A-deild, bls. 1294.

[8] Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi Áfangaskýrsla I - Stöðulýsing og upphaf framkvæmda á Austurlandi, Rannsóknarrit nr. 3: Byggðarannsóknastofnun Íslands o.fl., 2006, 20. Sótt 20. maí 2025 á https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2006/Samfelagsahrif_A-land_skyrsla_2006.pdf

[9] Alpt. 1999-2000, A-deild, bls. 1294. Lögin héldu gildi sínu til ársins 2008. Alpt. 1980-1981, A-deild, bls. 2410- 2411. Við undirbúning laganna var haft samráð við ýmsa aðila sem fjalla um orkumál og starfshópa á vegum iðnaðarráðuneytis eins og lýst er í almennum athugasemdum en á þessum tíma var engin lögbundin samráðsskylda við almenning. Hins vegar var litið svo á að hagsmunir heimamanna skiptu máli og var í samkomulagi Rafmagnsveitna ríkisins og Fljótsdalshrepps áskilið að virkjunaraðilar og heimamenn skyldu eiga með sér samráð um fjölmargt sem tengdist hagsmunum beggja. Alpt. 1980-1981, A-deild, bls. 2410, 2471-2472.

[10] Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi Rannsóknarrit nr. 9. Lokaskýrsla: Stöðulýsing í árslok 2008 og samantekt yfir helstu áhrif 2002-2008, Byggðarannsóknastofnun Íslands o.fl., 2010, 225. Sótt 20. maí 2025 á https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2010/Samfelagsahrif_alvers_og_virkjunar_A-landi_lokaskyrsla_2010.pdf, bls. 224

[11] Sbr. lög nr. 70/1982 um Kísilmálmverksmiðju á Reyðarfirði (úr gildi). *Lokaskýrsla*, op.

cit.

[12] *Áfangaskýrsla I, op cit., 22.*

[13] Virkjunarleyfið tók til 210 MW virkjunar Jökulsár í Fljótsdal, Fljótsdalsvirkjun. *Áfangaskýrsla I, op cit., 23.* Alpt. 2001-2002, A-deild, bls. 3530. Alpt. 1999-2000, A-deild, bls. 1298 *Lokaskýrsla, op.cit., 225-226.* Í bréfinu segir að með vísan til vatnalaga muni ráðuneytið birta auglýsingu í Lögbirtingablaðinu varðandi hina ráðgerðu virkjun „þar sem þeim er hagsmuna eiga að gæta, er gefinn kostur á að koma fram með athugasemdir við virkjunaráformin. Er leyfi þetta bundið því skilyrði, að Landsvirkjun ábyrgist úrlausn þeirra vandamála, sem upp kunna að rísa vegna slíkra athugasemda, að höfðu samráði við ráðuneytið.“ <https://www.althingi.is/altext/122/s/1457.html>.

[14] *Áfangaskýrsla I, op cit., 23.*

[15] Það leiddi til viðræðna stjórnvalda, Landsvirkjunar og Hydro Aluminium AS í Noregi umbyggingu álvers við Reyðarfjörð og var undirrituð viljayfirlýsing 29. júní 1999. *Lokaskýrsla, op.cit., 19-24.*

[16] Alpt. 2002-2003, A-deild, bls. 3309. Hinn 24. maí árið 2000 var svo undirrituð svonefnd Noral-yfirlýsing, viljayfirlýsing þeirra sem komu að Noral verkefninu eins og það var kallað um að meta forsendur og hagkvæmni álvers í Reyðarfirði, nauðsynlegra virkjana og annarra tilheyrandi mannvirkja. Að yfirlýsingunni stóðu ríkisstjórnin og fulltrúar Hydro Aluminium as, Hæfi hf., Landsvirkjun og Reyðarál hf. Var miðað við að ákvörðun yrði tekin fyrir 1. febrúar 2002 um hvort ráðist yrði í framkvæmdir. *Áfangaskýrsla I, op cit., 25.* Noral-verkefnið - undirbúningur virkjana og álvers á Austurlandi, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið 24. maí 2000. Sótt 20. maí 2025 á

<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2000/05/24/Noral-verkefnid-undirbuningur-virkjana-og-alvers-a-Austurlandi/>

[17] Alpt. 2002-2003, A-deild, bls. 3306

[18] Í millitíðinni höfuð átt sér stað viðræður við Norsk Hydro. *Lokaskýrsla, op.cit.,*

225-227.

[19] Landsvirkjun: „Kárahnjúkavirkjun Framkvæmd skilyrða fyrir virkjunarleyfi“ (2017). Sótt 14. október 2025 á <https://www.sjalfbaerni.is/static/research/files/2017-024.pdf>.

[20] Sjá einnig, Ciaran O’Faircheallaigh, „Public Participation and Environmental Impact Assessment: Purposes, Implications, and Lessons for Public Policy Making“ (2010) 30 *Environmental Impact Assessment Review* 19, bls 23. Síðar, með svonefndri Árósatilskipun 2003/35/EB var réttur almennings tryggður enn frekar innan ESB en tilskipunin innleiddi reglur Árósasamningsins.

[21] Alpt. 1992-1993, A-deild 988-989, sjá 983-998.

[22] Þessa meginreglu var einnig að finna í Ríóyfirlýsingunni frá 1992, regla 10.

[23] Samningurinn var hins vegar ekki fullgiltur af Íslands hálfu fyrr en árið 2011. Árósatilskipunin var svo tekin upp í EES-samninginn ári síðar eða árið 2012. *Skýrsla starfshóps til undirbúnings fullgildingar Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum*. Umhverfissráðuneytið, 18. desember 2009, bls. 2-3. Sótt 20. maí 2025 á https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/arosaskyrsla_180110.pdf

[24] *Fréttabréf iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta*, 1. árgangur 1. tbl. desember, 1999, bls. 5. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/frettabr01.pdf>. <https://www.althingi.is/altext/125/s/0216.html>

[25] Alpt. 1992-1993, A-deild, bls. 5746.

[26] Hjörleifur Guttormosson. Alpt. 1997-1998, A-deild, bls. 6003.

[27] Alpt. 1998-1999, A-deild, bls. 511 og 514.

[28] Alþt. 1999, A-deild, bls. 15.

[29] Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 531.

[30] Alþt. 1999, A-deild, bls. 15 -16. Þar segir m.a. að þeim sem hagsmuna eigi að gæta hefði verið gefinn kostur á að koma fram með athugasemdir við virkjunaráformin. Allmargar athugasemdir hefðu borist í kjölfar auglýsingar sem ráðuneytið birti í Lögbirtingablaðinu varðandi hina ráðgerðu virkjun. Hafi þær bæði lotið að tilhögun og umhverfisáhrifum virkjunarinnar.

[31] Alþt. 1999, 124. lögþ. B.: 200-201. Þar sagði þáverandi umhverfisráðherra, Siv Friðleifsdóttir, að það væri „margítrekuð stefna Alþingis og ríkisstjórnar að virkja eigi á Fljótsdal með þeirri undanþágu að það fari ekki í lögformlegt umhverfismat.“ Þingmenn hefðu samþykkt árið 1993 bráðabirgðaákvæði um að Fljótsdalsvirkjun ætti að vera undanþegin lögformlegu umhverfismati. Það hefði verið stefna Alþingis og ítrekuð stefna ríkisstjórnar og hún styddi þá stefnu.

[32] Össur Skarphéðinsson, Alþt. 1999, 124. lögþ. B.: 200.

[33] Alþt. 1999, A-deild Samband sveitarfélaga í Austurlandskjördæmi, db. 5, umsögn, Austur-Hérað, db. 2, umsögn. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/124/3/?ltg=124&mnr=3>

[34] Alþt. 1999-2000, A-deild, 1291.

[35] Alþt. 1999-2000, A-deild, 1297. Athyglisvert er að í engri þeirra var gerð athugasemd við hið fyrirhugaða lón á Eyjabökkum sem sýnir jafnframt hversu hröð viðhorfsbreyting til umhverfismála varð á 10. áratugnum eins og síðar verður vikið að.[35]

[36] Sjá skýrslu Landsvirkjunar, Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 1319.

[37] Alþt. 1999-2000, A-deild, 1292.

[38] Alþt. 1999-2000, 124. lögþ. B.: Steingrímur J. Sigfússon, 1222.

[39] Katrín Fjelsted. Alpt. 1999, 124. lögb. B.: 194-195.

[40] Katrín Fjelsted. Alpt. 1999, 124. lögb. B.: 194-195. Sjá Morgunblaðið 7. febrúar 1999, bls. 20-21. Sótt 27. maí 2025 á <https://timarit.is/page/1926992#page/n20/mode/2up>.

[41] Alpt. 2001-2002, A-deild, bls. 2951.

[42] Yfirlýsing formanna níu umhverfis- og náttúruverndarsamtaka: „Úrskurður umhverfislráðherra alvarlegt áfall fyrir náttúruvernd á Íslandi.“ Alpt. 2001-2002, A-deild, bls. 2958.

[43] Skipulagsstofnun féllst á matsáætlunina í ágúst sama ár. *Úrskurður Skipulagsstofnunar, Kárahnjúkavirkjun allt að 750 MW*. 1. ágúst 2001. Sótt 27. maí 2025 á <https://island.is/s/skipulagsstofnun/gagnagrunnur-umhverfismats/Karahnjukavirkjun-allt-ad-750-MW.-Fyrri-afangi-allt-ad-625-MW-og-sidari-afangi-allt-ad-125-MW-1-8-2001>

[44] *Úrskurður umhverfislráðherra 20. desember 2001*. Sótt 21. maí 2025 á https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/urskurdurkarahnjukar2001.pdf *Úrskurður Skipulagsstofnunar*, bls. 139 og 141. Í máli þáverandi forstjóra Landsvirkjunar kom fram að Landsvirkjun hefði látið gera skýrslu um umhverfisáhrif Fljótsdalsvirkjunar, þrátt fyrir að það teldi hana undanþegna mati á umhverfisáhrifum. Það væri gert „í samræmi við kröfur þær, sem gerðar eru til frummatsskýrslu í lögunum um mat á umhverfisáhrifum“. Ástæðan er rakin í formála skýrslunnar þar sem haft var eftir forstjóra Landsvirkjunar að viðhorf almennings til náttúruverndar og umhverfismála væru sífellt að breytast og nokkur tími væri liðinn frá því að framkvæmdum við Fljótsdalsvirkjun hefði verið frestað árið 1991. Morgunblaðið, 28. nóvember 1999, bls. 32-33. Sótt 21. maí 2025 af <https://timarit.is/page/1952504#page/n32/mode/2up>

[45] *Úrskurður Skipulagsstofnunar, Kárahnjúkavirkjun allt að 750 MW*. bls. 1

[46] Auk þess lá hún frammi til kynningar í rúman mánuð, frá 4. maí 2001 til 15. júní 2001 á skrifstofum sveitarfélaganna á svæðinu, bókasafni héraðsbúa á Egilsstöðum, Þjóðarbókhöðun og á netinu. *Úrskurður Skipulagsstofnunar, Kárahnjúkavirkjun allt að 750 MW*. 1. ágúst 2001, bls. 1. Sótt 27. maí 2025 á

<https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/fHose5B8dlBp7oa6p0lH7/ac318dc73157d388f9252106346be03b/2000110003.PDF>

[47] *Úrskurður Skipulagsstofnunar, op cit*, bls. 278.

[48] Ráðherra bárust 122 kærur m.a. frá, einstaklingum, fyrirtækjum og náttúrverndarsamtökum auk framkvæmdaraðilans, Landsvirkjunar. Þá var ein kæran í nafni 100 nafngreindra aðila þar sem gerð var krafa um að úrskurður Skipulagsstofnunar yrði felldur úr gildi og fallist yrði á framkvæmdina með því skilyrði að orkan yrði nýtt á Austurlandi. *Úrskurður umhverfissráðherra 20. desember 2001*, bls. 122-124. Þátttökuréttur almennings í ljósi markmiðs laga um mat á umhverfisáhrifum naut viðurkenningar í vaxandi mæli eins og álti Eiríks Tómassonar, prófessor ber vott um á meðan málsmeðferðinni stóð. Þar taldi hann að skylt væri að auglýsa ný gögn framkvæmdaraðila á kærustigi um umhverfisáhrif skv. umhverfismatslögnum, en í þátttökurétti almennings fælist að honum gæfist kostur á að koma að athugsemdum vegna þessara nýju gagna. *Úrskurður umhverfissráðherra 20. desember 2001*, bls. 7-8.

[49] Alpt. 2001-2002, A-deild, bls. 3524, 3532 - 3533. Úrskurður ráðherra var borinn undir dómstóla þar sem gerð var krafa um að hann yrði felldur úr gildi. Í dómi Hæstaréttar, Hrd. 2002, bls. 2241 (231/2002), var málinu vísað þar sem skilyrðið um lögvarða hagsmuni var ekki uppfyllt. Málshefjendur voru þrír einstaklingar, einlægir náttúrverndar- og umhverfissinnar og Náttúruverndarsamtök Íslands.

[50] Alpt. 2001-2002, A-deild 3532-3533.

[51] Vefur Alþingis, *allar umsagnabeidnir í 503. máli á 127. löggjafarþingi*. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/umsagnabeidnir/127/503/?ltg=127&mnr=503>

[52] Umsögn Fljótsdalshrepps, 3. mars 2002. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.althingi.is/alttext/erindi/127/127-1023.pdf>. Áréttað er að sveitarfélagið hafi haft jákvæða afstöðu til þess að ráðist verði í þær framkvæmdir sem frumvarpið fjalli um, þrátt fyrir þá neikvæðu þætti sem felist í vatnaflutningum sem um ræði. Þessi jákvæða afstaða ráðist af því að sú orka sem virkjuninni sé ætlað að framleiða verð nýtt til atvinnustarfsemi á

Austurlandi.

[53] Umsögn Norður-Héraðs, 8. mars 2002. Sótt 20. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-984.pdf>. Í umsögn Norður-Héraðs er lögð áhersla á að tryggja þurfi þeim sveitarfélögum sem leggja til land og orku til virkjana og fórna með því að af gæðum sínum hlutdeild í þeim arði er stafar af virkjun. Umræða sé nauðsynleg og varði ýmis grundvallatatriði búsetu hér á landi s.s. byggðamál, atvinnu- og félagsmál og réttláta skiptingu arðs af náttúruauðlindum o.s.frv. Í umsögninn er hnykkt á því að ný sjónarmið verði tekin upp í umræðu um orkumál og virkjanir á Íslandi. Reynt verði að stuðla að því að skipta gæðum landsins réttlátlega milli þegnanna þannig að þeir sem leggja fram auðlindir af landi sínu „...njóti eðlilegs arðs af þeim.“ Þá sendi Skútustaðahreppur, Mývatnssveit umsögn þar sem framlagningu frumvarpsins er fagnað. Umsögn Skútustaðahrepps, 8. mars 2002. Sótt 25. maí á 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1217.pdf>.

[54] Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, 4. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1031.pdf>.

[55] Umsögn Sambands sveitarfélaga á Austurlandi, 28. febrúar 2002. Sótt 25. maí 225 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-947.pdf>.

[56] Eyþing, samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum studdi einnig frumvarpið. Umsögn Eyþings, 23. mars 2025. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1432.pdf>.

[57] Umsögn ASÍ 1. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-965.pdf>. Umsögn Samtaka iðnaðarins, 6. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1022.pdf>

[58] Umsögn Landverndar 6. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-978.pdf> Í lok umsagnar gagnrýndi Landvernd þann skamma tíma sem hafi gefist til að gera athugasemdir.

[59] Umsögn Náttúruverndarsamtaka Austurlands, 28. febrúar 2025. Sótt 25. maí 2025 á

<https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-967.pdf>

[60] Umsögn Náttúruverndarsamtaka Vesturlands, 19. mars 2002. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1369.pdf>. Gerðar athugasemdir við stuttan umsagnarfrest sem hafi verið 2-3 dagar.

[61] Alpt. 2002-2003, A-deild 4442-4443. Hrd. 2004, bls. 171 (280/2003).

[62] *Úrskurður umhverfissráðherra*, 14. mars 2002. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=0e3c47f7-5369-11e8-9428-005056bc4d74&newsid=32aea795-600b-11e8-942c-005056bc530c&cname=%C3%9Arskur%C3%B0ir%20umhverfis%C3%A1%C3%B0uneytis>. Þannig bárust 25 athugasemdir frá einstaklingum og náttúruverndarsamtökum, flestar frá einstaklingum vegna matsskýrslu. *Úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum 31. ágúst 2001*. Sótt 26. maí 2025 á <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/6HYCUmQ7ESzeZPAWe0CKM7/2ad3c01783b937d1173ab2b99371e091/2000110057.PDF>

[63] Friðrik Sophusson: „Staðhæfingar og staðreyndir um Kárahnjúkavirkjun“, Morgunblaðið 12. september 2005. Sótt 26. maí 2025 á <https://timarit.is/page/3673498#page/n17/mode/2up>

[64] „50% á móti Kárahnjúkavirkjun.“ Visir.is 19. apríl 2005. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.visir.is/g/2005504100301/50-prosent-a-moti-karahnjukavirkjun>. „Efasemdir um Kárahnjúkavirkjun“ Visir.is, 7. apríl 2005. Sótt 25. maí 2025 á <https://www.visir.is/g/2005504070413>

[65] *Orkubrunnur á Austurlandi: Svipmyndir úr sögu Kárahnjúkavirkjunar*, Landsvirkjun október 2009, bls. 15. Sótt 26. maí 2005 á http://gogn.lv.is/files/2009/karahnjukar_orkubrunnur.pdf

[66] Sjá einnig umfjöllun Johnstone og Buhmann, *op cit.*

[67] Sjá m.a. lög nr. 48/1999 um breytingu á lögum um raforkuver þar sem Alþingi veitti ráðherra heimild til að veita leyfi fyrir nokkrum virkjunum.

[68] Sjá lög um raforkuver 60/1981. Fyrst var ráðherra fengið þetta vald með raforkulögum frá 2003 og síðan Orkustofnun með lögum nr. 131/2011 og er það svo enn.

[69] Valgerður Sverrisdóttir: „Vil ég nú gera stuttlega grein fyrir samkeppnispunktunum. Vinnsla raforku á samkvæmt frv. að vera frjáls þegar við gildistöku frv. 1. júlí 2003. Frá sama tíma mun ekki þurfa samþykki Alþingis fyrir nýjum virkjunum. Í frv. er gert ráð fyrir að þetta verði hlutlægar og gegnsæjar reglur um veitingu vinnsluleysis. Jafnræði til vinnslu á því að vera tryggt sem og gegnsæi við ákvarðanatöku stjórnvalda. Leyfisveitingavaldið á að vera í höndum ráðherra og þarf leyfi hans fyrir virkjunum sem eru 1 megavatt eða meira. Getur ráðherra framselt valdið til Orkustofnunar. Verði frv. að lögum munu þeir sem við gildistöku laganna hafa rétt til að eiga, reisa eða reka raforkuver halda þeim rétti sínum. Þau sjónarmið sem heimilt er að byggja leyfisveitingar á eru tæmandi talin í frv. og eru þau byggð á tilskipun Evrópusambandsins um innri markað raforku.” Alpt. 2002-2003, 128. lögb. B.: 2802-2803 Valgerður Sverrisdóttir.

[70] Vefur Landsvirkjunar. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar/budarhalsstod>

[71] Vefur Landsvirkjunar. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar/burfellsstod-ii>

[72] Vefur Landsvirkjunar. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.landsvirkjun.is/aflstodvar/burfellsstod>. Sjá yfirlit yfir raforkuvirkjanir á Íslandi yfir 5 MW á heimasíðu ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA. Sótt 20. október 2025 á <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Yfirlit%20yfir%20raforkuvirkjanir%20%C3%A1%20%C3%8Dslandi.pdf>

[73] Johnstone og Buhman, op cit., bls. 24.

[74] 2. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021. Sjá vef Umhverfisstofnunar, gagnagrunnur umhverfismats. Sótt 26. maí 2025 á <https://island.is/s/skipulagsstofnun/gagnagrunnur-umhverfismats>

[75] Alpt. 2010-2011, A-deild 930 og 933. „Verði frumvarpið að lögum verða virkjunarmálin

tekin úr þeim átakafarvegi sem þau hafa verið í og Alþingi verður þá falið það hlutverk að móta framtíðarstefnumörkun um nýtingu virkjunarkosta sem byggir á faglegri umfjöllun verkefnisstjórnar rammaáætlunar.“ Alþt. 2010-2011, 139. lögb. B.: 26. Katrín Júlíusdóttir.

[76] Alþt. 2010-2011, A-deild 944.

[77] Alþt. 2010-2011, A-deild 930 og 933.

Alþt. 2010-2011, 139. lögb. B.: 26. Katrín Júlíusdóttir.

[78] Alþt. 2010-2011, 139. lögb. B.: 26. Katrín Júlíusdóttir.

[79] Alþt. 2010-2011, A-deild 7909-7910.

[80] Alþt. 2010-2011, A-deild 933. Sjá einnig frétt á ruv.is „Þunglamalegt og flókið“ 25. apríl 2012. Sótt 26. maí 2025 á <https://www.ruv.is/frettir/innlent/thunglamalegt-og-flokid>

[81] „Endurskoðun á lögum um rammaáætlun“ Skýrsla starfshóps um endurskoðun rammaáætlunar, nóvember 2024, bls. 24. Sótt 26. maí 2025 á https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit-skyrslur-og-skrar/URN/Ramma_a%C3%A6tlun_skysla_nov24_NET_NY.pdf

[82] „Endurskoðun á lögum um rammaáætlun“, bls. 4-5.

[83] Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum (úr gildi).

[84] Lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

[85] Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 3497.

[86] Alþt. 2020-2021, A-deild, 1191. þskj. 712. mál, bls. 21.

[87] „Þau lög sem almennt reynir á við leyfisveitingu vegna vatnsafls- og jarðhitavirkjana til orkuframleiðslu eru lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu,

vatnalög, nr. 15/1923, raforkulög, nr. 65/2003, lög nr. 58/1998, um þjóðlendur, skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, sem falla úr gildi 1. janúar 2011 við gildistöku skipulagslaga, nr. 123/ 2010, lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, og lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Alþt. 2010-2011, A-deild 944, bls. 937.

[88] „Virkjun Þjórsár við Núp allt að 150 MW og breyting á Búrfellslínu 1“, Hérð. R.víkur 15. janúar 2025 (E-2457/2024), 14. mgr., bls. 3.

[89] Hérð. R.víkur 15. janúar 2025 (E-2457/2024), 21. mgr., bls. 7.

[90] Hérð. R.víkur 15. janúar 2025 (E-2457/2024), 22. mgr., bls. 7 og 30. mgr. bls. 10. *Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, 15. febrúar 2018 (10, 11 og 15/2016).*

[91] Hérð. R.víkur. 15. janúar 2025 (E-2457/2024), 31-32. mgr., bls. 10. Sjá einnig álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Hvammsárvirkjunar frá 12. mars 2018, bls. 15. Sótt 27. maí 2025 á <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/1BxWFMdGyS1dcLj15qSmbY/9bc8803e64735e04d0ee2dc58b97a9fe/201702047.pdf>

[92] Alþt. 2012-2013, A-deild, 892. þskj. 141. mál, bls. 1 og áfram.

[93] 15. júní 2022. Alþt. 2021-2022, A-deild, 468. þskj. 332. mál, bls. 1.

[94] *Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, 15. júní 2023 (3/2023).*

[95] *Úrskurður umhverfis- og auðlindamála, 26. október 2023 (74/2023).*

[96] Stefnendur voru eigendur fasteigna sem liggja nærri fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Dómur Hérð. Rvk. 15. janúar 2025 (E-2457/2024), 12. mgr. bls. 2.

[97] Hérð. R.víkur 15. janúar 2025 (E-2457/2024), 296. mgr. bls. 88-89 og 305. mgr. bls. 92.

[98] Hrd. 21. febrúar 2025 (2025-18).

[99] Því var ætlað að bregðast við dómi héraðsdóms með þeim hætti að löggjöfin kvæði „skýrt á um að heimila megi breytingu á vatnshloti vegna framkvæmda í þágu almannahagsmuna að undangengnu heildstæðu mati.“ „Slíkt geti verið forsenda markmiða um raforkuöryggi, orkuskipti, atvinnuuppbyggingu, byggðaðróun og annarra markmiða í almannapágu.“ Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum umstjórn vatnamála (flýtimeðferð og breyting á vatnshloti), þskj. 89, 89. mál. Sótt 14. október 2025 á <https://www.althingi.is/altext/156/s/0089.html>.

[100] „Útgáfa virkjunarleyfis fyrir Landsvirkjun vegna Hvammsvirkjunar“ (Umhverfis- og orkustofnun), <https://uos.is/opinber-birting/utgafa-virkjunarleyfis-fyrir-landsvirkjun-vegna-hvammsvirkjunar>, sótt 26. mars 2026.

[101] „1.1. 2602014 Hvammsvirkjun. Framkvæmdaleyfi vegna virkjunar.“ (Sveitarstjórn Rangárbings ytra), <https://www.ry.is/is/stjornsysla/stjornsysla/fundargerdir/sveitarstjorn-rangarthings-ytra/1788>, sótt 26. mars 2026. „2. Hvammsvirkjun; Vatnsaflsvirkjun í Þjórsá; Framkvæmdaleyfi -2512066“ (Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps), <https://www.skeidgnup.is/is/stjornsysla/fundargerdir/sveitarstjorn/723>, sótt 26. mars 2026.

[102] Úrskurður umhverfis- og auðlindamála 31. ágúst 2023 (76/2003).

[103] Þó virkjunarleyfið sjálft sé ekki háð umhverfismati, verður framkvæmdarleyfi sveitarfélags ekki gefið út nema að undangengnu umhverfismati þegar um er að ræða vatnsaflsvirkjanir sem eru stærri 10 MW, sbr. 1. viðauka við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Framkvæmdaleyfi sem falla undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, m.a. vegna ætlaðs brots á þátttökuréttindum almennings með athöfnum eða athafnaleyfi eða annars ágalla sem kann að hafa verið á málsmeðferð er kæránlegt til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sjá b-lið 3. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011. Þó virkjunarleyfið sjálft sé ekki háð umhverfismati, verður framkvæmdarleyfi sveitarfélags ekki gefið út nema að undangengnu umhverfismati þegar um er að ræða vatnsaflsvirkjanir sem eru stærri 10 MW, sbr. 1. viðauka við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Hér athugast einnig að framkvæmdaleyfi sem síðar er gefið út á grundvelli

virkjunarleyfis getur verið kæranlegt til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

[104] Þá lá fyrir að framkvæmdaleyfi hafi þegar verið gefið út vegna Fljótsdalsvirkjunar í júlí 1991.

[105] Hrd. 2003, bls. 279 (18/2003)

[106] Hrd. 21. febrúar 2025 (nr. 2025/18).

[107] Sjá Víðir Smári Petersen, „Höfðun dómsmála vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“ Stjórnýslulögin 25 ára. Forsætisráðuneytið, 2019. bls. 634.

[108] Sjá m.a. Ingi Björn Poulsen, „Lagadagurinn 2021. I. réttarfar: aðild umhverfissamtaka að dómsmálum og endurupptaka dæmdra mála“ *Lögmannablaðið* 2021, bls. 8-9. Sótt 28. mars 2026 á <https://timarit.is/gegnir/991012393979706886>