

EFTA Court 1,  
rue du Fort Thüngen  
L-1499 Luxembourg

## BEIÐNI UM RÁÐGEFANDI ÁLIT

15. apríl 2025

Mál nr. E-3628/2024

**Ólafur Þór Jónsson, Sigríður Sólrún Jónsdóttir, Særún Jónsdóttir og Reykjavrent ehf.**

(Flóki Ásgeirsson lögmaður)

gegn

**Orkustofnun og**

(Þorvaldur Hauksson lögmaður)

**Benchmark Genetics Iceland hf.**

(Einar Brynjarsson lögmaður)

Dómari: Helgi Sigurðsson héraðsdómari

### Úrskurður

1. Mál þetta var höfðað með birtingu stefnu 18. júní 2024. Stefnendur eru Ólafur Þór Jónsson, Sigríður Sólrún Jónsdóttir, Særún Jónsdóttir og Reykjavrent ehf. og stefndu Orkustofnun og Benchmark Genetics Iceland hf. Málið var tekið til úrskurðar 4. apríl sl. um þá beiðni stefnenda hvort leita skyldi ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins á grundvelli 1. gr. laga nr. 21/1994 um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið. Þar er kveðið á um að dómari geti kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.
2. Kröfur stefnenda í málinu eru að nýtingarleyfi stefnda Benchmark Genetics Iceland hf. nr. OS-2023-L009-01 frá 4. maí 2023 verði felld úr gildi. Til vara krefjast stefnendur að úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 20. september 2023 í máli nr. 72/2023 verði felldur úr gildi. Til þrautavara er þess krafist að viðurkennt verði að stefnda Orkustofnun hafi verið óheimilt að veita stefnda Benchmark Genetics Iceland hf. leyfi til að nýta allt að 426 L/s af fersku grunnvatni með seltu <0,4‰ og 946 L/s af söltu grunnvatni (jarðsjó) með seltu meira eða jafnmikið og 30‰ á lóð að Stapavegi 1 og 1a í Sveitarfélaginu Vogum. Í öllum tilvikum er krafist málskostnaðar. Stefnu krefjast sýknu af kröfum stefnenda auk málskostnaðar.
3. Mál þetta var tekið til úrskurðar eftir að lögmönnum var gefinn kostur á að tjá sig um það hvort álits yrði aflað í þinghaldi 4. apríl sl. Lögmenn stefndu töldu ekki þörf á því að afla álits EFTA-dómstólsins en lýstu sig ekki mótfallna því að leita slíks álits og lögðu það í mat dómsins hvort þörf væri á því, sem og hvert yrði endanlegt orðalag þeirra spurninga sem bera mætti undir EFTA-dómstólinn.
4. Í bókun stefnenda kom fram ósk um að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um eftirfarandi:

1) Hvort túlka beri ákvæði tilskipunar 2000/60/EB, einkum ákvæði 4. gr. tilskipunarinnar, svo að þau girði fyrir að leyfi til framkvæmdar, sem til greina kemur að áhrif geti haft á ástand grunnvatnshlats sem skylt er að flokka og ástandsmeta í vatnaáætlun samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar, sé veitt áður en slíkt mat hefur farið fram og niðurstöður þess verið settar fram í vatnaáætlun samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar.

2) Hvort túlka beri ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB með síðari breytingum, einkum 3. og 6. gr. hennar, svo að þær upplýsingar, sem þar er vísað til um áhrif framkvæmdar á vatn, þurfi, í þeim tilvikum þar sem framkvæmd getur vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar sinnar haft áhrif á ástand grunnvatnshlats, sem skylt er að flokka og ástandsmeta samkvæmt ákvæðum tilskipunar 2000/60/EB, að vera nægilegar til þess að unnt sé að draga ályktanir af þeim um

magnstöðu og efnafræðilegt ástand vatnshlotsins í skilningi síðarnefndu tilskipunarinnar og um áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á þessa þætti.

I

5. Ágreiningur þessa máls lýtur að nýtingarleyfi stefnda til töku grunnvatns í Vogavík í Sveitarfélaginu Vogum sem stefndi Orkustofnun veitti stefnda Benchmark Genetics Iceland hf., áður Stofnfiskur hf., hinn 4. maí 2023. Með leyfinu var heimilað að nýta allt að 426 L/s af fersku grunnvatni með seltu <0,4‰ og 946 L/s af söltu grunnvatni (jarðsjó) með seltu > 30‰ á lóð stefnda að Stapavegi 1 og 1 a í sveitarfélaginu Vogum. Gildistími leyfisins er til 4. maí 2043.

6. Tildrög málsins eru þau að stefndi, Benchmark Genetics Iceland hf., áður Stofnfiskur hf., hugðist auka framleiðslu fiskeldisstöðvar félagsins á lóðum þess að Stapavegi 1 og 1 a í Sveitarfélaginu Vogum en þeim áformum fylgdi þörf á aukinni nýtingu grunnvatns sem næmi þá 972 L/s. Með bréfi Skipulagsstofnunar 19. febrúar 2019 var talið að fara þyrfti fram mat á umhverfisáhrifum og umhverfisáhrif heildarvatnstöku skoðuð, sbr. 5. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

7. Skipulagsstofnun barst tillaga frá stefnda, Benchmark Genetics Iceland hf., um fyrirhugaða stækkun 3. janúar 2020. Stofnunin leitaði umsagna ýmissa aðila, svo sem stefnda, Umhverfisstofnunar o.fl. aðila. Skipulagsstofnun féllst á tillöguna með nánar tilgreindum athugasemdum. Meðal þeirra athugasemda var að fjalla þyrfti um og bera saman ólíka tilhögun og áhrif grunnvatnsvinnslu með hliðsjón af óvissu sem uppi væri um öflun Sveitarfélagsins Voga á neysluvatni.

8. Frummatsskýrsla um mat á umhverfisáhrifum var lögð fram 20. ágúst 2020 og auglýst opinberlega 2. september 2020. Þar kom m.a. fram að ekki hefði orðið vart breytinga á efnainnihaldi ferskvatns í Vogum þrátt fyrir mikla dælingu árum saman. Yrði að ætla að núverandi vinnsla væri sjálfbær og yrði það áfram þrátt fyrir 20% aukningu. Þá voru áhrif vinnslunnar metin óveruleg á grunnvatnsstrauma við Vogavík og fyrirhugað vatnsból Vogabúa.

9. Umsagnaraðilar, þ.m.t. stefndi Orkustofnun, skiluðu umsögnum vegna frummatsskýrslunnar og í kjölfar þess var leitað álits Íslenskra orkurannsókna á því hvort ferskvatnsholur væru í hættu vegna áforma félagsins. Niðurstaðan var sú að það væri ólíklegt að áformin hefðu áhrif á holurnar. Leitað var frekari umsagna og í framhaldi af því skilaði stefndi, Benchmark Genetics Iceland hf., matsskýrslu vegna umhverfisáhrifa samkvæmt 6. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000.

10. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir 10. maí 2021. Í niðurstöðu þess kemur m.a. fram að neikvæð umhverfisáhrif vegna fyrirhugaðrar stækkunar verði takmörkuð og ólíklegt að aukin vatnsneysla komi til með að hafa neikvæð áhrif á

grunnvatn sem nokkru nemi. Í framhaldi af því sótti stefndi, Benchmark Genetics Iceland hf., um nýtingarleyfi til stefnda Orkustofnunar til vatnstöku til 20 ára og næmi heildarvatnsnotkun með viðbótinni þá 1.372 L/s. Stefndi Orkustofnun gerði ýmsar athugasemdir við umsóknina með bréfi 1. október 2021.

11. Stefnendur komu athugasemdum á framfæri við stefnda Orkustofnun með bréfi 30. desember 2021. Þar var m.a. vísað til þess að þar sem umhverfisáhrif þeirrar framkvæmdar sem þegar væri fyrir hendi hefðu aldrei verið metin og aldrei verið veitt leyfi til hennar væri ekki nægjanlegt að meta einungis áhrif aukinnar grunnvatnsnýtingar heldur þyrfti að fara fram heildarmat á allri framkvæmdinni.

12. Stefndi Benchmark Genetics Iceland hf. sendi inn nýja og uppfærða umsókn um nýtingarleyfi 3. janúar 2022. Stefndi Orkustofnun gaf út nýtingarleyfi til stefnda, Benchmark Genetics Iceland hf., með sérstökum skilyrðum í samræmi við 17. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Þar var m.a. kveðið á um að meðal skilyrða leyfisins væri að vöktun og aðgerðaráætlun lægju fyrir með það að markmiði að ekki yrðu breytingar á efnafræðilegri samsetningu vatns og gæðum þess yrði viðhaldið. Í leyfinu voru skilyrði um magn, nýtingarhraða, umhverfis- og öryggissjónarmið, frágang, eftirlit og vöktun, upplýsingaskyldu og meðferð upplýsinga, skaðabótaskyldu og váttryggingar o.fl.

13. Stefnendur kærðu útgáfu nýtingarleyfisins til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 8. júní 2023. Úrskurður var kveðinn upp 20. september 2023 þar sem því var hafnað að útgáfa nýtingarleyfisins yrði felld úr gildi.

## II

14. Þær málástæður stefnenda sem hér skipta máli lúta að því að lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála fela í sér innleiðingu á þeim reglum sem kveðið er á um í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnamálum sem tekin var upp í XX. viðauka við EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 125/2007. Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 skal leyfisveitandi tryggja við afgreiðslu umsóknar um leyfi til nýtingar vatns og við aðra leyfisveitingu til framkvæmda á grundvelli vatnalaga, laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Ákvæðið sé byggt á og feli í sér innleiðingu á hluta þeirra skyldna sem kveðið er á um í 4. gr. tilskipunarinnar.

15. Stefnandi vísar til þess að í dómi High Court á Írlandi 15. janúar 2021 í máli Peter Sweetman gegn An Bord Pleanála og Bradán Beo Teoranta hafi því verið slegið föstu að leyfi til vatnstöku úr tjörn væri ógilt af þeirri ástæðu að mat á ástandi tjarnarinnar samkvæmt ákvæðum tilskipunar 2000/60/EB hefði ekki legið fyrir þegar leyfið var veitt. Dómurinn var

síðan endurupptekinn á þeim grundvelli að tilskipunin næði ekki til yfirborðsvatnshlota undir tiltekinni stærð. Leitað var fyrirskurðar Evrópudómstólsins sem kvað upp dóm í málinu 25. apríl 2024 í máli C-301/22. Dómstóllinn svaraði því neitandi að þörf væri á því að „characterise and subsequently classify“ öll vatnshlot óháð stærð og því væri ekki þörf á að svara þeirri spurningu hvort yfirvöld gætu samþykkt framkvæmdir sem gætu haft áhrif á vatnshlot áður en það hefur verið flokkað og ástand þess metið (e. „that may affect the water body prior to it being categorised and classified“). Ekki sé kunnugt um að niðurstaða EFTA-dómstólsins liggi fyrir um þetta álitaefni.

16. Stefnandi byggir á því að lög nr. 106/2000 feli í sér innleiðingu á þeim reglum sem kveðið er á um í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/92/ESB frá 13. desember 2011 um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB frá 16. apríl 2014 um breytingu á þeirri fyrirnefndu, sem teknar voru upp í XX. viðauka við EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 230/2012 frá 7. desember 2012 og nr.

117/2015 frá 30. apríl 2015. Samkvæmt c-lið 4. gr. b laga nr. 106/2000 skal í mati á umhverfisáhrifum greina, lýsa og meta, með tilliti til framkvæmdar, bein og óbein umtalsverð áhrif á m.a. vatn. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. skal almenningur eiga greiðan aðgang að áliti Skipulagsstofnunar og matsskýrslu. Framangreind ákvæði fela í sér innleiðingu á hluta þeirra skyldna sem kveðið er á um í 3. og 6. gr. tilskipunarinnar.

17. Stefnandi vísar til þess að í áliti Evrópudómstólsins 28. maí 2020 í máli C-535/18 hafi reynt á túlkun ákvæða tilskipunar með hliðsjón af ákvæðum tilskipunar 2000/60/EB. Í málinu beindi stjórnarsýsluríkisdómstóll í Þýskalandi spurningu varðandi túlkun á 6. gr. tilskipunar 2011/92 um upplýsingagjöf til almennings. Evrópudómstóllinn svaraði því til að upplýsingagjöfin yrði að uppfylla skilyrði 4. gr. tilskipunar 2000/60/EB. Ekki sé kunnugt um að EFTA-dómstóllinn hafi tekið afstöðu til sambærilegra álitaefna.

18. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið geti dómari í samræmi við 34. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði ef taka þarf afstöðu við rekstur máls til skýringar á samningi um Evrópska efnahagssvæðið.

19. Stefnendur byggja á því að fyrir hendi sé réttlætanlegur vafi, sem hafi raunverulega þýðingu fyrir úrslit málsins, og hann varði það hvort reglur EES-réttar útiloki veitingu leyfis til framkvæmdar sem áhrif getur haft á ástand vatnshlota ef ekki liggur fyrir umfjöllun um og mat á ástandi þess í gildandi vatnaáætlun samkvæmt fyrirmælum tilskipunar 2000/60/EB. Þá telja stefnendur jafnframt vafa kunna að leika á því hvaða upplýsingar um framkvæmd sem áhrif getur haft á vatnshlot þurfi nánar tiltekið að koma fram í mati á umhverfisáhrifum

slíkrar framkvæmdar samkvæmt fyrirmælum tilskipunar 2011/92/ESB með síðari breytingum, hvort heldur sem heimilt er að veita leyfi til slíkrar framkvæmdar án þess að fyrir liggi mat á ástandi viðkomandi vatnshlots á grundvelli ákvæða fyrrnefndrar tilskipunar eða ekki. Stefnendur telja að þótt fyrir liggi niðurstaða Evrópudómstólsins þess efnis að við umhverfismat slíkrar framkvæmdar þurfi að koma fram „the data that are necessary in order to assess the effects of that project on water, in the light of the criteria and requirements laid down in; inter alia, Article 4 (1) of Directive 2000/60“ kunni að vera þörf á nánari skýringu á þessu atriði með tilliti til ágreinings í fyrirliggjandi máli, einkum í ljósi þess að ekki liggi fyrir afstaða EFTA-dómstólsins til þessa atriðis.

### III

20. Stefnðu vísa til þess að fyrri spurning stefnenda til EFTA-dómstólsins byggist á þeirri forsendu hvort gefa megi út leyfi til nýtingar vatns þegar vatnshlotið hafi ekki verið ástandsmetið í vatnaáætlun. Þrátt fyrir að vatnshlotið Reykjanes hafi ekki verið ástands-metið í vatnaáætlun, frekar en önnur grunnvatnshlot á Íslandi, þá hafi gríðarleg vinna samkvæmt lögum nr. 36/2011 átt sér stað við mat á vatnshlotinu, sem m.a. stefndi Orkustofnun hefur komið að. Enn fremur hafi fjölmargar rannsóknir verið unnar af öðru tilefni á umræddu vatnshloti sem og þeim borholum sem finna má á lóðum stefnda Benchmark Genetics Iceland hf.

21. Stefnðu byggja á því að spurningar til EFTA-dómstólsins þurfi að taka mið af því hvort og þá hvaða áhrif sú vinna, sem nú þegar hefur verið unnin á grundvelli laganna frá 2011, eigi að hafa eða hvort hún skipti engu máli á meðan þessar upplýsingar liggja ekki fyrir í vatnaáætluninni. Viðkomandi vatnshlot hafi verið metið sem og áhrif nýtingarinnar á það, eins og alltaf þegar stendur til að nýta grunnvatn og annars konar vatnshlot. Til að beiðnin nýtist þurfi hún að vera óháð ágreiningi aðila um málsvik. Það sé ágreiningslaust í málinu að þessar upplýsingar liggi ekki fyrir í vatnaáætluninni og spurningin lúti að því hvaða réttaráhrif það hafi. Stefnðu byggja á því að ástand vatnshlotsins hafi verið metið og þessara upplýsinga hafi verið aflað en þær hafi ekki birst í vatnaáætluninni.

### IV

#### *Niðurstaða:*

22. Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 skal leyfisveitandi, við afgreiðslu umsóknar um leyfi til nýtingar vatns og við aðra leyfisveitingu til framkvæmda á grundvelli vatnalaga, laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki, tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun.

23. Í málinu er óumdeilt að ástandsmatið hafi ekki verið komið inn í vatnaáætlunina. Það er jafnframt ágreiningslaust að farið hafi fram ástandsmat á vatnshlotinu og ýmsar rannsóknir

sem m.a. hafa verið unnar af stefnda Orkustofnun. Ágreiningurinn lýtur að því hvort það sé fortakslaust skilyrði samkvæmt 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun, óháð því hvort ástandsmat hafi farið fram.

24. Ákvæði 3. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2011 felur í sér innleiðingu á hluta þeirra skyldna sem kveðið er á um í 4. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2000/60/EB frá 23. október 2000 um stefnu í vatnamálum sem tekin var upp í XX. viðauka við EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 125/2007.

25. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið getur dómari í samræmi við 34. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði ef taka þarf afstöðu við rekstur máls til skýringar á samningi um Evrópska efnahagssvæðið. Lagt hefur verið til grundvallar í dómaframkvæmd að skilyrði öflunar ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins á þessum grundvelli séu þau að skýring EES-reglna hafi raunverulega þýðingu fyrir úrslit málsins, að staðreyndir þess liggi nægilega skýrt fyrir og að réttlætanlegur vafi leiki á túlkun þeirra EES-reglna sem um ræðir með hliðsjón af sakarefninu.

26. Að mati dómsins liggur nægilega fyrir að skýring þessara EES-reglna geti haft raunverulega þýðingu í málinu. Þá telur dómurinn að málsatvik séu nægilega ljós til að réttlætanlegt sé að óska á þessu stigi eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins samkvæmt lögum nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið. Þá liggur ekki fyrir að til sé að dreifa úrlausnum EFTA-dómstólsins, Landsréttar eða Hæstaréttar Íslands er taki af tvímæli um skýringu á umræddum EES-reglum í ljósi sakarefnisins í þessu máli. Því er það niðurstaða dómsins að nægilegt tilefni sé til þess að óska eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1994, þannig að fyrri spurningin sem greinir í úrskurðarorði verði lögð fyrir EFTA-dómstólinn.

27. Að því er varðar síðari spurningu stefnenda, þá er vísað til orðalags í tilvitnuðum dómi Evrópuþingsins í máli C-535/18 um að nægjanlegar upplýsingar verði að liggja fyrir þannig að hægt sé að draga ályktanir af þeim um magnstöðu og efnafræðilegt ástand vatnshlotsins í skilningi tilskipunarinnar. Að mati dómsins blasir það við að fullnægjandi upplýsingar þurfa að liggja fyrir og verður ekki séð að það hafi sérstaka þýðingu að fá svar við slíkri spurningu frá EFTA-dómstólnum. Verður þessari síðari spurningu því hafnað.

28. Helgi Sigurðsson héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan.

#### **Úrskurðarorð:**

Leitað er ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins á eftirfarandi:

Hvort túlka beri ákvæði tilskipunar 2000/60/EB, einkum ákvæði 4. gr. tilskipunarinnar, svo að þau girði fyrir að leyfi til framkvæmdar, sem til greina kemur að áhrif geti haft á ástand grunnvatnshlats sem skylt er að flokka og ástandsmeta í vatnaáætlun samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar, sé veitt áður en slíkt mat hefur farið fram og niðurstöður þess verið settar fram í vatnaáætlun samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar. Ákvæðið komi í veg fyrir leyfi til framkvæmda, óháð því hvort ástandsmat hafi farið fram, ef niðurstöður þess hafa ekki verið settar fram í vatnaáætlun.

Helgi Sigurðsson