

# Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 13. mars 2025

Mál nr. E-4347/2024:

**Sigríður Sólrún Jónsdóttir og Ólafur Þór Jónsson**

(Linda Íris Emilsdóttir lögmaður)

gegn

**Landsneti hf.**

(Þórður Bogason lögmaður)

og íslenska ríkinu

(Fanneý Rós Þorsteinsdóttir lögmaður)

## Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var 13. febrúar 2025, höfðu Sigríður Sólrún Jónsdóttir, [...], Reykjavík, og Ólafur Þór Jónsson, [...], Reykjavík, með réttarstefnu útgefinni 26. ágúst 2024, á hendur íslenska ríkinu, Arnarhvoli, Reykjavík, 27. ágúst 2024 og á hendur Landsneti hf., Gylfaflöt 9, Reykjavík 28. ágúst 2024.

Mál þetta sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991.

Stefnendur krefjast þess að felld verði úr gildi ákvörðun umhverfis-, loftslags- og orkumálaráðherra frá 21. júní 2024, annars vegar um heimild stefnda Landsnets hf. til að framkvæma eignarnám til ótímabundinna afnota vegna lagningar Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, á landi stefnenda, Stóra-Knarrarnesi I, landnr. 130884, og hins vegar um að í þessu skyni verði svohljóðandi kvöð þinglýst á jörðina:

1. Landsneti hf., kt. 580804-2410, er heimilt að leggja um óskipt land jarðarinnar Stóra-Knarrarnesi I, landnr. 130884, samtals 454 metra langa 220 kV rafmagnslínu, svokallaða Suðurnesjalínu 2, ásamt því að reisa tvö stauravirki í landinu, nánar tiltekið tvö burðarmöstur, til að bera línurnar uppi. Skal Landsnet hf. jafna allt jarðrask að loknum framkvæmdum og sá í gróðursár. Verða mannvirki þessi óskoruð eign Landsnets hf. eða annars þess aðila sem fyrirtækið framselur rétt sinn til. Er heimild vegna háspennulínunnar og annarra réttinda ótímabundin og sú kvöð sem lega mannvirkja þessara setur á jörðina óuppsegjanleg af hálfu landeigenda eða rétttaka þeirra.

2. Línulögn þessari fylgir sú kvöð, í samræmi við ákvæði reglugerðar um raforkuvirki nr. 678/2009, sbr. 13. gr. laga um öryggi raforkuvirkja o.fl., nr. 146/1996, bæði með áorðnum breytingum, að óheimilt verður að koma fyrir mannvirkjum á belt, helgunarsvæði, sem er að jafnaði 46 metra breitt undir og við línurnar, auk þess sem landnot sem kunna að hafa áhrif á rekstraröryggi háspennulínunnar, s.s. skógrækt, eru óheimil innan helgunarsvæðisins.

3. Landsneti hf. er heimilt en ekki skylt í þessu skyni, að leggja samtals 159 metra langa vegslóð að línunum og meðfram þeim og halda slóðunum við eftir því sem þörf krefur.

4. Landsnet hf. eða þeir, sem fyrirtækið felur slík störf, skulu hafa óhindraðan aðgang að helgunarsvæði rafmagnslínunnar í landi jarðarinnar, bæði vegna byggingarframkvæmda, sem og vegna viðhalds, eftirlits og endurnýjunar síðar.

Hvor stefndu um sig krefst sýknu. Þá krefjast allir aðilar málskostnaðar. Af hálfu íslenska ríkisins er gerð sú varakrafa að málskostnaður verði látinn falla niður.

Með úrskurði dómsformanns 10. desember 2024 var beiðni stefnenda um að aflað yrði ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins hafnað.

### **Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna**

Helstu atvik þessa máls eru þau að stefndi Landsnet hf. fékk heimild frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, dags. 21. júní 2024, með vísan til 23. gr. raforkulaga nr. 65/2003, til að framkvæma eignarnám vegna lagningar Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, sem á að liggja meðal annars um land jarðarinnar Stóra-Knarrarness I, landnr. 130884. Stefnendur eru þinglýstir eigendur 9,7222% hluta jarðarinnar.

Ákvörðun ráðuneytisins var tekin að beiðni stefnda Landsnets um heimild til eignarnámsins, en áður höfðu stefnendur hafnað samkomulagi um framkvæmdina. Fyrir hönd stefnenda var eignarnámsbeiðninni mótmælt með bréfi til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins og byggðust mótmælin á því að aðalvalkostur Landsnets hf. á framkvæmdinni er varðaði eignarnámið, línulögn á stauravirki, gengi of langt gagnvart réttindum stefnenda og að markmiði framkvæmdarinnar um afhendingaröryggi yrði ekki best náð með þeim valkosti, jarðstrengur væri æskilegri kostur. Þá byggðu stefnendur einnig á því að samþykki Orkustofnunar 18. janúar 2019 við kerfisáætlun Landsnets 2018–2027 hefði farið fram án undanfarandi mats á umhverfisáhrifum fyrir Suðurnesjalínu 2.

Ný matsskýrsla Landsnets á umhverfisáhrifum, dags 13. september 2019, var lögð fyrir Skipulagsstofnun, sem veitti álit sitt á matinu 22. apríl 2020. Í matsskýrslunni kom meðal annars fram að markmið framkvæmdarinnar væri að auka afhendingaröryggi og flutningsgetu raforkukerfisins milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja. Valkostir sem metnir hefðu verið í mati á umhverfisáhrifum væru sex og voru þeir allir taldir uppfylla framangreind markmið framkvæmdarinnar. Kostirnir féllu þó mismikið að stefnu stjórnvalda og stofnkostnaður þeirra var mishár. Þeir valkostir sem höfðu verið til skoðunar voru jarðstrengir (valkostir A og B), loftlínur (valkostir C og C2) og blönduð leið (valkostir D og E). Í skýrslunni kom fram að aðalvalkostur Landsnets væri valkostur C, en um væri að ræða loftlínu sem færi um Hrauntungur og lægi línán samhliða Suðurnesjalínu 1 frá sveitarfélagamörkum Hafnarfjarðarbæjar og Sveitarfélagsins Voga.

Frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel lægi línán samhliða Fitjalínu 1. Jarðstrengur væri í báðum endum og lengd línunnar alls um 33,9 km. Þar af liggur línán um land stefnenda á 454 metra kafla. Í skýrslunni kom fram að ákvörðun um aðalvalkost grundvallaðist á því að veða og meta nokkra meginþætti, þ.e. umhverfi og samfélag og að lokum verðmæti.

Í álitni Skipulagsstofnunar 22. apríl 2020 kom meðal annars fram að stofnunin teldi mat á umhverfisáhrifum Suðurnesjalínu 2 sýna fram á að lagning hennar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga eins og kostur væri úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, og að þá væri valkostur B æskilegastur. Hlutaðeigandi sveitarfélög þyrftu að taka sameiginlega ákvarðanir um það hvaða valkostur yrði endanlega fyrir valinu þar sem þær ákvarðanir væru háðar hver annarri. Í kjölfar álits Skipulagsstofnunar fól Landsnet hf. verkfræðistofunni EFLU að vinna minnisblað um mat á náttúruvá vegna Suðurnesjalínu 2 og er það dagsett 2. júlí 2020.

Stefndi Landsnet hf. sótti um framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 til sveitarfélagsins Voga 11. desember 2020. Þeirri umsókn var hafnað 24. mars 2021, en úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála felldi þá ákvörðun úr gildi 4. október s.á., þar sem rökstuðningi sveitarfélagsins væri ábótavant. Í nýrri málsmeðferð sveitarfélagsins vann Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands skýrslu, sem kom út í apríl 2022 og fjallaði um mat á náttúru og eldgosavá í Sveitarfélaginu Vogum.

Framkvæmdaleyfi vegna framkvæmdarinnar var í kjölfarið samþykkt af hálfu Sveitarfélagsins Voga 30. júní 2023. Sú ákvörðun var kærð af hálfu þriðju aðila til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem hafnaði kröfu þeirra um ógildingu framkvæmdaleyfisins 25. janúar 2024. Kröfum þeirra þriðju aðila fyrir héraðsdómi Reykjaness til að fá þeirri ákvörðun hnekkt hefur verið vísað þar frá dómi, og hefur það verið staðfest með úrskurði Landsréttar frá 3. febrúar 2025 í máli nr. 1003/2024, en dómkrafa stefnenda, sem stefndu sér til meðalgöngu í því máli, um ógildingu framkvæmdaleyfisins mun enn vera til meðferðar í héraðsdómi Reykjaness.

Orkustofnun samþykkti kerfisáætlun Landsnets fyrir tímabilið 2023–2032 hinn 6. febrúar 2024. Stefnendur kröfðust þess 6. mars 2024 að úrskurðarnefnd raforkumála felldi úr gildi þá ákvörðun Orkustofnunar að því er varðaði samþykki fyrir framkvæmdinni Suðurnesjalínu 2 í framkvæmdaáætlun 2024–2026. Með úrskurði úrskurðarnefndar raforkumála 30. september 2024 í máli nr. 4/2024 var kærinni vísað frá nefndinni þar sem stefnendur ættu ekki kærnaðild að málinu.

Stefndi Landsnet hafði áður, hinn 14. júlí 2021, óskað eftir heimild til eignarnáms í tilteknum réttindum í jörðunum Heiðarlandi Vogajarða, Landakoti, Stóra Knarrarnesi I og Stóru Vatnsleysu, í þágu framkvæmdarinnar. Stefndi íslenska ríkið tilkynnti 7. nóvember 2022 að beiðninni yrði hafnað að svo stöddu og var sú beiðni Landsnets hf.

um eignarnámsheimild dregin til baka í kjölfar þess. Ný beiðni stefnda Landsnets um heimild til eignarnáms, dags. 17. nóvember 2023, leiddi til þeirrar ákvörðunar ráðuneytisins 21. júní 2024 að veita þá heimild til eignarnáms á landi stefnenda, sem hér er krafist ógildingar á.

Áður en til þeirrar málsmeðferðar sem hér hefur verið rakin kom hafði ágreiningur aðila um fyrirhugaða framkvæmd komið til úrlausnar dómstóla. Nánar tiltekið hafði stefndi Landsnet hf. farið fram á eignarnám á jörðum landeigenda vegna lagningar Suðurnesjalínu 2 og stefndi íslenska ríkið veitt heimild til þess vegna framkvæmdarinnar hinn 24. febrúar 2014. Fyrri heimildir Landsnets hf. til eignarnáms á jörðum landeigenda voru síðar felldar úr gildi með dómum Hæstaréttar 12. maí 2016 í fjórum samkynja málum nr. 511, 512, 513 og 541/2015. Með dómi Hæstaréttar frá 16. febrúar 2017 í máli nr. 575/2016 var síðan staðfest niðurstaða Héraðsdóms Reykjaness sem felldi úr gildi það framkvæmdaleyfi Sveitarfélagsins Voga vegna sömu framkvæmdar sem hafði legið til grundvallar eignarnáminu. Í kjölfarið felldi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 28. mars 2017 úr gildi framkvæmdaleyfi Reykjanesbæjar, Grindavíkur og Hafnarfjarðarbæjar vegna Suðurnesjalínu 2, með úrskurðum í málum nr. 75/2014, 42/2015 og 109/2015. Niðurstaða dómstóla og úrskurðarnefndarinnar byggðist á því að umhverfismat framkvæmdarinnar hefði verið haldið þeim annmarka að skoðun raunhæfra valkosta hefði verið ófullnægjandi og úr því hefði ekki verið bætt. Í kjölfarið ákvað stefndi Landsnet hf. að vinna nýtt umhverfismat með hliðsjón af niðurstöðum dómanna, meðal annars mat á umhverfisáhrifum ólíkra valkosta, þar á meðal valkosta sem fælu í sér jarðstrengi. Liggur sú matskýrsla fyrir í málinu, dags. 13. september 2019, en gerð er grein fyrir henni við upphaf umfjöllunar um mál þetta hér að framan.

Ágreiningur aðila í þessu máli snýst um gildi þeirrar heimildar sem veitt var stefnda Landsneti af hálfu stefnda íslenska ríkisins 21. júní 2024, til eignarnáms á landi í eigu stefnenda.

### **Málsástæður og lagarök stefnenda**

Stefnendur byggja á því að hin umþrætta ákvörðun um eignarnám sé í andstöðu við skilyrði 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um skilyrði eignarnáms, helstu meginreglur stjórnsýsluréttar, þ.m.t. rannsóknarreglu, réttmætisreglu og meðalhöfsreglu, auk meginreglna umhverfisréttar.

Kveða stefnendur það leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 23. gr. raforkulaga nr. 65/2003 að meðalhöfs skuli gætt við töku ákvarðana um eignarnám, en í því felist að ef minna íþyngjandi kostur er fyrir hendi skuli hann lagður til grundvallar

nema aðrar veigamiklar ástæður standi því í vegi og aðeins skuli taka land eignarnámi eftir því sem nauðsyn beri til.

Ákvörðunin 21. júní 2024 hafi verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og samkvæmt 12. gr. þeirra skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru vægara móti. Stefnendur byggja á því að vægari leið hafi verið fær og að þau hafi löngum haft uppi málefnalegar hugmyndir við stefndu, sem hefðu verið vel til þess fallnar að ná markmiðum framkvæmdarinnar, stefnendur hafi meðal annars boðið stefnda tiltekið landsvæði undir jarðstreng.

Stefnendur kveða hagsmuni sína sem landeigenda af ákvörðuninni vera verulega, enda sé um eignarnám á landi þeirra að ræða. Þá hafi framkvæmdin sem liggja til grundvallar ákvörðuninni ýmis skaðvænleg áhrif í för með sér, sérstaklega á landslag, ásýnd, ferðaþjónustu, útivist, vistgerðir og gróður, og hafi þannig sérstök áhrif á hagsmuni stefnenda, enda muni þeir áfram eiga nærliggjandi land. Telji stefnendur að neikvæðar afleiðingar fyrir þessa þætti hafi áhrif á virði, upplifun og landnýtingarmöguleika eigna þeirra í kjölfarið.

Við mat á skilyrðinu um meðalhóf við eignarnám kveða stefnendur það skipta máli að fullnægjandi greining valkosta hafi farið fram, eins og Hæstiréttur hafi staðfest í dómum í málum nr. 541, 511, 512 og 513/2015 sem vörðuðu einnig Suðurnesjalínu 2. Stefnendur byggja á því að það veiti ekki lögmætan grundvöll fyrir framkvæmd, sem skorti áður valkostagreiningu, að framkvæma þá valkostagreiningu en fara svo gegn niðurstöðum hennar eins og gert hafi verið. Mat á valkostum í málinu byggist ekki á hlutlægum og málefnalegum grunni.

Stjórnskipuleg meðalhófsregla setji það skilyrði að sá valkostur sem verði fyrir valinu til grundvallar eignarnámi sé ásættanlegur til að ná sömu markmiðum og skilvirkasti kosturinn geri, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 425/2008. Þar hafi Hæstiréttur tekið fram að ef unnt væri með „ásættanlegum hætti“ að ná markmiðum framkvæmdar með vægari hætti bæri eignarnema að fara þá leið.

Markmið framkvæmdarinnar sé, samkvæmt beiðni Landsnets um heimild til eignarnámsins og greinargerð með henni, að bæta afhendingaröryggi raforku á Suðurnesjunum, auka flutningsgetu milli þeirra og höfuðborgarsvæðisins og styrkja flutningskerfi raforku á SV-horni landsins. Stefnendur byggja á því að jarðstrengur uppfylli tilgreind markmið framkvæmdarinnar. Valkostur B, og sú leið að leggja Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng í heild eða að hluta, sé meira en ásættanleg til að ná markmiðunum. Samkomulag Landsnets og Sveitarfélagsins Voga sýni fram á að markmið um afhendingaröryggi komi ekki í veg fyrir lagningu jarðstrengs.

Eignarnámið sé of víðtækt. Lagning Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu gangi verulega nær eignarrétti stefnenda en aðrir framkvæmdakostir, sérstaklega nær en lagning línunnar

sem jarðstrengs samkvæmt valkosti B, sem Skipulagsstofnun hafi metið æskilegasta kostinn, en einnig nær en valkostur D, sem sé blönduð leið jarðstrengs og loftlínu.

Í fyrsta lagi leggi stefnendur áherslu á að ráðuneytið hafi ekki lagt mat á afmörkun eignarnámsins með fullnægjandi hætti og beri óskýrleiki ákvörðunarinnar þess merki. Aðeins skuli veita heimild til eignarnáms að því marki sem „nauðsyn beri til“, sbr. 23. gr. raforkulaga, sbr. einnig stjórnskipulega meðalhófsreglu og 12. gr. stjórn-sýslulaga. Í ákvörðun ráðuneytisins 21. júní 2024 tiltaki ráðuneytið stærð þess svæðis sem Landsnet hafi farið fram á að eignarnámið tæki til samkvæmt eignarnámsbeiðninni Ráðuneytið hafi þó ekki gert neinn samanburð á stærð þess svæðis og umfangi skerðingar réttinda sem framkvæmdin krefjist samkvæmt valkosti C annars vegar og valkosti B hins vegar. Þessi þáttur málsins hafi ekki verið nægilega rannsakaður. Ekki hafi verið lagt fullnægjandi mat á það hvernig þetta mikilvæga skilyrði horfi við stefnendum og því hafi skilyrði um afmörkun á eignarnáminu ekki verið uppfyllt.

Í öðru lagi byggja stefnendur á því að framkvæmdin geri ráð fyrir tveimur burðarmöstrum á 454 metra löngum og að jafnaði 46 metra breiðum kafla á landi þeirra. Um sé að ræða mastravirki sem eyðileggi ekki bara ásýnd lands og valdi mikilli sjónmengun, heldur takmarki einnig möguleika á landnýtingu. Ráðuneytið hafi ekki gert samanburð á þessum þáttum framkvæmdakostanna, sem þó beri að líta til við mat á áhrifum framkvæmdarinnar fyrir stefnendur.

Í þriðja lagi byggja stefnendur á því að afmörkun eignarnámsins sé of víðtæk þar sem loftína muni leggja undir sig miklu stærra svæði en ósýnilegur jarðstrengur. Samtals falli 2,2608 hektarar (22.608 m<sup>2</sup>) undir framkvæmdina, en mun minna landsvæði þurfi samkvæmt matsskýrslu Landsnets undir jarðstreng, sem skerði landnýtingu að miklu minna leyti og eyðileggi ekki ásýnd. Samkvæmt eignarnámsákvörðun ráðuneytisins sé fyrirhugað að leggja allt að 159 metra langt og 6 metra breitt svæði undir vegslóða í þágu loftlínu, eða samtals 954 m<sup>2</sup> (159 x 6). Samkvæmt matsskýrslu Landsnets yrði í tilviki jarðstrengs einungis lagður 4–4,5 metra breiður vegslóði öðru megin við strenginn og fæli það í sér 1,5–2 metra mjórri svæði undir vegslóða alla leiðina. Samtals myndi vegslóði nema allt að 715,5 m<sup>2</sup> (159 x 4,5) að flatarmáli í tilviki jarðstrengs, að því gefnu að hann yrði jafn langur, eða 159 metrar, og muni þar 238,5 m<sup>2</sup> (954–715,5 m<sup>2</sup>).

Í tilviki loftlínu þurfi einnig að leggja malarplan undir hvert mastur. Gert sé ráð fyrir 750 m<sup>2</sup> undir mastrastæði. Í þágu jarðstrengja þurfi hins vegar einungis vinnuþlön við tengiholur á 800–1.000 metra millibili og þyrfti líklegast ekki að leggja slíkt á land stefnenda þar sem svæðið sé samtals 454 metra langt. Að því gefnu sé fyrirhugað að taka 750 m<sup>2</sup> stærra svæði eignarnámi en nauðsyn beri til. Þó megi hafa í huga að mögulega þurfi snúningsþlön eða útskot í tilviki jarðstrengja en samkvæmt matsskýrslu yrði þeim að jafnaði valinn staður þar sem nú þegar sé búið að raska landi á einhver hátt.

Í fjórða lagi telji stefnendur að taka verði mið af stærðarmun helgunarsvæða. Helgunarsvæði merki þá lágmarksfjarlægð sem raflína þurfi að vera frá varanlegum mannvirkjum eða trjágróðri og á þeim sé byggingarbann. Helgunarsvæði hafi því í för með sér umfangsmiklar takmarkanir á landnotkun, sem jafna mætti við beint eignarnám. Helgunarsvæði loftlínu samkvæmt eignarnámsákvörðun ráðuneytisins sé 46 metrar á breidd og 454 metrar á lengd, eða samtals 20.884 m<sup>2</sup> að flatarmáli. Þó segi í matsskýrslu Landsnets hf. að heildarbreidd helgunarsvæðis loftlínu Suðurnesjalínu 1 og Suðurnesjalínu 2 yrði á bilinu 85 til 95 metrar, og því sé það villandi framsetning að fjalla aðeins um 46 metra breitt helgunarsvæði Suðurnesjalínu 2. Í matsskýrslu Landsnets segi að helgunarsvæði jarðstrengja sé minna en loflína, en fyrir eitt 220 kV jarðstrengjasett yrði um 12 metra breitt helgunarsvæði. Samtals væri stærð helgunarsvæðis jarðstrengs því 5.448 m<sup>2</sup> séu forsendur í matsskýrslu Landsnets lagðar til grundvallar. Valkostur C feli því í sér 34 metrum breiðara helgunarsvæði, eða 15.436 m<sup>2</sup> stærra svæði en fyrir jarðstreng.

Samantekið sé fyrirhugað að taka 238,5 m<sup>2</sup> stærra svæði undir vegslóða og allt að 750 m<sup>2</sup> stærra svæði undir malarplön en nauðsyn beri til. Jafnframt sé fyrirhugað að gera 15.436 m<sup>2</sup> stærra svæði að helgunarsvæði en nauðsyn beri til, að undanskildu því helgunarsvæði sem þegar sé við hlið þess svæðis vegna Suðurnesjalínu 1. Samtals sé fyrirhugað að taka eignarnámi 16.424,5 m<sup>2</sup> stærra landsvæði en nauðsyn beri til.

Af framangreindu sé ljóst að besti kosturinn m.t.t. afmörkunar eignarnámsins og þar af leiðandi meðalhófs sé jarðstrengur. Ráðuneytið hafi hvergi vikið að samanburði og mati á framangreindum þáttum við ákvörðun um eignarnámið. Eigi að víkja frá valkosti jarðstrengs og ganga lengra gagnvart stefnendum við takmörkun á eignarrétti þeirra en nauðsyn beri til þurfi að fara fram viðeigandi mat, rannsókn og rökstuðningur til þess að tryggja að matið sé málefnalegt og hlutlægt og að ekki sé gripið til aðgerða sem gangi lengra en þörf krefji. Þetta hafi ekki verið gert og því sé ákvörðunin ógildanleg.

Munurinn á skerðingu eignarréttinda stefnenda milli valkosti C og þess að leggja jarðstreng teljist verulegur og því verði í ljósi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og meðalhófsreglu að gera sérstaklega strangar kröfur til eignarnema um að sýna fram á að gildar ástæður liggi til grundvallar valinu. Ástæður ráðuneytisins og Landsnets hf. réttlæti ekki þann mun á umfangi réttindaskerðingar stefnenda sem hljótist af valkosti C í samanburði við valkost B eða val á útfærslu jarðstrengs yfir höfuð, þar á meðal valkosti D, sérstaklega þegar ljóst sé að eftirtalin sjónarmið falli einnig betur að því að velja skuli jarðstreng. Sjónarmið um náttúruvá, almannavarnir og afhendingaröryggi vegna þessara áhættuþátta leiði til þess að valkostur C, sá sem liggi til grundvallar eignarnámsákvörðuninni, sé ekki ásættanlegur.

Sveitarfélagið Vogar hafi ekki fallist á afstöðu Landsnets um valkost C með tilliti til jarðvár. Þá sé ljóst að álit sérfræðinga á sviði náttúruvár hafi togast á um tiltekin atriði þegar komi að ólíkum valkostum um framkvæmdina. Þegar vísindaleg óvissa sé að einhverju marki fyrir hendi beri að fylgja meginreglum umhverfisréttar, þar á meðal varúðarreglunni, sbr. einnig 9. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Samkvæmt varúðarreglunni skuli vísindaleg óvissa leiða til þess að náttúran og umhverfið njóti vafans. Samkvæmt því ætti jarðstrengur, sem sé minna íþyngjandi fyrir umhverfið, að verða fyrir valinu eða þeir kostir sem hafi minni neikvæð umhverfisáhrif en verstí kosturinn.

Hvað varði áhættu vegna jarðhræringa sé það víst að því norðar sem farið sé á Reykjaneskagann við lagningu línu, þeim mun minni líkur séu á hættu vegna náttúruvár. Samkvæmt dómi Hæstaréttar í máli nr. 22/2009 þurfi að uppfylla skyldu til rannsókna áður en eignarnám er gert í þágu framkvæmdar, en hér hafi ekki verið rannsakað að fullu að leggja línuna norðan Reykjanesbrautar sem sérfræðingar telji þó öruggasta kostinn með tilliti til jarðvár og almannavarna. Samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins séu líkurnar „minnstar norðan við Reykjanesbraut, en Landsnet telji mun á hættu ekki nægjanleg rök fyrir því að færa loftlínu nær byggð [í] Vogum“. Landsnet hafi ekki talið þá vísindalegu vissu sem fyrir liggir um öruggasta kostinn vera tilefni til að færa framkvæmdina og sú útfærsla hafi aldrei verið rannsökuð að fullu. Það sé ekki í samræmi við markmið framkvæmdarinnar um að auka afhendingaröryggi og styrkja flutningskerfið að rannsaka ekki þennan kost með fullnægjandi hætti.

Rannsóknin takmarkist af því að endurskoðun á umhverfismati Suðurnesjalínu 2 strandi á 1. t.l. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 111/2021, um að eldri lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 gildi um þau umhverfismatsferli sem hafi verið lokið við gildistöku nýju laganna. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. eldri laga geti Skipulagsstofnun ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu ef verulegar forsendubreytingar eiga sér stað. Skipulagsstofnun hafi hins vegar hafnað beiðni um endurskoðun á matsskýrslu Landsnets með hliðsjón af úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 77/2017, þrátt fyrir augljósan forsendubrest frá því að matsskýrsla Landsnets hafi verið skrifuð, í ljósi jarðhræringa og einróma álits sérfræðinga um að öruggasti kosturinn sé norðan Reykjanesbrautar vegna þeirra. Þetta sé ógildingarástæða. Eigi öryggissjónarmið og afhendingaröryggi að vera meginrök og markmið framkvæmdarinnar hefði verið tilefni til að meta framkvæmdina á svæði norðan Reykjanesbrautar, eins og einhugur sé um að sé öruggasti kosturinn af hálfu sérfræðinga á sviði jarðvár.

Fullyrðingar Landsnets og ráðuneytisins um að höggunarhreyfingar á svæðinu kunni að valda skemmdum á jarðstrengjum geti ekki vegið þungt. Vísindaleg óvissa sé um þetta atriði, auk þess sem jarðstrengir liggja á víð og dreif um sambærileg svæði og eigi við í þessu máli og höggunarhreyfingar á þeim svæðum hafi ekki valdið vandræðum.

Engin dæmi séu um slíkt í jarðhræringum síðastliðinna þriggja ára. Í einu tilfelli hafi jarðstrengur orðið fyrir tjóni þegar hraun hafi flætt yfir hann, en loftlína hafi einnig farið vegna hraunflæðis nýlega. Til að bregðast við aðstæðum hafi jarðstrengur verið lagður þegar loftlína fór og öfugt. Í kjölfar jarðhræringanna hafi Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands verið fengin til þess að meta möguleikann á jarðstreng um svæðið. Í skýrslu, dags. 19. október 2018, segi m.a. að kæmi til eldsumbrota á svæðinu gætu bæði loftlína og jarðstrengur orðið fyrir tjóni vegna hraunflæðis og höggunar. Í upphaflegri umhverfismatsskýrslu Landsnets segi jafnframt að „varðandi samanburð á loftlínu og jarðstreng eru bæði mannvirkin viðkvæm fyrir höggun og geta skaðast við jarðhreyfingar“. Á grundvelli umhverfismatsins hafi Skipulagsstofnun komist að þeirri niðurstöðu að jarðstrengur væri mun ákjósanlegri kostur en loftlína samkvæmt valkosti C.

Í kjölfar álits Skipulagsstofnunar hafi Landsnet fengið verkfræðistofuna EFLU til að vinna fyrir sig minnisblað, dags. 2. júlí 2020, þar sem EFLA hafi komist að þeirri niðurstöðu að loftlína væri mun öruggari valkostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem sé að finna á leið Suðurnesjalínu 2. Skipulagsstofnun hafi gefið út yfirlýsingu, dags. 28. janúar 2022, þar sem komi fram að þessar skyndilegu breytingar á niðurstöðum frá því sem fram hafi komið í matsskýrslu Landsnets væru ekki útskýrðar með viðhlítandi hætti. Auk þess hafi Skipulagsstofnun bent á að fleiri þættir en eingöngu möguleg áhrif jarðhræringa og eldsumbrota komi til skoðunar við val á valkosti en „varðandi viðkvæmni gagnvart náttúruvá verði einnig að horfa til áhrifa vegna óveðurs“ og „ekki síður þarf að horfa til áhrifa á aðra umhverfisþætti“.

Til samanburðar sé illskiljanlegt hvers vegna fyrrgreind sjónarmið um höggun jarðstrengja virðist að mati Landsnets ekki eiga við í landi Sveitarfélagsins Voga, en Landsnet hafi undirritað samkomulag 30. júní 2023 um færslu Suðurnesjalínu 1 í jörðu innan sveitarfélagsmarka Voga. Samkomulagið virðist sýna að jarðstrengur sé augljóslega mögulegur og raunhæfur kostur á svæðinu.

Varðandi veðurfar segi í matsskýrslu Landsnets frá september 2019 að „veðurháð náttúruvá felst helst í eldingahættu og að lausahlutir fjúki á loftlínur í hvassviðri og séu því meiri líkur á slíkum truflunum á loftlínu heldur en jarðstreng“. Þegar skýrslan hafi verið gerð hafi fjórar truflanir átt sér stað á rekstrartíma Suðurnesjalínu 1 sem rekja hafi mátt til veðuraðstæðna en eldingu hafði slegið þrisvar sinnum niður í loftlínuna og ein truflun orðið vegna bárujárnsplötu sem hafði fokið á línuna. Síðan þá hafi línun slegið tvisvar út vegna eldinga, annars vegar 16. janúar 2023 og hins vegar 25. janúar 2024 og líkur séu á að ný loftlína samhliða Suðurnesjalínu 1 hefði farið sömu leið.

Í skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands frá apríl 2022 segi jafnframt að staðsetning Suðurnesjalínu 1 sé erfið með tilliti til varna vegna eldsumbrota, að afhendingaröryggi muni þá skerðast og ný lína á sama svæði myndi hljóta sömu örlög.

Landsnet hafi í kjölfar þessa útbúið minnisblað um mekanískt þol jarðstrengja, dags. 3. október 2022, þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að hámarks tilfærsla jarðstrengs á svæðinu væri ekki mikil ef til höggunarhreyfinga kæmi. Sveitarfélagið Vogar hafi aflað mats óháðra aðila á gögnunum, annars vegar frá Lotu verkfræðistofu, dags. 2. desember 2022, sem hafi staðfest það mekaníska þol jarðstrengja sem fram hafði komið í gögnum Landsnets og hins vegar frá dr. Ástu Rutar Hjartardóttur sem hafi skrifað greinargerð um bergsprungur í nágrenni Voga. Þar hafi hún mælt með því að fara frekar norðarlega en sunnarlega með línuna því það minnki líkur á að hraun renni yfir línustæðið og líkur á sprunguhreyfingum undir línustæðinu. Þar segi einnig að við norðurhluta Rauðavatns liggi nú þegar jarðstrengur, á svæði sem sé nokkuð keimlíkt svæðinu þar sem umræddur jarðstrengur sé teiknaður við Reykjanesbraut. Því sé mikilvægt að huga að þeim jarðstreng ef ekki er talið skynsamlegt að leggja jarðstreng við Voga vegna sprunguhreyfinga. Niðurstöður hennar séu í samræmi við álit Skipulagsstofnunar frá apríl 2020 þar sem fjallað hafi verið um mögulegan ávinning af því að leggja Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng. Þá renni skýrsla hennar enn fremur stoðum undir að Suðurnesjalína 1 sé þegar staðsett á svæði sem sé berskjaldað fyrir hraunrennsli og sprunguhreyfingum og því erfitt að réttlæta lagningu nýrrar loftlínu við hlið hennar.

Stefndi Landsnet hf. hafi því næst samið skýrslu ásamt verkfræðistofunni EFLU og Verkís, dags. 18. apríl 2023, þar sem loftlína sé talin betri kostur en jarðstrengur, einkum af því að viðgerðartími vegna tjóns á jarðstrengjum sé lengri en á loftlínu. Þá hafi Rannsóknarhópur HÍ í eldfjallafræði og náttúruvá (REN), áður Jarðvísindastofnun HÍ, sent minnisblað til stjórnar Sveitarfélagsins Voga, þar sem fjallað hafi verið um efni nýju skýrslunnar. Í minnisblaðinu kom meðal annars fram að niðurstöður fyrri skýrslu frá apríl 2022 stæðu óhaggaðar og að ný skýrsla Landsnets breytti þar engu um. Þá hafi hin nýja skýrsla Landsnets einnig verið gagnrýnd harðlega, meðal annars vegna þess að skýrslan hafi ekki metið eldgosvá heildstætt heldur hafi verið einblínt á verstu tilfellin. Samhliða því hafi ekki verið metið hve líklegt væri að þær sviðsmyndir sem settar hafi verið upp myndu raungerast, en að mati REN skipti það mestu máli.

Í framkvæmdaleyfi Sveitarfélagsins Voga til Landsnets, dags. 25. janúar 2024, segi að með því að leggja Suðurnesjalínu 1 í jörð aukist afhendingaröryggi til muna með tilliti til jarðvár, sem sýni að jarðstrengur um svæðið tryggi afhendingaröryggi með fullnægjandi, og ef til vill betri, hætti en loftlínur í sama stæði muni koma til með að gera. Straumleysi á Keflavíkurflugvelli 6. febrúar 2015, sem Landsnet beri fyrir sig til grundvallar eignarnámsbeiðninni, sé ekki sannfærandi rök fyrir framkvæmdinni sem loftlínu. Á Keflavíkurflugvelli sé varaafstöð, en rekstraraðili Keflavíkurflugvallar hafi vanrækt viðhald og prófanir í aðdraganda straumleysisins 6. febrúar 2015. Slík varaafstöð þurfi að vera til staðar og í lagi, sem rekstraraðili flugvallarins beri ábyrgð á, hvað sem útfærslu allra lína líði, og því sé þetta atriði málinu óviðkomandi.

Framkvæmdaaðili hafi ekki ótakmarkaða heimild til þess að velja þann kost sem honum sýnist, enda yrði mat á umhverfisáhrifum og álit Skipulagsstofnunar ella tilgangslaust. Slíkt fyrirkomulag færi í bága við markmiðsákvæði 1. gr. eldri laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, sem og 1. gr. núgildandi laga nr. 111/2021, enda varla hægt að tryggja eftirlit og aðhald væri aðhald Skipulagsstofnunar metið svo léttvægt.

Ákvörðunin um eignarnámið sé ekki aðeins ákvörðun um að líta alfarið fram hjá álit Skipulagsstofnunar um besta kostinn til að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, heldur einnig ákvörðun um að velja þann valkost sem sé talinn hafa „mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta“. Samkvæmt álit Skipulagsstofnunar sé ávinningur af jarðstreng, sérstaklega af valkosti B, mun meiri en af valkosti C, sem feli í sér loftlínu um svæðið. Ávinningurinn felist í minni áhrifum á landslag og ásýnd, ferðapjónustu og útivist, vistgerðir og gróður og fuglalíf. Jafnframt geti verið ávinningur af því að leggja línuna sem jarðstreng með fram Reykjanesbraut fremur en sem loftlínu eða jarðstreng með fram Suðurnesjalínu 1 með tilliti til náttúruvár.

Í ljósi skilyrðis um að mat framkvæmdaraðila á valkostum framkvæmdar eigi að vera reist á hlutlægum og málefnalegum grunni hljóti afstaða Skipulagsstofnunar með jafn afgerandi niðurstöðu um ávinning og besta og versta kost að vega þungt. Annað myndi brjóta í bága við meginreglur umhverfisréttar og lög um náttúruvernd sem eigi að fara eftir við alla stjórnarsýsluframkvæmd lögum samkvæmt. Nánar tiltekið gildi ákveðnar reglur um alla ákvarðanatöku stjórnvalda sem áhrif hafi á náttúruna, sbr. 1. mgr. 7. gr. náttúruverndarlaga. Fyrirhuguð framkvæmd muni hafa talsverð áhrif á náttúruna og af því leiði að lög og meginreglur umhverfisréttar eigi við um ákvörðunina 21. júní 2024. Ákvæði 8. gr. náttúruverndarlaga, um að ákvarðanir varðandi náttúruna skuli byggjast á vísindalegri þekkingu um verndarstöðu vistgerða og jarðfræði landsins, renni stöðum undir að sá kostur sem hafi minnst umhverfisleg áhrif skuli valinn. Fram komi í athugasemdum með 8. gr. frumvarps til náttúruverndarlaga að brot gegn ákvæðinu kunnist að vera ógildingarástæða og byggja stefnendur á að svo sé í þessu tilviki.

Í ákvörðun ráðuneytisins sé vísað til þess að umhverfismatsskýrsla fyrirtækisins uppfylli skilyrði eldri laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og að Skipulagsstofnun hafi staðfest það í álit sínu. Þrátt fyrir þetta leiði það eitt ekki til þess að eignarnám verði heimilað. Það sé ófullnægjandi að byggja á álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslunni varðandi formhluta ferlisins, en líta síðan fram hjá helstu niðurstöðu Skipulagsstofnunar varðandi efnislega þætti framkvæmdarinnar.

Ráðuneytið hafi ekki tekið álit Skipulagsstofnunar til skoðunar með efnislegum hætti. Ekki hafi heldur verið litið til þess við yfirferð ráðuneytisins hvort fyrirnefnd fyrirmæli náttúruverndarlaga reistu skorður við því að veita heimild til eignarnámsins. Þá hafi ráðuneytið ekki lagt mat á það hvort mótvægisáðgerðir Landsnets með tilliti til umhverfisáhrifa væru fullnægjandi, þrátt fyrir hið neikvæða álit Skipulagsstofnunar.

Mótvægisáðgerðirnar séu ófullnægjandi og hefði ráðuneytinu borið að meta hversu raunhæfar þær væru. Ekki hafi verið gætt að rannsókn eða mati á þessum þáttum í ákvörðun ráðuneytisins og því sé hún ógildanleg.

Að teknu tilliti til þess að valkostur C falli ekki ótvírætt betur að meginmarkmiðum framkvæmdarinnar, um að auka afhendingaröryggi og styrkja flutningskerfi raforku, sé útilokað að velja valkost C, sem hafi neikvæðari áhrif á umhverfið en valkostur B og jarðstrengir. Atvinnu- og byggðarsjónarmið renni einnig stoðum undir fýsileika jarðstrengs umfram valkost C.

Hliðarsamkomulag Landsnets hf. og Sveitarfélagsins Voga um að leggja hluta af Suðurnesjalínu 1 í jörðu þegar framkvæmdum við Suðurnesjalínu 2 sé lokið sýni fram á að rök Landsnets gegn lagningu Suðurnesjalínu 2 sem jarðstrengs og valkosti B séu að engu hafandi. Samkomulagið grafi undan rökum Landsnets fyrir markmiði framkvæmdarinnar. Ráðuneytinu hefði borið að rannsaka forsendur samkomulagsins með fullnægjandi hætt, en hafi ekki gert það.

Í fyrsta lagi segi í ákvörðuninni 21. júní 2024 að Landsnet telji verulegt rekstraröryggi fólgið í því fyrir raforkukerfi svæðisins að hafa tvær háspennulínur á þessari leið, N-1 kerfi, í stað einnar eins og nú sé. Hliðarsamkomulag Landsnets við Sveitarfélagið Voga um að setja Suðurnesjalínu 1 í jörð og taka hana þar með úr meginflutningskerfinu sé í þversögn við þessi rök, en ráðuneytið taki ekki mið af því í ákvörðun sinni.

Í öðru lagi segi í matsskýrslu Landsnets að forsendur hafi breyst frá því að mat á umhverfisáhrifum Suðurnesjalínu hafi verið unnið, meðal annars þannig að nú sé gert ráð fyrir að Suðurnesjalína 1 verði ekki rifin. Hér blasi við að Landsnet hafi horfið frá þessum forsendum með samkomulagi sínu við Sveitarfélagið Voga, þar sem það henti Landsneti til að fá framkvæmdaleyfi frá sveitarfélaginu fyrir Suðurnesjalínu 2 sem háspennulínu í lofti. Forsendur hafi því breyst frá matsskýrslunni vegna framkvæmdarinnar til grundvallar eignarnáminu, en ráðuneytið hafi ekki tekið mið af því og rannsaki ekki nýjar forsendur við ákvörðunina.

Í þriðja lagi segi Landsnet um markmið ákvörðunarinnar að framkvæmd Suðurnesjalínu 2 sé „ekki miðuð sérstaklega að ákveðnum orkufrekum verkefnum“. Stefnendur bendi á að hliðarsamkomulagið kveði á um að Suðurnesjalína 1 verði hluti af svæðisbundnu raforkukerfi og samkvæmt kerfisáætlun Landsnets hafi verkefni í svæðisbundnum kerfum „ýmist þann tilgang að auka afhendingaröryggi með aukinni möskvun eða auka flutningsgetu á tiltekin svæði til að bregðast við aukinni þörf á raforku“. Jafnframt segi ráðuneytið að samkomulagið kveði á um að Suðurnesjalína 1 verði lögð í jörðu: „kalli aukin uppbygging og aukin raforkunotkun eftir því“. Því sé ljóst að forsenda framkvæmdarinnar, um að hafa tvær háspennulínur í meginflutningskerfinu sem miði ekki að tilteknum orkufrekum verkefnum, muni taka breytingum verði önnur

þeirra tekin niður og nýtt fyrir tiltekin svæði vegna orkufrekra verkefna. Samkomulagið grafi því undan rökstuðningi Landsnets fyrir framkvæmdinni og aðalvalkostur C muni best ná markmiðum hennar.

Ljóst sé af ákvörðun ráðuneytisins að það hafi ekki talið samkomulagið vera í andstöðu við lagningu Suðurnesjalínu 2. Stefnendur telji að ráðuneytinu sé ekki stætt á að fullyrða um það og styðja ákvarðanatökuna við samkomulagið að því leyti, enda hafi samkomulagið ekki verið rannsakað eða metið. Engin skoðun hafi farið fram á forsendum Landsnets um markmið, náttúruvá, afhendingaröryggi og kostnaðarsjónarmið með hliðsjón af samkomulaginu þótt fullt tilefni hefði verið til. Slík rannsókn ráðuneytisins hefði leitt í ljós að rök Landsnets fyrir aðalvalkosti C séu veik og þversagnakennd og geti ekki vegið svo þungt að þau leiði til þess að valkostur með verstu umhverfislegu áhrifin og mestu skerðingu eignarréttinda verði fyrir valinu.

Samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins skuli líta til kostnaðarþátta við val á framkvæmdakostum og eitt markmiða raforkulaga sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi. Aðalvalkostur Landsnets stuðli ekki að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi í þeim mun meiri mæli en lagning jarðstrengs, að það réttlæti val Landsnets, en ástæða þess sé hugsanlega sú að Landsnet virðist meta þjóðhagslega hagkvæmni eingöngu út frá eigin stofnkostnaði við lagningu línunnar.

Í fyrsta lagi séu tölur um stofnkostnað í ákvörðuninni á reiki en samkvæmt matsskýrslu sé stofnkostnaður við valkost B metinn 4.358 m.kr. og stofnkostnaður við aðalvalkost C metinn 2.329 m.kr. Aftur á móti tilgreini ákvörðunin 21. júní 2024 að stofnkostnaður við valkost B sé 7.075 m.kr. og stofnkostnaður við valkost C sé 3.468 m.kr., og sé stofnkostnaður við valkost B þá orðinn rúmlega tvöfalt hærri. Þessi breyting á stofnkostnaði frá gerð matsskýrslu virðist ekki rannsökuð, rökstudd eða útskýrð í ákvörðun ráðuneytisins.

Samkvæmt matsskýrslu Landsnets sé blönduð leið jarðstrengs og loftlínu, samkvæmt valkosti D, raunhæfur kostur og stofnkostnaður vegna hennar sé 2.898 m.kr., í samburði við 2.329 m.kr. við lagningu loftlína alla leiðina samkvæmt valkosti C. Ekki sé rökstutt af hverju valkostur D hafi verið sleginn af borðinu, sem þó gangi skemmra gagnvart stefnendum og umhverfinu og takmarkaður munur sé á stofnkostnaði.

Í öðru lagi sé ófullnægjandi að miða eingöngu við stofnkostnað við mat á þjóðhagslegri hagkvæmni. Einnig þurfi að líta til líftíma og rekstrarkostnaðar. Samkvæmt matsskýrslu Landsnets sé hlutfallslegur rekstrar-, viðhalds- og bilanakostnaður jarðstrengja almennt lægri en vegna loftlína. Þó ekki sé beinn samanburður á bilanatíðni á milli loftlína og jarðstrengja í skýrslunni komi fram að jarðstrengir krefjist að jafnaði lítills viðhalds.

Í þriðja lagi telji stefnendur að einnig verði að líta til byggða- og atvinnuþróunar í samhengi við þjóðhagslega hagkvæmni. Álit Skipulagsstofnunar sé skýrt um það að

atvinnuuppbygging og byggðaðpróun standi til þess að velja skuli jarðstreng. Þá skipti framangreind umfjöllun um náttúruvá einnig máli í þessi samhengi. Öruggasta leiðin að mati sérfræðinga, þ.e. jarðstrengur norðan Reykjanesbrautar, hafi ekki verið valin og slíkt geti varla talist þjóðhagslega hagkvæmt.

Í fjórða lagi felist hagkvæmt flutnings- og dreifiverð til allra raforkunotenda í því að tryggja þjóðhagslega hagkvæmt raforkukerfi samkvæmt þingsályktunartillögu nr. 26/148 frá 11. júní 2018. Jarðstrengsútfærsla hafi lítil áhrif á lokaverð til notenda. Verðmunur fyrir notendur hafi verið áætlaður um 0,1–0,2%. Notendur séu þeir sem þurfi að standa undir kostnaðinum í reynd og það sé vegna þeirra sem gæta þurfi hagkvæmni. Þessi litli verðmunur sýni fram á að sjónarmið um kostnaðarmun milli framkvæmdakostanna séu léttvæg, sérstaklega sé litið til þess að önnur sjónarmið í málinu mæli með jarðstreng fremur en loftlínu.

Í fimmta lagi sé ekki tekið mið af fyrirsjáanlegum kostnaði við það að Landsnet stefni að því að rífa niður hluta af Suðurnesjalínu 1, sem nú sé loftlína, og leggja hana í jörð eins og hliðarsamkomulagið kveði á um. Það dragi úr vægi kostnaðarsjónarmiða, enda ljóst að ekki sé tekið tillit til heildarsamhengis framkvæmdarinnar við mat á kostnaði og að breyting hafi orðið á framkvæmdinni frá því sem gert var ráð fyrir í matsskýrslu.

Í tilboði Landsnets til landeigenda í aðdraganda eignarnámsákvörðunarinnar hafi Landsnet farið fram á að reisa 220 kV línu, Kolviðarhólslínu 2, auk Suðurnesjalínu 2, um sama svæði. Við kostnaðarmat yrði því að líta til þess að fyrirhugað sé að leggja tvær loftlínur og taka Suðurnesjalínu 1 og leggja í jörðu. Matsskýrsla Landsnets hafi ekki gert ráð fyrir slíku, heldur einungis lagningu einnar 220 kV línu.

Sjónarmið um lagningu loftlínu sem byggð séu á stefnu stjórnvalda leiði ekki til þess að lagning loftlínu sé ásættanlegri kostur en jarðstrengur. Önnur sjónarmið bendi öll til þess að jarðstrengur sé betri kostur og sé ekki í ósamræmi við stefnu stjórnvalda.

Til stuðnings ákvörðun sinni hafi ráðuneytið ítrekað tiltekið sjónarmið sem varði jarðstrengskvóta. Slík sjónarmið ættu þó ekki að hafa áhrif á ákvörðunina þar sem Landsnet hafi lýst því yfir í svari við fyrirspurn ráðuneytisins að ákvörðun um lagningu Suðurnesjalínu 2 tengist ekki „jarðstrengskvóta“. Jarðstrengskvóti eigi því hvorki að leiða til þess að valkostur C verði fyrir valinu né að útilokað sé að leggja línuna sem jarðstreng. Þá hafi jarðstrengskvóti hvergi verið skilgreindur, metinn eða ákveðinn með lögformlegu ferli, en til skýringar á þýðingu jarðstrengskvóta hafi Landsnet aðeins vísað til einnar rannsóknar, sem hafi verið unnin með vísan til þingsályktunar nr. 26/148. Það veiti þó ekki lögformlegan grundvöll til að takmarka svigrúm stjórnvalda með þessum stranga hætti við ákvarðanatöku sem varði mannréttindi, og því geti jarðstrengskvóti ekki verið ástæða fyrir valkosti C til grundvallar eignarnáminu. Í skýrslunni hafi allt

Suðvesturland verið undanskilið og því sé jarðstrengkvótinn lengri, svo sem fram komi í formála skýrslunnar.

Ráðuneytið byggi ákvörðun sína um eignarnám samkvæmt valkosti C einnig á því að í þingsályktun nr. 26/248 segi að jarðstrengskaflar skuli aðeins nýttir á þeim svæðum þar sem jarðstrengur hafi í för með sér mestan ávinning umfram loftlínu. Ráðuneytið hafi hvorki rannsakað, né rökstutt, samanburð á ávinningi af jarðstreng og loftlínu og munur á ávinningi geti ekki legið til grundvallar ákvörðun þess. Jarðstrengur hafi ávinning í för með sér umfram loftlínu, sbr. álit Skipulagsstofnunnar um að jarðstrengur hafi meiri ávinning vegna umhverfisáhrifa, atvinnu- og byggðaðróunar og náttúruvár, auk þess sem jarðstrengur gangi mun minna á eignarrétt stefnenda.

Landsnet hafi í tölvupóstssamskiptum við ráðuneytið 20. júní 2024 nefnt að komi til atvinnuuppbyggingar innan Sveitarfélagsins Voga yrði Suðurnesjalína 1 tengd í svæðisbundna kerfið og það falli „að stefnu stjórnvalda að skoða strenglagir svæðisbundinna kerfa á 132 kV spennu eða lægra miðað við það svæði sem línan liggur um sé það hagkvæmt“. Þessi útfærsla samrýmist ekki fullyrðingum Landsnets um að „verulegt rekstraröryggi sé fólgið í því fyrir raforkukerfi svæðisins að hafa tvær háspennulínur á þessari leið, N-1 kerfi, í stað einnar eins og nú sé“. Þetta sé þversögn sem dragi úr trúverðugleika afstöðu Landsnets, forsendna eignarnámsins og markmiðs framkvæmdarinnar. Þetta sýni einnig að hægt sé að sníða útfærslu hverju sinni að stefnu stjórnvalda, sem ætti því að ljá takmarkað vægi.

Blönduð lína, samkvæmt valkosti D í matsskýrslu Landsnets, sé einnig tækur valkostur, ef framtíðarmöguleikar á lagningu jarðstrengja væru raunverulega skertir með lagningu Suðurnesjalínu 2 í jörð. Blandaða leiðin gangi ekki jafn langt á svokallaðan jarðstrengskvóta, en Landsnet hafi ekki rökstutt hvers vegna sá valkostur hafi verið sleginn út af borðinu.

Lagning jarðstrengs sé ekki í ósamræmi við stefnu stjórnvalda og það fái stuðning í Orkustefnu 2050, þar sem segi að umhverfisáhrif skuli lágörkuð. Umhverfisáhrif jarðstrengs séu miklu minni en loftlínu og samræmist það því þeirri stefnu að velja fremur jarðstreng. Í þingsályktun nr. 26/148, 11. júní 2018, segi að: „gæta [skuli] jafnvægis milli efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra áhrifa við uppbygginguna“. Atvinnu-, byggða- og umhverfissjónarmið séu til þess fallin að velja ætti valkost B, eða jarðstreng. Í þingsályktun nr. 11/144, 28. maí 2015, segi að í meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að nota loftlínur, nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, meðal annars út frá tæknilegum sjónarmiðum, umhverfis- og öryggissjónarmiðum. Meginreglan eigi ekki við hér þar sem framangreind sjónarmið mæli gegn loftlínu, sbr. álit Skipulagsstofnunar. Í þingsályktun nr. 11/2014 komi einnig skýrt fram sú stefna stjórnvalda að heildarhlutfall jarðstrengja í meginflutningskerfi raforku skuli hækka verulega næstu árin á kostnað loftlína.

Stefna stjórnvalda og jarðstrengskvóti geti ekki vegið þyngra en önnur sjónarmið sem sýnt hafi verið fram á að hnígi öll til þess að velja jarðstreng fremur en valkost C.

Samráð og aðkoma stefnenda, þar á meðal samkvæmt þátttökurétti almennings, séu mikilvæg sjónarmið við mat á meðalhófi. Almenningsur hafi hvergi komið að borðinu nema í mati á umhverfisáhrifum, en með ákvörðun ráðuneytisins um framkvæmdakost C eigi að líta fram hjá neikvæðum umhverfisáhrifum. Slíkt standist ekki þjóðaréttarlegar kröfur eða það lögformlega ferli sem leggja beri til grundvallar ákvörðun um eignarnám.

Í ákvörðun ráðuneytisins hafi verið vísað til þess að framkvæmdin sem sé til grundvallar eignarnáminu sé samþykkt í þriggja ára framkvæmdaáætlun 2021–2023 í kerfisáætlun 2020–2029 og að Orkustofnun hafi samþykkt framkvæmdina vegna kerfisáætlunar 2018–2027, sem hafi verið uppfærð. Stefnendur byggja á því að samþykki Orkustofnunar fyrir framkvæmdinni sé háð verulegum annmörkum og standist ekki þær kröfur sem gera verði til lögformlegs ferlis til grundvallar eignarnámi. Stefnendum sé hindruð þátttaka í ákvörðunartöku við samþykki Orkustofnunar vegna breytinga sem gerðar hafi verið á raforkulögum með breytingalögum nr. 26/2015, en með þeim hafi leyfisveitingar Orkustofnunar til Landsnets verið færðar undir kerfisáætlun, þ.e. framkvæmdahluta hennar. Þessi breyting hafi leitt til þess að leyfi Orkustofnunar séu ekki lengur kæránleg fyrir hagsmunaaðila til óháðs endurskoðunaraðila og með því hafi stefnendur verið sviptir kærurétti sínum. Auk þess liggi það fyrir að Orkustofnun telji sér óskýlt að taka afstöðu til allra þeirra athugasemda sem henni berist, og telji sér heimilt að fjalla aðeins um þá þætti athugasemda sem taldir séu upp í 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum. Þannig hafi bæði kæruréttur verið afnuminn og stofnunin fengið frjálsar hendur til að hunsa þátttöku almennings, sem þó láti sig málið varða.

Þessar lagabreytingar, sem takmarki kærurétt og þátttökurétt almennings, brjóti í bága við 6. og 9. gr. Árósasamningsins og 6. og 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB um rétt almennings til virkrar endurskoðunarleiðar, sem tekin hafi verið upp í EES-samninginn og innleidd á Íslandi. Ákvörðun Orkustofnunar 18. janúar 2019 um að samþykkja kerfisáætlunir Landsnets 2018–2027 standist ekki 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum nr. 65/2003 og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Nánar tiltekið hafi valkostur C verið valinn sem aðalvalkostur áður en umhverfismati framkvæmdarinnar hafi verið lokið í kerfisáætlun Landsnets 2018–2027. Í kerfisáætlun hafi verið fyrirvari um að hana skyldi uppfæra þegar niðurstaða umhverfismats lægi fyrir. Kerfisáætlunin hafi ekki verið uppfærð með tilliti til niðurstöðu umhverfismatsins og því sé hún haldin þeim ágalla að samanburður á valkostum vegna þeirrar samþykktu kerfisáætlunar hafi verið ófullnægjandi, enda áskilji lög um mat á umhverfisáhrifum að umhverfismat skuli fara fram áður en ákvörðun um leyfi sé veitt til framkvæmdar. Í þessu felist sjálfstætt brot sem leiða skuli til ógildingar.

Rök stefnda Landsnets hf. fyrir framkvæmdinni hafi lítið breyst frá upphafi málsins en frá upphafi hafi landeigendur lýst sig samþykka jarðstreng og fært rök fyrir þeim valkosti. Fullyrðingar stefnda Landsnets hf. um mikilvægi framkvæmdarinnar, tap sitt vegna tafa málsins og fleira því um líkt, sem finna megi í beiðni þeirra um heimild til eignarnámsins, séu ekki trúverðugar þegar Landsnet hf. hafi látið hjá líða að hefja framkvæmdina með jarðstreng, en félaginu hefði verið í lófa lagt að byrja á slíkri framkvæmd fyrir mörgum árum. Allar athuganir sýni að jarðstrengur uppfylli skilyrði laga og nái sama markmiði og stefnt sé að með loftlínu, auk þess sem landeigendur hafi ávallt verið hlynntir þeirri framkvæmd.

Stefndi íslenska ríkið hafi brotið gegn meginreglum stjórnisýsluréttar og stjórnisýslulögum þannig að um ógildingarannmarka á ákvörðuninni sé að ræða. Stefndu hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttarins, sérstaklega hafi ráðuneytið hvorki rannsakað, né lagt mat á afmörkun eignarnámsins. Einnig hafi skort skoðun og mat á hliðarsamkomulaginu og áhrifum þess á rök og forsendur Landsnets um markmið, almannavarnir, náttúruvá, afhendingaröryggissjónarmið og kostnað. Þá hafi kostir lagningar Suðurnesjalínu 2 norðan Reykjanesbrautar ekki verið rannsakaðir að fullu, þrátt fyrir að sérfræðiálit hafi sýnt að sá kostur falli best að markmiði framkvæmdarinnar um afhendingaröryggi og jarðvá. Ekki hafi verið lagt mat á álit Skipulagsstofnunar á því hvort lög um náttúruvernd kæmu í veg fyrir eignarnám eða hvort mótvægisáðgerðir Landsnets vegna umhverfisáhrifa væru fullnægjandi. Mat ráðuneytisins á þjóðhagslegri hagkvæmni hafi verið of takmarkað varðandi heildarkostnað á líftíma rafstrengsins, þ.m.t. viðhaldskostnað. Þá séu byggða- og atvinnuþróunarsjónarmið og umhverfis- og öryggissjónarmið hluti af þjóðhagslegri hagkvæmni og því geti valkostur C ekki orðið fyrir valinu.

Ráðuneytið hafi hvorki rannsakað né lagt fullnægjandi mat á efnislega afstöðu Sveitarfélagsins Voga, enda ljóst að það sé mótfallið lagningu loftlínu þrátt fyrir leyfisveitinguna. Í ákvörðun ráðuneytisins segi að það verði „að byggja á efnislegri niðurstöðu framkvæmdaleyfis Sveitarfélagsins Voga“, en rökstuðningur sveitarfélagsins með framkvæmdaleyfinu hafi þó fallið að því að rökstyðja lagningu jarðstrengs og mótmæla lengingu loftlínu. Þrátt fyrir að í lokaorðum greinargerðar þess sé gefið eftir og beinlínis komist svo að orði að sveitarfélagið hafi ekki fengið sínu framgengt gagnvart Landsneti og fallist því á loftlínu sé rökstuðningur sveitarfélagsins fyrir veitingu leyfisins ófullnægjandi. Hann sé ekki í samræmi við niðurstöðu framkvæmdaleyfisins og geti eignarnámsákvörðun ráðuneytisins því ekki byggst á því, sbr. 22. gr. stjórnisýslulaga.

Stefnendur hafi ekki notið andmælaréttar samkvæmt 13. gr. stjórnisýslulaga. Þeir hafi ekki verið fyllilega upplýstir um málsmeðferð eignarnámsbeiðni vegna jarða þeirra hjá ráðuneytinu og stöðu málsins fyrr en 28. maí 2024. Ráðuneytið hafi verið upplýst um viðkvæma stöðu stefnenda vegna breytinga á hagsmunagæslu þeirra, en þrátt fyrir það

hafi einungis verið fallist á tveggja vikna frest til viðbragða stefnenda, til 14. júní s.á. Í kjölfarið hafi stefnendur óskað eftir viðbótarfresti en því verið hafnað þrátt fyrir að málið væri mjög umfangsmikið og flókið ásamt því að varða mannréttindi þeirra. Stefnendur telji ljóst að ráðuneytið hafi verið með tilbúin drög að ákvörðun áður en þeim hafi gefist færi á að skila inn lokaathugasemdum sínum, á þessum tveggja vikna fresti. Viðbrögð ráðuneytisins sýni fyrir fram ákveðna afstöðu ráðuneytisins til efnisins. Þessi málsatvik, sér í lagi vitneskja ráðuneytisins um takmarkað færi stefnenda á því að láta málið til sín taka, hefðu eðlilega kallað á skrif nýrrar ákvörðunar. Tilbúin drög að ákvörðun hefðu engu breytt ef ráðuneytið hugðist raunverulega ætla að skoða rök landeigenda. Ráðuneytið hafi brotið gegn óskráðri og skráðri meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar. Þá samræmist það ekki réttmætisreglu að byggja ákvörðun sem takmarki mannréttindi aðeins á hluta fyrirbyggjandi upplýsinga og líta fram hjá heildarsamhengi málsins, og vísist um það til kafla um hliðarsamkomulag og kostnað og hagkvæmni.

Um lagarök fyrir kröfu stefnenda sé meðal annars vísað til 72. gr. stjórnarskrárinnar og samningsviðauka nr. 1 við mannréttinasáttmála Evrópu. Þá vísi stefnendur til skráðra og óskráðra meginreglna stjórnskipunarréttar og stjórnarsýsluréttar um meðalhóf, réttmætisreglu og rannsóknarreglu. Einnig vísa þau til meginreglna umhverfisréttar og 7.–9. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013, 9. gr. Árósasamningsins sem og 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB og laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Krafa um málskostnað styðjist við XXI. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Varnarþing byggist á 3. og 4. mgr. 33. gr. laga um meðferð einkamála.

### **Málsástæður og lagarök stefnda Landsnets hf.**

Stefndi Landsnet hafnar málatilbúnaði stefnenda, sem sé byggður á því að ákvörðun ráðherra 21. júní 2024, um að heimila stefnda eignarnám innan jarðar stefnenda í þágu Suðurnesjalínu 2, sé háð annmörkum sem séu svo verulegir að leiða skuli til ógildingar ákvörðunarinnar.

Forsenda þess að dómstólar geti fallist á kröfu stefnenda um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar ráðherra sé sú að annmarkar séu á ákvörðuninni að því leyti að reglur hafi verið brotnar. Almennir annmarkar dugi ekki til heldur verði annmarkarnir að vera svo verulegir að þeir skapi raunverulega ástæðu fyrir dómstóla til þess að stíga inn á verksvið stjórnvaldsins og ógilda ákvörðun sem byggist á faglegu mati þess. Stefnendur beri sönnunarbyrðina fyrir því að þessum skilyrðum sé fullnægt. Ekki verði fallist á ógildingu, jafnvel þó að einhverjir annmarkar væru taldir á hinni umdeildu ákvörðun, þegar fyrir hendi séu ástæður sem mæli gegn ógildingu ákvörðunarinnar. Í samræmi við sönnunarreglur einkamálaréttarfars beri stefnendur sönnunarbyrði fyrir öllum þeim fullyrðingum sem þeir setji fram í stefnu málsins. Af því leiði að úrlausn málsins geti

ekki ráðist af því að stefndi afsanni öll gífuryrði stefnenda. Stefnda sé þó nauðsynlegt að árétta ýmis atriði sem stefnendur haldi ranglega fram og eigi sér enga stoð í málinu.

Stefndi byggir á því að öll skilyrði til eignarnáms hinna umdeildu landsréttinda séu uppfyllt í málinu og hafni því málsástæðum stefnenda um það efni sem röngum.

Stefndi vísi um þau sjónarmið sem hafi þýðingu við mat á eignarnámi á grundvelli raforkulaga nr. 65/2003 til dóms Hæstaréttar 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017. Lögjafinn hafi með lögnum ákveðið þau sjónarmið sem stefnda beri að leggja til grundvallar ákvörðunum um uppbyggingu á flutningskerfi raforku. Samkvæmt 1. gr. laganna sé markmið þeirra að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skuli m.a. skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynist vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna, stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku og tryggja fullnægjandi raforkuöryggi, hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði. Þá hafi lögjafinn lagt þá skyldu á stefnda með 1. mgr. 9. gr. laganna að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt, að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í stefnu stjórnvalda um lagningu raflína komi fram að í meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að nota loftlínur. Við mat á valkostum vegna Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, séu engin sjónarmið fyrir hendi sem rökstutt geti að vikið sé frá viðmiðum stefnunnar. Raflínan sé ekki innan skilgreinds þéttbýlis, ekki innan friðlands sem verndað sé sökum sérstaks landslags, ekki við flugvöll eða innan þjóðgarðs og ekki innan friðlands sem verndað sé af öðrum sökum en sérstaks landslags.

Niðurstaða um valkosti við uppbyggingu flutningskerfisins ráðist af heildstæðu mati stefnda á grundvelli framangreindra sjónarmiða. Í því sambandi þurfi að hafa í huga að stefndi fer með einkarétt til að reisa ný flutningsvirki og fer með lögbundið hlutverk við rekstur flutningskerfisins. Jafnframt þurfi að hafa í huga að stefndi ber ábyrgð á uppbyggingu og rekstri alls flutningskerfisins í landinu og þurfi við ákvarðanatöku sína að líta ekki aðeins til einstakra framkvæmda eða kostnaðar við þær heldur kerfisins í heild og hagkvæmni, skilvirkni og áreiðanleika þess. Fyrir liggja rökstudd niðurstaða stefnda um að þeim lögbundnu markmiðum sem stefnda beri samkvæmt framansögðu að stefna að verði best náð með lagningu Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu sem liggja innan jarðar stefnenda samsíða Suðurnesjalínu 1. Það sé sá valkostur sem samkvæmt sérfræðilegu mati stefnda sé best til þess fallinn að ná því markmiði að auka afhendingaröryggi og flutningsgetu og styrkja flutningskerfið á þjóðhagslega hagkvæman og skilvirkan hátt. Þessu mati hafi stefnendur ekki hnekkt, hvorki með framlagningu gagna sem sýni fram á að mat stefnda sé reist á röngum forsendum né með öðrum hætti. Þess í stað hafi stefnendur einblínt á að annar valkostur en sá sem valinn

var, valkostur B samkvæmt matsskýrslu, sé einnig til þess fallinn að ná þeim markmiðum, auk þess sem umhverfisáhrif samfara honum séu minni en umhverfisáhrif samfara loftlínu.

Röksemdir stefnenda dugi skammt. Í fyrsta lagi liggja fyrir að valkostur B sé mun óhagkvæmari en valkostur C. Þessi óhagkvæmni komi ekki aðeins niður á uppbyggingu og rekstri eins flutningsvirkis heldur flutningskerfisins í heild, sem stefndi þurfi að taka tillit til. Stefndi þurfi því að draga úr útgjöldum til annarrar uppbyggingar eftir því sem kostnaður við byggingu hlutaðeigandi flutningsvirkis eykst. Í öðru lagi sé munur á umhverfisáhrifum valkosta C og B ekki verulegur. Sjónræn áhrif valkosta C séu meiri en aftur á móti fylgi valkosti B meira óafturkræft risk á eldhrauni. Í þriðja lagi liggja fyrir að valkostur B sé mun síðri með tilliti til áreiðanleika og afhendingaröryggis en valkostur C. Þetta helgist af ólíku eðli loftlína og jarðstrengja og þeim ólíku áskorunum sem fylgi rekstri og viðhaldi slíkra flutningsvirkja, þ.m.t. með tilliti til jarðvár. Fyrir liggja að loftlínur séu mun áreiðanlegri með tilliti til jarðhræringa en jarðstrengir sem hafi afar lítið þol gagnvart slíkum hræringum. Þá sýni nýleg reynsla og rannsóknir fram á að loftlínur séu betri valkostur en jarðstrengir á svæðum þar sem hætta sé á hraunrennsli.

Mikill munur sé á valkostum B og C með tilliti til þeirra lögbundnu sjónarmiða sem stefnda sé skylt að leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um uppbyggingu flutningskerfisins. Þegar lagt sé heildstætt mat á þessa valkosti með tilliti til þessara sjónarmiða sé valkostur C afgerandi betri kostur með tilliti til þeirra almannahagsmuna sem stefnda sé falið að gæta. Stefnendur hafi í engu hnekkt þessu mati með framlagningu gagna sem sýni fram á að það sé rangt. Þá hafi eigið mat stefnenda á þessu takmarkaða þýðingu, enda séu þau hvorki sérfróð um uppbyggingu og rekstur flutningskerfis raforku né sé þeim falið sérstakt hlutverk að lögum í því sambandi, eins og við eigi um stefnda.

Fyrir liggja ígrunduð niðurstaða þess aðila sem að lögum fer með uppbyggingu flutningskerfis raforku í landinu um að þeim markmiðum sem löggjafinn hafi ákveðið að stefnt skuli að við uppbyggingu þess verði best náð með lagningu Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu samsíða Suðurnesjalínu 1 innan jarðar stefnenda. Engin gögn hafi hnekkt þeirri niðurstöðu og af því leiði að eignarnám, sem uppfylli skilyrði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, sé nauðsynlegt í þágu þeirrar framkvæmdar. Um sé að ræða eignarnám sem lagaheimild standi til og nauðsynlegt sé í þágu lögmæts markmiðs sem ekki sé unnt að ná með öðru eða vægara móti. Aðstæður í málinu séu sambærilegar þeim sem uppi hafi verið í fyrrgreindum dómi Hæstaréttar frá 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017, en alls ósambærilegar þeim sem uppi hafi verið í dómi réttarins frá 19. mars 2009 í máli nr. 425/2008. Þar hafi fullyrðingar eignarnema ekki verið taldar studdar neinum gögnum, sem sé ólíkt þessu máli, þar sem mat stefnda sé stutt umfangsmiklum og ítarlegum gögnum.

Við undirbúning framkvæmda leiti stefndi ávallt eftir heimild landeiganda fyrir þeirri framkvæmd sem ákveðin sé. Samkvæmt 21. gr. raforkulaga verði landeigandi að þola rask eða takmörkun á eignarréttindum sínum að landi við tilteknar aðstæður. Samningar hafi ekki tekist við stefnendur vegna þess að þeir hafi gert kröfu um að Suðurnesjalína 2 verði önnur framkvæmd en sú sem hafi verið lögformlega ákveðin af öllum þar til bærum aðilum. Þá sé í 23. gr. raforkulaga mælt fyrir um skilyrði eignarnáms af hálfu stefnda með aðkomu ráðherra við ákveðnar aðstæður, eins og uppi séu í þessu máli. Skilyrði um lagaheimild til nauðsynlegrar skerðingar á eignarétti séu því uppfyllt.

Lagaheimild til eignarnáms samkvæmt 23. gr. raforkulaga sýni fram á mikilvægi flutningskerfis raforku fyrir allan almenning í landinu, sérstaklega með vísan til 1., 8. og 9. gr. raforkulaga. Löggjafinn hafi því tekið afstöðu til þess að eignarnám í þágu nauðsynlegrar uppbyggingar á raforkuflutningskerfi landsins þjóni samfélagslegum hagsmunum. Stefnendur hafi lýst því yfir frá upphafi að þeir séu sammála mati stefnda á mikilvægi þess að raforkukerfið til og frá Suðurnesjum verði styrkt. Því sé enginn ágreiningur í málinu um brýna nauðsyn framkvæmdarinnar.

Brýn og aðkallandi þörf sé á styrkingu flutningskerfis raforku á suðvesturhorni landsins, bæði til að bæta núverandi ástand, sem sé óviðunandi, og til að styðja uppbyggingu á Suðurnesjum og á höfuðborgarsvæðinu. Flutningsleiðir inn til höfuðborgarsvæðisins séu þunglestaðar og flutningssnið oft rekin yfir stöðuleikamörkum, sem auki hættu á alvarlegum truflunum á afhendingu raforku í bilanatilfellum. Takmörkuð tenging höfuðborgarsvæðisins við Suðurnes sé einn þáttur vandamálsins, þar sem einföld bilun á Suðurnesjum geti og hafi leitt af sér straumleysi á höfuðborgarsvæðinu. Hið sama gildi um afhendingaröryggi til Reykjaness sem ekki uppfylli þá kröfu að hafa aðra flutningsleið tiltæka ef Suðurnesjalína 1 félli úr rekstri (N-1), auk þess sem flutningsgeta Suðurnesjalínu 1 (132 kv) sé mun minni og takmarkaðri en hinnar nýju Suðurnesjalínu 2 (220 kv). Í þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku nr. 27/148, sbr. 39. gr. a í raforkulögum, hafi styrking flutningskerfis raforku á Suðurnesjum verið sett í sérstakan forgang sem sýni fram á þá hagsmuni sem felist í framkvæmdinni. Mikilvægt sé að flutningskerfi raforku verði án tafar í stakk búið, eins og mögulegt sé, til að takast á við frekari náttúruhamfarir á landsvæðinu á komandi tímum. Raforkuöryggi sé ekki tryggt með aðeins einni tengingu til og frá Suðurnesjum, en með tilkomu Suðurnesjalínu 2 verði tvær tengingar tækar á flutningsleiðinni. Það sé brýn og aðkallandi samfélagsþörf fyrir afnot stefnda af hluta jarðar stefnenda, á þeim stað og með því fyrirkomulagi sem viðeigandi yfirvöld hafi ákveðið með lögformlegu ferli í þágu samfélagsins alls. Það sé aðkallandi fyrir samfélagið í heild, raforkuöryggi almennings og atvinnustarfsemi á Reykjanesi að flutningskerfi raforku á svæðinu verði styrkt. Það þoli ekki frekari bið.

Réttur stefnenda til fullra bóta sé tryggður í 72. gr. stjórnarskrár. Stefndi hafi falið matsnefnd eignarnámsbóta að meta þeim fullar bætur í skilningi stjórnarskrárinnar fyrir þær skerðingar sem nauðsynlegar séu í samræmi við lög um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973 og því sé skilyrði um fullar bætur fullnægt.

Þar sem samningar hafi ekki tekist við stefnendur hafi stefnda verið heimilað að taka tiltekin réttindi þeirra eignarnámi í samræmi við öll skilyrði laga þar að lútandi. Skilyrði lögmætrar skerðingar á eignarrétti stefnenda í þágu almannahagsmuna séu öll uppfyllt í málinu. Frá upphafi hafi legið fyrir að stefnendur séu andsnúnir framkvæmdinni svo sem getið sé í stefnu. Það sé hins vegar ekki ógildingarástæða eignarnámsákvörðunar að landeigendur vilji að ráðist verði í aðra framkvæmd en þá sem eignarnámið lúti að.

Stefndi hafnar þeim sjónarmiðum stefnenda sem röngum að við mat á meðalhófi hafi ráðherra borið að veга og meta alla rannsakaða framkvæmdakosti, einnig þá sem ekki hafi orðið fyrir valinu, til samanburðar við þá framkvæmd sem að endingu hafi verið lögformlega ákveðin á fyrri stigum.

Af ákvæðum raforkulaga sé ljóst að allur undirbúningur eignarnáms og forsenda fyrir ákvörðun ráðherra um að heimila eignarnám hverju sinni grundvallist á mati stefnda á nauðsynlegum framkvæmdum í þágu flutningskerfis raforku hér á landi í samræmi við raforkulög. Forsenda eignarnáms byggist jafnframt á lögbundinni málsmeðferð stefnda við undirbúning framkvæmdar, rannsókn stefnda á valkostum, vali stefnda á aðalvalkosti og samningaviðræðum í aðdraganda eignarnáms.

Eignarnámsbeiðni stefnda varði framkvæmdina Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu í lofti, en ekki 220 kV jarðstreng eða aðra blandaða útfærslu jarðstrengja og háspennulínu. Í samræmi við það hafi það ekki verið hlutverk ráðherra að meta hugsanlegt umfang eignarnáms í þágu annarrar framkvæmdar en þeirrar sem til umfjöllunar hafi verið og lögbundið ferli hafi heimilað. Ráðherra hafi borið samkvæmt því annaðhvort að heimila eignarnámið eða hafna því á grundvelli þeirra sjónarmiða sem ákvörðun eignarnema um aðalvalkost hafi byggst á. Með því að mæla fyrir um aðra framkvæmd væri ráðherra í raun að synja beiðni stefnda um eignarnám en það hafi ekki verið gert í máli þessu. Mat á meðalhófi feli ekki í sér mat á öðrum framkvæmdakostum enda hafi þeir kostir verið vagnir, metnir og ákveðnir í öðru ferli á fyrri stigum. Útreikningar stefnenda á stærð helgunarsvæða mismunandi framkvæmda hafi þannig engin áhrif á gildi ákvörðunar ráðherra eða mat á meðalhófi.

Við málsmeðferð ráðherra vegna beiðni stefnda um eignarnám hafi ráðherra borið að líta til þeirra skilyrða sem 72. gr. stjórnarskrár krefst að séu uppfyllt þegar til eignarnáms komi. Ráðherra meti þannig skilyrði 72. gr. stjórnarskrár, sbr. 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmálans, þá hagsmuni sem að baki búa, mat stefnda á nauðsyn framkvæmdar og hvort ákvæðum raforkulaga hafi verið fullnægt að öðru leyti við

málsmeðferð stefnda. Ákvörðun ráðherra um að heimila eignarnám miðist þannig við faglegt mat á aðalvalkosti á fyrri stigum og mati hans á því að lögum hafi verið fylgt. Mat ráðherra á afmörkun eignarnámsins á jörð stefnenda hafi farið að öllu leyti fram í samræmi við það mat sem honum beri að framkvæma lögum samkvæmt. Með ákvörðun sinni hafi ráðherra metið athafnir viðeigandi opinberra aðila í öllum aðdraganda málsins og staðfest að lögbundin skilyrði eignarnáms væru uppfyllt. Hlutverk matsnefndar eignarnámsbóta sé lögum samkvæmt að meta tjón eignarnema vegna eignarnámsins með vísan til afmörkunar þess, en umfjöllun um það eigi ekki við í máli þessu og sé ekki ógildingarástæða.

Við undirbúning framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, hafi farið fram ítarlegt mat á margvíslegum valkostum, þar á meðal um leiðarval og útfærslu raforkumannvirkja. Matið hafi farið fram á fyrri stigum, áður en ráðherra hafi fengið beiðni um eignarnám réttinda í þágu framkvæmdarinnar. Alls hafi sex valkostir verið rannsakaðir ítarlega og umhverfisáhrif þeirra metin, rökstuðningur færður fyrir ákvörðunum á öllum stigum málsins og aukinn andmælaréttur hafi verið veittur.

Aðalvalkostur stefnda byggist á málefnalegu og hlutlægu mati. Nauðsynleg skerðing eignarréttar stefnenda sé í þágu almannahagsmuna og gangi ekki lengra en þörf krefji í þágu þeirra brýnu hagsmuna sem að baki eignarnáminu liggi. Allar tillögur stefnenda um framkvæmdina hafi verið skoðaðar frá upphafi og ítarlega metnar. Stefndi hafi tekið tillit til athugasemda stefnenda eins og unnt hafi verið, og að því leyti sem þær hafi varðað lögvarða hagsmuni þeirra og eignarréttindi, með hliðsjón af kröfunni um meðalhóf. Meðalhófs hafi þannig verið gætt á öllum stigum málsins, allt frá undirbúningi framkvæmdarinnar, mati á valkostum, umhverfismati framkvæmdar, við leyfisveitingar og við ákvörðun ráðherra um að heimila eignarnám.

Það feli í sér meðalhóf að eignarnemi óski ekki eftir ríkari réttindum en þeim sem nauðsynleg séu til að ná markmiðum framkvæmdarinnar. Stefndi hafi óskað eftir takmörkuðum eignarréttindum í formi afnotaréttar af landi, en ekki eftir fullkominni yfirfærslu beins eignarréttar. Stefnendur hafi þannig not af landi sínu að því marki sem kvöð í þágu framkvæmdarinnar heimili.

Jörð stefnenda liggi frá fjöru og upp í fjall og það hafi því ekki verið mögulegt að útfæra framkvæmdina með þeim hætti að hún liggi ekki um jörð þeirra. Það feli í sér meðalhóf að velja staðsetningu framkvæmdar á þeim stað sem mannvirkjabelti hafi þegar verið ákveðið í skipulagi innan sveitarfélagsins. Í svæðisskipulagi Suðurnesja 2008–2024 og aðalskipulagi Voga sé gert ráð fyrir mannvirkjabelti á Reykjanesskaga á þessu svæði og sérstaklega þeirri framkvæmd sem eignarnámsákvörðunin taki til. Línuleið sé þannig ákveðin í skipulagi svæðisins að hún liggi samhliða annarri línu og hafi að því leyti minni áhrif en ef háspennulínan yrði lögð um óraskað svæði. Það að framkvæmdin liggi samhliða núverandi Suðurnesjalínu 1 innan jarðar stefnenda leiði einnig til þess að

fyrirliggjandi vegslóðar nýtist við framkvæmdina og að röskun á landi verði í lágmarki. Öll áhrif nýrrar háspennulínu komi aðeins til viðbótar þeim sem þegar hafi orðið í landi stefnenda. Þá liggi línun um land sem sé þakið hrauni og á afmörkuðum hluta flokkað sem hættusvæði vegna möguleika á að þar megi finna sprengjur frá síðustu öld. Framkvæmdin fari að þessu leyti eins fjarri byggð og tækt sé.

Áhrif framkvæmdarinnar á jörð stefnenda séu ekki frábrugðin áhrifum á jarðir annarra landeiganda sem hafi fallist á að kvaðasetja jarðir sínar í þágu framkvæmdarinnar með samningi. Stefnendur byggji á almennum sjónarmiðum og þeim skoðunum sínum að frekar skuli ráðast í aðra framkvæmd, þ.e. jarðstreng. Sérstaða stefnenda sé því aðeins fólgin í andstöðu þeirra við framkvæmdina sem sýni svo ekki verði um villst nauðsyn eignarnámsákvörðunarinnar og það að hún sé byggð á meðalhófi.

Þá feli það enn fremur í sér meðalhóf að stefndi hafi gripið til sérstakra aðgerða til að takmarka sjónræn áhrif háspennulínunnar eins og frekast hafi verið unnt og til að takmarka röskun á landi. Umfjöllun um það megi finna í matsskýrslu stefnda og nánari útfærslu þeirra aðgerða innan Sveitarfélagsins Voga í greinargerð stefnda með umsókn um framkvæmdaleyfi. Framkvæmdin Suðurnesjalína 2, 220 kV háspennulína í lofti, fari um langan veg, um jarðir margra og jafnræði sé með stefnendum og þeim fjölmörgu landeigendum, þ.e. 135 af 140, sem hafi samið um framkvæmdina. Stefndi sé bundinn af ákvæðum raforkulaga og ákvörðunum sem byggist á þeim, þar á meðal stefnu stjórnvalda um uppbyggingu raforkukerfisins. Í ljósi lögbundins hlutverks síns sé stefnda þröngur stakkur skorinn við að koma til móts við þröngan hóp viðsemjenda um miklar breytingar á tæknilegum og lagalegum forsendum framkvæmdarinnar.

Ákvæði raforkulaga mæli fyrir um samningsgerð en ella eignarnám takist samningar ekki. Þrátt fyrir að unnt sé að semja um kvöð á landi í stað yfirfærslu beins eignarréttar eða grípa til aðgerða til að takmarka áhrif framkvæmdarinnar eins og unnt sé, í samræmi við þá meðalhófsreglu sem felist í 72. gr. stjórnarskrár, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um framkvæmd eignarnáms, verði því ekki jafnað við að mögulegt sé að semja um breytta framkvæmd í samræmi við vilja hvers landeiganda fyrir sig á línuleiðinni allri. Hendur stefnda og ráðherra séu bundnar af þeim heimildum sem raforkulög veiti stefnda og þeim lagaheimildum og skyldum sem ráðherra þurfi að tryggja að gætt hafi verið að.

Í máli þessu sé ekki verið að leggja fyrir dóminn að ákveða hvort leggja skuli jarðstreng eða háspennulínu í lofti til að tryggja afhendingaröryggi raforku til og frá Suðurnesjum. Niðurstaða fyrri dómsmála hafi byggst á því að tilteknu formaskilyrði hafi ekki verið fylgt við mat á valkostum framkvæmda við Suðvesturlínur í matsskýrslu stefnda. Hún hafi ekki falið í sér að stefnda væri skylt að leggja jarðstreng innan jarðar stefnenda enda slíkt ekki í verkahring dómstóla, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017. Úr fyrri ágalla hafi verið bætt að öllu leyti og raunar gengið lengra en bæði lög og dómarnir áskilji.

Ákvörðunarvald um framþróun raforkukerfisins hér á landi liggi ekki hjá einstaka landeigendum samkvæmt raforkulögum og fái ekki stoð í vernd eignarréttar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sjónarmiðum stefnenda um að skort hafi á að tryggja meðalhóf við útfærslu framkvæmdarinnar, á þeim grundvelli að ekki hafi verið gengið að kröfum þeirra um lagningu 37 km langs jarðstrengs, sé alfarið hafnað.

Stefnendur virðist líta svo á að stefndi, leyfisveitendur og aðrir lögbundnir aðilar hafi frjálst mat við útfærslu framkvæmda í meginflutningskerfinu. Málalíbúnaði stefnenda þar að lútandi sé í heild sinni mótmælt sem röngum. Staðreyndir málsins séu rangtúlkaðar í stefnu, ósannaðar og í ákveðnum tilvikum vanreifaðar. Þá sé ekkert í málalíbúnaði stefnenda sem sýni fram á nokkra annmarka á ákvörðun ráðherra eða að slíkir annmarkar gætu leitt til þess að fallist yrði á ógildingu hennar fyrir dómi.

Ákvæði raforkulaga leggi þá skyldu á stefnda að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þessir þættir hafi áhrif á allar ákvarðanir í þágu uppbyggingar flutningskerfisins hér á landi. Ljóst sé að ákvarðanataka þar að lútandi byggist ávallt á heildstæðu mati allra þeirra atriða sem áskilið sé í raforkulögum að litið sé til. Stefnendur fjalli hins vegar aðeins um afmarkaðan þátt þeirra í stefnu. Því sé nauðsynlegt að fjalla um þau hlutlægu og málefnalegu sjónarmið sem hafi legið að baki ákvörðun um framkvæmdina Suðurnesjalínu 2.

Sú lögbundna skylda hvíli á stefnda að fylgja þeim sjónarmiðum sem mælt sé fyrir um í stefnu stjórnvalda er varði uppbyggingu flutningskerfis raforku hér á landi eins og mælt sé fyrir um í 1. mgr. 9. gr. raforkulaga. Þýðing þeirrar stefnu sé áréttuð í 5. mgr. 9. gr. a í lögnum, þar sem segi að nánari útfærsla mannvirkja vegna uppbyggingar flutningskerfisins, hvort sem um sé að ræða raflínu í jörð eða loftlínu, ráðist af stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Stefna stjórnvalda feli í sér viðmið og meginreglur sem hafa beri að leiðarljósi við mat á því hvenær leggja skuli raflínur í jörð og hvenær í lofti.

Ákvörðun stefnda um aðalvalkost hafi byggst á stefnumörkun stjórnvalda um lagningu raflína. Í lið 1.3 í þingsályktun nr. 11/144 komi fram að í meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að nota loftlínu nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Meta skuli í hverju tilviki fyrir sig hvort rétt sé að nota jarðstrengi á viðkomandi línuleið á grundvelli viðmiða um staðsetningu sem réttlæti val á dýrari valkosti. Viðmið stefnunnar tilgreini hvenær það geti talist réttlætanlegt að velja dýrari valkost að gefnum ákveðnum kostnaðarforsendum, sem einnig séu tilgreindar í stefnunni. Þau sjónarmið sem heimili undantekningu frá meginreglunni séu talin upp í fimm tölulíðum í lið 1.3, og eigi ekki við um þann hluta Suðurnesjalínu 2 sem deilt sé um í málinu. Þrátt fyrir það hafi verið lagt mat á umhverfisáhrif bæði loftlínu- og jarðstrengsvalkosta. Jarðstrengskostir hafi því

verið sérstaklega metnir í umhverfismati þrátt fyrir að stærsti hluti línuleiðarinnar hafi ekki fallið að stefnu stjórnvalda um lagningu jarðstrengja.

Stefnda beri að fylgja stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í þingsályktun um þá stefnu stjórnvalda, nr. 26/148, komi fram almenn atriði sem varði uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þýðing stefnu stjórnvalda á þessu sviði sé óumdeild enda lögfest í 1. mgr. 9. gr. raforkulaga og hafi þegar verið staðfest í dómaframkvæmd, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 193/2017.

Aðalvalkostur stefnda, Suðurnesjalína 2, 220 kV háspennulína, sé í fullu samræmi við stefnu stjórnvalda um lagningu raflína eins og raforkulög áskilji. Gert sé ráð fyrir loftlínu á stærstum hluta leiðarinnar í samræmi við meginreglu í stefnu stjórnvalda um að nota skuli loftlínur í meginflutningskerfinu. Þá hafi vegið mat allra sjónarmiða, sbr. stefnu stjórnvalda samkvæmt þingsályktun nr. 26/148, leitt til þess vals á framkvæmdakosti sem uppfylli best þær kröfur sem lög og reglur áskilji, sem sé þeirri framkvæmd sem deilt sé um í málinu.

Stefndi hafni þeim málalíbúnaði stefnenda að stefna stjórnvalda hafi ekki áhrif á val aðalvalkostar vegna Suðurnesjalínu 2 og því að ráðherra hafi „hvorki rannsakað né rökstutt samanburð á ávinningi jarðstrengs og loftlínu“. Fyrir liggja ítarleg gögn lögbundins aðila, stefnda, sem sýni fram á lögbundnar, hlutlægar og málefnalegar ástæður fyrir því að aðalvalkostur C hafi verið valinn í samræmi við stefnu stjórnvalda og ákvæði raforkulaga. Í eignarnámsákvörðuninni sé sérstaklega fjallað um þessa þætti og rökstutt hvers vegna fallist hafi verið á mat stefnda.

Stefnda beri við ákvarðanatöku um uppbyggingu flutningskerfis raforku að líta til þjóðhagslegrar hagkvæmni og skilvirkni. Þá beri honum að líta til þeirra tekjumarka sem honum séu sett. Sjónarmið um kostnað og hagkvæmni séu þannig á meðal þeirra málefnalegu sjónarmiða sem stefnda beri að líta til og legið hafi til grundvallar vali á þeim aðalvalkosti sem deilt sé um í málinu. Stefndi hafni því sem röngu að einungis fjárhagsleg sjónarmið hafi ráðið ferðinni í hinu langa undirbúningsferli sem liggja að baki framkvæmdinni, þeim gríðarlega kostnaði og þeirri ítarlegu vinnu sem hafi verið lögð í framkvæmdina og undirbúning hennar. Hið rétta sé að sjónarmið um hagkvæmni séu meðal fleiri sjónarmiða sem stefnda sé skylt að líta til við ákvarðanatöku um uppbyggingu flutningskerfisins. Það hafi verið gert í þessu tilviki með nákvæmlega sama hætti og við aðrar framkvæmdir sem stefndi taki ákvarðanir um.

Stofnkostnaður framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2 hafi verið endurmetinn í kerfisáætlunum stefnda í samræmi við raforkulög. Ljóst sé að mat á stofnkostnaði feli ekki í sér endanlegan kostnað eða raunkostnað framkvæmda. Aðeins sé um áætlun að ræða með tilliti til ýmissa forsendna eins og þær liggja fyrir á hverjum tíma. Stefnda beri að uppfæra áætlaðan stofnkostnað, eins og hann liggur fyrir á hverjum tíma, hafi breytingar orðið. Allar kerfisáætlanir séu lagðar fyrir Orkustofnun til samþykktar um

þann kostnað sem þar greini. Stefndi hafni því alfarið að almenn sjónarmið um kostnað hafi áhrif á einstaka lögvarða hagsmuni stefnenda.

Kostnaður við aðrar framkvæmdir í fjarlægri framtíð séu ekki hluti af kostnaði við lagningu Suðurnesjalínu 2 og sjónarmið þar að lútandi hafi enga þýðingu fyrir hina umdeildu eignarnámsákvörðun ráðherra. Kostnaður við samkomulag um lagningu hluta Suðurnesjalínu 1 í jörðu sé óviðkomandi kostnaðarmati vegna Suðurnesjalínu 2, sem og tilvísanir stefnenda til frekari uppbyggingar á flutningskerfi raforku til og frá Reykjavík.

Það sé rangt að ráðherra hafi borið að rannsaka kostnaðarsjónarmið umfram það sem gert hafi verið. Málið hafi verið fyllilega upplýst og það verið hluti heildarmats stefnda, sem ítarlega hafi verið fjallað um í þeim umfangsmiklu gögnum sem hafi legið fyrir þegar hin umdeilda ákvörðun var tekin.

Þá sé framsetning stefnenda í stefnu um lokaverð til notenda í tilviki jarðstrengja villandi, þar sem segi að 0,1–0,2% kostnaðarmunur sé á milli jarðstrengja og háspennulína. Þessar tölulegu forsendur miðist við tekið hámarkshlutfall 220 kV jarðstrengja sem geti mest verið 5% af öllu 220 kV flutningskerfi raforku á landinu og þar með 95% hlutfall 220 kV háspennulína. Kostnaður við jarðstreng sé umtalsvert hærri en við lagningu háspennulínu í lofti og myndi leiða af sér hækkun á gjaldskrá stefnda. Það myndi rýra samkeppnishæfi landsins ef unnt væri að víkja frá meginreglum raforkulaga og stefnu stjórnvalda eftir hentugleika þegar rök mæli ekki með því. Stefnendur séu ekki fróð um uppbyggingu og rekstur flutningskerfis raforku og virða verði staðhæfingar þeirra um kostnað við slíka uppbyggingu í því ljósi.

Ákvarðanir stefnda séu teknar á grundvelli laga, áralangrar reynslu og sérþekkingar á uppbyggingu og rekstri flutningskerfis raforku, að undangengnum ítarlegum mötum, meðal annars á kostnaði við einstakar framkvæmdir. Aðferðafræði stefnda í þessu máli sé í engu frábrugðin þeirri aðferðafræði sem liggja til grundvallar öðrum ákvörðunum hans um uppbyggingu flutningskerfis raforku í landinu. Stefndi taki þessar ákvarðanir út frá hagsmunum almennings í landinu, sem beri hinn endanlega kostnað af uppbyggingu og rekstri flutningskerfis í formi orkuverðs. Lögjafinn hafi með setningu raforkulaga ákveðið, í samræmi við stjórnskipulega heimild sína til þess samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar, að hagsmunir einstakra landeigenda gætu í einstökum tilvikum orðið að víkja fyrir heildarhagsmunum þjóðarinnar af hagkvæmri uppbyggingu flutningskerfisins, enda komi fullar bætur fyrir. Ljóst sé að ef hagkvæmni af lagningu flutningskerfisins um eignarlönd gæti aldrei réttlætt eignarnám myndi slíkt í reynd útiloka þjóðhagslega hagkvæma uppbyggingu flutningskerfisins og þar með að grundvallarmarkmið raforkulaga gæti náðst.

Hvað varði sjónarmið um jarðstrengskvóta byggist undirbúningur og ákvörðun um Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, á margvíslegum rökum, þar á meðal lögbundnum sjónarmiðum, tæknilegum staðreyndum og öryggissjónarmiðum. Við

heildarmatið hafi m.a. þýðingu sú meginregla að leggja beri 220 kV línur í meginflutningskerfinu sem loftlínur nema tilteknar undantekningar eigi við, sem ekki eigi við hér. Einnig hafi þýðingu sú staðreynd að almennt sé afhendingaröryggi raforku á 220 kV spennu best tryggt með háspennulínu í lofti og sveigjanleiki loftlína sé meiri en jarðstrengja með tilliti til rekstrar. Séu jarðstrengir yfirlestaðir geti þeir ofhitnað og skemmst en það eigi ekki við um háspennulínur í lofti. Tæknileg útfærsla háspennulínu í lofti sé þess eðlis að eiga mun betur við á umræddu framkvæmdarsvæði en jarðstrengur.

Það sé rangt að jarðstrengskvóti hafi hvergi verið skilgreindur, metinn eða ákveðinn með lögformlegu ferli. Hugtakið jarðstrengskvóti sé tæknilegt í eðli sínu enda séu tæknileg og raffræðileg atriði helsta ástæða lengdartakmarkana á notkun jarðstrengja. Um slík atriði hafi áður verið fjallað fyrir dómstólum, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017. Við mat á jarðstrengskvóta sé tekið mið af því að launafslframléiðsla jarðstrengja sé margföld á við loftlínu, sem geti leitt til þess að spenna innan línuleiðar haldist ekki innan 10% vikmarka frá málsþennu og að spennuþrep verði of hátt við rofhreyfingar, í andstöðu við skilyrði fyrir spennugæðum eins og þau séu skilgreind í reglugerð um gæði raforku og afhendingaröryggi nr. 1048/2004, sbr. einkum 11. gr. hennar. Þar sem raffræðilegir eiginleikar jarðstrengja séu frábrugðnir eiginleikum loftlína geti of langir jarðstrengir breytt raffræðilegum eiginleikum raforkukerfisins í heild sinni og aukið hættu á of hárrí mögnun yfirtjóna og þar með of mikilli þjöggun á spennu.

Unnin hafi verið greining á raffræðilegum lengdartakmörkunum fyrir notkun jarðstrengja á hæstu spennustigum í flutningskerfi raforku hér á landi. Niðurstaðan hafi verið sú að mögulegt sé að leggja að hámarki 5% af 220 kV háspennulínunum í jörð, en hámarkslengdir séu mismunandi eftir staðsetningu innan flutningskerfisins. Stefndi hafi einnig greint hversu langa 220 kV jarðstrengi sé mögulegt að leggja á Suðvesturhorninu, sem taki til höfuðborgarsvæðisins, stærsta þéttbýlissvæðis landsins, sem og til Suðurnesja. Ákvarðanataka ráðist hins vegar ekki aðeins af tæknilegum möguleikum, enda hvíli lagaleg skylda á stefnda til að líta til framtíðar við ákvarðanir um uppbyggingu flutningskerfis raforku og nýta vel takmarkað tæknilegt og raffræðilegt svigrúm til lagningar jarðstrengja. Svigrúm verði að vera tryggt fyrir jarðstrengslögn þegar aðstæður krefjast lagningar jarðstrengja umfram háspennulínur, þar á meðal í ljósi stefnu stjórnvalda.

Sjónarmið um jarðstrengskvóta séu að sama skapi óviðkomandi hinni umdeildu ákvörðun og hafi ekki úrslitaáhrif á útfærslu Suðurnesjalínu 2. Hlutverk ráðherra við ákvörðun um að heimila eignarnám sé að meta hvort stefndi hafi farið að lögum og að skilyrði eignarnáms séu uppfyllt í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hlutverk ráðherra felist ekki í því að framkvæma raffræðilega greiningu á öllum möguleikum sem geti komið til greina, sér í lagi þegar beiðni um eignarnám byggist á tiltekinni framkvæmd

sem hafi verið gríðarlega rannsökuð, metin og ákveðin í samræmi við lög. Það leiði hins vegar ekki til þess að ráðherra hafi verið ótækt að fjalla um jarðstrengskvóta í ákvörðun sinni enda sé um að ræða eitt þeirra sjónarmiða sem líta verði almennt til við uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Varðandi öryggissjónarmið og náttúruvá beri stefnda við undirbúning og ákvarðanatöku vegna uppbyggingar á flutningskerfi raforku að hafa afhendingaröryggi raforkuflutnings að leiðarljósi og taka mið af möguleika á náttúruvá á landsvæðinu. Tímabil jarðhræringa og eldgosa sé hafið á Reykjanesskaganum og sú staðreynd hafi verið höfð að leiðarljósi við alla meðferð málsins og við tæknilega útfærslu þeirra raforkumannvirkja sem muni rísa á svæðinu.

Stefndi hafi átt mikla samvinnu við sérfræðinga og aflað ítarlegra gagna frá sérfróðum aðilum á ólíkum sviðum um mögulega þróun jarðvár á svæðinu og áhrif þess á ólík mannvirki í flutningskerfi raforku. Gagnaöflun hafi þannig annars vegar lotið að jarðfræðilegu áhættumati og hins vegar að mati á kostum ólíkra raforkumannvirkja á slíkum svæðum, mati á tækum mótvægisáðgerðum á hönnunar- og framkvæmdastigi sem og möguleikum á því að bregðast við tilteknum aðstæðum.

Langt sé um liðið frá því að fyrsta jarðfræðilega sérfræðiskýrslan hafi verið unnin í þágu framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2. Af gögnum á sviði jarðfræði og áhættumats vegna jarðvár, sem og nýlegrar þróunar jarðhræringa, verði það eitt ráðið að ekki sé með vissu hægt að spá fyrir um nákvæma þróun aðstæðna á svæðinu þrátt fyrir að unnt sé að meta og flokka áætluð hættusvæði. Einstök gosskeið á þessu svæði hafi staðið yfir í um 400 til 500 ár og á þeim tíma hafi eldvirknin m.a. færst á milli eldstöðvakerfa á Reykjanesskaganum með ákveðnu millibili. Stór hluti Reykjanesskagans sé svæði sem teljist innan áhættusvæðis vegna margvíslegra þátta, þar á meðal jarðhræringa, sprungumyndunar og hraunrennslis.

Ekki sé fyrir hendi vísindaleg óvissa um kosti tiltækra raforkumannvirkja á landsvæðinu. Við mat á niðurstöðum sérfræðinga á sviði jarðfræði og náttúruvár verði að hafa í huga að sérfræðileg þekking þeirra nær ekki til þess að meta áhrif hugsanlegrar jarðvár á þau raffræðilegu mannvirki sem um ræði. Stefndi gegni hins vegar því lögbundna hlutverki að byggja flutningskerfi raforku upp með það að markmiði að tryggja afhendingaröryggi raforku og hafi í því ljósi aflað tækra sérfræðilegra gagna og upplýsinga um þol og útfærslu mannvirkja sem þörf sé á að reisa á slíku landsvæði.

Ítarleg greining hafi verið gerð á tjónnæmi raforkumannvirkjanna loftlínu og jarðstrengs vegna Suðurnesjalínu 2, sem megi finna í skýrslunni „Suðurnesjalína 2, Greining á tjónnæmi vegna jarðvár“. Niðurstaða skýrslunnar hafi verið sú að með tilliti til raforkuöryggis á Suðurnesjum vegna tjónnæmi gagnvart jarðvá sé Suðurnesjalína 2 sem loftlína betri kostur en jarðstrengur. Höggunarhreyfingar vegna jarðskjálfta séu líklegar til að valda skemmdum á kápu og einangrun jarðstrengja og sú hættu sé langt

umfram möguleg áhrif slíkra atburða á háspennulínur og virkni þeirra. Í því ljósi sé loftlína öruggari kostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem sé að finna á leið Suðurnesjalínu 2. Háspennulína í lofti sé einnig mun æskilegri kostur en jarðstrengur þar sem hætta geti verið á hraunflæði. Hægt sé að grípa til mun skilvirkari varna fyrir slík mannvirki sem standi ofanjarðar en þegar um ræði jarðstreng. Það vegi einnig þungt að viðgerðartími vegna tjóns á jarðstreng sé lengri en loftlínu, oft sé þörf á sérfræðilegri þekkingu utan landsteinanna og þar af leiðandi væri ótíltæki jarðstrengs í öllu falli meira á jarðumbrotasvæðum en þegar um loftlínu væri að ræða.

Niðurstaða gagnaöflunar og rannsókna sé sú að öruggur flutningur raforku á Suðurnesjum verði einna best tryggður með fyrirhugaðri framkvæmd við Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, með hliðsjón af aðstæðum á línuleiðinni.

Frekari þróun jarðhræringa á svæðinu hafi bæði staðfest ákveðna þætti sem taldir hafi verið líklegir í upphafi og sýnt fram á að aðrir þættir hafi verið ranglega metnir. Í því sambandi hafi áhrif hraunrennslis á jarðstrengi verið vanmetin og þol jarðstrengja undir hraunrennsli hafi reynst minna en talið var. Í því sambandi megi vísa til þess að þegar hraun hafi runnið yfir jarðstreng HS veitna, sem liggi frá Svartsengi að Grindavík, hafi strengurinn alfarið skemmst á um það bil viku vegna mikils hita frá hrauninu niður að strengnum, sem hafi verið á um það bil eins metra dýpi. Áætlaður hiti við strenginn hafi verið um 470°C. Rannsóknir á þoli strengja í jörð hafi stutt niðurstöður um takmarkað þol þeirra fyrir miklum hita.

Stefnendur hafi lagt fram gögn um að háspennulína hafi orðið fyrir tjóni við hraunrennsli. Hið rétta sé hins vegar að um bráðabirgðaviðgerð hafi verið að ræða með lagningu loftlínu yfir nýtt hraun þar sem strengurinn undir því hafi verið ónýtur. Notuð hafi verið trémöstur en ekki stálmöstur eins og eigi við um Suðurnesjalínu 2 og þannig sé ekki um samanburðarhæf mannvirki að ræða. Hraun hafi hins vegar ekki runnið að möstrunum vegna varna en hitinn frá hrauni hafi haft eyðileggjandi áhrif á trévirkið.

Þegar eldgos hafi hafist innan Grindvíkur í febrúar árið 2024 hafi hraunrennsli stefnt í átt að Svartsengislínu 1, 132 kV línu stefnda, sem tengi orkuverk Svartsengis við flutningskerfið. Gripið hafi verið til byltingarkenndra aðgerða til að verja möstur og niðurstaðan hafi verið sú að varnir héldu, unnt hafi verið að setja háspennulínu í lofti í áframhaldandi rekstur án vandkvæða og þannig hafi tjón verið fyrirbyggt og orkuframleiðslu viðhaldið. Því sé ljóst að tryggja megi öryggi loftlína með aðgerðum á meðan takmarkaðir möguleikar séu á að tryggja jarðstrengi. Þessi takmörkun stafir meðal annars af því að allar rafmagnslínur myndi hita og í tilviki loftlína nýtist loftið til kælingar og einangrunar sem varni því að línur slái út vegna hita. Þegar jarðstrengir séu lagðir þurfi að leggja varmaleiðandi sand meðfram strengjunum svo hiti komist frá þeim. Þegar hraunrennsli komist í nálægð við jarðstreng séu verulegar líkur á að hiti einangrist og valdi skemmdum á jarðstrengnum. Slík áhætta verði ekki réttlætt þegar um svo brýna og

mikilvæga framkvæmd sé að ræða sem Suðurnesjalínu 2. Með þeirri reynslu sem nú hafi raungerst á svæðinu hafi verið sýnt fram á réttmæti þeirra sjónarmiða sem stefndi hafi byggt á um áhrif jarðhræringa á tiltekna innviði.

Í framlögðum gögnum komi réttilega fram að í ákveðnu tilviki hafi verið gripið til þess að leggja 11 kV jarðstreng til bráðabirgðaviðgerðar vegna skemmda. Þessi viðgerð hafi verið unnin á grundvelli undanþáguheimildar til að leggja nýja dreifistrenginn ofanjarðar þar sem unnt hafi verið að tengja hann við þann hluta jarðstrengja sem ekki hafði orðið fyrir skemmdum. Þessari bráðabirgðaaðgerð verði hins vegar ekki jafnað við lagningu 220 kV jarðstrengs í jörðu. Slíkur jarðstrengur sé lagður í þremur settum og ekki sé hægt að plægja slíkan streng niður, en unnt sé að plægja 11 kV strengi niður á auðveldan hátt með afar litlum tilkostnaði. Hér sé um að ræða bæði ósamanburðahæfa framkvæmd og alls ólík raforkumannvirki.

Sú fullyrðing stefnenda sé röng að gögn sérfræðinga sýni fram á að jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut sé öruggari kostur en sú framkvæmd sem mál þetta fjalli um og ekkert slíkt sé að finna í gögnum málsins. Fjarlægðin sé afar lítil með hliðsjón af þeirri náttúruvá sem um ræði og langtíma áhættan nái til stærsta hluta Reykjanes, bæði sunnan og norðan Reykjanesbrautar. Líta verði til framtíðar við uppbyggingu innviða á slíkum svæðum og þar vegi afar þungt tækir kostir til verndar einstaka mannvirkjum og mögulegar úrbætur þegar þörf krefji. Mikill mannfjöldi sé búsettur á Suðvesturhorni landsins og lögbundin skylda hvíli á stefnda til að tryggja örugga innviði á svæðinu eftir því sem best sé kostur og þar með hagsmuni samfélagsins alls. Gögn málsins sýni að jarðstrengur, á 220 kV spennu, komi ekki til álita innan garða stefnenda með afhendingaröryggi að markmiði.

Því sé alfarið hafnað sem röngu að jarðhræringar á svæðinu hafi vakið skyldu til endurskoðunar á álitum Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Slík umfjöllun fjalli um áhrif náttúrunnar á framkvæmdina en ekki öfugt, eins og við eigi þegar umhverfisáhrif framkvæmda séu metin. Stefnendur greini ekki á milli þessa í málalímbúnaði sínum. Þessum röksemdum hafi verið hafnað af stofnuninni sjálfri. Umhverfismat felist ekki í því að meta hugsanleg áhrif umhverfisins á tiltekna framkvæmd þegar ljóst sé að framkvæmdin sjálf hafi ekki í för með sér nokkra aukna hættu á jarðhræringum. Aðgerðir og ákvarðanir framkvæmdakosta vegna hugsanlegrar jarðvár ráðist þannig ekki af umhverfismati eða umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Stefndi hafnar því sem röngu að hugsanleg áhrif umhverfisins á framkvæmdina Suðurnesjalínu 2 hafi ekki verið rannsökuð með fullnægjandi hætti. Gögn málsins sýni í reynd fram á að það hafi verið gert. Í því sambandi hafi verið ritaðar skýrslur um áhrif jarðvár á framkvæmdina og hugsanlegar mótvægisáðgerðir vegnar og metnar á nokkrum stigum. Stefndi hafi unnið náið með Almannavörnum og sérfræðingum Veðurstofunnar við undirbúning framkvæmdarinnar og fengið gögn sín yfirfarin og samþykkt frá

viðeigandi aðilum, þar á meðal þeim aðilum sem standi að baki sérfræðiskýrslum sem stefnendur leggi fram. Skýrsla stefnda um tjónnæmi hafi verið rýnd og samþykkt af helstu sérfræðingum landsins á þessu sviði. Stefnendur hafi ekki lagt fram nein gögn sem mæli gegn niðurstöðum stefnda um kosti ólíkra mannvirkja á jarðumbrotasvæðum. Niðurstaða minnisblaðs rannsóknarhóps til Sveitarfélagsins Voga hafi ekki verið sú að skýrsla stefnda hafi verið röng að því er varði tjónnæmi einstakra mannvirkja. Mat stefnda á tjónnæmi hrófli ekki við niðurstöðum sérfræðinga á sviði jarðfræði. Gögn málsins slái því ekki föstu að jarðstrengur norðan Reykjanesbrautar sé öruggasti kosturinn. Stefndi hafi gripið til ítarlegra aðgerða og umfangsmikillar gagnaöflunar í ljósi jarðvár og haldi sú vinna áfram í ljósi skyldna stefnda samkvæmt raforkulögum.

Því sé einnig hafnað sem röngu að náttúrvá vegna veðurs eða annarra utanaðkomandi þátta feli í sér rök fyrir lagningu jarðstrengs umfram loftlínu. Utanaðkomandi þættir hafi haft afar takmörkuð áhrif á rekstur Suðurnesjalínu 1. Línán hafi verið tekin í rekstur árið 1991 og á þeim 33 árum hafi alls orðið sjö truflanir á línunni sem hafi samtals varað í 413 mínútur. Tvær stærstu bilanirnar hafi orðið annars vegar árið 2015, þegar bárujárnsplata hafi fokið á línuna (138 mínútur), og árið 2023 þegar eldingarvari hafi bilað (164 mínútur). Því megi fullyrða að þetta landsvæði sé ekki sérstaklega útsett fyrir eldingum, óveðri eða öðrum atburðum sem valdi geti truflun á flutningi raforku. Því sé enn fremur mótmælt sem röngu og ósönnuðu að slík veðurskilyrði muni hafa áhrif á báðar línurnar í einu og verði að telja það afar ólíklegt þó að slíkt sé ekki útilokað. Bilun hafi orðið í eldingarvara, endabúnaði sambærilegum þeim sem notaður sé fyrir jarðstrengi. Framkvæmdakostir breyti engu í því samhengi.

Stefnendur bendi í fyrsta sinn á það í stefnu að stefnda hefði borið að velja valkost D, blandaða leið jarðstrengs og háspennulínu í lofti, ef jarðstrengur samkvæmt valkosti B væri ekki talinn möguleiki. Þessi sjónarmið séu haldlaus við úrlausn málsins. Allir valkostir hafi verið metnir jafnt og á sama grundvelli í matsskýrslu og fagleg rök standi að baki þeirri framkvæmd sem felist í Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, umfram aðra metna kosti. Valkostur D hafi samkvæmt upphaflegu mati stefnda falið í sér lægri stofnkostnað en valkostur B, en það sé dýrari kostur en sá valkostur sem mál þetta fjalli um. Báðir þessir valkostir séu tæknilega verri en sá sem hafi verið valinn og falli hvorugur að stefnu stjórnvalda. Afhendingaröryggi jarðstrengs sé almennt minna en háspennulínu og útítími jarðstrengs við bilanir sé almennt nokkuð lengri. Þannig hafi valkostur D alla sömu ókosti og jarðstrengjakostur B. Báðir kostir séu því í heild sinni verri, dýrari og ótryggari en sú framkvæmd sem mál þetta fjalli um.

Stefnendur séu ekki sérfróðir um áhrif jarðvár á raforkuinnviði og verði að virða málalíbúnað þeirra í því ljósi. Stefndi búi aftur á móti yfir langri reynslu og sérþekkingu á rekstri flutningskerfis hér á landi þar sem jarðhræringar og eldsumbrot séu meðal þeirra áhættuþátta sem hafa þurfi í huga þegar ákvarðanir séu teknar um uppbyggingu

flutningskerfis raforku. Stefndi hafi bæði fyrir og eftir upphaf yfirstandandi umbrota á Reykjanesi aflað og byggt á bestu aðgengilegu upplýsingum um áhrif jarðvár með tilliti til flutningskerfisins.

Því sé alfarið hafnað sem röngu að ákvörðun ráðherra sé haldin nokkrum annmarka með vísan til álits Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu. Leiðréttu verði þann búning sem stefnendur hafi reynt að skapa málinu með umfjöllun sinni um álit Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun hafi ekki hafnað aðalvalkosti stefnda, 220 kV háspennulínu, og stefndi hafi ekki að nokkru marki litið fram hjá álit Skipulagsstofnunar eins og stefnendur haldi ítrekað fram.

Það sé hlutverk Skipulagsstofnunar að veita álit sitt á matsskýrslu framkvæmdaraðila um umhverfisáhrif framkvæmdar. Álit Skipulagsstofnunar lúti að því að greina þau umhverfisáhrif sem ólíkir valkostir hafi í för með sér svo tekið verði fullnægjandi tillit til þeirra áhrifa við ákvarðanatöku á síðari stigum, svo sem við útgáfu framkvæmdaleyfa. Þá gegni álitinu því hlutverki að leiðbeina framkvæmdaraðila og greina tæka kosti til að takmarka megi umhverfisáhrif þeirra valkosta sem metnir séu. Í álit Skipulagsstofnunar hafi stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að matsskýrsla stefnda uppfyllti skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum. Stofnunin hafi ekki talið mun á áhrifum ólíkra valkosta þegar eingöngu hafi verið litið til beinna áhrif á jarðmyndanir og jarðrask. Hins vegar hafi stofnunin talið að munur væri á milli valkosta þegar litið væri til landslags og ásýndaráhrifa. Helstu umhverfisáhrif framkvæmdarinnar vegna sjónrænna áhrifa séu talin verða innan svæðis sem flokkað sé með heitinu „Almenningur“ en jörð stefnenda sé ekki á þessu áhrifasvæði. Fram komi í álit stofnunarinnar að aðalvalkostur stefnda, lagning loftlínu samkvæmt valkosti C, hefði mest neikvæð sjónræn áhrif allra skoðaðra valkosta og jarðstrengskostur B hefði minnst áhrif að því leyti. Skipulagsstofnun hafi hins vegar ekki sett frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða mælt fyrir um aðrar mótvægisáðgerðir en þær sem stefndi hafi lagt til í matsskýrslu.

Þá hafi öll nauðsynleg gögn legið fyrir Skipulagsstofnun, þar á meðal matsskýrsla sem hafi verið studd ítarlegum gögnum. Niðurstaða stofnunarinnar sé ótvíræð um að matsskýrsla stefnda uppfylli skilyrði laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim, svo og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt, sbr. 11. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og 2. mgr. 26. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum nr. 660/2015.

Ljóst sé af niðurstöðukafla í álit Skipulagsstofnunar að álitinu miði ekki að því að takmarka þá framkvæmdakosti sem endanlega verði fyrir valinu, sem framkvæmdaleyfi verði gefin út fyrir og eftir atvikum eignarnámsákvæðanir taki til. Í álitinu sé þetta staðfest þar sem segi að það sé „í höndum viðeigandi sveitarfélaga að taka afstöðu til þess hvaða valkostur verði endanlega fyrir valinu“. Álitinu sé ekki bindandi og verði ekki

túlkað með þeim hætti, umfram skýrt orðalag þess. Skipulagsstofnun hafi ekki verið falið það hlutverk í lögum að ákveða hvaða framkvæmd framkvæmdaraðili sæki um leyfi fyrir og hvaða framkvæmd leyfisveitendur gefi honum leyfi til að framkvæma innan marka þeirra.

Stefnendur geri ekki greinarmun á því í málatilbúnaði sínum að umfjöllun Skipulagsstofnunar afmarkist við valdbærni stofnunarinnar annars vegar og þau sjónarmið sem Skipulagsstofnun sé falið að fjalla um, og hins vegar hlutverk annarra aðila sem eigi lögbundna aðkomu að ýmsum þáttum undirbúnings framkvæmdarinnar og öðrum sjónarmiðum sem líta verði til. Þannig líti stofnunin til markmiðsákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum í umfjöllun sinni um mat á umhverfisáhrifum valkosta og á því byggi stefnendur málsástæður sínar, án nokkurs tillits til annarra sjónarmiða. Ekki megi leggja álit Skipulagsstofnunar eitt til grundvallar rökstuðningi fyrir framkvæmdakosti.

Stefnda beri að horfa til fleiri atriða en umhverfisáhrifa við vægismat ólíkra valkosta vegna nauðsynlegrar framkvæmdar. Þannig leiði álit Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif tiltekinna framkvæmdakosta ekki sjálfkrafa til þess að ákvörðun um aðalvalkost verði sá kostur sem hafi vægustu áhrifin að áliti stofnunarinnar. Í matsskýrslu stefnda vegna Suðurnesjalínu 2 sé ítarlega og á sambærilegan hátt fjallað um aðalvalkost og um aðra valkosti og þeir hafi verið metnir út frá umhverfisáhrifum. Í matsskýrslunni segi m.a. „Ákvörðun um aðalvalkost grundvallast á að vega og meta nokkra meginþætti. Einn þeirra er umhverfi sem felur í sér mat á því hve mikil áhrif framkvæmdin kemur til með að hafa á umhverfi sitt. Þá þarf að tryggja að framkvæmdin uppfylli kröfur um öryggi á afhendingu rafmagns, þ.e. hversu örugglega flutningskerfið getur flutt rafmagn til samfélagsins, hvort sem er til almennings og heimila eða atvinnulífs. Að lokum þarf að horfa til verðmætis og efnahagslegra þátta sem byggir á kostnaði eða ávinningi framkvæmdarinnar.“ Sömu atriði komi fram í greinargerð stefnda með umsókn um framkvæmdaleyfi til sveitarfélaga á línuleiðinni.

Þrátt fyrir að sjónræn áhrif aðalvalkostar séu að mati Skipulagsstofnunar meiri en annarra valkosta sé munur áhrifa ekki þess eðlis að hann geti réttlætt val á mun dýrari, óhentugri og ótryggari valkosti. Í öllu falli sýni gögn málsins fram á að takmarkaður munur sé á umhverfisáhrifum metinna valkosta innan jarðar stefnenda, en þetta megi meðal annars sjá í greinargerð með framkvæmdaleyfisumsókn stefnda og á framlögðu yfirlitskortum um áhrif framkvæmdarinnar á línuleiðinni. Niðurstaða umhverfismats staðfesti að ekki sé umtalsverður munur á áhrifum jarðstrengja og loftlína á umhverfið, og einkum ekki innan þeirrar jarðar sem deilt sé um í máli þessu, sem réttlætt geti valkost sem að öðru leyti sé í ósamræmi við lagaáskilnað og þau viðmið sem stefnda beri að fylgja. Samanburður á umhverfisáhrifum valkosta gefi stefnda ekkert tilefni til þess að vikið sé frá öðrum lögbundnum sjónarmiðum sem stefnda beri að vega og meta við ákvarðanatöku á grundvelli raforkulaga.

Stefnendur byggi málatilbúnað sinn á því að það sé óumdeild staðreynd að umhverfisáhrif háspennulínu í lofti verði meiri en af jarðstreng. Þessu hafni stefndi sem röngu. Umhverfisstofnun fari með eftirlit með framkvæmd náttúruverndarlaga og veiti umsagnir í þágu náttúruverndar, sbr. 2. mgr. 13. gr. laganna. Í umsögn Umhverfisstofnunar til Skipulagsstofnunar, um framkvæmdina Suðurnesjalínu 2, hafi stofnunin talið að jarðstrengskostir hefðu meiri og varanlegri umhverfisáhrif í för með sér en háspennulínur í lofti. Þannig hafi loftlína í för með sér minnstu varanlegu umhverfisáhrifin. Þá segi í umsögninni að áhrif Suðurnesjalínu 2, sem loftlínu, á ásýnd svæðisins séu óveruleg þar sem Suðurnesjalína 1 liggi nú þegar með fram fyrirhugaðri staðsetningu Suðurnesjalínu 2. Áhrif valkosta á umhverfið séu í öllu falli ekki óumdeild meðal þeirra stofnana sem komi að vernd umhverfisins.

Í úrskurðum sínum hafi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála komist að þeirri niðurstöðu að álit Skipulagsstofnunar sé haldið ákveðnum annmörkum, sbr. úrskurði í málum nr. 41/2021, 46/2021, 57/2021 og 107/2023. Í þessum málum hafi álit Skipulagsstofnunar verið talið haldið þeim ágöllum að skort hefði á umfjöllun og afstöðu til tiltekinna atriða í umsögn Umhverfisstofnunar vegna framkvæmdarinnar. Þó árétti úrskurðarnefndin að ágallarnir leiði ekki til þess að ekki verði á álitinu byggt, þar sem fyrir hafi legið matsskýrsla, studd ítarlegum gögnum, og þannig hafi verið uppfyllt það grundvallarskilyrði að stofnunin veitti álit sitt á þeim þáttum sem lög áskilji. Nefndin hafi einnig tekið fram að þar sem mati á umhverfisáhrifum sleppi sé það framkvæmdaraðili, þ.e. stefndi, sem leggi til framkvæmdir samkvæmt þeim kosti sem hann meti æskilegastan, enda hafi hann forræði á framkvæmd sinni innan marka gildandi laga og reglna.

Umfjöllun Skipulagsstofnunar um kostnaðarmun valkosta, réttlætingu fyrir vali á dýrari kosti, ráðstöfun jarðstrengskvóta og óljós framtíðaráform um flugvallaruppbyggingu í Hvassahrauni, sem aldrei hafi verið á skipulagi og ólíklega verði að veruleika, teljist ekki til sjónarmiða í þágu mats á umhverfisáhrifum eða um það hvort matsskýrsla framkvæmdaraðila uppfylli skilyrði laga og reglugerða. Dómstólar hafi ítrekað staðfest að kostnaður við framkvæmdir teljist ekki til umhverfisáhrifa í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum, en fjárhagsleg sjónarmið geti þó skipt máli við endanlegt val á aðalvalkosti.

Ekkert í málatilbúnaði stefnenda sýni fram á annmarka á eignarnámsákvörðun ráðherra. Sjónarmið um leyfisveitingu Sveitarfélagsins Voga hafi enga þýðingu við úrlausn málsins, enda sé lögmæti þeirrar ákvörðunar ekki til úrlausnar í máli þessu.

Þeim málatilbúnaði stefnenda sé mótmælt að ráðherra hefði við röksemdafærslu sína borið að líta fram hjá ákvörðun Sveitarfélagsins Voga um að veita stefnda framkvæmdaleyfi, og líta þess í stað til afmarkaðra sjónarmiða sem sveitarfélagið hafi fjallað um, þar sem kostir og ókostir ólíkra leiða hafi verið vegnir og metnir. Þessi

málatilbúnaður standist ekki skoðun. Ráðherra beri að virða stjórnarskrárverndaða sjálfsstjórn sveitarfélaga um innri málefni sín og stjórnskipulagsvald þeirra í samræmi við 78. gr. stjórnarskrár. Þannig sé ráðherra hvorki heimilt né skylt að líta fram hjá niðurstöðu ákvörðunar sveitarfélags sem byggist á lögbundnum skyldum sveitarfélaga, m.a. samkvæmt sveitarstjórnarlögum og skipulagslögum. Skýrlega komi fram í ákvörðun ráðherra að ákvörðunarvald hans nái ekki til gildis framkvæmdaleyfa einstakra sveitarfélaga á grundvelli skipulagslaga. Efnislega niðurstöðu viðeigandi stjórnvalds sé hins vegar að finna í niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, í máli nr. 107/2023, þar sem kröfu um að ógilda þessa sömu ákvörðun Sveitarfélagsins Voga hafi verið hafnað.

Stefnendur byggi þrátt fyrir framangreint á því að greinargerð sveitarfélagsins með framkvæmdaleyfi uppfylli ekki ákvæði 22. gr. stjórnsýslulaga og geti ekki legið til grundvallar hinni umdeildu ákvörðun um eignarnám. Stefndi hafni þessu sem órökstuddu og með öllu óviðkomandi þeirri ákvörðun sem deilt sé um í þessu máli. Í öllu falli hafni stefndi þessu sem röngu. Þó að ákvörðun ráðherra sé með öllu ótengd málsmeðferð sveitarfélagsins sé þörf á að áréttta nokkur atriði. Stefnendur hafi látið alfarið undir höfuð leggjast að fjalla um þýðingu allra þeirra gagna sem fylgdu umsókn stefnda um framkvæmdaleyfi og hafi verið grundvöllur ákvörðunarinnar, svo og þeirra gagna sem sveitarfélagið hafi aflað sjálf til undirbúnings og rökstuðnings ákvörðuninni. Umsókn stefnda um framkvæmdaleyfi hafi byggst á 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012. Gögn sem hafi fylgt með umsókninni hafi verið mjög ítarleg og umfangsmikil. Matsskýrsla stefnda hafi verið 269 blaðsíður, auk viðauka og kortahefta, greinargerð með umsókn hafi verið 26 blaðsíður og meðfylgjandi hafi verið afstöðumyndir, teikningar, hönnunargögn, mat á umhverfisáhrifum, álit Skipulagsstofnunar og önnur nauðsynleg gögn. Umfjöllun í greinargerð með framkvæmdaleyfi sýni fram á að sveitarfélagið hafi kynnt sér öll gögn málsins ítarlega.

Í greinargerðinni fjalli sveitarfélagið um alla þætti sem lög áskilji. Fjallað sé um afgreiðslu leyfisins, samræmi þess við niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og rökstutt hvers vegna hafi að einhverju leyti verið vikið frá álitum um umhverfisáhrif valkosta. Fyllilega sé ljóst hvaða rök liggja að baki þeirri ákvörðun sem tekin hafi verið. Ítarlega sé gerð grein fyrir þeirri afstöðu sveitarfélagsins að framkvæmdin sé í samræmi við svæðis- og aðalskipulag svæðisins. Framkvæmdin sé í samræmi við skilgreind verndarsvæði og vatnsverndarsvæði sem og skilgreindar náttúruminjar. Þá hafi sveitarfélagið komist að þeirri niðurstöðu í greinargerð sinni að öll áskilin gögn hafi legið fyrir þannig að heimilt hafi verið að taka umsóknina til afgreiðslu. Jafnframt hafi sveitarfélagið komist að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin sem sótt hafi verið um hafi verið í samræmi við þá framkvæmd sem lýst sé í matsskýrslu, þ.e. aðalvalkost C. Tekið sé fram að álit Skipulagsstofnunar hafi verið

lagt til grundvallar við ákvörðunartökuna, auk þess sem vísað sé til allra fyrirbyggjandi gagna. Rökstudd afstaða sé tekin til umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða með vísan til úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem og umsagnar Umhverfisstofnunar frá 11. júlí 2019, um neikvæð áhrif jarðstrengs á landslag umfram loftlínu. Jafnframt sé tekið fram að munur á umhverfisáhrifum valkosta B og C, þ.e. jarðstrengs eða háspennulínu í lofti, sé ekki verulegur samkvæmt gögnum málsins, þó að sjónræn áhrif háspennulínu séu meiri en jarðstrengs. Fram komi að framkvæmdin tryggi betur afhendingaröryggi raforku og þannig hafi umhverfisáhrifin verið metin til samanburðar við þá brýnu almannahagsmuni sem felist í styrkingu á flutningskerfi raforku.

Af framangreindu sé ljóst að sveitarfélagið hafi fært skýr rök með og á móti þeirri ákvörðun sem tekin hafi verið. Að vegnum öllum þáttum málsins hafi verið fallist á veitingu framkvæmdaleyfis, sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga. Að lokum sé áréttað að álit Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif valkosta sé ekki bindandi fyrir leyfisveitendur. Þetta komi beinlínis fram í niðurstöðuköflum álitsins og sama niðurstaða fáist við lestur á svari stofnunarinnar við erindi Sveitarfélagsins Voga.

Stefndi hafnar því alfarið sem röngu að ákvörðun ráðherra sé haldin annmörkum vegna þess að áform um lagningu Suðurnesjalínu 1 í jörð, samkvæmt samkomulagi sveitarfélagsins við stefnda frá 30. júní 2023, hafi ekki verið nægjanlega rannsökuð. Í gögnum málsins liggja fyrir að ráðherra hafi aflað margvíslegra upplýsinga um samkomulag aðila og þýðingu þess fyrir flutningskerfi raforku á svæðinu. Mat á kostnaði hinnar umsömdu framkvæmdar eða á öðrum þáttum sé ekki hluti af þeirri framkvæmd sem þetta mál varði. Stefnendur víki þó ekkert að jákvæðum sjónrænum áhrifum samkomulagsins, þrátt fyrir að málátílúnaður þeirra í heild byggist nær eingöngu á sjónrænum áhrifum Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu í lofti.

Fullyrðingar stefnenda um að forsendur eignarnámsins hafi breyst með þessu samkomulagi séu rangar, ósannaðar og með öllu órökstuddar. Umrætt samkomulag fjalli ekki um framkvæmdina Suðurnesjalínu 2 eða stöðu þeirrar framkvæmdar í flutningskerfi raforku. Allar forsendur að baki framkvæmdinni Suðurnesjalínu 2 séu þær sömu og mikilvægi framkvæmdarinnar sé nú sem áður verulegt, og brýnt að framkvæmdinni verði áfram haldið. Ákvörðun um framkvæmdina byggist á margvíslegum lögbundnum rökum sem breytist ekki við það að samið sé um að tiltekinn afmarkaður hluti Suðurnesjalínu 1, 132 kV línu, verði lagður í jörð að lokinni þeirri mikilvægu framkvæmd sem mál þetta varði. Í tilfalli Suðurnesjalínu 2 sé loftlína bæði réttmætur og æskilegur kostur sem samræmist að öllu leyti þeim margvíslegu og vegnu sjónarmiðum sem lög áskilji að litið sé til en umhverfismat annarra framkvæmda en þeirrar sem málið varði hafi ekki áhrif við úrlausn málsins.

Hin umsamda framkvæmd skiptist í tvo áfanga samkvæmt samkomulaginu. Í fyrri áfanga felist lagning Suðurnesjalínu 2 í jörð á afmörkuðum hluta línuleiðarinnar. Forsendur framkvæmdarinnar séu þær að ávallt verði tryggt afhendingar- og rekstraröryggi. Í seinni áfanga samkomulagsins sé sá möguleiki útfærður að tengja Suðurnesjalínu 1 inn á svæðisbundið kerfi ef þörf krefur innan tilgreindra tímamarka í þágu atvinnuuppbyggingar innan sveitarfélagsins. Fyrirvari hafi verið gerður við þann hluta samkomulagsins ef óviðráðanleg atvik eins og náttúruvá kemur í veg fyrir framkvæmd samningsins.

Stefndi Landsnet telji ljóst að samkomulagið, með þeim fyrirvörum sem þar séu tilgreindir, byggist á þeirri grundvallarforsendu að til staðar verði stór og öflug háspennulína sem tryggi öruggan flutning raforku í stað einnar 132 kV línu. Suðurnesjalína 1 muni að lokinni framkvæmd við Suðurnesjalínu 2 gegna aukahlutverki við flutning raforku til og frá Suðurnesjum, þar sem flutningsgeta hennar sé mun minni, en verði þrátt fyrir það tækur hluti af meginflutningskerfi raforku á svæðinu og tiltæk þegar þörf krefji. Stefndi hafni þeirri túlkun stefnenda að með samkomulaginu verði aðeins ein flutningslína til staðar, enda sé það rangt. Suðurnesjalína 1, 132 kV háspennulína, muni áfram gegna hlutverki sínu í meginflutningskerfinu til viðbótar við Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu í lofti, en muni auk þess þjóna svæðisbundnu kerfi betur. Þegar Suðurnesjalína 2 sé komin í rekstur verði ávallt tvær flutningslínur tækar á svæðinu, sem tryggi öruggan flutning raforku.

Samkomulag aðila sé í samræmi við skipulagsmarkmið Sveitarfélagsins Voga í aðalskipulagi, um byggðar- og atvinnuuppbyggingu sem sé háð öruggri afhendingu raforku úr flutningskerfinu. Þar sé gert ráð fyrir að ef þörf kallar á tengingu við kerfi stefnda vegna atvinnuuppbyggingar innan sveitarfélagsins verði uppbyggingarsvæðið tengt inn á 132 kV línuna Suðurnesjalínu 1. Línan fái þá hlutverk innan svæðisbundna kerfisins, en verði þrátt fyrir það einnig tæk til flutnings innan meginflutningskerfisins. Sveitarfélagið hafi með þessu tryggt að ákveðin skipulagsleg markmið geti orðið að veruleika í samræmi við hlutverk og skyldur sveitarfélagsins á grundvelli skipulagslaga, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 579/2010.

Þá feli samkomulagið í sér varfærið skref í lagningu lítils hluta Suðurnesjalínu 1 í jörð þar sem hún sé sýnilegust. Áréttu verði að alls kostar ólík sjónarmið liggja að baki ákvörðun um að leggja 132 kV línu í jörð á afmörkuðum hluta og lagningu 220 kV jarðstrengs. Aðstæður breytist mjög þegar Suðurnesjalína 2, 220 kV, sé komin í rekstur, en hún hafi allt að þrisvar til fjórum sinnum meiri flutningsgetu en línan sem rekin sé á 132 kV spennu. Þá feli jarðstrengslögn á 132 kV spennu í sér aðra framkvæmd en þegar um jarðstreng á svo hárru spennu sem 220 kV sé að ræða. Við uppbyggingu svæðisbundins kerfis á 132 kV spennu beri stefnda að meta jarðstreng til jafns við háspennulínu samkvæmt stefnu stjórnvalda. Þar sem rísi nýjar 220 kV háspennulínur í

lofti verði til aukið svigrúm til að færa 132 kV línur í jörð, að teknu tilliti til tæknilegra aðstæðna á umræddu landsvæði. Möguleikinn sé fyrir hendi í þessu tilviki meðal annars vegna staðsetningar orkuframleiðslu og fjarlægðar milli virkjana. Suðurnesjalína 1 sé sá kostur innan flutningskerfis raforku á Suðurnesjum sem komi þar til álita.

Stefnendur byggi á því að ákvörðun ráðherra um að heimila stefnda eignarnám innan jarðar þeirra sé haldin annmörkum sem megi rekja til samþykkis Orkustofnunar við kerfisáætlun stefnda 2018–2027. Stefnendur byggi á því að samþykki Orkustofnunar standist hvorki 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga né ákvæði 9. gr. b í raforkulögum vegna þess að aðalvalkostur hafi verið valinn af stefnda áður en mati á umhverfisáhrifum hafi formlega verið lokið með álit Skipulagsstofnunar. Þessi málsástæða virðist reist á þeim grundvelli að í samþykki Orkustofnunar við kerfisáætlun stefnda samkvæmt 9. gr. b í raforkulögum felist framkvæmdaleyfi í skilningi skipulagslaga. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga sé óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi áður en umhverfismati framkvæmdar sé lokið, en um umhverfismat framkvæmdarinnar Suðurnesjalína 2 gildi ákvæði þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Tilvísað ákvæði taki til útgáfu framkvæmdaleyfis af hálfu sveitarfélaga sem leyfisveitenda, en samþykki Orkustofnunar hafi ekki falið í sér framkvæmdaleyfi í skilningi skipulagslaga. Þessum málalíbúnaði hafni stefndi því sem haldlausum, enda hafi ekkert sveitarfélag á línuleið Suðurnesjalínu 2 gefið út framkvæmdaleyfi áður en álit Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lá fyrir.

Kerfisáætlun samkvæmt 9. gr. a í raforkulögum hafi fallið undir gildissvið þágildandi 1. mgr. 3. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, en tilgangur slíks mats sé að huga að umhverfisáhrifum á fyrri stigum ákvarðanatöku. Í því skuli meðal annars felast mat á samlegðaráhrifum margra framkvæmda á tiltekna umhverfisþætti eða tiltekin svæði. Í umhverfismati kerfisáætlunar felist ekki mat á umhverfisáhrifum tiltekinnar framkvæmdar í skilningi skipulagslaga eða samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og því verði ekki jafnað við umhverfismat framkvæmdar af hálfu Skipulagsstofnunar.

Í 5. tl. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku nr. 870/2016 segi meðal annars að í umfjöllun um einstakar framkvæmdir í kerfisáætlun skuli koma fram greining valkosta vegna hvernar framkvæmdar ásamt rökstuðningi fyrir þeim kosti sem valinn sé. Sá rökstuðningur lúti að þeim sjónarmiðum sem Orkustofnun sé að lögum falið að hafa eftirlit með að stefndi hafi fylgt, sbr. 9. gr. b í raforkulögum. Stefndi hafi gert fyrirvara í kerfisáætlun 2018–2027 um að framkvæmdin kynni að taka breytingum þegar umhverfismat framkvæmdarinnar sjálfrar, Suðurnesjalínu 2, myndi liggja fyrir. Þá hafi komið fram að „ef niðurstaða umhverfismats einstakra framkvæmda skilar annarri niðurstöðu en fæst með valkostagreiningu í framkvæmdaáætlun mun það verða afgreitt í öðru ferli en

kerfisáætlun“. Álit skipulagsstofnunar hafi ekki gefið tilefni til endurskoðunar á grundvelli fyrirvarans. Endanleg ákvörðun um valkost hafi ekki legið fyrir áður en mat á umhverfisáhrifum fór fram á grundvelli þeirra laga sem gilda um það ferli.

Orkustofnun hafi samþykkt framkvæmdina Suðurnesjalínu 2 í framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar stefnda 2018–2027 hinn 18. janúar 2019. Í því samþykki felist staðfesting á því að stefndi hafi farið að lögum og einnig heimild til nýtingar tilgreindra fjármuna í þágu framkvæmdarinnar. Lögformlegt samþykki Orkustofnunar liggja því fyrir, það sé enn gilt og hafi verið áréttað með uppfærslu kostnaðaráætlunar í kerfisáætlun 2019–2028, dags. 12. febrúar 2020, svo og með samþykki Orkustofnunar við kerfisáætlun stefnda 2023–2032 vegna framkvæmdaverka 2020–2022, 2021–2023 og framkvæmdaverka 2024–2029, dags. 6. febrúar 2024. Stefnendur fjalli ekkert um þýðingu síðustu staðfestingar á kerfisáætlun stefnda, sem hafi komið til eftir að álit Skipulagsstofnunar hafi legið fyrir.

Stefndi hafni sjónarmiðum um meinta takmörkun á þátttökurétti almennings með breytingalögum nr. 26/2015 sem röngum, og í öllu falli óviðkomandi ráðherra.

Þó að umhverfismat framkvæmda heyri undir Skipulagsstofnun hafi kerfisáætlun 2018–2027, sem og uppfærðar áætlanir, jafnframt sætt umhverfismati áætlunar þar sem almenningur, þar á meðal stefnendur, hafi átt kost á að koma á framfæri athugasemdum og sjónarmiðum varðandi framkvæmdina. Stefnendur hafi nýtt sér tækifæri til að gera athugasemdir við kerfisáætlanir stefnda vegna framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2. Þeim athugasemdum hafi öllum verið svarað af hálfu stefnda. Fullyrðingar stefnenda um skort á þátttökurétti séu því rangar. Það að stefnendur hafi ekki fengið lögformlega ákveðinni framkvæmd breytt í eigin þágu hafi ekki áhrif á þá staðreynd að stefnendur hafi notið víðtæks þátttökuréttar við undirbúning framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2.

Fyrirliggjandi ágreiningur varði sameiginlega hagsmuni alls almennings, þar sem stefnendur geti ekki talist eiga ríkari hagsmuna að gæta en aðrir landsmenn. Hugsanlegir afleiddir og óbeinir hagsmunir stefnenda í málinu vegna umhverfisverndar hafi ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins að því leyti sem röksemdir þeirra byggist ekki að neinu marki á eignarrétti þeirra heldur almennri umfjöllun um umhverfisvernd. Ógilding ákvörðunar ráðherra geti ekki byggst á slíkum almennum atriðum.

Samþykki Orkustofnunar við kerfisáætlun byggist á þeim atriðum sem tilgreind séu í 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum, þ.e. markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda. Kerfisáætlun feli það í sér að stefndi hafi áætlað að reisa þurfi tiltekið flutningskerfi raforku á milli tveggja staða í ljósi þarfa raforkukerfisins þar að lútandi. Tilgangur kerfisáætlunar sé meðal annars að meta þjóðhagsleg áhrif slíkrar langtímaáætlunar ásamt áhrifum áætlaðra fjárfestinga á flutningskostnað. Kerfisáætlun sé því upphafspáttur í löngu ferli en kerfisáætlun fjalli ekki um landnot, skipulagsmál og aðra þætti sem síðar séu teknir til meðferðar af

viðeigandi aðilum. Samþykki Orkustofnunar lúti einvörðungu að því að fara yfir og tryggja að stefndi hafi gætt að þessum afmörkuðu lögbundnu þáttum samkvæmt raforkulögum. Stefnendur eigi ekki aðild að þeirri málsmeðferð Orkustofnunar enda taki sú málsmeðferð ekki til lögvarinna hagsmuna þeirra sem landeigenda eða sem náttúruverndarsinna. Hagsmunir stefnenda veiti þeim þó færi á að gera athugasemdir á öðrum vettvangi við kerfisáætlun, sem og vegna annarra þátta undirbúnings framkvæmdarinnar og stefnendur hafi nýtt sér þann rétt.

Samþykki Orkustofnunar uppfylli allan áskilnað 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum, en dómkröfur stefnenda í málinu varði ekki samþykki Orkustofnunar. Stefnendur hafi ekki sýnt fram á að umfjöllun í eignarnámsákvörðuninni um kerfisáætlun sé haldin annmörkum og séu allar málsástæður þeirra að þessu leyti haldlausar.

Stefndi hafni því alfarið að ákvörðun ráðherra um eignarnám sé haldin ógildingarannmörkum vegna meintra brota á málsmeðferðarreglum stjórnisýslulaga. Þvert á móti hafi málsmeðferð ráðherra verið í fullu samræmi við lög.

Andmælaréttur hafi verið virtur. Með andmælarétti sé vísað til réttar aðila stjórnisýslumáls til að tjá sig um mál áður en ákvörðun sé tekin í því, enda liggi afstaða hans ekki fyrir í gögnum máls eða augljóslega sé óþarft að aðili tjái sig. Tilgangur andmælaréttarins sé að tryggja að sá aðili sem ákvörðun beinist að hafi haft tækifæri til að kynna sér gögn sem hana varði. Litið sé svo á að það sé forsenda upplýstrar ákvarðanatöku að afstaða aðila málsins liggi fyrir eða, kjósi hann að nýta ekki þann rétt, að aðili hafi haft tækifæri til að greina frá afstöðu sinni.

Stefnendur hafi frá upphafi sammingsviðræðna fyrir meira en áratug komið þeim sjónarmiðum sínum á framfæri að þeir séu mótfallnir lagningu loftlínu, en kjósi þess í stað aðra framkvæmd sem feli í sér lagningu jarðstrengs. Samráð vegna framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2 hafi náð langt umfram það sem lög ráðgeri, svo sem með stofnun sérstaks verkefnaráðs um framkvæmdina og með sérstöku samráði við landeigendur í kjölfar fyrri dóma um Suðvesturlínur. Í öllu falli sé ljóst að stefnendur hafi haft víðtækan rétt til athugasemda og andmæla á öllum stigum málsins, sem þeir hafi nýtt sér og af því leiði af afstaða stefnenda liggi ljós fyrir í gögnum málsins, sem og þeim gögnum sem lögð hafi verið fyrir ráðherra ásamt beiðni um eignarnám. Það að stefnendur hafi ekki fengið lögformlega ákveðinni framkvæmd breytt í eigin þágu hafi ekki áhrif á þá staðreynd að stefnendur hafa notið víðtæks þátttökuréttar við undirbúning framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2. Bein andstaða stefnenda við tiltekna framkvæmd teljist ekki ógildingarástæða á eignarnámsákvörðun ráðherra.

Stefnendur hafi komið sjónarmiðum sínum á framfæri með fullnægjandi hætti við málsmeðferð ráðherra við töku þeirrar ákvörðunar sem deilt sé um. Beiðni stefnda Landsnets um heimild til eignarnáms innan jarðar stefnenda hafi borist ráðuneytinu 17. nóvember 2023. Lögmaður stefnenda hafi sent ráðuneytinu umsögn í formi andmæla

gegn eignarnámsbeiðni stefnda 29. febrúar 2024. Stefndi hafni þar af leiðandi þeim fullyrðingum stefnenda sem röngum að þeim hafi verið ókunnugt um málið þar til í lok maí árið 2024, enda ljóst að þeirra sjónarmiðum hafi verið komið á framfæri í málinu um þremur mánuðum fyrir þann tíma.

Í kjölfar andmæla stefnenda hafi stefndi fengið færi á að gera athugasemdir við þau mótmæli innan tiltekins tímafrests, sem stefndi hafi gert með erindi 13. mars 2024. Athugasemdir stefnda hafi verið sendar lögmanni stefnenda og þeim boðið að skila frekari athugasemdum til ráðherra vegna málsins. Þar sem engin umsögn hafi borist hafi erindið verið ítrekað við lögmann stefnenda og þeim gefinn lokafrestur til 19. apríl 2024 til að skila athugasemdum ef einhverjar væru. Tekið hafi verið fram að ef frekari athugasemdir bærust ekki innan uppgefins frests yrði ákvörðun tekin á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

Stefnendur hafi að eigin frumkvæði skipt um hagsmunagæslu í lok maí 2024, að uppgefnum lokafresti liðnum. Nýr lögmaður stefnenda hafi óskað eftir auknum umsagnarfresti af þeim sökum, sem ráðherra hafi samþykkt í tvær vikur þrátt fyrir að efnisleg andsvör hafi þegar verið veitt af hálfu stefnenda. Degi fyrir lok hins nýja og aukna umsagnarfrests hafi borist erindi frá lögmanni stefnenda þar sem óskað hafi verið eftir enn frekari fresti. Í því sambandi hafi verið vísað til þess að þegar allir frestir hafi verið liðnir í upphafi hafi drög að ákvörðunum legið fyrir. Í ljósi þess tíma sem hafði liðið og ítrekaðra tilkynninga ráðherra hafi verið fullkomlega eðlilegt og réttmætt að ráðherra hefði undirbúið ákvörðun sína á þeim tveimur mánuðum sem þá hefðu liðið, enda beri stjórnvöldum, þar á meðal ráðherra, að virða regluna um málshraða og skilvirkni stjórnvalda, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Sú regla feli einnig í sér að frestur til andmæla skuli ekki vera lengri en nauðsynlegt sé til upplýstrar úrlausnar málsins.

Umsögn lögmanns stefnenda hafi borist ráðuneytinu 14. júní 2024 eða tæplega tveimur mánuðum eftir að upphaflegur lokafrestur til umsagnar var liðinn. Afstaða stefnenda hafði áður borist ráðuneytinu með umsögn lögmanns þeirra 29. febrúar 2024, og verið efnislega sambærileg síðari umsögn þeirra. Afstaða stefnenda hafði einnig komið skýrlega fram í stórum hluta þeirra gagna sem hafi legið fyrir ráðherra við meðferð málsins, meðal annars vegna fyrri andmæla og athugasemda. Stefnendur hafi haft tök á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og hafi með því gætt réttar síns á öllum stigum málsins. Sá réttur hafi verið að fullu virtur við málsmeðferð ráðherra við töku eignarnámsákvörðunarinnar.

Afstaða stefnenda og sjónarmið þar að baki hafi legið fyrir í um það bil 15 ár, eins og beinlínis sé staðfest í stefnu. Þrátt fyrir það beri stefnendur fyrir sig nú líkt og áður að þau hafi ekki fengið nægilegt tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Enginn vafi hafi verið uppi um afstöðu stefnenda til framkvæmdarinnar og

sjónarmiða þar að baki, enda hafi stefnendur mótmælt framkvæmdinni allt frá fyrsta fundi.

Málatilbúnaður stefnenda taki í heild mið af þeim vilja þeirra að leggja beri jarðstreng samkvæmt valkosti B, og að ekki skuli ráðist í þá framkvæmd sem ákveðin hafi verið af lögformlegum aðila í samræmi við ákvæði raforkulaga. Þau sjónarmið hafi í megindráttum legið fyrir við allar ákvarðanir sem teknar hafi verið varðandi framkvæmdina og tekið hafi verið tillit til þeirra að því marki sem mögulegt sé að vegnu mati með tilliti til lögbundinna sjónarmiða raforkulaga.

Rannsókn ráðherra hafi verið fullnægjandi og niðurstaðan réttmæt. Í rannsóknarreglu stjórnsýslulaga felist meðal annars sú skylda að sjá til þess að málsatvik séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í máli. Þá teljist mál nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hafi verið aflað sem séu nauðsynlegar til að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Gögn málsins beri skýrlega með sér að ráðherra hafi gætt að þeirri skyldu að því marki sem fyrirbyggjandi upplýsingar hafi þarfnast skýringa. Í rannsóknarreglunni felist ekki skylda stjórnvalds til að afla sjálft upplýsinga þegar ítarlegar skýrslur, rannsóknir og önnur gögn liggi fyrir um öll efnisatriði þess máls sem til meðferðar sé. Niðurstaða um valkost framkvæmdar til grundvallar hinni umdeildu eignarnámsákvörðun byggist á þeim lögbundnu sjónarmiðum sem stefnda sé skylt að fylgja samkvæmt raforkulögum. Fyrir liggi í gögnum málsins að tillögur stefnenda að útfærslu framkvæmdarinnar hafi verið kannaðar og rannsakaðar ítarlega og breytti þar engu um þó að sú framkvæmd hafi ekki orðið fyrir valinu í ljósi ákvæða raforkulaga.

Rannsókn ráðherra á lögmæti þeirra lögbundnu sjónarmiða sem gögn málsins beri með sér að hafi verið höfð að leiðarljósi nái ekki til þess að breyta framkvæmdum sem að öllu leyti hafi verið ákveðnar og undirbúnar í samræmi við lög af þar til bærum aðilum. Mál þetta hafi verið að fullu upplýst þegar ráðherra hafi tekið sína ákvörðun og stefndi mótmæli því sem röngu að ráðherra hafi vanrækt rannsóknarskyldu sína, enda hafi legið fyrir ráðuneytinu, ásamt eignarnámsbeiðni og ítarlegri greinargerð, yfir 30 fylgiskjöl sem hafi fjallað um alla þætti málsins á hverju stigi fyrir sig við umfangsmikinn undirbúning framkvæmdarinnar.

Stefnendur byggja á því að réttmætisregla hafi verið brotin við alla meðferð málsins og vísa um það til allra málsástæðna sinna. Af ítarlegri umfjöllun stefnda hér að framan sé ljóst að engin lögbundin sjónarmið mæli með annarri útfærslu framkvæmdarinnar sem réttlætt geti val á öðrum kosti. Markmiði hennar verði best náð með þeirri framkvæmd sem nú sé hafin. Þessi málsástæða stefnenda standist ekki skoðun. Jafnvel þótt meðferð málsins yrði talin haldin einhverjum þeim annmörkum sem stefnendur byggja á teljist þeir ekki verulegir og geti því ekki leitt til ógildingar á ákvörðun ráðherra. Enga annmarka sé að finna á málsmeðferð ráðherra við töku þeirrar ákvörðunar sem krafist sé ógildingar á í málinu. Væri einhverja annmarka að finna á

málsmeðferðinni falli öll önnur rök gegn því að slíkir annmarkar skuli leiða til svo íþyngjandi niðurstöðu og óhjákvæmilegs tjóns sem ógilding ákvörðunarinnar feli í sér.

Nauðsynleg skilyrði ógildingar stjórnvaldsákvörðunar séu að ákvörðunin sé haldin annmarka að lögum og að hann teljist verulegur eins og atvikum málsins sé háttað. Þessi skilyrði séu þó ekki nægileg til þess að fallist verði á ógildinguna ákvörðunar heldur þurfi jafnframt að vera fullnægt því neikvæða skilyrði að önnur sjónarmið mæli ekki gegn ógildinguna þrátt fyrir slíka annmarka. Meðal sjónarmiða sem mælt geti gegn ógildinguna ákvörðunar þótt hún sé haldin verulegum annmarka séu sjónarmið um björgun verðmæta og takmörkun tjóns sem ella myndi leiða af ógildinguna ákvörðunar. Sú stjórnvaldsákvörðun sem stefnendur beini ógildingarkröfu sinni að lúti að þjóðhagslega mikilvægri framkvæmd sem hafi staðið til í tæpa tvo áratugi og sé nauðsynleg í þágu raforkuöryggis almennings. Framkvæmdin varði með beinum hætti hagsmuni tuga þúsunda íbúa og atvinnufyrirtækja á Suðurnesjum, sem séu háð raforku sem flutt sé um raforkukerfi stefnda, og enn fremur allra íbúa á suðvesturhorni landsins, þar á meðal á höfuðborgarsvæðinu, sem og atvinnustarfsemi á svæðinu.

Brýnt sé að tekið verði réttmætt tillit til annarra hagsmuna en þeirra sem stefnendur njóti vegna eignaréttar síns. Tjón þeirra vegna skerðingar á eignarétti verði að fullu bætt í samræmi við áskilnað 72. gr. stjórnarskrár og þeim hafi verið kunnugt um framkvæmdina í að minnsta kosti um 15 ár. Samfélagið, almenningur í heild sinni og stefndi verði hins vegar fyrir ómældu tjóni haldi framkvæmdin ekki áfram í samræmi við þá samninga sem stefndi sé skuldbundinn til að fylgja um framgang verksins. Gríðarlegir fjármunir liggi að baki framkvæmdinni og mikil vinna hafi átt sér stað við undirbúning hennar árum saman með tilheyrandi fjárútlátum. Auk þess sé mikilvægi þess að bæta raforkuöryggi á Suðurnesjum óumdeilt.

Tafir á framkvæmdinni muni valda stefnda gríðarlegu fjárhagslegu tjóni til viðbótar við það sem þegar hafi orðið. Stefndi hafi samið við verktaka með verksamningi um slóðagerð, jarðvinnu og undirstöður að undangengnu útboði. Verktakinn hafi þegar hafið framkvæmdir við jarðvinnu og séu framkvæmdir vel á veg komnar. Samkvæmt verksamningi séu verklok áætluð í mars árið 2025. Framkvæmdin hafi verið komin að einni af þeim þremur jörðum sem ágreiningur sé um 23. september 2024 og verktakar þurft frá að hverfa og halda áfram við aðra þætti verksins. Í mars 2025, að lokinni jarðvinnu, slóðagerð og vinnu við undirstöðu, muni vinna hefjast við að reisa möstur og strengingu leiðara. Stefndi hafi samið um þann verkþátt við erlent verktakafyrirtæki. Efniskaup hafi þegar farið fram og búið sé að útvega allt það efni sem þurfi til að ljúka fyrsta áfanga framkvæmdarinnar, sem sé slóðagerð og jarðvinna. Þá hafi efniskaup farið fram í þágu síðari stiga framkvæmdarinnar, meðal annars kaup á stálmöstrum, leiðurum og glereinöngurum. Ljóst sé að tjón muni verða vegna bótaskyldu sem kunni að skapast sökum tafa gagnvart verktökum og framleiðendum efnis. Framkvæmdin verði jafnframt

óhagkvæmari og kostnaðarsamari en ráðgert sé eftir því sem tafir verði á henni, fjárfestingar vegna verksins geti tapast og innkaup í þágu verksins ekki nýst stefnda eftir því sem tíminn líði.

Af öllum tögum muni enn fremur skapast gríðarlegt tjón á samfélagslegum hagsmunum. Framkvæmdin stefni að því að tryggja með viðeigandi hætti þá brýnu almannahagsmuni sem felist í öruggri afhendingu raforku til og frá landsvæðinu. Ástandið á Reykjanesskaga styðji þá brýnu nauðsyn að framkvæmdum verði fram haldið, enda sé markmið framkvæmdarinnar að tryggja íbúum svæðisins örugga raforkuafhendingu sem sé ekki tiltæk við núverandi aðstæður. Ógilding á ákvörðun ráðherra muni valda verulegu tjóni á almannahagsmunum sem ekki megi líta fram hjá við úrlausn málsins.

Staðreyndir málsins liggi fyrir. Ákvörðun í þágu almannahagsmuna hafi verið tekin um að stefnendum verði gert að láta land undir brýna og mikilvæga framkvæmd. Þar séu hagsmunir almennings metnir mun ríkari en hagsmunir þeirra, þrátt fyrir nauðsynlega takmörkun á eignarréttindum þeirra, sem verði bætt þeim að fullu. Skilyrði eignarnáms séu uppfyllt í málinu og röksemdir í eignarnámsákvörðun ráðherra sýni fyllilega fram á það. Áhrif eignarnámsins verði samkvæmt almennum sjónarmiðum að teljast lítil og á engan hátt frábrugðin þeim áhrifum sem framkvæmdin hafi á aðra þá landeigendur sem hún nái til.

Í stefnu sé ekki að finna neina umfjöllum sem varði þá hagsmuni landeigenda sem gætu orðið til þess að tekið yrði undir dómkröfur þeirra og beri stefnendur hallann af því. Stefnendur fjalli í meginatriðum um almenn lögbundin atriði, sem varði skipulag og ákvarðanatöku vegna uppbyggingar raforkukerfisins í landinu, en aðeins sé að takmörkuðu leyti vísað til sértækra hagsmuna þeirra. Ákvörðun um framkvæmdina Suðurnesjalínu 2 sé byggð á málefnalegu og hlutlægu mati, þar sem bornir hafi verið saman ólíkir valkostir. Sú ítarlega skoðun valkosta sem stefnendur hafi áður talið vanta og Hæstiréttur Íslands hafi fallist á vegna framkvæmdarinnar Suðvesturlínu virðist engu breyta um afstöðu stefnenda. Þrátt fyrir að stefnendur hafi fullan rétt til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og hafi bæði fengið og nýtt sér þann rétt liggi ákvörðun um útfærslu flutningskerfis raforku ekki hjá þeim að lögum. Framkvæmdin felist í lagningu loftlínu en ekki jarðstrengs og úrlausn málsins verði að miða við þá staðreynd. Stefndi hafi ákveðið þann kost sem framkvæmdin feli í sér með lögformlegu ferli og framkvæmdin hafi verið ítarlega kynnt, rannsökuð og metin.

Stefnendur hafi hvorki sýnt fram á að sú ákvörðun sem krafist sé ógildingar á sé haldin annmörkum að lögum né að annmarkar, teljist þeir fyrir hendi, geti talist verulegir. Ákvörðun ráðherra lúti að framkvæmd sem hafi kostað gríðarlega fjármuni og tíma, verksamningar hafi verið gerðir og séu komnir til framkvæmda, efniskaup hafi þegar farið fram og öll rök standi gegn ógildingu ákvörðunarinnar. Í samræmi við framangreint

beri að sýkna stefnda. Að öðrum kosti verði ekki af framkvæmdinni Suðurnesjalínu 2, með tilheyrandi tjóni fyrir hið almenna raforkukerfi, notendur þess og almenning allan.

Um málskostnaðarkröfu vísi stefndi til heimildar í 1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

### **Málsástæður og lagarök stefnda íslenska ríkisins**

Stefndi íslenska ríkið byggir á því að skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf hafi verið uppfyllt. Það hafi verið skýrt á þann veg að tiltekin starfsemi eða aðstaða verði að vera svo þýðingarmikil að réttlætanlegt sé að svipta menn eignum sínum eða takmarka eignarrétt þeirra. Þá megi ekki ganga lengra en nauðsyn krefur.

Ríkir almannahagsmunir séu fólgnir í því að flutnings- og dreifikerfi raforku í landinu séu örugg, skilvirk og hagkvæm. Lögjafinn hafi litið svo á að öryggi raforkuafhendingar falli undir mikilvæga almannahagsmuni, enda komi fram í 1. gr. raforkulaga að markmið þeirra sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi. Í því skyni skuli meðal annars tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að raforkulögum segi að taka verði tillit til mikilvægra almannahagsmuna, svo sem varðandi öryggi raforkuafhendingar. Áfram skuli tryggt að öryggi raforkukerfisins verði sem best og lagðar séu skyldur á dreifiveitur og flutningsfyrirtæki til að svo megi verða. Þá hafi Alþingi ályktað að í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku skuli Suðurnes vera í forgangi, sbr. þingsályktun nr. 26/148 frá 11. júní 2018. Ekki sé vafi um þörf framkvæmdarinnar í þeim tilgangi að stuðla að markmiðum raforkulaga og því telji stefndi uppfyllt það skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar að almenningsþörf krefji.

Fordæmi séu fyrir því að flutningsfyrirtækinu Landsneti hf. hafi verið heimilað að framkvæma eignarnám í landsréttindum vegna lagningar raflína, sem séu hluti af raforkuflutningskerfi landsins, á þeim grundvelli að um almenningsþörf væri að ræða. Hafi það verið metið svo að ríkir almannahagsmunir væru fólgnir í því að flutnings- og dreifikerfi raforku í landinu væru örugg, skilvirk og hagkvæm og því séu uppfyllt skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um að almenningsþörf krefji.

Næg rök séu fram komin um að brýn þörf sé á styrkingu raforkuflutningskerfisins á Suðurnesjum. Framkvæmdin Suðurnesjalína 2 sé áætluð með þarfir hins almenna flutningskerfis í huga til lengri tíma og með tilliti til samfélagslegra hagsmuna. Öryggi kerfisins í dag sé ófullnægjandi. Suðurnesjalína 1, sem þjóni svæðinu, sé rekin á 132 kV spennu og sé fulllestuð. Þá hafi Landsnet hf. bent á að svæðið sé ekki tengt með svokallaðri N-1-tengingu sem sé óviðunandi þegar um svo stór byggðarlög sé að ræða. Þá sé verulegt rekstraröryggi fólgið í því fyrir raforkukerfi svæðisins að hafa tvær háspennulínur á þessari leið. Það hafi valdið vandkvæðum og straumleysi á svæðinu þegar Suðurnesjalína 1 hafi farið úr rekstri vegna viðhalds eða truflana. Færð hafi verið

rök fyrir því að út frá lágmarksafhendingaröryggi raforku sé um brýna og óumflýjanlega framkvæmd að ræða. Þá sé alþjóðaflugvöllur landsins á Suðurnesjum og ríkir almannahagsmunir fólgnir í öryggi raforkuafhendingar til hans.

Sýnt hafi verið fram á með óumdeildum hætti að út frá afhendingaröryggi raforku sé þörf á hinni skilgreindu framkvæmd Suðurnesjalínu 2. Löggjafinn hafi metið það svo að afhendingaröryggi raforku teljist til almannahagsmuna og fordæmi séu fyrir því að eignarnám hafi verið heimilað á þeim grunni. Líta verði á flutningskerfi raforku sem hluta af grunninnviðum samfélagsins og sýnt hafi verið fram á þörf framkvæmdarinnar með fullnægjandi hætti. Skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf og að almannahagsmunir réttlæti ákvörðun um eignarnám séu því uppfyllt. Sama gildi um skilyrði 23. gr. raforkulaga um að eignarnám skuli eingöngu ákvarðað að því leyti sem nauðsyn beri til. Því sé krafist sýknu af kröfu stefnenda um ógildingu ákvörðunarinnar.

Aðila virðist ekki greina á um þörf á styrkingu afhendingaröryggis raforku á Suðurnesjum heldur fremur þá leið sem skuli fara. Stefnendur byggja á því að fullnægjandi greining valkosta hafi ekki farið fram og mat á valkostum í málinu sé ekki byggt á hlutlægum og málefnalegum grunni. Þá byggja þau einnig á því að jarðstrengur uppfylli tilgreind markmið framkvæmdarinnar.

Þeim staðhæfingum stefnenda sé mótmælt að ráðuneytið hafi vikið sér undan samanburði á valkostum og ekki rannsakað nægilega ákveðna þætti, svo sem gert samanburð á stærð svæðis og umfangi réttinda. Stefnendur halda því fram að eignarnámið sé ekki nægilega afmarkað. Því sé hafnað. Þá sé því mótmælt að stefndi hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. og meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Við mat á framkvæmdaleiðum hafi stefndi yfirfarið öll þau gögn sem hafi legið fyrir í málinu, jafnt þau sem hafi stafað frá stefnendum og frá Landsneti hf. Stefndi hafi farið vel yfir þann kost sem stefnendur leggi til, það er valkost B. Það hafi engu að síður verið mat stefnda að Landsnet hf. hafi gætt meðalhöfs við útfærslu framkvæmdarinnar. Því sé mótmælt sem stefnendur ýi að, að stefndi hafi ekki viðhaft sjálfstæða skoðun á framkvæmdakostum og lagt ófullnægjandi forsendur til grundvallar ákvörðun sinni um heimild til eignarnáms. Öll gögn sem stefnendur hafi lagt fram hafi verið metin sjálfstætt hjá ráðuneytinu.

Í kafla 3.3 í ákvörðun ráðuneytisins sé fjallað um meðalhóf og val á færum leiðum. Þar komi fram að alls hafi 11 hugmyndir að valkostum verið til skoðunar í upphafi, en eftir greiningu á helstu kostum og göllum hafi sex valkostir verið tilgreindir í mati á umhverfisáhrifum. Þeir hafi verið jarðstrengir (valkostir A og B), loftlínur (valkostir C og C2) og blönduð leið (valkostir D og E). Aðalvalkostur Landsnets hf. sé valkostur C, en um sé að ræða loftlínu sem færi um Hrauntungur og lægi samhliða Suðurnesjalínu 1 frá sveitarfélagsmörkum Hafnarfjarðarbæjar og Sveitarfélagsins Voga. Frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel lægi línun samhliða Fitjalínu 1. Jarðstrengur væri í

báðum endum og lengd línunnar alls um 33,9 km. Landsnet hf. hafi greint raftæknilega möguleika á að leggja jarðstrengi í Suðurnesjalínu 2, ásamt því að leggja fram mat á hver mögulegur heildarkvóti jarðstrengja sé á suðvesturhorni landsins með tilliti til raftæknilegra þátta. Niðurstaðan sé að tæknilega væri hægt að leggja alla Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng en með því séu framtíðarmöguleikar á lagningu jarðstrengja skertir verulega. Þá hafi í sérstöku verkefnaráði verið skoðaðar og ræddar hugmyndir um valkosti sem hafi falið í sér aðrar línuleiðir en í nágrenni við núverandi Suðurnesjalínu 1. Stefnendur byggja meðal annars á því að ekki hafi verið lagt fullnægjandi mat á þann valkost að leggja jarðstreng norðan Reykjanesbrautar í ljósi eldsumbrota á svæðinu, en því hafni stefndi og vísi til kafla 3.8 í ákvörðun ráðuneytisins um það efni.

Framkvæmdaraðili hafi forræði á því að meta hvaða framkvæmdakostir uppfylli markmið framkvæmdar, enda sé mat hans í þeim efnunum reist á hlutlægum og málefnalegum grunni, sbr. dóm Hæstaréttar 22. október 2009 í máli nr. 22/2009. Við mat á valkostum skipti máli hvort tiltekinn kostur teljist ásættanlegur og sé þar meðal annars horft til þess hvort hann sé framkvæmanlegur og nái því markmiði sem að sé stefnt og rúmist að öðru leyti innan gildandi lagaramma. Í matsskýrslu framkvæmdarinnar sé meðal annars gerð grein fyrir þeim valkostum sem lagt hafi verið mat á, þar á meðal jarðstreng. Vísað sé til stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku þar sem fram komi meginreglan um að nota loftlínu nema annað sé talið æskilegra, meðal annars út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Fram komi að með vísun í niðurstöður umhverfismatsins og samanburð á umhverfisáhrifum aðalvalkostar og annarra valkosta telji Landsnet hf. að umhverfissjónarmið gefi ekki tilefni til þess að vikið sé frá þeirri reglu stjórnvalda, sér í lagi þar sem kostnaður við loftlínu sé mun lægri en við jarðstreng.

Þó að lagning jarðstrengs sé tæknilega möguleg og væri í samræmi við markmið um bætt afhendingaröryggi á Suðurnesjum hafi flutningsfyrirtækinu Landsneti hf. borið að líta til þess markmiðs raforkulaga að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmu raforkukerfi, sbr. 1. gr. laganna, og til þeirra atriða sem talin séu upp í 1.–5. tölulið ákvæðisins, þar sem nánar sé lýst atriðum sem líta beri til í því efni, meðal annars skilvirkni og hagkvæmni flutningskerfisins, öryggis þess og umhverfissjónarmiða. Þá sé í 9. gr. laganna, eins og henni hafi verið breytt með 2. gr. laga nr. 26/2015, nánar fjallað um skyldur Landsnets hf. sem flutningsfyrirtækis. Þar segi að flutningsfyrirtæki skuli byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Sú stefna liggja fyrir í þingsályktun nr. 11/144 sem samþykkt hafi verið á Alþingi 28. maí 2015.

Stefndi hafni því að ráðuneytið hafi ekki lagt mat á afmörkun eignarnámsins með fullnægjandi hætti og vísi þar til kafla 3.5 í ákvörðun ráðuneytisins, þar sem fjallað sé

um skilyrðið um afmörkun eignarnáms. Eignarnámsbeiðnirnar hafi verið settar fram og afmarkaðar með þeim hætti að gætt hafi verið meðalhófs og ekki gengið lengra en þörf krefji til að ná fram skilgreindum markmiðum framkvæmdarinnar.

Stefnendur byggi á því að ráðuneytið hafi ekki rannsakað sjálfstætt mun á umfangi eignarnáms út frá valkosti B og C og því sé skilyrði um afmörkun eignarnáms ekki uppfyllt. Stefndi telji þessa túlkun stefnenda á meðalhófsreglunni ekki standast. Meðalhófsreglan sé þríþætt. Í fyrsta lagi sé gerð sú krafa að efni ákvörðunar sé til þess fallið að ná því markmiði sem að sé stefnt. Í öðru lagi að velja skuli það úrræði sem vægast sé og í þriðja lagi að gætt sé meðalhófs í beitingu þess úrræðis sem valið sé. Meðalhóf í mati á afmörkun eignarnáms feli í sér þriðja þátt meðalhófsreglunnar, það sé að hófs sé gætt við þá leið sem orðið hafi fyrir valinu. Þannig hafi mat ráðuneytisins byggst á meðalhófi við afmörkun eignarnámsins á grundvelli loftlínu, sem sé framkvæmdin sem Landsnet hf. hafi aflað leyfis fyrir.

Stefnendur byggi á því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar leiði af sér að Landsneti hf. sé skylt að sækja um leyfi til lagningar línunnar sem jarðstrengs. Þá virðist þeir enn fremur telja að raunveruleg afstaða Sveitarfélagsins Voga til framkvæmdarinnar sé að rétt sé að leggja línuna í jörð. Stefndi árétti að framkvæmdaraðili hafi forræði á því að meta hvaða framkvæmdarkostur uppfylli markmið framkvæmdar enda sé mat hans í þeim efnunum reist á hlutlægum og málefnalegum grunni. Um álit Skipulagsstofnunar og framkvæmdaleyfi sveitarfélagsins sé fjallað í kafla 3.6 í ákvörðun ráðuneytisins.

Stefndi fallist ekki á að framkvæmdin fari gegn niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Hlutverk stofnunarinnar samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000 hafi verið að veita álit sitt á umhverfisáhrifum framkvæmdar og mismunandi valkostum hennar en ekki að ákveða hvaða framkvæmd framkvæmdaraðili skyldi sækja um leyfi fyrir. Niðurstaða Skipulagsstofnunar í þessu máli sé sú að matsskýrsla framkvæmdaraðila uppfylli skilyrði laga um mat á umhverfisáhrifum. Þá vísi stefndi til úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 4. október 2021 í málum nr. 41, 46 og 57/2021 sem hafi varðað ákvarðanir bæjarstjórna Grindavíkur, Reykjanesbæjar og Hafnarfjarðar um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 samkvæmt valkosti C innan marka viðkomandi sveitarfélags. Úrskurðirnir séu raktir í ákvörðun ráðuneytisins en í þeim hafi nefndin meðal annars áréttað að gerð hefði verið fullnægjandi grein fyrir þeim valkostum sem hefðu komið til greina og umhverfisáhrif þeirra verið borin saman. Þannig hefði málsmeðferð verið í samræmi við ákvæði þágildandi laga nr. 106/2000.

Sveitarstjórn skuli kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila, kanna hvort framkvæmdin sé sú sem lýst sé í matsskýrslu og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Hins vegar sé sveitarstjórn ekki bundin af áliti Skipulagsstofnunar og að öðrum skilyrðum uppfylltum sé henni heimilt að gefa út framkvæmdaleyfi þótt álit

stofnunarinnar hafi staðfest umtalsverð umhverfisáhrif. Sem dæmi vísi stefndi til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 1. október 2020 í sameinuðum málum nr. 22 og 27/2020 sem vörðuðu lagningu vegar í Teigskógi. Með úrskurði úrskurðarnefndarinnar 4. október 2021 í máli nr. 53/2021 hafi synjun Sveitarfélagsins Voga um veitingu framkvæmdaleyfis fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2 verið felld úr gildi, meðal annars á þeim grundvelli að álit Skipulagsstofnunar hefði verið lagt til grundvallar án fullnægjandi rökstuðnings.

Í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar segi:

*Í rökstuðningi sveitarstjórnar er raunar í engu vikið að öðrum almannahagsmunum en þeim sem felast í umhverfislegum ávinningi, t.d. þeim sem lúta að flutningskerfi raforku á Suðurnesjum. Með hliðsjón af því hlutverki sveitarstjórna og fulltrúa þeirra sem áður er rakið og leiðir af sveitarstjórnarlögum verður ekki séð að vegin hafi verið og metin þau andstæðu sjónarmið sem fyrir hendi voru. Þótt fyrir liggi að leyfi hafi verið synjað með vísan til umhverfisáhrifa af framkvæmdinni varð ekki, án frekari umfjöllunar um önnur sjónarmið, af rökstuðningi bæjarstjórnar glögglega ráðið hvernig þau rök leiddu til þeirrar niðurstöðu. Hefur þá einnig verið litið til þess að ekki bar mikið á milli í mati á umhverfisáhrifum mismunandi valkosta og að álit Skipulagsstofnunar var haldið nokkrum ágöllum hvað það mat varðaði í nokkrum þeirra þátta sem niðurstaða bæjarstjórnar byggðist á.*

[...]

*Eins og að framan er rakið eru annmarkar á rökstuðningi bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Voga. Þannig var niðurstaða Skipulagsstofnunar lögð til grundvallar um ávinning jarðstrengs umfram loftlínu þegar kæmi að áhrifum framkvæmdarinnar á landslag og ásýnd, án þess að bæjarstjórn rökstyddi þessi atriði sérstaklega að teknu tilliti til umsagnar Umhverfisstofnunar. Var rökstuðningurinn því haldinn sama ágalla og álit Skipulagsstofnunar hvað þetta varðar. Meira máli skiptir þó að ekki var tekin afstaða til meginsjónarmiða Landsnets um öryggi loftlínu umfram jarðstreng. Verður að telja að mat á þeim sjónarmiðum andspænis þeim sem lutu að umhverfislegum ávinningi og bæjarstjórn byggði á hefði getað haft þýðingu fyrir afdrif umsóknar Landsnets um framkvæmdaleyfi. Þegar hafðir eru í huga þeir miklu hagsmunir sem undir eru, langur aðdragandi umsóknar um framkvæmdaleyfi og ítarleg málsmeðferð á þeim tíma, þykja greindir annmarkar á rökstuðningi bæjarstjórnar til þess fallnir að vekja réttmætan vafa um hvort synjun hennar hafi verið reist á málefnalegum grundvelli að teknu tillit til framangreindra atvika allra. Leiða annmarkar þessir óhjákvæmilega til þess að ógilda ber hina kærðu ákvörðun.*

Stefnendur vísi til yfirlýsingar Skipulagsstofnunar. Þar sé um að ræða svar Skipulagsstofnunar við erindi Sveitarfélagsins Voga, þar sem sveitarfélagið hefði óskað eftir afstöðu stofnunarinnar til ágalla sem úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála teldi að væru á álitni stofnunarinnar 22. apríl 2020, einnig hvort stofnunin hygðist taka málið upp að nýju og gera breytingar á álitni sínu vegna athugasemdanna eða bregðast við á annan hátt. Skipulagsstofnun hafi í svari sínu bent á að viðkomandi sveitarfélagi beri á leyfisveitingarstigi að taka afstöðu til annmarka á álitinu og eftir atvikum bæta úr þeim með rannsókn og rökstuðningi. Það hafi sveitarfélagið gert.

Þá sé í stefnu því haldið fram að samkomulag Landsnets hf. og Sveitarfélagsins Voga sýni fram á að markmið um afhendingaröryggi komi ekki í veg fyrir lagningu jarðstrengs. Í kafla 3.6.1 í ákvörðun ráðuneytisins sé fjallað um samkomulagið. Fram komi í ákvörðuninni að samkomulagið varði ekki framkvæmdina Suðurnesjalínu 2 og sé ekki viðfangsefni eignarnámsákvörðunarinnar.

Verði af þeirri framkvæmd sem lýst sé í samkomulaginu þurfi hún að fá viðeigandi umfjöllun og eftir atvikum sæta mati á umhverfisáhrifum. Umrætt samkomulag feli í sér að hluti núverandi 132 kV Suðurnesjalínu 1 verði nýttur til tengingar við væntanlega atvinnuuppbyggingu á svæðinu, kalli aukin uppbygging og aukin raforkunotkun eftir því. Fengi línan þá hlutverk svæðisbundna kerfisins. Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, sé ætlað að vera hluti meginflutningskerfisins. Verði því að telja að forsendur samkomulagsins séu þannig ekki í ósamræmi við forsendur lagningar Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu.

Hvað varði leyfi Orkustofnunar sé í kafla 3.7 í ákvörðun ráðuneytisins fjallað um það. Samþykki Orkustofnunar við kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins byggist á þeim atriðum sem tilgreind séu í 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum, það sé markmið um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þannig sé tilgangur leyfis Orkustofnunar að tryggja að gætt sé að tilteknum afmörkuðum þáttum samkvæmt raforkulögum.

Landsneti hf. beri að leggja kerfisáætlun fram til samþykktar Raforkueftirlitsins (áður Orkustofnunar) að minnsta kosti annað hvert ár. Suðurnesjalína 2 hafi verið hluti samþykktar kerfisáætlunar síðan í kerfisáætlun 2018–2027 og hafi verið samþykkt af Orkustofnun 18. janúar 2019. Varðandi málsástæður stefnenda um samþykki Orkustofnunar að öðru leyti vísi stefndi til kafla 3.7 í ákvörðun ráðuneytisins.

Í stefnu sé byggt á því að öryggissjónarmið og almannavarnir skuli leiða til þess að leggja beri til grundvallar annan valkost. Telji stefnendur að öruggasti kosturinn hafi ekki verið valinn. Þessu hafni stefndi og vísi til kafla 3.8 í ákvörðun ráðuneytisins.

Landsnet hf. hafi aflað ítarlegra umsagna eftir gerð umhverfismatsins sem hafi legið fyrir í málinu. Einnig hafi Sveitarfélagið Vogar í tengslum við afgreiðslu

framkvæmdaleyfis aflað viðbótarupplýsinga sem hafi snúið að mögulegum áhrifum náttúru- og eldgosvár á línukosti innan marka sveitarfélagsins. Landsnet hf. hafi meðal annars aflað greiningarinnar „Suðurnesjalína 2. Greining á tjónnæmi vegna jarðvár“ sem unnin hafi verið af EFLU, Verkís og Landsneti hf. Jafnframt hafi verið leitað til Veðurstofu Íslands og Rannsóknarstofu í eldfjallafræði og náttúruvá hjá Háskóla Íslands eftir umsögn og nánari upplýsingum og gögnum. Í niðurstöðum skýrslunnar komi fram að jarðskjálftar og jarðhreyfingar séu mun líklegri v á línuleið á Suðurnesjum en hraunflæði á yfirborði vegna eldsumbrota. Ljóst sé að loflína muni standa mun betur af sér jarðskjálfta og aðrar jarðhreyfingar. Góðar líkur séu á því að loflína muni geta staðið af sér hóflegt hraunrennsli verði gerðar ráðstafanir varðandi hraunflæðisvarnir á völdum stöðum og staðsetning mastra valin með tilliti til staða sem margar gossprungur myndu leiða hraun að. Meginniðurstaða skýrslunnar sé að með tilliti til raforkuöryggis á Suðurnesjum vegna tjónnæmis gagnvart jarðvá sé Suðurnesjalína 2 sem loflína betri kostur en jarðstrengur. Í því mati vegi þungt að viðgerðartími vegna tjóns á jarðstreng sé verulega lengri en vegna loflínu og þar af leiðandi sé ótílkæmileiki jarðstrengs meiri.

Í stefnu sé vísað til fréttáflutnings um að jarðstrengur hafi orðið fyrir tjóni þegar hraun flæddi yfir hann, en að loflína hafi einnig farist vegna hraunflæðis nýlega. Ráðuneytið hafi aflað upplýsinga um þær aðstæður sem vísað sé til með vísan til tjóns loflínunnar. Í kafla 3.8 í ákvörðun ráðuneytisins segi um það:

*Ráðuneytið hefur kynnt sér nánar þau atvik sem landeigendur vísa til og telur ljóst að ekki verði dregnar ályktanir af þeim um hentugleika Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng. Loflína sú sem varð fyrir skemmdum hafði verið reist til bráðabirgða vegna skemmda á jarðstreng HS Orku sökum hraunrennslis. Jarðstrengur sá sem landeigendur vísa til er á 11 kV spennu og liggur ýmist ofanjarðar eða plægður í jörð en það mun vera ómögulegt að útfæra 220 kV flutningslínu með þeim hætti.*

Í stefnu séu niðurstöður Landsnets hf. dregnar í efa og leiddar að því líkur að vísindaleg gögn sýni fram á að jarðstrengur sé betri kostur með tilliti til jarðhræringa. Sveitarstjórn hafi tekið rökstudda afstöðu til umsóknarinnar. Í kafla 3.8 í ákvörðun stefnda sé rakin stuttlega umfjöllun sveitastjórnarinnar um framkvæmdina hvað þennan þátt varði. Vísa megi til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 25. janúar 2024 í máli nr. 107/2023 þar sem nefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu að telja verði að málefnalegar ástæður hafi legið að baki samþykki bæjarstjórnar við framkvæmdaleyfi og að álit Skipulagsstofnunar hafi með rökstuddum hætti verið lagt því til grundvallar, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Þá segi í úrskurðinum:

*Fyrir liggur að bæjarstjórn tók saman greinargerð um afgreiðslu leyfisins og gerði grein fyrir því hvers vegna var vikið frá niðurstöðu álits*

*Skipulagsstofnunar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Jafnframt verður með hliðsjón af því umhverfismati sem áformuð framkvæmd hefur sætt, svo og að teknu tilliti til þeirra viðbótarupplýsinga sem bæjarstjórn aflaði í kjölfar úrskurðar nefndarinnar í máli nr. 53/2021 og snýr að mögulegum áhrifum náttúru- og eldgosavár á línukosti innan marka sveitarfélagsins, að líta svo á að bæjarstjórn hafi uppfyllt rannsóknarskyldu sína skv. 10. gr. stjórnsýslulaga.*

Þá sé ástæða til að gera athugasemd við þá fullyrðingu í stefnu að einróma álit sérfræðinga sé að lagning jarðstrengs norðan Reykjanesbrautar sé öruggasti kosturinn. Í greinargerð Landsnets hf. með umsókn um framkvæmdaleyfi Sveitarfélagsins Voga komi fram að í kjölfar álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi komið fram ábendingar frá Sveitarfélaginu Vogum og Reykjanesbæ um tillögu um að leggja jarðstreng norðan Reykjanesbrautar. Í greinargerðinni komi fram að Landsnet hf. hafi falið verkfræðistofunni EFLU að leggja mat á þann valkost. Niðurstöður þeirrar greiningar hafi verið að gagnvart jarðhræringum sé loftlína öruggari valkostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem sé að finna á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2, hvort sem jarðstrengur liggja sunnan eða norðan við Reykjanesbraut.

Í stefnu sé byggt á því að varúðarregla umhverfisréttar leiði af sér að leggja beri flutningslínuna sem jarðstreng frekar en loftlínu. Stefndi bendi hins vegar á að af varúðarreglunni leiði að raunverulegt mat þurfi að fara fram á kostum og áhrifum ákveðinnar framkvæmdar og að ef fyrir liggur að hætta sé á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum þurfi að grípa til viðeigandi mótvægisáðgerða. Ekki sé hægt að túlka varúðarregluna á þann veg að hún leiði til þess að sá kostur sem valinn sé í tilteknum framkvæmdum sé ólögmaður eða að velja beri annan kost sem hugsanlega hafi minni umhverfisáhrif í för með sér. Í þessu tiltekna máli liggja fyrir hver umhverfisáhrifin verði og hvaða mótvægisáðgerða sé þörf á að grípa til í því skyni að koma í veg fyrir alvarleg eða óafturkræf náttúruspjöll.

Framkvæmdin sem deilt sé um samræmist stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og uppbyggingu flutningskerfis raforku. Um þessa stefnu sé fjallað í kafla 3.9 í ákvörðun ráðuneytisins 21. júní 2024. Löggjafinn hafi mælt fyrir um helstu sjónarmið sem líta beri til við ákvörðun um hvernig flutningskerfi raforku skuli byggt upp. Landsneti hf. hafi verið falið það hlutverk að annast og stjórna flutningskerfi raforku hér á landi, sbr. 9. gr. raforkulaga. Flutningsfyrirtækið skuli byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Stefnendur telji ófullnægjandi að miða einvörðungu við stofnkostnað við mat á þjóðhagslegri hagkvæmni. Þá telji stefnendur að sjónarmið um jarðstrengskvóta eigi ekki við í málinu. Stefndi bendi á að framkvæmdin sé hluti af samþykktu kerfisáætlun. Í samræmi við hlutverk Orkustofnunar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum hafi

stofnunin farið yfir og samþykkt kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Raforkueftirlit Orkustofnunar hafi samþykkt kerfisáætlun Landsnets hf. 2023–2032 með ákvörðun 6. febrúar 2024. Verði því að hafna framangreindum málsástæðum stefnenda.

Það hafi verið mat stefnda að meðalhófs hefði verið gætt við útfærslu framkvæmdarinnar. Landsnet hf. hafi ekki krafist fullkominna eignaryferráða á landsréttindum heldur óskað eftir að taka eignarnámi afmarkað land til ótímabundinna nota. Beiðnin hafi verið sett fram og afmörkuð með þeim hætti að gætt sé meðalhófs og ekki seilst lengra en þörf krefji til að ná fram skilgreindum markmiðum framkvæmdarinnar. Stefndi telji að þar með hafi meðalhófs verið gætt í beitingu þess úrræðis sem valið hafi verið. Sé það fyllilega í samræmi við lög.

Öll afgreiðsla ákvörðunar ráðherra 21. júní 2024 hafi verið í samræmi við lög. Ítarleg rannsókn hafi legið að baki ákvörðuninni og meðalhófs hafi verið gætt í hvívetna. Stefndi hafi ekki skotið sér undan því að taka sjálfstæða og rökstudda ákvörðun í málinu og þar með brotið meðal annars gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Að mati stefnda hafi ekki verið færð nægileg rök fyrir því að sá kostur sem stefnendur hafi lagt til væri minna íþyngjandi valkostur við Suðurnesjalínu 2. Þvert á móti sé valkostur C minnst íþyngjandi kosturinn og það hafi verið niðurstaða stefnda eftir umfangsmikla yfirferð á öllum gögnum málsins og röksemdum aðila.

Samningsviðræður milli Landsnets hf. og stefnenda hafi verið fullreyndar. Eignarnámi verði ekki beitt nema fullreynt sé að ná samkomulagi um kaup þeirra eignarréttinda sem um ræði. Krafan um samningsumleitan leiði af áskilnaði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf, en reglan sé jafnframt áréttuð í 1. mgr. 23. gr. raforkulaga. Þar sem samningsviðræður hafi verið fullreyndar hafi eignarnám verið heimilað. Samningsumleitunar séu raktar í kafla 3.4 í ákvörðuninni frá 21. júní 2024 og greint frá forsögu málsins og einnig samningsumleitunum í aðdraganda þessa máls. Jafnframt sé fjallað um bréfaskipti á milli Landsnets hf. og fulltrúa landeigenda, tölvupósta og samningsfundi. Hafi það verið mat ráðuneytisins að gögn málsins sýndu fram á að eignarnámsbeiðandi hefði gefið eignarnámspólum ítrekuð tækifæri og svigrúm til frekari samningsviðræðna og reynt til hins ýtrasta að ná fram frekari viðræðum í þeim tilgangi að ná samningnum um nauðsynleg landsréttindi og kvaðir vegna byggingar Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, sem og um bætur landeigenda.

Landsnet hf. hafi með raunhæfum hætti lagt mat á aðra kosti sem stefnendur hafi kallað eftir í ferli mats á umhverfisáhrifum. Að teknu tilliti til atvika málsins sé það mat stefnda að ekki sé raunhæft að ætla að frekari samningsviðræður hefðu getað leitt til þess að samkomulag næðist um framkvæmdina. Stefndi líti svo á að ekki leiki vafi á því að skilyrði eignarnáms um að samningsviðræður hafi verið reyndar til þrautar, sé uppfyllt.

Stefndi mótmæli því að ógilda beri ákvörðunina frá 21. júní 2024 um heimild Landsnets hf. til eignarnáms tiltekinna réttinda í landi stefnenda vegna byggingar raforkuflutningsvirkis á Suðurnesjalínu 2. Við alla málsmeðferð í tengslum við ákvörðunina hafi verið farið að ákvæðum laga. Uppfylltar hafi verið allar málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga, svo sem rannsóknarreglan, meðalhófsreglan og andmælaréttur. Við undirbúning ákvörðunarinnar hafi stefndi litið til allra gagna málsins og röksemda aðila, þar með talið til jarðstrengja sem mögulegs valkosti. Ákvörðun ráðuneytisins hafi verið lögmæt og krefjist stefndi með vísan til framangreinds sýknu af kröfum stefnenda í málinu.

Í dómi Hæstaréttar 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017 sé þess getið að aðild stefnda að máli þar sem einnig reyndi á gildi eignarnáms sé með öllu ástæðulaus. Stefndi telji hins vegar rétt að láta mál þetta til sín taka samhliða meðstefnda Landsneti hf., enda snúi málatilbúnaður stefnenda að mestu leyti að ágöllum sem þau telji að hafi verið á málsmeðferð ráðuneytisins. Stefndi telji því rétt að taka til varna í stað þess að krefjast sýknu vegna aðildarskorts.

Þá vísi stefndi í málsástæður meðstefnda Landsnets hf. að því leyti sem þær samrýmist málatilbúnaði stefnda.

Til stuðnings kröfum stefnda um málskostnað vísi stefndi til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

## **Niðurstaða**

Í máli þessu krefjast stefnendur ógildingar á þeirri ákvörðun umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra að heimila stefnda Landsneti hf. að framkvæma eignarnám á landi stefnenda vegna lagningar Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu, og heimila jafnframt að kvöð í því skyni verði þinglýst á jörðina.

### **I.**

Fyrsta málsástæða stefnenda lýtur að því að skilyrði eignarnáms samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar séu ekki fyrir hendi þar sem almenningsþörf krefjist ekki þeirra framkvæmda sem eignarnámi er ætlað að þjóna. Þá verði eignarnámið að vera nauðsynlegt í þágu framkvæmdarinnar en hér sé það ekki nauðsynlegt þar sem aðrir vægari kostir séu tækir. Aðila greinir ekki á um þörf á styrkingu afhendingaröryggis raforku á Suðurnesjum til almennings heldur fremur um þá leið sem fara skuli. Svo sem lýst er í atvikalýsingu dómsins er fyrirhugað að Suðurnesjalína 2 verði loftlína sem fari um Hrauntungur og liggja samhliða Suðurnesjalínu 1 frá sveitarfélagamörkum Hafnarfjarðarbæjar og Sveitarfélagsins Voga. Frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel liggja línur samhliða Fitjalínu 1. Jarðstrengur verði í báðum endum en línulögnin alls um 33,9

km. Í þessu máli verður leyst úr því hvort ákvörðun um að veita heimild til eignarnáms á landi stefnenda til þeirrar framkvæmdar verði felld úr gildi eða ekki.

Samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er eignarrétturinn friðhelgur og má engan skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, enda standi lagafyrirmæli til slíkrar skerðingar og komi fullt verð fyrir. Lagaheimild fyrir umdeildu eignarnámi er að finna í 23. gr. raforkulaga nr. 65/2003, þar sem kveðið er á um að ráðherra geti heimilað flutningsfyrirtæki að framkvæma nauðsynlegt eignarnám vegna framkvæmda á grundvelli laganna, enda hafi fyrirtækið ekki náð samkomulagi við landeiganda um þær framkvæmdir. Almennt má byggja á því að þar sem lög heimila eignarnám í þágu tiltekinnar framkvæmdar, svo sem styrkingar á flutningskerfi raforku, hafi löggjafinn þegar tekið afstöðu til þess að eignarnám í þessum tilgangi þjóni samfélagslegum hagsmunum. Svo sem staðfest var í dómi Hæstaréttar 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017 hvílir sönnunarbyrðin fyrir því að skilyrði til eignarnáms samkvæmt framangreindum ákvæðum séu fyrir hendi á stefndu og sömuleiðis sönnunarbyrðin fyrir því að gætt hafi verið réttra málsmeðferðarreglna.

Í 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003 kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skuli skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna, stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, tryggja fullnægjandi raforkuöryggi, hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði, stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða. Í þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sem samþykkt var á Alþingi 11. júní 2018 á grundvelli 39. gr. a í raforkulögum, segir að meðal annars skuli lagt til grundvallar við uppbyggingu á flutningskerfi raforku samkvæmt 3. tl. A að treysta flutningskerfið betur, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt. Eru Suðurnes meðal svæða sem sett eru í forgang samkvæmt ákvæðinu

Að mati dómsins hefur löggjafinn lýst öryggi raforkuafhendingar sem mikilvægum almannahagsmunum og framkvæmdin sé því nauðsynleg í þeim tilgangi að stuðla að markmiðum raforkulaga enda er þörfin óumdeild þótt aðilar deili um leiðina að markmiðinu. Er því uppfyllt það skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar að almenningsþörf krefji. Úr því verður á hinn bóginn jafnframt að leysa hvort uppfylltar séu kröfur um meðalhóf til að beita heimild til eignarnáms á landi stefnenda við þær aðstæður sem eru uppi í málinu, en þeim kröfum telst því aðeins fullnægt að ekki sé með öðrum úrræðum unnt á ásættanlegan hátt að ná þeim tilgangi sem eignarnámi er ætlaður, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar 19. mars 2009 í máli nr. 425/2008 og 15. nóvember 2012 í máli nr. 60/2012.

## II.

Stefnendur byggja á því að fyrirhugaðar framkvæmdir gangi gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og stjórnsluréttar þar sem unnt sé að ná markmiðum framkvæmdarinnar með ásættanlegum hætti og með mun vægari afleiðingum fyrir stefnendur og umhverfið en með valkosti C, þ.e. loftlínu.

Hér byggja stefnendur á því að unnt sé að flytja raforku á svæðinu með öðrum hætti og nefna helst tvær leiðir í því efni. Telja stefnendur að valkostur B (jarðstrengur) myndi ná markmiði framkvæmdarinnar með ásættanlegum hætti og að stefndu hafi ekki sýnt fram á annað. Einnig myndi valkostur D koma til greina (blönduð lína). Svo sem nánar er rakið í kaflanum um málsástæður stefnenda byggja þau á því að stefndu hafi ekki valið þá leið sem hagfelldust sé út frá umhverfissjónarmiðum heldur hafi stefndi Landsnet framkvæmt valkostagreiningu en farið svo gegn niðurstöðum hennar. Mat á valkostum í málinu telja þau að sé ekki byggt á hlutlægum og málefnalegum grunni.

Stefndi Landsnet hf. annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga nr. 65/2003, sbr. 2. gr. laga um stofnun Landsnets hf. nr. 75/2004. Fyrirtækið hefur m.a. þær skyldur að byggja upp flutningskerfi á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis. Kveðið er á um þetta í 1. mgr. 9. gr. raforkulaga og nánar lýst í síðari málsgreinum sömu lagagreinar.

Með lögum nr. 26/2015, sem tóku gildi 4. júní það ár, var bætt við raforkulögin fjórum nýjum lagagreinum, 9. gr. a–9. gr. d, sem fjalla um kerfisáætlun. Í 9. gr. a í lögunum er gerð grein fyrir því að fyrirtækinu sé skylt að gera kerfisáætlun þar sem sett sé fram langtímaáætlun til tíu ára sem sýni fyrirhugaða uppbyggingu á meginflutningskerfinu, og framkvæmdaáætlun sem sýni ákvarðanir um fjárfestingar til næstu þriggja ára þar sem greining valkosta er útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er. Raforkueftirlitið skal nú samþykkja kerfisáætlun og hafa eftirlit með henni samkvæmt 9. gr. b í sömu lögum, sbr. lög nr. 22/2024, en áður var það Orkustofnun sem skyldi samþykkja kerfisáætlunina og hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Þar sem lög nr. 22/2024 tóku gildi 7. mars 2024 kom það í hlut Orkustofnunar að samþykkja bæði kerfisáætlun Landsnets 2018–2027, sem var samþykkt 18. janúar 2019 og kerfisáætlun 2023–2032 sem var samþykkt 6. febrúar 2024. Af framangreindu má ráða að ákvarðanir um flutningsgetu og uppbyggingu raforkukerfisins byggjast samkvæmt núgildandi lögum á áætlunum til lengri tíma og framkvæmdaáætlun til skemmri tíma, sem settar eru fram í kerfisáætlun stefnda Landsnets sem samþykkt var af Orkustofnun, sem jafnframt hafði eftirlit með framkvæmdum á grundvelli hennar.

Í kerfisáætlun 2018–2027 er tekið fram að afhendingaröryggi á Suðurnesjum verði bætt með byggingu Suðurnesjalínu 2 og tekið fram að aðalvalkostur Landsnets, 220 kV loftlína lögð samhliða núverandi línu, sé sá valkostur sem best uppfylli markmið

raforkulaga og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis. Jafnframt var tekið fram að ef niðurstaða umhverfismats framkvæmdarinnar yrði sú að einhver annar valkostur en sá sem var valinn yrði metinn fýsilegastur yrði sá valkostur lagður fram sem aðalvalkostur í frummatsskýrslu. Hinn 18. janúar 2019 samþykkti Orkustofnun framkvæmdina Suðurnesjalínu 2 vegna kerfisáætlunar 2018–2027, sem hefur verið uppfærð í samræmi við áskilnað raforkulaga. Þar sem samþykki Orkustofnunar liggur fyrir um framkvæmdina liggur einnig fyrir heimild til nýtingar þeirra fjármuna sem framkvæmdin krefst, sbr. 9. gr. a í raforkulögum.

Framkvæmdaraðili skal vinna skýrslu um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar sem Skipulagsstofnun gefur rökstutt álit sitt á hvort uppfylli skilyrði laganna og reglugerða samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt, sbr. 11. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Svo sem rakið er í atvikalýsingu dómsins vann stefndi Landsnet hf. að nýrri matsskýrslu vegna Suðurnesjalínu 2 í kjölfar dóma Hæstaréttar í málum nr. 511, 512, 513 og 541/2015. Í skýrslunni kemur fram að í upphafi hafi verið litið til margvíslegra hugmynda að valkostum fyrir Suðurnesjalínu 2, sem sneru m.a. að staðsetningu, útliti mannvirkja, spennustigi og tæknilegum útfærslum. Alls hafi 11 hugmyndir um valkosti verið skoðaðar í upphafi en eftir greiningu á helstu kostum og göllum hafi verið lagðir fram sex rökstuddir valkostir í mati á umhverfisáhrifum. Þá segir að sambærilegra og ítarlegra gagna hafi verið aflað fyrir alla sex valkostina ásamt því að beitt hefði verið nýrri nálgun á aðferðafræði við vægismat umhverfisáhrifa sem hafi gert umhverfismatið gegnsærra en áður. Stefndi greindi raftæknilega möguleika á að leggja jarðstrengi í Suðurnesjalínu 2, ásamt mati á mögulegum heildarkvóta jarðstrengja á suðvesturhorni landsins með tilliti til náttúruvár. Í matsskýrslunni er ítarlega farið yfir umhverfisáhrif allra valkosta og ólíkir valkostir bornir saman. Segir að ákvörðun um aðalvalkost grundvallist á því að vega og meta nokkra meginþætti, þ.e. umhverfi, öryggi, samfélag og verðmæti. Í áliti Skipulagsstofnunar, dags. 22. apríl 2020, kom fram að umhverfismat Suðurnesjalínu 2 sýndi, einkum að því er varðaði sjónræn áhrif, að lagning raflínunnar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga, eins og kostur væri, úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar. Jafnframt var bent á að það væri í höndum hlutaðeigandi sveitarfélaga að taka afstöðu til þess hvaða valkostur yrði endanlega fyrir valinu. Taldi Skipulagsstofnun að matsskýrslan uppfyllti skilyrði laga nr. 106/2000 og reglugerða settra samkvæmt þeim.

Framkvæmdaraðili hefur forræði á því hvaða framkvæmdakostir uppfylli markmið framkvæmdar, enda sé mat hans í þeim efnunum reist á hlutlægum og málefnalegum grunni, sbr. dóm Hæstaréttar frá 22. október 2009 í máli nr. 22/2009. Þá hefur ekkert komið fram í málinu sem gefur til kynna að mat stefnda hafi ekki verið reist á málefnalegum rökum. Með vísan til framangreinds er það mat dómsins að Landsnet

hafi með fullnægjandi hætti gert sérstaka athugun á mismunandi framkvæmdarkostum, þar á meðal lagningu Suðurnesjalínu 2 í jörð og blandaðri línu. Þá liggur fyrir mat Skipulagsstofnunar þar sem staðfest er að matsskýrsla framkvæmdarinnar uppfylli lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

### III.

Verður þá vikið að þeirri málsástæðu stefnenda að velja hefði átt að leggja jarðstreng í stað loftlínu. Byggja þau á því að jarðstrengur uppfylli markmið framkvæmdarinnar með ásættanlegum hætti og mun vægari afleiðingum fyrir stefnendur. Loftlínur muni valda mikilli sjónmengun og takmarka landnýtingarmöguleika auk þess sem loftlína muni leggja undir sig mun meira svæði en jarðstrengur, sem ekki sjáist ofanjarðar. Þá sýni öryggissjónarmið og almannavarnir að loftlína sé ekki öruggasti kosturinn.

Við ákvörðun um að leggja Suðurnesjalínu 2 í jörð ber meðal annars að líta til þess markmiðs raforkulaga nr. 65/2003 að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi, sbr. 1. gr. laganna, og þeirra atriða sem talin eru upp í 1.–5. tl. greinarinnar, þar sem nánar er lýst atriðum sem líta beri til í því efni, m.a. skilvirkni og hagkvæmni flutningskerfisins, öryggis þess og umhverfissjónarmiða. Þá ber Landsneti hf. sem flutningsfyrirtæki að byggja flutningskerfið upp að teknu tilliti til m.a. stefnu stjórnvalda, sbr. 9. gr. laganna. Sú stefna liggur fyrir í þingsályktun nr. 26/148, sem samþykkt var á Alþingi 11. júní 2018 á grundvelli 39. gr. a í raforkulögum.

Af framangreindu má ráða að löggjafinn hefur mælt fyrir um helstu sjónarmið sem líta ber til við ákvörðun um hvernig flutningskerfi raforku er byggt upp. Þar á meðal leiðir af lögum að líta ber til stefnu stjórnvalda en slík stefnumótun verður að rúmast innan laga og samrýmast þeim, þar á meðal markmiðum 1. gr. raforkulaga, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. júní 2017 í máli nr. 193/2017.

Í fyrrnefndri þingsályktun nr. 26/148 kemur fram að meðal annars skuli lagt til grundvallar við uppbyggingu á flutningskerfi raforku að treysta flutningskerfið betur, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt og eru Suðurnes meðal svæða sem sett eru í forgang. Þar kemur fram að við uppbygginguna skuli tryggja, eins og kostur er, hagkvæmt flutnings- og dreifiverð til allra raforkunotenda og jafnframt að tryggja skuli raforkudreifingu og raforkuöryggi með tilliti til mögulegra náttúruhamfara. Í niðurlagi þingsályktunarinnar er vikið að áformum um endurskoðun, þar sem kveðið verði nánar á um viðmið og meginreglur varðandi lagningu raflína til lengri tíma, m.a. með áherslu á að hve miklu leyti nýta skuli jarðstrengi með hagkvæmum hætti í flutningskerfi raforku, en viðmið og meginreglur þingsályktunar nr. 11/144 skuli að óbreyttu gilda um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Þar er vísað til þess sem fram kemur í grein 1.3 í þingsályktun nr. 11/144, sem samþykkt var á Alþingi 28. maí 2015, um að í meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að loftlína sé notuð, nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða

umhverfis- og öryggissjónarmiðum. Með tilliti til umhverfis- og öryggissjónarmiða skuli meta í hverju tilviki fyrir sig hvort rétt sé að nota jarðstrengi á viðkomandi línuleið, eða afmörkuðum köflum hennar, á grundvelli nánar tiltekinnar viðmiða, í tölulíðum 1.–5., sem réttlæti þá að dýrari kostur sé valinn. Ekkert þeirra viðmiða á við í þessu tilviki.

Við útreikning stefnda á kostnaði vegna loftlínu annars vegar og jarðstrengs hins vegar hefur verið stuðst við núvirtan stofnkostnað svo sem mælt er fyrir um í fyrirnefndri grein þingsályktunar nr. 11/144. Ekki er fallist á það að stefnendur hafi fært fullnægjandi rök fyrir þeirri staðhæfingu að aðalvalkostur Landsnets stuðli ekki að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi. Verður þvert á móti að leggja til grundvallar að það sé tvisvar sinnum dýrara að leggja jarðstreng en loftlínu á hinu umdeilda svæði svo sem útreikningar stefnda Landsnets hf. bera með sér. Stefnendur halda því fram að tölur um stofnkostnað séu á reiki, þar sem stofnkostnaður samkvæmt matsskýrslu í september 2019 við valkost B sé metinn 4.358 m. kr. og við aðalvalkost C 2.329 m.kr., en í ákvörðun ráðuneytisins 21. júní 2024 er stofnkostnaður B á hinn bóginn metinn sem 7.075 m.kr. en stofnkostnaður við aðalvalkost C 3.468 mkr. Það er rétt að áætlun um stofnkostnað breyttist á þessu tímabili, en ekki verður fallist á að hann sé á reiki. Stefnda ber samkvæmt raforkulögum að uppfæra áætlaðan stofnkostnað eins og hann liggur fyrir á hverjum tíma þegar hann leggur uppfærða kerfisáætlun fyrir Orkustofnun til samþykktar og var slík uppfærsla samþykkt af stofnuninni 6. febrúar 2024.

Að mati dómsins, sem skipaður er sérfróðum meðdómsmanni, sýnist mega færa rök fyrir því að verðmunurinn sé síður en svo ofmetinn og að lagning jarðstrengs kunni í öllu falli að vera dýrari en lagt var til grundvallar í matsskýrslunni sem unnin var á vegum stefnda Landsnets hf. á árinu 2019. Jafnvel þótt á það verði fallist að þetta atriði ráði ekki eitt úrslitum, þannig að jarðstrengur gæti engu að síður talist þjóðhagslega hagkvæmari lausn samkvæmt markmiðum raforkulaga, er hér þó um að ræða eitt af þeim atriðum sem stefnda Landsneti hf. bar lögum samkvæmt að líta til við heildarmat sitt. Þá verður að horfa til þess að landsvæði stefnenda sem deilt er um í máli þessu fellur ekki undir þau viðmið sem talin eru upp í grein 1.3 í þingsályktun nr. 11/44 að gætu réttlætt að dýrari kosturinn sé valinn. Þá verður að auki ekki fram hjá því litið að þótt tæknilega sé hægt að leggja alla Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng, eins og fram kemur í gögnum málsins, myndu framtíðarmöguleikar á lagningu jarðstrengja verða skertir verulega af tæknilegum ástæðum ef það yrði gert. Ef stefndi Landsnet hf. hefði tekið ákvörðun um að leggja jarðstrengi í stað loftlínu hefði það skert möguleika á að nýta þennan kost á öðrum stöðum í landshlutanum þar sem þörfin kynni að vera brýnni. Þannig væri markmiðum 1. gr. raforkulaga í heild sinni ekki betur þjónað.

Hvað varðar almannavarnir og öryggissjónarmið byggja stefnendur á því að sjónarmið um náttúruvá, almannavarnir og afhendingaröryggi leiði til þess að aðalvalkostur Landsnets sé ekki ásættanlegur. Í gögnum málsins liggja fyrir skýrslur er

varða náttúruvá og jarðvá, meðal annars skýrslan Suðurnesjalína 2, Greining á tjónnæmi vegna jarðvár frá 18. apríl 2023, sem var unnin af sérfræðingum frá EFLU, Verkís og Landsneti hf. Þar er ítarleg greining á tjónnæmi raforkumannvirkjanna loftlínu og jarðstrengs og meginniðurstaðan er sú að, með tilliti til raforkuöryggis á Suðurnesjum vegna tjónnæmis gagnvart jarðvá, sé Suðurnesjalína 2 sem loftlína betri kostur en jarðstrengur. Í því mati vegur þungt að viðgerðartími vegna tjóns á jarðstreng sé verulega lengri en loftlínu og þar af leiðandi væri ótíltæki jarðstrengs meira. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að höggunarhreyfingar vegna jarðskjálfta séu líklegar til að valda skemmdum á kápu og einangrun jarðstrengja og að sú hættu sé langt umfram möguleg áhrif slíkra atburða á háspennulínur í lofti og virkni þeirra. Háspennulína í lofti sé einnig mun æskilegri kostur en jarðstrengur þar sem hættu geti verið á hraunflæði, enda sé hægt að grípa til mun skilvirkari varna fyrir slík mannvirki, sem standi ofanjarðar, en fyrir jarðstreng.

Undir þetta mat og forsendur þess tekur dómurinn og telur í því ljósi að loftlína sé áreiðanlegri kostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem er að finna á leið Suðurnesjalínu 2. Auk fyrrgreindrar skýrslu styðja önnur gögn málsins þá ályktun, þar á meðal minnisblað um viðbótarrýni EFLU verkfræðistofu frá 2. júlí 2020, sem Landsnet hf. óskaði eftir að yrði unnið um möguleg áhrif eldgosa og jarðhræringa á fyrirhuguð mannvirki, í kjölfar skýrslu, dags. 19. október 2018, sem sveitarstjórn Sveitarfélagsins Voga aflaði frá Jarðvísindastofnun HÍ um sama efni, og minnisblað Landsnets hf. frá 3. október 2022 um mekanískt þol jarðstrengja.

Af öllu því sem að framan er rakið er ekki fallist á það með stefnendum að brotið hafi verið gegn reglum stjórnskipunarréttar og stjórnsýsluréttar um meðalhóf þegar umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra heimilaði umdeilt eignarnám vegna lagningar Suðurnesjalínu 2 í landi stefnenda. Er því hafnað að stefndu hafi litið fram hjá raunhæfum kosti sem væri minna íþyngjandi en fyrirhuguð framkvæmd kemur til með að verða. Er það niðurstaða dómsins að stefndu hafi með fullnægjandi hætti rannsakað þann möguleika að leggja jarðstreng í stað loftlína og tekið málefnalega afstöðu til þessara valkosta. Stefnendur hafa að mati dómsins ekki sýnt fram á að tæknilega eða fræðilega séu ágallar á matsskýrslu stefnda Landsnets hf., sem liggur til grundvallar ákvörðun hans um loftlínu sem aðalvalkosta. Stefnendur hafa að auki ekki lagt fyrir dóminn haldbær gögn, svo sem matsgerð dómkvaddra matsmanna eða önnur gögn, sem hnekki þeirri niðurstöðu stefnda að aðalvalkostur hans um loftlínu sé sá valkostur sem þjóni best markmiðum raforkulaga.

Dómurinn telur samkvæmt öllu framansögðu að bætt hafi verið úr þeim ágalla sem vísað var til í dómum Hæstaréttar frá 12. maí 2016. Gögnin sem lágu ákvörðun ráðuneytisins til grundvallar 21. júní 2024 um að heimila eignarnám taka sérstaklega til þessarar lagnarleiðar og í þeim er jafnframt tekin afstaða til mismunandi valkosta með

fullnægjandi hætti. Þá er ákvörðun ráðuneytisins ítarleg og rökstudd með þeim hætti að áskilnaði 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um rökstuðning er fullnægt.

#### IV.

Stefnendur byggja kröfu um ógildingu ákvörðunar ráðuneytisins einnig á því að samráð og aðkoma þeirra, þar á meðal samkvæmt þátttökurétti almennings, séu mikilvæg sjónarmið við mat á meðalhófi. Komið hafi verið í veg fyrir að stefnendum gæfist kostur á þátttöku í aðdraganda ákvörðunartöku er laut að samþykki Orkustofnunar á framkvæmdinni vegna breytinga sem gerðar voru á raforkulögum með breytingalögum nr. 26/2015. Þá hafi almenningur hvergi komið að borðinu nema í mati á umhverfisáhrifum og slíkt standist ekki þjóðréttarlegar kröfur.

Í löggjöf um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum er almenningi víða tryggður réttur til upplýsinga og til að gera athugasemdir við framkvæmdir. Frummatsskýrsla stefnda Landsnets hf. um mat á umhverfisáhrifum var auglýst opinberlega 5. júní 2019 í Lögbirtingablaði, Fréttablaðinu og Morgunblaðinu. Þá lá skýrslan frammi til kynningar frá 5. júní til 18. júlí sama ár á skrifstofu Sveitarfélagsins Voga, Bókasafni Hafnarfjarðar, í Þjóðarþóklöðunni og hjá Skipulagsstofnun ásamt því að vera aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar, sbr. 10. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Matsskýrsla stefnda Landsnets hf. var lögð fyrir Skipulagsstofnun 20. janúar 2020 og álit Skipulagsstofnunar lá fyrir 22. apríl sama ár. Þá er jafnframt gert ráð fyrir umdeildum háspennulínum í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008–2028. Í öllum þessum tilvikum voru ákvarðanir kynntar almenningi og honum gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Þannig má af gögnum málsins sjá að stefnendur gerðu athugasemdir við drög að frummatsskýrslu Suðurnesjalínu 2, kerfisáætlun Landsnets 2018–2027, einnig gerðu þau athugasemdir við kerfisáætlun Landsnets 2020–2029 ásamt framkvæmdaáætlun 2021–2023 og umhverfisskýrslu, auk athugasemda við verkefnis- og matslýsingu kerfisáætlunar 2023–2032. Haldnir voru fjórir samráðsfundir með landeigendum um Suðurnesjalínu 2, þrír á árinu 2018 og sá fjórði í janúar 2019.

Stefnendur byggja enn fremur á því að breytingar sem gerðar voru á raforkulögum með breytingalögum nr. 26/2015, þar sem leyfisveitingar Orkustofnunar til Landsnets voru færðar undir kerfisáætlun, hafi takmarkað kærurétt og þátttökurétt almennings. Sjónarmið stefnenda varðandi þetta var til umfjöllunar í úrskurði sem kveðinn var upp undir rekstri málsins, 10. desember 2024, er laut að beiðni stefnenda um að aflað yrði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Eins og fram kemur í úrskurðinum var það niðurstaða dómsins eftir ítarlega skoðun á málalíbúnaði stefnenda hvað þetta varðar að hafna þessari röksemdafærslu. Vísað var til þess að sú ákvörðun um heimild til eignarnáms sem málið snýst um var tekin eftir yfirferð raforkueftirlits Orkustofnunar í fullu samræmi við ákvæði 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum nr. 65/2003, við eftirlit með

framkvæmd kerfisáætlunar Landsnets fyrir tímabilið 2023–2032, og samþykki hennar 6. febrúar 2024.

Í 9. gr. b í raforkulögum er kveðið á um eftirlit með kerfisáætlun. Svo sem rakið er í kafla II var það í þessu tilviki Orkustofnun sem hafði eftirlit með framkvæmd kerfisáætlunar og eftirfylgni á grundvelli ákvæðisins, en það var síðar falið Raforkueftirlitinu. Í því fólst að Orkustofnun skyldi fara yfir og samþykkja kerfisáætlun með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæðum raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Við yfirferð kerfisáætlunar ber að hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavini flutningsfyrirtækisins, sbr. 2. mgr. 8. gr., og gæta þess að tillit sé tekið til þess sem fram kemur í samráðferlinu. Samráðsferlið skal vera opið og gagnsætt og niðurstöður þess birtar. Ákvörðun Orkustofnunar um samþykki eða synjun kerfisáætlunar er kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr. laganna.

Samkvæmt skýrum orðum ákvæðis 9. gr. b í raforkulögum eru stefnendur ekki meðal þeirra aðila sem skylt var að hafa samráð við í því ferli hjá Orkustofnun. Kæru stefnenda á samþykki kerfisáætlunar, að því er varðar samþykki fyrir framkvæmdinni Suðurnesjalínu 2 í framkvæmdaáætlun 2024–2026, var á þeim grundvelli vísað frá úrskurðarnefnd raforkumála 30. september 2024. Aðkoma allra hagsmunaaðila að gerð fyrrnefndrar kerfisáætlunar stefnda Landsnets var á hinn bóginn tryggð með ákvæði í 9. gr. a í raforkulögum nr. 65/2003, sbr. lög nr. 26/2015, og nýttu stefnendur sér þá heimild til athugasemda. Kerfisáætlun stefnda Landsnets er upphafspáttur í löngu ferli. Samþykki Orkustofnunar á henni lýtur að því að fara yfir og tryggja að stefndi hafi gætt að þeim afmörkuðu lögbundnu þáttum sem koma fram í 2. mgr. 9. gr. b í raforkulögum, en málsmeðferðin tekur ekki til beinna hagsmuna stefnenda sem landeigenda. Kerfisáætlun 2018–2027 sætti umhverfismati þar sem almenningur, þar á meðal stefnendur, átti kost á að koma á framfæri athugasemdum og sjónarmiðum varðandi framkvæmdina, sem og stefnendur gerðu, í samræmi við 7. og 9. gr. laga nr. 105/2006 og var þeim athugasemdum svarað af hálfu stefnda Landsnets. Þegar kerfisáætlunin var samþykkt af hálfu Orkustofnunar 6. febrúar 2024 lá fyrir matsskýrsla Landsnets á umhverfisáhrifum, dags. 13. september 2019, og álit Skipulagsstofnunar frá 22. apríl 2020 um að matið uppfyllti lagaskilyrði um umhverfismat.

Ljóst er þannig samkvæmt framansögðu að stefnendur áttu möguleika alveg eins og allur almenningur til aðkomu að málinu auk þess sem stefnendur, sem eigendur, nutu víðtæks þátttökuréttar við undirbúning framkvæmdarinnar Suðurnesjalínu 2. Telur dómurinn einsýnt að sú staðhæfing stefnenda fái ekki staðist að brotið hafi verið á rétti þeirra til þátttöku í ákvarðanatöku um tilhögun framkvæmdarinnar með þeim breytingum sem gerðar voru á raforkulögum með lögum nr. 26/2015.

## V.

Einnig byggja stefnendur á því að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttarins og vísa þar sérstaklega til þess ekki hafi verið rannsakað né lagt mat á afmörkun eignarnámsins með fullnægjandi hætti.

Þegar lagt er mat á beiðni um eignarnám leiðir af skilyrðinu um meðalhóf að eignarnám má ekki vera of víðtækt, þ.e. það sé í samræmi við það markmið sem að er stefnt með þeirri framkvæmd sem er tilefni eignarnáms, sem og að það sé ekki umfangsmeira en nauðsyn krefur. Í eignarnámsbeiðni stefnda Landsnets hf. til ráðuneytisins var óskað eftir heimild til að taka eignarnámi hluta lands til ótímabundinna afnota fyrir eignarnámsbeiðanda og krafist óbeinna eignarréttinda í formi ótímabundinnar kvaðar í þágu framkvæmdarinnar. Verður fallist á það með stefnda íslenska ríkinu að eignarnámsbeiðnin hafi verið sett fram og afmörkuð með þeim hætti að gætt hafi verið meðalhófs og ekki gengið lengra en þörf krafði til að ná fram skilgreindum markmiðum framkvæmdarinnar. Er það mat dómsins að þetta hafi verið gert með fullnægjandi hætti.

Við samanburð á valkostum á fyrri stigum málsins lágu fyrir ítarleg gögn, bæði sem stefndi Landsnet hafði aflað og Sveitarfélagið Vogar í tengslum við afgreiðslu framkvæmdaleyfis svo sem áður hefur verið rakið. Þá verður jafnframt að líta til þess að framkvæmdin var matsskyld samkvæmt lögum nr. 106/2009 um mat á umhverfisáhrifum og samkvæmt 9. gr. þeirra laga skal í frummatsskýrslu framkvæmdaraðila ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra. Auk þess er í raforkulögum kveðið á um að í framkvæmdahluta kerfisáætlunar skuli greining valkosta útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er, sbr. m.a. 2. tl. 2. mgr. 9. gr. a í lögnum. Við meðferð málsins í ráðuneytinu voru gögn málsins rannsökuð ásamt athugasemdum bæði stefnda Landsnets og stefnenda.

Stefnendur byggja jafnframt á því að samkomulag stefnda Landsnets hf. og Sveitarfélagsins Voga þar sem ákveðið var að leggja Suðurnesjalínu 1, sem þegar var til staðar, að hluta í jörð sýni fram á að hægt sé að gera þetta og að ráðuneytinu hafi borið að rannsaka forsendur samkomulagsins með fullnægjandi hætti en ekki gert það. Í ákvörðun umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins um heimild til eignarnámsins áréttar ráðuneytið að umrætt samkomulag sé ekki viðfangsefni ákvörðunarinnar, enda byggist beiðnir Landsnets hf. um eignarnám ekki á samkomulaginu sem slíku. Tekur dómurinn undir það sjónarmið enda lýtur efni þess samkomulags að annarri framkvæmd sem stefnendur eiga ekki aðild að, sem að auki er í grundvallaratriðum ólík vegna lægra spennustigs á þeirri línu. Þá segir einnig í ákvörðun ráðuneytisins að ljóst sé að þær fyrirætlanir sem eru viðfangsefni umrædds samkomulags þurfi að fá umfjöllun í kerfisáætlun, sæta mati á umhverfisáhrifum og hljóta leyfi til framkvæmda eins og aðrar sambærilegar framkvæmdir. Telur dómurinn, sem m.a. er skipaður sérfróðum

meðdómanda, að þegar litið sé til þeirra tæknilegu áhrifa sem hækkandi spennustig og þar með rýmd hefur á flutningsgetu jarðstrengja séu áhrifin mun meiri þegar verið er að leggja 220 kV jarðstreng en þegar um er að ræða 132 kV jarðstreng. Telur dómurinn því samkomulag stefnda við Sveitarfélagið Voga um 132 kV jarðstreng ekki vera sambærilegt því að leggja Suðurnesjalínu 2 á 220 kV spennu í jörð.

Að öllu framangreindu virtu, sem og gögnum málsins, verður ekki annað ráðið en að ráðuneytið hafi fullnægt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 áður en umdeild ákvörðun umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis var tekin.

## VI.

Þá byggja stefnendur á því að andmælaréttur þeirra, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, hafi ekki verið virtur við hina umdeildu ákvörðun um eignarnám ásamt því að þeim hafi verið veittur skammur frestur til athugasemda.

Meta verður heildstætt málsmeðferð ráðuneytisins vegna umræddrar ákvörðunar. Ekki verður fram hjá því litið að stefnendum var ítrekað veitt tækifæri til að koma að andmælum sínum eftir að eignarnámsbeiðni stefnda Landsnets hf. var lögð fram í ráðuneytinu 17. nóvember 2023. Stefnendum var fyrst boðið að koma að sjónarmiðum sínum með bréfi ráðuneytisins 27. nóvember 2023 og barst umsögn frá þáverandi lögmanni þeirra ráðuneytinu 29. febrúar 2024. Með bréfi ráðuneytisins 14. mars 2024 voru athugasemdir stefnda Landsnets kynntar stefnendum og þeim boðið að koma frekari sjónarmiðum sínum á framfæri eigi síðar en 2. apríl s.á. Engar athugasemdir bárust og með bréfi ráðuneytisins 11. apríl 2024 var stefnendum tilkynnt að ef engin frekari sjónarmið bárust fyrir 19. apríl 2024 yrði litið svo á að landeigendur teldu ekki þörf á að koma að frekari athugasemdum og málið yrði þá tekið til ákvörðunar. Rúmum mánuði síðar, 28. maí 2024, var upplýst af hálfu stefnenda að nýr lögmaður hefði tekið að sér hagsmunagæslu fyrir þau og óskað eftir viðbótarfresti til að koma að viðbótarathugasemdum. Stefnendum var þá veittur frestur til 14. júní s.á. til að koma að frekari athugasemdum og bárust viðbótarathugasemdir lögmanns þeirra þann dag. Daginn áður hafði lögmaðurinn með tölvupósti óskað eftir enn frekari fresti í eina til tvær vikur til viðbótar til að skila andmælum, en þeirri frestsbeiðni var hafnað með tölvupósti frá ráðuneytinu síðar sama dag og jafnframt upplýst að þegar væri unnið að ákvörðun í málinu. Þá ákvörðun tók ráðuneytið svo 21. júní 2024.

Samkvæmt framangreindu gaf ráðuneytið, við meðferð eignarnámsbeiðni stefnda Landsnets hf., stefnendum ítrekað kost á að koma að andmælum innan eðlilegs frests. Sérstaklega er til þess að líta að ráðuneytið veitti stefnendum sérstakan viðbótarfrest er upplýst var af þeirra hálfu um að fenginn hefði verið nýr lögmaður til að gæta hagsmuna þeirra og að stefnendur áttu þess kost að koma síðari athugasemdum sínum á framfæri frá 13. mars til 14. júní 2024. Verður því ekki séð að andmælaréttur þeirra hafi verið brotinn. Stefnendur hafa auk þess ekki bent á nein efnisatriði eða gögn sem þau hafi farið

á mis við að afla og byggja málatilbúnað sinn á gagnvart ráðuneytinu í aðdraganda ákvörðunarinnar. Þá hafa þau ekki heldur bent á sjónarmið sem ráðuneytinu hafi ekki verið fullkunnugt um þegar hin umdeilda ákvörðun var tekin. Var því ekki brotið gegn andmælarétti stefnenda, sbr. 13. gr. stjórnslulaga, og verður ákvörðun um eignarnám því ekki felld úr gildi á þeim grundvelli.

## VII.

Samkvæmt öllu því sem nú hefur verið rakið er það niðurstaða dómsins að málsmeðferð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins vegna ákvörðunar sem tekin var 21. júní 2024, um að heimila Landsneti hf. eignarnám á landi stefnenda og leggja kvöð á jörð þeirra því tengda, hafi ekki verið haldin annmörkum sem leitt geti til ógildingar. Einnig er það niðurstaða dómsins að málsmeðferð stefnda Landsnets hf. í aðdraganda þess að beiðnin var sett fram hafi ekki heldur verið haldinn form- eða efnisgöllum sem leitt geta til þess að ákvörðunin verði felld úr gildi. Stefndu teljast samkvæmt öllu framansögðu því hafa axlað sönnunarbyrði sína fyrir því að ákvörðun ráðuneytisins hafi verið lögmat, réttmæt og engum ágöllum haldin sem geti valdið því að hana beri að ógilda. Verða stefndu því sýknaðir af kröfum stefnenda.

Rétt þykir, þrátt fyrir niðurstöðu málsins, eins og atvikum er hér háttað og með hliðsjón af úrlausn Hæstaréttar í máli nr. 193/2016, að hver aðili um sig beri sinn kostnað af málinu.

Mál þetta dæma Krístrún Kristinsdóttir, héraðsdómari og dómsformaður, og meðdómsmennirnir Björn L. Bergsson héraðsdómari og Eymundur Sigurðsson, rafmagnsverkfræðingur.

### **Dómsorð:**

Stefndu, íslenska ríkið og Landsnet hf., eru sýknaðir af kröfum stefnenda, Sigríðar Sólrúnar Jónsdóttur og Ólafs Þórs Jónssonar.

Málskostnaður fellur niður.

Krístrún Kristinsdóttir

Björn L. Bergsson

Eymundur Sigurðsson