

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,  
Skuggasundi 3,  
101 Reykjavík.

Sent í tölvupósti á [uua@uua.is](mailto:uua@uua.is)

Reykjavík, 15. apríl 2021.

## KÆRA

### 1. Kærendur

Neðangreindir umbjóðendur mínir hafa falið mér að kæra neðangreinda ákvörðun sveitarstjórnar Hafnarfjarðar:

Hraunavinir,  
kt. 480207-1490,  
Garðatorgi 7,  
210 Garðabæ.

Landvernd,  
landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands,  
kt. 640971-0459,  
Guðrúnartúni 8,  
105 Reykjavík.

Náttúruverndarsamtök Íslands („NÍ“),  
kt. 460697-2049,  
Þórunnartúni 2,  
105 Reykjavík.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands („NSVE“),  
kt. 501111-1630,  
Austurgötu 29b,  
220 Hafnarfirði.

Ungir umhverfissinnar („UU“),  
kt. 510413-0240,  
Pósthússtræti 3-5,  
101 Reykjavík.

## 2. Hin kærða ákvörðun

Kærð er ákvörðun sveitarstjórnar Hafnarfjarðar, þann 3. febrúar 2021, að veita Landsneti hf. framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu II, eins og fyrirhuguð lega hennar er innan sveitarfélagsmarka Hafnarfjarðar, sbr. útgefið framkvæmdaleyfi dags. 26. febrúar 2021 og auglýsingu í Lögbirtingablaðinu útgefna þann 17. mars 2021.

## 3. Kröfur

Þess er krafist að framkvæmdir samkvæmt framkvæmdaleyfinu verði stöðvaðar til bráðabirgða á meðan mál þetta er til meðferðar hjá nefndinni.

Þess er krafist að ákvörðun sveitarstjórnar Hafnarfjarðar frá 3. febrúar 2021, sbr. útgefið framkvæmdaleyfi frá 26. febrúar 2021 og auglýsingu í Lögbirtingablaðinu útgefna þann 17. mars 2021, um að veita framkvæmdaleyfi og framkvæmdaleyfið verði felld úr gildi.

## 4. Málsatvik

Landsnet hf. („framkvæmdaleyfishafi“) hefur um nokkurt skeið haft uppi áform um að reisa raflínuna Suðurnesjalínu 2.

Þann 9. júlí 2015 skrifuðu bæjarstjóri Hafnarfjarðar og forstjóri framkvæmdaleyfishafa undir samkomulag um uppbyggingu hluta raforkuflutningskerfis innan Hafnarfjarðar. Samkomulagið miðaði að því að rífa Hamraneslínur 1 og 2 og að færa Ísallínur 1 og 2 sem liggja frá tengivirkinu í Hamranesi að álverinu í Straumsvík. Hluti af samkomulaginu var að Hafnarfjörðu myndi veita leyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 sem lögð yrði út á Reykjanes og myndi tengjast Hamranesi með 1,5 km löngum jarðstreng frá Hraunhelli.

Á grundvelli eldri matskýrslu vegna Suðurnesjalínu 2 frá 10. ágúst 2009 var felld úr gildi heimild framkvæmdaleyfishafa til eignarnáms, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 511/2015, 512/2015, 513/2015 og 541/2015. Jafnframt var leyfi Orkustofnunar fyrir Suðurnesjalínu 2 dæmt ógilt samkvæmt dómi Hæstaréttar í máli nr. 796/2015. Þá var framkvæmdaleyfi sveitarfélagsins Voga vegna Suðurnesjalínu 2 ógilt með dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 (í kjölfarið voru ógilt framkvæmdaleyfi Reykjanesbæjar, Grindavíkur og Hafnarfjarðar vegna sömu framkvæmdar með úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 75/2014, 42/2015 og 109/2015). Ein meginástæða þess að framangreindir dómur féllu á þennan veg er að umræddir aðilar sinntu ekki rannsóknarskyldu sinni samkvæmt stjórnsýslulögum og könnuðu ekki raunhæfa valkosti um að leggja línuna í jörðu.

Eftir þessa afdráttarlausu niðurstöðu Hæstaréttar vann framkvæmdaraðili nýja matsskýrslu vegna Suðurnesjalínu 2. Framkvæmdaleyfishafi lagði fram frummatsskýrslu þann 28. maí 2019 og var hún auglýst opinberlega þann 5. júní 2019. Kærendur sendu meðal annars athugasemdir á kynningartíma frummatsskýrslu með bréfum dags. þann 18. júlí 2019. Endanleg matsskýrsla vegna Suðurnesjalínu 2 var lögð fyrir Skipulagsstofnun þann 20. janúar 2020. Lögbundið álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir þann 22. apríl 2020.

Í matsskýrslu framkvæmdaleyfishafa voru sex valkostir umhverfismetnir. Þeir eru:

- A. Jarðstrengur samhliða Suðurnesjalínu 1. Alls um 32 km.
- B. Jarðstrengur samhliða Reykjanesbraut. Alls um 33 km. Á um 16 km kafla samhliða Reykjanesbraut, en til endanna samsíða Suðurnesjalínu 1 og Fitjalínu 1.
- C. Loflína um Hrauntungur í Hafnarfirði og frá sveitarfélagamörkum Hafnarfjarðar og Sveitarfélagsins Voga samhliða Suðurnesjalínu 1. Frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel samhliða Fitjalínu 1. Alls um 34 km. Stuttur jarðstrengur á báðum endum, 1,4 km í Hafnarfirði en 0,2 km við Rauðamel. (aðalvalkostur framkvæmdaraðila)
- C2. Eins og kostur C, en fylgir Suðurnesjalínu 1 í Hafnarfirði í stað þess að liggja um Hrauntungur. Heildarlengd þessa kosts er 32 km.
- D. Blönduð leið, jarðstrengur að hluta. Eins og kostur C, nema á 7 km kafla í jörðu, þar sem línan liggur næst Reykjanesbraut. Alls er línan um 34 km.
- E. Blönduð leið, tvírásamöstur að hluta. Eins og kostur C, nema á 7 km kafla verði Suðurnesjalínur 1 og 2 á sömu möstrum, þar sem línurnar liggja næst Reykjanesbraut. Línan er alls um 34 km.

Framkvæmdaleyfishafi valdi valkost C sem aðalvalkost. Fyrirhuguð Suðurnesjalína 2 samkvæmt valkosti C, er nánar tiltekið 220 kV raflína sem á að liggja milli Hamraness í Hafnarfirði og Rauðamels í Grindavík. Raflínan mun liggja um fjögur sveitarfélög Hafnarfjörð, Voga, Reykjanesbæ og Grindavík og er alls 33,9 km löng. Línuleið innan sveitarfélags Hafnarfjarðar er 8,38 km löng. Frá tengivirkinu í Hamranesi er áætlað að leggja um 1,4 km jarðstreng samhliða Suðurnesjalínu 1 að Hraunhellu en þaðan fer línan í suðaustur í átt að Hrauntungum. Frá Hrauntungum liggur línan til suðvesturs og kemur að Suðurnesjalínu 1 við sveitarfélagamörk Hafnarfjarðar og Voga. Fjöldi mastra á línuleið innan Hafnarfjarðar er 25 og meðalhæð þeirra um 22 m. Fjarlægð milli nýrrar loftlínu og eldri er á bilinu 40-50 m.

Orkustofnun samþykkti kerfisáætlun Landsnets 2018 – 2027 með ákvörðun, dags. 18. janúar 2019. Í samþykki Orkustofnunar fólst m.a. leyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 samkvæmt valkosti C.

Í álit Skipulagsstofnunar telur stofnunin margt mæla með því að leggja jarðstreng alla leið og þá sérstaklega valkost B meðfram Reykjanesbraut. Það er mat Skipulagsstofnunar að aðalvalkostur framkvæmdaraðila, lagning loftlínu samkvæmt valkosti C, hafi mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta.

Á bls. 21 í álit Skipulagsstofnunar segir orðrétt:

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

Í kjölfar þess að álit Skipulagsstofnunar kom fram sendi framkvæmdaleyfishafi m.a. Hafnarfjarðarbæ bréf um náttúruvá og legu valkosta, dags. 28. maí 2020, þar sem fram kom að ágalli væri á matsskýrslu. Þá lét framkvæmdaleyfishafi verkfræðistofuna EFLU vinna minnisblað, dags. þann 2. júlí 2020, vegna mats á náttúruvá vegna Suðurnesjalínu 2.

Framkvæmdaraðili sótti um framkvæmdaleyfi hjá Hafnarfjarðarbæ samkvæmt valkosti C með bréfi dags. þann 11. desember 2020. Með bréfinu fylgdi greinargerð með umsókn Landsnets um framkvæmdarleyfi í Vogum, kortahefti með greinargerð og framangreint bréf Landsnets, dags. þann 28. maí 2020.

Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðar þann 2. febrúar 2021 var samþykkt að veita Landsneti hf. framkvæmdaleyfi vegna Suðurnesjalínu 2. Framkvæmdaleyfi var gefið út í samræmi við það þann 26. febrúar 2021 og auglýst í Lögbirtingarblaði þann 17. mars 2021. Nú krefjast kærendur ógildingar þessa framkvæmdaleyfis.

Samkvæmt umsókn framkvæmdaraleyfishafa er miðað við að hefja framkvæmdir við Suðurnesjalínu 2 árið 2021 og að spennusetning línunnar verði í lok árs 2022. Hin fyrirhugaða framkvæmd liggur að stærstum hluta um eldhraun sem nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013.

Á fundi bæjarstjórnar Voga þann 24. mars 2021 tók bæjarstjórn þá ákvörðun að hafna umsókn framkvæmdaleyfishafa um framkvæmdaleyfi vegna sömu framkvæmdar innan marka sveitarfélags Voga. Áður en ákvörðunin var tekin lét sveitarfélagið lögmannsstofuna Landslög vinna ítarlega umsögn um málið og er hún dagsett 16. febrúar 2021. Á framangreindum fundi gerði bæjarstjórnin umsögnina að sinni eigin en bætti auk þess við eigin rökstuðningi sem var að mestu leyti í samræmi við rökstuðning niðurstöðukafla álits Skipulagsstofnunar.

## 5. Málsástæður

### 5.1 Formhljó

#### 5.1.1 Kæruheimild

Kæruheimild er í 52. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, sbr. 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

#### 5.1.2 Kærufrestur

Hin kærða ákvörðun var tekin á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðar þann 3. febrúar 2021. Framkvæmdaleyfið var gefið út 26. febrúar 2021. Ákvörðunin var auglýst og birt í Lögbirtingarblaði þann 17. mars 2021. Byrjaði hinn eins mánaða kærufrestur því að líða við birtingu í Lögbirtingarblaði og er kærán því fram borin innan lögbundins kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

#### 5.1.3 Aðild

Aðild kæranda byggir á 3. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kærandi, Landvernd, eru stærstu umhverfisverndarsamtök Íslands og er umhverfisvernd aðal markmið Landverndar. Samtökin eru opin fyrir almennri aðild og eru félagsmenn yfir 5.500 talsins. Samtökin gefa út ársskýrslu og hafa endurskoðað bókhald. Kærandi, Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands, eru frjáls félagasamtök áhugafólks um náttúruvernd á Suðvesturlandi. Samtökin eru opin fyrir almennri aðild og eru félagsmenn 217 talsins. Samtökin gefa út ársskýrslu og hafa endurskoðað bókhald. Kærandi, Hraunavinir, eru frjáls félagasamtök. Tilgangur félagsins er að kynna verndargildi náttúruyfyrirbæra og landslagsheilda og að vernda fágæt umhverfisverðmæti. Samtökin eru opin fyrir almennri aðild og eru félagsmenn 169 talsins. Samtökin gefa út ársskýrslu og hafa endurskoðað bókhald. Kærandi, Ungir umhverfisverndarsinnar, eru frjáls félagasamtök. Tilgangur félagsins er að vera vettvangur ungs fólks á Íslandi til að láta gott af sér leiða í umhverfismálum. Samtökin eru opin fyrir almennri aðild og eru félagsmenn 1161 talsins. Samtökin gefa út ársskýrslu og hafa endurskoðað bókhald. Kærandi, Náttúruverndarsamtök Íslands, eru frjáls félagasamtök. Tilgangur félagsins er að vera málsvari þeirra sem láta sig náttúruvernd og umhverfismál miklu máli skipta. Samtökin eru opin fyrir almennri aðild og eru félagsmenn yfir 1400 talsins. Samtökin gefa út ársskýrslu og hafa endurskoðað bókhald.

### 5.2 Bráðabirgðakrafa

Framkvæmdir samkvæmt framkvæmdaleyfinu eru a.m.k. yfirvofandi en áætlað er að hefja framkvæmdir á þessu ári en nú eru liðnir rúmlega þrjú mánuðir af árinu. Með vísan til annarra málsástæðna er því gerð krafa um að framkvæmdir verði stöðvaðar til bráðabirgða

á meðan mál þetta er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Krafa þessi byggist á 5. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

### 5.3 Krafa um ógildingu

Kærendur byggja á því að hin kærða ákvörðun og framkvæmdaleyfið og öll afgreiðsla málsins sé haldin verulegum form- og efnisannmörkum sem leiða til þess að samþykkt þess af hálfu sveitarstjórnar sé ógild eða ógildanleg. Við töku ákvörðunar um veitingu framkvæmdaleyfis ber sveitarstjórn að fara að skipulagslögum nr. 123/2010, reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi, lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd og stjórnsýsluslögum nr. 37/1993 en kærendur telja að brotið hafi verið gegn þessum lögum og reglum við málsmeðferðina.

Meginatriði í þessu máli er að sveitarfélagið rökstuddi ekki með fullnægjandi hætti ákvörðun sína um að veita framkvæmdaleyfið þvert á niðurstöðu Skipulagsstofnunar, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, 3. mgr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, 10. gr. og 22. gr. stjórnsýslulaga. Auk þess fór ekki fram grenndarkynning vegna framkvæmdarinnar svo sem bar að gera samkvæmt 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga.

#### 5.3.1 Málsmeðferð sveitastjórnar vegna framkvæmdaleyfis braut gegn lögum

Kærendur telja að afgreiðsla sveitarstjórnarinnar á framkvæmdaleyfi til leyfishafa hafi ekki verið í samræmi við 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga þar sem segir:

*„Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matskyldrar framkvæmdar skal sveitastjórn kynna sér matskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin sé sú sem lýst er í matskýrslu. Þá skal sveitarstjórn leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar til grundvallar. Sveitarstjórn skal enn fremur taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum.“*

Í 3. mgr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 segir:

*„Leyfisveitandi skal taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þar sem gerð er grein fyrir samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins.“*

Útgáfa framkvæmdaleyfis var samþykkt á 725. fundi skipulags- og byggingaráðs þann 12. janúar 2021 og staðfest á 1863. fundi bæjarstjórnar þann 3. febrúar 2021. Framkvæmdaleyfi var gefið út í samræmi við það þann 26. febrúar 2021.

Í útgefnu framkvæmda leyfi er ekki að finna neinn rökstuðning um það hvers vegna ákveðið var að víka frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Það er ljóst að engin greinargerð liggur fyrir af hálfu leyfisveitanda um afgreiðslu leyfis þar sem gerð er grein fyrir samræmi milli

leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Á fundi skipulags- og byggingarráðs þann 12. janúar 2021 er hins vegar að finna stutta umfjöllun um fyrirhugaða framkvæmd. Kærendur byggja á því að þessi umfjöllun geti engan veginn fullnægt framangreindum lagaákvæðum.

Í umfjöllun á fundi skipulags- og byggingarráðs segir eftirfarandi um álit Skipulagsstofnunar:

*„Skipulags- og byggingaráð tekur vissulega undir þá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar að margt mæli með því að frekar yrði lagður jarðstrengur alla leið og er þá sérstaklega vísað til valkostar B meðfram Reykjanesbraut. Það er þó mat sveitarfélagsins að valkostur C samræmist vel þeim hugmyndum í greinargerð Aðalskipulags Hafnarfjarðar 2013-2025 er varðar legu og breytingar á rafkerfi Landsnet innan marka sveitarfélagsins.“*

Í umfjölluninni er ekki að finna eiginlegan rökstuðning á því hvers vegna vikið er frá álit Skipulagsstofnunar heldur er þar tekið undir með niðurstöðum álitsins. Það að valkostur C samræmist hugmyndum í greinargerð aðalskipulags Hafnarfjarðar 2013-2025 getur ekki talist fullnægjandi rökstuðningur um það hvers vegna vikið er frá álit Skipulagsstofnunar. Kærendur telja þegar af þessum ástæðum að ógilda beri framkvæmdaleyfið enda augljóst að brotið hefur verið gegn þýðingarmiklum ákvæðum skipulagslaga og laga um mat á umhverfisáhrifum.

Kærendur leggja áherslu á að samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga ber að leggja álit Skipulagsstofnunar **til grundvallar**. Með lögum nr. 96/2019 varð gerð mikilvæg breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Áður bar leyfisveitanda að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar en með lagabreytingunni ber leyfisveitandi að leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar. Fram kemur í greinargerð með lagabreytingunni að breytingin sé í samræmi við breytingu á 8. gr. tilskipunar 2011/92/ESB sem gerð var með tilskipun 2014/52/ESB. Það kemur einnig fram í greinargerð með lögum nr. 96/2019 að lögð er enn meiri áhersla á hlutverk Skipulagsstofnunar í málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum vegna þeirrar faglegu þekkingar sem stofnun býr yfir. Kærendur telja í samræmi við ákvæðið að álit Skipulagsstofnunar sé bindandi fyrir sveitastjórnir nema að til komi algjörlega sérstök og málefnaleg rök sem styðji aðra niðurstöðu. Ef álit Skipulagsstofnunar væri ekki bindandi fyrir sveitastjórnir myndi það ekki þjóna neinum tilgangi og væri hlutverk Skipulagsstofnunar gert að engu sem er í andstöðu við lög.

Við töku ákvörðunar um framkvæmdaleyfi ber sveitastjórn jafnframt að fara að stjórnarsýslulögum. Samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga ber stjórnvaldi að rannsaka mál á fullnægjandi hátt áður en ákvörðun er tekin í því. Kærendur telja miðað við gögn málsins sem liggja fyrir að málið hafi ekki verið rannsakað á fullnægjandi hátt. Almennt verður að líta svo á að í rökstuddri afstöðu sveitastjórnar í skilningi 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga verði að felast efni rökstuðnings sem uppfyllir áskilnaði 22. gr. stjórnarsýslulaga þar um. Skal m.a. í rökstuðningnum, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, greina frá þeim meginþingarmálum sem ráðandi voru við matið, sbr. 1. mgr. nefndrar 22. gr. Í frumvarpi því sem varð að stjórnarsýslulögum er í athugasemdum við 22. gr. tekið fram að rökstuðningur stjórnvaldsákvæðana eigi að meginsteftu til að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú sem raun varð á. Það fer því eftir atvikum hverju sinni hversu ítarlegur rökstuðningur

þarf að vera svo að hann uppfylli framangreint skilyrði. Byggt er á því að í þessu máli uppfylli rökstuðningur sveitarfélagsins ekki þessi skilyrði laga.

Um framangreint vísast til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 46/2016 (Kröflulína 4, Skútustaðahrepp) þar sem kærð var ákvörðun sveitarfélagsins að veita framkvæmdaleyfi fyrir Kröflulínu 4. Það var niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að sveitastjórnin hefði ekki veitt fullnægjandi rökstuðning fyrir veitingu framkvæmdaleyfisins. Í niðurstöðum nefndarinnar kom eftirfarandi fram varðandi efni rökstuðnings:

*„Það liggur í hlutarins eðli að því neikvæðari sem afstaða Skipulagsstofnunar er til fyrirhugaðrar framkvæmdar sem sveitarstjórn hyggst leyfa, þeim mun strangari kröfur verður að gera til þess að hún taki með vönduðum hætti rökstudda afstöðu til álits stofnunarinnar.“*

Einnig vísa kærendur til úrskurðar úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 95/2016 (Þeistareykjalína 1, Þingeyjarsveit) þar sem sveitarstjórnin var ekki talin hafa veitt fullnægjandi rökstuðning né uppfyllt rannsóknarskyldu sína vegna veitingu framkvæmdaleyfis vegna Þeistareykjalínu 1.

Framangreindir úrskurðir féllu áður en lög nr. 96/2019 um breytingu á lögum um mat á umhverfismati tóku gildi en þeir sýna engu síður mikilvægi þess að sveitarfélag rökstyðji ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis og rannsaki mál á fullnægjandi hátt. Sú skylda er að sjálfsögðu enn ríkari nú eftir lagabreytinguna ef vikið er frá áliti Skipulagsstofnunar.

Samkvæmt öllu framangreindu má telja útilokað að málsmeðferð sveitarfélagsins vegna veitingu framkvæmdaleyfisins hafi verið fullnægjandi.

### 5.3.2 Samkomulag Hafnarfjarðar og framkvæmdaleyfishafa

Eins og fjallað er um í málavaxtalýsingu skrifuðu bæjarstjóri Hafnarfjarðar og forstjóri framkvæmdaleyfishafa þann 9. júlí 2015 undir samkomulag um uppbyggingu hluta raforkuflutningskerfis innan Hafnarfjarðar. Samkomulagið miðaði að því að rífa Hamraneslínur 1 og 2, leggja nýja Lyklafellslínu og að færa Ísallínur 1 og 2 sem liggja frá tengivirkinu í Hamranesi að álverinu í Straumsvík. Hluti af samkomulaginu var að Hafnarfjörður myndi veita leyfi fyrir Suðurnesjalínu 2.

Kærendur telja að samkomulag og samráð Hafnarfjarðarbæjar og framkvæmdaleyfishafa líklega hafa orðið til þess að málsmeðferð vegna útgáfu framkvæmdaleyfis vegna Suðurnesjalínu 2 hafi ekki orðið jafn vönduð og vera ber. Kærendur hafa ekki framangreint samkomulag undir höndum. Það liggur hins vegar fyrir af fréttaumfjöllun og tilkynningum m.a. á heimasíðu Hafnarfjarðar og framkvæmdaleyfishafa að slíkt samkomulag er til staðar. Skorað er á sveitarfélag Hafnarfjarðar að leggja fram samkomulög við framkvæmdaleyfishafa er varða niðurrif Hamraneslínu, nýja Lyklafellslínu, flutning á Ísallinum og framkvæmdaleyfi vegna Suðurnesjalínu 2.



Kærendur, Hraunavinir og Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands, kærðu framkvæmdaleyfi sem Hafnarfjarðarbær gaf út vegna Lyklafellslínu en lagning línunnar var hluti af framangreindu samkomulagi. Með úrskurði Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlinda mála í máli nr. 84/2017 var framkvæmdaleyfið fellt úr gildi þar sem talið var að ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis hefði verið annmörkum háð.

Kærendur benda á umfjöllun um Suðurnesjalínu 2 í fundargerð 706. fundar skipulags- og byggingarráðs frá 19. maí 2020. Þar var eftirfarandi tekið fram:

*„Einnig má benda á samkomulag á milli Hafnarfjarðarkaupstaðar og Landsnets um niðurrif Hamraneslínu, nýja Lyklafellslínu og flutnings á Ísallínum fjær byggð. Samkvæmt samkomulaginu væri ný Lyklafellslína komin í notkun, búið að fjarlægja Hamraneslínu frá Hamranesi að Sandsskeiði og færa Ísallínur ef ekki hefði komið til kæru á framkvæmdaleyfi frá Hraunavinum og Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands.“*

Þá var einnig tekið fram í sömu fundargerð að flókið og erfitt regluverk einkenndi þennan málaflökk að mati ráðsins. Ljóst er að samkomulagið sem Hafnarfjarðarbær gerði við framkvæmdaleyfishafa og möguleg síðari samkomulög er háð því skilyrði að Hafnarfjörður veiti framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 og er augljóst að hagsmunir bæjarins eru miklir af því að Hamraneslínur og Ísallínur verði fjarlægðar. Vísað er til eftirfarandi bókunar á 726. fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar þann 26. janúar 2021 um mikilvægi þess að Hamraneslínur verði fjarlægðar af hálfu Hafnarfjarðarbæjar:

*„Hamraneslínur hafa tafið uppbyggingu og eðlilega íbúapróun í Hafnarfirði um mörg ár. Til að uppbygging geti farið af stað í Áslandi 4 og 5 þurfa Hamraneslínur að víkja og Hnoðraholtslína að fara í jörð.“*

Það liggur því fyrir að mikill þrýstingur er að hálfu Hafnarfjarðarbæjar að Hamraneslínur verði fjarlægðar og að sama skapi að veitt verði framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2. Kærendur telja í samræmi við samkomulagið að líklega hafi það alltaf staðið til að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 samkvæmt þeim valkosti sem framkvæmdaleyfishafi myndi sækja um **óháð** niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar.

Kærendur vísa jafnframt til dóms Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. E-1121/2015 sem staðfestur var með dómi Hæstaréttar nr. 575/2016. Málið varðaði ógildingu á framkvæmdaleyfi sem sveitarfélagið Vogar gaf út vegna Suðurnesjalínu 2. Í dómi héraðsdóms segir eftirfarandi um undanfarandi samkomulag sem sveitarfélagið gerði við framkvæmdaleyfishafa:

*„Stefndu gerðu með sér samkomulag um skipulagsmál 17. október 2008 sem kvað á um að Landsneti hf. væri heimilt að reisa 220 kV háspennulínur í sveitarfélaginu í lofti og mættu þær standa í að minnsta kosti 20 ár. Verður ekki annað dregið af gögnum málsins en að stefnda Sveitarfélagið Vogar sé skuldbundið til að efna umrætt samkomulag að öðrum skilyrðum uppfylltum. Með umræddu samkomulagi sem gert var áður en umhverfismat fór fram var sveitarfélagið búið að leggja þær línur við framgang framkvæmdarinnar, sem því hugnaðist og var í raun bundið af þegar það gaf úr framkvæmdaleyfið þann 22. apríl 2015. Telur dómurinn að stefndi Sveitarfélagið Vogar, hafi við útgáfu framkvæmdaleyfisins ekki*

byggt það á hlutlausu mati sínu og því ekki gert eins ríkar kröfur um undirbúning málsins eins og lög skipa fyrir. Fyrir útgáfu framkvæmdaleyfisins, og með umþrættu samkomulagi, hafði sveitarfélagið hent þeim möguleika út af borðinu að leggja fyrirhugaða línu í jörð. Áður en sveitarfélagið skuldbatt sig til að gefa út slíkt framkvæmdaleyfi, hafði hagsmunaaðilum sem hlut áttu að máli, ekki verið gefinn kostur á að koma að kynna sér fyrirhugaðar framkvæmdir og koma að athugasemdum eins og mælt er fyrir í 7. gr. laga nr. 105/2006. Verður þegar að þessari ástæðu að meta það svo að við útgáfu framkvæmdaleyfisins hafi sveitarfélagið ekki byggt ákvörðun sína á hlutlægum og málefnalegum grunni heldur frekar á því samkomulagi sem það hafði verið gert á árinu 2008 við Landsnet og var skuldbundið af. Af þeirri ástæðu einni ber að ógilda umþrætt framkvæmdaleyfi.

Kærendur telja ljóst af framangreindu dómafordæmi að sveitarfélag Hafnarfjarðar hafi ekki byggt ákvörðun sína á hlutlægum og málefnalegum grunni heldur á samkomulagi sem sveitarfélagið gerði við framkvæmdaleyfishafa og var skuldbundið af.

### 5.3.3 Bréf framkvæmdaleyfishafa, dags. 28. maí 2020 og minnisblað EFLU, dags. 2. júlí 2020

Í álit Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnun geri ekki athugasemdir við ályktanir í matsskýrslu framkvæmdaleyfishafa um áhrif náttúruvárs á Suðurnesjalínu 2, en telur þó að það sem þar komi fram mæli fremur með lagningu jarðstrengs en loftlínu og þá sértaklega með jarðstreng samkvæmt valkosti B, sem liggja utan sprungusveims Reykjaneskerfisins, sbr. bls. 18 í álitinu frá 22. apríl 2020.

Framkvæmdaleyfishafi sendi m.a. leyfisveitendum bréf þann 28. maí 2020 sem ber efnistítilinn „Suðurnesjalína 2. Náttúruvá og lega valkosta.“ Í bréfinu er bent á ágalla á matsskýrslu. Þar kemur fram að enginn munur sé á legu valkosta A, B og C hvað varðar jarðvá og því sé framangreint álit Skipulagsstofnunar ekki rétt. Ef skilja má efni bréfsins rétt eru valkostirnir því sambærilegir þegar kemur að hættu vegna jarðvá. Ef rétt er verður að telja framangreint verulegan ágalla á matsskýrslu sem farið hefur í gegnum vandað og lögbundið ferli.

Sveitarfélag Hafnarfjarðar hefur ekki vísað til sjónarmiða um jarðvá til stuðnings því að veita framkvæmdaleyfi fyrir valkosti C. Kærendur telja þó að almenningur og aðilar máls verði að geta treyst því að matsskýrsla sé rétt og byggð á áreiðanlegum gögnum. Kærendur áréttta að bréf framkvæmdaleyfishafa frá 28. maí 2020 getur ekki samkvæmt efni sínu né formi haft nein áhrif í málinu auk þess sem það breytir ekki niðurstöðum álits Skipulagsstofnunar.

Í ljósi neikvæðs álits Skipulagsstofnunar á fyrirhugaðri framkvæmd skv. valkosti C lét framkvæmdaleyfishafi verkfræðistofuna EFLU vinna minnisblað um jarðvá, dags. 2. júlí 2020. Minnisblaðið er þrjár blaðsíður og er ætlað að sýna fram á kosti loftlína samanborið við jarðstrengja þegar kemur að jarðvá á umræddu svæði. Fram kemur í minnisblaðinu að tilgangur þess sé að rýna skýrslu Jarðvísindastofnunar HÍ „Náttúruvá á framkvæmdarsvæði Suðurnesjalínu 2 – Samanburður valkosta með tilliti til jarðhræringa“. Kærendur telja þó augljóst að í minnisblaðinu felst ekki aðeins rýni á skýrslu Jarðvísindastofnunar heldur

sjálfstætt mat EFLU á jarðvá á umræddu svæði. Kærendur mótmæla efni minnisblaðsins auk þess sem minnisblaðið er ekki hluti af matsferlinu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og getur því ekki samkvæmt grundvelli sínum, efni né tilgangi bætt úr matsskýrslu framkvæmdaleyfishafa.

Um þetta vísast til dóms Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 (framkvæmdaleyfi Voga vegna Suðurnesjalínu 2) þar sem því var hafnað að taka tillit til skjals sem framkvæmdaleyfishafi lagði fram eftir að umhverfismat hafði farið fram. Nánar tiltekið segir eftirfarandi um framlagningu skjalsins í dómnum:

*„Sá annmarki á umhverfismati, sem leiddi til þess að leyfi Orkustofnunar til áfrýjandans Landsnets hf. til að reisa og reka Suðurnesjalínu 2 var fellt úr gildi og heimildir áfrýjandans til eignarnáms í þágu framkvæmdarinnar voru ógiltar, voru enn fyrir hendi þegar áfrýjandinn Sveitarfélagið Vogar veitti framkvæmdaleyfi það sem um er deilt í málinu. Umhverfisáhrifum jarðstrengs í samanburði við aðra framkvæmdarkosti hefur samkvæmt því ekki verið lýst á fullnægjandi hátt og uppfylltu matsferlið og umhverfismatsskýrslan því ekki þann áskilnað sem gerður er í lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt því gátu matsskýrsla Landsnets hf. um Suðurnesjalínu 2 og álit Skipulagsstofnunar um skýrsluna ekki verið lögmætur grundvöllur undir ákvörðun sveitarfélagsins um veitingu framkvæmdaleyfisins sem samkvæmt því var reist á röngum lagagrundvelli. Úr þessum galla á umhverfismatinu hefur ekki verið bætt, enda getur áðurgreind valkostaskýrsla Landsnets hf. sem kynnt var í október 2016 hvorki samkvæmt grundvelli sínum, efni né tilgangi bætt þar úr. Þegar af þessum ástæðum verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms staðfest um annað en málskostnað.“*

Sveitarfélagið hefur ekki vísað sérstaklega til bréfs framkvæmdaleyfishafa frá 28. maí 2021 eða minnisblaðs EFLU frá 2. júlí 2020 til stuðnings því að veita framkvæmdaleyfi fyrir valkosti C en kærendur leggja engu að síður áherslu á að skjölin hafa engin áhrif í málinu samkvæmt framangreindu.

Kærendur benda á að engar skemmdir hafa orðið á þeim jarðstrengjum sem eru þegar á nálægum slóðum þrátt fyrir jarðskjálftahrinu síðustu mánaða. Þá var það niðurstaða skipulagsnefndar Voga sem fram kemur í fundargerð nefndarinnar frá 16. mars 2021 að mikilvægt væri að Suðurnesjalína 1 og 2 væru ekki báðar loftlínur sem lægju hlið við hlið. Þess í stað taldi nefndin að mikilvægt væri að Suðurnesjalína 2 væri lögð sem jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut og með því móti væri áhætta sem kynni að verða af völdum náttúruhamfara minnkuð. Kærendur eru sammála framangreindum rökum skipulagsnefndar Voga.

### 5.3.4 Skortur á grenndarkynningu

Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal sveitastjórn við útgáfu framkvæmdaleyfis fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd sé í samræmi við skipulagsáætlanir. Í fundargerð vegna fundar skipulags- og byggingaráðs frá 12. janúar 2021 kemur fram að ráðið telur að fyrirhuguð framkvæmd sé í samræmi við aðalskipulag Hafnarfjarðar 2013-2025. Ekki er fjallað frekar um samræmi við skipulagsáætlanir í

fundargerðum eða útgefnu framkvæmdaleyfi. Kærendur telja því skorta á frekari umfjöllun um þetta atriði. Þá er jafnframt ljóst að ekkert deiliskipulag liggur fyrir vegna framkvæmdarinnar.

Í 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir eftirfarandi um málsmeðferð þegar svo háttar:

*„Þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og deiliskipulag liggur ekki fyrir getur sveitarstjórn veitt framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu sé um að ræða framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag og í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Að auki skal sveitarstjórn leita umsagna viðeigandi umsagnaraðila áður en tekin er afstaða til útgáfu framkvæmdaleyfis. Um grenndarkynningu fer skv. 44. gr. með þeim undantekningum sem þar eru tilgreindar. Heimilt er að falla frá grenndarkynningu ef gerð er grein fyrir framkvæmdinni og fjallað ítarlega um hana í aðalskipulagi.“*

Það liggur fyrir að ekki hefur farið fram grenndarkynning vegna framkvæmdarinnar. Fjallað er um rafmagn í stuttu máli á bls. 100 í greinargerð með aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 og er sú umfjöllun hvorki nákvæm né ítarleg. Kærendur byggja á því að umfjöllun um framkvæmdina í aðalskipulagi sé því hvergi nærri nógu ítarleg svo unnt hafi verið að falla frá skyldu til að grenndarkynna framkvæmdina. Kærendur telja að ógilda bera ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis af þessari ástæðu.

Þá kann að vera að skylt hafi verið að leita meðmæla Skipulagsstofnunar vegna framkvæmdarinnar í samræmi við 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi líkt og bent er á í umsögn Landslaga til sveitarfélagsins Voga, dags. 16. febrúar 2021.

### **5.3.5 Kerfisáætlun Landsnets**

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. b. raforkulaga nr. 65/2003 hefur Orkustofnun það hlutverk að fara yfir og samþykkja kerfisáætlun Landsnets með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu strengja. Ákvæðið kom inn í raforkulögin með lögum nr. 26/2015.

Fyrir gildistöku laga nr. 26/2015 féllu leyfisveitingar Orkustofnunar til flutningsfyrirtækis undir 2. mgr. 9. gr. laganna og voru þar með kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála samkvæmt 37. gr. laganna. Með breytingarlögum nr. 26/2015 voru þær leyfisveitingar, sem hér skipta máli, færðar undir framkvæmdahluta kerfisáætlunar, sbr. 9. gr. a. raforkulaga. Þar með var leyfi Orkustofnunar fyrir framkvæmd til flutningsfyrirtækis ekki kæránlegt til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Með lagabreytingunni hafa hagsmunaaðilar, almenningur og umhverfisverndarsamtök verið svipt kærurétti en kærum til úrskurðarnefndar raforkumála hefur jafnframt verið vísað frá, sbr. úrskurði nefndarinnar nr. 1/2016 og 3/2016. Kærendur telja það brot á 9. gr. Árósasamningsins, sem Ísland hefur fullgilt, og 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB um rétt

almennings til virkrar endurskoðunarleiðar sem á að vera sanngjörn, tímanleg, réttlát og ekki kostnaðarsöm úr hófi fram.

Orkustofnun samþykkti kerfisáætlun Landsnets 2018 – 2027 með ákvörðun, dags. 18. janúar 2019. Í samþykki Orkustofnunar fólst leyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 og þeim fjármunum sem framkvæmdaleyfishafa er heimilt að nota í verkefnið.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skal leyfisveitandi í greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfis taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni er til ef um það er fjallað í álit Skipulagsstofnunar. Í álit Skipulagsstofnunar er ekki fjallað um kerfisáætlun Landsnets 2018 – 2027 sem samþykkt var af Orkustofnun en kærendur byggja á því að það hefði átt að gera enda er framkvæmdin háð leyfi Orkustofnunar og því grundvallaratriði hvort að leyfið sem fólst í samþykkt á kerfisáætlun 2018-2027 hafi verið lögmætt. Kærendur telja að í ljósi rannsóknarreglu stjórnáráðslulaga, sbr. 10. gr. stjórnáráðslulaga, hefði sveitarstjórn Hafnarfjarðar átt að taka framangreint til skoðunar.

Byggt er á því að sú leyfisveiting Orkustofnunar vegna Suðurnesjalínu 2 sem fólst í samþykki kerfisáætlunar Landsnets 2018-2027 hafi verið ólögmæt. Þar með er einnig kerfisáætlun Landsnets 2019-2028 og kerfisáætlun 2020-2029 og áætlun um framkvæmdaverk 2021-2023 sem bíður afgreiðslu Orkustofnunar, hvað varðar Suðurnesjalínu 2, ógildar.

Í kerfisáætlun Landsnets 2018-2027 var valkostur C valinn sem aðalvalkostur *áður* en umhverfismati framkvæmdarinnar var lokið samkvæmt lögum mat á umhverfisáhrifum og samanburður valkosta samkvæmt þeim. Settur var sá fyrirvari í áætluninni að aðalvalkostur kynni að taka breytingum þegar umhverfismat lægi fyrir. Kærendur telja enga síður framangreint ganga gegn markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum samkvæmt 1. gr. laganna að tryggja að *áður* en leyfi er veitt fyrir framkvæmd hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Jafnframt er það til þess fallið að vekja grunsemdir um að alltaf hafi staðið til að velja valkost C sem aðalvalkost í matsskýrslu og dregur það úr trúverðugleika skýrslunnar. Kærendur telja framangreind atriði leiða til þess að grundvöllur umhverfismatsins sé brostinn.

Þá telja kærendur málsmeðferð Orkustofnunar vegna ákvörðunar um kerfisáætlun Landsnets ólögmæta. Kærendum hefur verið meinað að koma að athugasemdum vegna kerfisáætlunar til Orkustofnunar þar sem kærendur séu ekki núverandi eða væntanlegir viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins, sbr. 1. málsgrein 4. greinar reglugerðar um kerfisáætlun nr. 870/2016 og 2. mgr. 8. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Kærendur telja þrátt fyrir breytingu á raforkulögum með lögum nr. 26/2015, að núverandi lög útiloki ekki að tekið sé tillit til athugasemda þeirra líkt og Orkustofnun gerði. Kærendur telja það andstætt markmiðum Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

Samkvæmt því sem hér er rakið telja kærendur að leyfi Orkustofnunar fyrir Suðurnesjalínu 2 sem fólst í samþykkt á kerfisáætlun Landsnets 2018-2027 og framkvæmdahluta hennar, hvíli á ólögmætum grunni. Samkvæmt ákvæði 3. mgr. 13. gr. laganna um mat á umhverfisáhrifum þar sveitarfélaginu sem leyfisveitanda í greinargerð um afgreiðslu

framkvæmdaleyfis taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga, þ.m.t. Kerfisáætlunar. Það bar að gera á grundvelli rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga þrátt fyrir að ekki hafi verið fjallað um Kerfisáætlun í álit Skipulagsstofnunar. Það gerði leyfisveitandi ekki og af þeirri ástæðu ber að fella framkvæmdaleyfið úr gildi. Þar að auki hefði sú umfjöllun átt að leiða í ljós að Kerfisáætlunin hvíldi á ólögmetum grunni og þar með leiða til þess að hafna hefði átt umsókninni um framkvæmdaleyfi. Ber því einnig af þeirri ástæðu að fella framkvæmdaleyfið úr gildi.

### 5.3.6 Brot gegn 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013

Fyrirhuguð framkvæmd innan sveitarfélagsins mun liggja um eldhraun sem óumdeilt er að fellur undir 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Umsögn Umhverfisstofnunar liggur fyrir í fylgigögnum matsskýrslu Suðurnesjalínu 2 en miðast ekki sérstaklega við sveitarfélag Hafnarfjarðar.

Í 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir að sveitastjórn skuli við útgáfu framkvæmdaleyfis ganga úr skugga um að gætt hafi verið að ákvæðum laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða. Í fundargerð skipulags- og byggingaráðs frá 12. janúar 2021 kemur það álit ráðsins að sú málsmeðferð sem farið hafi fram við undirbúning framkvæmdarinnar hafi leitt fram það rask á eldhraunum og tengdum jarðmyndunum sem brýn nauðsyn ber til í ljósi markmiða framkvæmdar.

Ákvæði 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 ber yfirskriftina „Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl.“ Í 1. mgr. og 2. mgr. ákvæðisins eru talin upp vistkerfi sem njóta skulu sérstakrar verndar í samræmi við markmið 2. gr. laganna. Þá segir m.a. í 3. mgr. 61. gr.: „Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til.“

Um túlkun ákvæðisins vísast m.a. til úrskurðar Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 52/2018 (Brúarvirkjun). Var þar efnisleg afstaða tekin til þeirra brýnu nauðsynja sem sveitarfélagið bar fyrir sig að hafi legið að baki ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir virkjun. Var því m.a. borið við að með virkjuninni væri að því stefnt að styrkja stöðu HS Orku á raforkumarkaði. Í úrskurði nefndarinnar kemur fram að það sé „ljóst að það teljist ekki til brýnnar nauðsynjar í skilningi 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 að styrkja stöðu fyrirtækis á markaði þótt það leiði mögulega til aukinnar samkeppni sem e.t.v. yrði almenningi til hagsbóta.“ Taldi nefndin hins vegar að það að stuðla að auknu raforkuöryggi taldist málefnalegt markmið sem félli innan þess svigrúms til mats sem sveitarstjórn hefur við mati á brýnni nauðsyn. Það er því ljóst að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er bær til þess að endurskoða mat sveitarfélaga á brýnni nauðsyn í skilningi náttúruverndarlaga.

Skilyrðið um brýna nauðsyn 61. gr. náttúruverndarlaga er ekki uppfyllt í því tilviki sem hér um ræðir, m.a. í ljósi þeirra valkosta sem standa til boðar, sbr. nánar umfjöllun í kafla 5.3.7. Gögn benda til þess að megin ástæða þess að Suðurnesjalína 2 er áformuð um hið umdeilda svæði er að framkvæmdaleyfishafi telur að um ódýrari valkost sé að ræða. Ekki er hægt að réttlæta brýna nauðsyn með slíkum fjárhagslegum ástæðum.

Um þetta segir í álitni Skipulagsstofnunar á bls. 21:

*„Skipulagsstofnun telur ekki nægilegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna á lagningu línunnar, þar sem ólíkir valkostir um legu línunnar hafa í för með sér mismunandi möguleika og takmarkanir á annarri landnýtingu og þróun byggðar og atvinnulífs á nærliggjandi svæðum sem rétt er að taka með í reikninginn þegar horft er á kostnað við lagningu línunnar.“*

Með vísan til framangreinds telja kærendur að því fari fjarri að skilyrðið um „brýna nauðsyn“ sé uppfyllt í málinu. Þó aukið raforkuöryggi fáið með því að leggja Suðurnesjalínu 2 er ekki brýn nauðsyn að um loftlínu sé að ræða. Eins og nánar er rakið í kafla 5.3.7 þá standa nokkrir kostir til boða varðandi staðsetningu raflíunnar og hvort hún verði lögð í jörðu eða ekki. Megin sjónarmiðið sem réð ferðinni við ákvörðun um hinn umdeilda valkost var fjárhagslegt. Slíkt getur með engu móti talist uppfylla skilyrðið. Ber þess vegna að fella framkvæmdaleyfið úr gildi.

Þá benda kærendur jafnframt á að samkvæmt 3. mgr. 61. laga um náttúruvernd þá skal leyfisveitandi áður en leyfi er veitt leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Þar sem ekkert deiliskipulag vegna framkvæmdarinnar liggur fyrir þar sveitarfélaginu að leita umsagna hjá Umhverfisstofnun og viðkomandi náttúruverndarnefnd. Það ber því einnig að fella framkvæmdarleyfið úr gildi af þeirri ástæðu að málsmeðferðarreglum laga um náttúruvernd hefur ekki verið fylgt.

### **5.3.7 Valkostamat gallað og ákvörðun um aðalvalkost ekki í samræmi við umhverfismat**

Fullnægjandi skoðun á mögulegum valkostum er meginforsenda þess að unnt sé að ná því markmiði umhverfismats að raunveruleg umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar séu metin, sbr. a. lið 1. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, 73. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, og aðfararorð Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

Kærendur telja að umhverfisáhrif valkostar B um að leggja jarðstreng meðfram Reykjanesbraut hafi ekki verið rannsökuð með fullnægjandi hætti. Fyrir liggur að sá valkostur hefði minnst umhverfisáhrif samkvæmt matskýrslu og það er einnig sá valkostur sem Skipulagsstofnun telur ákjósanlegastan. Kærendur telja að valkostur B hafi jafnvel minni umhverfisáhrif en lýst er í matskýrslu. Í glærukynningu Vegagerðarinnar vegna fundar sem haldinn var með verkefnaráði Suðurnesjalínu 2 og landeigendum á svæðinu 28. janúar 2020 kemur fram að ásættanlegt sé að heimila legu strengs þannig að jaðar skurðar verði í 10 m fjarlægð frá kantlínu vegar. Þekkt er að í Frakklandi hefur flutningsfyrirtækjum tekist að leggja 225 kV jarðstrengi með vegum í 80 cm breiða skurði og steypa yfir án þess að slíkt valdi teljanlegum umhverfisáhrifum. Kærendur telja í samræmi við framangreint ekki nægjanlega vel rannsakað hvort eða að hve miklu leyti

valkostur B mun raska hrauni sem nýtur verndar samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd. Þá kom einnig fram það sjónarmið á framangreindum fundi með Vegagerðinni að hægt væri að nýta framkvæmdir framkvæmdaleyfishafa ef valkostur B yrði fyrir valinu til að lagfæra fláa við Reykjanesbraut þar sem þeir eru of brattir. Í því felst hagræðing sem kærændur telja að beri að meta.

Kærændur telja að taka hefði átt til nánari skoðunar útfærslur valkosta sem gera ráð fyrir 132kV spennu í umhverfismati enda valda stærri mannvirki að jafnaði meiri neikvæðum umhverfisáhrifum en minni. Þá er bygging 220 kV línu jafnframt dýrari en 132 kV línu. Kærændur telja framkvæmdaleyfishafa ekki hafa sýnt fram á nauðsyn þess að leggja 220kV línu en meðal annars er byggt á óljósum framtíðarspám um hugsanlega stóriðju á Suðurnesjum og stækkun virkjana. Það er mat kærenda að það þurfi að fara fram sérstakt mat á raforkuþörf vegna framkvæmdarinnar sem almenningi stæði til boða að fara yfir og gera athugasemdir við en að ekki dugi til almennar fullyrðingar framkvæmdaleyfishafa um nauðsyn 220 kV línu.

Í álitum Skipulagsstofnunar á bls. 10 kemur fram að stofnunin sé ekki að öllu leyti sammála vægiseinkunnum í niðurstöðum framkvæmdaleyfishafa varðandi landslag og ásýnd. Verður að telja það ágalla á umhverfismati framkvæmdaleyfishafa.

Að lokum er það ljóst að mati kærenda að valkostur C er ekki besti kosturinn ef tekið er mið af umhverfismati. Það sem framkvæmdaleyfishafi hefur færð fram sem meginrök fyrir valinu eru fjárhagsleg rök og stefnumörkun stjórnvalda. Í matsskýrslu á bls. iv segir eftirfarandi um ákvörðun framkvæmdaleyfishafa að leggja valkost C fram sem aðalvalkost:

*„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.“*

Það liggur fyrir að valkostur C er ekki umhverfislega besti kosturinn samkvæmt matsskýrslu. Einnig liggur það fyrir að allir valkostir sem teknir voru til skoðunar uppfylla skilyrði framkvæmdarinnar en á bls. ii í matsskýrslu segir:

*„Valkostir sem hafa verið til skoðunar í mati á umhverfisáhrifum eru sex talsins. Allir valkostir eru taldir uppfylla meginmarkmið framkvæmdarinnar, sem eru að auka afhendingaröryggi og flutningsgetu raflína á milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins. Kostirnir falla mismunandi að stefnu stjórnvalda og stofnkostnaður er mishár.“*

Eftir standa þau megin rök framkvæmdaleyfishafa fyrir vali á loftlínu C sem valkosts framkvæmdarinnar að horfa til kostnaðarmunar og stefnu stjórnvalda um að fyrir meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að notast við loftlínur nema annað sé talið æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum.

Í álitum Skipulagsstofnunar hvað varðar framangreint telur stofnunin ekki nægilegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærsna á lagningu línunnar, þar sem ólíkir



valkostir um legu línunnar hafa í för með sér mismunandi möguleika og takmarkanir á annarri landnýtingu og þróun byggðar og atvinnulífs á nærliggjandi svæðum sem rétt er að taka með í reikninginn þegar horft er á kostnað við lagningu línunnar.

Um stefnumörkun stjórnvalda segir eftirfarandi í álitni Skipulagsstofnunar á bls. 21:

*„Í þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína eru sett fram viðmið sem réttlæti að dýrari kostur sé valinn og línur í flutningskerfi raforku lagðar í jarðstreng í heild eða hluta. Þessi viðmið eru að línuleið sé við flugvöll eða innan þéttbýlis, friðlands eða þjóðgarðs. Þótt þessi skilyrði eigi í dag strangt til tekið ekki við á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2 nema að takmörkuðu leyti, eru þetta þó allt atriði sem Skipulagsstofnun telur að vegi þungt við ákvörðun um legu og útfærslu Suðurnesjalínu 2. Raflínan er fyrirhuguð í næsta nágrennis þéttbýlis í Hafnarfirði og vaxandi þéttbýlis í Vogum. Hún er fyrirhuguð um svæði þar sem stjórnvöld hafa til athugunar að byggja upp nýjan flugvöll. Og hún fer um svæði sem nýtur verndar vegna náttúrufars, þótt ekki sé um formlega skilgreiningu svæðisins sem friðlands eða þjóðgarðs að ræða.*

*Skipulagsstofnun tekur undir með Landsneti að mikilvægt er að nálgast heildstætt ákvarðanir um það hvar nýta eigi svigrúm fyrir lagningu jarðstrengja. Á þessu stigi liggja hinsvegar engin önnur ákveðin áform fyrir um lagningu raflína sem hægt er taka mið af við ákvörðun um Suðurnesjalínu 2. Þá telur stofnunin að taka þurfi tillit til þess að stjórnvöld hafa til athugunar að byggja flugvöll í Hvassahrauni. Það gefur augaleið að halda þarf svigrúmi til að leggja Suðurnesjalínur 1 og 2 í jörð á og nærri flugvallarsvæðinu, komi til uppbyggingar hans. Þeim hluta „jarðstrengjakvótans“ verður því að mati stofnunarinnar ekki ráðstafað annarsstaðar, fyrr en þá að niðurstaða er fengin um að fallið sé frá flugvallaráformum í Hvassahrauni.*

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

Af framangreindu má ráða að stórir ágallar eru á valkostamatinu og vali framkvæmdaleyfishafa á aðalvalkosti. Svo virðist sem fjárhagsleg sjónarmið hafi ráðið ferðinni en með öllu var litið fram hjá umhverfisáhrifum í trássi við fyrirmæli laga um mat á umhverfisáhrifum. Þar sem verulegir ágallar eru á valkostamati og ákvörðun framkvæmdaleyfishafa um aðalvalkost verður ekki hjá því komist að ógilda ákvörðun sveitarstjórnarinnar um útgáfu framkvæmdaleyfis.

### **5.3.7 Ákvörðun sveitarfélagsins Voga um að hafna umsókn um framkvæmdaleyfi**

Á fundi bæjarstjórnar Voga þann 24. mars 2021 var tekin ákvörðun um að hafna umsókn framkvæmdaleyfishafa vegna sömu framkvæmdar innan sveitarfélags Voga. Ákvörðunin byggði á ítarlegri umsögn lögmannstofunnar Landslaga, dags. 16. febrúar 2021, sem bæjarstjórnin gerði að sinni eigin auk þess sem bæjarstjórnin bætti við frekari rökstuðningi með bókun sem var að mestu leyti í samræmi við niðurstöðukafla álits Skipulagsstofnunar.

Kærendur eru sammála því sem fram kemur í framangreindri umsögn Landslaga og bókun bæjarstjórnar Voga. Þá telja kærendur augljóst að ákvarðanir hvers og eins sveitarfélags um útgáfu framkvæmdaleyfis séu mjög háðar hver annarri líkt og fram kemur í áliti Skipulagsstofnunar. Kærendur telja að framkvæmdir vegna Suðurnesjalínu 2 geti ekki hafist nema að sveitarfélögin öll gefi út framkvæmdarleyfi vegna framkvæmdarinnar að öðrum kosti verður framkvæmdin ekki í samræmi við það umhverfismat sem liggur fyrir.

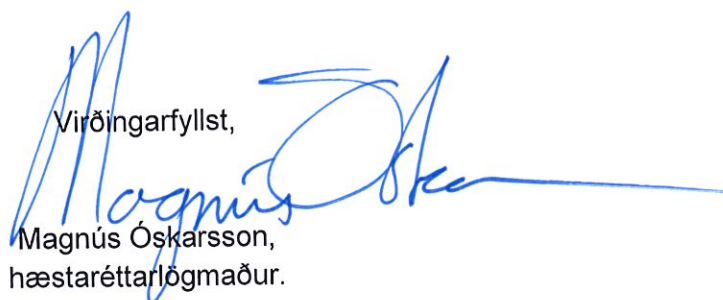
## 6. Framlögð gögn

Kærendur leggja fram eftirtalin gögn.

1. Kæru þessa.
2. Umboð Landverndar.
3. Umboð Náttúrusamtaka Suðvesturlands („NSVE“).
4. Umboð Hraunavina.
5. Umboð Ungra umhverfissinna („UU“).
6. Umboð Náttúruverndarsamtaka Íslands („NÍ“).
7. Umhverfisskýrsla með aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025, dags. í janúar 2014.
8. Uppdráttur af þéttbýli og upplandi samkvæmt aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025, dags. í janúar 2014.
9. Uppdráttur af Krýsuvík samkvæmt aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025, dags. í janúar 2014.
10. Greinargerð með aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025, dags. 14. apríl 2014.
11. Fréttatilkynning af vef Landsnets hf. um samkomulag við Hafnarfjarðarbæ, dags. 9. júlí 2015.
12. Samanburður valkosta með tilliti til jarðhræringa, skjal unnið af Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands, dags. 19. október 2018.
13. Ákvörðun Orkustofnunar, dags. 18. janúar 2019.
14. Athugasemdir NSVE og Hraunavina við frummatsskýrslu, dags. 18. júlí 2019.
15. Athugasemdir Landverndar við frummatsskýrslu, dags. 18. júlí 2019.
16. Athugasemdir UU við frummatsskýrslu, dags. 18. júlí 2019.
17. Glærusýning Vegagerðarinnar, ódagsett.
18. Matsskýrsla Landsnets.
19. Álit Skipulagsstofnunar, dags. 22. apríl 2020.
20. Fundargerð skipulags- og byggingarráðs, dags. 19. maí 2020.
21. Bréf Landsnets, dags. 28. maí 2020.
22. Minnisblað EFLU, dags. 2. júlí 2020.
23. Greinargerð með umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi í Hafnarfirði, dags. í september 2020.
24. Kortahefti vegna Suðurnesjalínu 2, dags. 9. september 2020.
25. Athugasemdir NSVE og Hraunavina til Orkustofnunar við kerfisáætlun Landsnets 2020-2029 og framkvæmdaáætlun 2021-2023 og umhverfisskýrslu kerfisáætlunar, dags. 18. nóvember 2020.

26. Tölvupóstsamskipti Eyðísar Franzdóttur f.h. NSVE og Hraunvina við Rán Jónsdóttur, verkefnastjóra hjá Orkustofnun, dags. 24.-25. nóvember 2020.
27. Umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi, dags. 11. desember 2020.
28. Fundargerð skipulags- og byggingarráðs, dags. 12. janúar 2021.
29. Fundargerð skipulags- og byggingarráðs, dags. 26. janúar 2021.
30. Fundargerð bæjarstjórnar Hafnarfjarðar, dags. 3. febrúar 2021.
31. Umsögn Landslaga vegna umsóknar Landsnets til sveitarfélagsins Voga um framkvæmdaleyfi, dags. 16. febrúar 2021.
32. Framkvæmdaleyfi Hafnarfjarðar til framkvæmdaleyfishafa vegna Suðurnesjalínu 2, dags. 26. febrúar 2021.
33. Fundargerð skipulagsnefndar sveitarfélagsins Voga, dags. 16. mars 2021.
34. Auglýsing í Lögbirtingablaði um framkvæmdaleyfi, dags. 17. mars 2021.
35. Fundargerð bæjarstjórnar Voga, dags. 24. mars 2021.
36. Lög Landverndar.
37. Ársrit og ársreikningur Landverndar árið 2020, sjá upplýsingar um fjölda félagsmanna á bls. 15.
38. Stofnskrá NSVE.
39. Ársskýrsla NSVE frá aðalfundi 16. júní 2020.
40. Ársreikningur NSVE 2019.
41. Félagatal NSVE.
42. Lög Hraunavina.
43. Aðalfundur Hraunavina 24. október 2020, ársskýrsla og ársreikningur.
44. Félagatal Hraunavina.
45. Samþykktir UU.
46. Ársskýrsla UU 2019-2020.
47. Ársreikningur UU 2019.
48. Staða félagatals UU.
49. Lög NÍ.
50. Ársskýrsla NÍ 2019-2020.
51. Ársreikningur NÍ 2019.
52. Upplýsingar um NÍ og fjölda félagsmanna.

Virðingarfyllst,



Magnús Óskarsson,  
hæstaréttarlögmaður.