

Héraðsdómur Reykjaness

Dómur 23. apríl 2025

Mál nr. E-1741/2024:

**Eydís Lára Franzdóttir, Guðni Kjartan Franzson, Sigríður Sólrún
Jónsdóttir, Ólafur Þór Jónsson, Reykjavrent ehf., Jón Gestur Ólafsson,
Freygerður Anna Ólafsdóttir og Edda Rún Ólafsdóttir**

(Linda Íris Emilsdóttir lögmaður)

gegn

Sveitarfélaginu Vogum

(Ívar Pálsson lögmaður)

og

Landsneti hf.

(Þórður Bogason lögmaður)

Dómur

Mál þetta, sem var dómtekið 9. apríl 2025, var höfðað með birtingu réttarstefnu 12. ágúst 2024, af stefnendunum Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands, [...], Hafnarfirði, og Hraunavinum, [...], Garðabæ, á hendur stefndu, Sveitarfélaginu Vogum, [...], Vogum, og Landsneti hf., [...], Reykjavík.

Dómkröfur stefnenda voru þær að ógilt yrði með dómi framkvæmdaleyfi stefnda Landsnets hf., vegna lagningar Suðurnesjalínu 2, sem samþykkt var af bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga 30. júní 2023 og gefið var út þann 25. janúar 2024 og úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 107/2023 (úrskurður nr. 7/2024), þann 25. janúar 2024, þar sem kröfu stefnenda um að framangreind ákvörðun væri felld úr gildi var hafnað. Þá var krafist málskostnaðar óskipt úr hendi stefndu. Þess var einnig krafist að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um túlkun á þeim atriðum málsins sem varða skýringar á lögum um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 1. gr. laga nr. 21/1994.

Stefndi Sveitarfélagið Voga krafðist þess aðallega að kröfum stefnenda yrði vísað frá dómi. Til vara var krafist sýknu af kröfum stefnenda. Þá var gerð krafa um málskostnað úr hendi beggja stefnenda, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Stefndi Landsnet hf. krafðist þess aðallega að kröfum stefnenda yrði vísað frá dómi en til vara að stefndi yrði sýknaður af öllum kröfum stefnenda. Þá krafðist stefndi málskostnaðar óskipt úr hendi stefnenda.

Með ákvörðun 29. júlí 2024 var fallist á beiðni stefnenda um að mál þetta sætti flýtimeðferð eftir XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Með meðalgöngustefnu birtri 6. september 2024 gerðu Eydís Lára Franzdóttir, Landakoti í Vogum, Guðni Kjartan Franzson, Dugguvogi 6 í Reykjavík, Sigríður Sólrún Jónsdóttir, Hvassaleiti 56 í Reykjavík, Ólafur Þór Jónsson, Sléttuvegi 31 í Reykjavík, og Reykjavrent ehf., Síðumúla 14 í Reykjavík, kröfu um að þeim yrði heimiluð meðalganga í máli þessu og að ógilt yrði með dómi framkvæmdaleyfi Landsnets hf., vegna lagningar Suðurnesjalínu 2, sem samþykkt var af bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga 30. júní 2023 og gefið var út 8. ágúst 2023, og úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 107/2023 þann 25. janúar 2024 vegna framangreindrar ákvörðunar. Einnig var gerð krafa um málskostnað óskipt úr hendi stefndu.

Í þinghaldi 23. október 2024 var meðalganga heimiluð með vísan til 20. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Í sama þinghaldi ákvað dómari að hafna að svo stöddu að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.

Í meðalgöngusök krefst stefndi Sveitarfélagið Vogar sýknu af kröfu meðalgöngustefnenda. Þá krefst stefndi málskostnaðar úr hendi meðalgöngustefnenda, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Stefndi Landsnet hf. krefst í meðalgöngusök sýknu af kröfum meðalgöngustefnenda. Þá er gerð krafa um málskostnað óskipt úr hendi meðalgöngustefnenda.

Við munnlegan flutning málsins 2. desember 2024 um frávísunarkröfu stefndu á kröfum stefnenda var því lýst yfir af hálfu meðalgöngustefnenda að þau féllu frá kröfu sinni um að ógiltur yrði með dómi úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 107/2023 frá 25. janúar 2024. Þannig stóð eftir krafa meðalgöngustefnenda um að ógilt yrði með dómi framkvæmdaleyfi stefnda Landsnets hf., vegna lagningar Suðurnesjalínu 2, sem samþykkt var af bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga 30. júní 2023 og gefið var út 8. ágúst 2023.

Með úrskurði dómara 10. desember 2024 var kröfum stefnenda, Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Hraunavina, vísað frá dómi. Jafnframt var stefnendum gert að greiða stefndu hvorum um sig 400.000 krónur í málskostnað.

Stefnendur kærðu framangreindan úrskurð dómara til Landsréttar. Með úrskurði réttarins 3. febrúar 2025 í máli nr. 1003/2024 var staðfest frávísun á kröfum stefnenda, Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Hraunavina. Þá

vísaði Landsréttur frá kröfu stefnenda um að Landsréttur leitaði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.

Með ákvörðun Hæstaréttar 20. mars 2025, vegna málskotsbeiðni nr. 2025-23, var umsókn stefnenda um kæruleyfi hafnað.

Hinn 4. febrúar 2025 var upplýst að með erfðaskiptayfirlýsingu 1. nóvember 2024 arfleiddu Ólafur Þór Jónsson og Margrét Friðþóra Sigurðardóttir 5,31% hlut sinn í fasteigninni Heiðarland Vogajarða, fasteignanúmer F-233-3106, landeignanúmer L206-748, með fyrirframgreiðslu arfs til Jóns Gests Ólafssonar, kt. [...] (1,67% hlutur), Freygerðar Önnu Ólafsdóttur, kt. [...] (1,98% hlutur), og Eddu Rúnar Ólafsdóttur, [...] (1,66% hlutur). Ólafur Þór Jónsson var stefnandi í málinu bæði vegna Heiðarlands Vogajarða og Stóra Knarrarness I, en sóknaraðild vegna Heiðarlands breytist vegna þessa á grundvelli 1. mgr. 22. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, enda taka nýir eigendur við aðild að málinu er varðar þá jörð.

Meðalgöngustefnendur málsins eru nú: Eydís Lára Franzdóttir, Guðni Kjartan Franzson, Sigríður Sólrún Jónsdóttir, Ólafur Þór Jónsson, Reykjavrent ehf., Jón Gestur Ólafsson, Freygerður Anna Ólafsdóttir og Edda Rún Ólafsdóttir.

I.

Málsatvik eru þau að með ákvörðun stefnda Sveitarfélagsins Voga 30. júní 2023 var samþykkt að veita stefnda Landsneti hf. framkvæmdaleyfi vegna áforma um að reisa raflínuna Suðurnesjalínu 2. Stefnendur ásamt fleirum kærðu ákvörðunina til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og kröfðust ógildingar hennar. Með úrskurði nefndarinnar 25. janúar 2024, í máli nr. 107/2023, var því hafnað að felld yrði úr gildi ákvörðun stefnda um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2. Sama dag, 25. janúar, gaf stefndi Sveitarfélagið Vogar út framkvæmdaleyfi til stefnda Landsnets hf.

Áform um lagningu Suðurnesjalínu 2 eiga sér langan aðdraganda. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf. hefur stefndi Landsnet hf. það hlutverk að annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga nr. 65/2003. Stefndi ber ábyrgð á rekstri og kerfisstjórnun raforkukerfisins á Íslandi, sbr. sérstaklega 8. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Sú lagaskylda hvílir á stefnda samkvæmt 9. gr. raforkulaga að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt, m.a. að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Stefndi hefur einn heimild til að reisa ný flutningsvirki.

Stefndi Landsnet hf. kveður að framkvæmd Suðurnesjalínu 2 hafi verið undirbúin og ákveðin af stefnda í samræmi við þetta lögbundna hlutverk. Markmið framkvæmdarinnar sé þríþætt, í fyrsta lagi að bæta afhendingaröryggi raforku á

Suðurnesjum, í öðru lagi að auka flutningsgetu milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja til að styðja við afhendingaröryggi á höfuðborgarsvæðinu og í þriðja lagi að styrkja flutningskerfi raforku á SV-horni landsins.

Í framkvæmdinni felist að reist verði ný 220 kV háspennulína milli tengivirkis við Hamranes í Hafnarfirði og tengivirkis á Njarðvíkurheiði í Reykjanesbæ. Alls séu 52 möstur á línuleiðinni og sé meðalhæð burðarmastra 22,7 m og meðalhæð horn-/fastmastra 19,11 m. Meðalhaflengd milli mastra sé 337 m. Línan muni liggja í nýju línubelti frá Hamranesi og um land Hafnarfjarðar, Skógræktar ríkisins, Óttarsstaða og Lónakots að landamerkjum Hvassahrauns. Frá landamerkjum Lónakots og Hvassahrauns, við sveitarfélagamörk Voga og Hafnarfjarðar, muni línan fylgja núverandi Suðurnesjalínu 1 sunnan megin, fjær Reykjanesbraut, að tengivirki á Njarðvíkurheiði.

Þá segir stefndi Landsnet hf. að í samræmi við lögbundið hlutverk sitt hafi verið unnið að nauðsynlegri styrkingu meginflutningskerfis raforku á Reykjanesi. Árið 2005 hafi stefndi hafið undirbúning að verkefninu Suðvesturlínur sem hafi tekið til meginflutningskerfis raforku frá Hellisheiði að Geithálsi, að Hafnarfirði og áfram út á Reykjanes. Framkvæmdin Suðurnesjalína 2 hafi þannig verið á sínum tíma hluti af hinu umfangsmikla umhverfismati Suðvesturlína sem hafi falið í sér mat á umhverfisáhrifum margra framkvæmda samtímis. Matsskýrsla hafi verið send Skipulagsstofnun 10. ágúst 2009 og stofnunin fallist á mat stefnda á umhverfisáhrifum með útgáfu álits, í september 2009, með skilyrðum.

Af framkvæmdum Suðvesturlínu hafi verið ákveðið að byrja á styrkingu raforkuflutningskerfisins á Suðurnesjum þar sem þörfin hafi verið og sé enn brýnust, frá Hafnarfirði að Reykjanesbæ. Fyrri hluta árs 2011 hafi því hafist undirbúningur að sjálfri framkvæmdinni, Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu. Samningaviðræður við landeigendur á línuleiðinni, þar á meðal við meðalgöngustefnendur, hafi hafist árið 2011 og staðið yfir fram í ársbyrjun 2013.

Afmarkaður hópur landeigenda á línuleiðinni hafi frá upphafi viðræðna neitað að veita stefnda heimild til framkvæmdarinnar Suðurnesjalína 2, 220 kV háspennulína. Viðræður hafi verið árangurslausar og beiðni um eignarnám í þágu framkvæmdarinnar verið send til ráðherra. Með ákvörðun ráðherra 24. febrúar 2014 var stefnda Landsneti hf. veitt heimild til að framkvæma eignarnám í landi tiltekinna jarða í þágu lagningar Suðurnesjalínu 2.

Fyrir liggur að landeigendur höfðuðu í kjölfarið dómsmál til ógildingar framangreindri eignarnámsákvörðun. Dómur gekk í héraði 30. júní 2015 þar sem ekki var fallist á kröfur landeigenda. Málinu var áfrýjað til Hæstaréttar sem með dómum 12. maí 2016 ógilti eignarnámsákvörðanir ráðherra. Um er að ræða dóma í málum nr. 511/2015, 512/2015, 513/2015 og 541/2015. Niðurstaða Hæstaréttar

byggði á því að ekki hefði verið rannsakaður sem skyldi sá kostur að leggja línuna í jörðu en ekki lofti, eins og eignarnámsbeiðnin hafði kveðið á um. Talið var að landeigendur hefðu með rökum ítrekað andmælt þeim gögnum sem stefndi Landsnet hf. hefði vísað til um nauðsyn línulagnar í lofti. Jafnframt hefðu þeir lagt fram gögn sem sýna áttu að jarðstrengir væru raunhæfur kostur og rökstutt þörf á að kanna hann til þrautar áður en ráðist væri í stórvægilegar aðgerðir. Þrátt fyrir þetta hefði stefndi Landsnet hf. við undirbúning framkvæmdanna ekki látið fara fram sérstaka athugun á þeim möguleika að leggja jarðstreng, heldur hefði hann einkum vísað til almennra sjónarmiða um kosti og galla slíkra strengja. Þá hefði ráðherra ekki haft forgöngu um að þetta atriði yrði sérstaklega athugað áður en hann tók ákvörðun um að heimila eignarnám. Var því ógilt ákvörðun ráðherra um heimild til að framkvæma eignarnám vegna lagningar Suðurnesjalínu 2.

Einnig var með dómi Hæstaréttar 13. október 2016 í máli nr. 796/2015 ógilt ákvörðun Orkustofnunar frá 5. desember 2013, sem á þeim tíma gaf út sérstakt leyfi fyrir framkvæmdinni, um að veita stefnda Landsneti hf. leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Í niðurstöðu Hæstaréttar var vísað til andmæla landeigenda við þeim ráðagerðum að leggja umrædda raforkulínu í lofti og kröfu um að kanna yrði sérstaklega hvort jarðstrengur í stað loftlínu væri raunhæfur kostur, þar á meðal með tilliti til þjóðhagslegrar hagkvæmni, sbr. 1. gr. raforkulaga. Þrátt fyrir þetta hefði ekki farið fram sérstök athugun á þeim möguleika að leggja jarðstreng, svo sem hvar strengurinn gæti legið, hver yrði kostnaður við lagningu hans og hvaða áhrif hann hefði á umhverfið, heldur látið nægja að vísa til almennra sjónarmiða um kosti og galla slíks strengs. Ákvörðun Orkustofnunar var því ógilt.

Þá var með dómi Hæstaréttar 16. febrúar 2017 í máli nr. 575/2016 ógilt framkvæmdaleyfi sem stefndi Sveitarfélagið Vogar hafði gefið út 22. apríl 2015 til handa stefnda Landsneti hf. Í niðurstöðu réttarins kemur fram að því hefði ekki verið hnekkjtt sem landeigendur héldu fram um að jarðstrengur í stað loftlínu væri raunhæfur kostur, sem kanna þyrfti til þrautar. Hefði því borið að gera grein fyrir honum í tillögum og matsskýrslum í matsferlinu og bera hann saman við aðra framkvæmdakosti. Það hefði ekki verið gert að öðru leyti en að láta nægja að vísa til almennra sjónarmiða um kosti og galla jarðstrengja. Matsferlið og umhverfismatsskýrslan uppfyllti því ekki áskilnað sem gerður væri í lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Matsskýrsla stefnda Landsnets hf. og álit Skipulagsstofnunar um skýrsluna gæti því ekki verið lögmatgur grundvöllur undir ákvörðun sveitarfélagsins um veitingu framkvæmdaleyfisins. Framkvæmdaleyfið sem stefndi Sveitarfélagið Vogar hafði gefið út vegna lagningar Suðurnesjalínu 2 var því ógilt.

Í kjölfar framangreindra dóma Hæstaréttar vann stefndi Landsnet hf. nýja matsskýrslu vegna Suðurnesjalínu 2. Stefndi Landsnet hf. segir að við undirbúninginn hafi verið unnið sérstaklega að nýju og ítarlegu mati á umhverfisáhrifum fyrir Suðurnesjalínu 2, en ekki neinar aðrar framkvæmdir samhliða eins og raunin hafi verið um verkefnið Suðvesturlínur. Dómar Hæstaréttar hafi haft mikil áhrif á undirbúning framkvæmdarinnar og forsendur þeirra verið hafðar að leiðarljósi við málsmeðferðina alla.

Stefndi Landsnet hf. kveðst hafa í upphafi litið til margvíslegra hugmynda að valkostum fyrir Suðurnesjalínu 2, sem sneru m.a. að staðsetningu, útliti mannvirkja, spennustigi og tæknilegum útfærslum. Alls hafi 11 hugmyndir að valkostum verið til skoðunar í upphafi en eftir greiningu á helstu kostum og göllum hafi verið lagðir fram sex rökstuddir valkostir í mati á umhverfisáhrifum. Stefndi hafi aflað sambærilegra og ítarlegra gagna fyrir alla sex valkosti ásamt því að beita nýrri nálgun á aðferðafræði við vægismat umhverfisáhrifa sem hafi gert umhverfismatið gegnsærra en áður. Stefndi hafi greint raftæknilega möguleika á að leggja jarðstrengi í Suðurnesjalínu 2, ásamt mati á mögulegum heildarkvóta jarðstrengja á suðvesturhorni landsins með tilliti til raftæknilegra þátta. Lögð hafi verið áhersla á að meta framkvæmdakosti með tilliti til náttúruvár. Samhliða áframhaldandi jarðhræringum og eldvirkni á Reykjanesskaganum hafi stefndi aflað ítarlegra gagna og nýtt sér reynslu síðustu ára við frekari tæknilega útfærslu framkvæmdarinnar í þágu afhendingaröryggis.

Við undirbúning framkvæmdarinnar hafi stefndi Landsnet hf. viðhaft aukið samráð og stofnað í því sambandi sérstakt verkefnisráð Suðurnesjalínu 2, sem í hafi setið hagsmunaaðilar á framkvæmdasvæðinu, þar á meðal stefnendur þessa máls. Nánar tiltekið hafi verið um að ræða fulltrúa þeirra fjögurra sveitarfélaga sem séu leyfisveitendur framkvæmdaleyfis, fulltrúa Samtaka atvinnurekenda á Suðurnesjum, Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands, Reykjaness Geopark, svæðisskipulagsnefndar Suðurnesja, Keilis – miðstöðvar vísinda og fræða og Hraunavina. Samtals hafi verkefnaráðið haldið 10 formlega fundi. Þá hafi verið haldnir fjórir upplýsingafundir með landeigendum áður en eiginlegar samningaviðræður hófust. Með þessu hafi stefndi mótað nýja nálgun í samráði og samskiptum við hagaðila við undirbúning og vinnu við framkvæmdir á grundvelli raforkulaga. Síðasti fundurinn hafi verið haldinn 28. janúar 2020, sameiginlega með verkefnaráði og landeigendum, þar sem umhverfismat framkvæmdarinnar hafi verið kynnt og aðalvalkostur stefnda. Lögbundið samráð hafi einnig farið fram í samræmi við þágildandi lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

Hinn 28. maí 2019 lagði stefndi Landsnet hf. fram frummatsskýrslu um Suðurnesjalínu 2 til athugunar Skipulagsstofnunar, sbr. 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdin og frummatsskýrslan var auglýst opinberlega 5. júní 2019. Einnig lá hún frammi til kynningar og var aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar. Stefnendur gerðu athugasemdir við frummatsskýrsluna með bréfum, dags. 18. júlí 2019.

Hinn 20. janúar 2020 lagði stefndi Landsnet hf. fram matsskýrslu um Suðurnesjalínu 2 og óskaði eftir álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sbr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslu stefnda Landsnets hf. lá fyrir 22. apríl 2020. Lagt var mat á sex valkosti sem komu fram í matsskýrslunni varðandi legu og útfærslu línunnar:

- A. Jarðstrengur samhliða Suðurnesjalínu 1. Alls um 32 km. Stofnkostnaður 3.921 m.kr.
- B. Jarðstrengur samhliða Reykjanesbraut. Alls um 33 km. Á um 16 km kafla samhliða Reykjanesbraut, en til endanna samsíða Suðurnesjalínu 1 og Fitjalínu 1. Stofnkostnaður 4.358 m.kr.
- C. Loftlína um Hrauntungur í Hafnarfirði og frá sveitarfélagamörkum Hafnarfjarðar og Sveitarfélagsins Voga samhliða Suðurnesjalínu 1. Frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel samhliða Fitjalínu 1. Alls um 34 km. Stuttur jarðstrengur á báðum endum, 1,4 km í Hafnarfirði en 0,2 km við Rauðamel. Aðalvalkostur stefnda Landsnets hf. Stofnkostnaður 2.329 m.kr.
- C2. Eins og kostur C, en fylgi Suðurnesjalínu 1 í Hafnarfirði í stað þess að liggja um Hrauntungur. Heildarlengd þessa kosts sé 32 km. Stofnkostnaður 1.992 m.kr.
- D. Blönduð leið, jarðstrengur að hluta. Eins og kostur C, nema á 7 km kafla í jörðu, þar sem línan liggur næst Reykjanesbraut. Alls sé línan um 34 km. Stofnkostnaður 2.898 m.kr.
- E. Blönduð leið, tvírásamöstur að hluta. Eins og kostur C, nema á 7 km kafla verði Suðurnesjalínur 1 og 2 á sömu möstrum, þar sem línurnar liggja næst Reykjanesbraut. Línan sé alls um 34 km. Stofnkostnaður 2.467 m.kr.

Í téðu álit Skipulagsstofnunar frá 22. apríl 2020 kemur fram að matsskýrslan uppfylli skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum. Þá

segir í niðurstöðu stofnunarinnar að um sé að ræða umfangsmikil mannvirki yfir langan veg, þar sem landslag sé opið og víðsýnt og þar sem náttúruferðir njóti verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd, auk þess að hafa hlotið alþjóðlega viðurkenningu vegna jarðfræðilegrar sérstöðu. Línan fari nærri einum fjölfarnasta þjóðvegi landsins, sem jafnframt sé gátt erlendra ferðamanna inn í landið um Keflavíkflugvöll og nærri náttúrusvæðum sem séu vinsæl útivistarsvæði í grennd við þéttbýlasta svæði landsins. Stofnunin teldi margt mæla með því að leggja jarðstreng alla leið og þá sérstaklega valkost B meðfram Reykjanesbraut. Ávinningur af því með tilliti til umhverfisáhrifa samanborið við loftlínuvalkosti felist í minni áhrifum á landslag og ásýnd, ferðaþjónustu og útivist, vistgerðir, gróður og fuglalíf. Valkostur C hafi mest neikvæð áhrif allra valkosta á framangreinda þætti. Jafnframt geti verið ávinningur af því að leggja línuna sem jarðstreng meðfram Reykjanesbraut fremur en sem loftlínu eða jarðstreng meðfram Suðurnesjalínu 1 með tilliti til náttúruvár. Auk framangreinds mælti að mati stofnunarinnar ýmislegt tengt byggða- og atvinnuþróun á Suðurnesjum til framtíðar með því að línan væri skipulögð í jörð.

Varðandi ábendingar stefnda Landsnets hf. um kostnaðarmun loftlína og jarðstrengja, takmarkanir sem séu á heildarlengd jarðstrengja í flutningskerfinu á suðvesturhorninu og aðstæður á framkvæmdasvæði, sem rök fyrir valkosti C, segir í álitinu að ekki væri nægilegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna á lagningu línunnar. Í þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína séu sett fram viðmið sem réttlæti að dýrari valkostur sé valinn, jarðstrengir í heild eða að hluta. Þessi viðmið séu að línuleið sé við flugvöll eða innan þéttbýlis, friðlands eða þjóðgarðs. Þótt þessi skilyrði eigi strangt til tekið ekki við á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2 nema að takmörkuðu leyti séu þetta þó allt atriði sem vegi þungt við ákvörðun um legu og útfærslu línunnar. Raflínan sé fyrirhuguð í næsta nágrenni þéttbýlis í Hafnarfirði og vaxandi þéttbýlis í Vogum. Þá sé hún fyrirhuguð um svæði þar sem nýr flugvöllur sé til athugunar. Einnig fari hún um svæði sem njóti verndar vegna náttúruferðar, þótt ekki sé um formlega skilgreiningu svæðisins sem friðlands eða þjóðgarðs að ræða.

Í álitinu tekur stofnunin undir með stefnda Landsneti hf. að mikilvægt sé að nálgast heildstætt ákvarðanir um það hvar nýta eigi svigrúm fyrir lagningu jarðstrengja. Á þessu stigi liggi hins vegar engin önnur ákveðin áform fyrir um lagningu raflína sem hægt sé að taka mið af við ákvörðun um Suðurnesjalínu 2. Þá telji stofnunin að taka þurfi tillit til þess að stjórnvöld hafi til athugunar að byggja flugvöll í Hvassahrauni. Það þurfi að halda svigrúmi til að leggja Suðurnesjalínur 1 og 2 í jörð á og nærri flugvallarsvæðinu, komi til uppbyggingar hans. Þeim hluta „jarðstrengjakvótans“ verði því að mati stofnunarinnar ekki

ráðstafað annars staðar, fyrr en niðurstaða sé fengin um að fallið sé frá flugvallaráformum í Hvassahrauni.

Í ljósi framangreinds teldi stofnunin umhverfismat Suðurnesjalínu 2 sýna fram á að lagning línunnar sem jarðstrengs sé best til þess fallin að draga eins og kostur sé úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, og þá sé æskilegasti kosturinn valkostur B meðfram Reykjanesbraut.

Að lokum segir í álitinu að það sé í höndum hlutaðeigandi sveitarfélaga að taka afstöðu til þess hvaða valkostur verði endanlega fyrir valinu. Þær ákvarðanir þurfi sveitarfélögin að taka sameiginlega, þar sem þær ákvarðanir séu háðar hver annari. Í umhverfismatinu hafi komið fram að bæjarstjórn Reykjanesbæjar mæli með jarðstrengsvalkostum og að bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga leggi einnig áherslu á jarðstrengsvalkosti.

Stefndi Landsnet hf. lét verkfræðistofuna EFLU vinna minnisblað, sem er dags. 2. júlí 2020, varðandi mat á náttúruvá við þá valkosti sem teknir hefðu verið til skoðunar í matsferlinu vegna Suðurnesjalínu 2. Var EFLA sérstaklega beðin um að rýna þær hugleiðingar sem komi fram í skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands sem unnin hafi verið að beiðni VSÓ Ráðgjafar: „Náttúruvá á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2 – Samanburður valkosta með tilliti til jarðhræringa.“ Þar hafi verið skoðaðir þrír meginþættir eldgosa: Eldsupptök, hraunflæði og höggun. Í samantekt minnisblaðsins segir að gagnvart höggunarhreyfingum sé það mat EFLU að loftlína sé mun öruggari en jarðstrengur við þær aðstæður sem sé að finna á leið Suðurnesjalínu 2. Hvað varðar eldsumbrot og hraunrennsli sé áhættan talin mjög sambærileg fyrir þá valkosti sem séu til skoðunar. Þar sem tíðni jarðhræringa á svæðinu með varanlegum höggunarhreyfingum eða mögnun á hreyfingu við sprungubrúnir sé umtalsvert meiri en tíðni eldgosa sé talið rétt að miða frekar við slíka atburði við mat á líkum og jarðfræðilegri hættu við Suðurnesjalínu 2.

Með bréfi 11. desember 2020 lagði stefndi Landsnet hf. fram umsókn um framkvæmdaleyfi til stefnda Sveitarfélagsins Voga samkvæmt valkosti C.

Í fundargerð bæjarráðs Sveitarfélagsins Voga 3. mars 2021 kemur fram að ítrekuð var sú afstaða bæjarstjórnar til umsóknarinnar að Suðurnesjalína 2 skyldi vera lögð í jörð og vísað til umfjöllunar Skipulagsstofnunar. Endanlegri afgreiðslu málsins var frestað.

Umsóknin var næst tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar Sveitarfélagsins Voga 16. mars 2021. Í fundargerð kemur fram að nefndin teldi mikilvægt að standa vörð um þá stefnu sem áður hefði verið mótuð á vettvangi bæjarstjórnar, um að Suðurnesjalína 2 skyldi lögð í jörð. Í ljósi jarðhræringa undanfarið og hugsanlegrar

náttúruvár væri það mat nefndarinnar að mikilvægt væri að Suðurnesjalína 1 og 2 væru ekki báðar loftlínur hlið við hlið. Þess í stað álíti nefndin mikilvægt að Suðurnesjalína 2 verði lögð sem jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut. Með því móti sé áhætta sem kunni að verða af völdum náttúruhamfara minnkuð. Þá væri þessi valkostur jafnframt í samræmi við álit Skipulagsstofnunar. Skipulagsnefndin legði því til við bæjarstjórn að staðið yrði við fyrri ákvörðun, um leið og stjórnvöld væru hvött til að fallast á tillögu sveitarfélagsins um að strengurinn skyldi lagður í jörð.

Framangreind tilvísun skipulagsnefndar á fundinum 16. mars 2021 um stefnu bæjarstjórnar vísar til fundar bæjarstjórnar 24. júní 2019, þar sem samþykkt var umsögn um frummatsskýrslu vegna Suðurnesjalínu 2 og bókað að bæjarstjórn legði til að línun yrði lögð í jörð í stað loftlínu.

Á fundi bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Voga 24. mars 2021 var umsókn stefnda Landsnets hf. hafnað. Niðurstaða bæjarstjórnar var einkum reist á rökstuðningi í álíti Skipulagsstofnunar. Í fundargerð frá fundinum kemur fram að margt mælti með því að leggja línuna í jarðstreng samkvæmt valkosti B og það samrýmdist aðalskipulagi. Valkostur C hefði mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta í umhverfismati. Þá væri ýmislegt tengt byggða- og atvinnuþróun til framtíðar sem mælti með jarðstreng. Jafnframt væri ekki nóg að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna vegna möguleika og takmarkana á landnýtingu, þróunar byggðar og atvinnulífs. Lagning línunnar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar. Æskilegasti framkvæmdakosturinn væri því valkostur B en ekki valkostur C sem sótt hafi verið um. Þá var tekið fram að ábendingar stefnda Landsnets hf. um villur í mati Skipulagsstofnunar um áhrif jarðskjálfta á jarðstreng og að ný gögn um að loftlína væri öruggari valkostur en jarðstrengur í „höggunarhreyfingum“ breytti ekki niðurstöðu bæjarstjórnar.

Stefndi Landsnet hf. kærði synjun bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Voga til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem felldi hana úr gildi með úrskurði 4. október 2021 í máli nr. 53/2021. Í úrskurðinum segir að annmarkar hafi verið á rökstuðningi bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Voga. Niðurstaða Skipulagsstofnunar hafi verið lögð til grundvallar um ávinning jarðstrengs umfram loftlínu þegar kæmi að áhrifum framkvæmdarinnar á landslag og ásýnd, án þess að bæjarstjórn rökstyddi þessi atriði sérstaklega að teknu tilliti til umsagnar Umhverfisstofnunar. Rökstuðningurinn hafi því verið haldinn sama ágalla og álit Skipulagsstofnunar hvað þetta varðar. Meira máli skipti þó að ekki hefði verið tekin afstaða til meginsjónarmiða stefnda Landsnets hf. um öryggi loftlínu umfram jarðstreng, en mat á þeim sjónarmiðum andspænis þeim sem lutu að

umhverfislegum ávinningi og bæjarstjórn byggði á hefði getað haft þýðingu fyrir afdrif umsóknar um framkvæmdaleyfi. Þegar hafðir væru í huga þeir miklu hagsmunir sem undir séu, langur aðdragandi umsóknar um framkvæmdaleyfi og ítarleg málsmeðferð á þeim tíma, þættu greindir annmarkar á rökstuðningi bæjarstjórnar til þess fallnir að vekja réttmætan vafa um hvort synjun hennar hefði verið reist á málefnalegum grundvelli að teknu tillit til framangreindra atvika allra. Leiddu annmarkar þessir til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Á fundi skipulagsnefndar stefnda Sveitarfélagsins Voga 19. apríl 2022 var umsókn stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi tekið fyrir. Vísað var til framangreinds úrskurðar frá 4. október 2021 og þess að sveitarfélagið hefði óskað eftir afstöðu Skipulagsstofnunar til ágalla sem úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála taldi vera á mati stofnunarinnar, með bréfi dags. 1. desember 2021. Lagt hafi verið fram svarbréf Skipulagsstofnunar, dags. 28. janúar 2022. Skipulagsnefndin lagði til við bæjarstjórn að ráðinn yrði verkefnastjóri til að fara vandlega yfir þá annmarka sem úrskurðarnefndin taldi vera á málsmeðferð sveitarfélagsins. Einnig var vísað til þess að ákveðið hefði verið að fá sérfræðinga til að leggja mat á sjónarmið stefnda Landsnets hf. um öryggi loftlínu í ljósi eldhræringa á Reykjanesi. Leitað hefði verið til Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands og lögð fram ný skýrsla, dags. í apríl 2022: „Náttúru- og eldgosavá í Sveitarfélaginu Vogar. Mat á eldgosavá með tilliti til jarðhræringa á Reykjanesi 2021.“ Jafnframt hefðu verið lögð fram drög að greinargerð sveitarfélagsins um umsóknina.

Framangreind skýrsla Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands, sem stefndi Sveitarfélagið Vogar óskaði eftir, liggur fyrir í gögnum málsins. Í henni kemur fram að stefndi Sveitarfélagið Vogar hafi óskað eftir því að farið yrði yfir eldgos og náttúruvá innan sveitarfélagsins í ljósi atburða á Reykjanesi árið 2021. Einnig hafi verið óskað eftir því að lagt yrði mat á nýja línukosti sem fyrirhugaðir væru innan sveitarfélagsins. Í niðurstöðum skýrslunnar um hættumat segir að líklegustu svæði eldsupptaka liggi utan sveitarfélagsins, en um mitt sveitarfélagið væri möguleiki á að gossprungur og gígar mynduðust á yfirborði. Engir mikilvægir innviðir væru innan mögulegra eldsupptakasvæða að undanskilinni rafmagnslínu til Suðurnesja er liggi á norðurjaðri þess svæðis. Um höggun segir í niðurstöðum að þéttur sprungusveimur liggi um mitt sveitarfélagið og skeri bæði Reykjanesbraut og rafmagnslínu til Suðurnesja. Loks segir að mestar líkur séu á að hraunstreymi afmarkist sunnan Reykjanesbrautar í sigdal Eldvarpa/Svartsengis-kerfisins. Mestar líkur séu á að hraun geti runnið til sjávar í Vogavík og Vatnsleysuvík. Mikilvægum innviðum eins og Reykjanesbraut og rafmagnslínu til Suðurnesja standi ógn af hraunrennsli á þessum svæðum. Hins

vegar sé staðsetning þeirra í norðurjaðri til bóta og því ekki hættá á að þessir innviðir verði gjöreyddir. Renni hraun í Vogavík séu ekki líkur á að hraun renni í Vatnsleysuvík.

Á fundi stefnda Sveitarfélagsins Voga 27. apríl 2022 var ákveðið að veita stefnda Landsneti hf. tækifæri á að tjá sig um málið, svo sem um það hvort grenndarkynning þyrfti að fara fram, bréf Skipulagsstofnunar frá 28. janúar s.á. og framangreinda skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands. Stefndi svaraði með bréfi 6. maí s.á.

Á fundi skipulagsnefndar Sveitarfélagsins Voga 29. ágúst 2022 var umsóknin um framkvæmdaleyfi tekin fyrir að nýju. Í fundargerð frá fundinum kemur fram að fyrir liggi að mati nefndarinnar að umhverfisáhrif þeirrar framkvæmdaleiðar sem sótt hafi verið um fyrir séu mest af þeim leiðum sem metnar voru. Þá liggi fyrir ný skýrsla Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands, dags. 1. apríl 2022, og ekki sé skynsamlegt að byggja Suðurnesjalínu 2 við hlið Suðurnesjalínu 1, á miðju hættusvæði sem erfitt sé að verja. Það raski afhendingaröryggi rafmagns á Suðurnesjum. Lína á öðrum stað, t.d. samkvæmt leið B, myndi strax auka afhendingaröryggi. Það væri því andstætt sjónarmiðum um afhendingaröryggi rafmagns að samþykkja leyfi fyrir leið C. Þá væru landeigendur á svæðinu flestir á móti leið C og hugsanleg eignarnám leiða til málaferla og tafa. Jafnframt væri leið C líklegri til að útiloka byggingarframkvæmdir sunnan Reykjanesbrautar. Lagði skipulagsnefndin til að hafnað yrði umsókn stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu samkvæmt leið C.

Stefndi Landsnet hf. lagði fram ný gögn 10. október 2002, minnisblað um mekanískt þol jarðstrengja, dags. 3. október 2022, og minnisblað EFLU frá 2. júlí 2022: „Mat á náttúruvá, rýni á skýrslu Jarðvísindastofnunar HÍ.“

Í kjölfarið óskaði stefndi Sveitarfélagið Vogar eftir mati óháðra aðila á téðum gögnum. Annars vegar var aflað greinargerðar dr. Ástu Rutar Hjartardóttur, jarðeðlisfræðings hjá Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands, um bergsprungur í nágrenni Voga, sem er dags. 12. desember 2022. Hins vegar var aflað minnisblaðs Lotu, verkfræði- og ráðgjafarstofu, sem er dags. 2. desember s.á.: „Rýni á minnisblaði um mekanískt þol jarðstrengja.“ Með bréfi, dags. 4. janúar 2023, var stefnda Landsneti hf. veitt tækifæri til þess að tjá sig um téð gögn, sem svaraði með bréfi 10. janúar s.m.

Á fundi skipulagsnefndar 17. janúar 2023 var óskað eftir nánari upplýsingum og gögnum frá stefnda Landsneti hf. Einnig taldi nefndin nauðsynlegt að óska álits Skipulagsstofnunar á því hvort endurskoða þyrfti umhverfismat framkvæmdarinnar, í heild eða að hluta. Þá var gagnrýnd framganga

stefnda Landsnets hf. gagnvart stefnda Sveitarfélaginu Vogum til að fría sig ábyrgð á langvarandi töfum sem hefðu orðið á lagningu Suðurnesjalínu og halda fram órökstuddum fullyrðingum um að samfélagið á Suðurnesjum hefði orðið fyrir milljarða tapi sem væri á ábyrgð leyfisveitanda. Bréf var sent stefnda Landsneti hf. 20. janúar 2023, sem svaraði með bréfi 27. s.m.

Með bréfi stefnda Sveitarfélagsins Voga 23. janúar 2023 var óskað álits Skipulagsstofnunar á því, samkvæmt 28. gr. laga nr. 111/2021, hvort stofnunin teldi nauðsynlegt að endurskoða umhverfismat framkvæmdarinnar, Suðurnesjalínu 2, í heild eða að hluta, vegna þeirra atburða sem hefðu átt sér stað frá því matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar lá fyrir.

Í svarbréfi Skipulagsstofnunar 27. janúar 2023 er vísað til þess að álit stofnunarinnar hafi legið fyrir 22. apríl 2020 og því gildi ákvæði áðurgildandi laga nr. 106/2000, sbr. 1. tl. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 111/2021. Þar sem ekki væru 10 ár liðin frá því álit stofnunarinnar hefði hún ekki heimild til að taka ákvörðun um endurskoðun matsskýrslu, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000. Beiðni stefnda Sveitarfélagsins Voga um hvort endurskoða ætti umhverfismat Suðurnesjalínu 2 var því vísað frá.

Hinn 22. febrúar 2023 komu á fund skipulagsnefndar sérfræðingar Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands sem höfðu unnið að skýrslum og greinargerðum tengdum náttúru- og eldgosavá í Sveitarfélaginu Vogum, fulltrúar frá stefnda Landsneti hf. og fleiri aðilar.

Stefndi Landsnet hf. lét taka saman skýrslu, dags. 21. mars 2023, sem ber yfirskriftina: „Drög, Suðurnesjalína 2, greining á tjónanæmi vegna jarðvár.“ Skýrslan var unnin af EFLU og Verkís. Stefndi kynnti skýrslurnar fyrir embættismönnum, kjörnum fulltrúum og ráðgjöfum stefnda Sveitarfélagsins Voga á fundi 28. mars 2023.

Auk þess sem rakið hefur verið funduðu embættismenn stefnda Sveitarfélagsins Voga með ýmsum stjórnvöldum, svo sem ráðherrum, um fyrirbyggjandi gögn, stöðu málsins og hugsanlega lausn.

Umsókn stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi var næst tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar 29. júní 2023. Skipulagsnefndin lagði til við sveitarstjórn að fallist yrði á umsóknina samkvæmt leið C, með vísan til rökstuðnings og þeirra skilyrða sem fram kæmu í tillögu að greinargerð sveitarstjórnar, m.a. um að hluti Suðurnesjalínu 1, þar sem hún liggja næst Reykjanesbraut og þéttbýlinu í Vogum, yrði strax lagður sem jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut. Með samkomulagi milli Sveitarfélagsins Voga og Landsnets hf. um að Suðurnesjalína 1, loftlína, yrði tekin niður og lögð sem jarðstrengur, teldi nefndin að komið yrði til móts við sjónarmið sveitarfélagsins um að til framtíðar litið liggja ekki tvær háspennulínur í

lofti um sveitarfélagið með tilheyrandi sjónrænum áhrifum. Með því að leggja Suðurnesjalínu 1 í jörðu norðan við línustæði núverandi línu, einkum ef það yrði gert norðan Reykjanesbrautar, svo sem meðfram Vatnsleysustrandarvegi, yrði afhendingaröryggi kerfisins í heild aukið til muna með tilliti til jarðvár.

Á fundi 30. júní 2023 samþykkti bæjarstjórn stefnda Sveitarfélagsins Voga að veita framkvæmdaleyfið. Jafnframt var sama dag undirritað samkomulag milli stefnda Landsnets hf. og stefnda Sveitarfélagsins Voga, um að leggja hluta Suðurnesjalínu 1 sem jarðstreng á afmörkuðum kafla.

Stefnendur kærðu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ákvörðun stefnda Sveitarfélagsins Voga um að gefa út framkvæmdaleyfi.

Með áðurnefndum úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 25. janúar 2024, í máli nr. 107/2023, var hafnað kröfu um að felld yrði úr gildi ákvörðun bæjarstjórnar stefnda Sveitarfélagsins Voga frá 30. júní 2023 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2. Voru ekki taldir þeir form- eða efnisannmarkar á undirbúningi eða meðferð hinnar kærðu ákvörðunar að ógildingu varðaði.

Suðurnesjalína 2 liggur í gegnum fjögur sveitarfélög en lengsti hluti framkvæmdarinnar nemur 17,26 km innan Sveitarfélagsins Voga og stysti hluti hennar nemur 0,79 km innan Grindavíkur. Innan Hafnarfjarðar mun línan fara um 8,38 km leið og 7,45 km innan Reykjanesbæjar. Framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 hafa verið samþykkt og gefin út af sveitarstjórnnum allra þeirra fjögurra sveitarfélaga sem eru leyfisveitendur fyrir framkvæmdinni á grundvelli 13.-15. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

Framkvæmdin Suðurnesjalína 2, 220 kV háspennulína, fellur að stefnu Svæðisskipulags Suðurnesja 2008-2024 sem gildir í sveitarfélögunum Vogum, Grindavíkurbæ og Reykjanesbæ. Fyrirhuguð framkvæmd mun enn fremur vera í samræmi við aðalskipulag allra sveitarfélaga á línuleiðinni, þar á meðal aðalskipulag Sveitarfélagsins Voga 2008–2028.

Um framkvæmdina var fjallað í kerfisáætlun stefnda Landsnets hf. 2018-2027 sem sætti ferli samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana. Orkustofnun samþykkti framkvæmdina Suðurnesjalína 2 hinn 18. janúar 2019 sem hluta áætlunar um framkvæmdaverk 2019-2021, vegna kerfisáætlunar 2018-2027, sem hefur verið uppfærð í samræmi við áskilnað raforkulaga. Samþykki Orkustofnunar, nú Raforkueftirlitsins, liggur fyrir um framkvæmdina og heimild til nýtingar þeirra fjármuna sem framkvæmdin krefst, sbr. 9. gr. a raforkulaga.

Stefndi Landsnet hf. kveður gríðarlegum fjármunum hafa verið varið í hönnun, gagnaöflun og annan undirbúning framkvæmdarinnar, sem lúti að því að vernda verulega brýna almannahagsmuni. Vinna sé hafin af hálfu verktaka við alla

jarðvinnu í þágu framkvæmdarinnar sem beri samkvæmt samningi aðila að vera lokið í mars 2025. Stefndi Landsnet hf. hafi enn fremur keypt allt efni í þágu framkvæmdarinnar.

II.

Meðalgöngustefnendur telja hina umþrættu ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfisins ógildanlega vegna verulegra annmarka að formi og efni, og vísa í því sambandi m.a. til meginreglna stjórnslulaga nr. 37/1993, skipulagslaga nr. 123/2010, reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi, laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2002 og laga um náttúruvernd nr. 60/2013.

Meðalgöngustefnendur kveða að fyrirhuguð framkvæmd fari um viðkvæmt svæði í íslenskri náttúru, eldhraun sem njóti sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd, fjarsvæði vatnsverndar og að hluta friðlýst svæði Hrafnagjár og Snorrastaðatjarna. Við alla afgreiðslu málsins á stjórnslustigi, sem og fyrir dómstólum, beri að túlka alla löggjöf, hvort heldur sem varði lög um umhverfisáhrif, skipulagslög eða raforkulög, í samræmi við 7. gr., sbr. 8.–11. gr., laga um náttúruvernd.

Meðalgöngustefnendur halda því fram að stefna stjórnvalda hverju sinni, hvort heldur sem er óformleg eða samkvæmt ályktun Alþingis, svo sem þingsályktanir nr. 26/148 og 11/144, ryðji ekki úr vegi lögum né heldur niðurstöðu umhverfismats og álit Skipulagsstofnunar, sem unnin hafi verið á grundvelli áðurnefndra réttarheimilda. Að öðrum kosti væri raunin sú að umhverfis- og skipulagslöggjöfin, þ.m.t. þeir öryggisventlar sem hún áskilji, sem og stjórnarskrárvarin eignarréttindi borgaranna, hefði litla eða enga þýðingu þar eð stjórnvöld gætu hverju sinni gengið framhjá þessum öryggisreglum með stefnumótun sinni sem væri í trássi við lög.

Um álit Skipulagsstofnunar segja meðalgöngustefnendur að af rannsóknarreglu stjórnslulaga og 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga leiði að sveitarstjórn beri að rannsaka mál, kynna sér matskýrslu framkvæmdaraðila og „leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar“. Þá sé lögð sérstök skylda á sveitarstjórn að taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu sé vikið frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um umhverfisáhrif. Þessi kvöð haldist í hendur við inntak, tilgang og markmið mats á umhverfisáhrifum, þ.e.a.s. mat á umhverfisáhrifum og álit Skipulagsstofnunar hafi í för með sér sérstakar réttarfylgjur, sbr. 4. gr. a laga um umhverfisáhrif. Þannig sé það tvítekið í lögnum að álit stofnunarinnar skuli leggja til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda. Með framangreindum réttarheimildum sé því lögð á sérstök rannsóknarskylda, skylda til rökstuðnings og sérstakur rammi við meðferð þessara

stjórnsýslumála, sem gangi lengra en leiði af almennum reglum stjórnsýsluréttarins. Rétt sé að geta þess að stærstu framkvæmdaraðilar, svo sem Vegagerðin og Landsnet hf., hafi lagst gegn áðurnefndum reglum um áhrif mats á umhverfisáhrifum við veitingu framkvæmdaleyfa, svo sem greina megi af lögskýringargögnum.

Meðalgöngustefnendur segja að áðurnefnd lagaregla um að leggja skuli álit Skipulagsstofnunar til grundvallar byggi m.a. á 8. gr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2011/92/ESB, eins og henni hafi verið breytt með tilskipun 2014/52/ESB, þar sem segi að við málsmeðferð við veitingu leyfis fyrir framkvæmd beri að taka viðeigandi tillit (e. *duly taken into account*) til niðurstaðna úr samráði og þeirra upplýsinga sem teknar hafi verið saman skv. 5.–7. gr. tilskipunarinnar. Af þessu virðist mega ráða að Alþingi hafi, svo sem eins og því sé heimilt, gengið lengra en Evróputilskipunin geri ráð fyrir og/eða lagt út frá enska texta tilskipunarinnar (e. *duly taken into account*), en íslenska þýðing tilskipunarinnar („viðeigandi tillit“) virðist ónákvæm.

Meðalgöngustefnendur telja að framangreindar lagareglur leiði til þess að álit Skipulagsstofnunar sé bindandi nema að til komi algjörlega sérstök og málefnaleg rök sem styðji aðra niðurstöðu. Það leiði enda af hlutverki Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum og myndi önnur niðurstaða klippa úr sambandi þýðingu stofnunarinnar og lögbundnum áhrifum álits hennar.

Í niðurstöðukafla álits Skipulagsstofnunar frá 22. apríl 2020 sé m.a. fjallað um aðalvalkost Landsnets, valkost C – Loftlína meðfram Suðurnesjalínu 1, en víki frá henni og sveigi til suðurs innan sveitarfélagamarka Hafnarfjarðar. Þar segi að um sé að ræða umfangsmikil mannvirki yfir langan veg, þar sem landslag sé opið og víðsýnt og þar sem náttúruvarar njóti verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd, auk þess að hafa hlotið alþjóðlega viðurkenningu vegna jarðfræðilegrar sérstöðu. Þá fari línan nærri einum fjölfarnasta þjóðvegi landsins, sem jafnframt sé gátt erlendra ferðamanna inn í landið og fari um og nærri náttúrusvæðum sem séu vinsæl útivistarsvæði í grennd við þéttbýlasta svæði landsins.

Skipulagsstofnun hafi talið margt mæla með því að leggja jarðstreng alla leið og þá sérstaklega valkost B meðfram Reykjanesbraut. Á hinn bóginn hefði aðalvalkostur stefnda Landsnets hf., lagning loftlínu samkvæmt valkosti C, mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta þegar litið væri til áhrifa á landslag og ásýnd, ferðaþjónustu og útivist, vistgerðir og gróður og fuglalíf. Þá hafi stofnunin talið ávinning af því að leggja jarðstreng meðfram Reykjanesbraut fremur en sem loftlínu með tilliti til náttúruvár. Auk þess hafi stofnunin talið ýmislegt tengt byggða- og atvinnuþróun á Suðurnesjum til framtíðar mæla með því að línan yrði lögð í jörðu, svo sem nánar sé rakið í kafla 3.4.3 í álitinu. Loks hafi stofnunin

hafnað aðalröksemd stefnda Landsnets hf. fyrir valkosti C og talið ekki nægilegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna á lagningu línunnar, þar sem ólíkir valkostir um legu línunnar hefðu í för mér sér mismunandi möguleika og takmarkanir á annarri landnýtingu og þróun byggðar og atvinnulífs á nærliggjandi svæðum, sem rétt væri að taka með í reikninginn þegar horft væri á kostnað við lagningu línunnar.

Að öllu framangreindu virtu hafi það verið niðurstaða Skipulagsstofnunar að umhverfismat Suðurnesjalínu 2 sýndi fram á að lagning línunnar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar og þá væri æskilegasti kosturinn valkostur B meðfram Reykjanesbraut. Þá vísi niðurstöðukaflinn til þess að í umhverfismatsferlinu hefði komið fram að bæjarstjórnir Reykjanesbæjar og Sveitarfélagsins Voga legðu einnig áherslu á jarðstrengsvalkosti.

Þá benda meðalgöngustefnendur á að ákvörðun sveitarstjórnar hafi verið birt í Lögbirtingablaðinu 8. ágúst 2023. Í auglýsingunni sé álits Skipulagsstofnunar getið en ekki greint frá niðurstöðu þess líkt og 4. mgr. 14. gr. skipulagslaga kveði á um. Sérstök þörf hefði verið þar á, enda gangi ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfisins gegn niðurstöðu álitsins.

Að mati meðalgöngustefnenda beri allt álit Skipulagsstofnunar sem og niðurstöðukaflinn merki þess að sú leið sem valin var á endanum væri sú versta og að þær leiðir sem meðalgöngustefnendur hafi lagt áherslu á væru æskilegastar. Við þessar aðstæður beri að vega saman skýrleika niðurstaðna Skipulagsstofnunar og fyrir mæla laga um að leggja skuli þær til grundvallar, sbr. úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 10. október 2016 í máli nr. 46/2016 (Kröflulína, Skútustaðahreppur) og frá 27. október 2016 í máli nr. 95/2016 (Þeistareykjalína 1, Þingeyjarsveit). Að mati meðalgöngustefnenda leiði af þessu tvennu að stefndu hafi borið fylgja álitinu, að öðrum kosti væri það og undanfarandi mat á umhverfisáhrifum tilgangslaust.

Meðalgöngustefnendur áréttu að í algjörum undantekningartilvikum geti leyfisveitandi vikið frá niðurstöðum álits Skipulagsstofnunar, en þá beri að rökstyðja það sérstaklega, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um umhverfisáhrif.

Enn fremur sé fjallað um skyldur við útgáfu framkvæmdaleyfis í 14. gr. skipulagslaga, en þar segi m.a. að óheimilt sé að gefa út leyfi fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir. Þá skuli við umfjöllun umsóknar skoða matsskýrslu framkvæmdaraðila og kanna hvort framkvæmdin sé sú sem lýst sé í matsskýrslu. Leyfisveitandi skuli leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar, taka saman greinargerð og binda framkvæmdaleyfið þeim skilyrðum um mótvægisáðgerðir eða vöktun sem fram kunnir að koma í álitu

Skipulagsstofnunar. Af ákvæðinu leiði enn fremur að efni rökstuðnings verði að uppfylla áskilnað 22. gr. stjórnsýslulaga. Þá sé sú skylda lögð á veitingarvaldið að ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga, sbr. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga.

Sveitarstjórnin gegni því ákveðnu lögbundnu hlutverki, að uppfylltri eigin rannsóknarskyldu, sem bundið hafi verið þeim ramma að niðurstöðu Skipulagsstofnunar bæri að leggja til grundvallar. Afgreiðsla sveitarstjórnar sé þó háð þeim verulega annmarka að svo virðist sem sveitarfélagið hafi fyrst gert einhvers konar samkomulag við stefnda Landsnet hf. um framkvæmdina gegn því skilyrði að Suðurnesjalína 1 yrði tekin niður í öllu sveitarfélaginu og lögð í jörðu. Þannig virðist sem sveitarstjórnin hafi vikið frá öllum fyrri áherslum sínum hvað varðar Suðurnesjalínu 2, greitt götur stefnda Landsnets hf. hvað þá framkvæmd varðar í skiptum fyrir annað ótengt hagsmunamál sveitarfélagsins, þ.e. að Suðurnesjalína 1 yrði lögð í jörð „eigi síðar en Suðurnesjalína 2 er komin í rekstur“. Ekki sé gert ráð fyrir slíkri aðferðafræði við meðferð skipulagsvalds í lögum.

Athygli veki að sveitarstjórn hafi talið óskynsamlegt að byggja Suðurnesjalínu 2 við hlið Suðurnesjalínu 1 á miðju áhættusvæði sem erfitt væri að verja fyrir hraunrennsli. Sveitarstjórn hafi talið að leið B, jarðstrengur með Reykjanesbraut, kynni enn að vera heppilegri en valkostur C með tilliti til jarðvár.

Í greinargerðinni segi að sveitarfélagið hafi leitast við að fá ákvörðun stefnda Landsnets hf. um val á línuleið fyrir Suðurnesjalínu 2 breytt, en ekki haft erindi sem erfiði. Meðalgöngustefnendur kveða að það virðist sem sveitarstjórn hafi á einhverjum tímapunkti gefist upp á því verkefni sem því sé falið að lögum eða talið hagsmunum sveitarfélagsins sjálfs betur borgið með því að ganga til samninga við stefnda Landsnet hf. um Suðurnesjalínu 1 og samhliða því að greiða leið stefnda við beitingu lögbundins leyfisveitingarvalds síns vegna Suðurnesjalínu 2. Raunar megi ráða af niðurstöðukafla sveitarstjórnar að þetta atriði hafi valdið straumhvörfum hvað varðar afstöðu sveitarstjórnarinnar, en meðalgöngustefnendur fái illa séð hvernig þetta tvennt tengist, né þá heldur að litið hafi verið nokkurn tímann til slíkra skipta í öllum undirbúningi málsins, þ.e. frummatsskýrslu, öðrum sérfræðiskýrslum, skýrslu umhverfisstofnunar eða álitum Skipulagsstofnunar.

Þegar af þeirri ástæðu beri að mati meðalgöngustefnenda að fallast á ógildingarkröfu þeirra, enda hafi ákvörðun verið tekin á grundvelli hliðarsamkomulags sveitarstjórnar hvers lögmati sé vafa undirorpið og virðist hafa breytt grundvallarforsendum sveitarstjórnar og það án þess að hafa komið til

kynningar, umsagnar eða athugunar þeirra stjórnvalda sem gegndu lögbundnu hlutverki við afgreiðslu málsins.

Þannig sé ekki rökstutt með fullnægjandi hætti í greinargerð sveitarstjórnar hví víkja bæri frá niðurstöðu Skipulagsstofnunar, heldur þvert á móti tekið undir sjónarmið gegn því framkvæmdaleyfi sem sveitarstjórnin engu að síður veitti, að því er virðist að meginstefnu sökum áðurgreinds hliðarsamkomulags. Það sé andstætt 13. gr. laga um umhverfisáhrif.

Þá benda meðalgöngustefnendur á að af fundargerð skipulagsnefndar Sveitarfélagsins Voga frá 17. janúar 2023 megi finna hvassa gagnrýni á framkomu stefnda Landsnets hf. auk þess sem fyrri sjónarmiðum um valkosti sé haldið uppi. Breyting virðist verða á nálgun sveitarstjórnar eftir fund hennar með „aðilum frá Landsneti“ 22. febrúar 2023 sem og fundi 10. maí 2023. Þegar málið hafi næst verið tekið fyrir af skipulagsnefnd, 29. júní 2023, hafi verið lagt til að sveitarstjórn féllist á umsókn stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi samkvæmt leið C með vísan til þess skilyrðis „að hluti Suðurnesjalínu 1, þar sem hún liggur næst Reykjanesbraut og þéttbýlinu í Vogum, verði strax lagður sem jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut“ og það sett í samhengi við áðurnefnt hliðarsamkomulag. Þegar málið hafi svo verið afgreitt af bæjarstjórn hafi verið kveðið á um að hluti Suðurnesjalínu 1 yrði „strax tekinn niður“ en þó „eftir að framkvæmdum við Suðurnesjalínu 2, 220kV háspennulínu ljúki“.

Þannig virðist einu rök sveitarstjórnar vera að henni hafi tekist að gera áðurnefnt hliðarsamkomulag sem hafi þá þýðingu við mat eigin hagsmuna sveitarfélagsins, en þeim réttindum og skyldum sem skipulagsvaldinu sé ætlað að gæta hafi verið kastað fyrir róða. Það sé að mati meðalgöngustefnenda ómálefnalegt sjónarmið sem brjóti gegn réttmætisreglu stjórnsýslulaga.

Meðalgöngustefnendur hafi 23. júlí 2024 óskað eftir gögnum frá stefnda Sveitarfélaginu Vogum. Beiðnin hafi verið ítrekuð 31. júlí og sérstaklega verið óskað eftir upplýsingum um gögn um áðurnefnt hliðarsamkomulag. Af svörum sveitarfélagsins megi ráða að eina gagnið um aðdraganda samningsgerðarinnar, samningaviðræður og annað sé glærुकyning stefnda Landsnets hf. frá 10. maí 2023. Sæti það nokkurri furðu meðalgöngustefnenda sem skori á stefnda Sveitarfélagið Voga, með vísan 67. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, að leggja fram öll gögn sem tengist undirbúningi og gerð hliðarsamkomulagsins við stefnda Landsnet hf. um Suðurnesjalínu 1, þ.m.t. gögn sem varpað geti ljósi á tengsl á milli hliðarsamkomulagsins og afgreiðslu framkvæmdaleyfisins. Á því er byggt af hálfu meðalgöngustefnenda að hliðarsamkomulagið hafi verið forsenda afgreiðslu framkvæmdaleyfisins og að stefndi Landsnet hf. hafi fallist á að gera

hliðarsamkomulagið gegn því að framkvæmdaleyfið yrði veitt í samræmi við upphafleg áform þess og kröfur, sbr. 1. mgr. 68. gr. laga nr. 91/1991.

Meðalgöngustefnendur segja jafnframt að ákvörðun sveitarstjórnar og greinargerðin sem henni fylgi hafi ekki mælt fyrir um nokkrar mótvægisáðgerðir, en ástæða þess sé að mati stefnenda sú að Skipulagsstofnun hafi ekki mælt fyrir um mótvægisáðgerðir vegna valkosta C, enda hafi Skipulagsstofnun lagst gegn þeim valkosti.

Meðalgöngustefnendur byggja málatilbúnað sinn einnig á því að ekkert deiliskipulag liggi fyrir um framkvæmdina eða framkvæmdasvæðið, grenndarkynning hafi ekki farið fram og að hagsmunaaðilum, þ.m.t. meðalgöngustefnendum, hafi ekki verið gefið færi á að tjá sig um framkvæmdina áður en ákvörðun lá fyrir, sbr. 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga.

Í þessu sambandi vísa meðalgöngustefnendur til þess að hvorki þau, aðrir hagsmunaaðilar né almenningur hafi komið að borðinu nema í mati á umhverfisáhrifum en nú megi ljóst vera af ákvörðunum stjórnvalda að litið verði framhjá neikvæðum umhverfisáhrifum við framkvæmdina. Þetta brjóti í bága við 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga en þar sé kveðið á um að ef deiliskipulag liggi ekki fyrir geti sveitarstjórn einungis veitt framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu. Að auki skuli sveitarstjórn leita umsagna viðeigandi umsagnaraðila áður en tekin sé afstaða til útgáfu framkvæmdaleyfis. Þá segi að heimilt sé að falla frá grenndarkynningu ef gerð sé grein fyrir framkvæmdinni og fjallað ítarlega um hana í aðalskipulagi.

Í greinargerð með aðalskipulagi segi einungis um framkvæmdina að gert sé „ráð fyrir að núverandi loftlína verði tekin niður og í sama línustæði komi önnur 220 kV loftlína“. Einnig að gert sé „ráð fyrir að nýjar rafmagnslínur verði lagðar í jörð, þar sem því er við komið. Þar sem rafmagnslínur verða ofanjarðar (loftlínur) verði leitast við að draga úr sjónrænum áhrifum eins og frekast er kostur“. Að lokum segi í greinargerð með aðalskipulagi að gert sé „ráð fyrir 220 kV jarðstreng samsíða Reykjanesbraut sunnanverðri. Jarðstrengurinn skal liggja utan veghelgunarsvæðis Reykjanesbrautar sem er 30 m frá miðlínu brautarinnar.“

Meðalgöngustefnendur byggja á því að framangreind umfjöllun í aðalskipulagi sé ekki ítarleg og skilyrði undantekningar 4. málslíðar 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga sé þar af leiðandi ekki uppfyllt. Vegna þessa sé framkvæmdaleyfið sem útgefið var af sveitarfélaginu ógildanlegt. Þá halda meðalgöngustefnendur því fram að áhrif áætlaðra framkvæmda Suðurnesjalínu 2 í mismunandi sveitarfélögum séu svo ólík að umfangi að ótækt sé að vísa í úrskurði vegna framkvæmdaleyfis Grindavíkur og Reykjanesbæjar. Þá segja meðalgöngustefnendur að forskrift þeirrar ákvörðunar að sleppa

grenndarkynningu virðist fengin frá stefnda Landsneti hf., sbr. bréf 6. maí 2022 en því sé m.a. ætlað að svara greinargerð stefnda Sveitarfélagsins Voga vegna framkvæmdaleyfis Suðurnesjalínu 2, dags. 16. apríl 2022.

Um þátttöku- og kærurétt meðalgöngustefnenda og almennings segja þau að í ákvörðun stefnda Sveitarfélagsins Voga sé vísað til þess að framkvæmdin sé samþykkt í þriggja ára framkvæmdaáætlun 2021–2023 í kerfisáætlun 2020–2029 og að Orkustofnun hafi samþykkt framkvæmdina vegna kerfisáætlunar 2018–2027, sem hafi verið uppfærð. Meðalgöngustefnendur byggja á því að samþykki Orkustofnunar fyrir framkvæmdinni sé háð verulegum annmörkum og standist ekki þær kröfur sem gera verði til lögformlegs ferlis til grundvallar veitingu framkvæmdaleyfis. Meðalgöngustefnendum hafi verið meinuð þátttaka í ákvörðunartöku um samþykki Orkustofnunar vegna breytinga sem gerðar hafi verið á raforkulögum með breytingarlögum nr. 26/2015, en með þeim hafi leyfisveitingar Orkustofnunar til stefnda Landsnets hf. verið færðar undir kerfisáætlun, þ.e. framkvæmdahluta hennar. Þessi breyting hafi leitt til þess að leyfi Orkustofnunar séu ekki lengur kæránleg fyrir hagsmunaaðila til óháðs endurskoðunaraðila og með því hafi meðalgöngustefnendur verið sviptir kærurétti sínum. Auk þess liggi fyrir að Orkustofnun telji sér óskýlt að taka afstöðu til allra þeirra athugasemda sem henni berist og telji sér heimilt að fjalla aðeins um þá þætti athugasemda sem séu taldir upp í 2. mgr. 9. gr. b raforkulaga nr. 65/2003. Þannig hafi bæði kæruréttur verið afnuminn og stofnunin fengið frjálssar hendur um að hunsu þátttöku almennings sem þó láti sig málið varða.

Meðalgöngustefnendur byggja á því að þessar lagabreytingar sem takmarki kærurétt og þátttökurétt almennings brjóti í bága við 9. gr. Árósasamningsins og 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB um rétt almennings til virkrar endurskoðunarleiðar, sem hafi verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd á Íslandi. Þá byggja meðalgöngustefnendur á því að ákvörðun Orkustofnunar 18. janúar 2019 um að samþykkja kerfisáætlanir stefnda Landsnets hf. 2018–2027 standist ekki 2. mgr. 9. gr. b raforkulaga nr. 65/2003. Nánar tiltekið hafi valkostur C verið valinn sem aðalvalkostur áður en umhverfismati framkvæmdarinnar lauk í kerfisáætlun Landsnets 2018–2027. Kerfisáætlun hafi innihaldið fyrirvara um að hana skyldi uppfæra þegar niðurstaða umhverfismats lægi fyrir en sú kerfisáætlun standi eftir óbreytt og hafi ekki verið uppfærð með tilliti til niðurstöðu umhverfismatsins. Því sé kerfisáætlun Landsnets 2018–2027 haldin þeim ágalla að samanburður á valkostum vegna þeirrar samþykktu kerfisáætlunar hafi verið ófullnægjandi, enda áskilji lög um mat á umhverfisáhrifum að umhverfismat skuli fara fram áður en ákvörðun um leyfi sé veitt til framkvæmdar.

Hvað þessa þætti málsins varðar áskildu meðalgöngustefnendur sér rétt til að kalla eftir því að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA dómstólsins, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið.

Um lagarök og heimild til meðalgöngu er vísað til 19. og 20. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá er vísað til meginreglna umhverfisréttar og laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, sér í lagi 7.-11. gr. og 61. gr., 11. gr. eldri laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 24. gr. núgildandi laga nr. 111/2021, sem og til 4. gr. a og 13. gr. laga nr. 106/2000. Þá vísast til meginreglna stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðra meginreglna stjórnarsýsluréttar, m.a. 12. gr. um meðalhóf, réttmætisreglu, rannsóknarreglu, sbr. 10. gr., og 22. gr. um efni rökstuðnings. Jafnframt er vísað til skipulagslaga nr. 123/2010, sérstaklega til 14. gr. og 5. mgr. 13. gr., sem og reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi og raforkulaga nr. 65/2003, m.a. 2. mgr. 9. gr. b. Einnig er vísað til 8. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2011/92/ESB, eins og henni hafi verið breytt með tilskipun 2014/52/ESB, sbr. 5.-7. gr. tilskipunarinnar, sem og 11. gr., 9. gr. Árósasamningsins og 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið.

Krafa um málskostnað styðst við XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt.

III.

Stefndi Sveitarfélagið Vogar byggir á því að það sé ljóst að umrædd lína fari um eldhraun sem njóti sérstakrar verndar sem og um svæði sem njóti verndar á ýmsum forsendum. Um þetta sé ítarlega fjallað í öllum gögnum málsins, m.a. í umsögn sveitarfélagsins 20. júní 2023, vegna umsóknar stefnda Landsnets hf., dags. 11. desember 2020, um framkvæmdaleyfi. Ljóst sé að sama hvaða leið væri valin um svæðið hefði framkvæmdin t.d. áhrif á eldhraun. Lagning línunnar, í samræmi við álit Skipulagsstofnunar, þ.e. sem jarðstrengs, hefði þó leitt til meira rasks á eldhrauni en sú línuleið sem valin var. Í umsögn Umhverfisstofnunar, frá 11. júlí 2019, sé þess m.a. sérstaklega getið í kafla um Strandarheiði, sem sé lengsti kafla línunnar innan Sveitarfélagsins Voga, að Umhverfisstofnun telji loftlínu meðfram núverandi línu eða jarðstreng með Reykjanesbraut vera góða kosti. Umhverfisstofnun telji að lagning jarðstrengs meðfram núverandi línu hafi umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Umhverfisstofnun telji besta kostinn vera lagningu línu samkvæmt valkosti C2. Leið C2 fylgi núverandi línu en liggja ekki um Hrauntungur, innan lands Hafnarfjarðar, en leiðin sé eins og kostur C innan Sveitarfélagsins Voga. Nokkuð síðri kostur sé að leggja jarðstreng meðfram

Reykjanesbraut ef tenging frá línustæði verði ekki um óraskað hraun austan Kúagerðis.

Stefndi byggir á því að málið hafi verið rannsakað og upplýst sérstaklega vel, m.a. hvað varði áhrif á eldhraun, sbr. ítarlega umfjöllun um það í gögnum málsins. Við alla umfjöllun málsins hafi ákvarðanir bygggt á vísindalegri þekkingu, sbr. 8. gr. laga um náttúruvernd, eins og ráða megi af gögnum málsins. Ekkert tilefni hafi verið til að beita varúðarreglu 9. gr. laganna enda hafi ekki vantað nein gögn hvað varðaði áhrif framkvæmdarinnar á náttúruna, leitast hafi verið við að koma í veg fyrir spjöll eins og kostur sé og slíkum rökum, sem getið sé í ákvæðinu, ekki beitt til að fresta eða láta hjá líða að grípa til aðgerða. Stefndi telur að bæði við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og við samþykkt framkvæmdaleyfis hafi verið horft til heildaálags á svæðið í samræmi við ákvæði 10. gr. laga um náttúruvernd.

Stefndi kannast ekki við að stefndi Landsnet hf. né sveitarfélagið hafi nokkurn tíma vísað til þess að stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003 víki til hliðar öðrum réttarheimildum.

Með vísan til framangreinds sé ljóst að samþykkt stefnda, Sveitarfélagsins Voga, verði ekki felld úr gildi á grundvelli þess að við samþykkt framkvæmdaleyfisins hafi verið brotið gegn ákvæðum laga um umhverfisvernd eða náttúruvernd.

Þá byggir stefndi á því að við ákvarðanatöku í málinu hafi álit Skipulagsstofnunar frá 22. apríl 2020 verið lagt til grundvallar, eins og fram komi með skýrum hætti í framangreindri greinargerð stefnda frá 20. júní 2023. Ítarlega sé gerð grein fyrir álitu stofnunarinnar í sérstökum kafla 3 í greinargerðinni, bls. 26-34, auk þess sem vikið sé að umsögn Skipulagsstofnunar víða. Málsmeðferð stefnda hafi, eins og skýrt komi fram í greinargerð stefnda um umsóknina, þvert á móti öll tekið mið af álitu Skipulagsstofnunar og niðurstöðu þess. Ákvörðun stefnda verði því ekki felld úr gildi á grundvelli þess að álit Skipulagsstofnunar hafi ekki verið lagt til grundvallar við umfjöllun málsins.

Stefndi kveður að ýmislegt hafi hins vegar gerst eftir að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir og hafi málsmeðferð stefnda jafnframt tekið mið af því eins og eðlilegt verði að teljast m.t.t. aðstæðna. Stefndi hafi m.a. beint fyrirspurn um það til Skipulagsstofnunar hvort stofnunin teldi eðlilegt að endurskoða álit sitt en því hafi stofnunin hafnað.

Til upprifjunar minnir stefndi á, eins og rakið sé í greinargerð sveitarfélagsins frá 20. júní 2023, að hinn 24. mars 2021 hafi stefndi sveitarfélagið synjað stefnda Landsneti hf. um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna sömu

framkvæmdar með vísan til niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Eins og rakið sé í kafla 4.5 í greinargerð stefnda um umsóknina hafi stefndi Landsnet hf. kært þá afgreiðslu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með úrskurði uppkveðnum 23. apríl 2021 hafi nefndin fellt afgreiðslu sveitarfélagsins úr gildi. Í úrskurðinum hafi nefndin bent á að í úrskurðum í kærumálum nr. 41, 46 og 57, sem hafi varðað sömu framkvæmd, kærur vegna leyfisveitinga Hafnarfjarðarbæjar, Grindavíkur og Reykjanesbæjar, hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum væri haldið nokkrum ágöllum, þó ekki þannig að á álitinu eða mati á umhverfisáhrifum yrði ekki byggt við ákvörðun um framkvæmdaleyfi. Hafi nefndin bent á að sveitarstjórnnum bæri að líta til nefndra ágalla teldu þær þá hafa þýðingu við ákvörðun sína.

Ágallarnir hafi verið þeir að nefndin hafi talið að það væri ekki hlutverk Skipulagsstofnunar að fjalla um hvaða atriði bæri að taka með í reikninginn þegar horft væri til kostnaðar við línulagnir, hvaða atriði „vegi þungt“ við ákvörðun um legu og útfærslu Suðurnesjalínu 2 eða hvernig ráðstafa ætti „jarðstrengjakvóta“. Þessi atriði gætu ekki með réttu leitt til þeirrar ályktunar að „lagning línunnar sem jarðstrengs sé best til þess fallin að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum“. Nefndin hefði talið að það gerði hins vegar sú niðurstaða stofnunarinnar að ávinningur væri af því að leggja línuna sem jarðstreng borið saman við loftlínuvalkosti með tilliti til umhverfisáhrifa sem fælust í minni áhrifum jarðstrengs á landslag og ásýnd, ferðaþjónustu og útivist, vistgerðir og gróður, sem og fuglalíf.

Þá hafi úrskurðarnefndin talið að áður en Skipulagsstofnun kæmist að niðurstöðu um umhverfisáhrif mismunandi valkosta Suðurnesjalínu 2 á jarðmyndanir hefði verið tilefni fyrir Skipulagsstofnun til að fjalla frekar um og taka afstöðu til atriða sem fram hefðu komið í umsögn Umhverfisstofnunar. Enn fremur, að án þess að fjallað hefði verið um umsögn Umhverfisstofnunar, sem teldi að neikvæð áhrif loftlínu yrðu óveruleg þar sem hún myndi liggja meðfram Suðurnesjalínu 1 og að svæðin á Njarðvíkurheiði og í Hafnarfirði bæru merki manngerðs umhverfis með umfangsmiklum innviðamannvirkjum, orkaði m.a. tvímælis sú niðurstaða Skipulagsstofnunar að hún teldi „að munur á áhrifum á landslag og ásýnd sé meiri milli valkosta á svæðunum Strandarheiði og Njarðvíkurheiði en vægiseinkunnir leyfishafa benda til, sér í lagi þar sem línan fer næst Reykjanesbraut“.

Nefndin hafi bent á að fram hafi komið hjá sveitarstjórn stefnda, varðandi byggða- og atvinnuþróun á Suðurnesjum til framtíðar, að sveitarstjórnin tæki undir

Það sjónarmið Skipulagsstofnunar að ýmislegt því tengt mæli frekar með því að Suðurnesjalína 2 verði lögð í jörðu. Bendi nefndin á að þó það geti ekki talist falla undir hlutverk Skipulagsstofnunar að líta til slíkra sjónarmiða falli það ótvírætt innan verksviðs sveitarstjórna samkvæmt skipulagslögum og sveitarstjórnarlögum. Betur hefði hins vegar farið á því að sveitarstjórn fjallaði sjálfstætt um þessi atriði að teknu tilliti til þessarar verkaskiptingar. Nefnd sjónarmið væru þó reifuð frekar í bókun sveitarstjórnar í tengslum við þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, uppbyggingu flutningskerfis raforku o.fl. Tæki sveitarstjórn fram í því sambandi að Suðurnesjalína 2 væri fyrirhuguð í nágrenni vaxandi þéttbýlis í Vogum og færi um svæði þar sem til athugunar væri að byggja nýjan flugvöll. Úrskurðarnefndin hafi bent á að ekki yrði séð að þau atriði sem vísað væri til kæmu með beinum hætti fram í skipulagsáætlunum. Taldi nefndin að sveitarstjórn stefnda væri rétt að lýsa nánar hvaða áhrif þau gætu haft.

Í úrskurðinum komi einnig fram að nefndin telji að af rökstuðningi sveitarstjórnar megi ráða að megináhersla hafi verið lögð á áhrif framkvæmdarinnar á landslag og ásýnd, auk annarra umhverfisþátta, en ekki á þau áhrif sem verði á jarðmyndanir. Í úrskurðinum komi fram að vegna eðlis sveitarstjórnar sem staðbundins stjórnvalds gerði nefndin ekki athugasemd við það enda yrði það að teljast á forræði sveitarstjórnar að draga fram þá umhverfisþætti sem hún legði áherslu á í mati sínu á því hvernig hagsmunum íbúa sveitarfélagsins og almannahagsmunum væri best borgið. Þar sem sveitarstjórn reisti niðurstöðu sína ekki á því hver áhrif yrðu á jarðmyndanir, sem Skipulagsstofnun taldi sambærileg, sama hvaða valkostur yrði fyrir valinu, hafi heldur ekki verið tilefni fyrir sveitarstjórn til að skoða sérstaklega umsögn Umhverfisstofnunar í þessu samhengi. Hins vegar hafi það tilefni verið til staðar þar sem sveitarstjórn byggði m.a. á niðurstöðu Skipulagsstofnunar um áhrif á landslag og ásýnd. Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar skorti á að fjallað væri um þá umsögn Umhverfisstofnunar að neikvæð áhrif loftlínu yrðu óveruleg að þessu leyti. Taldi nefndin að um væri að ræða nokkurn annmarka á rökstuðningi bæjarstjórnar hvað þetta varðaði.

Í úrskurðinum sé jafnframt tekið fram að eftir að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir hafi stefndi Landsnet hf. talið ástæðu til að koma að ábendingu hvað varðaði þau gögn sem lágu til grundvallar umfjöllun um náttúruvá í matsskýrslu, sem á hafi verið byggt í niðurstöðu álitsins. Í ljósi jarðhræringa á Reykjanesi, á þeim tíma, hafi stefndi Landsnet hf. farið yfir þessa umfjöllun um náttúruvá og í ljós komið að umfjöllun um valkost B tæki ekki til allrar strengjaleiðarinnar milli Hafnarfjarðar og tengivirkis við Rauðamel á Njarðvíkurheiði. Þessi umfjöllun hefði skilað sér í álit Skipulagsstofnunar. Stefni Landsnet hf. hafi áréttað að enginn munur væri á legu valkosta A, B og C á vestari hluta Njarðvíkurheiðar og

vísað þar til myndar 5 í sérfræðiskýrslu og myndar 21.6 í matsskýrslu. Því miður hafi í texta um valkost B verið gengið út frá því að „hann nái eingöngu rétt inn á austasta hluta þess, áður en valkostir sameinast og fara inn á sprungusvæðið.“ Bréfið hafi verið sent sveitarfélögum þar sem fyrirhugað sé að leggja Suðurnesjalínu 2 og því rétt fyrir þær sveitarstjórnir, þar á meðal sveitarstjórn Sveitarfélagsins Voga, að taka til skoðunar hvort og þá hverju þetta breytti við ákvörðun þeirra. Fyrir sveitarstjórn lá einnig minnisblað verkfræðistofunnar EFLU, dags. 2. júlí 2020, um áhrif náttúruvár á valkosti sem aflað hafi verið af stefnda Landsneti hf. eftir að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram. Hafi verið bókað af þessu tilefni að ábendingar fyrirtækisins og ný gögn um að loftlína væri öruggari valkostur en jarðstrengur gagnvart „höggunarhreyfingum“ breyttu ekki niðurstöðu sveitarstjórnar.

Úrskurðarnefndin hafi tilgreint að þó áður hafi verið rakin sú niðurstaða sveitarstjórnar stefnda að vegna umhverfisáhrifa væri valkostur B æskilegasti kosturinn, þ.e. jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut, væri ekki um það greinargóðan rökstuðning að ræða að skilja mætti af lestri hans af hverju litið hafi verið fram hjá greindum ábendingum og gögnum um öryggi loftlína umfram jarðstrengi, m.a. m.t.t. náttúruvár. Fram hafi komið hjá úrskurðarnefndinni að í þessu tilliti yrði að leggja sérstaka áherslu á að sveitarstjórnarmönnum beri ekki einungis að gæta að hagsmunum íbúa sveitarfélags heldur einnig að almannahagsmunum, sbr. 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga. Í úrskurðinum segi:

Í rökstuðningi sveitarstjórnar er raunar í engu vikið að öðrum almannahagsmunum en þeim sem felast í umhverfislegum ávinningi, t.d. þeim sem lúta að flutningskerfi raforku á Suðurnesjum. Með hliðsjón af því hlutverki sveitarstjórna og fulltrúa þeirra sem áður er rakið og leiðir af sveitarstjórnarlögum verður ekki séð að vegin hafi verið og metin þau andstæðu sjónarmið sem fyrir hendi voru. Þótt fyrir liggi að leyfi hafi verið synjað með vísan til umhverfisáhrifa af framkvæmdinni varð ekki, án frekari umfjöllunar um önnur sjónarmið, af rökstuðningi bæjarstjórnar glögglega ráðið hvernig þau rök leiddu til þeirrar niðurstöðu. Hefur þá einnig verið litið til þess að ekki bar mikið á milli í mati á umhverfisáhrifum mismunandi valkosta og að álit Skipulagsstofnunar var haldið nokkrum ágöllum hvað það mat varðaði í nokkrum þeirra þátta sem niðurstaða bæjarstjórnar byggdist á. Að framangreindu virtu uppfyllir rökstuðningur bæjarstjórnar að þessu leyti ekki áskilnað 22. gr. stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings og er í þessu sambandi rétt að benda á til hliðsjónar að í athugasemdum við lagagreinina í frumvarpi því sem varð að nefndum lögum er tekið fram að ef fyrir liggi í máli umsögn sérfróðs aðila sem ekki sé lögð til grundvallar beri að gera grein fyrir ástæðum þess. Er því um annmarka að ræða á meðferð málsins fyrir bæjarstjórn.

Úrskurðarnefndin hafi því talið einkum eftirfarandi annmarka á fyrri rökstuðningi sveitarstjórnar stefnda. Niðurstaða Skipulagsstofnunar hafi verið lögð til grundvallar um ávinning jarðstrengs umfram loftlínu þegar kæmi að áhrifum framkvæmdarinnar á landslag og ásýnd, án þess að bæjarstjórn rökstyddi þessi atriði sérstaklega, að teknu tilliti til umsagnar Umhverfisstofnunar, sem teldi að neikvæð áhrif loftlínu yrðu óveruleg þar sem hún myndi liggja meðfram Suðurnesjalínu 1. Rökstuðningur sveitarstjórnar hafi því verið haldinn sama ágalla og álit Skipulagsstofnunar hvað þetta varðar. Meira máli skipti að ekki hafi verið tekin afstaða til meginsjónarmiða stefnda Landsnets hf. um öryggi loftlínu umfram jarðstreng. Yrði að telja að mat á þeim sjónarmiðum, andspænis þeim sem lutu að umhverfislegum ávinningi og bæjarstjórn byggði á, hefði getað haft þýðingu fyrir afdrif umsóknar stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi.

Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar hafi verið sú að þegar hafðir væru í huga þeir miklu hagsmunir sem væru undir, langur aðdragandi umsóknar um framkvæmdaleyfi og ítarleg málsmeðferð á þeim tíma, hafi greindir annmarkar á rökstuðningi bæjarstjórnar verið til þess fallnir að vekja réttmætan vafa um hvort synjun hennar hafi verið reist á málefnalegum grundvelli að teknu tillit til atvika allra. Þessir annmarkar hafi leitt til þess að ógilda bæri hina kærðu ákvörðun.

Þegar málið hafi verið tekið fyrir að nýju, eftir uppkvaðningu úrskurðarins, þ.e. í aðdraganda þeirrar ákvörðunar sem krafist er ógildingar á í máli þessu, hafi stefndi leitast við að afla nýrra gagna og upplýsinga til að upplýsa málið enn frekar einkum hvað varðaði þessi tvö atriði. Vegna jarðhræringa á Reykjanesi, sem hafi komið upp eftir fyrir umfjöllun sveitarfélagsins, hafi sjónum verið sérstaklega beint að öryggi línanna.

Þá vísar stefndi til þess að með bréfi hans 1. desember 2021 hafi verið óskað eftir afstöðu Skipulagsstofnunar til þeirra athugasemda sem fram komu í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og vörðuðu álit Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun hafi svarað erindinu með bréfi 28. janúar 2022. Stofnunin hafi ekki talið skylt að bregðast við þeim athugasemdum en bent stefnda á að ráðið yrði af úrskurðinum að það væri sveitarstjórnar að taka afstöðu til þeirra athugasemda sem komu fram.

Vegna umsagnar Umhverfisstofnunar, sem úrskurðarnefndin hafi fjallað sérstaklega um, hafi Skipulagsstofnun bent á að eftir skoðun á umsögn Umhverfisstofnunar hefði verið niðurstaða Skipulagsstofnunar að fallast ekki á umsögn Umhverfisstofnunar. Ekki hafi því verið tilefni til að fjalla frekar um umsögnina í álit stofnunarinnar. Sveitarstjórn stefnda þyrfti sjálf að meta vægi hennar gagnvart álit Skipulagsstofnunar.

Varðandi bréf stefnda Landsnets hf., um að umfjöllun um náttúruvá um valkost B hafi ekki tekið til allrar strengleiðarinnar, hafi Skipulagsstofnun bent á að smávægilegur ágalli, þar sem texta og mynd beri ekki saman, leiði ekki til þess að taka upp umhverfismat, m.a. með vísan til úrskurðarins.

Um minnisblað EFLU og jarðhræringar hafi Skipulagsstofnun bent á að það væri niðurstaða EFLU að loftlína væri mun öruggari kostur með tilliti til eldsumbrota og jarðhræringa við þær aðstæður sem sé að finna á leið Suðurnesjalínu 2. Í matsskýrslu geri stefndi Landsnet hf. ekki greinarmun á viðkvæmni jarðstrengja og loftlína fyrir höggun og jarðhræringum. Jafnframt komi fram í matsskýrslu að stefndi Landsnet hf. telji náttúruvá ekki hafa áhrif á legu eða útfærslu Suðurnesjalínu 2. Ekki liggi fyrir af hverju EFLA komist að annarri niðurstöðu en stefndi Landsnet hf. Skipulagsstofnun hafi bent sveitarstjórn stefnda á að teldi sveitarstjórn þetta atriði vega það þungt við afgreiðslu málsins að ekki yrði hægt að afgreiða málið fyrr en óvissu vegna ólíks mats EFLU og Landsnets hefði verið eytt þyrfti að kalla á frekari upplýsingar frá EFLU um þetta.

Þá segir stefndi að eins og nánar sé rakið í umsögn sveitarfélagsins um umsókn stefnda Landsnets hf., dags í júní 2023, hafi stefndi talið nauðsynlegt að afla frekari gagna og upplýsinga um áhrif jarðvár m.t.t. þess ósamræmis sem fram hefði komið sem og vegna þeirra atburða sem hefðu orðið á Reykjanesi. Stefndi hafi óskað eftir að Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands ynni skýrslu eða greinargerð um áhrif eldgosa og náttúruvá innan sveitarfélagsins í ljósi atburða á Reykjanesi. Þá hafi og verið óskað eftir því að lagt yrði mat á línuleiðir sem mögulegar væru innan sveitarfélagsins. Niðurstaða Jarðvísindastofnunar liggi nú fyrir í skýrslu: „Náttúru- og eldgosavá í Sveitarfélaginu Vogar. Mat á eldgosavá með tilliti til jarðhræringa á Reykjanesi 2021.“ Í niðurstöðukafla skýrslunnar sé m.a. bent á að mikilvægt sé að hafa í huga að árið 2021 hafi hafist eldgos í Fagradalsfjalli. Það marki upphaf nýrrar eldsumbrotahrinu á Reykjanesi. Slíkar hrinur standi yfir í nokkrar aldir með fjölda eldgosa. Vá af eldsumbrotum á Reykjanesi sé því staðreynd sem verði að taka tillit til við skipulag og hönnun mikilvægra innviða og allt mat á vörnum. Helstu niðurstöður skýrslunnar séu eftirfarandi:

Eldsupptök: Líklegustu svæði eldsupptaka liggja utan sveitarfélagsins. Um mitt sveitarfélagið, á Vogaheiði, Strandarheiði og Vatnsleysuheiði er möguleiki á að gossprungur og gíggar myndist á yfirborði. Engir mikilvægir innviðir eru innan mögulegra eldsupptakasvæða að undanskilinni Suðurnesjalínu 1, er liggur eftir þessu svæði.

Höggun: Þéttur sprungusveimur liggur um mitt sveitarfélagið. Þéttastur er hann við Reiðskarð, á Vogaheiði og Strandarheiði. Sprungusveimurinn sker Reykjanesbraut við

Reiðskarð og aftur af Hrafnagjá í austri. Suðurnesjalína 1 liggur eftir sprungusveimnum og er því á miklu áhættusvæði, sérstaklega í ljósi þess að eldsumbrotahrina er hafin á Reykjanesi.

Hraunflæði: Mestar líkur eru á að hraunstreymi afmarkist sunnan Reykjanesbrautar í sigdal Eldvarpa-Svartsengis kerfisins. Hlutfallslega miklar líkur eru á að hraun geti runnið til sjávar í Vogavík og Vatnsleysuvík. Mikilvægum innviðum eins og Reykjanesbraut og Suðurnesjalínu 1, til Suðurnesja, stendur ógn af hraunrennsli og höggun á þessum svæðum. Hins vegar er staðsetning Reykjanesbrautar í norður jaðri til bóta og því litlar líkur á að þessir innviðir verði gjöreyddir. Jafnframt er staðsetning brautarinnar þannig að hana ætti að vera hægt að verja að stórum hluta. Suðurnesja lína 1 er staðsett á mjög erfiðu svæði innan sigdals Eldvarpa-Svartsengis kerfisins. Komi til eldsumbrota er næsta víst að erfitt verður að verja línuna sökum staðsetningar hennar og afhendingar öryggi mun skerðast. Ný lína um sama svæði mun hljóta sömu örlög og Suðurnesja lína 1. Sú staðreynd að ný eldsumbrotahrina er hafin á Reykjanesi kallar á endurskoðun fyrri ætlana um staðsetningar á mikilvægum innviðum eins og Suðurnesjalínu 2. Greining sýnir að ef hraun rennur í Vogavík er ekki líkur á að hraun renni jafnframt í Vatnsleysuvík, þar sem mismundandi eldstöðvarkerfi fæða þessi svæði.

Á fundi sínum 27. apríl 2022 hafi sveitarstjórn stefnda ákveðið að veita stefnda Landsneti hf. tækifæri til að tjá sig um málið, einkum eftirfarandi atriði og gögn. Í fyrsta lagi nauðsyn þess að grenndarkynna umsóknina fyrir hagsmunaaðilum með vísan til umfjöllunar að framan. Í öðru lagi bréf Skipulagsstofnunar frá 28. janúar 2022. Í þriðja lagi skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands um náttúru- og eldgosavá í Sveitarfélaginu Vogar. Mat á eldgosavá með tilliti til jarðhræringa á Reykjanesi 2021. Óskað yrði eftir afstöðu stefnda Landsnets hf. til þeirrar fullyrðingar sem fram komi í niðurstöðukafla skýrslunnar um að sú staðreynd að ný eldsumbrotahrina sé hafin á Reykjanesi kalli á endurskoðun fyrri ætlana um staðsetningar á mikilvægum innviðum eins og Suðurnesjalínu 2.

Fram hafi komið að teldi stefndi Landsnet hf. ekki þörf á slíkri endurskoðun væri óskað eftir ítarlegum rökstuðningi fyrir þeirri afstöðu og endurskoðuðu áhættumati, m.a. m.t.t. villu í fyrra mati, þar sem borin væri saman áhætta vegna höggunarhreyfinga og hraunflæðis á umsóttri framkvæmd og jarðstreng meðfram Reykjanesbraut m.a. með hliðsjón af því að nú væri hafin ný eldsumbrotahrina.

Stefndi Landsnet hf. hafi svarað erindinu með bréfi 6. maí 2022. Í grófum dráttum komi fram í því að stefndi Landsnet hf. teldi ekki þörf á grenndarkynningu og vísaði m.a. til úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 41/2021 og 57/2021 vegna framkvæmdaleyfa Grindavíkur og Reykjanesbæjar

vegna Suðurnesjalínu 2.

Varðandi bréf Skipulagsstofnunar hafi stefndi Landsnet hf. vísað einkum til þess mats stofnunarinnar að álit hennar hefði enn þá lögformlegt gildi. Þá hafi stefndi Landsnet hf. áréttað að í bréfinu kæmi fram að sveitarstjórn Sveitarfélagsins Voga stæði frammi fyrir því að taka afstöðu til þeirra annmarka sem væru á álitinu og eftir atvikum bæta úr þeim með rannsókn og rökstuðningi.

Stefndi Landsnet hf. hafi sagst hafa farið yfir báðar skýrslur Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands, annars vegar frá 2018 og hins vegar frá 2022. Félagið hefði unnið með Almannavörnum og Veðurstofnunni að áhættumati fyrir Suðurnesjalínu 1 vegna eldgosa og látið bera saman öryggi loftlína og jarðstrengs m.t.t. höggunarhreyfinga sem væru á línuleiðum Suðurnesjalínu 2. Niðurstöður þessara greininga styðji niðurstöðu stefnda Landsnets hf. um að loftlína samkvæmt valkosti C væri ákjósanlegasti kosturinn þegar litið væri til allra nauðsynlegra þátta við ákvarðanatöku.

Stefndi Landsnet hf. hafi einnig gert athugasemdir við drög að greinargerð sveitarfélagsins sem þá hafi legið fyrir.

Skipulagsnefnd stefnda hafi tekið umsóknina til meðferðar að nýju á fundi 29. ágúst 2022. Nefndin hafi lagt til við bæjarstjórn að umsókninni yrði hafnað. Með bréfi 30. ágúst 2022 hafi stefndi Landsnet hf. gert athugasemd við afgreiðsluna og fyrirbyggjandi umsögn nefndarinnar. Stefndi Landsnet hf. hafi óskað eftir að bæjarstjórn staðfesti ekki tillögu skipulagsnefndar að svo stöddu heldur tæki málið til frekari athugunar. Stefndi Landsnet hf. hafi m.a. óskað eftir tækifæri til að eiga fund með nýkjörinni bæjarstjórn áður en tillagan yrði afgreidd. Bæjarstjórn stefnda hafi ákveðið að verða við erindi stefnda Landsnets hf. og frestað afgreiðslu málsins og fundað m.a. með stefnda Landsneti hf.

Í kjölfarið hafi stefndi Landsnet hf. lagt fram ný gögn í málinu 10. október 2022, minnisblað um mekanískt þol jarðstrengja, dags. 3. október 2022, og minnisblað EFLU, dags. 2. júlí 2022, um mat á náttúruvá, rýni á skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands.

Stefndi hafi ákveðið í kjölfarið að óska eftir mati óháðra aðila á hinum nýju gögnum. Annars vegar hafi verið aflað greinargerðar dr. Ástu Rutar Hjartardóttur, jarðeðlisfræðings hjá Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands, um bergsprungur í nágrenni Voga, dags. 12. desember 2022. Hins vegar hafi verið aflað minnisblaðs Lotu, verkfræðistofu, Rýni á minnisblaði um Mekanískt þol jarðstrengja, dags. 2. desember 2022.

Með bréfi til stefnda Landsnets hf. 4. janúar 2023 hafi stefndi sent stefnda Landsneti hf. greind skjöl og veitt félaginu tækifæri til þess að tjá sig um þau og niðurstöður þeirra. Sérstaklega hafi verið bent á að gagnlegt gæti verið fyrir

sveitarfélagið að upplýst yrði hvort stefndi Landsnet hf. teldi að greinargerð dr. Ástu Rutar Hjartardóttur breytti einhverju um mat félagsins á öryggi jarðstrengs m.t.t. þess sem fram komi í greinargerð hennar samanborið við loftlínu sem sótt væri um framkvæmdaleyfi fyrir. Stefnda Landsneti hf. hafi að auki verið bent á að félaginu væri frjálst að koma á framfæri öðrum athugasemdum, sjónarmiðum og gögnum vegna málsins til sama tíma.

Stefndi Landsnet hf. hafi svarað bréfinu með umsögn 10. janúar 2023. Í svarbréfinu komi fram að stefndi Landsnet hf. telji að gögnin staðfesti fyrirbyggjandi upplýsingar um sprunguhreyfingar á því svæði sem umsókn um framkvæmdaleyfi snúi að og um mekanískt þol jarðstrengja.

Skipulagsnefnd sveitarfélagsins hafi tekið málið fyrir á ný á fundi sínum 17. janúar 2023. Nefndin hafi frestað afgreiðslu málsins og óskað eftir að stefndi Landsnet hf. upplýsti um eftirfarandi atriði: Í fyrsta lagi hver væri kostnaðarmunur á valkosti B, jarðstreng með Reykjanesbraut, og valkosti C, loftlínu meðfram núverandi línu. Í öðru lagi nánari gögn sem geri á hlutlægan hátt grein fyrir þeim áhrifum á kerfi Landsnets að leggja Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng, þ.m.t. upplýsingar um hvar þörf sé á að leggja slíka strengi í framtíðinni sem mögulega geti haft áhrif á ráðstöfun jarðstrengja vegna Suðurnesjalínu 2. Nefndin hafi jafnframt bókað:

Auk framangreinds telur nefndin, í ljósi þess að goshrina er nú hafin á Reykjanesi, þ.e. gosið hefur tvisvar eftir að skýrsla um umhverfismat og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar var unnið, og að í málinu liggja fyrir gögn óháðra vísindamanna um að sú goshrina kalli á endurskoðun fyrri áætlana um staðsetningar á mikilvægum innviðum eins og Suðurnesjalínu 2, auk þess sem fyrir liggja misvísandi upplýsingar að mati nefndarinnar um öryggi valkosti C miðað við aðra valkosti m.t.t. náttúruvár, að nauðsynlegt sé, áður en endanleg ákvörðun verður tekin í málinu, að óska álits Skipulagsstofnunar á því, skv. 28. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana nr. 111 frá 2021, hvort endurskoða þurfi umhverfismat framkvæmdarinnar í heild eða hluta. Nauðsynlegt sé að það liggja fyrir mat óháðs aðila á jarðvá á svæðinu m.t.t. þeirra valkosta sem uppi eru.

Bréf með afgreiðslu nefndarinnar hafi verið sent stefnda Landsneti hf. 20. janúar 2023 sem hafi svarað með bréfi 27. s.m., einkum með því að vísa til fyrri umfjallana og gagna, m.a. á heimasíðu félagsins. Þá hafi verið bent á að félagið þyrfti að taka tillit til margra þátta og að valkostir hefðu verið skoðaðir ljósi jarðhræringa á svæðinu. Þol jarðstrengja gagnvart höggunarhreyfingum væri takmarkað. Skýrslur sem unnar hefðu verið fyrir báða aðila staðfestu það mat stefnda Landsnets hf. að jarðstrengur væri ekki valkostur enda hafi mælingar á hreyfingum á svæðinu í nýjstu goshrinu mælst yfir þoli jarðstrengja.

Með bréfi 23. janúar 2023 hafi sveitarfélagið sent Skipulagsstofnun erindi um hvort stofnunin teldi þörf á að endurskoða umhverfismat Suðurnesjalínu 2 í heild eða að hluta. Í svarbréfi Skipulagsstofnunarinnar, dags. 27. janúar 2023, hafi komið fram að þar sem ekki væru liðin 10 ár frá því að álit Skipulagsstofnunar lá væri ekki heimilt að taka ákvörðun um endurskoðun þess.

Stefndi kveður að þrátt fyrir framangreinda upplýsingaöflun og gögn hafi sveitarfélagið enn talið misræmi í gögnum málsins. Svör stefnda Landsnets hf. vegna skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands og skýrslu dr. Ástu Rutar Hjartardóttur, jarðeðlisfræðings hjá Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands, 12. desember 2002, m.a. í bréfum 6. maí 2022, 31. ágúst 2022 og 10. janúar 2023, væru í grófum dráttum á þá lund að greindar skýrslur og gögn breyttu ekki því megin sjónarmiði stefnda Landsnets hf. að loftlínur væru öruggari en jarðstrengir við þær aðstæður sem séu á framkvæmdasvæðinu. Sveitarfélagið hafi talið, m.a. eftir fundi með höfundum skýrslanna, að niðurstöður skýrslanna bentu í aðra átt þ.e. að öryggi m.t.t. jarðvár myndi ekki aukast með nýrri loftlínu samsíða núverandi línu.

Vegna þessa og til að leitast við að skýra málið enn frekar og fá milliliðalausa umfjöllun um það, þar sem m.a. væri hægt að spyrja sérfræðinga Jarðvísindastofnunar og fulltrúa stefnda Landsnets hf., hafi skipulagsnefnd sveitarfélagsins fengið greinda sérfræðinga á fund nefndarinnar ásamt fulltrúum stefnda Landsnets hf. til að fara fyrirbyggjandi gögn og ræða þau. Sá fundur hafi verið haldinn 21. febrúar 2023 og hann setið eftirfarandi fulltrúar í skipulagsnefnd Sveitarfélagsins Voga: Guðrún Sigurðardóttir, Ingbór Guðmundsson, Friðrik V. Árnason, Guðmundur Kristinn Sveinsson, Inga Sigrún Baldursdóttir og Gísli Stefánsson. Auk þeirra hafi setið fundinn fyrir hönd sveitarfélagsins Gunnar Axel Axelsson bæjarstjóri, Davíð Viðarsson, sviðsstjóri umhverfis- og skipulagssviðs, Hanna Lís Hafsteinsdóttir, verkefnastjóri á umhverfis- og skipulagssviði, Sveinn Valdimarsson verkefnastjóri og Ívar Pálsson lögmaður. Frá Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands hafi verið Ármann Höskuldsson og Ásta Rut Hjartardóttir og Þorvaldur Þórðarson, á Teams. Frá stefnda Landsneti hf. hafi setið fundinn Daníel

Scheving Hallgrímsson, verkefnastjóri framkvæmda, og Magni Þór Pálsson, verkefnastjóri rannsókna.

Sérfræðingar Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands hafi m.a. bent á að eins og umsókn stefnda Landsnets hf. lægi fyrir væri Suðurnesjalína 2 loftlína sem lægi samsíða Suðurnesjalínu 1 sunnan við Reykjanesbraut. Það fyrirkomulag setji línurnar tvær á sama áhættusvæði. Gerðist eitthvað á því svæði færu því báðar línurnar út. Með tilliti til öryggis af völdum jarðvár væri skynsamlegra að hafa línurnar hvora á sínu áhættusvæðinu jafnvel þótt ekki væri farið norður fyrir Reykjanesbraut. Þannig væri áhættu vegna mögulegrar náttúruvár dreift og betur stuðlað að afhendingaröryggi raforku til og frá svæðinu. Sérfræðingar Jarðvísindastofnunar hafi verið sammála um að því norðar sem línan færi því minni áhætta væri að báðar línur færu út af völdum jarðvár. Töluvert meiri áhætta væri sunnan Reykjanesbrautar en norðan m.t.t. eldsumbrota. Miða yrði við að líklega væri hafið langt tímabil eldsumbrota á Reykjanesi og að endurskoða þyrfti fyrir áætlanir um lagningu línunnar. Norðan við Reykjanesbraut væru t.d. fáar og litlar sprungur og harla ólíklegt að þar kæmi til eldsumbrota. Afskriftartími línunnar sé um 50 ár og fastlega megi búast við að gjósi á þeim tíma og líklegra en ekki að það verði fleiri en eitt gos.

Fram hafi komið að það væru sérstaklega tvö svæði sem væru erfið hvað hraunrennsli varðar. Farið hafi verið yfir mögulegar lausnir til þess að verja línurnar fyrir hraunrennsli. Annars vegar væri bygging flæðigarða, til að vernda möstur loftlína, og hins vegar vatnsflæði, til að kæla jarðstrengi. Eins væri mögulegt að útfæra línulögnina þannig að hún væri að meginhluta til í jörðu en að hluta til sem loftlína. Mögulega væri hægt að hafa línuna í jörð meginhluta leiðarinnar en taka hana upp á mestu áhættusvæðunum og staðsetja möstur þar sem minnst áhætta væri á hraunflæði.

Sérfræðingarnir hafi talið að fara þyrfti yfir allar mögulegar breytur enda hefðu forsendur breyst verulega frá því að verkefnið fór af stað og umhverfismat vegna verkefnisins verið unnið. Fara þyrfti yfir hvar líklegast væri að muni gjósa, hvernig hraunið muni haga sér, hvert það muni renna o.fl. Í máli sínu hafi Ármann Höskuldsson frá Jarðvísindastofnun lagt sérstaka áherslu á að allar lausnir þyrftu að vera hugsaðar til enda. Þannig þyrfti ávallt að skoða hvert flæðigarðar og varnargarðar myndu beina hrauninu og hvar það myndi enda. Eins geti hraunið hlaðist upp og orðið mjög hátt. Nauðsynlegt væri að hafa í huga að hraun hagi sér ekki eins og vatn. Dæmi sé til um beitingu slíkra flæðigarða sem hafi mistekist hrapalega með mjög alvarlegum afleiðingum. Jafnvel þó að mögulega mætti beina hrauni frá einstaka mastrastæðum þá kynni hiti frá hrauni að skemma línur.

Þá hafi komið fram á fundinum að stefndi Landsnet hf. hafi ekki gert

sérstakar greiningar varðandi gerð flæðigarða og staðsetningu þeirra eða áætlanir um viðbrögð. Fulltrúi Jarðvísindastofnunar hafi bent á að við slíkar greiningar mætti mögulega nýta líkan sem hefði verið þróað. Við blasti nýr veruleiki hvað náttúruvá snerti.

Á fundinum hafi einnig verið rætt um muninn á jarðskjálfum annar svegar og bergsprunguhreyfingum hins vegar. Í umræðu um áhrif jarðhræringa á jarðstrengi hafi þessu að einhverju leyti verið skellt undir sama hatt. Í máli fulltrúa Jarðvísindastofnunar, dr. Ástu Rutar Hjartardóttur jarðeðlisfræðings, hafi komið fram að gera þyrfti skýran greinarmun á þessu tvennu enda væri ólíklegt að jarðskjálftar hefðu áhrif á jarðstrengi á meðan höggunarhreyfingar, sem kæmu fram við tilfærslu sprungna, gætu haft það.

Aðspurð hafi Ásta Rut sagt að ekki væri miklar líkur á að jarðskjálftar ættu upptök sín norðan við Reykjanesbraut. Vel mætti finna leið norðan Reykjanesbrautar þar sem hraunið væri ekki sprungið. Mestu máli skipti þó að um væri að ræða annarskonar hraun með sprungum sem líklega hafi ekki hreyfst í ríflega 12-14 þúsund ár. Líkurnar á hreyfingum þeirra væru því ekki taldar miklar auk þess sem hreyfingar þeirra ættu sér stað yfir mjög langan tíma. Skoðun hennar og rannsóknir bentu til að líkur á hreyfingum á þeim sprungum sem væru á svæðinu væru litlar. Þá væru sprungurnar litlar og á mjög afmörkuðu svæði og því ætti að vera hægt að sneiða fram hjá þeim við lagningu jarðstrengs.

Upp hafi komið vangaveltur um hver raunverulegur kostnaðarmunur væri á loftlínu og jarðstreng og fulltrúar Jarðvísindastofnunar bent á að við mat á kostnaði þyrfti mögulega að taka tillit til áætlaðs kostnaðar við gerð flæðigarða og annarra mótvægisáðgerða vegna náttúruvá á þeirri leið sem aðalvalkostur stefnda Landsnet hf. geri ráð fyrir að línan muni liggja um. Fulltrúar stefnda Landsnets hf. hafi upplýst um að slíkar áætlanir eða mat við kostnað á þeim lægju ekki fyrir.

Í kjölfar þessa fundar hafi stefndi Landsnet hf. látið taka saman skýrslu, dags. 21. mars 2023: „Drög, Suðurnesjalína 2, greining á tjónanæmi vegna jarðvár.“ Skýrslan hafi verið unnin af EFLU og Verkís fyrir stefnda Landsnet hf. og hún verið kynnt fyrir embættismönnum, kjörnum fulltrúum og ráðgjöfum Sveitarfélagsins Voga á fundi 28. mars 2023. Niðurstaða þeirrar skýrslu í samantekt hennar sé eftirfarandi:

Ekki liggja fyrir upplýsingar um líkur á mismunandi sviðsmyndum fyrir hraunrennsli eða jarðhreyfingar á Reykjaneskaga. Þar af leiðandi er ekki hægt að bera saman með óyggjandi hætti líkur á að hraun renni yfir loftlínu samsíða Suðurnesjalínu 1 eða jarðstreng norðan Reykjanesbrautar. Í þessari skýrslu er ekki unnið hættumat heldur er verið að bera saman

hvaða áhrif hraunrennsli eða jarðhreyfingar hafi á mismunandi mannvirki og hversu næm þau eru fyrir tjóni.

Jarðskjálftar og jarðhreyfingar eru mun líklegri v á línuleið á Suðurnesjum en hraunflæði á yfirborði vegna eldsambrota. Af ofangreindu er ljóst að loftlína mun standa mun betur af sér jarðskjálfta og aðrar jarðhreyfingar. Góðar líkur eru á því að loftlínan muni geta staðið af sér hóflegt hraunrennsli verði gerðar ráðstafanir varðandi hraunflæðivarnir á völdum stöðum og staðsetning mastra valin með tilliti til staða sem margar gossprungur myndu leiða hraun að, sbr. rennislísið að Vogavík og Vatnsleysuvík.

Allar fyrirbyggjandi aðgerðir er varða varnir jarðstrengja gegn náttúruvá, þurfa að undirbúast og fara fram á hönnunar- og framkvæmdatíma. Eðli málsins samkvæmt, eins og farið er í gegnum í kafla 5.5, er erfiðara að afmarka aðgerðir við þá staði þar sem hættan á eftir að raungerast. Varnaraðgerðir vegna jarðstrengs um jarðskjálftasvæði geta því orðið flóknar og kostnaðarsamar.

Með hliðsjón af fyrrnefndum atriðum er það meginniðurstaða þessarar skýrslu að með tilliti til raforkuöryggis á Suðurnesjum vegna tjónnæmis gagnvart jarðvá sé Suðurnesjalína 2 sem loftlína betri kostur en jarðstrengur. Í því mati vegur þungt að viðgerðartími vegna tjóns á jarðstreng er verulega lengri en loftlínu og þar af leiðandi er ótíltæki jarðstrengs meira.

Auk framangreinds hafi embættismenn sveitarfélagsins og kjörnir fulltrúar fundað um málið með hinum ýmsu stjórnvöldum, þ.m.t. ráðherrum, m.a. ráðherra innviða og ráðherra umhverfis-, orku- og loftslagsmála, til að gera þeim grein fyrir fyrirbyggjandi gögnum, stöðu málsins og leita lausna sem sveitarfélagið og stefndi Landsnet hf. gætu verið sammála um, án þess að slík lausn myndist.

Stefndi áréttar að Skipulagsstofnun hafi komist að þeirri niðurstöðu í álitinu sínu að umhverfismat Suðurnesjalínu 2 sýndi að lagning línunnar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum. Í úrskurði sínum í máli nr. 43/2021, vegna kæru stefnda Landsnets hf. á fyrri afgreiðslu sveitarfélagsins, hafi úrskurðarnefndin talið að það skorti á að í niðurstöðu Skipulagsstofnunar væri fjallað um þá umsögn Umhverfisstofnunar að neikvæð áhrif loftlínu yrðu óveruleg að þessu leyti. Úrskurðarnefndin hafi vísað til þess að af rökstuðningi bæjarstjórnar væri ljóst að megináhersla væri lögð á áhrif framkvæmdarinnar á landslag og ásýnd, auk annarra umhverfisþátta, en ekki á þau áhrif sem verði á jarðmyndanir. Vegna eðlis sveitarstjórnar sem staðbundins stjórnvalds væri ekki gerð athugasemd við það enda yrði að telja það á forræði

sveitarstjórnar að draga fram þá umhverfisþætti sem hún legði áherslu á í mati sínu á því hvernig hagsmunum íbúa sveitarfélagsins og almannahagsmunum væri best borgið. Þar sem bæjarstjórn reisti niðurstöðu sína ekki á því hver áhrif yrðu á jarðmyndanir, sem Skipulagsstofnun taldi sambærileg, sama hvaða valkostur yrði fyrir valinu, hafi ekki heldur verið tilefni fyrir bæjarstjórn til að skoða sérstaklega umsögn Umhverfisstofnunar í þessu samhengi. Hins vegar hafi það tilefni verið til staðar þegar litið væri til þess að bæjarstjórn byggði m.a. á niðurstöðu Skipulagsstofnunar um áhrif á landslag og ásýnd.

Í niðurstöðukafla umsagnar bæjarstjórnar um hið kærða leyfi, í greinargerðinni frá júní 2023, sé sérstaklega tekið fram að bæjarstjórn hafi kynnt sér umsögn Umhverfisstofnunar frá 11. júlí 2019. Farið hafi verið yfir umsögn Umhverfisstofnunar. Gerð hafi verið grein fyrir þeirri afstöðu Umhverfisstofnunar að við val á strengleiðum eigi fyrst og fremst að líta til þess að leggja jarðstrengi í laus jarðlög þar sem sýnileg ummerki um framkvæmd og rask á jarðminjum verði sem minnst. Þess hafi verið sérstaklega getið að í kaflanum um Strandarheiði, sem sé lengsti kafli línunnar innan Sveitarfélagsins Voga, telji Umhverfisstofnun loftlínu meðfram núverandi línu eða jarðstreng með Reykjanesbraut vera góða kosti. Umhverfisstofnun telji lagningu jarðstrengs meðfram núverandi línu hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Umhverfisstofnun telji besta kostinn vera lagningu línu samkvæmt valkosti C2, leið C2 fylgi núverandi línu en liggi ekki um Hrauntungur, innan lands Hafnarfjarðar, en leiðin sé eins og kostur C innan Sveitarfélagsins Voga. Nokkuð síðri kostur sé að leggja jarðstreng meðfram Reykjanesbraut ef tenging frá línustæði verði ekki um óraskað hraun austan Kúagerðis.

Sveitarstjórn stefnda geri sér því ljóst að afstaða Umhverfisstofnunar sé m.a. sú að á Strandarheiði, lengsta kafla innan sveitarfélagsins, séu loftlína meðfram núverandi línu eða jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut báðir góðir kostir, þ.e. bæði sú leið sem stefndi Landsnet hf. hafi sótt um og sú leið sem sveitarfélaginu hugnaðist best. Besti kosturinn að mati Umhverfisstofnunar sé þó lagning loftlínu með núverandi línu þ.e. sú leið sem stefndi Landsnet hf. hafi sótti um og verið samþykkt. Nokkuð síðri kostur sé að leggja jarðstreng meðfram Reykjanesbraut m.t.t. áhrifa á jarðmyndanir, þ.e. sú leið sem sveitarfélagið hafi talið heppilegasta, Skipulagsstofnun hafi talið að hefði minnst umhverfisáhrif og meðalgöngustefnendur telji æskilegasta.

Stefndi minnir á að álit Umhverfisstofnunar lúti í raun eingöngu að raski á jarðminjum skv. a-lið 2. mgr. 61. gr. laga um náttúruvernd. Niðurstaða Skipulagsstofnunar, um að margt mæli með því að leggja jarðstreng alla leið, og þá sérstaklega valkost B meðfram Reykjanesbraut, byggji hins vegar á mati á fleiri

þáttum. Vísi stofnunin til þess að sú leið hafi minni áhrif á landslag og ásýnd, ferðaþjónustu og útivist, vistgerðir og gróður og fuglalíf. Aðalvalkostur stefnda Landsnets hf., lagning loftlínu samkvæmt valkosti C, hafi hins vegar mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta á framangreinda þætti.

Þá segir stefndi að eins og skýrt komi fram í öllum gögnum málsins og niðurstöðukafla umsagnar sveitarfélagsins, í greinargerðinni frá júní 2023, hafi sú afstaða sveitarfélagsins ekki breyst að sveitarfélagið telji besta kostinn m.t.t. heildar hagsmuna, í samræmi við niðurstöðu Skipulagsstofnunar, þ.e. að leggja Suðurnesjalínu 2 samkvæmt leið B, þ.e. sem jarðstreng meðfram Reykjanesbraut þrátt fyrir að af því leiddi nokkra röskun á jarðminjum. Sú röskun sé þó ekki veruleg m.t.t. heildar framkvæmdarinnar og þess að svæðið meðfram Reykjanesbraut sé þegar nokkuð raskað. Umhverfisstofnun telji þá leið, þ.e. að leggja línuna sem jarðstreng meðfram Reykjanesbraut, þó líka góðan kost þótt hann sé nokkuð síðri en loftlína meðfram núverandi línu.

Með vísan til alls framangreinds og fyrirliggjandi gagna telur stefndi ljóst að hann hafi uppfyllt rannsóknarskyldu sína samkvæmt reglum stjórnarsýsluréttar og 10. gr. stjórnarsýslulaga áður en ákvörðun var tekin í málinu. Um leið hafi stefndi bætt úr umfjöllun sinni og aflað ítarlegra upplýsinga um áhrif jarðvár á val á línuleiðir og mismun loftlínu og jarðstrengja. Þá hafi sveitarstjórn stefnda fjallað sérstaklega um álit Umhverfisstofnunar um röskun á jarðminjum skv. a-lið 2. mgr. 61. gr. laga um náttúruvernd. Ákvörðun sveitarstjórnar stefnda verði því ekki felld úr gildi á grundvelli þeirra málsástæðna meðalgöngustefnenda að rannsóknarskyldu hafi ekki verið sinnt né vegna fyrri athugasemda úrskurðarnefndarinnar um skort á umfjöllun um álit Umhverfisstofnunar eða að umfjöllun um áhrif náttúruvár hafi verið ábótavant.

Stefndi mótmælir því að álit Skipulagsstofnunar sé bindandi. Vísar stefndi m.a. til niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 95/2016. Í umfjöllun í kaflanum „Ákvörðun sveitarstjórnar, forsendur og rökstuðningur“ segi m.a.: „Álit Skipulagsstofnunar eru lögbundin en ekki bindandi fyrir sveitarstjórn.“

Stefndi mótmælir því ekki að rökstyðja þurfi afgreiðslu málsins, m.a. einkum ef vikið er frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Í niðurstöðukafla greinargerðar sveitarfélagsins, frá júní 2023, sé gerð grein fyrir því að sveitarstjórn taki enn undir álit Skipulagsstofnunar um leið B, en jafnframt rökstutt af hverju fallist sé á að veita framkvæmdaleyfi fyrir leið C. Þá sé að auki ítarlegur rökstuðningur í bókun bæjarstjórnar við afgreiðslu málsins 30. júní 2023. Í niðurstöðukafla greinargerðar sveitarstjórnar segi m.a.:

Sveitarfélagið Vogar og Landsnet hafa um langt árabil verið ósammála um val á línuleið fyrir Suðurnesjalínu 2 þó báðir aðilar sé sammála um að brýn nauðsyn sé á framkvæmdinni. Sveitarfélagið hefur leitast við að fá ákvörðun Landsnets um val á línuleið fyrir Suðurnesjalínu 2 breytt en ekki haft erindi sem erfiði. Önnur sveitarfélög á línuleiðinni hafa þegar samþykkt framkvæmdaleyfi vegna línunnar. Ljóst er að samþykki sveitarfélagið ekki umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi samkvæmt leið C mun það enn leiða til ágreinings um málið og tafa á brýnum og nauðsynlegum úrbótum á raflínuneti Landsnets á Reykjanesi. Það mun mögulega hamla uppbyggingu og raforkuöryggi á Suðurnesjum og á höfuðborgarsvæðinu. Munur á umhverfisáhrifum leiðar C og B eru ekki veruleg samkvæmt matskýrslu og áliti Skipulagsstofnunar þó ljóst sé að sjónræn áhrif leiðar C séu meiri en leiðar B og áhrif leiðar B á eldhraun /jarðmyndanir séu meiri en leiðar C.

Andstaða sveitarfélagsins við leið C hefur að mestu byggt á sjónrænum áhrifum af nýrri og stærri línu við hlið núverandi línu og sjónarmiðum um öryggi línunnar, einkum vegna jarðvár. Nú liggur fyrir samkomulag á milli sveitarfélagsins og Landsnets um að taka beri niður núverandi loftlínu, Suðurnesjalínu 1, í öllu sveitarfélaginu, og leggja hana þess í stað sem jarðstreng ekki seinna en innan 25 ára. Samkomulagið gerir jafnframt ráð fyrir því að náist samningar við stórnotanda um uppbyggingu á Keilisnesi verði Suðurnesjalína 1 lögð fyrir í jörðu.

Samkomulagið gerir að auki ráð fyrir því að strax eftir að framkvæmdum við Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, ljúki verði hluti Suðurnesjalínu 1, tekinn niður og lagður sem jarðstrengur. Um er að ræða þann hluta Suðurnesjalínu 1 þar sem línan liggur næst Reykjanesbraut og þéttbýlinu í Vogum, og sjónræn áhrif hennar hvað mest, á um 5 km kafla í austurátt frá Grindavíkurvegi að Vogaafleggjara.

Með samkomulaginu telur bæjarstjórn að komið sé til móts við sjónarmið sveitarfélagsins um að til framtíðar liggja ekki tvær háspennulínur í lofti um sveitarfélagið með tilheyrandi sjónrænum áhrifum. Rask á eldhrauni sé óhjákvæmilegt sama hvaða leið sé valin en þessi málamiðlun hafi í för með sér minna rask á eldhrauni en lagning Suðurnesjalínu 2 sem jarðstrengs. Með því að leggja Suðurnesjalínu 1 í jörðu, norðan við línustæði núverandi línu, einkum ef það verður gert norðan Reykjanesbrautar s.s. meðfram Vatnsleysustrandarvegi, verði afhendingaröryggi kerfisins í heild einnig aukið m.t.t. jarðvár eftir að þeim framkvæmdum verður lokið. Sveitarstjórn er þó jafnframt ljóst að framkvæmdir og breytingar á Suðurnesjalínu 1 eru háðar frekari hönnun með tilheyrandi

málsmeðferð og leyfisveitingum s.s. samkvæmt ákvæðum skipulagslaga, laga um mat á umhverfisáhrifum o.fl.

Með vísan til framangreinds samþykkir bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2, með þeim skilyrðum fyrir framkvæmdinni sem fram koma í umsókn Landsnets, matsskýrslu, álit Skipulagsstofnunar og skipulagi auk þess skilyrðis að eftir að framkvæmdum við Suðurnesjalínu 2 lýkur verði hluti Suðurnesjalínu 1 strax tekinn niður og lagður sem jarðstrengur á þeim hluta þar sem línan liggur næst Reykjanesbraut og þéttbýlinu í Vogum, háð frekari greiningu og útfærslu við hönnun og málsmeðferð í samræmi við ákvæði laga.

Rökstuðningur sveitarstjórnar sé því ítarlegur, skýr og í samræmi við ákvæði 22. gr. stjórnsýslulaga. Færð séu lögmæt og málefnaleg rök fyrir því að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 samkvæmt leið C þrátt fyrir álit Skipulagsstofnunar. Þó það hafi í sjálfu sér ekki þýðingu, vegna þess hve ítarlegur rökstuðningur stefnda sé, sé mótmælt þeirri fullyrðingu meðalgöngustefnenda að rökstuðningur þurfi að vera ítarlegri en ella í málum sem þessu.

Stefndi mótmælir einnig fullyrðingu um að einu rök sveitarfélagsins fyrir samþykki framkvæmdaleyfisins hafi verið samkomulag við Landsnet um að setja Suðurnesjalínu 1 í jörðu. Jafnframt mótmælir stefndi þeirri fullyrðingu að samkomulagið hafi verið forsenda fyrir samþykkt leyfisins. Greindar fullyrðingar gangi enda gegn umsögn sveitarfélagsins, sbr. og rökstuðning sem rakinn sé hér að framan. Ekki sé því um að ræða brot gegn réttmætisreglu stjórnsýslulaga.

Stefndi telur að jafnvel þó litið væri á samkomulagið sem forsendu þá sé augljóst að samkomulagið sé ekki eina forsendan þó það kunni að hafa haft áhrif eins og önnur atriði sem hafi komið til skoðunar. Færð hafi verið fram lögmæt og málefnaleg sjónarmið fyrir því að sú breyting sem samkomulagið feli í sér komi til móts við sjónarmið sveitarfélagsins, m.a. vegna sjónrænna áhrifa sem m.a. hafi verið ástæður þess að sveitarfélagið hafi áður lagst gegn samþykki leyfisins. Ekki sé því um brot á réttmætisreglu að ræða.

Um tilvísun meðalgöngustefnenda til úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 46/2016 og nr. 95/2016 segir stefndi að forsendur niðurstöðu nefndarinnar í báðum þessum málum eigi alls ekki við um rökstuðning sveitarstjórnar í því máli sem hér er til umfjöllunar. Rannsókn máls og málsmeðferð hafi verið ítarleg og leitast við að velja við öllum steinum. Þá sé rökstuðningur sveitarstjórnar ítarlegur og málefnalegur. Málsmeðferð, málavextir

og rökstuðningur sveitarstjórna í greindum málum sé á engan hátt sambærileg og í því máli sem hér um ræðir. Með tilliti til ítarlegrar málsmeðferðar og rannsóknar styðji niðurstaða greindra úrskurða frekar þá niðurstöðu, á grundvelli gagnályktunar, að sýkna beri stefnda.

Hvað varðar málsástæðu meðalgöngustefnenda um að ekkert deiliskipulag liggi fyrir um framkvæmdina og engin grenndarkynning hafi farið fram segir stefndi að í 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segi: „Þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og deiliskipulag liggur ekki fyrir getur sveitarstjórn veitt framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu sé um að ræða framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag og í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Að auki skal sveitarstjórn leita umsagna viðeigandi umsagnaraðila áður en tekin er afstaða til útgáfu framkvæmdaleyfis. Um grenndarkynningu fer skv. 44. gr. með þeim undantekningum sem þar eru tilgreindar. Heimilt er að falla frá grenndarkynningu ef gerð er grein fyrir framkvæmdinni og fjallað ítarlega um hana í aðalskipulagi.“

Í Svæðisskipulagi Suðurnesja 2008-2024, sem gildi í sveitarfélögunum Vogum, Grindavíkurbæ og Reykjanesbæ, komi fram sú meginstefna að nýta núverandi flutningsleiðir raforku og séu þær skilgreindar sem meginlagnabelti á Suðurnesjum, þ.e. Suðurnesjalínur, Reykjaneslínur og Svartsengislínur. Geri svæðisskipulagið ráð fyrir að fleiri línur geti byggst upp innan þessara lagnabelta. Um þetta sé m.a. fjallað í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 25. janúar 2024 í máli nr. 107/2023. Ástæða þess að fjallað sé um þetta atriði í svæðisskipulaginu sé sú að umræddar háspennulínur liggi um fleiri en eitt sveitarfélag. Nauðsynlegt sé því að stefna sé mörkuð fyrst í svæðisskipulagi og aðalskipulagsáætlunum allra hlutaðeigandi sveitarfélaga síðan hagað til samræmis við þá stefnumörkun.

Til samræmis við framangreinda stefnumörkun í svæðisskipulagi sé í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028 gert ráð fyrir háspennulínum á framkvæmdasvæði fyrirliggjandi framkvæmdar. Um þessar línur segi m.a. í greinargerð aðalskipulagsins: „Í gegnum sveitarfélagið, sunnan Reykjanesbrautar, liggur 132 kV háspennulína í lofti og nefnist hún Suðurnesjalína. Aðalskipulagið gerir ráð fyrir að heimilt verði að byggja eina nýja 220 kV loftlínu samsíða núverandi loftlínu. Þá er gert ráð fyrir að núverandi loftlína verði tekin niður og í sama línustæði komi önnur 220 kV loftlína. Aðalskipulagið gerir því ráð fyrir tveimur 220 kV háspennulínum í lofti sunnan Reykjanesbrautar.“

Svæðis- og aðalskipulag sveitarfélagsins séu því skýr og afdráttarlaus um þá stefnumörkun að heimilt sé að reisa nýja háspennulínu í lofti samhliða Suðurnesjalínu 1 líkt og fyrirliggjandi framkvæmdaleyfi leyfi.

Við mat á því hvort þessi umfjöllun aðalskipulagsins, um nýja háspennulínu í lofti samhliða Suðurnesjalínu 1, teljist ítarleg í skilningi lokamálsliðar 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 verði m.a. að horfa til eftirfarandi atriða:

Í fyrsta lagi sé rétt að benda á að aðalskipulag sveitarfélags taki til alls lands innan marka sveitarfélags og marki almenna stefnu um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaðróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál o.fl. Eðli máls samkvæmt sé umfjöllun í aðalskipulagi um einstök atriði í samræmi við það almennt ekki mjög ítarleg. Túlka verði orðalag 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 með hliðsjón af þessu eðli aðalskipulagsáætlana og þá til samræmis við ákvæði VII. kafla laganna um efni slíkra skipulagsáætlana. Að því marki sem vikið sé sérstaklega að einstökum framkvæmdum í aðalskipulagi geti slík umfjöllun verið ítarleg í skilningi 5. mgr. 13. gr. laganna þótt hún sé ekki löng. Horfa verði almennt til umfjöllunar um slíkar framkvæmdir á aðalskipulagsstigi. Umfjöllun um línuna í aðalskipulagi sveitarfélagsins sé mjög ítarleg m.t.t. þess sem almennt tíðkist í aðalskipulagi.

Í öðru lagi vísi lýsing framkvæmdarinnar í aðalskipulaginu til Suðurnesjalínu 1 og kveði á um heimild til að reisa aðra háspennulínu í lofti samsíða henni. Lýsingin sé að þessu leyti mjög nákvæm bæði um eðli og áhrif framkvæmdarinnar og um staðsetningu fyrirhugaðrar framkvæmdar. Ótvírætt megi ráða af henni, að virtu eðli og staðsetningu Suðurnesjalínu 1 sem til staðar hafi verið við samþykkt aðalskipulagsins, hvers konar framkvæmd sé verið að lýsa þar og hvar línun yrði staðsett. Grenndarkynning hefði engu bætt við framangreindar upplýsingar.

Í þriðja lagi sé í aðalskipulaginu tiltekið nákvæmlega hvers konar háspennulínu sé heimilt að reisa. Nánar tiltekið komi þar fram að heimilt skuli að reisa 220 kV háspennulínu líkt og fyrirbyggjandi framkvæmdaleyfi hljóði á um.

Samkvæmt framansögðu sé þeirri framkvæmd sem fyrirbyggjandi framkvæmdaleyfi lýtur að lýst með nákvæmum hætti í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028. Þar komi skýrlega fram að um sé að ræða 220 kV háspennulínu í lofti sem lögð verði samsíða Suðurnesjalínu 1. Það sé nákvæmlega sú framkvæmd sem fyrirbyggjandi framkvæmdaleyfi lúti að og raunar vandséð að unnt hefði verið að lýsa henni með ítarlegri hætti í aðalskipulagi sveitarfélagsins að virtu eðli slíkra skipulagsáætlana né að grenndarkynning hefði neinu bætt við þær upplýsingar.

Þá segir stefndi að meðalgöngustefnendur hafi ekki byggt á því að fyrirbyggjandi framkvæmd sé í ósamræmi við framangreinda lýsingu hennar í svæðisskipulagi eða aðalskipulagi. Meðalgöngustefnendur byggi ekki á því að þá

hafi skort tilteknað upplýsingar eða gögn um framkvæmdina sem þurft hefðu að koma í aðalskipulagi til þess að lýsingin teldist ítarleg í skilningi 5. mgr. 13. skipulagslaga nr. 123/2010.

Það sem kannski mestu máli skipti þó sé að meðalgöngustefnendur hafi heldur ekki byggt á því að í grenndarkynningu hefðu komið fram ítarlegri upplýsingar en fyrir liggja í aðalskipulaginu. Né hafi meðalgöngustefnendur gert grein fyrir því hvernig skortur á grenndarkynningu hafi leitt til þess að þeir hafi misst af tækifæri til að koma á framfæri andmælum við framkvæmdina eða ákveðna þætti hennar. Það hafi þeir þegar gert á mörgum stigum, svo sem í skipulagsferli aðalskipulagsins og í umhverfismatsferli málsins. Staðreyndin sé sú að grenndarkynning hefði engu bætt við upplýsingar sem liggja fyrir í aðalskipulagi. Meðalgöngustefnendur hafi þegar haft tækifæri til að gera athugasemdir við framkvæmdina. Í gögnum umhverfismatsins, m.a. í matsskýrslu stefnda Landsnets hf. og meðfylgjandi gögnum, liggja fyrir mjög ítarlegar upplýsingar um framkvæmdina, þ.m.t. um nákvæma staðsetningu einstakra staura, ásýnd o.fl. Það séu miklu ítarlegri gögn en nokkurn tíma hefðu verið kynnt í grenndarkynningu.

Með vísan til framangreinds mótmælir stefndi því að umfjöllun um fyrirbyggjandi framkvæmd í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028 sé ekki ítarleg í skilningi lokamálsliðar 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og því hafi borið að láta fram fara grenndarkynningu áður en framkvæmdaleyfi var veitt. Enginn annmarki hafi því verið á málinu að þessu leyti.

Yrði það niðurstaða dómsins, þrátt fyrir framangreint, að umfjöllun í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028 um línuna sé ekki ítarleg í skilningi 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 telur stefndi ljóst að um óverulegan annmarka sé að ræða sem ekki geti leitt til ógildingar ákvörðunarinnar.

Stefndi kveður að meðalgöngustefnendur hafi ekki byggt á því að þeim hafi verið ókunnugt um framkvæmdina eða þeir gert grein fyrir því hvaða upplýsingar um hana þeir hafi farið á mis við vegna skorts á grenndarkynningu. Þá hafi meðalgöngustefnendur ekki haldið því fram eða leitt nein rök að því að skortur á grenndarkynningu gagnvart þeim hafi haft áhrif á niðurstöðu málsins.

Stefndi bendir jafnframt á að andstaða meðalgöngustefnenda við línuna helgist ekki af útfærslu hennar á þeim stað sem fyrirhugað sé að leggja hana heldur af því að meðalgöngustefnendur vilji allt aðra tegund línu á allt öðrum stað, þ.e. jarðstreng meðfram Reykjanesbraut. Þessi afstaða þeirra hafi legið fyrir í málinu með skýrum hætti vegna athugasemda þeirra, fyrri kæra og dómsmála. Grenndarkynning og frekari andmæli meðalgöngustefnenda við framkvæmdina hefðu því engu bætt við þær upplýsingar eða andmæli sem þegar lágu fyrir í málinu.

Stefndi telur málsástæðu meðalgöngustefnenda um þátttöku- og kærurétt þeirra og almennings vera mjög óskýra. Erfitt sé fyrir stefnda að henda reiður á því um hvað hún snúist. Telur stefndi hana svo óskýra og vanreifaða að á henni verði ekki byggt. Verði ekki fallist á það bendir stefndi á að stefnda Landsneti hf. hafi borið og beri, samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003, að gera kerfisáætlunir a.m.k. annað hvert ár samkvæmt 9. gr. a. Sú kerfisáætlun sem hafi verið í gildi við undirbúning leyfisveitingar þeirrar sem deilt sé um í máli þessu hafi náð til árána 2018–2027, hlotið málsmeðferð og sætt mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þágildandi lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 og öðlast samþykki Orkustofnunar samkvæmt ákvæðum raforkulaga nr. 65/2003.

Kerfisáætlun 2018–2027 hafi falið í sér tvo meginþætti, þ.e. langtímaáætlun sem hafi sýnt þá hluta í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað væri að byggja upp eða uppfæra á næstu 10 árum og framkvæmdaáætlun sem sýndi áætlaðar fjárfestingar í flutningskerfinu sem stefndi Landsnet hf. hygðist ráðast í á næstu þremur árum. Í framkvæmdaáætluninni hafi verið valkostagreining fyrir öll þau verkefni þar sem umhverfismat hafði ekki farið fram. Fram hafi komið að á þann hátt væri mögulegt að taka afstöðu til valkosta og leggja fram þann valkost sem best uppfyllti áðurnefnd markmið og væri í samræmi við stefnu stjórnvalda. Þó væri ljóst að slík valkostagreining yrði alltaf háð þeim fyrirvara að umhverfismat framkvæmdarinnar gæti skilað annarri niðurstöðu.

Stefndi bendir á að úrskurðarnefnd umhverfis og auðlindamála hafi m.a. í málum nr. 41/2021, 46/2021 og 57/2021 komist að þeirri niðurstöðu að þar sem mati á umhverfisáhrifum sleppi sé það framkvæmdaraðili sem leggi til framkvæmdir samkvæmt þeim kosti sem hann meti æskilegastan. Hafi framkvæmdaraðili með því forræði á framkvæmd innan marka gildandi laga og reglna.

Þá áréttar stefndi að umhverfismat kerfisáætlana hafi á þessum tíma farið fram á grundvelli laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Lög um umhverfismat framkvæmda nr. 106/2001 hafi því ekki gilt um mat kerfisáætlana. Leyfi Orkustofnunar hafi því ekki verið háð því að leyfi um umhverfismat framkvæmda lægi fyrir. Ekkert í lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda nr. 106/2001 né í raforkulögum nr. 65/2003, eða öðrum lögum, hafi skyldað stefnda Landsnet hf. til þess að breyta kerfisáætlun vegna niðurstöðu matskýrslu eða álits Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif framkvæmda. Ákvörðun stefnda verði því ekki felld úr gildi á þeim forsendum.

Þá segir stefndi að um samráð við gerð kerfisáætlunar sé mælt fyrir um í 2. mgr. 9. gr. sömu laga, sbr. einnig 6. mgr. 9. gr. a laganna. Ekkert liggi fyrir í gögnum málsins um að málsmeðferð áætlunarinnar hafi ekki verið í samræmi við

ákvæði laga, þ.m.t. um samráð og kynningu. Hafi löggjafinn takmarkað slíkan þátttökurétt með breytingum á lögum geti slík takmörkun af hálfu löggjafans ekki leitt til ógildingar á framkvæmdaleyfi stefnda.

Hvað varðar leyfi Orkustofnunar eða umfjöllun annarra stjórnvalda um það hafi það ekki þýðingu fyrir lögmæti framkvæmdaleyfisins.

Einnig bendir stefndi á að ekki sé gerð krafa um ógildingu leyfis Orkustofnunar í því máli sem hér er til umfjöllunar og geti það því ekki komið til skoðunar hér. Þá liggi heldur ekki fyrir niðurstöður stjórnarsýslunefnda eða dómstóla sem ógildi það leyfi. Ekki verði því byggt á því að það sé ólögmætt. Stefndi mótmælir áskilnaði meðalgöngustefnenda um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Engin þörf sé á slíku áliti og áskilnaður meðalgöngustefnenda sé algjörlega órökstuddur.

Auk alls framangreinds byggir stefndi jafnframt á því að jafnvel þó komist væri að þeirri niðurstöðu að einhverjar brotalamir væru á málsmeðferð málsins hjá sveitarfélaginu sé enginn þeirra með þeim hætti að leitt geti til ógildingar samþykktar sveitarfélagsins eða útgáfu leyfisins. Um sé að ræða ívilnandi leyfi sem gefið hafi verið út til umsækjanda. Að jafnaði þurfi mikið til að koma til að slíkt leyfi verði ógilt. Til að ógilda slíkt leyfi þurfi verulegan annmarka. Stefndi telur engan slíkan annmarka vera á málinu. Þá verði við að horfa til hagsmuna aðila af ógildingu leyfis eða úrskurðarins.

Stefndi vísar, að breyttu breytanda, til allra málsástæðna og lagaraka sem meðstefndi Landsnet hf. vísar til.

Um lagarök vísar stefndi til ógildingarreglna stjórnarsýsluréttarins og til almennra reglna um endurskoðunarvald dómstóla og sjónarmiða um takmörk þess. Þá vísar stefndi í því sambandi til 2., 60. og 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Krafa stefnda um málskostnað er byggð á 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

IV.

Stefndi Landsnet hf. byggir á því að það sé ekki rétt sem meðalgöngustefnendur halda fram um að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Suðurnesjalínu 2 hafi verið bindandi fyrir meðstefnda Sveitarfélagið Voga við útgáfu hins umdeilda framkvæmdaleyfis og að framkvæmdaleyfið sé í andstöðu við álitid.

Stefndi telur í fyrsta lagi að álit Skipulagsstofnunar sé hvorki bindandi fyrir framkvæmdaraðila né leyfisveitanda og eigi það jafnt við fyrir og eftir þær breytingar sem gerðar hafi verið á eldri lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, með breytingarlögum nr. 96/2019. Beinlínis sé vikið að þessu í niðurstöðuköflum álits Skipulagsstofnunar þar sem áréttað sé að það sé

leyfisveitenda að taka afstöðu til framkvæmdakosta við afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi.

Í öðru lagi telur stefndi að sú forsenda meðalgöngustefnenda sé röng að með framkvæmdaleyfinu hafi verið vikið frá álitinu. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum þess efnis að tiltekinn matskostur hafi í för með sér minnst umhverfisáhrif metinna valkosta feli ekki í sér afstöðu stofnunarinnar þess efnis að velja skuli þann framkvæmdakost. Enn síður feli álit þessa efnis í sér þá afstöðu stofnunarinnar að óheimilt sé að veita framkvæmdaleyfi fyrir öðrum valkosti en þeim sem hafi minnst umhverfisáhrif. Niðurstaða um slíka leyfisveitingu ráðist eðli máls samkvæmt af lagagrundvelli hennar og því hvort og þá hvaða þýðingu metin umhverfisáhrif framkvæmdar og ólíkra valkosta við hana hafi við ákvörðun á þeim lagagrundvelli.

Í þessu máli sé deilt um gildi framkvæmdaleyfis sem gefið hafi verið út á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 að undangenginni umsókn flutningsfyrirtækis sem starfi á grundvelli raforkulaga nr. 65/2003. Sjónarmið um umhverfisáhrif séu meðal þeirra sem þýðingu hafi samkvæmt þessum lagagrundvelli en séu þó langt í frá einu sjónarmiðin sem þýðingu hafi. Þannig beri stefnda Landsneti hf. við töku ákvarðana um uppbyggingu flutningskerfis raforku að líta, auk umhverfissjónarmiða, til hagkvæmni, öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og stefnu stjórnvalda á hverjum tíma um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sbr. 1. og 9. gr. raforkulaga. Við mörkun stefnu og ákvarðanatöku á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 þurfi sveitarfélag að líta ekki einvörðungu til afmarkaðra umhverfisáhrifa einstakra framkvæmda heldur jafnframt til efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra þarfa allra íbúa sveitarfélagsins, heilbrigðis þeirra og öryggis, svo fátt eitt sé nefnt, sbr. 1. gr. laganna. Þá þurfi sveitarfélag jafnframt við töku ákvarðana um framkvæmdir sem varða fleiri en eitt sveitarfélag, líkt og hér eigi við, að líta til og taka mið af þeim ákvörðunum sem fyrir liggja í svæðisskipulagi.

Af framansögðu megi ljóst vera að niðurstaða Skipulagsstofnunar á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum þess efnis að tiltekinn matskostur hafi minnst umhverfisáhrif í för með sér feli hvorki í sér niðurstöðu á grundvelli raforkulaga nr. 65/2003 þess efnis að umræddur kostur uppfylli kröfur þeirra laga um hagkvæmni, öryggi, skilvirkni og áreiðanleika né niðurstöðu á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 þess efnis að sá kostur sé best til þess fallinn að mæta þörfum og hagsmunum íbúa sveitarfélagsins. Niðurstaða þar um ráðist af mati á fleiri sjónarmiðum samkvæmt viðeigandi lagagrundvelli.

Samkvæmt framansögðu sé málsástæða meðalgöngustefnenda byggð á misskilningi um eðli og þýðingu mats á umhverfisáhrifum við töku ákvarðana um

leyfisveitingar til matsskyldra framkvæmda. Það að taka afstöðu til eða leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar við veitingu framkvæmdaleyfis, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, felist ekki í því að velja þann framkvæmdakost sem minnst umhverfisáhrif hafi samkvæmt umhverfismati án tillits til allra annarra sjónarmiða, líkt og meðalgöngustefnendur virðast byggja á, heldur felist í því að álit Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif einstakra valkosta sé lagt til grundvallar og metnum umhverfisáhrifum veitt viðeigandi vægi við ákvarðanatökuna í samræmi við þann lagagrundvöll sem hún hvíli á hverju sinni. Í því felist ekki að vægi umhverfisþátta sé 100%, líkt og meðalgöngustefnendur virðast byggja málatilbúnað sinn á að raunin sé um ákvarðanatöku á grundvelli raforkulaga og skipulagslaga, án þess þó að færð hafi verið nein lagarök fyrir þeirri afstöðu.

Stefndi áréttar að lokum í þessu sambandi að um meðferð málsins hafi gilt eldri ákvæði laga nr. 106/2000, eins og þau hafi hljóðað fyrir gildistöku breytingarlaga nr. 96/2019, sbr. 18. gr. breytingarlaganna sem hafi orðið að ákvæði VI til bráðabirgða við lög nr. 106/2000. Að því leyti sem málatilbúnaður meðalgöngustefnenda sé reistur á ákvæðum þessara laga eins og þeim hafi verið breytt með umræddum breytingarlögum, sem hafi tekið gildi 1. september 2019, sé hann því auk annars reistur á lagaákvæðum sem gildi ekki um atvik málsins.

Þá hafnar stefndi þeim málsástæðum meðalgöngustefnenda að rökstuðningur í greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfisins sé ófullnægjandi og að málsmeðferðin sé haldin annmarka að því leyti. Stefndi hafnar því jafnframt að gerð samkomulags við stefnda varðandi Suðurnesjalínu 1 sé ekki lögmætur grundvöllur afstöðu sveitarfélagsins sem ekki hafi verið rökstudd með fullnægjandi hætti í greinargerðinni.

Stefndi kveður að framangreint samkomulag hafi verið gert samhliða leyfisveitingunni og byggt á sömu forsendum og byggt hafi verið á við leyfisveitinguna. Í samkomulaginu sé vísað til sameiginlegrar stefnumörkunar stefndu um framkvæmdir varðandi Suðurnesjalínu 1. Umrædd stefnumörkun sé reist á málefnalegum forsendum og sett fram með fyrirvara um lögboðna málsmeðferð. Raunar verði ekki séð að meðalgöngustefnendur hafi neinar efnislegar athugasemdir við samkomulagið, þ.e. þá stefnumörkun að Suðurnesjalína 1 skuli tekin niður og lögð í jörð, heldur virðist athugasemdir meðalgöngustefnenda lúta að tilvist þess og ætluðum áhrifum þess á afstöðu stefnda Sveitarfélagsins Voga í málinu.

Eðli máls samkvæmt beri sveitarstjórn við afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 að líta til þess sem fyrir liggja við afgreiðslu slíkrar umsóknar um líklega framtíðarnotkun lands á sama svæði. Í því sambandi sé eðlilegt og raunar sjálfgefið að sveitarstjórn taki mið af

því ef fyrir liggi áform leyfisumsækjanda um að fjarlægja eða breyta mannvirkjum sem fyrir eru á sama svæði.

Sú aðstaða að framtíðaráform sem þessi hafi verið eða séu samhliða skjalfest í samkomulagi milli sveitarfélags og hlutaðeigandi aðila breyti engu um eðli þeirra eða lögmæti þess að litið sé til þeirra við töku ákvarðana á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010. Þegar um stór verkefni sé að ræða sé það meginregla fremur en undantekning að sveitarfélög og framkvæmdaraðili geri með sér samkomulag um ýmis atriði samhliða leyfisveitingarferlum. Við það sé ekkert óeðlilegt eða ólögmætt nema efni slíkra gerninga sé með einhverjum hætti ómálefnalegt eða andstætt lögum. Meðalgöngustefnendur hafi engin rök fært fyrir því að svo sé í þessu tilviki.

Þá segir stefndi að samkomulagið sé ívilnandi fyrir meðalgöngustefnendur og að með því sé komið til móts við það meginsjónarmið þeirra að dregið skuli úr sjónrænum áhrifum Suðurnesjalína á landi þeirra. Með samkomulaginu sé komið til móts við þetta sjónarmið og dregið úr þessum áhrifum. Að því marki sem meðalgöngustefnendur hafi athugasemdir við efni samkomulagsins, sem þó sé ekki að sjá af stefnu, sé ljóst að þeir séu þar með komnir í mótsögn við eigin málatilbúnað. Tilraun meðalgöngustefnenda til að gera tortryggilegt samkomulag sem gert hafi verið til verndar þeim hagsmunum sem þeir kveðast sjálfir leitast við að tryggja með fyrirliggjandi málshöfðun sinni veki raunar upp spurningar um raunverulegan tilgang hennar.

Óháð öllu framangreindu telur stefndi ljóst að fyrirliggjandi greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfisins uppfylli öll viðmið um efni rökstuðnings og hafi málatilbúnaður meðalgöngustefnenda ekki að geyma neinar haldbærar málsástæður um hið gagnstæða. Þannig sé því ekki haldið fram í málatilbúnaði meðalgöngustefnenda að á skorti að í greinargerðinni sé gerð grein fyrir þeim málsatvikum og meginsjónarmiðum sem verulega þýðingu hafi haft við úrlausn málsins heldur virðist meðalgöngustefnendur einfaldlega ósammála þeim rökum sem fram komi í greinargerðinni. Í því felist hins vegar ekki að rökstuðningnum sé ábótavant.

Stefndi telur að rökstuðningur í greinargerð með leyfinu sé skýr og ótvíræður um ástæður þess að stefndi Sveitarfélagið Vogar hafi tekið ákvörðun um að samþykkja umsókn stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi til lagningar Suðurnesjalínu 2 samkvæmt leið C.

Í fyrsta lagi komi þar fram að brýn þörf sé að mati sveitarfélagsins á úrbótum á raflínuneti stefnda Landsnets hf. á Reykjanesi og að frekari tafir á slíkum úrbótum geti verið til þess fallnar að draga úr afhendingaröryggi og hamla uppbyggingu á svæðinu. Fram komi í rökstuðningnum að fyrirliggjandi umsókn

um framkvæmdaleyfi lúti að lagningu línu samkvæmt leið C sem þegar hafi verið samþykkt af öðrum sveitarfélögum sem línan muni liggja um. Dregin sé sú ályktun í rökstuðningnum að synjun á umsókninni muni hafa í för með sér frekari tafir á lagningu línunnar. Rökstuðningur í greinargerðinni sé þannig skýr og ótvíræður um það mat sveitarfélagsins að veiting framkvæmdaleyfis í samræmi við fyrirbyggjandi umsókn samkvæmt leið C sé besti og raunar eini kosturinn í stöðunni til þess að koma í veg fyrir að frekari tafir verði á nauðsynlegum úrbótum á raflínuneti svæðisins. Stefndi árétti í því sambandi að umsókn um framkvæmdaleyfi samkvæmt leið C hafi verið eina umsóknin sem hafi legið fyrir sveitarfélaginu og að sveitarfélagið geti valið að samþykkja hana, eftir atvikum með skilyrðum, eða hafna henni. Sveitarfélagið hafi hins vegar ekki þann kost að veita leyfi til annarrar framkvæmdar en þeirrar sem sótt hafi verið um og því ekki getað tekið ákvörðun um að línan skyldi lögð samkvæmt leið B, svo sem helst verði ráðið að meðalgöngustefnendur telji að sveitarfélaginu hafi borið að gera.

Í öðru lagi segir stefndi að í greinargerðinni komi fram að munur á umhverfisáhrifum leiðar B og leiðar C sé ekki verulegur. Ljóst sé að sjónræn áhrif leiðar C séu meiri en leiðar B og varanleg áhrif leiðar B á eldhraun/jarðmyndanir séu meiri en leiðar C.

Í þriðja lagi komi fram í greinargerðinni að andstaða sveitarfélagsins við leið C hafi að mestu byggst á sjónrænum áhrifum auk sjónarmiða um öryggi, einkum vegna jarðvár. Fram komi að með gerð samkomulags við stefnda Landsnet hf. telji sveitarfélagið að komið hafi verið til móts við framangreind sjónarmið þess. Að því er varði sjónræn umhverfisáhrif komi fram að sveitarfélagið telji að með samkomulaginu sé komið til móts við það sjónarmið þess að til framtíðar liggi ekki tvær háspennulínur í lofti um sveitarfélagið með tilheyrandi sjónrænum áhrifum. Fram komi að í samkomulaginu felist að núverandi loftlína, Suðurnesjalína 1, verði tekin niður í öllu sveitarfélaginu og lögð í jörðu innan 25 ára og fyrr ef samningar náist við stórnotanda um uppbyggingu á Keilnesi. Jafnframt að strax að loknum framkvæmdum við Suðurnesjalínu 2 verði hluti Suðurnesjalínu 1 tekinn niður og lagður sem jarðstrengur á um 5 km kafla í austurátt frá Grindavíkurvegi að Vogaafleggjara þar sem línan liggja næst Reykjanesbraut og sjónræn áhrif hennar séu mest. Að því er varði sjónarmið um afhendingaröryggi vegna jarðvár komi fram í greinargerðinni að með því að leggja Suðurnesjalínu 1 í jörðu norðan við línustæði núverandi línu verði afhendingaröryggi kerfisins í heild aukið með tilliti til jarðvár.

Loks sé vísað til þess í greinargerðinni að þótt rask á eldhrauni sé óhjákvæmilegt sama hvaða leið verði fyrir valinu hafi framangreind málamiðlun í för með sér minna rask á eldhrauni en lagning Suðurnesjalínu 2 sem jarðstrengs

samkvæmt leið B.

Framangreindur rökstuðningur sé ótvíræður um ástæður þess að stefndi Sveitarfélagið Vogar hafi ákveðið að samþykkja umsókn stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu samkvæmt valkosti C í matsskýrslu. Í honum komi skýrlega fram að sjónarmið um nauðsyn úrbóta á raflínuneti hafi staðið til þessarar niðurstöðu. Þá hafi sjónarmið um umhverfisáhrif og afhendingaröryggi ekki mælt gegn þessari niðurstöðu að virtu samkomulagi stefndu um Suðurnesjalínu 1. Með því samkomulagi hafi í senn verið dregið úr sjónrænum áhrifum og komið til móts við sjónarmið um afhendingaröryggi vegna jarðvár. Þá hafi sú leið sem samkomulagið geri ráð fyrir jafnframt í för með sér minni umhverfisáhrif með tilliti til eldhrauns en lagning Suðurnesjalínu 2 sem jarðstrengur samkvæmt valkosti B í matsskýrslu.

Með vísan til framangreinds hafni stefndi alfarið þeim málalíbúnaði meðalgöngustefnenda að annmarkar hafi verið á málsmeðferð stefnda Sveitarfélagsins Voga, þ.m.t. varðandi rökstuðning í greinargerð með leyfinu. Þvert á móti hafi greinargerðin að geyma skýran rökstuðning fyrir niðurstöðu málsins sem taki af öll tvímæli um þær forsendur sem hafi legið henni til grundvallar. Enginn vafi leiki á því að greinargerðin uppfylli þær kröfur um efni rökstuðnings sem gerðar séu til slíkra greinargerða. Þá sé því hafnað sem röngu að birtingu ákvörðunar stefnda Sveitarfélagsins Voga í Lögbirtingablaði hafi verið áfátt.

Um þær málsástæður meðalgöngustefnenda sem lúta að grenndarkynningu vísar stefndi til ákvæðis 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, eins og stefndi Sveitarfélagið Vogar og áður er rakið.

Stefndi byggir á því að líkt og rakið sé í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 25. janúar 2024 í máli nr. 107/2023 sé framkvæmdasvæði fyrirliggjandi framkvæmdar skilgreint í svæðisskipulagi Suðurnesja 2008-2024 sem lagnabelti fyrir háspennulínur. Ástæða þess að fjallað sé um þetta atriði í svæðisskipulaginu sé sú að umræddar háspennulínur liggi um fleiri en eitt sveitarfélag. Lagning slíkra lína, þar á meðal þeirrar línu sem framkvæmdaleyfi í fyrirliggjandi máli lúti að, sé því ekki málefni sem ráðið verði til lykta í aðalskipulagi eins sveitarfélags heldur sé nauðsynlegt að stefna sé mörkuð fyrst í svæðisskipulagi og aðalskipulagsáætlunum allra hlutaðeigandi sveitarfélaga og síðan hagað til samræmis við þá stefnumörkun. Þessi stefnumörkun liggi sem fyrr segir fyrir í svæðisskipulagi Suðurnesja 2008-2024 sem taki til sveitarfélaganna Voga, Grindarvíkurbæjar, Reykjanesbæjar og Suðurnesjabæjar.

Til samræmis við framangreinda stefnumörkun í svæðisskipulagi sé í

aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028 gert ráð fyrir háspennulínum á framkvæmdasvæði fyrirbyggjandi framkvæmdar. Um þessar línur segi orðrétt í greinargerð aðalskipulagsins: „Í gegnum sveitarfélagið, sunnan Reykjanesbrautar, liggur 132 kV háspennulína í lofti og nefnist hún Suðurnesjalína. Aðalskipulagið gerir ráð fyrir að heimilt verði að byggja eina nýja 220 kV loftlínu samsíða núverandi loftlínu. Þá er gert ráð fyrir að núverandi loftlína verði tekin niður og í sama línustæði komi önnur 220 kV loftlína. Aðalskipulagið gerir því ráð fyrir tveimur 220 kV háspennulínum í lofti sunnan Reykjanesbrautar.“

Stefndi telur samkvæmt framansögðu að aðalskipulagið sé skýrt og afdráttarlaust um þá stefnumörkun að heimilt verði að reisa nýja háspennulínu í lofti samhliða Suðurnesjalínu 1 líkt og fyrirbyggjandi framkvæmdaleyfi hljóði á um. Við mat á því hvort þessi umfjöllun aðalskipulagsins um nýja háspennulínu í lofti samhliða Suðurnesjalínu 1 teljist ítarleg í fyrrgreindum skilningi lokamálsliðar 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé til eftirfarandi atriða að líta:

Í fyrsta lagi bendir stefndi á að aðalskipulag sveitarfélags taki til alls lands innan marka þess og marki almenna stefnu um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Eðli máls samkvæmt sé umfjöllun í aðalskipulagi almenns eðlis og að jafnaði ekki fjallað þar um einstakar framkvæmdir. Túlka verði orðalag 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 með hliðsjón af þessu eðli aðalskipulagsáætlana og þá til samræmis við ákvæði VII. kafla laganna um efni slíkra skipulagsáætlana. Að því marki sem vikið sé sérstaklega að einstökum framkvæmdum í aðalskipulagi kunni sú umfjöllun því að teljast ítarleg í skilningi 5. mgr. 13. gr. laganna, þótt hún sé gagnorð, ef hlutaðeigandi framkvæmd sé lýst með ítarlegri hætti en almennt eigi við um einstakar framkvæmdir á þessu skipulagsstigi.

Í öðru lagi vísar stefndi til þess að lýsing framkvæmdarinnar í aðalskipulaginu skírskoti til Suðurnesjalínu 1 og kveði á um heimild til að reisa aðra háspennulínu í lofti samsíða henni. Lýsingin sé að þessu leyti nákvæm bæði um eðli og staðsetningu fyrirhugaðrar framkvæmdar og ótvírætt af henni, að virtu eðli og staðsetningu Suðurnesjalínu 1 sem til staðar var við samþykkt aðalskipulagsins, hvers konar framkvæmd sé verið að lýsa þar.

Í þriðja lagi að í aðalskipulaginu sé tiltekið nákvæmlega hvers konar háspennulínu sé heimilt að reisa. Nánar tiltekið komi þar fram að heimilt skuli að reisa 220 kV háspennulínu líkt og fyrirbyggjandi framkvæmdaleyfi hljóði um.

Samkvæmt framansögðu telur stefndi að þeirri framkvæmd sem fyrirbyggjandi framkvæmdaleyfi lýtur að sé lýst með afar nákvæmum hætti í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028. Þar komi skýrlega fram að um sé að ræða 220 kV háspennulínu í lofti sem lögð verði samsíða Suðurnesjalínu 1. Það

sé nákvæmlega sú framkvæmd sem fyrirbyggjandi framkvæmdaleyfi lúti að og vandséð að unnt hefði verið að lýsa henni með ítarlegri hætti í aðalskipulagi sveitarfélagsins að virtu eðli slíkra skipulagsáætlana.

Þá segir stefndi að meðalgöngustefnendur hafi ekki byggt á því að fyrirbyggjandi framkvæmd sé í ósamræmi við framangreinda lýsingu hennar í aðalskipulagi eða að í þá lýsingu hafi skort tilteknar upplýsingar um framkvæmdina sem þurft hefðu að koma þar fram til þess að hún teldist ítarleg í áðurgreindum skilningi 5. mgr. 13. skipulagslaga nr. 123/2010.

Samkvæmt öllu framansögðu sé röng sú málsástæða meðalgöngustefnenda að umfjöllun um fyrirbyggjandi framkvæmd í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028 sé ekki ítarleg í skilningi lokamálsliðar 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og því hafi borið að láta fram fara grenndarkynningu áður en framkvæmdaleyfi var veitt. Enginn annmarki hafi því verið að þessu leyti á meðferð málsins.

Hvað varðar málsástæður meðalgöngustefnenda um að brotið hafi verið gegn þátttöku- og kærurétti þeirra vísar stefndi til þess að samkvæmt 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé óheimilt að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggja fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Ágreiningslaust sé að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi legið fyrir áður en hið umdeilda framkvæmdaleyfi var gefið út og þar með að meðferð málsins hafi að þessu leyti verið í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Þrátt fyrir framangreint byggi meðalgöngustefnendur á því að brotið hafi verið gegn 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 við meðferð málsins. Þessi málsástæða meðalgöngustefnenda, sem ekki sé skýrð á glöggan hátt í stefnu, virðist helst reist á þeim grundvelli að í samþykki Orkustofnunar á kerfisáætlun stefnda samkvæmt 9. gr. a raforkulaga nr. 65/2003 felist framkvæmdaleyfi í skilningi skipulagslaga og/eða í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Ekkert hald sé í þessari málsástæðu meðalgöngustefnenda. Líkt og rakið sé í fyrrgreindum úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hafi umrædd kerfisáætlun stefnda fallið undir gildissvið laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, sbr. nú III. kafla laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, og því hvorki talist framkvæmdaleyfi í skilningi skipulagslaga né laga um mat á umhverfisáhrifum. Ákvæði síðastgreindra laga, sem áskilji að mati á umhverfisáhrifum „framkvæmdar“ sé lokið áður en leyfi er veitt til hennar, eigi því ekki við um kerfisáætlun samkvæmt raforkulögum enda feli slík áætlun ekki í sér leyfi til

framkvæmda samkvæmt skipulagslögum heldur stefnumörkun um síðari leyfisveitingar til framkvæmda sem háðar séu því að mati á umhverfisáhrifum þeirra sé lokið áður en leyfi til þeirra er veitt. Sem fyrr segi sé ágreiningslaust í málinu að fyrirliggjandi framkvæmdaleyfi í málinu fullnægi þessu skilyrði.

Stefndi telur jafnframt að ekkert hald sé heldur í þeirri málsástæðu meðalgöngustefnenda að stefnda hafi borið að endurskoða áður samþykkt kerfisáætlun í ljósi niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Eðli máls samkvæmt sé áætlun undanfari þess sem hún taki til. Kerfisáætlun sé lögbundinn undanfari framkvæmda á borð við þá sem hér sé til úrlausnar. Í kerfisáætlun sé mörkuð stefna um framkvæmdina. Sé ákveðið að ráðast í áætlaða framkvæmd taki síðan við ferli sem samanstandi m.a. af umhverfismati á fyrirhugaðri framkvæmd. Niðurstöður þess séu síðan lagðar til grundvallar endanlegri ákvörðun um framkvæmdina og leyfisveitinga til hennar líkt og gert hafi verið í þessu tilviki með mati á umhverfisáhrifum Suðurnesjalínu 2 og framkvæmdaleyfi til lagningar hennar. Aftur á móti hafi niðurstaða mats á umhverfisáhrif framkvæmdar enga þýðingu að lögum fyrir undirliggjandi áætlun og leiði ekki til þess að skylt sé að endurskoða hana líkt og meðalgöngustefnendur virðist halda fram án þess þó að ljóst sé af stefnu á hvaða grunni það sé gert. Því til viðbótar árétti stefndi að fyrir liggi álit Skipulagsstofnunar um að matsskýrsla stefnda uppfylli skilyrði laga og reglugerða um mat á umhverfisáhrifum, þ.m.t. umfjöllun um aðalvalkost, leið C. Ekki verði með neinu leyti ráðið af málatilbúnaði meðalgöngustefnenda hvað hafi átt að felast í slíkri endurskoðun eða hvaða efnislega þýðingu hún hefði.

Þá telur stefndi að haldlaus sé sú málsástæða meðalgöngustefnenda að brotið hafi verið gegn þátttökurétti þeirra við samþykkt kerfisáætlunar stefnda. Af málatilbúnaði meðalgöngustefnenda verði helst ráðið að þeir telji löggjafann hafa takmarkað slíkan þátttökurétt með breytingum á lögum. Eðli máls samkvæmt geti slík takmörkun af hálfu löggjafans ekki leitt til ógildingar á framkvæmdaleyfi stefnda. Að því marki sem skilja beri málatilbúnað meðalgöngustefnenda svo að stjórnvöld á borð við Orkustofnun eða úrskurðarnefnd raforkumála hafi brotið gegn ætluðum lögmæltum þátttökurétti þeirra verði hvorki séð að meðalgöngustefnendur hafi borið þær ákvarðanir undir dómstóla né að slík brot geti haft nokkra þýðingu við úrlausn krafna þeirra í þessu máli um ógildingu framkvæmdaleyfis sem veitt hafi verið af stefnda Sveitarfélaginu Vogum á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010. Málsástæður í þá veru séu ekki reifaðar með viðhlítandi hætti í stefnu og ljóst að umrædd stjórnvöld eigi ekki aðild að fyrirliggjandi máli.

Einnig telur stefndi að staðhæfingar meðalgöngustefnenda um að brotið

hafi verið gegn 7.-10. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd við meðferð málsins engum rökum studdar og verði að hafna þeim sem haldlausum.

Meðalgöngustefnendur vísi til þess að framkvæmdin fari fram á eldhrauni sem njóti sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd auk þess sem framkvæmdin fari um fjarsvæði vatnsverndar og að hluta yfir friðlýst svæði Hrafnagjár og Snorrastaðatjarna. Stefndi telji ekki skýrt af málátlíbúnaði meðalgöngustefnenda að hvaða leyti þeir telji framkvæmdina fara í bága við lög um náttúruvernd, en fyrir liggi að umhverfisáhrif loftlínu samkvæmt valkosti C í matsskýrslu á eldhraun séu mun minni en umhverfisáhrif jarðstrengs samkvæmt valkosti B, líkt og vísað hafi verið til og lagt til grundvallar í greinargerð stefnda Sveitarfélagsins Voga. Þá sé ekki nánar skýrt í málátlíbúnaði meðalgöngustefnenda hvaða þýðingu þeir telji vatnsvernd eða friðlýsingu hafa í þessu sambandi eða hvernig brotið hafi verið gegn fyrirmælum um slík atriði við meðferð málsins. Í stefnu sé ranglega vísað til Snorrastaðatjarna og Hrafnagjár sem friðlýsts svæðis. Hið rétta sé að umrætt svæði sé á C-hluta náttúruminjaskrár en ekki friðlýst. Í áliti Skipulagsstofnunar komi fram að óhjákvæmilegt sé að valda óafturkræfu raski á jarðmyndunum sem njóti verndar samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd við lagningu Suðurnesjalínu 2, hvaða valkostur sem verði fyrir valinu. Enginn valkostanna valdi hins vegar raski á svæðum á náttúruminjaskrá (C-hluta). Þá láti meðalgöngustefnendur hjá líða að fjalla um lögbundna umsögn Umhverfisstofnunar til Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Þar komi fram að á Strandarheiði telji Umhverfisstofnun á þessu svæði loftlínu meðfram núverandi línu vera góðan kost. Að því marki sem umfjöllun meðalgöngustefnenda um þetta atriði hafi að geyma málsástæður verði að hafna þeim sem haldlausum.

Enn fremur byggir stefndi á því, verði það niðurstaða dómsins að meðferð málsins hafi verið haldin einhverjum annmörkum, að það sé einsýnt að um óverulega annmarka sé í því tilviki að ræða sem ekki hafi haft nein áhrif á niðurstöðu málsins og geti ekki leitt til ógildingar á framkvæmdaleyfinu. Stefndi bendi á í því sambandi að meðalgöngustefnendur hafi ekki reifað með skýrum hætti málsástæður þess efnis að þeir annmarkar sem þeir telji til staðar teljist verulegir í skilningi ógildingarreglna stjórnisýsluréttarins.

Að því er varði álit Skipulagsstofnunar árétti stefndi að niðurstaða þess um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og ólíkra valkosta hafi verið lögð til grundvallar í málinu og ljóslega tekið tillit til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar, svo sem fram komi skýrlega í greinargerð með leyfinu. Hafi einhver annmarki verið á málinu sem tengist mati á umhverfisáhrifum hafi því verið um óverulegan annmarka að ræða.

Að því er varði rökstuðning í greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfisins skuli áréttað að þar sé gerð ítarleg grein fyrir meðferð málsins og þeim forsendum sem liggi að baki niðurstöðu þess. Af lestri greinargerðarinnar sé ótvírætt hvers vegna niðurstaða málsins hafi verið sú sem raun er. Þá sé ekkert sem bendi til þess að þau sjónarmið sem gerð sé grein fyrir í greinargerðinni séu ómálefnaleg eða að önnur sjónarmið hafi í reynd ráðið för. Yrði greinargerðin allt að einu talin haldin einhverjum annmörkum verði því ekki séð að þeir geti talist verulegir í ljósi þess hversu ítarleg hún er og hversu glöggt komi þar fram á hvaða forsendum ákvörðunin sé reist.

Að því er varðar skort á grenndarkynningu bendi stefndi á að meðalgöngustefnendur hafi ekki byggt á því að þeim hafi verið ókunnugt um framkvæmdina eða gert grein fyrir því hvaða upplýsingar um hana þeir hafi farið á mis við vegna skorts á grenndarkynningu. Þá hafi meðalgöngustefnendur ekki haldið því fram eða leitt nein rök að því að skortur á grenndarkynningu gagnvart þeim hafi haft áhrif á niðurstöðu málsins.

Þá bendi stefndi á að umrædd framkvæmd eigi sér afar langan aðdraganda og hafi verið andlag opinberrar kynningar og umfjöllunar um margra ára skeið. Gert hafi verið ráð fyrir framkvæmdinni í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028. Hið sama gildi um aðalskipulag annarra sveitarfélaga á svæðinu. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, með tilheyrandi kynningu og opinberri umfjöllun, hafi farið fram í tvígang. Þá hafi verið fjallað um framkvæmdina í kerfisáætlun stefnda og í verkefnaráði sem sérstaklega hafi verið stofnað til um framkvæmdina auk þess sem haldnir hafi verið sérstakir kynningarfundir fyrir landeigendur sem meðalgöngustefnendum hafi gefist kostur á að sækja. Meðalgöngustefnendur hafi nýtt sér rétt til að gera athugasemdir við framkvæmdina á hinum ýmsu stigum undirbúnings hennar og þeim hafi verið svarað af hálfu stefnda.

Samkvæmt öllu framansögðu sé ljóst að hin umdeilda framkvæmd hafi verið til umfjöllunar á opinberum vettvangi um margra ára skeið og viðamikil gögn um hana verið kynnt almenningi, hagaðilum, náttúruverndarsamtökum og landeigendum á öllum stigum málsins. Meðalgöngustefnendur hafi ekki byggt á því að þeim hafi verið ókunnugt um framkvæmdina eða að skortur á grenndarkynningu gagnvart þeim hafi haft áhrif á niðurstöðu málsins. Yrði skortur á grenndarkynningu á annað borð talinn annmarki á meðferð málsins verði með engu móti séð að um verulegan annmarka gæti verið að ræða sem leitt gæti til ógildingar, líkt og meðalgöngustefnendur geri kröfu um í málinu.

Að því er varði þátttöku- og kærurétt meðalgöngustefnenda og samþykkt kerfisáætlunar stefnda 2018-2027 verði slíkir annmarkar með engu móti taldir

verulegir annmarkar á hinu umdeilda framkvæmdaleyfi sem áhrif geti haft á gildi þess og hafi meðalgöngustefnendur engin rök fært fyrir því að svo geti verið. Hið sama gildi um þá annmarka sem meðalgöngustefnendur byggi á varðandi samræmi við ákvæði náttúruverndarlaga.

Samkvæmt framansögðu beri að hafna kröfum meðalgöngustefnenda jafnvel þótt fallist yrði á einhverja málsástæðu þeirra um annmarka á meðferð málsins enda ekki um ógildingarannmarka að ræða í skilningi ógildingarreglna stjórnisýsluréttarins.

Stefndi kveður að nauðsynleg skilyrði ógildingar stjórnvaldsákvörðunar fyrir dómi séu að ákvörðunin sé haldin annmarka að lögum og að hann teljist verulegur eins og atvikum málsins sé háttað. Þessi skilyrði séu þó ekki nægileg til þess að fallist verði á ógildingu ákvörðunar heldur þurfi jafnframt að vera fullnægt því neikvæða skilyrði að önnur sjónarmið mæli ekki gegn ógildingu. Meðal sjónarmiða sem mælt geti gegn ógildingu ákvörðunar þótt hún sé haldin verulegum annmarka séu sjónarmið um björgun verðmæta og takmörkun tjóns sem ella myndi leiða af ógildingu ákvörðunar.

Sú stjórnvaldsákvörðun sem meðalgöngustefnendur beini ógildingarkröfu sinni að lúti sem fyrr segir að veitingu leyfis til þjóðhagslega mikilvægrar framkvæmdar sem staðið hafi fyrir dyrum í tæpa tvo áratugi og ágreiningslaust sé að sé nauðsynleg í þágu raforkuöryggis á Suðurnesjum. Framkvæmdin varði með beinum hætti hagsmuni tuga þúsunda íbúa og atvinnufyrirtækja á Suðurnesjum sem háð séu raforku sem flutt sé um raforkuflutningskerfi stefnda. Fyrir liggi og hafi lengi gert að lagning Suðurnesjalínu 2 sé nauðsynleg til að tryggja flutningsgetu og afhendingaröryggi raforku á svæðinu og forsenda frekari íbúafjölgunar og atvinnuuppbyggingar þar.

Kostnaður við framkvæmdina nemi fleiri milljörðum og sé þá ekki tekið tillit til þess viðbótarkostnaðar sem þegar hafi hlotist af þeim áralöngu töfum sem orðið hafi á framkvæmdinni eða afleidds tjóns af þeirra völdum. Framkvæmdin spanni fjögur sveitarfélög og liggi yfir land í eigu samtals 140 mismunandi aðila. Undirbúningur hennar hafi staðið í tæpa tvo áratugi og samningar um framkvæmdina liggi fyrir. Líkt og rakið sé í skýrslu um stöðu og framvindu framkvæmdarinnar sé hún hafin fyrir allnokkru og framkvæmdir vel á veg komnar.

Dómur um ógildingu framkvæmdaleyfis í samræmi við kröfur meðalgöngustefnenda í málinu myndi óhjákvæmilega hafa í för með sér verulega röskun á framangreindum almannahagsmunum sem taka þurfi tilliti til við úrlausn málsins. Þessir hagsmunir séu mun veigameiri en þeir ætluðu hagsmunir sem meðalgöngustefnendur kveðast byggja kröfur sínar á. Af þessum sökum beri að hafna kröfum meðalgöngustefnenda um ógildingu jafnvel þótt svo ólíklega færi að

komist yrði að þeirri niðurstöðu að annmarkar hafi verið á meðferð málsins sem teljist verulegir, enda myndi ógildingardómur í samræmi við kröfur meðalgöngustefnenda óhjákvæmilega leiða til þess að þess að mikil verðmæti færu forgörðum án þess að séð yrði að meðalgöngustefnendur hefðu neina lögvarða hagsmuni af þeirri niðurstöðu.

Stefndi mótmælir í greinargerð sinni áskilnaði meðalgöngustefnenda um öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Skilyrði öflunar slíks álits sé að við úrlausn sakarefnis reyni á skýringu EES-samningsins, bókanir með honum, viðauka við hann eða gerðir sem í viðaukunum sé getið, sbr. 1. gr. laga nr. 21/1994. Þar sem meðalgöngustefnendur hafi engar haldbærar málsástæður fært fram til stuðnings kröfum sínum sem reynt geti á skýringu framangreindra heimilda við úrlausn á séu ekki forsendur til öflunar ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í málinu. Krafa meðalgöngustefnenda þessa efnis sé án rökstuðnings eða tengsla við einstakar málsástæður þeirra.

Um lagarök vísar stefndi til ógildingarreglna stjórnásluréttarins og til almennra reglna um endurskoðunarvald dómstóla og sjónarmiða um takmörk þess. Þá vísar stefndi í því sambandi til 2., 60. og 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er vísað til rafor kulaga nr. 65/2003, skipulagslaga nr. 123/2010, laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Krafa um málskostnað er byggð á 130. gr. laga nr. 91/1991.

V.

1.

Í máli þessu er til úrlausnar krafa meðalgöngustefnenda um ógildingu á framkvæmdaleyfi sem stefndi Sveitarfélagið Vogar veitti stefnda Landsneti hf., vegna lagningar svonefndrar Suðurnesjalínu 2, sem var samþykkt af bæjarstjórn 30. júní 2023 og gefið út 25. janúar 2024.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf. hefur stefndi Landsnet hf. það hlutverk að annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga nr. 65/2003. Stefndi ber ábyrgð á rekstri og kerfisstjórnun raforkukerfisins á Íslandi, sbr. sérstaklega 8. gr. raforkulaga. Sú lagaskylda hvílir á stefnda samkvæmt 9. gr. raforkulaga að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt, m.a. að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Stefna stjórnvalda kemur fram í þingsályktun nr. 26/148, sem samþykkt var á Alþingi 11. júní 2018 á grundvelli 39. gr. a í raforkulögum nr. 65/2003. Í þingsályktuninni kemur fram að þar til endurskoðun á henni verði lokið gildi þau

viðmið og þær meginreglur varðandi lagningu raflína sem fram koma í þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Í téðri ályktun nr. 11/144, sem var samþykkt á Alþingi 28. maí 2015, kemur fram í grein 1.3 að í meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að notast sé við loftlínur nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- og öryggissjónarmiðum. Með tilliti til umhverfis- og öryggissjónarmiða skuli meta í hverju tilviki fyrir sig hvort rétt sé að nota jarðstrengi á viðkomandi línuleið, eða afmörkuðum köflum hennar, á grundvelli tiltekinna viðmiða, sem réttlæti að dýrari kostur sé valinn. Viðmið sem réttlæta að dýrari kostur sé valinn eru tilgreind í 1.-5. tl. í grein 1.3. nánar tiltekið ef línuleið er innan skilgreinds þéttbýlis, innan friðlands sem verndað er sökum sérstaks landslags, sbr. 53. gr. þágildandi laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, nú lög nr. 60/2013, eða við flugvöll þar sem sýnt er að loftlína geti haft áhrif á flugöryggi, innan þjóðgarðs eða friðlands sem verndað er af öðrum sökum en sérstaks landslags, sbr. 53. gr. fyrrgreindra brottfallinna laga nr. 44/1999. Ekkert þeirra viðmiða sem koma fram í 1.-5. tl. í grein 1.3 á hér við.

Stefna stjórnvalda hefur þýðingu við úrlausn málsins og má í því sambandi vísa til dóms Hæstaréttar 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017. Stefna stjórnvalda verður að rúmast innan laga. Óljóst er af málatilbúnaði meðalgöngustefnenda hvort því sé haldið fram að svo sé ekki. Þá er einnig óljóst hvort því sé haldið fram að við meðferð málsins hafi löggjöf ekki verið túlkuð í samræmi við 7. gr., sbr. 8.-11. gr., laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, og þá með hvaða hætti. Hvað sem því líður verður ekki annað séð en að stefna stjórnvalda samrýmist lögum og að við meðferð málsins hafi verið gætt að ákvæðum laga um náttúruvernd.

Framkvæmdin Suðurnesjalína 2 felur í sér að reist verði ný 220 kV háspennulína milli tengivirkis við Hamranes í Hafnarfirði og tengivirkis á Njarðvíkurheiði í Reykjanesbæ. Suðurnesjalína 2 liggur í gegnum fjögur sveitarfélög: Hafnarfjörð, Grindavík, Sveitarfélagið Voga og Reykjanesbæ. Lengsti hluti framkvæmdarinnar nemur 17,26 km innan Sveitarfélagsins Voga. Framkvæmdin er liður í nauðsynlegri styrkingu raforkuflutningskerfis á Reykjanesi.

2.

Áform um lagningu Suðurnesjalínu 2 eiga sér langan aðdraganda en undirbúningur málsins nær allt aftur til ársins 2005, eins og rakið er í I. kafla. Hinn 20. janúar 2020 lagði stefndi Landsnet hf. fram ítarlega matsskýrslu um Suðurnesjalínu 2 og óskaði eftir álitum Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sbr. 11. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Stefndi Landsnet hf. lagði fram sex valkosti í mati

á umhverfisáhrifum, tvo jarðstrengskosti (leið A og B), tvo loftlínukosti (C og C2) og svo valkosti D og E, sem eru eins og valkostur C að öðru leyti en því að annar þeirra gerir ráð fyrir lagningu jarðstrengs á hluta leiðarinnar en hinn línu á tvírásamöstrum að hluta. Aðalvalkostur stefnda Landsnets hf. var leið C, loftlína. Almennt hefur framkvæmdaraðili forræði á því hvaða framkvæmdakostir uppfylli markmið framkvæmdar, enda sé mat hans í þeim efnum reist á hlutlægum og málefnalegum grunni. Um þetta vísast til dóms Hæstaréttar frá 22. október 2009 í máli nr. 22/2009.

Álit Skipulagsstofnunar lá fyrir 22. apríl 2020 þar sem stofnunin taldi umhverfismat Suðurnesjalínu 2 sýna fram á að lagning línunnar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga eins og kostur væri úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, og þá væri æskilegasti kosturinn valkostur B, jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut. Meðalgöngustefnendur halda því fram og byggja á því að álit Skipulagsstofnunar sé bindandi nema til komi algjörlega sérstök og málefnaleg rök sem styðji aðra niðurstöðu. Aðstæður séu þannig að stefndu hafi borið að fylgja álitinu.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, með síðari breytingum, skal afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, áður lög um mat á umhverfisáhrifum.

Þá segir í 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga að óheimilt sé að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, áður lögum um mat á umhverfisáhrifum, fyrr en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Í 2. málslíð 2. mgr. 14. gr. laganna segir svo að leyfisveitandi, hér sveitarstjórn, skuli leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar til grundvallar. Leyfisveitandi skal enn fremur taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis í samræmi við ákvæði laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Í 2. mgr. 13. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum var kveðið á um að við ákvörðun um útgáfu leyfis til framkvæmda samkvæmt flokki A skyldi leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar til grundvallar. Í 3. mgr. 13. gr. sagði að leyfisveitandi skyldi taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þar sem gerð væri grein fyrir samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu væri vikið frá niðurstöðu álitsins. Í greinargerðinni skyldi einnig taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni væri til ef um það væri

fjallað í álit Skipulagsstofnunar. Lög nr. 106/2000 voru felld úr gildi með lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, en sambærileg ákvæði eru í 27. gr. laganna.

Eins og fram kemur í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 25. janúar 2024 í máli nr. 107/2023, þar sem hafnað var kröfu stefnenda um að felld yrði úr gildi ákvörðun stefnda Sveitarfélagsins Voga 30. júní 2023 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2, voru ágallar á álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Nefndin vísaði í þessu sambandi til úrskurða í málum nr. 41/2021, nr. 46/2021 og nr. 57/2021, vegna sömu framkvæmdar. Ágallarnir voru þó ekki þannig að á álitinu yrði ekki byggt við ákvörðun um framkvæmdaleyfi, en sveitarstjórn bæri að líta til ágallanna teldi hún þá hafa þýðingu við ákvörðun sína.

Úrskurðarnefndin taldi að ekki yrði séð hvernig umfjöllun Skipulagsstofnunar um hvað rétt væri að taka með í reikninginn þegar horft væri til kostnaðar við línulagnir, um hvaða atriði „vegi þungt“ við ákvörðun um legu og útfærslu Suðurnesjalínu 2, eða um hvernig eigi að ráðstafa „jarðstrengjakvóta“, samrýmist hlutverki stofnunarinnar, sbr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Þá hafi verið tilefni fyrir stofnunina að fjalla frekar um og taka afstöðu til atriða sem komu fram í umsögn Umhverfisstofnunar, þ.e. um áhrif á jarðmyndanir, en Skipulagsstofnun hefði lagt megináherslu á áhrif framkvæmdarinnar á landslag og ásýnd. Það væri á forræði sveitarstjórnar að draga fram þá umhverfisþætti sem hún legði áherslu á í mati sínu á því hvernig hagsmunum íbúa sveitarfélagsins og almannahagsmunum væri best borgið. Einnig taldi nefndin að sú niðurstaða Skipulagsstofnunar orkaði tvímælis að það sé jafnframt munur á áhrifum á landslag og að ásýnd sé meiri milli valkosta á svæðunum Strandarheiði og Njarðvíkurheiði en vægiseinkunnir leyfishafa bendi til, sér í lagi þar sem línan fer næst Reykjanesbraut. Dómurinn tekur undir allt þetta. Eins og áður segir bar sveitarstjórn að líta til ágallanna teldi hún þá hafa þýðingu við ákvörðun sína, sem hún gerði. Þá óskaði stefndi Sveitarfélagið Vogar með bréfi 23. janúar 2023 sérstaklega eftir álit Skipulagsstofnunar á því hvort endurskoða þyrfti umhverfismat framkvæmdarinnar, en með bréfi stofnunarinnar 27. s.m. kom fram að ekki væri lagaheimild til þess. Álitid stendur því.

Álit Skipulagsstofnunar er ekki bindandi fyrir sveitarstjórn við leyfisveitingu þótt leggja beri það til grundvallar, en skýra lagaheimild þyrfti til þess að gera álit stofnunarinnar bindandi fyrir leyfisveitanda. Ekki er fallist á með meðalgöngustefnendum að íslensk þýðing á orðalaginu „duly taken into account“ í 8. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2011/92/ESB, um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á

umhverfið, sé ónákvæm. Í álit Skipulagsstofnunar sjálfrar kemur skýrt fram að það sé í höndum hlutaðeigandi sveitarfélaga að taka afstöðu til þess hvaða valkostur verði endanlega fyrir valinu. Skipulagsstofnun veitir álit sitt á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar og mismunandi valkosta hennar. Það er hins vegar leyfisveitandi, hér sveitarstjórn, sem tekur afstöðu til framkvæmdaleyfisumsóknar sem tiltekur ákveðinn valkost og veitir leyfi. Í því sambandi ber leyfisveitanda að horfa til margra atriða og ekki aðeins umhverfisáhrifa, sbr. áður nefnda 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og stefnu stjórnvalda.

3.

Leyfisveitandi, hér sveitarstjórn, þarf hins vegar til að uppfylla skilyrði framangreindra lagaákvæða, um að leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar, að leggja fram rökstutt mat sitt um leyfisveitinguna og greinargerð um afgreiðslu leyfis. Í slíku mati skal greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráða matinu og rökstyðja sérstaklega ef vikið er frá álit Skipulagsstofnunar.

Fyrir liggur ítarleg greinargerð stefnda Sveitarfélagsins Voga um leyfisveitinguna og afgreiðslu hennar, dags. í júní 2023, en hún er 71 bls. Í greinargerðinni er sérstaklega gerð grein fyrir álit Skipulagsstofnunar og rök færð fyrir því að víkja frá álitinu, þ.e. hvers vegna valin sé loftlína umfram jarðstreng. Vegin voru neikvæð umhverfisáhrif af lagningu Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu og þau metin andspænis þeim hagsmunum sem felist í styrkingu á flutningskerfi raforku sem stefndi Sveitarfélagið Vogar taldi brýna nauðsyn á. Var m.a. litið til umsagnar Umhverfisstofnunar um að áhrif jarðstrengs verði nokkuð meiri á jarðmyndanir en lagning loftlínu. Á móti komi að áhrif jarðstrengja séu minni sjónrænt. Einnig er í greinargerðinni vísað til umsagna óháðra aðila og gagna sem hafði verið aflað um náttúruvá á svæðinu og möguleg áhrif á annars vegar loftlínu og hins vegar jarðstreng. Þá er í niðurstöðu í greinargerðinni lögð áhersla á að brýn nauðsyn sé á framkvæmdinni og að önnur sveitarfélög hefðu samþykkt framkvæmdaleyfi vegna línunnar. Samþykkti stefndi Sveitarfélagið Vogar ekki framkvæmdaleyfið, um leið C, myndi það leiða til frekari tafa á brýnum og nauðsynlegum úrbótum á raflínuneti stefnda Landsnets hf. á Reykjanesi. Það myndi hamla uppbyggingu og raforkuöryggi á Suðurnesjum og höfuðborgarsvæðinu. Jafnframt var tekið fram í rökstuðningi stefnda Sveitarfélagsins Voga að munur á umhverfisáhrifum leiðar C og B sé ekki verulegur samkvæmt fyrirbyggjandi matsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar, þótt ljóst sé að sjónræn áhrif leiðar C séu meiri en leiðar B og áhrif leiðar B á eldhraun/jarðmyndanir séu meiri en leiðar C. Að öllu þessu virtu verður að hafna þeim sjónarmiðum meðalgöngustefnenda að einu rök stefnda Sveitarfélagsins Voga fyrir að fallast á leyfið hafi verið samkomulag við stefnda Landsnet hf., dags. 30. júní 2023, um að

leggja hluta Suðurnesjalínu 1 sem jarðstreng á afmörkuðum kafla, en með því var komið til móts við sjónarmið sveitarfélagsins varðandi neikvæð sjónræn áhrif loftlínu.

Í framkvæmdaleyfinu sem var gefið út 25. janúar 2024 koma fram skilyrði sem voru bundin leyfinu, eins og t.d. varðandi mótvægisáðgerðir og vöktun. Þá var leyfið bundið því skilyrði að eftir að framkvæmdum við Suðurnesjalínu 2 væri lokið yrði hluti Suðurnesjalínu 1 strax tekinn niður og lagður sem jarðstrengur á þeim hluta þar sem línan liggur næst Reykjanesbraut og þéttbýlinu í Vogum, á um 5 km kafla í austurátt frá Grindavíkurvegi að Vogaafleggjara, háð frekari greiningu og útfærslu við hönnun. Stefndi Landsneti hf. skyldi þegar hefjast handa um nauðsynlega vinnu til þess að hægt yrði að ráðast í þá framkvæmd eins fljótt og kostur væri, s.s. mat á umhverfisáhrifum.

Að mati dómsins hefur samkomulagið frá 30. júní 2023 haft áhrif á ákvörðun stefnda Sveitarfélagsins Voga um að veita framkvæmdaleyfið, en önnur málefnaleg rök lágu jafnframt að baki henni. Þannig voru einkum lagðir til grundvallar brýnir hagsmunir um raforkuöryggi fyrir íbúa sveitarfélagsins og almenning. Þá yrði minna rask á eldhrauni með loftlínu. Það verður almennt að teljast á forræði sveitarstjórnar að draga fram þá umhverfisþætti sem hún leggur áherslu á í mati sínu á því hvernig hagsmunum íbúa sveitarfélagsins sé best borgið. Enn fremur horfði stefndi Sveitarfélagið Vogar til þess að með loftlínu væri afhendingaröryggi kerfisins í heild aukið með tilliti til náttúruvár. Styðst þetta við gögn og upplýsingar sem var aflað frá sérfræðingum við meðferð málsins og rakin eru í köflum I og III.

Má í þessu sambandi sérstaklega vísa til skýrslu sem unnin var af EFLU og Verkís, dags. 21. mars 2023: „Drög, Suðurnesjalína 2, greining á tjónanæmi vegna jarðvár.“ Þar kemur fram að jarðskjálftar og jarðhreyfingar séu mun líklegri v á línuleiðinni en hraunflæði og að loftlína muni standa mun betur af sér jarðskjálfta og aðrar jarðhreyfingar en jarðstrengur. Þá séu góðar líkur á að loftlína geti staðið af sér hóflegt hraunrennsli. Jafnframt segir í skýrslunni að varnaraðgerðir vegna jarðstrengs geti orðið flóknar og kostnaðarsamar. Þannig var það meginniðurstaða skýrslunnar að með tilliti til raforkuöryggis á Suðurnesjum vegna tjónnæmis gagnvart jarðvá væri loftlína betri kostur en jarðstrengur. Í því mati vegi þungt að viðgerðartími vegna tjóns á jarðstreng sé verulega lengri en loftlínu.

Við úrlausn málsins verður að hafa í huga að samkvæmt 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ber sveitarstjórnarmönnum ekki einungis að gæta að hagsmunum íbúa sveitarfélags heldur einnig að almannahagsmunum. Jafnframt verður að játa sveitarstjórn nokkurt svigrúm til mats á því hvað teljist til brýnna hagsmuna almennings og eru sjónarmið um styrkingu flutningskerfis raforku

málefnaleg.

Samkomulagið um að taka niður Suðurnesjalínu 1 og leggja í jörð varðar ekki framkvæmd við Suðurnesjalínu 2 sem hér er deilt um, heldur Suðurnesjalínu 1. Framkvæmd samkvæmt samkomulaginu er því ekki hluti af umhverfismati vegna Suðurnesjalínu 2. Meðalgöngustefnendur geta því ekki borið fyrir sig að ógilda beri framkvæmdaleyfið fyrir Suðurnesjalínu 2 þar sem framkvæmd samkvæmt samkomulaginu hafi ekki komið til kynningar, umsagnar eða undirgengist umhverfismat.

Þegar litið er til alls þess sem rakið hefur verið og gagna málsins er ljóst að möguleiki á að leggja jarðstreng í stað loftlínu hefur verið ítarlega rannsakaður. Stefndi Sveitarfélagið Vogar uppfyllti með fullnægjandi hætti rannsóknarskyldu sína áður en ákvörðun var tekin um veitingu framkvæmdaleyfisins, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og einnig 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 13. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Sveitarfélaginu bar ekki að kanna lögmæti samþykkis Orkustofnunar um kerfisáætlun, eins og meðalgöngustefnendur halda fram. Þá var efni rökstuðnings stefnda í samræmi við ákvæði 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Það er mat dómsins að málefnalegar ástæður liggi til grundvallar veitingu leyfisins og að álit Skipulagsstofnunar hafi með rökstuddum hætti verið lagt því til grundvallar við ákvörðun um veitingu leyfis, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 2. mgr. 13. gr. þágildandi laga nr. 106/2000. Var sérstaklega rökstutt af hverju vikið var frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Framkvæmdin þjónar mikilvægum almannahagsmunum og er því ekki unnt að fallast á að hún brjóti gegn eignarrétti meðalgöngustefnenda samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, eins og haldið var fram af hálfu meðalgöngustefnenda við aðalmeðferð málsins.

Við aðalmeðferð málsins var því jafnframt haldið fram að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu með því að framkvæmdaleyfið gangi mun lengra en nauðsyn ber til, þ.e. að vægari leið með jarðstreng hafi verið fær og að sérstaklega hafi borið að taka tillit til þess að loftlína liggi þegar um svæðið en þá séu enn meiri kröfur gerðar til meðalhófs. Var þessu mótmælt af hálfu stefndu sem nýrri málsástæðu sem væri of seint framkomin. Ekki verður séð af málalíbúnaði meðalgöngustefnenda að byggt sé á þessu sem sérstakri málsástæðu í stefnu þeirra. Í henni er hins vegar um lagarök vísað til ákvæðis 12. gr. stjórnarsýslulaga, um meðalhófsreglu. Hvað sem þeim ágreiningi líður þá hefur ekki verið sýnt fram á að ekki hafi verið gætt meðalhófs við ákvörðun stefnda Sveitarfélagsins Voga um framkvæmdaleyfi. Ákvörðun um leiðarval stefnda Landsnets hf. og ákvörðun stefnda Sveitarfélagsins Voga um að veita framkvæmdaleyfi réðst af mörgum atriðum sem hafa verið vegin og metin með rökstuddum og málefnalegum hætti.

Meðalgöngustefnendur byggja kröfu sína um ógildingu framkvæmdaleyfis einnig á því að ekkert deiliskipulag liggi fyrir um framkvæmdina eða framkvæmdasvæðið og að grenndarkynning hafi ekki farið fram. Ekki er í gildi deiliskipulag á landsvæði meðalgöngustefnenda vegna framkvæmdarinnar og verður ekki séð að skylt hafi verið að lögum að gera deiliskipulag. Við aðalmeðferð málsins var lögmaður meðalgöngustefnenda inntur eftir því hvort byggt væri á því að skylt hafi verið að gera deiliskipulag og lýsti lögmaðurinn því yfir að því væri ekki haldið fram.

Í 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir að þar sem framkvæmdir séu fyrirhugaðar og deiliskipulag liggi ekki fyrir geti sveitarstjórn veitt framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu sé um að ræða framkvæmd sem sé í samræmi við aðalskipulag og í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Að auki skal sveitarstjórn leita umsagna viðeigandi umsagnaraðila áður en tekin er afstaða til útgáfu framkvæmdaleyfis. Um grenndarkynningu fer samkvæmt 44. gr. með þeim undantekningum sem þar eru tilgreindar. Heimilt er að falla frá grenndarkynningu ef gerð er grein fyrir framkvæmdinni og fjallað ítarlega um hana í aðalskipulagi.

Eins og fram kemur í 44. gr. skipulagslaga felst í grenndarkynningu að nágrönnum sem taldir eru geta átt hagsmuna að gæta er kynnt leyfisumsókn eða tillaga að breytingu á skipulagsáætlun og þeim gefinn kostur á að tjá sig um hana innan tilskilins frests sem skal vera a.m.k. fjórar vikur. Að þeim fresti liðnum og þegar sveitarstjórn hefur afgreitt málið skal þeim sem tjáðu sig um það tilkynnt niðurstaða sveitarstjórnar.

Í svæðisskipulagi Suðurnesja 2008-2024 er skilgreint lagnabelti fyrir háspennulínur á því svæði sem fyrirhuguð lína fer um. Þar er gert ráð fyrir að fleiri línur geti byggst innan þessara lagnabelta. Þá er í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028 gert ráð fyrir tveimur samhliða raflínum í lofti þar sem Suðurnesjalína 1 liggur. Í greinargerð aðalskipulagsins er kafli um rafveitu. Þar kemur eftirfarandi fram: „Í gegnum sveitarfélagið, sunnan Reykjanesbrautar, liggur 132 kV háspennulína í lofti og nefnist hún Suðurnesjalína. Aðalskipulagið gerir ráð fyrir að heimilt verði að byggja eina nýja 220 kV loftlínu samsíða núverandi loftlínu. Þá er gert ráð fyrir að núverandi loftlína verði tekin niður og í sama línustæði komi önnur 220 kV loftlína. Aðalskipulagið gerir því ráð fyrir tveimur 220 kV háspennulínum í lofti sunnan Reykjanesbrautar.“ Þannig er skýrt af aðalskipulaginu að heimilt sé að reisa nýja háspennulínu í lofti samhliða Suðurnesjalínu 1, eins og umrætt framkvæmdaleyfi tekur til. Þá er tiltekið hvers konar háspennulínu sé heimilt að reisa. Er lýsingin í aðalskipulaginu eins skýr og

hægt er. Var því heimilt að falla frá grenndarkynningu, sbr. 4. málslíð 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Jafnvel þótt lítið væri svo á að það hafi ekki verið heimilt getur það ekki leitt til ógildingar framkvæmdaleyfisins, einkum þegar lítið er til þeirrar miklu umfjöllunar sem framkvæmdin hefur fengið á opinberum vettvangi, m.a. með umhverfismati.

5.

Meðalgöngustefnendur byggja loks á því að þátttöku- og kæruréttur þeirra og almennings hafi verið hindraður. Dómurinn tekur undir með stefndu að þessi málsástæða er nokkuð óljós. Meðalgöngustefnendur vísa í þessu sambandi til þess að samþykki Orkustofnunar 18. janúar 2019 um að samþykkja kerfisáætlun stefnda Landsnets hf. 2018-2027 sé háð verulegum annmörkum og að vegna breytinga á raforkulögum nr. 65/2003, sbr. breytingalög nr. 26/2015, hafi þeim verið hindruð þátttaka í ákvarðanatöku Orkustofnunar. Nánar tiltekið hafi leyfi Orkustofnunar, nú Raforkueftirlitsins, ekki lengur verið kæránleg nema þeim sem taldir eru upp í 9. gr. b raforkulaga. Kæruréttur almennings hafi því verið afnuminn og lagabreytingin brjóti í bága við 9. gr. svokallaðs Árósasamnings og 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB. Þá er því haldið fram að valkostur C hafi verið valinn sem aðalvalkostur áður en umhverfismati framkvæmdarinnar lauk í kerfisáætlun Landsnets 2018-2027. Kerfisáætlunina hafi átt að uppfæra þegar niðurstaða umhverfismats lægi fyrir en sú kerfisáætlun standi óbreytt.

Lög nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 með síðari breytingum (kerfisáætlun), þar sem 9. gr. a - 9. gr. d var bætt í raforkulög, eru byggð á þriðju raforkutilskipun ESB (2009/72/EB). Með breytingarlögum nr. 26/2015 voru leyfisveitingar Orkustofnunar færðar undir kerfisáætlun.

Samkvæmt 9. gr. a raforkulaga ber flutningsfyrirtæki að gera kerfisáætlun sem leggja skal fyrir Raforkueftirlitið til samþykktar, áður Orkustofnun. Kerfisáætlun er tvískipt, sbr. 2. mgr. 9. gr. a. Í henni felst annars vegar langtímaáætlun sem sýnir þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum og tímaáætlun þeirra. Hins vegar felur kerfisáætlun í sér framkvæmdaáætlun sem sýnir ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu sem hafa þegar verið teknar og fjárfestingar sem þarf að ráðast í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra. Í framkvæmdaáætlun skal greining valkosta útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er. Þá er í ákvæðinu mælt fyrir um að flutningsfyrirtækið skuli hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar. Drög að kerfisáætlun skulu kynnt og send þessum aðilum til sérstakrar umfjöllunar og ber þeim að skila athugasemdum innan sex vikna frá kynningu. Flutningsfyrirtækið skal einnig hafa

samráð við alla aðra hagsmunaaðila og skal nánar kveðið á um samráðsferlið í reglugerð. Kerfisáætlun skal fylgja greinargerð um athugasemdir sem bárust á kynningartíma, svör flutningsfyrirtækisins og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun.

Samkvæmt 9. gr. b raforkulaga hefur Raforkueftirlitið, áður Orkustofnun, eftirlit með framkvæmd kerfisáætlunar og fer yfir og samþykkir kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Við yfirferð kerfisáætlunar skal hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavini flutningsfyrirtækisins, sbr. 2. mgr. 8. gr., og gæta þess að tillit sé tekið til þess sem fram kemur í samráðsferlinu. Samráðsferlið skal vera opið og gagnsætt og að því loknu birtir Raforkueftirlitið niðurstöður þess. Samþykki eða synjun kerfisáætlunar er kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr. raforkulaga.

Kerfisáætlun felur í sér stefnumótun og er aðeins upphafspáttur í löngu ferli. Umhverfismat vegna tiltekinnar framkvæmdar fer fram á síðari stigum. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 26/2015 var það ekki hlutverk Orkustofnunar að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi, enda slíkt á hendi annarra stjórnvalda. Samkvæmt þessu er leyfi eða samþykkt fyrir kerfisáætlun ekki háð því að umhverfismat vegna framkvæmdar liggi fyrir. Samþykki Orkustofnunar fól ekki í sér framkvæmdaleyfi í skilningi skipulagslaga eða laga um mat á umhverfisáhrifum. Þá lá álit Skipulagsstofnunar, dags. 22. apríl 2020, um mat á umhverfisáhrifum, fyrir áður en hið umdeilda framkvæmdaleyfi var gefið út, eins og 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga mælir fyrir um. Ekki var skylt að endurskoða eða gera nýja kerfisáætlun vegna álits Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif framkvæmdar.

Meðalgöngustefnendur eru ekki meðal þeirra sem skylt er að hafa samráð við samkvæmt 9. gr. b raforkulaga. Þeim og öðrum hagsmunaaðilum var hins vegar tryggð aðkoma að kerfisáætlun stefnda Landsnets hf. í 9. gr. a raforkulaga nr. 65/2003, sbr. lög nr. 26/2015. Ekki verður séð með hvaða hætti brotið hafi verið á rétti þeirra með breytingarlögum nr. 26/2015 á raforkulögum nr. 65/2003 og hvernig ákvarðanirnar brjóti í bága við þjóðréttarlegar skuldbindingar, en það er í raun órökstutt í meðalgöngustefnu. Þá verður í þessu sambandi að líta til þess að meðalgöngustefnendur hafa sem landeigendur, og almenningur einnig, notið víðtæks þátttökuréttar í ákvarðanatöku um framkvæmd Suðurnesjalínu 2 á gundvelli löggjafar um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum.

6.

Meðalgöngustefnendur byggja jafnframt á því að ágalli sé í auglýsingu sem var birt í Lögbirtingablaðinu 8. ágúst 2023, um að stefndi Sveitarfélagið Vogar hefði á fundi 30. júní 2023 samþykkt umsókn stefnda Landsnets hf. um framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 innan marka sveitarfélagsins, valkost C. Ekki hafi verið greint frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar, eins og 4. mgr. 14. gr. skipulagslaga kveði á um.

Samkvæmt 4. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skulu ákvarðanir um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, áður laga um mat á umhverfisáhrifum, birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan tveggja vikna frá útgáfu leyfis. Í ákvörðun skal tilgreina kærueimildir og kærufresti.

Í framangreindri auglýsingu í Lögbirtingablaðinu kom fram að álit Skipulagsstofnunar, dags. 22. apríl 2020, lægi fyrir. Ekki kom fram í auglýsingunni hver niðurstaða stofnunarinnar var, en það var hins vegar sérstaklega vísað til þess að helstu gögn um umhverfismat framkvæmdar mætti nálgast á heimasíðu Skipulagsstofnunar. Er ekki hægt að fallast á að hér sé um annmarka að ræða sem getur leitt til ógildingar á framkvæmdaleyfinu.

7.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða dómsins að engir form- eða efnisannmarkar hafi verið á undirbúningi eða meðferð málsins sem geti leitt til þess að ógilt verði framkvæmdaleyfi sem stefndi Sveitarfélagið Vogar veitti stefnda Landsneti hf., vegna lagningar svonefndrar Suðurnesjalínu 2, sem var samþykkt af bæjarstjórn 30. júní 2023 og gefið út 25. janúar 2024. Stefndu eru því sýknir af kröfum meðalgöngustefnenda.

Eftir þessum úrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála ber að dæma meðalgöngustefnendur til að greiða óskipt stefndu málskostnað, sem er hæfilega ákveðinn 1.200.000 krónur til hvors stefnda um sig.

Dóm þennan kveður upp Sandra Baldvinsdóttir héraðsdómari.

Dómsorð:

Stefndu, Sveitarfélagið Vogar og Landsnet hf., eru sýknir af kröfum meðalgöngustefnenda, Eydísar Láru Franzdóttur, Guðna Kjartans Franzsonar, Sigríðar Sólrúnar Jónsdóttur, Ólafs Þórs Jónssonar, Reykjavrents ehf., Jóns Gests Ólafssonar, Freygerðar Önnu Ólafsdóttur og Eddu Rúnar Ólafsdóttur.

Meðalgöngustefnendur greiði óskipt hvorum stefndu um sig 1.200.000 krónur í málskostnað.

Sandra Baldvinsdóttir