

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 21. október 2015 í máli nr. E-1051/2014:

Geirlaug Þorvaldsdóttir

Margrét Guðnadóttir

Ólafur Þór Jónsson

Reykjaprent ehf.

Sauðafell sf.

Sigríður Jónsdóttir

Bjarney Guðrún Ólafsdóttir

STV ehf.

Skúli Þorvaldsson

Katrín Þorvaldsdóttir

(Ásgerður Ragnarsdóttir hdl.)

gegn

Orkustofnun

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hrl.)

Landsneti hf.

(Þórður Bogason hrl.)

Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands

(Magnús Óskarsson hdl.)

Mál þetta, sem var tekið til dóms 1. október 2015, er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Geirlaugu Þorvaldsdóttur, Stigahlíð 80, Reykjavík, Margréti Guðnadóttur, Rofabæ 29, Reykjavík, Ólafi Þór Jónssyni, Sléttuvegi 31, Reykjavík, Reykjaprenti ehf., Síðumúla 14, Reykjavík, Sauðafelli sf., Meistaravöllum 31, Reykjavík, Sigríði Jónsdóttur, Hvassaleiti 56-58, Reykjavík, Bjarneyju Guðrúnu Ólafsdóttur, Safamýri 47, Reykjavík, STV ehf., Stóru-Vatnsleysu, Vogum, Skúla Þorvaldssyni, Lúxemborg, og Katrínu Þorvaldsdóttur, Lúxemborg, á hendur Orkustofnun, Grensásvegi 9, Reykjavík, Landsneti hf.,

Gylfaflöt 9, Reykjavík og Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands, Austurgötu 29b, Hafnarfirði með stefnu birtri 21. mars 2014.

Stefnendur gera þær dómkröfur, hver um sig, að felld verði úr gildi sú ákvörðun stefnda, Orkustofnunar, frá 5. desember 2013, að veita stefnda, Landsneti hf., leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2.

Þá krefjast stefnendur, hver um sig, málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefndu, Orkustofnunar og Landsnets hf., sameiginlega (in solidum). Ekki er gerð málskostnaðarkrafa á hendur Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands.

Landsnet krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda. Þá er krafist málskostnaðar úr hendi stefnendum, sameiginlega (in solidum).

Orkustofnun krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda. Þá er krafist málskostnaðar úr hendi stefnenda en til vara að málskostnaður verði látinn falla niður.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands gera þá kröfu að felld verði úr gildi sú ákvörðun Orkustofnunar, dags. 5. desember 2013, að veita Landsneti leyfi til þess að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Ekki er gerð krafa um málskostnað í málinu.

Landsnet gerði í upphafi kröfu um frávísun málsins frá héraðsdómi. Orkustofnun kom með ábendingar í sömu veru. Málinu var vísað frá dómi með úrskurði 27. nóvember 2014. Með dómi Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 808/2014 var frávísunárúrskurður héraðsdóms felldur úr gildi. Hér er því lagður dómur á efnishlið málsins.

I

Mál þetta snýst um ákvörðun Orkustofnunar um að veita Landsneti leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Fyrirhuguð lína verður 32,4 km. löng 220 kV háspennulína, sem liggja mun frá tengivirki við Hamranes í Hafnarfirði um sveitarfélögin Voga, Reykjanesbæ og Grindavíkurbæ að tengivirki við Rauðamel, um 5 km. norðan við Svartsengi. Framkvæmdin er hluti af svonefndum Suðvesturlinum, framtíðarstyrkingu raforkuflutningskerfisins á Suðvesturlandi. Fyrsti áfangi í styrkingu raforkuflutningskerfisins á Suðvesturlandi er bygging nýrrar háspennulínu á Suðurnesjum, áður nefndrar Suðurnesjalínu 2. Fyrir liggur umhverfismat Skipulagsstofnunar vegna framkvæmdarinnar, þar sem fallist er á hana. Sá hluti verkefnisins sem nefndur er Suðurnesjalína 2 er á samþykktu skipulagi allra sveitarfélaga á Suðurnesjum.

Á fyrri hluta árs 2011 hófst undirbúningur að lagningu Suðurnesjalínu 2. Samningaviðræður við landeigendur hófust í apríl 2011. Landsnet náði samningum við alla landeigendur á fyrirhugaðri línuleið um réttindi fyrir línuna, að frátöldum þeim landeigendum sem eru stefnendur þessa máls.

Hinn 21. desember 2012 sótti Landsnet um leyfi til Orkustofnunar til að reisa og reka raforkuflutningsvirkið Suðurnesjalínu 2.

Hinn 1. febrúar 2013 var birt auglýsing í Lögbirtingablaðinu þar sem þeim aðilum er málið varðaði var gefið færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri skriflegum sjónarmiðum sínum við Orkustofnun fyrir 1. mars 2013, sbr. 3. mgr. 34. gr. raforkulaga.

Vegna auglýsingarinnar í Lögbirtingablaðinu bárust athugasemdir frá Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands dags. 28. febrúar 2013. Stefnðu bárust engin andmæli frá Landvernd, landgræðslu- og umhverfissamtökum Íslands, enda þótt samtökin hafi síðar kært ákvörðun stefndu. Þá bárust hinn 29. október 2013 athugasemdir frá stefnendum eftir að mál þeirra hafði farið fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Hinn 19. nóvember 2013 sendi Landsnet Orkustofnun umsögn vegna framkominna athugasemda stefnenda og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands. Með umsögn Landsnets fylgdi skýrsla félagsins, um lagningu raflína í jörð 2, sem gefin var út í janúar 2013, auk þess sem vísað var til upplýsinga sem væru aðgengilegar á heimasíðu Landsnets. Athugasemdir Landsnets og umrædd skýrsla var ekki send stefnendum til umsagnar.

Hinn 5. desember 2013 veitti Orkustofnun leyfi til framkvæmdarinnar. Ágreiningur málsins lýtur að þessari ákvörðun.

Hinn 24. febrúar 2014 tók atvinnuvegaráðherra ákvörðun um að heimila Landsneti að taka land stefnenda eignarnámi vegna lagningar Suðurnesjalínu 2. Sjá dóma Héraðsdóms í málunum nr. E-2011/2014, E-2012/2014, E-2024/2014, E-2025/2014 og E-2073/2014. Fjórum þeirra mun nú þegar hafa verið áfrýjað til Hæstaréttar Íslands. Þá er til fróðleiks bent á dóm Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 53/2015 en þar voru felldir úr gildi úrskurðir matsnefndar eignarmatsbóta frá 29. júlí 2014 er lutu að jörðum á Reykjanesi sem eru í eigu stefnenda.

Í máli þessu telja stefnendur að brotið hafi verið með ýmsum hætti gegn réttindum þeirra við málsmeðferð Orkustofnunar og að niðurstaða Orkustofnunar frá 5. desember 2013 um veitingu umrædds framkvæmdaleyfis vegna lagningar Suðurnesjalínu 2 fái ekki staðist að efni til. Telja stefnendum því nauðsynlegt að höfða mál þetta.

II

Stefnendur byggja á því að ákvörðun Orkustofnunar sé haldin slíkum annmörkum, að formi og efni til, að óhjákvæmilegt sé að hún verði felld úr gildi. Helstu málsástæður þeirra eru eftirfarandi.

Í fyrsta lagi telja stefnendur að rannsóknarregla stjórnsýsluréttarins hafi verið virt að vettugi.

1. Stefnendur halda því fram að Orkustofnun hafi tekið gagnrýnislaust undir sjónarmið Landsnets. Þeir benda á að í fylgibréfi með ákvörðun Orkustofnunar bendir stofnunin réttilega á að markmið raforkulaga nr. 65/2003 sé að stuðla að

þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Þar segir að við mat á því hvort framkvæmd, eins og lagning Suðurnesjalínu 2, þjóni markmiði laganna sé „litið til almennra sjónarmiða um viðmið og kostnað, kostnaðarmun á loftlínu eða jarðstreng og til annarra sjónarmiða sem að gagni koma við þessa túlkun um hvað sé hagkvæmt og hvað ekki [...]“.

Ljóst sé af þessu að Orkustofnun hafi ákveðið við úrlausn sína að líta meðal annars til kostnaðarmunar á loftlínu og jarðstreng. Af fylgibréfinu verði ekki annað ráðið en að meginástæða þess að Orkustofnun hafnaði því að skylt væri að taka jarðstrengslögn til skoðunar sé sú að stofnunin taki „undir þau rök Landsnets að jarðstrengur sé óhagkvæmari framkvæmd en loftlína miðað við 220 kV línu og að hvorki umhverfissjónarmið né annað í forsendum framkvæmdarinnar réttlæti þann kostnaðarauka sem af slíku myndi hljóta.“ Nánar rökstyðji Orkustofnun ætlaða óhagkvæmni jarðstrengja í samanburði við loftlínur með eftirfarandi hætti á bls. 6 í fylgibréfinu: „Líftímakostnaður ræðst af mörgum þáttum er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið auk framkvæmdakostnaðarins. Hagkvæmni jarðstrengs á Íslandi út frá líftímakostnaði er ekki jafn mikil og í öðrum Evrópulöndum, að mati Orkustofnunar, þar sem t.d. orkuverð á Íslandi er lágt en vaxtastig er hátt. Ekki eru forsendur til að áætla að verulega breytingar verði þar á. Í skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd, sem iðnaðarráðherra skipaði, (Lagning raflína í jörðu – greinargerð 2, janúar 2013) er fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ.á m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesta að verulegur kostnaðarmunur er á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu, hvort sem litið er til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar“

Við þennan rökstuðning gera stefnendur alvarlegar athugasemdir. Fyrst og fremst gera stefnendur athugasemd við að Orkustofnun notast í rökstuðningi sínum við efnisgrein sem sé í reynd afrituð, orð fyrir orð, úr athugasemdum stefnda, Landsnets, dags. 19. nóvember 2013, bls. 9, en þar segi orðrétt: „Líftímakostnaður ræðst af mörgum þáttum er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið auk framkvæmdakostnaðarins. Hagkvæmni jarðstrengs á Íslandi út frá líftímakostnaði er ekki jafn mikil og í öðrum Evrópulöndum þar sem t.d. orkuverð á Íslandi er lágt en vaxtastig er hátt. Ekki eru forsendur til að áætla að verulega breytingar verði þar á. Í skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd, sem iðnaðarráðherra skipaði, (Lagning raflína í jörðu – greinargerð 2, janúar 2013) er fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ.á m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesta að verulegur kostnaðarmunur er á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu, hvort sem litið er til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar“

Sé tilvitnuð efnisgrein borin saman við áður tilvitnaða efnisgrein úr fylgibréfi Orkustofnunar sést að eini munurinn á þeim sé sá að Orkustofnun hafi skeytt orðunum „að mati Orkustofnunar“ í efnisgreinina miðja. Óásættanlegt sé að málatalibúnaður annars málsaðila sé hreinlega afritaður athugasemdalaust án þess að sjáanlegt sé að farið hafi fram óháð og sjálfstæð athugun á því sem þar komi fram. Slíkt geti vart samræmst rannsóknarreglunni, ekki síst þegar um sé að ræða svo veigamikil atriði sem sýnilega skipti sköpum um lokaniðurstöðu málsins.

Stefnendur vekja sérstaka athygli á því að ítarlegar athugasemdir þeirra til Orkustofnunar, dags. 31. október 2013, sem hafi spannað 19 blaðsíður, ásamt 26 fylgiskjöllum, og athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands séu samandregnar á tæplega hálfri blaðsíðu í fylgibréfi með ákvörðun Orkustofnunar. Aftur á móti sé andmælum Landsnets gefið fjórfalt meira rúm í sama fylgibréfi. Stefnendur telji þetta vísbendingu um að Orkustofnun hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni, þegar hún hafi tekið ákvörðun í málinu, heldur einungis tekið gagnrýnislaust undir sjónarmið Landsnets og virt athugasemdir og sjónarmið stefnenda, sem og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands, að vettugi.

2. Þá gera stefnendur alvarlegar athugasemdir við athugasemdalaus tilvísun Orkustofnunar til „skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd“. Með því sé gefið til kynna að um sé að ræða hlutlausu skýrslu sem staðfesti málatilbúnað Landsnets, en hið rétta sé að um sé að ræða skýrslu sem samin sé einhliða af Landsneti. Það sé mikilvægur hluti rannsóknarreglunnar að stjórnvöld staðreyni eftir atvikum hvort upplýsingar sem stafa frá aðilum séu réttar. Byggi stefnendur á því að ríkt tilefni hafi verið til þess að staðreyna upplýsingar Landsnets í máli þessu, enda hafi stefnendur lagt fram fjöldamörg og ítarleg gögn sem stangist á við það sem fram komi í umræddri skýrslu Landsnets. Benda stefnendur til skýrslu Metsco Energy Solutions Inc. („Metsco“), en hún hafi verið afhent Orkustofnun ásamt stuttri samantekt á helstu niðurstöðum hennar með bréfi 28. nóvember 2013.

Þrátt fyrir að telja verði skýrslu Metsco eitt helsta innlegg í alla umræðu um kostnað við jarðstrengjalögn hér á landi, fylgi engar skýringar í fylgibréfi Orkustofnunar á því af hverju ákveðið hafi verið að virða hana fullkomlega að vettugi og byggja fremur á einhliða útreikningum Landsnets. Það sé almenn regla stjórnvísingaráttar að stjórnvald verði að bregðast við fullyrðingum og staðhæfingum málsaðila með rannsókn og staðreyna þannig hvort rétt sé um borið. Stefnendur telja ljóst að niðurstaða Orkustofnunar byggist á útreikningum sem hafi verið úreltir þegar ákvörðunin var tekin. Með því að leggja útreikninga Landsnets til grundvallar í málinu, án þess að staðreyna þá, hafi Orkustofnun ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni á fullnægjandi hátt við meðferð málsins.

3. Stefnendur benda á að ekkert mat á þjóðhagslegri hagkvæmni framkvæmdarinnar hafi farið fram, hvorki á framkvæmdinni eins og hún sé fyrirhuguð né á öðrum raunhæfum framkvæmdakostum, en markmið raforkulaga sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, sbr. 1. gr. laganna. Stefnendur telja að mikilvægt sé að gera skýran greinarmun á því sem sé „hagkvæmt“ og því sem sé „þjóðhagslega hagkvæmt“. Orkustofnun virðist einungis hafa litið til þess við mat sitt hvað var hagkvæmt fyrir Landsnet, þ.e. hvaða leið var mögulega kostnaðarminnst fyrir fyrirtækið. Mat á þjóðhagslegri hagkvæmni sé hins vegar allt annað og miklu víðtækara, enda á við slíkt mat að taka tillit til allra þátta, beinna sem óbeinna, sem að uppbyggingu raforkukerfisins lúta.

Þá benda stefnendur á að það sem skipti mestu máli við samanburð á kostnaði við lagningu jarðstrengs og loftlínu sé að slíkt sé metið í hverju tilviki fyrir sig, enda fáið annars ekki nothæf niðurstaða. Í skýrslu nefndar um mótun stefnu um lagningu raflína í jörð, sem lögð var fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014, mál nr. 60, dags. í október 2013, segir t.a.m. (á bls. 12) að mikilvægt sé að „í hverju tilfelli

fyrir sig sé metið hvort jarðstrengur, loftlína eða sæstrengur henti best út frá kostnaði, umhverfisáhrifum og öryggi“. Þó unnt sé að notast við kostnaðarhlutföll í grófum samanburði sé ótækt að ákvarðanir um hvort leggja eigi í jörð eða lofti séu byggðar á slíkum hlutföllum. Sé þetta einmitt eitt af þeim atriðum sem full eining var um í nefndinni (sjá bls. 10 í skýrslunni). Á þetta sé jafnframt lögð rík áhersla í skýrslu Metsco. Stefnendur telja að enginn samanburður liggi fyrir í málinu á kostnaði við lagningu Suðurnesjalínu 2 á 220 kV í jörð og í lofti.

4. Af áðurnefndu fylgibréfi Orkustofnunar virðist mega ráða að stofnunin telji sér ekki fært að setja skilyrði varðandi umhverfisvernd, þar sem Skipulagsstofnun hafi þegar tekið afstöðu til þeirra í álitinu sínu frá 17. september 2009. Á þetta geta stefnendur ekki fallist.

Það sé eitt af meginmarkmiðum raforkulaga að taka beri tillit til umhverfissjónarmiða, sbr. 1. gr. laganna. Þá sé Orkustofnun veitt sérstök heimild til þess í 2. mgr. 9. gr. raforkulaganna að binda leyfi fyrir nýjum raflinum skilyrðum er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Engan veginn sé hægt að fallast á að hendur Orkustofnunar séu svo bundnar sem hún vill vera láta. Þvert á móti verði að telja að Orkustofnun hafi sjálfstæða heimild til þess að huga að umhverfisvernd, hvað sem líður mati Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum. Annars væri þarflaus öll umfjöllun um umhverfisvernd í raforkulögum og evrópskum tilskipunum um raforkumál, sbr. sérstaklega raforkutilskipun 2003/54/EB. Væri þá einfaldlega nægilegt fyrir skilyrði leyfis hjá Orkustofnun að lokið hefði verið mati á umhverfisáhrifum. Svo sé aftur á móti ekki.

Þá verði einnig að hafa í huga að umrætt álit Skipulagsstofnunar var rúmlega fjögurra ára gamalt þegar Orkustofnun tók umrædda ákvörðun. Meðan á meðferð málsins hjá Orkustofnun stóð fékk hún sendar veigamiklar athugasemdir varðandi umhverfisvernd og landnýtingu. Komu þær m.a. fram í beiðni stefnenda til Skipulagsstofnunar, dags. 26. nóvember 2013, um endurskoðun umhverfismatsins. Sinnuleysi sitt um umhverfispátt framkvæmdarinnar afsakar Orkustofnun með vísan til 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, en í því ákvæði séu mjög þröngar heimildir til endurskoðunar matsskýrslu. Þar sem matið sé ekki orðið tíu ára gamalt verði það ekki endurskoðað og því „í fullu gildi“. Stefnendur telja þessa röksemdafærslu Orkustofnunar ekki fá staðist og vísa til þess að endurskoðunarákvæði laganna um mat á umhverfisáhrifum eigi sér ekki stoð í evrópskum tilskipunum um umhverfismat, t.d. nú tilskipun 2011/92/EB.

Ennfremur telja stefnendur það verulegan ágalla á rannsókn málsins að Orkustofnun hafi ekki kallað eftir því við Landsnet að fyrirtækið gerði grein fyrir útliti og gerð þeirra loftlínumastra sem fyrirtækið hyggst reisa á línuleiðinni. Hvergi hafi komið fram, að því er stefnendur komast næst, hvaða möstur Landsnet ætlar sér að nota. Að mati stefnenda hefði Orkustofnun að sjálfsögðu ekki átt að veita hið umþrætta leyfi nema þetta atriði lægi fyrir, enda hefði útlit og gerð mastranna væntanlega haft áhrif við mat á umhverfispáttum framkvæmdarinnar. Þetta atriði sé enn ein vísbending um það hversu alvarlega ábótavant rannsókn Orkustofnunar var.

Að lokum virðist Orkustofnun ekki hafa gefið því gaum og rannsakað hvort rétt væri að láta leyfið lúta skilyrðum er varða landnýtingu, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Var þetta atriði sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að loftlínur taka til

sín stórt helgunarsvæði og geri svæðið hvorki nýtilegt til bygginga né áhugavert til útiveru, eins og nánar verður rakið síðar.

Í öðru lagi byggja stefnendur á því að ákvörðun Orkustofnunar hafi falið í sér brot á lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins.

Stefnendur byggja á því að ákvörðun Orkustofnunar sé efnislega röng og í ósamræmi við raforkulög og raforkutilskipun nr. 2003/54/EB. Að mati stefnenda felur ákvörðunin í sér brot á lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins, en í lögmætisreglunni felst m.a. að allar athafnir og ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við lög.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga ber Orkustofnun, við mat á því hvort veita skuli leyfi fyrir nýjum raflínunum, skylda til að líta til hagkvæmni, öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku, umhverfisverndar og landnýtingar. Þá verði af markmiðum raforkulaga ráðið að Orkustofnun verði að gæta þess að nýjar raflínur séu þjóðhagslega hagkvæmar og efli atvinnulíf og byggð í landinu, sbr. 1. mgr. 1. gr. raforkulaga. Ljóst sé að hagkvæmnisjónarmið krefjast mats á hagkvæmni framkvæmdar í viðum skilningi, en slíkt mat skal ekki einskorðast við kostnaðarsamanburð heldur verður að líta heildstætt til allra hagkvæmniþátta. Að mati stefnenda leiðir þetta m.a. til þess að skylt sé að kanna og meta raunhæfa framkvæmdakosti þegar um byggingu raforkuflutningsmannvirkja er að ræða.

Stefnendur telja augljóst að a.m.k. fjórir raunhæfir valmöguleikar komi til greina við byggingu Suðurnesjalínu 2, þ.e. loftlína á 132 kV eða 220 kV spennu eða jarðstrengur á 132 kV eða 220 kV spennu og að auki blönduð leið. Þá megi geta þess að í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga sé gert ráð fyrir jarðstreng og loftlínu. Stefnendur telja að verulega hafi skort á að Orkustofnun hafi gert grein fyrir því með hvaða hætti sú framkvæmd sem Landsnet lagði til, þ.e. loftlína á 220 kV spennu, uppfyllti þau skilyrði að vera byggð upp á hagkvæman hátt að teknu tillit til þeirra þátta sem fram koma í 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Orkustofnun fullyrðir einungis að kostnaður af því að leggja jarðstreng sé mun meiri en að reisa loftlínu. Sú afstaða byggist ekki á neinni rannsókn eða á áreiðanlegum gögnum heldur afritar Orkustofnun einfaldlega rökstuðning Landsnets í ákvörðun sína. Við þessar ályktanir og verklag Orkustofnunar gera stefnendur alvarlegar athugasemdir.

Vekja stefnendur fyrst og fremst athygli á að við umræðu um kostnaðarhlutföll milli jarðstrengja og loftlínu sé nauðsynlegt að hafa hugfast að munur á kostnaði við að leggja loftlínur og jarðstrengi fari sífellt minnkandi og vísa til fréttar í Bændablaðinu frá 17. október 2013, áður nefndrar skýrslu Metsco og fyrirlestrar franska flutningsfyrirtækisins RTE, dags. 13. febrúar 2013. Stefnendur telja að þessar upplýsingar staðfesti að rangar séu þær ályktanir í skýrslu Landsnets, sem ákvörðun Orkustofnunar byggir á, að jarðstrengir á 220 kV spennustigi með flutningsgetu upp á 590 megavoltamper (MVA) séu margfalt dýrari en samskonar loftlínur. Þá leggja stefnendur áherslu á að þegar bera eigi saman kostnað við lagningu jarðstrengs og loftlínu sé ávallt nauðsynlegt að meta kostnað í hverju tilviki fyrir sig. Þó unnt sé að notast við kostnaðarhlutföll í grófum samanburði sé ótækt að ákvarðanir um hvort leggja á tiltekna raflínu í jörð eða lofti séu byggðar á slíkum almennum mælikvörðum. Af framansögðu sé ljóst að jarðstrengir á hárrí spennu, 132 kV eða 220 kV, séu almennt séð engu eða litlu dýrari en háspennulínur

með sömu spennu ef tillit sé tekið til orkutaps, líftíma, bilanatíðni og fleiri þátta.

Stefnendur gera einnig athugasemdir við þá umfjöllun í ákvörðun Orkustofnunar að með þéttingu byggðar geti komið til þess að Suðurnesjalína 2 verði síðar tekin niður að hluta og lögð í jörð á ákveðnum svæðum, sbr. bls. 5 í fylgibréfi Orkustofnunar. Stefnendur byggja á því að muni línan fyrirsjáanlega verða að litlum eða stórum hluta lögð í jörð síðar sé ljóst að mun hagkvæmara væri að setja hana í jörð strax í upphafi. Í það minnsta verði að taka tillit til þessa möguleika við mat á kostnaðarlegu hagkvæmi þess að leggja loftlínu í stað jarðstrengs.

Stefnendur telja ennfremur að Orkustofnun hafi algerlega litið framhjá öðrum þáttum en stofnkostnaði við mat á hagkvæmni framkvæmdarinnar. Þegar Orkustofnun stendur frammi fyrir því að meta raunhæfa framkvæmdakosti við byggingu raforkuflutningsmannvirkja verði stofnunin að taka tillit til allra þeirra skilyrða sem mælt er fyrir um í 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga, þ.e. að flutningskerfið skuli byggja upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika, afhendingar og gæða raforku og eins geti stofnunin bundið leyfi sín skilyrðum er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Með því að einblína einungis á beinan stofnkostnað framkvæmdakostsins sem lagður var fyrir stofnunina braut Orkustofnun gegn ákvæðum 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Ákvörðun Orkustofnunar hafi því verið í ósamræmi við lög og sé röng samkvæmt efni sínu.

1. Stefnendur telja vafasamt að nauðsyn sé á svo öflugu mannvirki.

Stefnendur byggja á því að það skekki verulega allan samanburð á milli jarðstrengja og loftlína að einblína einungis á kostnaðarmuninn á 220 kV spennu. Stefnendur telja að Landsnet hafi ekki sýnt fram á að nauðsynlegt sé að reisa 220 kV flutningsmannvirki og voru röksemdir því til stuðnings reifaðar ítarlega í athugasemdum stefnenda til Orkustofnunar. Í fylgibréfi Orkustofnunar séu ástæður þess að stofnunin taldi ekki rétt að taka til skoðunar línu á lægra spennustigi reifaðar með eftirfarandi hætti: „Þó að ekki sé fyrirséð að þörf sé fyrir alla þá flutningsgetu sem felst í Suðurnesjalínu 2, þ.e. 220 kV loftlínu, á allra næstu árum nema til komi orkufrekur iðnaður, ber að hafa í huga að slíkur orkufrekur iðnaður hefur verið pólitískt stefnumarkaður til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum af þar til bærum stjórnvöldum auk aukinnar orkuframleiðslu á Reykjanesi samkvæmt rammaáætlun. Einnig ber að hafa í huga að þróun byggðar á næstu fjörutíu til sjötíu árum mun leiða til þéttingar byggðar og aukinnar orkuþarfar.“ Þá segir jafnframt í fylgibréfi Orkustofnunar: „Varðandi flutningsþörfina bendir Orkustofnun á að viðskiptavinir Landsnets eru samkvæmt raforkulögum dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafa leyfi til að stunda viðskipti með raforku. Við uppbyggingu kerfisins er mikilvægt að litið sé til langtímasjónarmiða með hliðsjón af framtíðarþörfum raforkunotenda og raforkuframleiðenda á svæðinu. Þess vegna sé 132 kV lína óhagkvæmur kostur“. Stefnendur mótmæla því að óljósri og örökstuddri framtíðarsýn sé gefið meira vægi en raforkuspá Orkusparnefndar.

Orkustofnun telur að nauðsyn sé á 220 kV loftlínu, komi til orkufreks iðnaðar á næstu árum. Að mati stefnenda sé þetta fráleit forsenda af hálfu Orkustofnunar. Ekki sé hægt að líta á það sem eðlilegan hlut að Landsnet reisi línur sem séu langt umfram skilgreindar þarfir. Skipulagsstofnun hafi t.a.m. lagt áherslu á það í ákvörðunum sínum á undanförunum misserum að Landsnet skilgreini og meti nauðsyn þess að reisa línur sem 220 kV línu, m.a. með hliðsjón af því að

raforkumannvirki á lægri spennu (t.d. 132 kV) séu minni og hafi í för með sér minna af neikvæðum umhverfisáhrifum. Ekki sé nóg með að línur á hærri spennu hafi neikvæðari áhrif á umhverfið, því fleiri sjónarmið koma til greina.

Framkvæmdir aðila á borð við Landsnet eiga eðli máls samkvæmt að vera til þess að uppfylla tilteknar þarfir, sem séu vel skilgreindar en byggjast ekki á einhverri ótímasettri, óljósri og órökstuddri framtíðarsýn. Í 2. málsl. 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 komi fram að umsókn um leyfi til að byggja flutningsvirki þurfi að fylgja þarfagreining vegna viðkomandi virkis. Af umræddu ákvæði reglugerðarinnar verður þannig ráðið að áður en ráðist sé í tiltekið verk þurfi að skilgreina nákvæmlega hvaða þarfir eigi að uppfylla og hvernig það verði gert. Landsnet lét undir höfuð leggjast að gera þarfagreininguna og Orkustofnun lét undir höfuð leggjast að kalla eftir henni.

Ákvarðanir um framkvæmdakosti hafi ekki verið teknar með vísan til framangreinds en rökstuddar með óljósum tilvísunum til ótímasettra framtíðarþarfa hugsanlegra framtíðarviðskiptavina Landsnets.

Stefnendur benda á að Landsnet nýtur sérleyfis til byggingar og reksturs raforkuflutningsmannvirkja lögum samkvæmt og lýtur því ekki lög málum samkeppni í rekstri sínum. Sú sérstaða gerir enn ríkari kröfur til Orkustofnunar um að veita ekki leyfi nema að undangenginni sjálfstæðri og vandaðri rannsókn á raunverulegri þörf fyrir þau flutningsmannvirki sem sótt sé um að reisa, enda veltur kostnaðurinn við þau að jafnaði út í gjaldskrá og lendir því á neytendum.

Hvað varðar umfjöllun Orkustofnunar um að orkufrekur iðnaður hafi verið pólitískt stefnumarkaður til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum benda stefnendur á að alls sé óvíst um framtíðaráform um virkjanir og orkufrekan iðnað á svæðinu.

Stefnendur leggja áherslu á að umfang styrkingarinnar haldist í hendur við raunverulega raforkuþörf en grundvallist ekki á framtíðarverkefnum sem alls er óljóst hvort af verði. Sé í þessu samhengi vísað til athugasemda við 9. gr. með frumvarpi því er varð að raforkulögum, en þar segir: „Orkustofnun verður því að fylgjast með hvort nauðsynlegar línur séu byggðar og enn fremur að ekki sé ráðist í byggingu nýrra lína sem ekki er þörf á samkvæmt ofangreindum sjónarmiðum.“

Samkvæmt þessu ber Orkustofnun ótvíræð skylda til að sjá til þess að ekki séu byggðar nýjar línur sem ekki sé þörf á.

2. Jafnvel þótt komist yrði að þeirri rökstuddu niðurstöðu að nauðsynlegt sé að hafa Suðurnesjalínu 2 á 220 kV spennu telja stefnendur að Orkustofnun hafi ekki haft neinar forsendur til að slá því föstu að „verulegur kostnaðarmunur“ sé á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu. Það eina sem Orkustofnun vísi til sé einhliða skýrsla Landsnets sem hafi enga þýðingu, enda ekki unnin af óháðum aðila, auk þess sem hún fjalli ekki um þá framkvæmd sem hér er til umfjöllunar. Stefnendur telja einnig að fullyrðing Orkustofnunar sé beinlínis röng.

Stefnendur munu hér í framhaldinu reifa stuttlega almennan samanburð á jarðstrengjum og loftlínunum að því er varðar fjölmarga mikilvæga þætti. Allir þessir þættir hafa eðli málsins samkvæmt mikil áhrif við mat á hagkvæmni framkvæmdar sem þessarar og tengjast með beinum hætti þeim sjónarmiðum sem Orkustofnun

bar að taka tillit til í ákvörðun sinni, sbr. 1. gr. og 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga.

2.1 Öll aðgengileg og óháð gögn benda til þess að áreiðanleiki jarðstrengja sé mikill. Erlend tölfraði um bilanatiðni jarðstrengja og loftlína sýnir að jarðstrengir bila mun sjaldnar en loftlínur. Vísað sé hér til skýrslu Metsco og greinar um hermun ísingaráhleðslu á loftlínur eftir Árna Jón Elíasson, Hálfðán Ágústsson, Ólaf Rögnvaldsson og Egil Þorsteinsson, sem birtist í árbók VFÍ/TFÍ á árinu 2011.

2.2. Þá sé óumdeilt að sjónræn áhrif loftlína séu meiri en jarðstrengja. Loftlínur breyti upplifun og útsýni þaðan sem þær sjást. Þannig dregur sýnileiki loftlína úr aðdráttarafli staða og tilfinningu fyrir óspilltri náttúru. Náttúruspjöll á landi með línuvegum og mastrastæðum séu einnig gífurleg og flest óafturkræf. Að auki hamli loftlínur mjög landnotkun þar sem helgunarsvæði þeirra sé stórt og svæðið því hvorki nýtilegt til bygginga né áhugavert til útiveru. Aftur á móti sé víðast hvar mögulegt að leggja jarðstrengi meðfram öðrum mannvirkjum, m.a. vegum, og ganga frá athafnasvæðinu þannig að mjög lítil ummerki verði eftir strenglagninguna. Þannig verða jarðstrengir vart sýnilegir, takmarka lítið upplifun fólks á landinu og hamla ekki notkun þess þar sem þeir hafa mjög lítið helgunarsvæði. Í umsögn Umhverfisstofnunar vegna Suðurnesjalínu 2 segir að ein helstu umhverfisáhrif af lagningu Suðvesturlína séu á landslag og að í heildina lítið muni fyrirhugaðar framkvæmdir fela í sér aukinn sýnileika háspennulína. Undir þessi sjónarmið taki Skipulagsstofnun í áliti sínu um mat á umhverfisáhrifum, dags. 17. september 2009, vegna Suðurnesjalínu 2, en þar kemur fram að ljóst sé að sjónræn áhrif og áhrif á landslag verði talsvert neikvæð.

Samkvæmt matsskýrslu EFLU, sem unnin var fyrir Landsnet, dags. 10. ágúst 2009, fylgir háspennulínum hljóð og hávaði af tvennum toga, annars vegar vindgnauð og hins vegar hljóð af rafrænum uppruna. Rafrænu hljóðin hækka við vaxandi spennu. Augljóst sé því að loftlínur valda truflunum og óþægindum fyrir þá sem eru í nágígi við þessi mannvirki.

Vert sé einnig að benda á að áflug fugla sé ekki vandamál við jarðstrengi en slíkt sé þekkt vandamál við loftlínur hér á landi. Í áliti Skipulagsstofnunar kemur fram að áhrif á fugla vegna Suðurnesjalínu 2 geti verið talsvert neikvæð „sem stafi ýmist af því að línur munu liggja þvert á flugleiðir fugla, línum mun fjölga frá því sem nú er og/eða samsíða loftlínur munu hafa leiðara í mismunandi hæð frá jörðu auk þess sem línuleið mun liggja í nálægð við gamlan varpstað hafarna“.

Loks sé bent á, að í umhverfislöggjöf Íslands og Evrópska efnahagssvæðisins sé beinlínis á því byggt að jarðstrengir séu, í tilviki eins og hér um ræðir, í sjálfu sér umhverfisvænni kostur heldur en loftlínur. Loftlínur utan þéttbýlis til flutnings raforku með 66 kV spennu eða hærri séu þannig í flokki þeirra framkvæmda sem ávallt séu háðar umhverfismati, sbr. 22. tölulið 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Þegar hins vegar um sé að ræða flutning raforku með jarðstrengjum utan þéttbýlis um 10 km leið eða lengri sé það metið í hverju tilviki fyrir sig hvort framkvæmd sé háð umhverfismati, sbr. b-lið 3. töluliðar 2. viðauka sömu laga. Lagning jarðstrengja sé þannig samkvæmt lagaskilgreiningu almennt talin hafa vægari umhverfisáhrif heldur en lagning loftlína. Beiting meðalhófsreglu leiðir því til þeirrar niðurstöðu að jarðstrengir skuli að öðru jöfnu teknir fram yfir loftlínur til raforkuflutninga.

Hvað varðar sjónarmið um landnýtingu sé þess að geta að jarðstrengir kalla á mun minna helgunarsvæði en loftlínur. Helgunarsvæði jarðstrengja sé að jafnaði 8-12 metra breitt. Aftur á móti sé helgunarsvæði þeirra loftlína sem hér um ræðir á bilinu 50 – 60 metrar svo sérhver loftlína þarfnast umtalsvert meira landrýmis. Þá sé ótalið land sem fer undir línuvegi, vegslóða að hverju mastri og jarðrask vegna steyptrar djúprar undirstöðu undir hvert einasta mastur, en slíkt fylgir ekki jarðstrengjum. Auk þess hafa loftlínur skaðleg áhrif langt út fyrir helgunarsvæði sitt en þær gera í raun allt landsvæði í nágrenni sínu ónothæft.

Af framansögðu telst ljóst að út frá sjónarmiðum um umhverfisvernd og góða landnýtingu eru jarðstrengir almennt mun álitlegri kostur en loftlínur, en í 2. mgr. 9. gr. raforkulaga sé sérstaklega mælt fyrir um að Orkustofnun geti bundið leyfi Landsnets skilyrðum sem lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Orkustofnun horfði aftur á móti ekki með neinum hætti til þeirra þátta þegar hin umþrætta ákvörðun var tekin.

2.3 Eins og áður er rakið sé það eitt af grundvallarmarkmiðum raforkulaga að efla atvinnulíf og byggð í landinu, sbr. 1. gr. laganna. Stefnendur telja að Orkustofnun hafi litið alfarið framhjá þessu markmiði við ákvörðunartöku sína. Suðurnesjalína 2 mun til dæmis að öllum líkindum hafa neikvæð áhrif á ferðaþjónustu í landinu, alveg sérstaklega á því svæði sem henni er ætlað að liggja um og vísa stefnendur til skýrslu ráðgjafafyrirtækisins Boston Consulting Group, dags. í september 2013.

Í þriðja lagi byggja stefnendur á því að Orkustofnun hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga, sem og meðalhófsreglu EES-réttarins. Eitt af kjarnaatriðum meðalhófsreglunnar sé að ávallt beri að velja hóflegasta og minnst íþyngjandi kostinn gagnvart borgurunum en sem nái þó þeim markmiðum sem að sé stefnt. Stefnendur vísa til þess sem áður sé rakið um að minnsta kosti fjóra framkvæmdarkosti, þ.e. loftlínu á 132 kV eða 220 kV spennu eða jarðstreng á 132 kV eða 220 kV spennu og blandaða leið. Að mati stefnenda sé augljóst, með vísan til þess sem að framan er rakið, að lagning jarðstrengs á 132 kV sé hóflegasta og minnst íþyngjandi framkvæmdin, bæði gagnvart stefnendum, umhverfinu og samfélaginu öllu og fullnægi markmiði framkvæmdarinnar.

Í fjórða lagi byggja stefnendur á því að andmælaréttur þeirra hafi verið virtur að vettugi með ákvörðun Orkustofnunar. Þeim hafi ekki verið gefinn kostur á að kynna sér og svara athugasemdum Landsnets, dags. 19. nóvember 2013. Andmælaregla 13. gr. ssl. tengist náið rannsóknarreglunni þar sem mál verði ekki talin nægilega upplýst nema aðila hafi verið gefinn kostur á að kynna sér gögn máls og að koma að frekari upplýsingum um málsatvik. Kjarni andmælaréttar samkvæmt 13. gr. ssl. sé réttur aðila til að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því. Í athugasemdum með 13. gr. frumvarps þess sem síðar varð að stjórnsýslulögum segir að reglunni um andmælarétt sé m.a. ætlað að gefa aðila máls færi á að benda „á heimildir sem séu betri grundvöllur að ákvörðun máls“. Þannig sé ljóst að athugasemdir eins málsaðila geta leitt til þess að skylt sé að gefa gagnaðila færi á að tjá sig sérstaklega, enda kunna nýjar upplýsingar að leiða til þess að rannsaka þurfi ákveðna þætti máls nánar í því skyni að leiða hið sanna og rétta í ljós.

Meginreglan sé sú að stjórnvaldi sé almennt óheimilt að taka ákvörðun í máli fyrir en það hefur gefið aðila sérstakt færi á að kynna sér ný gögn eða upplýsingar sem hafa bæst við í máli hans og sem aðilanum sé ókunnugt um, enda hafi upplýsingarnar verulega þýðingu við úrlausn málsins og séu aðilanum í óhag. Stefnendur telja einsýnt að öll framangreind skilyrði hafi verið uppfyllt þegar Orkustofnun tók hina umdeildu ákvörðun án þess að veita þeim andmælarétt í tilefni af umsögn Landsnets frá 19. nóvember 2013.

Ef stefnendum hefði verið gefinn kostur á að koma á framfæri sínum sjónarmiðum og andmælum hefðu þeir getað bent á ýmsa annmarka á málatilbúnaði Landsnets. Þannig séu athugasemdir Landsnets, sem ákvörðun Orkustofnunar byggist á, m.a. byggðar á úreltum upplýsingum um eldri tegundir jarðstrengja sem fyrirtækið sjálft hefur tekið til endurskoðunar og leiðrétt. Bersýnilega var tilefni og ástæða til að gefa stefnendum færi á að kynna sér umsögn Landsnets og koma á framfæri athugasemdum sínum og hefði slíkt meðal annars leitt til leiðréttinga á ákveðnum staðreyndavillum í málatilbúnaði Landsnets. Samkvæmt þessu braut Orkustofnun gróflega gegn andmælarétti stefnenda með því að taka hina umdeildu ákvörðun, án þess að gefa þeim kost á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum.

Í fimmta lagi telja stefnendur að brotið hafi verið gegn andmæla- og upplýsingarétti stefnenda við málsmeðferð Orkustofnunar og vísa til 13. og 15. gr. ssl., þar sem þeim var ekki gefinn kostur á að kynna sér hluta gagna málsins með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í 15. gr. ssl. Hinn 5. mars 2013 tók Orkustofnun ákvörðun um að veita stefnendum ekki óheftan aðgang að þeim gögnum sem merkt voru „trúnaðarmál“ vegna umsóknar Landsnets, dags. 21. desember 2012. Var ákvörðunin m.a. studd þeim rökum að þau hefðu að geyma „sundurliðaða kostnaðarþætti einstakra verkframkvæmda sem væntanlega kæmu til útboðs á samkeppnismarkaði, verði umsókn Landsnets samþykkt.“ Væri því heimilt, á grundvelli 17. gr. ssl., að takmarka aðgang stefnenda að gögnunum. Stefnendur kærðu þessa ákvörðun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem staðfesti ákvörðun Orkustofnunar.

Í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndarinnar bauð Orkustofnun stefnendum að kynna sér umrædd gögn á skrifstofu stofnunarinnar. Orkustofnun kom því aftur á móti skýrt á framfæri að stefnendur mættu ekki skrifa neitt niður á fundinum heldur mættu þeir einungis hafa gögnin fyrir framan sig, kynna sér efni gagnanna og leggja efni þeirra á minnið. Þrír fulltrúar stefnenda mættu á skrifstofu Orkustofnunar hinn 10. október 2013 og kynntu sér umrædd gögn. Stefnendur mótmæltu þessari meðferð á aðgengi að gögnunum og áskildu sér allan rétt í þeim efnum, eins og kemur sérstaklega fram í fundargerð fundarins.

Stefnendur telja að takmörkun á aðgangi þeirra að gögnum málsins eigi sér ekki lagastoð. Að þeirra mati fela umræddar takmarkanir í sér brot á þeirri meginreglu sem kemur fram í 15. gr. stjórnsýslulaga að aðilar eigi rétt á að fá afrit af málsskjölum. Ástæða þessa sé einkum sú að skýlaus réttur aðila til að fá afrit af málsgögnum sé nauðsynlegur til að andmælaréttur 13. gr. ssl. sé virkur.

Stefnendur byggja á því að ótakmarkaður aðgangur að umræddum gögnum hafi verið nauðsynlegur til að andmælaréttur stefnenda væri virkur. Mat Orkustofnunar

á því hvort veita bæri Landsneti umrætt leyfi tók mið af hagkvæmni framkvæmdarinnar. Var því að sjálfsögðu nauðsynlegt að stefnendur fengju óheftan aðgang að öllum málsgögnum, þar á meðal sundurliðuðum kostnaðarupplýsingum sem voru hluti af trúnaðargögnunum. Höfðu stefnendur enda í hyggju að láta sérfræðinga athuga þessar kostnaðartölur á sínum eigin forsendum og á sínum eigin vinnustað þar sem þeir hefðu aðgang að þeim gögnum og upplýsingum sem þörf væri á. Að sjálfsögðu sé ómögulegt fyrir sérfræðinga að gera það með fullnægjandi hætti ef þeir fá einungis að kynna sér efni skjalanna á skrifstofu Orkustofnunar og án þess að hafa heimild til að skrifa upplýsingarnar niður á blað.

Stefnendur telja fráleitt að hagsmunir þeirra af því að njóta virks andmælaréttar hafi átt að víkja fyrir meintum hagsmunum Landsnets. Það komi skýrt fram í 17. gr. stjórnarsýslulaga að einungis eigi að takmarka rétt aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir „mun ríkari“ almanna- eða einkahagsmunum. Því sé alfarið mótmælt að ótakmarkaður aðgangur að umræddum gögnum hefði verið líklegur til þess að skaða „mun ríkari“ hagsmuni Landsnets.

Það geti ekki talist fullnægjandi í skilningi ákvæða um upplýsinga- og andmælarétt að neita stefnendum um afrit af gögnunum og veita þeim einungis færi á að kynna sér gögnin á fundi með Orkustofnun. Meginreglan sé sú að óheft umráð skjala eða afrit þeirra séu nauðsynleg til að tryggja rétt aðila til að koma á framfæri upplýsingum sínum og skýringum. Allar undanþágur frá þeirri meginreglu beri að túlka þröngt.

Til að fullnægja áskilnaði 13. og 15. gr. ssl. hefði þurft að veita stefnendum bæði afrit af umræddum gögnum og tíma og rúm til að kynna sér þau gaumgæfilega. Það gerði Orkustofnun ekki og hefur því brotið gegn framangreindum ákvæðum. Fyrir vikið geti stefnendur ekki tekið rökstudda afstöðu til gagnanna. Verði þeir því að mótmæla því að gögnum þessum og ályktunum, sem Landsnet og Orkustofnun draga af þeim og þeim niðurstöðum, sem á þeim eru reistar, verði beitt í máli þessu til stuðnings kröfum Landsnets og Orkustofnunar.

Með vísan til alls framangreinds telja stefnendur ljóst að málsmeðferð Orkustofnunar hafi strítt gegn 10., 12., 13. og 15. gr. ssl. Stefnendur byggja á því að framangreindir annmarkar á meðferð málsins af hálfu Orkustofnunar, séu svo verulegir að ógilda verði þá ákvörðun hennar að veita stefnda Landsneti leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2.

Mikilvægt sé að hafa í huga að reglur 10., 13. og 15. gr. ssl. séu svokallaðar öryggisreglur sem miða að því að mál sé vel upplýst áður en ákvörðun sé tekin svo niðurstaðan verði efnislega rétt hverju sinni. Þá ber að líta til þess að því meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun sé, þeim mun strangari kröfur verði að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar sem búa að baki ákvörðun séu réttar. Í því samhengi verði ekki framhjá því litið að leyfi Orkustofnunar sé ein af forsendum þess að Suðurnesjalína 2 verði reist, og að þegar hún var tekin var rekið mál fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu um heimild Landsnets til að taka land stefnenda eignarnámi. Ákvörðun Orkustofnunar sé því til þess fallin að hafa veruleg áhrif á stjórnarskrárvarin eignarréttindi stefnenda, sbr. ákvörðun ráðherra um heimild til eignarnáms, dags. 24. febrúar 2014, en réttur stefnenda nýtur einnig verndar samkvæmt 1. gr. 1. viðauka

samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Þá hafa stefnendur rökstutt að ákvörðun Orkustofnunar sé efnislega röng og í andstöðu við lögmætisreglu, auk þess sem hún stríðir gegn meðalhófsreglu 12. gr. ssl. og meðalhófsreglu EES-réttar.

Stefnendur telja að framangreindar málsástæður og röksemdir leiði hver og ein, og ekki síður séu þær teknar saman í heild, til þess að fallast verði á kröfu þeirra og ógilda ákvörðun Orkustofnunar.

Þá verði að dæma stefnda Orkustofnun og stefnda Landsnet til að greiða stefnendum sameiginlega (in solidum) málskostnað að skaðlausu. Ekki sé gerð krafa um málskostnað úr hendi Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands.

Um lagarök vísa stefnendur fyrst og fremst til ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993, einkum 10., 12., 13. og 15. gr., auk óskráðra meginregla stjórnsýsluréttarins um rannsóknarskyldu, andmælarétt, meðalhóf og lögmæti. Þá vísa stefnendur til ákvæða raforkulaga nr. 65/2003, einkum 1. og 9. gr., og reglugerðar 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga. Þá vísa stefnendur til ákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Ennfremur vísa stefnendur til raforkutilskipunar nr. 2003/54/EB og grunnreglna EES-réttarins, þ. á m. meðalhófsreglunnar.

III

Helstu málsástæður og lagarök Orkustofnunar eru eftirfarandi:

Stefndi hafnar því að brotið hafi verið gegn lögum við veitingu leyfis til byggingar raforkuflutningsvirkis, hvort heldur sé raforkulögum eða stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Stefndi mótmælir því sem röngu að ákvörðun hans sé áfátt þar sem ekki hafi verið tekið tillit til nýrri upplýsinga eða gagna frá öðrum aðilum sem þó hafi borist stofnuninni. Þá sé því einnig mótmælt að ákvörðunin sé ekki í samræmi við lög. Stefndi byggir ennfremur á því að við alla málsmeðferð hafi verið gætt að ákvæðum stjórnsýslulaga og raforkulaga. Hafi leyfið til Landsnets hf. verið veitt á grundvelli umsóknar fyrirtækisins sem metin var á hlutlægan og gagnsæjan hátt, sbr. 1. mgr. 34. gr. raforkulaga.

Í fyrsta lagi hafnar stefndi Orkustofnun því að rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin við meðferð málsins, auk hinnar óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttarins um rannsóknarreglu stjórnvalda. Sé því mótmælt sem fram kemur í stefnu að verulega hafi skort á rannsókn málsins. Þannig virðist því haldið fram að leyfisveitingin hafi einungis verið byggð á framlögðum gögnum Landsnets og athugasemdum fyrirtækisins við andmæli stefnenda og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands. Þessari málsástæðu sé mótmælt sem rangri.

Verður nú fjallað um málsástæður stefnenda sem lúta að ætluðu broti á rannsóknarreglunni í sömu röð og gert sé í stefnu.

1. Orkustofnun byggir á því að ítarleg sjálfstæð rannsókn hafi farið fram hjá stofnuninni. Sé því mótmælt að tekið hafi verið gagnrýnilaust undir með Landsneti og að orðalag í fylgibréfi með ákvörðun stefndu um veitingu leyfisins 5. desember 2013 renni á engan hátt stoðum undir slíkar fullyrðingar. Innan stofnunarinnar starfi fjölmargir sérfræðingar sem hafi mikla þekkingu á málaflokknum. Þessir sérfræðingar hafi farið ítarlega yfir öll gögn og athugasemdir sem bárust. Hafi matið verið framkvæmt af hlutlægni og sérfræðiþekkingu. Stefndi hafi farið vandlega yfir og metið sjónarmið allra sem létu sig málið varða. Telji stefndi að tryggt hafi verið að málið væri nægilega upplýst áður en ákvörðunin var tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

Af stefnu virðist mega ráða að stefnendur telji stefnda hafa brotið gegn rannsóknarreglunni með því að afla ekki nauðsynlegra, nýjustu og réttra upplýsinga í málinu og byggja ekki ákvörðun sína á slíkum gögnum. Telja stefnendur verulega hafa skort á rannsókn málsins. Þessari málsástæðu stefnenda sé vísað á bug, enda var ákvörðunin tekin á upplýstum grunni. Nýjustu rannsóknir og upplýsingar lágu fyrir í málinu og komu til umfjöllunar. Var því vandað til rannsóknarinnar á allan hátt.

2. Stefndi hafnar því að útreikningar Orkustofnunar og Landsnets séu úreltir. Stefndi mótmælir því ekki að umrædd skýrsla hafi verið unnin af Landsneti. Skýrsla þessi var lögð fyrir jarðstrengjanefnd atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og sé fylgiskjal með skýrslu stefnda, sem skilað var í febrúar 2013. Stefndi bendir á að í skýrslunni komi meðal annars fram stefna Landsnets í jarðstrengjamálum, áhrif jarðstrengja á flutningsgjaldskrá og umhverfi og ásynd flutningsvirkja.

Stefndi leggur áherslu á að stofnuninni hafi lengi verið fullkunnugt um stefnu Landsnets í jarðstrengjamálum. Samkvæmt henni gildir eftirfarandi: 66 kV jarðstrengslausn sé skoðuð til jafns við loftlínulausn; 132 kV jarðstrengslausnir séu skoðaðar í þéttri byggð, á styttri vegalengdum og þar sem um tengingu einstakra viðskiptavina ræðir; 220 kV jarðstrengslausn sé hvorki tæknilega né kostnaðarlega fýsileg á þessu spennustigi. Hún komi eingöngu til athugunar á styttri köflum í línunum með tilliti til flutningsgetu, við tengingu einstakra viðskiptavina og við mjög sérstakar aðstæður, til dæmis ef um sé að ræða einstakar umhverfisaðstæður eða þetta íbúabyggð.

Orkustofnun hafi ekki gert athugasemdir við þessa stefnu, enda sé hún í fullu samræmi við markmið raforkulaga. Stefndi telur nauðsynlegt að stjórnvöld móti skýra stefnu um aukna jarðstrengjavæðingu ef ætlunin er að útvíkka núverandi túlkun á markmiðum raforkulaga í þessu samhengi. Það hafi ekki verið gert. Stefndi bendir á að í skýrslu Landsnets hf. sé kallað eftir stefnumótun stjórnvalda og sátt um framtíðaruppbyggingu flutningskerfisins og sé það í samræmi við sýn stefnda á málið. Telur stefndi að ákvarðanir um að leggja út fyrir viðbótarkostnaði við aukna strengvæðingu verði að koma frá stjórnvöldum, þar sem sá kostnaður fellur óhjákvæmilega á notendur flutningskerfisins samkvæmt þeim tekjumörkum sem stefndi ákveður Landsneti með vísan til 12. gr. raforkulaga.

Stefndi leggur áherslu á að skýrsla Landsnets sé jafngott innlegg í umræður um val á jarðstrengjum eða loflínum eins og önnur fylgigögn með skýrslu

jarðstrengjanefndar. Er því mótmælt að um hafi verið að ræða athugasemdalausa skoðun á þessari skýrslu. Þá mótmælir stefndi því sem röngu að ekki hafi verið tekin afstaða til Metsco. Sérfræðingar stefnda fóru ítarlega yfir skýrsluna, enda þótt þess hafi ekki verið getið í fylgibréfi með ákvörðun stefnda 5. desember 2013. Stefndi telur að í skýrslunni sé að finna ágætis umfjöllun um íslenska raforkukerfið og séu dregnir fram nokkrir kostir strengja og loftlína. Að mati stefnda sé tæplega hægt að nota útreikninga í Metsco-skýrslunni sem rök fyrir því að leggja Suðurnesjalínu 2 í streng í stað loftlínu.

Stefndi leggur ennfremur áherslu á að strenglögn í gegnum hraun sé vandasamari og kostnaðarsamari en almennt gengur og gerist um strenglagnir. Ekki sé tekið fram í skýrslunni að gert sé ráð fyrir því að strengurinn liggi í gegnum hraun heldur kemur fram að um almenna umfjöllun sé að ræða. Telur stefndi að þar sé um enn eitt dæmi um vanáætlaðan kostnað að ræða fyrir jarðstreng. Sé það mat stefnda að ekki sé unnt að heimfæra niðurstöður skýrslunnar upp á Suðurnesjalínu 2.

Stefnendur byggja á því að útreikningar þeir sem niðurstaða stefnda sé byggð á hafi verið úreltir. Telja þeir að ekki verði litið framhjá því að Landsnet hafði þá þegar tekið þessa útreikninga til endurskoðunar og komist að þeirri niðurstöðu að þeir væru úreltir. Stefndi bendir á að fylgjast verði vel með framþróun í þessum málum og reynslan verði að leiða í ljós hver raunkostnaður sé við lagningu strengja við íslenskar aðstæður. Grundvallaratriði málsins sé hins vegar að strenglögn um hraun sé ekki umhverfisvæn framkvæmd. Af þeim sökum var ekki talin ástæða til að kalla eftir því að slík framkvæmd yrði skoðuð umfram það sem þegar hafði verið gert. Þá myndi 132 kV spennu jarðstrengur ekki fullnægja orkuþörf á svæðinu til lengri tíma litið og ekki bjóða upp á þann sveigjanleika á spennuhækkun sem loftlína hefur upp á að bjóða. Ef leggja ætti 220 kV spennu jarðstreng sem byði upp á sömu flutningsgetu og 220 kV spennu loftlína væri ljóst að mikið rask yrði á hrauninu og kostnaðarlega væri það ekki samkeppnishæf lausn. Sé málsástæðum stefnenda um að byggt hafi verið á úreltum útreikningum því mótmælt í heild sinni.

3. Stefnendur gagnrýna að ekki hafi legið fyrir greining á þjóðhagslegri hagkvæmni framkvæmdarinnar. Stefndi leggi áherslu á að löggjafinn hafi ekki skilgreint þjóðhagslega hagkvæmni að því er varðar lagningu raflína og strengja, en í niðurstöðu áðurnefndrar jarðstrengjanefndar fólst engin ákvörðun um stefnumörkun um lagningu jarðstrengja. Því liggi ekki fyrir þekkt og skýr aðferðafræði við mat á umhverfiskostnaði sem nota ætti við útreikninga á þjóðhagslegri hagkvæmni. Krafa stefnenda um mat á þjóðhagslegri hagkvæmni feli því í sér ómöguleika. Stefndi telji það brýnt að löggjafinn marki skýra stefnu í þessum málum en þangað til slík stefna liggi fyrir geti stefndi ekki samþykkt kostnaðarauka fyrir alla raforkunotendur í formi viðtækrar strengvæðingar.

Stefndi leggur áherslu á að við leyfisveitinguna hafi verið litið til markmiða raforkulaga, sbr. 1. gr. laganna. Komi þar fram að markmið laganna sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Stefndi ályktar sem svo að þetta vísi til þeirrar huglægu afstöðu löggjafans að atvinnuuppbygging sé mikilvæg í sjálfu sér. Þar af leiðandi hljóti það að vera þjóðhagslega hagkvæmt að tryggja afhendingaröryggi raforkunnar frá framleiðendum raforku til neytenda um flutnings- og dreifikerfi raforkunnar með raflínum. Ófullnægjandi sé að þéttbýl svæði í örum vexti séu eingöngu tengd meginflutningskerfinu með einni tengingu eins og staðan er í dag. Stefndi telur að

horfa verði til lengri tíma við uppbyggingu flutningskerfisins og framtíðarþarfa allra notenda samkvæmt raforkulögum. Verið sé að byggja upp kerfi sem þjóna muni þörfum samfélagsins næstu áratugi. Því verði að líta til fleiri þátta en flutningsgetu, til dæmis þess að viðgerðartími loftlína sé mun styttri en jarðstrengja og að kostnaðarsamt og vandmeðfarið sé að tryggja nægjanlega hitaleiðni frá jarðstrengjum í hrauni.

Stefndi leggur áherslu á að við leyfisveitinguna hafi hagsmunir almennings, hagkvæmni framkvæmdarinnar, skilvirkni kerfisins og fjölmargir fleiri þættir verið skoðaðir. Stefndi telur að ekki hafi komið fram annað en að framkvæmdin sé þjóðhagslega hagkvæm og að skilyrði raforkulaga séu uppfyllt. Sé staðhæfingum stefnenda um annað mótmælt, enda hafi þeir ekki sýnt fram á að lítið hafi verið framhjá sjónarmiðum um þjóðhagslega hagkvæmni.

4. Í stefnu virðist á því byggt að stefndi Orkustofnun hafi ekki metið sjónarmið um umhverfisvernd og landnýtingu. Virðast stefnendur ganga út frá því að mat Skipulagsstofnunar 17. september 2009 á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar sé úrelt. Þessu hafnar stefndi. Álit stofnunarinnar sé enn í fullu gildi, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000. Sé sú framkvæmd sem lýst er í umsókn Landsnets til stefnda í samræmi við þá lýsingu sem finna má í matsskýrslu fyrir framkvæmdina. Ný beiðni stefnenda um endurupptöku málsins hjá Skipulagsstofnun fresti ekki ákvörðun stefnda þar sem álit Skipulagsstofnunar sé enn í fullu gildi. Stefndi fái ekki séð af rökstuðningi stefnenda né málásástæðum þeirra hvers vegna stofnunin hefði átt að draga í efa gildandi mat Skipulagsstofnunar. Við ákvörðun um leyfisveitingu framkvæmdarinnar hafi stefndi tekið tillit til umhverfissjónarmiða í samræmi við gildandi réttarheimildir, meðal annars ákvæða laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, og álit stofnana og umsagnaraðila um þá þætti málsins. Sé því mótmælt að stefndi hafi sýnt afskiptaleyzi um umhverfispátt framkvæmdarinnar.

Stefndi bendir á það sem kemur fram í áliti Skipulagsstofnunar að við lagningu jarðstrengs raskist töluvert stærra svæði en loftlínu eða, um 4-6 sinnum stærra svæði. Auðveldara sé að fella slóðir meðfram loftlínum að landi og sveigja hjá hraunmyndunum auk þess sem nýting fyrirbyggjandi slóða sé auðveldari. Því sé hættara við að jarðmyndanir raskist við lagningu jarðstrengs og valdi meiri varanlegum áhrifum en lagning loftlínu.

Stefnendur virðast alfarið líta framhjá umhverfisspjöllum sem fyrirséð væru við lagningu jarðstrengs um viðkvæm hraun Reykjaness. Í þeim skýrslum og gögnum sem stefnendur hafa lagt fram sé ekki fjallað um lagningu jarðstrengs yfir hraun heldur einungis almennt um jarðstrengi. Ljóst sé að slík lagning hefði veruleg óafturkræf umhverfisáhrif á hraunið.

Stefnendur nefna það ennfremur sem ágalla á rannsókn málsins að stefndi hafi ekki kallað eftir því að Landsnet hf. gerði grein fyrir útliti og gerð þeirra loftlínumastra sem fyrirtækið hyggst reisa á línuleiðinni. Stefndi bendir á að á blaðsíðum 10–11 í umsókn Landsnets séu teikningar af fyrirhuguðum möstrum ásamt textaumnfjöllun um staðsetningu einstakra gerða. Telur stefndi að Landsnet hafi gert nægilega grein fyrir þeim möstrum sem fyrirtækið mun nota.

Af öllu framansögðu telur stefndi Orkustofnun ljóst að rannsóknarskyldan hafi verið uppfyllt. Stefndi bendir á að mál hljóti að teljast nægilega rannsakað þegar nauðsynlegra upplýsinga hafi verið aflað til þess að hægt sé að taka efnislega ákvörðun í því. Stefndi telur að þorri þeirra skjala sem fylgdu umsögn stefnenda, sem og dómskjöl í máli þessu, séu almennar umræður og skoðanir einstakra manna, blaðauklippur og gamlar skýrslur. Allt séu þetta atriði sem ekki sé gert ráð fyrir í 2. mgr. 9. gr. raforkulaga að stefndi taki tillit til við ákvörðun sína. Engu að síður fóru sérfræðingar stefnda yfir þessi gögn og mátu umræðuna og gildi hennar fyrir ákvörðunina um leyfisveitinguna. Var niðurstaðan sú að leyfi var veitt fyrir 220 kV háspennulínu. Var sú ákvörðun tekin af hlutlægni og vandlega athuguðu máli. Er því vísað á bug að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins við málsmeðferðina. Þá sé því enn fremur mótmælt að rökstuðningur stefnda hafi ekki fullnægt kröfum 22. gr. stjórnsýslulaga.

Í öðru lagi hafnar stefndi því að farið hafi verið gegn lögætisreglunni. Stefndi mótmælir fullyrðingum stefnenda um að ákvörðunin 5. desember 2013 hafi ekki verið í samræmi við lög. Þá kemur hvergi fram í stefnu með hvaða hætti leyfisveiting stefnda fari ekki að ákvæðum raforkutilskipunar nr. 2003/54/EB. Er þeirri fullyrðingu enn fremur mótmælt sem rangri.

Stefnandi virðist byggja á því að stefndi hafi ekki farið að lögum við leyfisveitinguna þar sem ekki sé nauðsyn á svo öflugum mannvirki og stefndi hafi ekki haft forsendur til að slá því föstu að verulegur kostnaðarmunur væri á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu.

1. Um nauðsyn á 220 kV spennu flutningsvirki. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. raforkulaga sé það eitt af hlutverkum flutningsfyrirtækis að tengja alla sem vilja tengjast flutningskerfinu. Því verður flutningsfyrirtækið að taka tillit til þess í uppbyggingu sinni á flutningskerfinu að það eigi möguleika á að tengja stærri framleiðendur og notendur við kerfið auk almennra notenda.

Stefndi Orkustofnun bendir á að um árábil hafi verið stefnt að uppbyggingu raforkuframleiðslu og iðnaðar á Suðurnesjum. Til þess að geta þjónustað slíka uppbyggingu þurfi að gera ráð fyrir flutningsgetu sem geti annað þessum raforkuviðskiptum. Stefndendur vísa í raforkuspá og fullyrða að til standi að reisa línur langt umfram skilgreindar þarfir. Stefndi vísar þessu á bug, enda lýsir raforkuspá almennum vexti í raforkuþörf almennings og smærri fyrirtækja. Í spánni sé ekki tekið tillit til mögulegra nýrra virkjana eða stórnotenda nema vitað sé að undirritaðir samningar liggi fyrir. Landsnet verði hins vegar að taka tillit til slíkra þátta við ákvörðun um uppbyggingu á flutningskerfinu. Mikill og almennur vilji sé til uppbyggingar á Suðurnesjum og verði Landsnet að vera í stakk búið að þjóna mögulegum nýjum viðskiptavinum á svæðinu. Skiptir þar engu hvort um er að ræða nýja framleiðendur, stórnotendur eða almenning.

Stefndi telur óskynsamlegt að byggja upp margföld flutningskerfi, enda yrði slíkt of kostnaðarsamt. Flutningsfyrirtækið þarf því að byggja upp kerfi sitt í nokkrum þrepum til þess að geta mætt mögulegri flutningsþörf framtíðar. Stefndi bendir á að loftlínur hafi þá kosti umfram strengi að hægt sé að byggja þær upp fyrir meiri flutningsgetu en þær þurfi að anna í upphafi og síðan sé hægt að hækka spennuna þegar þess gerist þörf. Hver viðbótarafleining verði ódýrari eftir því sem farið sé

hærra upp í spennu.

Stefndi leggur áherslu á að Suðurnesjalína 2 verði í upphafi rekin á 132 kV spennu sem fullnægi raforkuþörf næstu ára og því markmiði að vera varaleið fyrir aflflutning á svæðinu ef eldri línan bregst eða þarfnast viðhalds. Aðeins ein lína sé til staðar í dag sem tengir Suðurnes við meginflutningskerfið. Að mati stefnda hamlar það eðlilegu viðhaldi og sé óásættanlegt framtíðarfyrirkomulag fyrir afhendingaröryggi raforku á svæðinu.

Stefndi bendir á að með því að byggja Suðurnesjalínu 2 sem 220 kV háspennulínu sé tiltölulega auðvelt að auka flutningsgetu hennar þegar til þess komi. Það væri ekki æskilegt, umhverfisvænt eða þjóðhagslega hagkvæmt að bæta við nýjum línunum hverri á fætur annarri samhliða aukinni aflþörf. Viðurkennt sé að það sé bæði hagkvæmast og þjóni umhverfissjónarmiðum best að byggja flutningskerfi á þann hátt að þau anní flutningsgetu til langrar framtíðar. Telur stefndi því sýnt fram á nauðsyn þess að flutningsvirkið verði 220 kV spenna í stað 132 kV spennu.

2. Um samanburð á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu. Í stefnu sé á því byggt að stefndi Orkustofnun hafi slegið því föstu, einungis með vísan til skýrslu Landsnets, að verulegur kostnaðarmunur sé á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu. Þetta sé ekki rétt. Stefndi hafnar frétt aflutningi þeim er stefnendur byggja á varðandi þetta atriði.

Stefnendur telja að flutningskerfi skuli byggja upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika, afhendingar og gæða raforku. Stefndi bendir á að við afgreiðslu leyfisins hafi verið tekið tillit til allra þessara þátta en ekki aðeins hagkvæmni. Verulega brýnt sé frá sjónarmiði orkuöryggis og áreiðanleika afhendingar að byggð verði ný lína í flutningskerfinu til að þjóna Suðurnesjum. Ekki þurfi aðeins að anna aukinni flutningsgetu heldur einnig tryggja varaleið inn á svæðið. Loftlína sé skilvirkari með tilliti til þess að geta fullnægt afhendingarþörf um lengri framtíð, þar sem hægt sé að spennu-hækka hana síðar til að auka flutningsgetu. Strenglöggn í gegnum hraun getur verið ótraustari lausn að mati stefnda vegna jarðskjálfta og jarðhita. Einnig sé bilanaleit torveldari og viðgerðatími mun lengri. Telur stefndi slíkt vinna gegn sjónarmiðum um afhendingaröryggi.

Stefnendur tiltaka ísingu sem hleðst á víra og annan búnað eina helstu ógnina við rekstraröryggi raflína. Stefndi tekur undir að þessi galli á loftlínunum sé vel þekktur og öllum sé ljóst að raflínur séu háðari veðri og þar með ísingu heldur en strengir. Kostnaður vegna þess sé þó ekki talinn forsvara almenna strengjavæðingu. Stefndi bendir á að staðsetning skipti ennfremur máli. Ísing sé ekki vandamál á línuleið Suðurnesjalínu 2 en geti verið það við háfjallalínur.

Stefndi leggur áherslu á að jarðstrengir séu ekki án umhverfisáhrifa. Að mati stefnda séu þeir verri kostur í ákveðinni landgerð, svo sem hrauni. Auk þess sé sérstaklega kostnaðarsamt að leggja jarðstrengi í gegnum hraun, þar eð skipta þurfi alfarið um jarðveg umhverfis strenglöggnina til þess að tryggja fullnægjandi hitaleiðni frá strengjum.

Stefndi bendir á að raflínur og strengir hitna þegar straumi er hleypt á leiðarana. Hiti í loftlínunum valdi ekki vandræðum þar sem kæling sé fullnægjandi. Strengirnir á

hinn bóginn séu einangraðir frá umhverfi sínu með þykkri kápu svo ekki verði skammhlaup frá leiðaranum til jarðar. Ef umhverfi strengs sé óhagstætt skaðast hann vegna ofhitnunar (soðnunar) og eyðileggst. Af þessum sökum þarf að tryggja að nánasta umhverfi strengs leiði hita vel í burtu. Það gerist ekki ef strengur er lagður í hraun. Stefndi bendir á að við strenglögn í gegnum hraun þurfi því að skipta út jarðvegi umhverfis strenginn, bæði til að tryggja hitaleiðni frá strengnum og til þess að tryggja að strengurinn verði ekki fyrir skemmdum af völdum hvassra hraunnibba. Til þess að ganga með fullnægjandi hætti frá jarðstrengjum í hrauni þarf að grafa stóran og nokkuð djúpan skurð og setja viðeigandi efni í skurðinn. Ef jarðhiti er í hrauninu geti jafnvel þurft að leggja strengi í steyptan stokk með loftkælingu.

Stefndi leggur áherslu á að sá frágangur sem sé nauðsynlegur til þess að tryggja rekstraröryggi á streng í gegnum hraun skilji bæði eftir sig svöðusár í hrauninu, sem getur ekki talist umhverfisvænt og sé auk þess umtalsvert kostnaðarsamara en að leggja loftlínu á sama spennustigi. Strenglausn í gegnum hraun á hærri spennustigum sé því ekki samkeppnishæf við loftlínu, hvorki út frá umhverfissjónarmiðum né þjóðhagslegum sjónarmiðum.

Stefndi bendir á að aukin umræða beggja vegna Atlantshafs um kosti jarðstrengja umfram loftlínur varði fyrst og fremst línulagnir á þéttbýlum svæðum og á náttúruverndarsvæðum. Stefndi telur að ekki hafi verið sýnt fram á að jarðstrengir séu fýsilegri kostur umfram loftlínur á hærri spennustigum, hvorki fjárhagslega né umhverfislega í þeirri náttúru sem ætlunin sé að leggja Suðurnesjalínu 2 í. Stefndi telur það enn fremur fráleitt að ætla að skýrsla Metsco Energy Solutions Inc. eða önnur huglæg umræða um jarðstrengi, hvort heldur varði 132 kV eða 220 kV háspennulínur, kostnaðarþróun þeirra og mismunandi skattaumhverfi ólíkra þjóða, séu atriði sem gerð sé krafa um í 2. mgr. 9. gr. raforkulaga að stefndi taki tillit til við ákvörðun sína.

Stefndi hefur hins vegar, eins og fyrr greinir, í hlutlægre málsmeðferð sinni metið þessa umræðu og gildi hennar fyrir ákvörðunina og komist að þeirri niðurstöðu að hún eigi ekki við, meðal annars að teknu tilliti til álits Skipulagsstofnunar og laga nr. 44/1999, vegna umtalsverðs jarðrasks mögulegs jarðstrengs um viðkvæm hraun Reykjaness og kostnaðarauka þess sem af slíkri línulögn hlytist og velta þyrfti yfir á notendur í formi hærri flutningsgjaldskrár Landsnets.

Verði því ekki annað séð en að stefndi hafi sinnt rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, og séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun um leyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 var tekin, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Var sú ákvörðun byggð á lögmætum grunni og telur stefndi að stefnendur hafi ekki sýnt fram á með hvaða hætti ákvörðunin gangi gegn lögum, hvort heldur er raforkulögum, stjórnsýslulögum eða raforkutillskipuninni. Sé þessari málsástæðu stefnenda því mótmælt.

Í þriðja lagi vísar stefndi Orkustofnun því á bug að brotið hafi verið gegn meðalhöfsreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga, sem og meðalhöfsreglu EES-réttarins. Stefndi telur þvert á móti að litið hafi verið til reglunnar við rannsókn á gögnum málsins og alla málsmeðferð í tengslum við umsókn Landsnets. Stefndi bendir á að í meðalhöfsreglunni felist að velja beri það úrræði sem vægast sé og geti komið að gagni. Óheimilt sé að taka íþyngjandi

ákvörðun ef hægt sé að ná markmiðinu að fullu án þess að íþyngja málsaðila. Stefndi byggir á því að meðalhófsreglan hafi verið undirliggjandi við ákvörðun stefnda. Kostir jarðstrengja voru metnir í stað þeirrar loftlínu sem Landsnet hafði sótt um, en af stefnu megi ráða að stefnendur telji stefnda ekki hafa skoðað aðra valkosti.

Stefndi leggur áherslu á að leyfisveiting samkvæmt raforkulögum, sbr. 34. gr. laganna, sé íþyngjandi ákvörðun. Í ákvæðinu sé kveðið á um að leyfi skuli veitt á grundvelli umsóknar sem meta skuli á hlutlægan og gagnsæjan hátt. Í tilvikum þar sem ekki verði hjá því komist að taka íþyngjandi ákvörðun beri stjórnvaldi að velja vægasta úrræðið. Sá kostur verður hins vegar að vera fyrir hendi.

Stefnendur telja að lagning jarðstrengs á 132 kV spennu sé vægasta úrræðið. Líkt og fram hafi komið skoðaði stefndi ítarlega þann möguleika að leggja jarðstreng í stað loftlínu og 132 kV spennu í stað 220 kV spennu. Niðurstaða stefnda var sú að lagning jarðstrengs og minni spenna væru ekki raunhæfir kostir. Þetta mat stefnda var byggt á hlutlægum og faglegum sjónarmiðum, meðal annars að teknu tilliti til sjónarmiða og andmæla þeirra sem létu sig málið varða og annarra gagna málsins. Taldi stefndi skilyrði fyrir útgáfu leyfis til byggingar á nýju raforkuflutningsvirki – Suðurnesjalínu 2 sem 220 kV háspennuloftlínu því uppfyllt, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Í fjórða lagi hafnar stefndi Orkustofnun því að brotið hafi verið gegn andmælarétti stefnenda með því að gefa þeim ekki kost á að gera athugasemdir við athugasemdir Landsnets 19. nóvember 2013 í kjölfar umsagna stefnenda og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands, en í þeim umsögnum höfðu verið gerðar verulegar athugasemdir við fyrirhugað flutningsmannvirki Landsnets.

Stefndi bendir á að í raforkulögum sé skýrt kveðið á um að auglýsa skuli umsókn á grundvelli 2. mgr. 9. gr. laganna í Lögbirtingablaðinu og gefa öllum þeim aðilum er málið varðar kost á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri skriflegum sjónarmiðum sínum við stofnunina, sbr. 3. mgr. 34. gr. raforkulaga. Stefndi leggur áherslu á að þeir sem geri athugasemdir verði ekki sjálfkrafa aðilar að stjórnsýslumálinu.

Stefnendur og Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands skiluðu athugasemdum til stefnda og komu sjónarmiðum sínum á framfæri. Stefndi framlengdi meira að segja frest til að stefnendur gætu komið athugasemdum sínum að. Telur stefndi að sá frestur hafi verið veittur umfram skyldu. Raforkulög stilli landeigendum upp sem umsagnaraðilum fyrir utan kæruheimild í 2. mgr. 37. gr. laganna sem stefnendur kusu að nýta sér ekki. Lögin geri með öðrum orðum ekki þá kröfu til stefnda að sinna andmælarétti gagnvart landeigendum.

Með athugasemdum stefnenda og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands fylgdu gögn, sem stefndi Orkustofnun taldi að Landsnet hefði með vísan til andmælareglu stjórnsýslulaga rétt á að tjá sig um áður en ákvörðun yrði tekin í málinu. Stefndi mat síðan í kjölfarið að athugasemdir Landsnets hf. 19. nóvember 2013 innihéldu hvorki ný gögn í skilningi stjórnsýslulaga né upplýsingar sem hefðu verulega þýðingu við úrlausn málsins eða kölluðu á viðbótarathugasemdir frá stefnendum og Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands. Stefndi mat það svo að afstaða og rök þeirra sem hefðu látið málið til sín taka lægju fyrir í málinu. Því þurfti ekki að gefa

þeim frekari kost á að tjá sig um efni þess öðru sinni enda augljóslega óþarft, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Stefndi Orkustofnun bendir á að markmið andmælaréttarins sé að tryggja að stjórnvöld hafi upplýsingar um staðreyndir máls og málsástæður, þar á meðal sjónarmið aðila, áður en ákvörðun sé tekin í máli. Stefndi leggur áherslu á að stefnendur hafi hvorki bent á ný gögn né nýjar upplýsingar í málinu sem hefðu átt að leiða til þess að þeim yrði veittur andmælaréttur. Stefndi byggir ennfreður á því að stjórnvöldum sé skylt að leggja sjálfstætt mat á það hvenær nauðsynlegt sé að veita aðila andmælarétt. Við það mat ber að hafa málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga í huga. Stjórnvöldum sé því almennt ekki skylt að fara þá leið að veita andmælarétt í kjölfar allra gagna sem fram koma í máli heldur ber stjórnvöldum að meta það sérstaklega hvort upplýsingarnar séu þess eðlis að gefa skuli kost á andmælum.

Stefndi telur að skilyrði um að stjórnvaldi sé óheimilt að taka ákvörðun fyrr en aðila máls hafi verið gefið færi á að tjá sig gildi aðeins um upplýsingar sem hafi þýðingu fyrir mat á staðreyndum málsins eða sönnun um hverjar þær eru. Slíkar upplýsingar geti til dæmis varðað mat eða umsögn sérfræðings sem snerti staðreyndir máls. Athugasemdir Landsnets hafi ekki verið þess eðlis heldur einungis almennar athugasemdir og skýringar, en ekkert nýtt kom þar fram sem áhrif hafði á ákvörðunina. Stefndi mótmælir sem ósönnuðum fullyrðingum stefnenda um að endanleg ákvörðun í málinu hafi verið byggð á þessum athugasemdum. Þvert á móti leiddi sjálfstæð rannsókn stefnda á gögnum málsins í heild sinni til niðurstöðunnar.

Stefndi byggir á því að andmælaréttar í skilningi stjórnsýslulaga hafi verið gætt. Öllum þeim aðilum sem létu málið til sín taka var gefið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Stefndi gætti jafnræðis með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu 1. febrúar 2013 í samræmi við 3. mgr. 34. gr. raforkulaga. Þá áréttar stefndi að stofnunin hafi komið til móts við stefnendur með því að veita þeim aukinn frest til að skila athugasemdum, en ekki sé kveðið á um viðbótarfrest í raforkulögum umfram þær fjórar vikur sem kveðið er á um í 3. mgr. 34. gr. laganna. Sé því þar af leiðandi mótmælt að stefndi hafi brotið andmælarétt á stefnendum og Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands.

Í fimmta lagi vísar stefndi Orkustofnun á bug málsástæðu stefnenda um brot á 15. gr. stjórnsýslulaga. Þá sé einnig mótmælt þeim skilningi stefnenda að þeim hafi borið að fá afrit af þeim málsskjölum sem vörðuðu trúnaðarupplýsingar í umsókn Landsnets, en stefnendur fengu afrit af öðrum gögnum sem fylgdu umsókninni.

Stefndi bendir á að stjórnvaldi sé heimilt þegar sérstaklega stendur á að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum, sbr. 17. gr. stjórnsýslulaga. Stefndi dregur ekki í efa að um mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni Landsnets var að ræða sem eðlilegt væri að færu leynt, meðal annars með tilliti til samkeppnissjónarmiða á útboðsmarkaði. Taldi stefndi því rétt að takmarka aðgang að þessum gögnum og var það staðfest í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 19. september 2013. Þá telur stefndi takmörkunina jafnframt í samræmi við 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Stefndi telur að gætt hafi verið meðalhófs gagnvart stefnendum við þessa ákvörðun, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga. Þess var sérstaklega gætt að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn bar til. Stefnendur gátu þrátt fyrir þessar vægu takmarkanir kynnt sér gögnin. Verði því ekki séð að upplýsingaréttur stefnenda hafi verið skertur og þar með um leið andmælaréttur þeirra. Er staðhæfingum þess efnis mótmælt.

Stefnendum var tryggður aðgangur að skjölum og öðrum gögnum er málið varðar, sbr. 15. gr. stjórnsýslulaga. Stefnendur áttu þess kost að kynna sér trúnaðargögnin með skoðun þeirra hjá stefndu. Fyrir liggur að stefnendur nýttu sér það eftir að úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála lá fyrir.

Stefndi byggir á því að ákvörðunin um að hafna kröfu um afrit af þessum trúnaðargögnum hafi verið byggð á lögmætum sjónarmiðum, sem samrýmast réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins og ákvæðum stjórnsýslulaga, jafnt um upplýsingarétt, andmælarétt og meðalhóf. Með ákvörðun stefnda var stefnt að því lögmæta markmiði að tryggja sem best hagsmuni Landsnets, almannahagsmuni og hagsmuni stefnenda. Er því mótmælt að brotið hafi verið gegn upplýsingarétti stefnenda.

Að lokum mótmælir stefndi að ógilda beri ákvörðun Orkustofnunar 5. desember 2013 um veitingu leyfis til Landsnets vegna byggingar raforkuflutningsvirkis á Suðurnesjalínu 2. Við alla málsmeðferð í tengslum við leyfisveitinguna var farið að ákvæðum raforkulaga og stjórnsýslulaga. Telur stefndi að uppfylltar hafi verið allar málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga, svo sem rannsóknarreglan, meðalhófsreglan, andmælaréttur og upplýsingaréttur. Við undirbúning ákvörðunarinnar leit stefndi til málsatvika, umhverfissjónarmiða, atvinnuuppbyggingar, öryggis flutningskerfis og flutningsgetu raflínunnar til lengri tíma – þar með talið til jarðstrengja sem mögulegs valkosti. Var ákvörðun stefnda lögmæt, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga, og fyllilega í samræmi við ákvæði 10., 12., 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga svo sem rakið hefur verið, sem og lögmætis- og réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins. Þá telur stefndi að ákvörðunin hafi verið rökstudd í samræmi við 22. gr. stjórnsýslulaga. Með vísan til framangreinds sé krafist sýknu af kröfum stefnenda í málinu.

Stefndi Orkustofnun vísar í málsástæður meðstefnda Landsnets hf. að því leyti sem þær samrýmast málatilbúnaði stefnda.

Stefnendur hafa lagt fram ógrynni gagna í máli þessu og langt umfram sýnilega þörf. Að mati stefnda þjónar þessi gagnaframlagning tæpast tilgangi og er henni mótmælt.

Til stuðnings kröfum stefnda um málskostnað vísast til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

IV

Helstu málsástæður Landsnets eru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi hafnar stefndi því að rannsóknarreglan hafi verið virt að vettugi við meðferð málsins á stjórnsýslustigi. Þessa málsástæðu byggja stefnendur á

fjórum megin röksemdum. Verður nú vikið að hverri fyrir sig.

1. Röksemdir stefnenda um að Orkustofnun hafi tekið gagnrýnislaust undir með Landsneti, að engin sjálfstæð rannsókn hafi farið fram af hálfu Orkustofnunar sem og að ekki sé fjallað ítarlega í fylgibréfi Orkustofnunar um umsagnir stefnenda, telur Landsnet með öllu haldlausar. Ekki sé með nokkru móti hægt að draga þá ályktun af gögnum málsins, sem stefnendur gera.

Ljóst sé að athugasemda stefnenda við málið var getið í fylgiskjali með ákvörðun Orkustofnunar. Af fylgiskjalinu má því ráða, að við ákvörðun sína hafi stofnunin lagt mat á öll fram komin rök og gögn. Í ákvörðun Orkustofnunar sé vísað til gagna málsins í heild. Niðurstaða Orkustofnunar var síðan að fallast á umsókn stefnda, m.a. með tilliti til sterkra raka hans í málinu. Sú staðreynd, að vísað sé til sterks rökstuðnings Landsnets í fylgiskjalinu, feli með engu móti í sér að Orkustofnun hafi „tekið gagnrýnislaust undir með Landsneti“. Ekki sé heldur hægt að draga þá ályktun að athugasemdir stefnenda hafi verið virtar að vettugi, vegna þess að þær séu ekki raktar í löngu máli.

Þá byggir stefndi Landsnet á því að Orkustofnun hafi ekki verið skylt að rökstyðja leyfisveitinguna sérstaklega samhliða ákvörðun sinni. Íslenskur stjórnsýsluréttur gerir ekki kröfu um samhliða rökstuðning stjórnvaldsákvörðunar. Eftirfarandi rökstuðningur sé meginreglan í íslenskum stjórnsýslurétti. Gengið sé út frá því, að við setningu sérlaga hverju sinni sé tekin afstaða til þess hvort ástæða sé til að mæla fyrir um samhliða rökstuðning stjórnvaldsákvörðunar. Í 4. mgr. 34. gr. raforkulaga segir aðeins, að synjun um leyfi samkvæmt lögunum skuli rökstudd. Sé því ekki gerð krafa um samhliða rökstuðning ef fallist er á leyfisumsókn. Stefnendur þessa máls óskuðu ekki eftir rökstuðningi á grundvelli 21. gr. stjórnsýslulaga, sem kveður á um rétt aðila stjórnsýslumáls til að óska eftir rökstuðningi stjórnvaldsákvörðunar. Þeir geti því ekki byggt á því að rökstuðningi hafi verið áfátt. Orkustofnun bar heldur engin skylda til að láta rökstuðning fylgja ákvörðun sinni. Stofnunin gat engu að síður um helstu sjónarmið sem litið var til við ákvörðunina. Í því felst ekki að stofnunin hafi „tekið gagnrýnislaust undir með Landsneti“ og hunsað sjónarmið annarra umsagnaraðila. Enginn óskaði eftir því á sínum tíma að stofnunin rökstyddi ákvörðun sína sérstaklega. Röksemdir stefnenda hvað þetta varðar séu því augljóslega haldlausar.

2. Þá sé því hafnað að útreikningar stefndu Landsnets og Orkustofnunar séu úreltir, svo sem stefnendur halda fram. Þessi röksemd stefnenda byggir á því að kostnaðarútreikningar Landsnets séu úreltir, þar sem í athugasemdum Landsnets til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hinn 25. nóvember 2013, í tengslum við eignarnámsbeiðni til ráðuneytisins, hafi Landsnet áréttað að kostnaðarmat vegna jarðstrengja sé í sífelldri endurskoðun og að samkvæmt síðasta mati hafi verð á spennuhærrí strengjum lækkað um fimmtung frá eldri viðmiðunum. Þá vísa stefnendur til „óháðrar“ skýrslu fyrirtækisins Metsco Energy Solutions, til stuðnings því að verð á jarðstrengjum sé lægra en Landsnet hefur haldið fram.

Það sé rétt að kostnaður af lagningu jarðstrengja í samanburði við loftlínur sé í sífelldri endurskoðun. Ástæða þess sé m.a. sú, að stefndi Landsnet taki alvarlega það hlutverk sitt að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkuflutningskerfi og þá skyldu sína að byggja upp raforkuflutningskerfið á hagkvæman hátt, að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Stefnendur draga

hins vegar ranga ályktun af athugasemd Landsnets til ráðuneytisins. Ólíkt því sem ætla mætti af málatilbúnaði stefnenda hafi hinn opinberi aðili Landsnet ekki hagsmuni af því að byggja loftlínur í stað jarðstrengja, sem séu óhagkvæmari en jarðstrengir, að teknu tilliti til framangreindra þátta. Því séu þessir þættir í sífelldri endurskoðun. Ljóst sé að sú athugun sem vísað er til leiddi í ljós að kostnaðurinn við jarðstrengjakostinn hafði þá lækkað frá fyrri athugun. Munurinn sé engu að síður ennþá slíkur að ekki er réttlætanlegt að leggja Suðurnesjalínu 2 í jörð. Leyfisumsókn Landsnets til Orkustofnunar byggði og byggir á nýjustu gögnum og tölum. Engar þær breytingar hafa orðið til að hrekja þá staðreynd sem stefndi hefur bent á, að kostnaður við lagningu jarðstrengs á 220 kV spennu miðað við lagningu loftlínu er margfaldur. Við framkvæmdir við almenna flutningskerfið, sem Suðurnesjalína 2 verður hluti af, nemur slíkur kostnaðarmunur háum fjárhæðum sem hlaupa á milljörðum króna.

Í raun sé enginn fræðilegur ágreiningur um að meginreglan sé sú, að jarðstrengir séu mun dýrari en loftlínur og á margan hátt verri kostur. Kostnaðarmun má minnka ef gefnar eru forsendur, sem ekki eru endilega í samræmi við raunveruleikann. Stefnendur leggja t.d. fram í málinu skýrslu Almennu verkfræðistofunnar frá 2008 um samanburð á loftlínunum og jarðstrengjum vegna fyrirhugaðra framkvæmda við flutningskerfi raforku á Reykjanesi. Stefnendur hafa oft vitnað til skýrslunnar, um að hún staðfesti að munur á kostnaði við jarðstreng og loftlínu sé hverfandi. Í skýrslunni kemur hins vegar fram, að útreikningar Landsnets um kostnaðarmismun séu réttir. Munurinn sé allt að nífaltur. Hins vegar sé hann hverfandi ef landverð væri 100 sinnum hærra en það er raunverulega og gengið væri út frá því að land sem fer undir helgunarsvæði loftlínu sé skerðing lands um ókomna tíð. Í huga stefnda staðfestir skýrslan þannig aðeins að treysta megi útreikningum stefnda Landsnets um kostnaðarmuninn. Það geri raunar fleiri gögn, erlend sem innlend. Þótt raunverulegur munur á kostnaði við jarðstrengi og loftlínur hafi minnkað eitthvað milli athugana séu útreikningar Landsnets ekki úreltir. Þetta valdi ekki ógildi ákvörðunar Orkustofnunar, enda breyta nýjustu athuganir engu fyrir málið í heild, heldur staðfesta þvert á móti að loftlína sé enn mun betri kostur en jarðstrengur á hærri spennu.

3. Varðandi þjóðhagslega hagkvæmni er vísað til þess, að sé raforkuframleiðsla þjóðhagslega hagkvæm út frá mati löggjafans, stefnumörkun stjórnvalda og almennum sjónarmiðum um atvinnuuppbyggingu, þá sé það einnig þjóðhagslega hagkvæmt að tryggja afhendingaröryggi raforkunnar til neytenda um flutnings- og dreifikerfi raforkunnar með raflínunum. Öll rök benda því til að það sé einnig þjóðhagslega hagkvæmt að leggja tvær raflínur til og frá Suðurnesjum á sem hagkvæmastan hátt til að tryggja betur þetta öryggi, um Reykjanesskaga, einkum þegar miklir þjóðhagslegir hagsmunir séu í húfi eins og þeir eru metnir hverju sinni. Orkustofnun mun m.a. hafa litið til þessarar þátta við málsmeðferð leyfisveitingarinnar, hvort framkvæmdin þjóni markmiðum laganna, kostnaðar við framkvæmdina, hagsmuna almennings o.fl. Stofnuninni voru afhent öll nauðsynleg gögn til þess að leggja mat á þjóðhagslega hagkvæmni framkvæmdarinnar. Ekkert bendi til annars en að í ákvörðun Orkustofnunar um veitingu leyfis til að reisa og reka Suðurnesjalínu 2 felist að framkvæmdin sé þjóðhagslega hagkvæm og uppfylli skilyrði raforkulaga. Ekki sé að sjá í stefnu málsins nokkra tilraun til að renna stoðum undir röksemd stefnenda um hið gagnstæða. Því verði að hafna henni sem örökstuddri.

4. Hafnað er röksemd stefnenda um ætlaða vanrækslu Orkustofnunar á því að taka þætti er varða umhverfisvernd og landnýtingu til skoðunar þegar leyfi Landsnets var gefið út. Í stefnunni sé öðrum þræði byggt á því að mat á umhverfisáhrifum línunnar, sem gert var fyrir örfáum árum, sé úrelt. Í stefnu málsins tefla stefnendur fram ýmsum atriðum er lúta að samanburði á háspennulínu og jarðstreng út frá umhverfisvernd og landnýtingu. Málsástæðum stefnenda hvað þetta varðar er mótmælt sem röngum og órökstuddum. Stefnendur þessa máls hafa, allt frá því mat á umhverfisáhrifum hófst, haldið á lofti sömu sjónarmiðum sem nú eru endurtekin í stefnunni. Búið sé að taka afstöðu til þessara sjónarmiða fyrir löngu, sbr. skýrslu Skipulagsstofnunar varðandi umhverfismat. Stefnendur geta samt ekki sætt sig við þær niðurstöður og byggja nú á því að Orkustofnun hefði átt að endurmeta umhverfismat Skipulagsstofnunar og taka sjálfstæða afstöðu til áhrifa línunnar á umhverfið. Þessu er mótmælt, enda gera lög alls ekki ráð fyrir þessu. Rétt og eðlilegt var af Orkustofnun að líta við ákvörðun sína til hinnar viðamiklu skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sem samin var af fjölmörgum sérfræðingum og er í fullu gildi. Vangaveltum stefnenda um að matið sé úrelt er mótmælt sem röngum og órökstuddum.

Í öðru lagi er því haldið fram að ákvörðun Orkustofnunar hafi verið í samræmi við lög. Stefnendur byggja á því í stefnu sinni að ákvörðun Orkustofnunar hafi brotið gegn raforkulögum og nánar tilgreindum tilskipunum. Eftir því sem best verður ráðið af stefnunni byggist þessi málsástæða á tveimur meginforsendum. Annars vegar að ekki sé þörf á 220kV línu og hins vegar séu jarðstrengir betri kostur í mörgu tilliti. Sé þetta að vísu endurtekning á mörgu af því sem áður sé komið fram í stefnunni. Stefndi mótmælir þessu hins vegar öllu sem röngu og tilhæfulausu. Verður fyrst vikið að fyrra atriðinu og svo hinu síðara.

1. Stefnendur tilgreina að minni kostnaðarmunur sé milli jarðstrengja og loftlína á 132 kV spennu heldur en 220 kV spennu. Þetta er rétt. Landsnet hefur ítrekað bent á, að við kostnaðarsamanburð á jarðstrengjum og loftlínunum fáiast allt annar kostnaðarmunur þegar bornir eru saman kostir í dreifikerfum og á lægri spennu í flutningskerfinu (66 kV) heldur en á flutningsmeiri línunum, sem reknar eru á 220 kV eða 400 kV. Eftir því sem spennustig flutningsvirkis er hærra, þeim mun meiri er kostnaðarmunur milli jarðstrengja og loftlína, meira álag og meiri áhætta í rekstri mannvirkjanna. Því er ekki óalgengt að 66 kV línur séu lagðar í jörð, en afar sjaldgæft að flutningsvirki á hærri spennu séu byggð öðruvísi en sem loftlína.

Stefnendur leitast við að færa rök fyrir því að Suðurnesjalína 2 ætti að vera rekin á 132 kV en ekki 220 kV. Tilgangurinn með því er augljóslega að auðvelda rökstuðning fyrir því að leggja beri línuna í jörð, í stað þess að byggja loftlínu, m.a. vegna minni kostnaðarmunar á því spennustigi. Rökstuðningur stefnanda fyrir þessu tekur hins vegar aðeins mið af einstaklingsbundnum hagsmunum þeirra sjálfra en ekki samfélagsins í heild.

Núverandi Suðurnesjalína 1 er rekin á 132 kV. Hún er fulllestuð í dag, þ.e.a.s. nýting hennar er um eða yfir 100%. Hún er auk þess eina tenging Suðurnesja við almenna raforkukerfið og kerfið á Suðurnesjum uppfyllir því ekki svokallaðan N-1 staðal um flutningsöryggi, þ.e.a.s. um varalínu sem getur flutt raforku þótt háspennulína bili. Tilgangur Suðurnesjalínu 2 er þannig tvíþættur. Í fyrsta lagi að stækka flutningsgetu kerfisins í 220 kV svo að það geti mætt bæði núverandi

þörfum og framtíðareftirspurn eftir orkuflutningi á svæðinu. Í öðru lagi að koma á N-1 kerfi á Suðurnesjum og gera þar með afhendingaröryggi raforku á svæðinu ásættanlegt.

Stefnendur telja hins vegar nægilegt að nýja línan sé einungis 132 kV háspennulína eins og sú sem fyrir er. Þeir telja nægilegt að líta til þess hver sé orkuflutningsþörf dagsins í dag, sbr. ummæli í stefnunni þess efnis að stefnendur leggi áherslu á að umfang styrkingar raforkuflutningskerfisins á Suðurnesjum haldist í hendur við raunverulega raforkuþörf. Slíkt getur Landsnet hins vegar ekki leyft sér. Einstök ákvörðun um að styrkja raforkuflutningskerfið er jafnan ákvörðun um að ráðast í milljarða framkvæmd. Útilokað er að Landsnet geti styrkt flutningskerfið á hverjum stað í takt við raforkuþörf eins og hún er hverju sinni. Þegar ráðist er í að styrkja raforkuflutningskerfið verður að gera það bæði með núverandi orkuþörf viðkomandi svæðis í huga og orkuspár til framtíðar. Framtíðaráform Landsnets, sem fyrirtækið hefur kunngert, er að um Suðurnes liggi tvær 220 kV háspennulínur. Ekki er t.d. þörf á 400 kV kerfi. Með því fæst viðunandi og réttlætanleg styrking kerfisins til framtíðar. Kerfið á Suðurnesjum í dag er fulllestað. Í þessu sambandi segir stefndi ágætt að rifja upp að núverandi lína, sem er 132 kV, sé aðeins rétt rúmlega 20 ára gömul, en endingartími loftlína getur verið allt að 70 ár. Fyrir liggi að hana þurfi nú að rífa og reisa nýja 220 kV línu, þar sem línan var ekki höfð nægilega stór í upphafi. Tillaga stefnenda um byggingu nýrrar 132 kV línu nú væri því veruleg skammsýni, en fyrst og fremst sóun á fjármunum og þjóðfélagslega óhagkvæm fjárfesting. Telja verði hugmyndir stefnenda settar fram einungis í þeim tilgangi að vinna að einstaklingsbundnum hagsmunum þeirra sjálfra, sem í þessu tilfelli fari alls ekki saman við hagsmuni samfélagsins alls.

Hvað varðar tilvísun stefnenda til orkuspárnefndar, um fyrirsjáanlega raforkuflutningsþörf, er á það bent að í þeim hópi sitja m.a. tveir fulltrúar frá Landsneti. Orkuspár nefndarinnar taka ekki mið af öðru en framkvæmdum sem fyrir liggur að í muni verða ráðist.

Samkvæmt framangreindu myndi bygging Suðurnesjalínu 2 á 132 kV kerfi, fela í sér mjög takmarkaða uppbyggingu flutningskerfisins á Reykjanesi þar sem ekki væri horft til framtíðar varðandi orkuflutningsþörf og afhendingaröryggi. Að mati stefnenda eiga allir þessir hagsmunir að víkja fyrir hagsmunum þeirra sjálfra af því að línan lægi í jörð um lönd þeirra, en ekki í lofti. Stefndi telur því ljóst að málsástæður stefnenda um þetta séu ómálefnalegar og þeim beri að hafna. Ógilding leyfisveitingar Orkustofnunar fyrir Suðurnesjalínu 2 verði ekki reist á þeim.

2. Í stefnu sinni setja stefnendur fram samanburð á kostum og göllum jarðstrengja og 220 kV háspennulínu. Að mati stefnda verður að áréttast strax í upphafi, að allur slíkur samanburður sé háður því að hann eigi við um einstakar framkvæmdir, þótt stefnendur geri ekki þann fyrirvara. Almennur samanburður, eins og gerður er í stefnu, verði aldrei marktækur. Engu að síður sé rétt að víkja nánar að málsástæðum stefnenda hvað samanburðinn varðar.

Landsnet, sem rekur allar meginflutningslínur rafmagns hér á landi, getur ekki tekið einhliða ákvörðun um lagningu strengja í flutningskerfi sínu í ljósi þess ramma sem fyrirtækinu er settur samkvæmt raforkulögum og þeim mikla mun sem sé er á jarðstrengjum og loftlínunum hvað varðar kostnað og rekstrarlega þætti. Stefnendur byggja hins vegar á því að ákvörðun Orkustofnunar sé efnislega röng og í

ósamræmi við raforkulög og raforkutilskipun nr. 2003/54/EB og feli ákvörðunin því í sér brot á lögmætisreglu stjórnsluréttarins. Stefndi kveður mál þessi hins vegar vitaskuld fjarri því að vera jafn einföld og stefnendur telja. Þegar komi að lagningu jarðstrengja hafi Landsnet sett sér eftirfarandi viðmið þegar tekin er afstaða til þess hvort leggja skuli jarðstreng eða loftlínu:

- 220 kV jarðstrengslausn sé ekki tæknilega eða kostnaðarlega fýsileg á þessu spennustigi. Hún komi eingöngu til athugunar á styttri köflum og við mjög sérstakar aðstæður, t.d. ef um er að ræða einstæðar umhverfisaðstæður eða þetta íbúðabyggð.
- 132 kV jarðstrengslausnir séu skoðaðar á styttri vegalengdum og þar sem um tengingu við einstaka viðskiptavini er að ræða.
- 66 kV jarðstrengslausn sé að öðru jöfnu valin til tengingar á 66 kV, enda sé kostnaður sambærilegur og viðgerðartími ásættanlegur.

Þær forsendur sem stefnendur lýsa varðandi veðurálag, líftíma, bilanatíðni, kostnað við lagningu o.þ.h. eiga almennt alls ekki við í tilviki umræddrar framkvæmdar og eiga ekki við rök að styðjast. Þótt vera kunni að 32 kV eða 66 kV byggðalínur í lofti standist oft illa slæm veður, á það ekki við um stórar háspennulínur. Lítil vandkvæði hafa hlotist af rekstri slíkra mannvirkja vegna veðuraðstæðna á Íslandi. Ekki nægir heldur, við mat á kostnaði strenglagna, að vísa í mun á kostnaði við strenglagnir í Suður-Frakklandi við allt aðrar aðstæður, sem „sendinefnd áhugamanna“ frá Íslandi kannaði og birtist í Bændablaðinu í október 2013. Ljóst sé að lagning háspennnts strengs í hrauni og klöppum sé allt önnur framkvæmd en plæging strengs í mjúkan leirjarðveg sem einkennir Suður-Frakkland. Þá sé ótalið, að bili jarðstrengur um hávetur á Íslandi er hugsanlegt að viðgerð geti tekið marga mánuði, þar sem fannfergi getur torvelað viðgerð í langan tíma. Skal bent á að viðgerð á 66 kV jarðstreng norður í landi tók fjóra mánuði. Álíka viðgerðartími á 220 kV streng væri með öllu óásættanlegur. Fyrir slíkum aðstæðum þarf ekki að hugsa í Suður-Frakklandi. Jarðstrengir séu einnig mun viðkvæmari fyrir jarðhræringum, en Suðurnes eru þekkt jarðskjálftasvæði. Þá vísar stefndi til framlagðra gagna, en þar komi fram að árið 2006 hafi hlutfall jarðstrengja á Íslandi og erlendis verið svipað samkvæmt tölum frá CIGRÉ, alþjóðlegra samtaka um stór raforkukerfi, þó heldur í hærri kantinum á Íslandi. Notkun á 220 kV strengjum var um 1% af heildarlengd 220 kV kerfisins í báðum tilvikum. Að mati stefnda Landsnets styðja þessar tölur málátlíbúnað hans um að alla jafna sé bygging loftlínu eini raunhæfi kosturinn í hinu almenna raforkuflutningskerfi, hérlandis sem erlendis.

Hvað varðar umhverfisvernd og landnýtingu kveður stefndi að allnokkuð sé um rangfærslur í stefnunni. Ekkert liggi fyrir um að lagning jarðstrengs sé umhverfisvænni framkvæmd en lagning loftlínu og sé það ósönnuð fullyrðing af hálfu stefnenda. Beinlínis sé rangt í stefnu að lítil ummerki verði eftir lagningu jarðstrengs. Eins og fram komi í stefnu sé helgunarsvæði jarðstrengs um 8-12 metrar. Það sé a.m.k. svæðið sem þarf að grafa upp þegar nýr strengur er lagður, en yfirleitt sé það breiðara. Slík framkvæmd myndi því skilja eftir sig a.m.k. 12 metra breiða rás í hraunið milli Hafnarfjarðar og Reykjanesbæjar, eða óafturkræft rask á um 40 hekturum eldhrauns. Í þessu sambandi skal minnt á að skv. núgildandi og eldri náttúruverndarlögum nýtur eldhraun sérstakrar verndar, sem óheimilt er að

raska nema brýna nauðsyn beri til. Rask vegna mastra og nýrra slóða í tengslum við loftlínu er rétt rúmlega þriðjungur þess. Þótt sjónræn áhrif verði af línunni, yrði óafturkræft rask vegna hennar samkvæmt framangreindu miklu minna en af lagningu jarðstrengja.

Um neikvæð áhrif vegna ferðamennsku sé ítarlega fjallað í mati á umhverfisáhrifum línunnar. Vísast til þeirrar umfjöllunar og áréttað, að línan mun liggja samsíða háspennulínu sem fyrir er á svæðinu, við hliðina á fjölfarnasta þjóðvegi landsins. Sé því ekki verið að raska ósnortnu víðerni eða ferðamannavin, heldur sé þvert á móti fylgt svonefndu mannvirkjabelti Reykjaness, sbr. tilmæli Skipulagsstofnunar og sveitarfélaga á svæðinu. Þótt könnun meðal ferðamanna hafi leitt í ljós að þeir myndu heldur kjósa, án nokkurra forsendna eins og t.d. kostnaðar, að línan yrði lögð í jörð, sé með öllu ósannað að bygging Suðurnesjalínu 2 muni nokkur áhrif hafa á ferðamennsku til Íslands eða á Íslandi.

Líftímakostnaður línu ræðst af mörgum þáttum, er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið, auk framkvæmdakostnaðar. Stefndi vísar til skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd (Lagning raflína í jörðu 2, frá janúar 2013). Þar sé fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ. á m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesti að verulegur kostnaðarmunur sé á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu, hvort sem litið sé til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar. Stefndi Landsnet hafnar því að ákvæði 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga hafi verið brotin við meðferð málsins hjá Orkustofnun og aukinheldur því að ákvörðun Orkustofnunar hafi verið í ósamræmi við lög eða röng samkvæmt efni sínu.

Niðurstaða mats á kostum og göllum jarðstrengja og loftlína sé sú, að jarðstrengir séu mun dýrari framkvæmd, sérstaklega á hærri spennustigum. Áreiðanleiki þeirra sé einnig minni. Munurinn sé einfaldlega enn þannig, að ekki sé réttlætanlegt að orkuflutningsvirki eins og Suðurnesjalína 2 sé lögð í jörð, þegar málið sé virt heildstætt. Gögn sem stefnendur hafa lagt fram sýna ekki fram á eða sanna hið gagnstæða. Sem fyrr segir byggja röksemdir þeirra í einu og öllu á því að taka beri einstaklingsbundna hagsmuni þeirra fram yfir hagsmuni samfélagsins.

Í þriðja lagi byggja stefnendur á ætluðu broti gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Landsnet tekur fram að ákvörðun Orkustofnunar hafi verið til þess fallin að ná því markmiði sem að sé stefnt með raforkulögum, þ.e. að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi, stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, tryggja öryggi raforkukerfisins með hagsmuni neytandans að leiðarljósi og stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Ákvörðun Orkustofnunar geti því með engu móti talist ólögmæt þar sem málsmeðferðin var í samræmi við stjórnsýslulög og stefndi að því markmiði sem lögin gera áskilnað um. Þá verði meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, eins og stefnendur vilja beita henni, einungis beitt hvað varðar Landsnet hf. sem umsækjanda að leyfi hjá Orkustofnun, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Meðalhófið felist þar með efnislega í þeim kvöðum sem Orkustofnun geti lagt á Landsnet til þess að leggja fram frekari gögn við málsmeðferð leyfisveitingarinnar. Vandséð séu rök fyrir því að Orkustofnun hefði átt að taka eða getað tekið ákvörðun m.t.t. meðalhófs eingöngu út frá hagsmunum stefnenda þessa máls. Áréttað sé einnig að Landsnet telur hæfilegt að reisa 220 kV línu en ekki ástæðu til að stækka kerfið í 400 kV. Að því leyti hefur meðalhófs verið gætt.

Í fjórða lagi hafnar Landsnet því að andmælaréttur hafi verið brotinn og áréttar að stefnendur hafi verið umsagnaraðilar.

Í fimmta lagi hafnar Landsnet því að stefnendur hafi átt rétt á að fá aðgang að trúnaðarupplýsingum þeim er fylgdu beiðni þeirra til Orkustofnunar. Meðal gagna sem stefnendur kröfðust að fá afhent voru kostnaðaráætlanir stefnda Landsnets vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar. Þær fylgdu umsókninni m.a. til þess að Orkustofnun gæti metið þjóðhagslega hagkvæmni framkvæmdarinnar og kostnaðarlegar forsendur. Fyrirhugað var að leggja þessa kostnaðaráætlun til grundvallar þegar framkvæmdir yrðu boðnar út í tengslum við Suðurnesjalínu 2. Því hefði verið óásættanlegt að afhenda gögnin almenningi. Sé þeirri málsástæðu stefnenda mótmælt, að hagsmunir þeirra af því að fá umrædd gögn gangi framar hagsmunum af því að trúnaður ríki um umræddar upplýsingar. Tilgangur stefnenda með kröfu um afhendingu gagnanna var auk þess óljós, en í stefnu kemur fram að ætlunin hafi verið að láta sérfræðinga fara ofan í saumana á kostnaðartölum Landsnets. Ekkert kemur hins vegar fram um það hvaða hagsmuni stefnendur töldu sig hafa af þessu. Geti þetta með engu móti valdið ógildi stjórnvaldsákvörðunar Orkustofnunar.

Stefndi Landsnet gerir þá kröfu að stefnendum verði, sameiginlega (in solidum), gert að greiða Landsneti málskostnað. Um lagarök er einkum vísað til raforkulaga nr. 65/2003, stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og laga um stofnun Landsnets nr. 75/2004.

V

Helstu málsástæður og lagarök Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands (hér NSVE) eru eftirfarandi en röksemdirnar snúa fyrst og fremst að umhverfis- og náttúruvernd:

1. Stefnandi NSVE byggir á því, að mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína (ekki var gert sérstakt umhverfismat fyrir Suðurnesjalínu 2), sbr. matsskýrslu dags. 10. ágúst 2009 og álit Skipulagsstofnunar dags. 17. september 2009, sé svo verulegum annmörkum háð, að leyfisveiting Orkustofnunar verði ekki studd við það mat. Sjónarmið þetta byggist á eftirfarandi:

a. Vísað sé til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum („máu“), sbr. 7. gr. laga nr. 74/2005. Í ákvæðinu sé lögð áhersla á atriði, sem sé eitt stærsta atriðið í sambandi við mat á umhverfisáhrifum, þ.e. að gera grein fyrir öllum möguleikum, sem koma til greina við framkvæmdina eða að fullnægja þeim þörfum sem framkvæmdin á að fullnægja. Þetta sé eitt lykilatriðið við mat á umhverfisáhrifum. Þetta ákvæði hafi verið þverbrotið við umhverfismatið á Suðvesturlinum. Þegar kom að umhverfismati var aðeins lagður fram einn valkostur („aðalvalkostur“), þ.e. 220 kV loftlína um Reykjanesskagann. (Til þess að nákvæmni sé gætt skal þess getið að í matsskýrslu (bls. ii) sagði: „Auk aðalvalkostar eru í Hafnarfirði lagðir fram tveir valkostir og er annar þeirra til samanburðar.“).

b. Til frekari skýringar á fyrirmælum 8. gr. máu beri að líta til þeirra ákvæða tilskipana ESB sem um umhverfismat gilda, upphaflega tilskipunar 85/337/EBE með síðari breytingum, og nú tilskipunar 2011/92/EB (kerfisbundin útgáfa). Ekki hafi öll ákvæði tilskipananna, sem hér skipta máli verið innleidd í íslensk lög, en þau séu orðin hluti EES-samningsins og þar með bindandi fyrir íslenska ríkið þannig að borgararnir geta byggt á þeim rétt

c. Við skýringu laga um mat á umhverfisáhrifum skuli einnig líta til ákvæða Árósasamningsins, sem Ísland undirritaði við gerð hans 25. júní 1998 og hefur fullgilt í samræmi við samþykkt Alþingis hinn 16. september 2011.

2. Með vísan til þess sem að framan greinir telur NSVE að ekki hafi verið farið eftir fyrirmælum laga um að leggja til mats aðra möguleika sem til greina koma, auk þess kosts sem Landsnet lagði til. Þetta sé slíkt grundvallaratriði við mat á umhverfisatriðum að sé það ekki uppfyllt, sé í raun og veru ekki hægt að tala um mat. Og áhrifum almenninga hafi verið kippt út úr ferlinu, en þátttaka almenninga í matinu sé annað grundvallaratriði þess. Án þátttöku almenninga í mati á valkostum sé umhverfismat svipt þýðingu sinni og gildi.

3. Haldi Landsnet og Orkustofnun við þýðingu hins stórgallaða umhverfismats í máli þessu, telja NSVE að rétt væri að leita álits EFTA-dómstólsins á því hvort framkvæmd þess hafi verið í samræmi við ákvæði EES-réttar. Þessa álits má samkvæmt EES-rétti leita á hvaða stigi málsins sem er.

4. Eitt dæmið um blindu Landsnets og Orkustofnunar á umhverfisverndarsjónarmiðin sé sú staðreynd, að þessum opinberu stofnunum skuli þykja það vera eðlileg ráðstöfun að byggja raflínuna upp sem 220 kV línu, þó að „fyrst um sinn“ standi aðeins til að reka hana á 132 kV spennu.

5. Einn alvarlegasti gallinn á umhverfismatinu fyrir Suðurnesjalínu 2 og Suðvesturlínur í heild sé að Landsnet lét það undir höfuð leggjast að meta jarðstreng sem valkost (annan möguleika) í samanburði við hinn áformaða framkvæmdakost sinn. Vísast hér í meginatriðum til þess sem sagði almennt um það efni undir 2. að framan.

Þessu til viðbótar er bent á röksemdir í framangreindum bréfum Skipulagsstofnunar til Landsnets varðandi Kröflulínu 3 fyrir því að jarðstrengslausnir séu skoðaðar til jafns við loftlínulagnir, sbr. bréf dags. 9. ágúst 2013.

Ennfremur er bent á, að við meðferð Orkustofnunar á málinu lá fyrir skýrsla METSCO um samanburð á notkun jarðstrengja og loftlína á hærri spennu miðað við íslenskar aðstæður.

NSVE telur að sjálfsagt og raunar skylt hefði verið, að þegar Orkustofnun var búin að staðfesta niðurstöðu Landsnets um meiri kostnað við jarðstrengi en loftlínuframkvæmdir, þá hefði stofnunin í ákvörðun sinni fjallað um það með málefnalegum hætti, hvort umhverfisverndarsjónarmið gætu réttlætt jarðstrengsframkvæmd að einhverju leyti eða öllu og tekið rökstudda afstöðu til þeirrar spurningar.

6. NSVE telur að Orkustofnun hafi borið að kynna sér matsskýrslu og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Það hafi ekki verið gert. Það eina sem Orkustofnun geri sé að lýsa því yfir í þrígang í ákvörðun sinni, að álit Skipulagsstofnunar sé „í fullu gildi“. Þó hafði Orkustofnun undir höndum málefnalega gagnrýni á matsskýrslu Landsnets og álit Skipulagsstofnunar, en kaus að fjalla ekki um þá gagnrýni við ákvörðun sína.

7. NSVE telja að löggjöfin um mat á umhverfisáhrifum beri með sér að svo sé litið á að loftlínumannvirki á hærri spennu hafi mun neikvæðari umhverfisáhrif heldur en jarðstrengir. Komi þetta fram í því að slíkar loftlínur eigi skilyrðislaust að sæta mati á umhverfisáhrifum, sbr. 22. tölulið 1. viðauka við máu og 20. tölulið 1. viðauka tilskipunar 2011/92/EB.

8. Með vísan til alls ofangreinds er það álit NSVE, að ógilda beri þá ákvörðun Orkustofnunar sem um er deilt í máli þessu.

Helstu lagatílvísanir séu Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, m.a. aðfaraorð og 6. gr. samningsins, alveg sérstaklega 4. mgr. og 8. mgr., 7. gr. Einnig meðalhófsregla íslensku stjórnarskrárinnar, meðalhófsregla Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, meðalhófsregla EES-réttar, stjórnarsýslulög nr. 37/1993, einkum 10., 11. gr., 12., 13., 15.-17., og 22. gr. sem og óskráð meginregla stjórnarsýsluréttar, m.a. varðandi undirbúning ákvarðana og sannleiksregla. Ennfremur lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, meðal annars 1. gr., 4. gr., 5. gr., 8. gr., 11. gr., 2. mgr. 13. gr., Raforkulög nr. 65/2003, einkum 4. tölul. 1. gr., 2. mgr. 5. gr., 4. tölul. 1. mgr. 6. gr., 3. mgr. 6. gr., 2. mgr. 9. gr., 3. mgr. 14. gr. og 3. tölul. 1. mgr. 15. gr., lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006, sbr. tilskipun 2003/4/EB, tilskipun 2011/92/EB, einkum 3. mgr. 4. gr., 3. og 4. mgr. 6. gr., 8. gr., tilskipun 2003/54/EB, meðal annars 26. og 29. liðir aðfaraorða, 2. mgr. 3. gr., 7. mgr. 3. gr., 9. mgr. 3. gr., c og d-liður 2. mgr. 6. gr., 1. mgr. 14. gr. og loks tilskipun 2003/35/EB, til dæmis 3. og 4. mgr. 3. gr.

VI

Mál þetta snýst um ákvörðun Orkustofnunar dags. 5. desember 2013 um að veita Landsneti leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf. hefur félagið það hlutverk að annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga nr. 65/2003.

Fram kemur í 1. gr. laga nr. 65/2003 að markmið laganna sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skuli:

„1. Skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna.

2. Stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku.
3. Tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda.
4. Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.“

Samkvæmt 8. gr. raforkulaga skal flutningsfyrirtæki, þ.e. Landsnet, annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt III. kafla raforkulaga. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. sömu laga skal Landnet byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 þarf Landsnet leyfi Orkustofnunar fyrir nýjum raflinum sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri. Getur stofnunin bundið leyfið skilyrðum er lúta að þeim atriðum sem greinir í 1. mgr. 9. gr. raforkulaga, auk skilyrða er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Hinn 21. desember 2012 sótti Landsnet um leyfi Orkustofnunar til að reisa og reka raforkuflutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Í beiðni Landsnets kemur fram að framkvæmdirnar hafi verið áætlaðar samhliða uppbyggingu orkufreks iðnaðar á Suðurnesjum ásamt því að koma til móts við sveitarfélög um færslu flutningsmannvirkja fjær byggð. Þá hafi Suðurnes haft einfalda tengingu við kerfið. Það geti ekki talist ásættanlegt fyrir Landsnet að kröfur um afhendingaröryggi séu ekki uppfylltar á svo fjölmennu svæði. Því hafi Landsnet undirbúið sérstaklega byggingu á 220 kV háspennulínu sem tilheyrði Suðvesturlínukerfinu. Fyrirhuguð lína mun verða 32,4 km löng 220 kV háspennulína og liggja frá tengivirki við Hamranes í Hafnarfirði um sveitarfélögin Voga, Reykjanesbæ og Grindavíkurbæ að tengivirki við Rauðamel sem er um 5 km norðan Svartsengis. Var fyrirhuguð framkvæmd hluti af svonefndum Suðvesturlínum sem er framtíðarstyrking raforkuflutningskerfisins á Suðvesturlandi.

Áður en fjallað verður nánar um nefnda beiðni og málsmeðferð þá er hún hlaut hjá Orkustofnun, er rétt að geta þess að stefnendur málsins hafa höfðað önnur mál vegna ofangreindrar ætlunar um byggingu Suðurnesjalínu. Lúta þau að ógildingu á ákvörðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins frá 24. febrúar 2014 um heimild Landsnets til að gera eignarnám til ótímabundinna afnota vegna lagningar Suðvesturlínu 2, samanber dóma Héraðsdóms Reykjavíkur í málunum nr. E-2011/2014, E-2012/2014, E-2024/2014, E-2025/2014 og E-2073/2014. Í málunum létu stefnendur reyna á ýmis þau sömu sjónarmið og í þessu máli. Meðal annars þörf fyrir 220kV flutningsvirki, fýsileika og hagkvæmni jarðstrengja samanborið við loftlínur fyrir þessa framkvæmd og beitingu meðalhófsreglu við útfærslu framkvæmdarinnar. Í forsendum dóma E-2011/2014 segir: „Skemmst er frá því að segja að gögn málsins, þ. á m. umsagnir opinberra aðila við frummatsskýrslu sem sendar voru Skipulagsstofnun á tímabilinu maí til júlí 2009, benda til þess að ofangreindar fullyrðingar eigi við gild rök að styðjast, þ.e. að tenging Suðurnesja við flutningskerfi raforku sé að öllu óbreyttu ekki nægilega trygg og að Suðurnesjalína 1 sé nú því sem næst fullnýtt. Með hliðsjón af þessu telur dómurinn að hagsmunir þeir sem lögum nr. 65/2003 er samkvæmt framanskráðu ætlað að vernda verði ekki með viðunandi hætti tryggðir til frambúðar á svæðinu nema með lagningu 220 kV línu sem fyrirsjáanlega mun geta annað aukinni flutningsþörf þegar til framtíðar er litið. Af hálfu stefnanda hefur því raunar ekki verið andmælt að rétt sé að styrkja tengingu Suðurnesja við

flutningskerfi raforku.“ Því lítur dómurinn svo á að þegar hafi verið fjallað um lögmati þess að spennustig línunnar skuli vera 220 kV svo sem Landsnet hafi ávallt óskað eftir og komi því sjónarmið stefnenda um jarðlínu með 132 kV spennu ekki frekar til skoðunar, sem og að framkvæmdin sé þjóðhagslega hagkvæm eins og áskilið er í 1. gr. raforkulaga. Þá á sú málsástæða stefnenda um að ekki hafi legið fyrir teikningar af mannvirkinu ekki við rök að styðjast.

Samkvæmt 4. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er Skipulagsstofnun ríkisstofnun og hefur það lögbundna hlutverk, sbr. i-lið 1. mgr. 4. gr. laganna, að framfylgja ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Hinn 18. maí 2009 sendi Landsnet frummatsskýrslu um Suðvesturlínu, styrkingu raforkukerfis á Suðurvesturlandi til Skipulagsstofnunar, samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Óskað var eftir styrkingu þannig að flutningskerfið yrði byggt upp á 400 kV spennu en 220 kV spennu fyrir Reykjanesskaga. Í málinu liggur fyrir álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum sem dagsett er 17. september 2009. Í því er velt upp fleiri úrræðum og meðal annars fjallað um hvort byggja eigi jarðstreng fremur en loftlínu. Í mati sínu á umhverfisáhrifum komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að fremur ætti að leggja loftlínu þótt það hefði ýmsa annmarka í för með sér og setti það skilyrði fyrir leyfisveitingunni að Landsnet legði fram áætlun um vöktun á áflugshættu fugla á raflínur á nánar tilteknum stöðum. Í nóvember 2013 óskuðu stefnendur endurskoðunar á matsskýrslunni frá 17. september 2009. Því var hafnað og áréttað að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum sé það aðeins leyfisveitandi sem geti óskað eftir ákvörðun stofnunarinnar um endurskoðun, hafi framkvæmd ekki hafist innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Þessi ákvörðun Skipulagsstofnunar sætir ekki endurskoðun í þessu máli og koma því ekki til skoðunar málsástæður sem lúta að atriðum er falla undir hana. Jafnframt, þar sem Skipulagsstofnun er fagstofnun og hefur þá lagaskyldu að útkljá tilgreind atriði, þá ber Orkustofnun að leggja niðurstöður Skipulagsstofnunar til grundvallar í ákvörðun sinni

Meginágreiningur málsins lýtur að því hvort málsmeðferð sú er nefnd beiðni Landsnets frá 21. desember 2012 fékk hjá Orkustofnun hafi verið í samræmi við stjórnssýslulög nr. 37/1993, en stofnunin gaf út framkvæmdaleyfi hinn 5. desember 2013. Stefnendur telja að brotið hafi verið með margvíslegum hætti gegn réttindum þeirra við málsmeðferðina. Telja þeir veitingu leyfisins hvorki fá staðist að efni til né formi. Stefnendur telja í fyrsta lagi að Orkustofnun, sem leyfisveitandi, hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 með því að afla ekki nauðsynlegra, nýjustu og réttra upplýsinga í málinu og byggja ekki ákvörðun sína um veitingu leyfis á slíkum gögnum. Í öðru lagi að ákvörðun stofnunarinnar hafi ekki verið í samræmi við lög. Í þriðja lagi að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnssýslulaga. Í fjórða lagi að Orkustofnun hafi brotið gegn ákvæðum 13. gr. stjórnssýslulaga með því að gæta ekki lögbundins andmælaréttar sóknaraðila áður en ákvörðun var tekin í málinu. Í fimmta lagi að Orkustofnun hafi brotið gegn 13. og 15. gr. stjórnssýslulaga með því að gefa sóknaraðilum ekki kost á að kynna sér fram komin gögn áður en ákvörðun um leyfisveitingu var tekin.

Verður nú vikið að málsástæðum þessum þannig, að fyrst verður tekið til umfjöllunar ætlað brot á andmælarétti 13. gr. stjórnssýslulaga og rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga en þessar málsástæður tengjast.

Landsnet sendi Orkustofnun umsögn sína vegna athugasemda stefnenda og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands með bréfi 19. nóvember 2013. Með umsögninni fylgdi skýrsla Landsnets sem ber nafnið Lagning raflína í jörð 2 og er frá janúar 2013, auk þess sem vísað var til upplýsinga sem aðgengilegar voru á heimasíðu félagsins. Það er ágreiningslaust að Orkustofnun gaf stefnendum ekki kost á því að veita umsögn um gögn þessi.

Samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga skal málsaðili eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Almennt verður aðili máls að eiga frumkvæði að því að kynna sér gögn málsins og koma að athugasemdum sínum og leiðréttingum. Þegar honum er hins vegar ókunnugt um að ný gögn og upplýsingar hafi bæst við í málinu og upplýsingar eru honum í óhag og hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins er stjórnvaldinu óheimilt að taka ákvörðun fyrr en aðilanum hefur verið gefið sérstakt færi á því að kynna sér upplýsingarnar og tjá sig um þær.

Telja verður ljóst að sú afstaða stefnenda að þeir vilja að raforkustrengir séu lagðir í jörð hafi legið fyrir Orkustofnun. Það hafi þeir rökstutt í bréfi sínu frá 29. október 2014 og víðar. Þá er til þess að líta hvort þörf hafi verið á frekari rökstuðningi frá stefnendum, það er að segja hvort eitthvað það kom fram í bréfi Landsnets frá 19. nóvember 2013 sem gaf tilefni til þess að veita stefnendum andmælarétt. Rétt er að halda því hér til haga, að 2. desember 2013 barst Orkustofnun bréf stefnenda dags. 28. nóvember 2013 í framhaldi af fyrra bréfi þeirra frá 29. október 2013. Meðfylgjandi var bréf stefnenda til Skipulagsstofnunar, þar sem þess var óskað að Skipulagsstofnun nýtti sér heimild 2. mgr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2006 og endurskoðaði matsskýrslu Suðvesturlínu með vísan til 24. gr. stjórnsýslulaga. Þá fylgdi erindinu skýrsla Matsco Energy Solutions, sem unnin var fyrir Landvernd en stefnendur töldu skýrsluna styðja málatilbúnað þeirra.

Í stefnu málsins er að finna almennar athugasemdir um að stefnendum hafi borið að fá andmælarétt vegna bréfs Landsnets frá 19. nóvember 2013. Þó er sérstaklega tilgreint í stefnu að athugasemdir Landsnets séu byggðar á úreltum upplýsingum um eldri tegundir jarðstrengja sem fyrirtækið sjálft hafi tekið til endurskoðunar og leiðrétt. Hér er til þess að líta að undirbúningur að framkvæmdinni hefur staðið nokkur ár og að sú lagaskylda hvílir á Landsneti að endurmeta reglulega hagkvæmni mismunandi leiða við uppbyggingu raforkukerfisins. Við það val ber Landsneti ekki einungis að líta til upplýsinga um kostnað ólíkra leiða heldur einnig til tæknilegra forsendna og náttúruverndarsjónarmiða. Því er eðlilegt að nýjar upplýsingar og útreikningar á hagkvæmni framkvæmdarinnar komi fram. Eins og mál þetta liggur fyrir er fallist á það með Orkustofnun að hvorki hafi ný gögn né nýjar upplýsingar verið lagðar fyrir Orkustofnun sem hefðu verulega þýðingu við úrlausn málsins eða hafi kallað á viðbótarathugasemdir frá stefnendum.

Eins og að framan greinir fylgdi bréfi Landsnets skýrsla sem ber heitið Lagning raflína í jörð 2 og er frá janúar 2013, sem fylgdi bréfi Landsnets 19. nóvember 2013. Í framlögðum dómskjöllum er skýrslan lögð fram í tvígang; í báðum tilvikum sem fylgiskjal. Annars vegar á dskj. 39 sem fylgiskjal með skýrslu

nefndar um mótun stefnu um lagningu raflína um jörð, en skýrslu þessa lagði iðnaðar- og viðskiptaráðherra fyrir Alþingi í október 2013, þ.e. á 143. löggjafarþingi 2013-2014. Hins vegar er skýrsluna að finna á dskj. 64 sem fylgiskjal með lokaskýrslu til atvinnu og nýsköpunarráðherra um raflínur í jörð frá 11. febrúar 2013. Bæði þessi skjöl eru lögð fram af hálfu stefnenda við þingfestingu málsins. Af framlögðum gögnum verður ekki annað ráðið en að stefnendum hafi verið fullkunnugt um skýrslu þessa, þegar málið var til meðferðar hjá Orkustofnun, en þeir vísa til skýrslu þeirrar sem lögð var fyrir Alþingi í andmælum sínum til Orkustofnunar 29. október 2013.

Með vísan til þess sem að framan greinir hvíldi ekki lagaskylda á Orkustofnun að senda umrætt bréf frá 19. nóvember 2013 eða meðfylgjandi skýrslu til umsagnar stefnenda.

Þá er að hugað að því hvort Orkustofnun hafi ekki tekið til nægjanlegrar skoðunar þann möguleika að leggja Suðurnesjalínu 2 í jörðu og hvort stofnunin hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. laga nr. 37/1993.

Svo sem að framan greinir veitti Orkustofnun framkvæmdaleyfi sitt á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Um málsmeðferð leyfisveitingar fer í samræmi við 34. gr. sömu laga. Samkvæmt 4. mgr. 34. gr. skal einvörðungu rökstyðja synjanir á leyfum. Með leyfi Orkustofnunar frá 5. desember 2013 ritaði stofnunin hins vegar svonefnt fylgibréf þar sem fram kemur rökstuðningur stofnunarinnar fyrir leyfisveitingunni. Hins vegar óskuðu stefnendur ekki eftir sérstökum rökstuðningi. Ekkert er hægt að fullyrða um að rökstuðningurinn hefði verið annars eðlis, ítarlegri eða öðru vísi orðaður, hefði slíkt verið gert. Þótt rökstuðningur stefnda beri þess merki að hluti hans sé tekinn orðréttur uppúr andmælum Landsnets þá felur það ekki í sér að rannsókn hafi ekki verið innt af hendi af hálfu Orkustofnunar á framkomnum gögnum, heldur frekar það að Orkustofnun sé sammála álit Landsnets. Höfuðmáli skiptir að Orkustofnun er sérstök ríkisstofnun og um hana gilda lög 87/2006. Um hlutverk hennar er fjallað í 2. gr. laganna og þar vinnur fjöldi sérfræðinga á þessu sviði. Engin efni eru til þess að taka undir málsástæður stefnenda um að Orkustofnun hafi einungis farið að vilja Landsnets, enda engin gögn sem staðreyna það. Það lágu ítarleg gögn fyrir Orkustofnun. Eins og gögn málsins bera með sér átti umsókn Landsnets um lagningu Suðurnesjalínu sér nokkuð langan aðdraganda sem og að fylgt var þar lögbundnu ferli. Þannig liggur m.a. fyrir að haldinn var opinn kynningarfundur í Reykjanesbæ 8. febrúar 2009 um tillögu að matsáætlun Landsnets fyrir Suðvesturlínur. Í marsmánuði 2009 samþykkti Skipulagsstofnun tillögu Landsnets og endanleg matsskýrsla var send stofnuninni síðar sama ár, nánar tiltekið í ágúst 2009. Með álitssgerð 17. september 2009 samþykkti Skipulagsstofnun mat Landsnets á umhverfisáhrifum með nánar tilgreindum skilyrðum, svo sem að framan greinir. Umhverfisráðherra staðfesti 28. janúar 2010 að sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum skyldi ekki fara fram. Hinn 23. mars 2013 barst Orkustofnun staðfesting á því að sveitarfélögin og skipulagsyfirvöld hefðu samþykkt fyrirhugað línustæði á lögformlegan hátt og barst staðfestingin frá verkfræðistofnunni Eflu að ósk Orkustofnunar. Þá aflaði Orkustofnun upplýsinga um áhrif rafsegulsviðs í nágrenni Suðurnesjalínu og var ekki talin þörf á sérstökum mótvægisáðgerðum vegna raf- og segulsviðs. Ekki er hægt að fallast á þá málsástæðu stefnanda að hlutlæg og málefnaleg rannsókn hafi hvorki farið fram, til dæmis á þjóðhagslegri hagkvæmi framkvæmdarinnar eða á því hvort háspennulína eða jarðstrengur sé

hagkvæmari kostur, né að upplýsingar þær og gögn er lágu fyrir Orkustofnun hafi ekki verið staðreyndar af hálfu stofnunarinnar.

Með vísan til þess sem að framan greinir er hvorki fallist á að rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga né andmælaréttur 13. gr. sömu laga hafi verið brotin. Þá verður heldur ekki fallist á að sú takmörkun stefnenda að veita stefnendum ekki afrit af trúnaðarupplýsingum þeim er fylgdu beiðni Landsnets frá 21. desember 2012 hafi stangast á við 15. gr. stjórnsýslulaga. Á þessum tíma voru til staðar ríkir hagsmunir hjá Landneti sem og almannahagsmunir fyrir því að upplýsa ekki um efni gagna þessara en fyrirhugað útboð hafði ekki farið fram. Átti framangreind takmörkun sér því stoð í 17. gr. stjórnsýslulaga. Þá verður heldur ekki séð að gögn þessi hafi verið nauðsynleg stefnendum til þess að þeir gætu nýtt sér umsagnarrétt sinn á grundvelli raforkulaga.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir er það niðurstaða dómsins að um lögmaeta ákvörðun hafi verið að ræða hjá Orkustofnun er hún veitti framkvæmdaleyfið hinn 5. desember 2013. Stofnunin hafi kannað þau atriði sjálfstætt sem henni ber að gera og gætt meðalhófs. Þegar gögn málsins eru yfirfarin í heild sinni standa engin rök til þess að heimila ekki framkvæmd þá er beiðnin sneri að, þ.e. lagningu 220 kV háspennulínu um nánar tiltekið svæði.

Stefndu, Orkustofnun og Landsnet hf., eru því sýknaðir af kröfum stefnenda, Geirlaugar Þorvaldsdóttur, Margrétar Guðnadóttur, Ólafs Þórs Jónssonar, Reykjavrents ehf., Sauðafells sf., Sigríðar Jónsdóttur, Bjarneyjar Guðrúnar Ólafsdóttur, STV ehf., Skúla Þorvaldssonar, Katrínar Þorvaldsdóttur og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Mál þetta dæmdu Sigrún Guðmundsdóttir héraðsdómari, sem dómsformaður, og meðdómsmennirnir Ásmundur Helgason héraðsdómari og Hallgrímur G. Sigurðsson rafmagnsverkfræðingur.

D ó m s o r ð

Stefndu, Orkustofnun og Landsnet hf., eru sýknaðir af kröfum stefnenda, Geirlaugar Þorvaldsdóttur, Margrétar Guðnadóttur, Ólafs Þórs Jónssonar, Reykjavrents ehf., Sauðafells sf., Sigríðar Jónsdóttur, Bjarneyjar Guðrúnar Ólafsdóttur, STV ehf., Skúla Þorvaldssonar, Katrínar Þorvaldsdóttur og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands.

Málskostnaður fellur niður.

Sigrún Guðmundsdóttir

Ásmundur Helgason

Hallgrímur G. Sigurðsson