



Tillaga um virkjanahugmyndir í verndarflokk og átta verndarsvæði

Tillaga verkefnisstjórnar 6. áfanga rammaáætlunar til umsagnar



Ágúst 2026

Verkefnisstjórn 6. áfanga rammaáætlunar

Forsíðumynd: <https://images.unsplash.com>





EFNISYFIRLIT

1	TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR	2
1.1	AFMÖRKUN VERNDARSVÆÐANNA	3
2	INNGANGUR	11
3	VINNA VERKEFNISSTJÓRNAR	13
3.1	GREINARGERÐ	13
3.2	VINNA VERKEFNISSTJÓRNAR 6. ÁFANGA RAMMAÁÆTLUNAR OG FAGHÓPA	17
3.3	NIÐURSTAÐA VERKEFNISSTJÓRNAR	19
4	FYLGISKJÖL	20



1 Tillaga verkefnisstjórnar

Tillaga verkefnisstjórnar 6. áfanga rammaáætlunar um flokkun virkjanahugmynda og átta verndarsvæða á grundvelli laga nr.48/2011.

Verkefnisstjórn 6. áfanga rammaáætlunar leggur til að eftirtaldar virkjanahugmyndir verði flokkaðar í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar og þar með þau verndarsvæði sem af því leiða en afmörkun þeirra eru hluti þessarar tillögu.

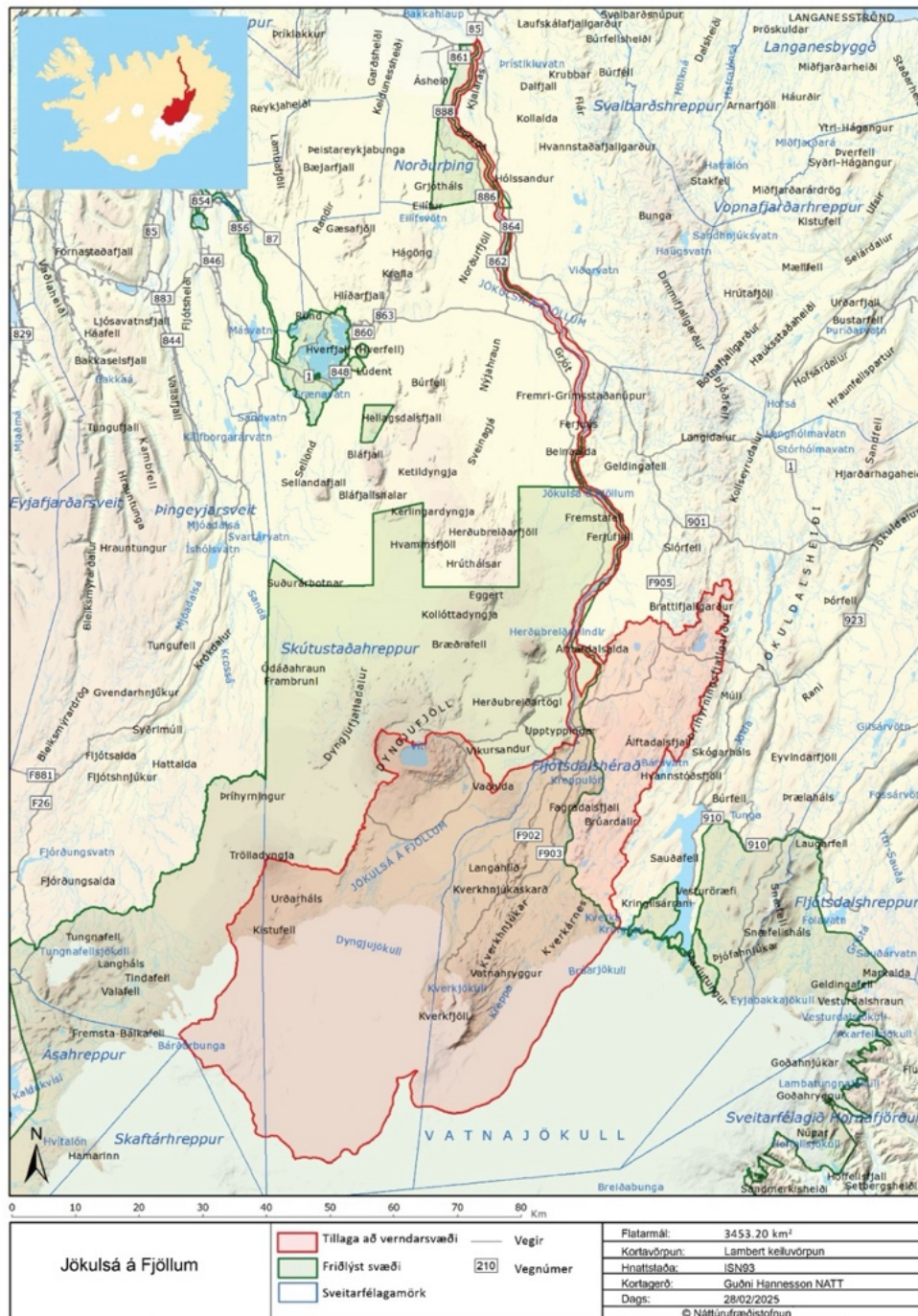
Vatnasvið	Virkjunarhugmynd
Jökulsá á Fjöllum	Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun
Hólmsá	Hólmsárvirkjun við Einhyrning, með miðlun
Tungnaá	Tungnaárlón og Bjallavirkjun
Jökulfall og Hvítá	Gýgjarfossvirkjun og Bláfellsvirkjun

Háhitasvæði	Virkjunarhugmynd
Brennisteinsfjallasvæði	Brennisteinsfjöll
Geysissvæði	Geysir
Kerlingarfjallasvæði	Hverabotn, Neðri-Hveradalir, Kisubotnar, Þverfell
Gjástykkissvæði	Gjástykki



1.1 Afmörkun verndarsvæðanna

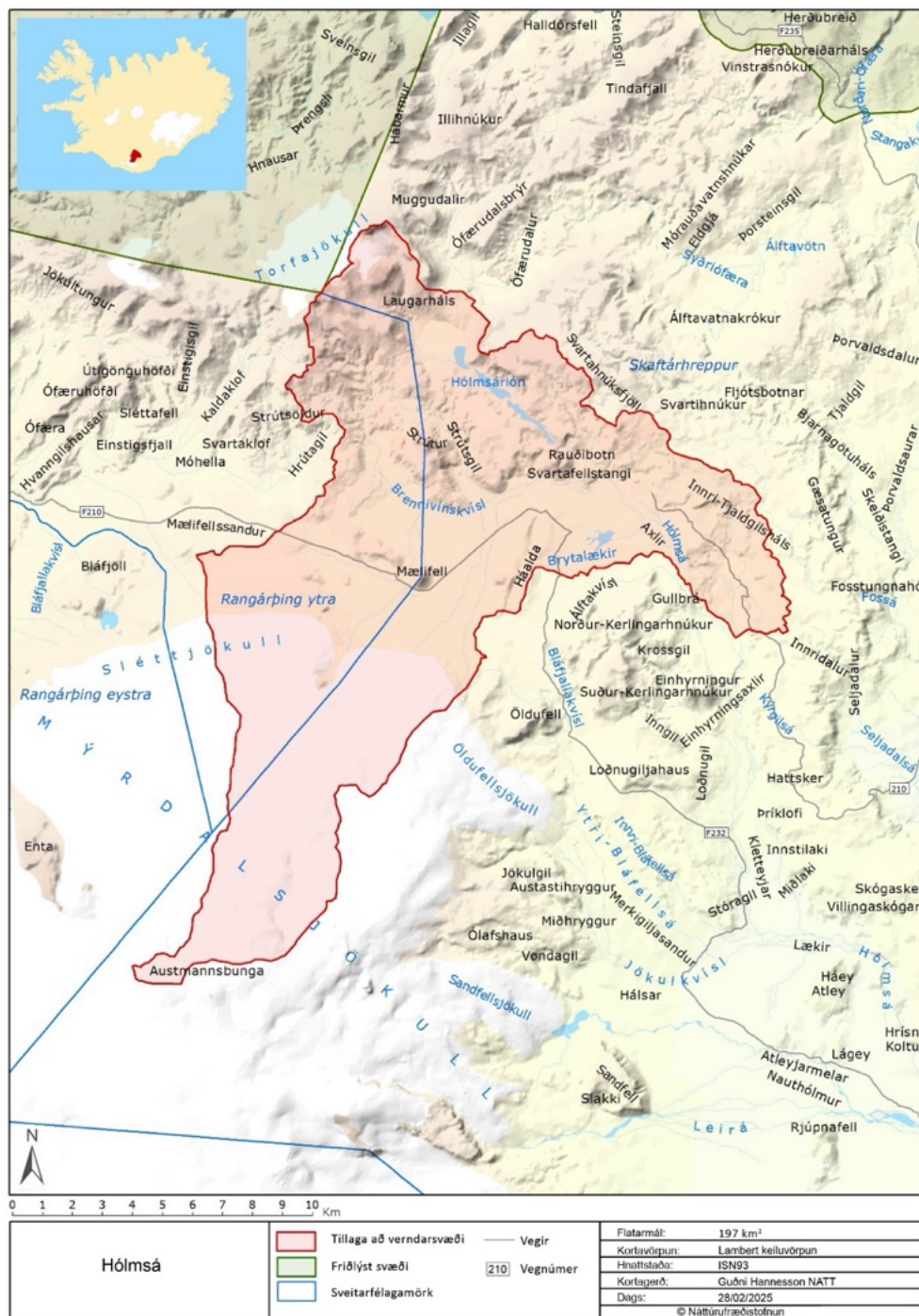
Jökulsá á Fjöllum



Mynd 1. Tillaga að afmörkun verndarsvæðis – Jökulsá á Fjöllum



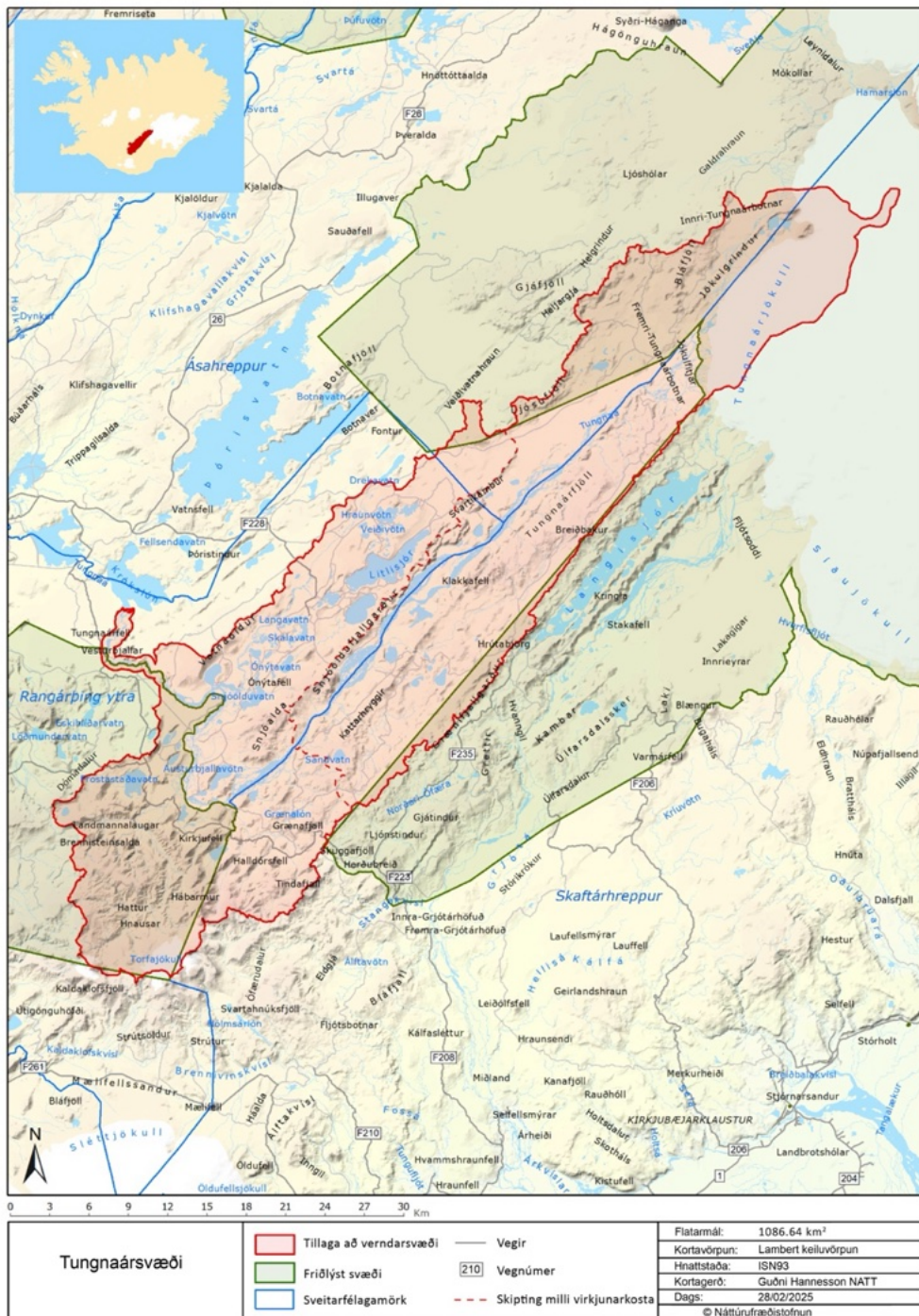
Hólmsá



Mynd 2. Tillaga að afmörkun verndarsvæðis - Hólmsá



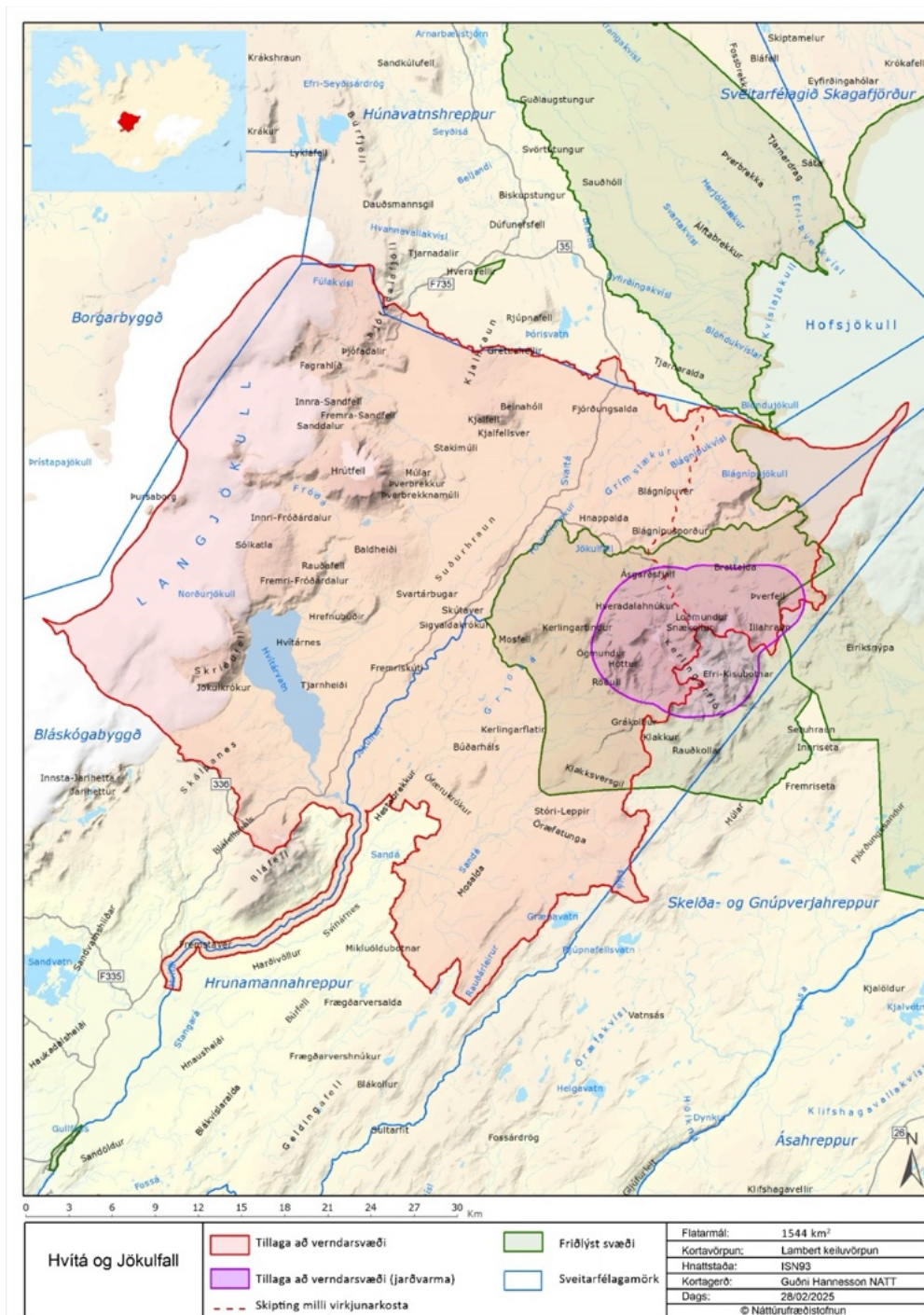
Tungnaá



Mynd 3. Tillaga að afmörkun verndarsvæðis - Tungnaásvæði



Jökulfall og Hvítá



Mynd 4. Tillaga að afmörkun verndarsvæðis - Hvítá og Jökulfall



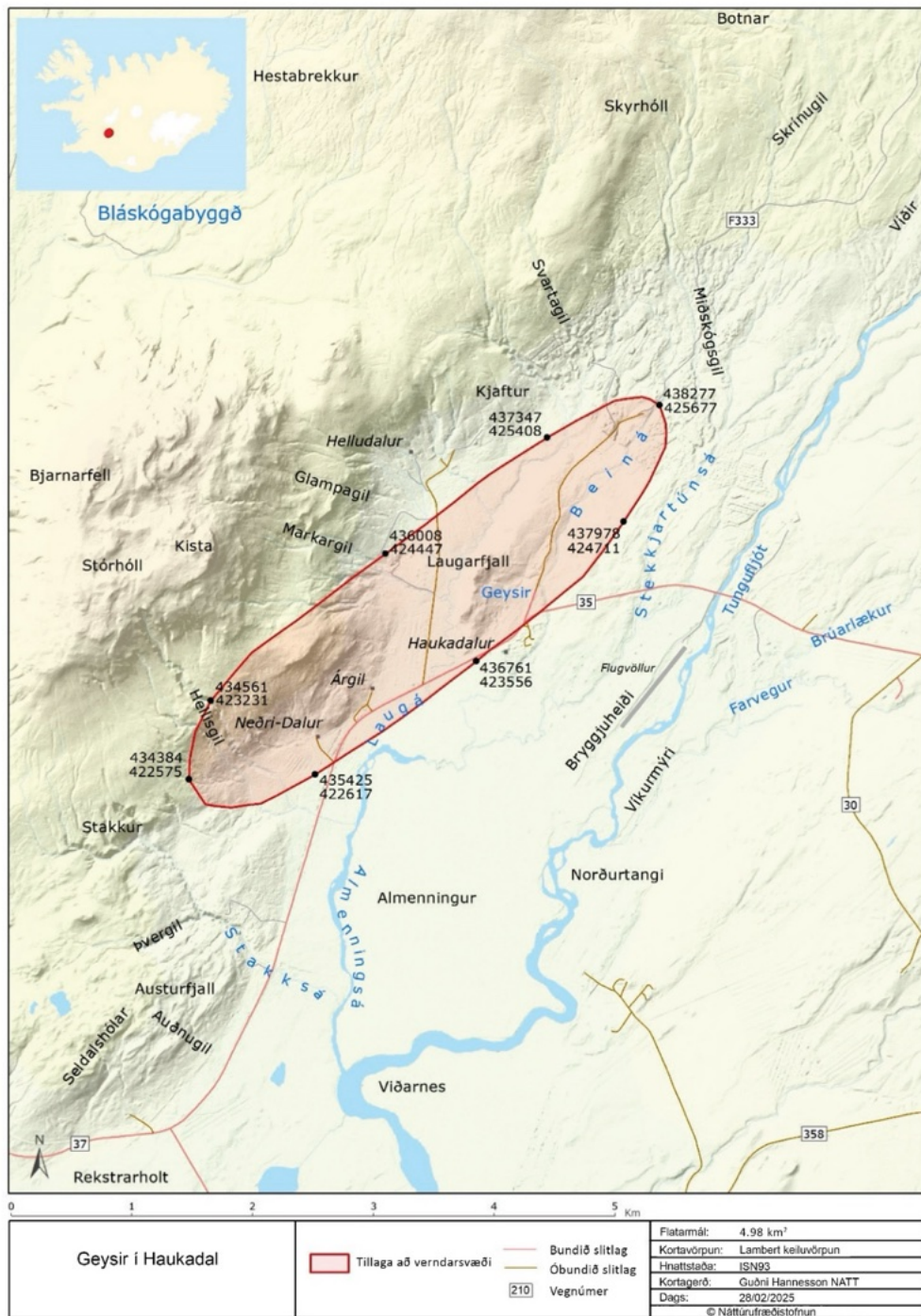
Brennisteinsfjöll



Mynd 5. Tillaga að afmörkun verndarsvæðis- Brennisteinsfjöll



Geysir



Mynd 6. Tillaga að afmörkun verndarsvæðis - Geysir í Haukadal

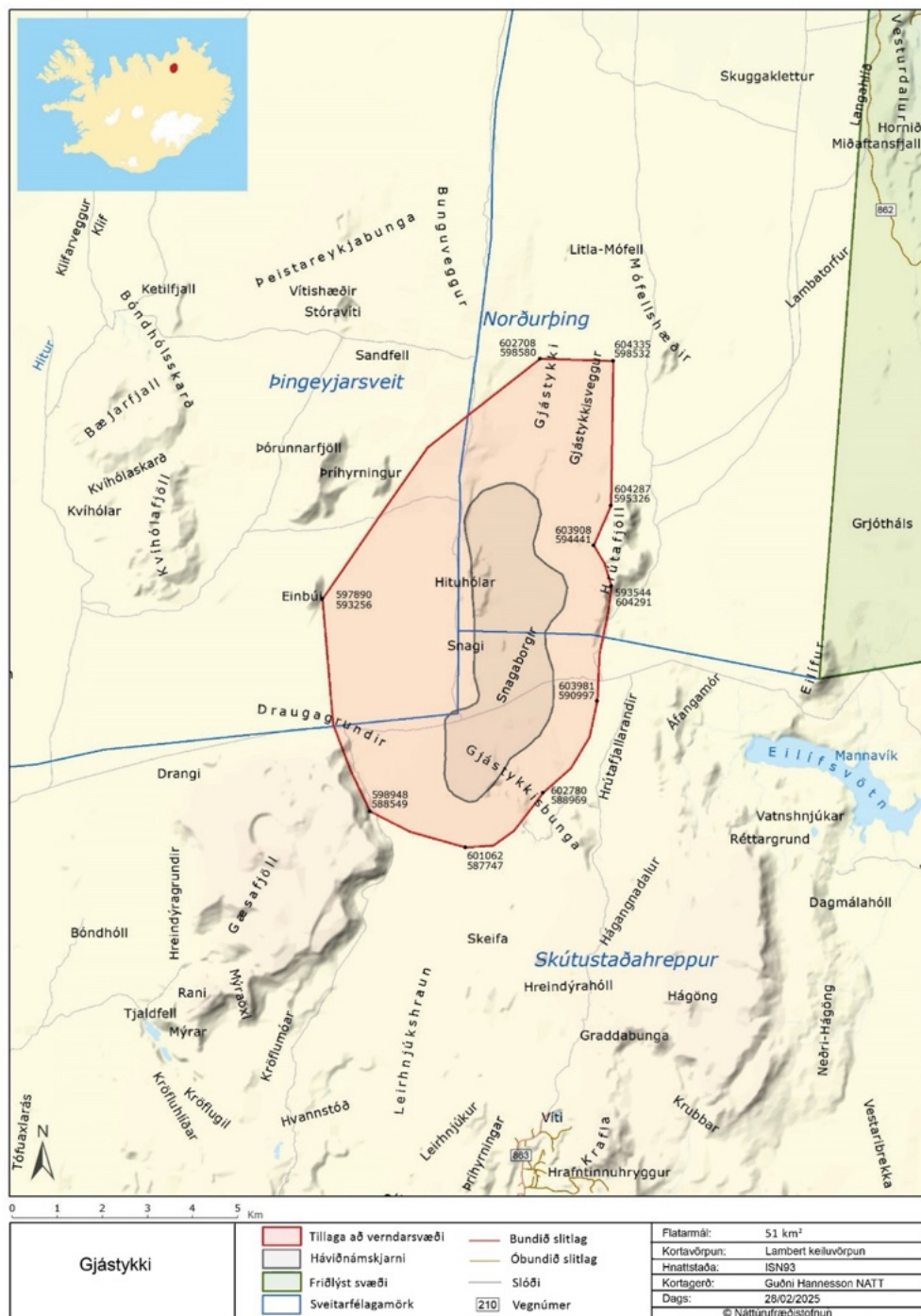
The map displays the Kerlingarfjallasvæði, a national park in Iceland. An inset map shows the park's location within the country. The main map features a red outline for the park's boundary and a black outline for the Hávíðnámskjarni. Various geographical features are labeled, including rivers (e.g., Bláskógabyggð, Helsingjavatn), lakes (e.g., Jökullá, Jökulkrökur), and mountains (e.g., Blágnípuver, Blágnípa). A scale bar at the bottom indicates distances up to 10 km. A table at the bottom right provides metadata:

Flatarmál:	117 km²
Kortavörpun:	Lambert keiluvörpun
Hnitstílaða:	ISN93
Kortagerð:	Guðni Hannesson NATT
Dags:	28/02/2025
© Náttúrufræðistofnun	

9



Gjástykki



Mynd 8. Tillaga að afmörkun verndarsvæðis - Gjástykki



2 Inngangur

Þann 27. mars 2024 féll dómur Hæstaréttar varðandi mál nr. 36/2023 [Dómur hæstaréttar 36/2023](#). Í málinu deildu aðilar um gildi ákvörðunar umhverfis- og auðlindaráðherra 10. ágúst 2019 um að friðlýsa vatnasvið Jökulsár á Fjöllum gagnvart orkuvinnslu vegna virkjunarkosta¹ með uppsett rafafl 10 MW eða meira. Í málsatvikum kemur fram að áfrýjendur eru eigendur jarðanna Brúar 1 og Brúar 2 í Múlapingi. Land jarðanna liggur að Jökulsá á Fjöllum og er að hluta til á vatnasvæði þess vatnsfalls. Á þessu svæði hafa verið ráðagerðir um virkjun vatnsfallsins og hafa þeir virkjunarkostir verið nefndir Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun, en ákvörðun ráðherra náði til þeirra virkjunarkosta. Áfrýjendur töldu að bæði væru form- og efnisannmarkar á ákvörðuninni og því bæri að ógilda hana.

Niðurstaða dómsins var að friðlýsing verndarsvæðis Jökulsár á Fjöllum frá 10. ágúst 2019 var felld úr gildi. Forsenda dómsins var að framkvæmd friðlýsingarinnar hafi verið ólögsmæt, þar sem Alþingi hafði ekki fjallað um afmörkun verndarsvæðisins líkt og lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun gera ráð fyrir.

Í kjölfarið var friðlýsing Jökulsár á Fjöllum afturkölluð með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda þann 7. júní 2025. Friðlýsing verndarsvæðis Gjástykkis var einnig afturkölluð sama dag, en landeigendur þess svæðis höfðu áður stefnt ríkinu fyrir dóm til greiðslu bóta vegna friðlýsingarinnar. Málsástæður ríkisins féllu niður með dómi Hæstaréttar og var friðlýsingin því afturkölluð.

¹ Skv. lögum nr. 17/2026 breyttist orðanotkun þannig að orðið virkjanakostur er einungis notað yfir virkjunarhugmynd á tilgreindu virkjunarsvæði sem hefur verið flokkuð í orkunýtingarflokk. Orðið virkjanakostur var hinsvegar notað yfir allar virkjunarhugmyndir þegar þessar hugmyndir komu upphaflega til mats. Hér er orðið virkjunarkostur því notað til að forðast rugling nema þegar vitnað er beint í álit faghópa.



Í framhaldi ákvað Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra að afturkalla sex friðlýsingar verndarsvæða, sem enn stóðu eftir, með hliðsjón af fordæmisgildi dómsins og meginreglum stjórnáðalrags um afturkallanir ógildanlegra ákvarðana. Friðlýsingarnar voru framkvæmdar á sömu forsendum og var eingöngu um að ræða friðlýsingar á grundvelli verndarflokks verndar- og orkunýtingaráætlunar. Afturkallanirnar hafa því ekki áhrif á friðlýsingu Geysis sem náttúruvættis eða Kerlingarfjalla sem landslagsverndarsvæðis.

Svæðin átta sem um ræðir eru eftirfarandi:

- *Jökulsá á Fjöllum. Friðlýst 10. ágúst 2019.*
- *Geysir. Friðlýst 19. mars 2021. (Geysissvæðið var einnig friðlýst sem náttúruvætti 17. júní 2020)*
- *Kerlingarfjöll. Friðlýst 19. mars 2021. (Kerlingarfjöll voru einnig friðlýst sem landslagsverndarsvæði 10. ágúst 2020)*
- *Brennisteinsfjöll. Friðlýst 25. apríl 2020.*
- *Gjástykki. Friðlýst 1. apríl 2020.*
- *Hólmsá. Friðlýst 26. ágúst 2021.*
- *Jökulfall og Hvítá. Friðlýst 16. september 2021.*
- *Tungnaá. Friðlýst 30. ágúst 2021.*



3 Vinna verkefnisstjórnar

3.1 Greinargerð

Svo sem fyrr segir felldi Hæstiréttur hinn 27. mars 2024 úr gildi ákvörðun umhverfis- og auðlindaráðherra um friðlýsingu á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum. Niðurstaðan byggði á því að ákvörðunina skorti lagastoð. Friðlýsingin sjálf var á grundvelli 53. gr. laga nr 60/2013 um náttúruvernd. Það ákvæði mælir fyrir um að svæði sem falla í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar sem Alþingi hefur samþykkt skuli friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Skilyrði þess að beita náttúruverndarlögunum er því að svæðið hafi verið þegar verið afmarkað í áætlun Alþingis. Þar sem þingsályktun nr.13/141 um áætlun um vernd- og orkunýtinga landsvæða hafði einungis tilgreint virkjanakosti í verndarflokk en ekki afmarkað landssvæðið landfræðilega, var ráðherra óheimilt að afmarka svæðið einhliða við útfágu friðlýsingarinnar.

Með hliðsjón af fordæmisgildi dómsins og meginreglum stjórnarsýslulaga um afturkallanir ógildanlegra ákvarðana ákvað umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra að afturkalla friðlýsingar átta verndarsvæða þar sem friðlýsingar höfðu verið framkvæmdar á sömu forsendum þ.e.a.s. virkjanahugmyndir innan viðkomandi verndarsvæða voru flokkaðir í verndarflokk áætlunarinnar, en Alþingi fjallaði ekki um afmörkun verndarsvæðanna eins og lög nr.48/2011 kveða á um. Niðurstaða Hæstaréttar hefði því áhrif á lögmæti allra friðlýsinganna.

Þar sem þessar friðlýsingar voru gerðar á grundvelli verndarflokks verndar- og orkunýtingaráætlunar hafði afturköllun þeirra ekki áhrif á friðlýsingu Geysis sem náttúruvættis eða Kerlingarfjalla sem landslagsverndarsvæðis.



Umrædd svæði eru eftirfarandi – ef um fleiri en einn virkjunarkost er að ræða eru þeir tilteknar innan sviga, sömuleiðis ef fleiri friðlýsingar gilda um viðkomandi svæði:

- Jökulsá á Fjöllum (Arnardalsvirkjun, Helmingsdalsvirkjun) Friðlýst 10. Ágúst 2019.-
- Geysir Friðlýst 19. mars 2021 (einnig friðlýstur sem náttúruvætti 2020).
- Kerlingarfjöll Friðlýst 19. mars 2021 (Hverabotn, Neðri-Hveradalir, Kisubotnar, Þverfell. Einnig friðlýst sem landslagsverndarsvæði 2020)
- Brennisteinsfjöll. Friðlýst 25. apríl 2020.
- Gjástykki. Friðlýst 1. apríl 2020.
- Hólmsá - Hólmsárvirkjun við Einhyrning með miðlun. Friðlýst 26. ágúst 2021.
- Jökulfall og Hvítá (Gýgjarfossvirkjun, Bláfellsvirkjun) Friðlýst 16. september 2021.
- Tungnaá (Tungnaárlón, Bjallavirkjun) Friðlýst 30 ágúst 2021.

Friðlýsingin byggði á niðurstöðum faghópa og röðun verkefnisstjórnar á virkjanakostum í verndarflokk í öðrum áfanga rammaáætlunar 2007-2011 [Skýrsla - niðurstöður 2. áfanga rammaáætlunar](#). Þessi niðurstaða var síðan staðfest af Alþingi með þingsályktun 14. janúar 2013. [Tillaga-til-thingsalyktunar-18agust-LOKAEINTAK.pdf](#).

Hér fyrir neðan er rökstuðningur fyrir flokkun í verndarflokk sem fram kemur í þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. (Lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011-2012.)

Landshluti	Vatnasvið	Virkjunarkostur
Norð austurland	Jökulsá á Fjöllum	12 Arnardalsvirkjun
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		
Norð austurland	Jökulsá á Fjöllum	13 Helmingsvirkjun



Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		
Suðurland	Hólmur	20 Hólmsárvirkjun við Einhýrning, með miðlun
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		
Suðurland	Tungnaá	24 Tungnaárlón
Rökstuðningur: Áhrif á verðmætt landslag á mörkum Friðlands að fjallabaki og í jaðri Vatnajökulsþjóðgarðs. Mikilvægt ferðasvæði og umkringt mikilvægum svæðum (Veiðivötn, Langisjór, Kýlingar og Landmannalaugar). Mikilvæg landslagsheild. Með röðun 24 Tungnaárlóns og 25 Bjallavirkjunar í verndarflokk fæst samfellt verndarsvæði milli Vatnajökulsþjóðgarðs og Friðlands að fjallabaki.		
Suðurland	Tungnaá	25 Bjallavirkjun
Rökstuðningur: Ekki verður af virkjuninni ef hætt er við Tungnaárlón. Áhrif á verðmætt landslag á mörkum friðlands. Virkjun myndi breyta verulega ferðum um Tungnaásvæði og aðkomu að Landmannalaugum og Veiðivötnum sem eru verðmæt ferðasvæði.		
Suðurland	Jökulfall í Árnassýslu	32 Gýgjarfossvirkjun
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		
Suðurland	Hvítá í Árnassýslu	33 Bláfellsvirkjun
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		

Tafla 1. Rökstuðningur fyrir flokkun virkjunarhugmynda í verndarflokk: Vatnsorka.

Landshluti	Háhitasvæði	Virkjunarkostur
Reykjanesskagi	Brennisteinsfjallasvæði	68 Brennisteinsfjöll
Rökstuðningur: Vísað til könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskjal 3). Stærsta óbyggða víðerni sem eftir er í nágrenni höfuðborgarinnar.		
Suðurland	Geysissvæði	78 Geysir
Rökstuðningur: Mikilvægt ferðamannasvæði og heimsþekktar náttúruminjar. Vísað í könnun verkefnisstjórnar (fylgiskjal 3).		
Suðurland	Kerlingarfjallasvæði	79 Hverabotn
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		
Suðurland	Kerlingarfjallasvæði	80 Neðri- Hveradalir
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		
Suðurland	Kerlingarfjallasvæði	81 Kisubotnar
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		



Suðurland	Kerlingarfjallasvæði	82 Þverfell
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskj.1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskj.3).		
Norðausturland	Gjástykkissvæði	100 Gjástykki
Rökstuðningur: Vísað til röðunar verkefnisstjórnar (tafla 7.2 í fylgiskjali 1) og könnunar verkefnisstjórnar (fylgiskjal 3). Friðlýsing er í undirbúningi. Gjástykki er hluti af eldstöðvakerfi Kröflu sem hefur verndargildi á heimsmælikvarða. Virkjunarkostur sem liggur í nágrenni náttúruminja með hátt verndargildi sem menn eru sammála um að eigi að njóta friðunar. Einstakar hraunmyndanir í Gjástykki veita tækifæri til uppbyggingar þekkingar og fræðslutengdrar ferðaþjónustu. Í ljósi hás verndargildis þykir rétt að vernd á svæðinu verði látin hafa forgang.		

Tafla 2. Rökstuðningur fyrir flokkun virkjunarhugmynda í verndarflokk: Jarðvarmi.

(Vísanir um töflur og fylgiskjöl eru í skýrslu: [Skýrsla - niðurstöður 2. áfanga rammaáætlunar](#))

Eftir að niðurstaða Hæstaréttar lá fyrir kvaðst ráðherra myndi beina því til verkefnisstjórnar rammaáætlunar að taka umrædda virkjunarkosti aftur til mats í samræmi við ákvæði laganna um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þegar tillögur verkefnisstjórnar lægju fyrir mundi Alþingi síðan fá þær aftur til afgreiðslu.

Í yfirlýsingu frá ráðuneytinu 3. desember 2024 var haft eftir Guðlaugi Þór Þórðarsyni, þáverandi umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra að aðalatriðið í þessu máli sé að enginn muni virkja á Geysi, í Kerlingarfjöllum eða innan þessara svæða. „Í kjölfar afturkallananna munum við einfaldlega beina því til verkefnisstjórnar að taka þessa virkjunarkosti aftur til mats svo Alþingi geti tekið þá til þinglegrar meðferðar með það að lokamarkmiði að verndarsvæðin verði friðlýst aftur á lögmætan hátt þegar bætt hefur verið úr ágalla friðlýsinganna.“

Það kom síðan í hlut nýs umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, Jóhann Páls Jóhannssonar, að vísa málinu formlega með bréfi dags. 23.01.2024 til verkefnisstjórnar rammaáætlunar (sjá fylgiskjal 2). Í bréfinu segir m.a.:

„Til að bæta úr þeim ágalla við friðlýsingarferlið sem rakinn er í dómi Hæstaréttar þurfa kostirnir því að fara aftur í gegnum feril verndar- og



orkunýtingaráætlunar og Alþingi þarf að flokka þá á ný í verndarflokk áætlunarinnar með skýrt afmörkuðu verndarsvæði til að hægt sé að friðlýsa þá aftur. Í samræmi við framangreint beinir umhverfis-, orku og loftslagsráðherra því með bréfi þessu til verkefnisstjórnar að taka umrædda virkjunarkosti aftur til mats í samræmi við ákvæði laganna um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem verndarsvæði þeirra verði afmörkuð með þeim hætti sem lög gera ráð fyrir.“

3.2 Vinna verkefnisstjórnar 6. áfanga rammaáætlunar og faghópa

Það kom í hlut verkefnisstjórnar 6. áfanga rammaáætlunar að vinna úr þessu máli. Niðurstaða Hæstaréttar og möguleg meðferð málsins var rædd á nokkrum fundum verkefnisstjórnar og einnig með formönnum faghópa. Einkum var horft til þess að dómurinn um afturköllun byggði á þeim formgalla að afmörkun verndarsvæðanna hafði ekki fylgt með þeirri þingsályktunartillögu þar sem Alþingi flokkaði virkjunarkostina í verndarflokk. Eigi að síður fól verkefnisstjórn faghópum að fara yfir það hvort þörf væri á að endurtaka fyrra mat, eða eins og fram kemur í fundargerð verkefnisstjórnar 6. áfanga rammaáætlunar frá 27. mars sl.:

„Á grundvelli dóms Hæstaréttar hinn 27. mars 2024 voru tillögur að friðlýsingu átta svæða afturkallaðar. Til að undirbúa nýja þingsályktunartillögu þar sem farið yrði að dómi Hæstaréttar felur verkefnisstjórn faghópum að meta hvort slíkar forsendubreytingar hafi orðið frá því faghópar mátu þessa kosti að þörf sé á að endurtaka fyrra mat.“

Faghópar fóru yfir virkjanahugmyndirnar, fyrirbyggjandi gögn og þá aðferðafræði sem beitt var við flokkun þeirra í 2. áfanga rammaáætlunar og varð niðurstaða þeirra sú að engar þær forsendubreytingar hafi orðið sem breyttu fyrra mati eða kölluðu á að endurtaka þyrfti fyrra mat.

Niðurstöður faghópa eru í fylgiskjali 3 með þessaari skýrslu.



Í niðurstöðu faghóps 1 segir: „Meðlimir faghóps 1 í 6. áfanga rammaáætlunar telja ekki að slíkar forsendubreytingar hafi orðið á aðferðafræði hópsins síðan í 2. áfanga að þörf sé á að endurtaka fyrra mat. Aðrar breytingar sem orðið hafa á tímabilinu, svo sem á lagaumhverfi og á sviði þekkingaröflunar, hafa þroskað aðferðafræðina en teljast ekki forsendubreytingar að mati faghópsins.”

Hjá faghópi 2 kemur fram að „endurtekið mat á umræddum virkjanahugmyndum gæti mögulega leitt til hærri áhrifaeinkunnar fremur en lægri.” Þá er einkum vísað til þess hve ferðamönnum hefur fjölgað mikið á tímabilinu frá því þessar virkjanahugmyndir voru metnar og settar í verndarflokk. Niðurstaða faghóps 2 : „Að teknu tilliti til þróunar á aðferðafræði faghóps 2 og breytinga á ytra umhverfi sem varða þá þætti sem faghópur 2 metur áhrif á, telur faghópurinn ekki vera um slíkar forsendubreytignar að ræða frá niðurstöðum faghópsins í 2. áfanga rammaáætlunar að þörf sé á að endurtaka fyrra mat.”

Faghópur 3 vitnar í mat faghóps 3 í öðrum áfanga en í niðurstöðu hópsins segir: „Almennt má segja að þeir virkjanakostir sem hér um ræðir hafi verið í meðallagi áhrifamiklir í mati faghóps 3 á sínum tíma en í endanlegu mati á mikilvægi og áhrifastærð virkjanakosta réð mat faghópa 1 og 2 hinsvegar í öllum tilfellum niðurstöðu verkefnisstjórnar. Í skýrslu verkefnisstjórnar 2. áfanga segir þannig: „Mjög sterk fylgni er milli röðunar hjá faghópum I og II en hún er lítil sem engin milli annarra hópa.” Náttúrufar, líffræði og landnýting, FHI og FHII, mynduðu þannig nokkuð samhljóða rök sem miðlungs samfélagsleg áhrif, FH3, eða þjóðfélagsleg áhrif, FH4, náðu ekki að trompa, og myndu ekki trompa nú þrátt fyrir endurtekið mat.

Faghópur 4, fór yfir niðurstöður faghóps 4 í 2. áfanga rammaáætlun , en þar voru umræddir virkjunarkostir flokkaðir í mismunandi hagkvæmniflokka. Endurmat faghóps 4 í 6. áfanga leiddi ekki til breytinga á hagkvæmniflokkun umræddra virkjanahugmynda.



3.3 Niðurstaða verkefnisstjórnar

Að öllu samanlögðu, mati verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar sem var að þessir virkjanakostir ættu heima í verndarflokki og Alþingi gerði að sinni tillögu, 14. janúar 2013, og eftir athugun og mat faghópa 6. áfanga rammaáætlunar er það niðurstaða verkefnisstjórnar að leggja til að sú niðurstaða verði óbreytt, að framangreindir virkjanakostir falli áfram í verndarflokk og að sú tillaga verði lögð fyrir Alþingi með skýrri afmörkun verndarsvæða.



4 Fylgiskjöl

1. Greinargerð Þóru Ellenar Þórhallsdóttur um afmörkun verndarsvæða
2. Bréf umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, Jóhann Páls Jóhannssonar dags. 23.01.2024 til verkefnisstjórnar rammaáætlunar.
3. Greinargerðir faghópa verkefnisstjórnar 6. áfanga rammaætlunar
4. Umhverfismatsskýrsla RÁ6 átta verndarsvæði