



Árið 2026, miðvikudaginn 21. janúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Geir Oddsson auðlindafræðingur, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2512002, kæra á ákvörðun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins frá 13. nóvember 2025 um skipun raflínunefndar vegna Holtavörðuheiðarlínu 1.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 2. desember 2025, er barst nefndinni sama dag, kæra nokkrir jarðeigendur í Borgarfirði, þeir Eiríkur Blöndal, eigandi Langholts og Jaðars í Bæjarsveit og ábúandi á Laugarholti, Jón Friðrik Jónsson, eigandi og ábúandi á Vindheimum og Hvítarbakka í Andakíl, Viktor Orri Dietersson, eigandi og ábúandi á Bæ 2 í Bæjarsveit, Brynjar Bergsson, eigandi og ábúandi á Sleggjulæk í Stafholtstungum og Jónas Guðjónsson, Lóuflöt 4 í Borgarnesi, þá ákvörðun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins frá 13. nóvember 2025, að skipa raflínunefnd vegna Holtavörðuheiðarlínu 1. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 12. desember 2025, er barst nefndinni sama dag, kærir Skorradalshreppur sömu ákvörðun til nefndarinnar og krefst einnig ógildingar hennar. Hefur sú kæra fengið málsnúmerið UUA2512008 hjá úrskurðarnefndinni. Verður það mál sameinað þessu þar sem hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.
2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá félags- og húsnæðismálaráðuneytinu 22. desember 2025.

Málavextir

3. Hlutfélagið Landsnet, sem sett var á fót í samræmi við lög nr. 75/2004 um stofnun Landsnets, til að annast flutning raforku og kerfisstjórnun raforku, hefur áform um að ráðast í nýja framkvæmd, Holtavörðuheiðarlínu 1. Samkvæmt málsgögnum hefur félagið áform um að leggja 220kV loftlínu, u.þ.b. 90 km langa, frá tengivirki á Klafastöðum í Hvalfirði norður að nýju tengivirki á Holtavörðuheiði. Markmið framkvæmdarinnar eru að bæta afhendingargetu og afhendingaröryggi raforku sem og stuðla að orkuskiptum með því að gera það mögulegt að tengja nýja endurnýjanlega orkuframleiðslu við meginflutningskerfið. Fyrir liggur mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar og álit Skipulagsstofnunar um umhverfismatsskýrslu, dags. 11. maí 2025.
4. Með bréfi, dags. 27. júní 2025, fór Landsnet þess á leit við félags- og húsnæðismálaráðuneytið, sem fer með skipulagsmál, að skipuð yrði raflínunefnd skv. 1. mgr. 9. gr. a skipulagslaga nr. 123/2010 sem hafi með höndum undirbúning, kynningu og afgreiðslu raflínuskipulags fyrir Holtavörðuheiðarlínu 1. Fram kom að línuleiðin væri um fjögur sveitarfélög, þ.e. Hvalfjarðarsveit, Skorradalshrepp, Borgarbyggð og Húnaþing vestra. Var í erindinu vísað til

fyrri samskipta vegna sama máls, en með bréfi ráðuneytisins, dags. 10. júlí 2024 hafði sambærilegu erindi áður verið hafnað. Umsagnir sveitarfélaganna um erindið lágu fyrir 31. júlí 2025.

5. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 13. nóvember 2025, var komist að þeirri niðurstöðu að fallast bæri á erindi Landsnets. Var um forsendur þessa vísað til þess að „heildarmyndin í málinu“ gæfi til kynna að ágreiningur væri fyrirsjáanlegur og jafnvel þegar til staðar. Fyrirliggjandi mótmæli Skorradalshrepps og afstaða landeigenda í Borgarbyggð, sem stofnað hafi hagsmunasamtök, bendi til þess að málið sé flókið og margvísleg sjónarmið þurfi að vega saman. Var einnig vísað til þess að tilgangur þess að skipa raflínunefnd sé að brúa ágreining og tryggja að stórframkvæmdir, sem varði mikilvæga þjóðarhagsmunum, geti gengið eftir á málefnalegan og skilvirkkan hátt.

Málsrök kæranda

6. Af hálfu þeirra kæranda sem eru landeigendur er á því byggt að ómálefnaleg sjónarmið hafi búið að baki hinni kærðu ákvörðun og þá aðallega þegar um tilefni þess að skipa raflínunefnd sé vísað til stofnunar hagsmunasamtaka landeigenda. Heimild til stofnunar félagasamtaka sé varin af stjórnarskrá og sé gríðarlegt valdaójafnvægi milli Landsnets og landeigenda. Þá sé það undarlegt að umsagnir sveitarfélaga til Skipulagsstofnunar, um hvað betur megi fara, séu notaðar til þess að skerða sjálfsstjórnarrétt þeirra. Hin kærða ákvörðun brjóti gróflega gegn meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og því fari fjarri að reynt hafi verið til þrautar að leysa úr málinu á vettvangi sveitarstjórna. Um sé að ræða valdniðslu og ákvörðunin grafi undan rétti sveitarstjórna og fasteignareigenda til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum við hina tröllvöxnu framkvæmd sem framundan sé.
7. Af hálfu Skorradalshrepps er á því byggt að hin kærða ákvörðun samrýmist ekki 9. gr. a skipulagslaga nr. 123/2010, m.a. þar sem lögskýringargögn beri ekki með sér að skipulagsmál raflína fari sjálfkrafa til raflínunefnda. Þau sjónarmið sem vísað hafi verið til við töku ákvörðunarinnar eigi sér ekki stoð í 9. gr. a skipulagslaga. Þá sé ýmiskonar lagaleg óvissa um raflínuskipulag, þar sem það skarist á við skipulagsmálefni sem aðalskipulag fjalli um sem skapi óvissu um m.a. leyfisveitingar. Að auki sé bent á 9. gr. c. raforkulaga nr. 65/2003 sem varði skyldu til að samræma skipulagsáætlanir við kerfisáætlun. Þá séu ekki uppfyllt lagaskilyrði til skipunar raflínunefndar þar sem þegar sé gert ráð fyrir línulögninni í aðalskipulagi eins sveitarfélags. Loks sé rangt að ágreiningi sé til að dreifa, en ekki fái staðist um það að vísa til umsagnar sveitarfélags í ferli umhverfismats.
8. Um hagsmunum sína af málinu vísa þeir kærendur sem eru landeigendur til skerðingar á búsetuskilyrðum, verði af framkvæmdinni og að sveitarstjórn sé betur til þess fallin að gæta hagsmuna landeigenda við val á línulögn heldur en raflínunefnd. Sá kærandi sem er hreppsfélag, vísar einkum til skerðingar á almennu lögbundnu hlutverki við að fjalla um þróun byggðar og landnotkun í samræmi við ákvæði skipulagslaga um aðalskipulag, þ.m.t. varðandi flutningsmannvirki raforku.

Málsrök félags- og húsnæðismálaráðuneytisins

9. Í umsögn ráðuneytisins um kærðu landeigenda var bent á að hin kærða ákvörðun snúi aðeins að skipun sérstakrar raflínunefndar vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar í samræmi við 9. gr. a skipulagslaga nr. 123/2010. Slík ákvörðun snúi fyrst og fremst að því að setja skipulagsferli vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku í ákveðið lögbundið ferli. Með því sé ekki tekin efnisleg bindandi ákvörðun um endanlega legu, mat á umhverfisáhrifum eða veitingu framkvæmdaleyfis vegna raflínunnar. Um gerð raflínuskipulags sé fjallað í 11. gr. c laganna

og þar sé m.a. kveðið á um kynningu og samráð við hagsmunaðila og almenning, þar sem kærendur muni hafa tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Álíta verði að landeigendur geti átt lögvarinna hagsmuna að gæta af endanlegri niðurstöðu raflínunefndar, en ekki verði séð þeir eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af ákvörðun um að setja málið í tiltekið stjórnsýslulegt ferli, enda liggi ekki fyrir á þessu stigi ákvörðun um endanlega legu Holtavörðuheðarlínu 1.

10. Í umsögn ráðuneytisins um kæru Skorradalshrepps var bent á að skv. 1. mgr. 9. gr. c raforkulaga nr. 65/2003 beri sveitarstjórnnum að samræma skipulagsáætlanir sínar við verkefni í staðfestri tíu ára kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins við næstu endurskoðun aðalskipulags, eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar. Þeim beri einnig að tryggja að skipulagsákvæðanir hindri ekki framgang þeirra verkefna sem séu í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Lega flutningslína skuli ákveðin í skipulagi að fenginni tillögu flutningsfyrirtækisins, í samráði þess og skipulagsyfirvalda. Í því skyni að framfylgja þessum fyrirmælum, þegar raflínur nái til tveggja eða fleiri sveitarfélaga, sé ráðherra heimilt að skipa sérstaka raflínunefnd, skv. 1. mgr. 9. gr. a laga nr. 123/2010, sem hafi það hlutverk að undirbúa, kynna og afgreiða raflínuskipulag fyrir slíkar framkvæmdir og afgreiða umsóknir um framkvæmdaleyfi. Það er einnig áréttað í umsögninni sem fram hafi komið í ákvörðun ráðherra, að heildarmat á aðstæðum hafi orðið til þess að undirbúningur línulagnar hafi verið lagður í þann farveg sem 1. mgr. 9. gr. a skipulagslaga nr. 123/2010 heimili.

Málsrök Landsnets

11. Í umsögn félagsins um kæru landeigenda var því hafnað að til væri að dreifa stjórnvaldsákvörðun sem kærana væri til úrskurðarnefndarinnar, en um væri að ræða ákvörðun um innra skipulag stjórnsýslunnar auk þess að ákvarðanir sem ráðherra tæki væru undanþegnar kæruheimild 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þetta væri í samræmi við þá grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar að ráðherrar fari með æðstu handhöfn framkvæmdarvalds hver á sínu sviði og að stjórnarráðstafanir ráðherra sæti ekki stjórnsýsluendurskoðun annarra stjórnvalda nema sérstaklega væri svo mælt fyrir um í lögum. Verði því að vísa kæru í máli þessu frá nefndinni. Að auki væru hagsmunir landeigenda, sem vísað hafi til skerðinga á búsetuskilyrðum, ekki nægilegir til þess að þeir gætu talist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta í skilningi almennra reglna stjórnsýsluréttarins af ákvörðun ráðherra um skipun raflínunefndar, enda varði hin kærða ákvörðun einungis form máls og skipun nefndar, sem falið sé að taka ákvarðanir síðar.

Viðbótarathugasemdir kæranda

12. Af hálfu þeirra kæranda sem eru landeigendur var mótmælt sjónarmiðum ráðuneytisins og Landsnets um skilyrði kærnaðildar. Fyrir liggi umhverfismat sem sýni hvaða leið Landsnet vilji fara með raflínuna og því sé kaldhæðnislegt að Landsnet telji þá ekki til málsaðila sem sætt geti eignarnámi vegna framkvæmdarinnar. Hugmyndin með raflínunefnd sé að ryðja úr vegi sveitarfélögum til þess að framkvæma hugmyndir Landsnets, en lagður hafi verið fram aðalvalkostur í matsskýrslunni. Sé því mótmælt enn fremur að ráðuneytið vilji forðast lýðræðislega skoðun á ákvörðunum sem varði einkafyrirtækið Landsnet og koma í veg fyrir að málið fái umfjöllun innan úrskurðarnefndarinnar.
13. Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða

14. Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins sem látin var í té í bréfi til Landsnets, dags. 13. nóvember 2025, að fallast á beiðni félagsins um skipan raflínunefndar vegna Holtavörðuheiðarlínu 1.
15. Í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir að stjórnvaldsákvörðanir sem teknar séu á grundvelli laganna sæti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ákvörðanir sem Skipulagsstofnun og ráðherra beri að lögunum að staðfesta sæti þó ekki kæru til nefndarinnar, en með því er vísað til staðfestinga á aðalskipulagi, sbr. 29. gr., svæðisskipulagi, sbr. 25. gr. og raflínuskipulagi, sbr. 11. gr. d laganna. Í ljósi þess að í 1. mgr. 3. gr. laganna segir þessu til viðbótar að ráðherra fari með yfirstjórn skipulagsmála samkvæmt lögunum verður að skýra 52. gr. laganna þannig að sú kæruehimild sem þar er mælt fyrir um nái ekki til ákvörðana ráðherra. Er það í samræmi við þá meginreglu að ráðherrar séu æðstu handhafar stjórnsýsluvalds hver á sínu sviði, sbr. 13. og 14. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.
16. Úrskurðarnefndin kveður upp úrskurði í kærumálum vegna stjórnvaldsákvörðana, sbr. 1. gr. laga nr. 130/2011 um nefndina. Til þeirra teljast ákvörðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Greint bréf dags. 13. nóvember 2025 hefur að geyma rökstudda afstöðu stjórnvalds til beiðni „aðila sem ber ábyrgð á framkvæmd í flutningskerfi raforku“ en þeirri afstöðu er ekki beint að tilteknum borgurum þótt hún geti haft óbein áhrif á réttarstöðu þeirra. Er því ekki um stjórnvaldsákvörðun að ræða heldur ákvörðun um skipulag stjórnsýslunnar og verkefni sveitarfélaga sem tekin er í krafti þess verkskipulagsvalds sem ráðherra er falið með 9. gr. a laga nr. 123/2010.
17. Af þessum ástæðum verður að vísa kærumáli þessu frá úrskurðarnefndinni.

Úrskurðarorð

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)