



Landsnet hf.
Gylfaflöt 9
112 Reykjavík

Dagsetning 19.3.2025
Málsnúmer FRN25030162

Beiðni Landsnets um skipun raflínunefndar – Holtavörðuheildarlína 1

I. Inngangur

Vísað er til bréfs Landsnets frá 25. október 2024 þar sem fyrirtækið með vísan til 1. mgr. 9. gr. a skipulagslaga, nr. 123/2010, sbr. lög nr. 35/2023, óskar eftir því að ráðherra skipi sérstaka raflínunefnd vegna svonefndrar Holtavörðuheildarlínu 1, en sú framkvæmd nær til fjögurra sveitarfélaga; Hvalfjarðarsveitar, Skorradalshrepps, Borgarbyggðar og Húnaþings vestra. Er þetta í annað sinn sem Landsnet leggur fram slíka beiðni vegna sömu framkvæmdar, en með bréfi dags. 10. júlí 2024 hafnaði ráðuneytið samskonar beiðni Landsnets frá 1. mars s. á. Var sú niðurstaða rökstudd með eftirfarandi hætti í bréfi ráðuneytisins:

Að mati ráðuneytisins felst í heimild 9. gr. a skipulagslaga frávík frá þeirri meginreglu laganna að sveitarstjórnir annist gerð skipulagsáætlana og veiti framkvæmdarleyfi. Því beri að túlka heimildina þröngt. Er sú niðurstaða í samræmi við þann vilja löggjafans sem birtist í umfjöllun Alþingis um frumvarp laga nr. 35/2023.

Af því leiðir að einungis komi til greina að beita heimildarákvæði 9. gr. a um skipan raflínunefnda í þeim tilvikum þegar fyrir liggur að ágreiningur sé til staðar, eða að slíkur ágreiningur sé a.m.k. augljóslega fyrirsjáanlegur, milli hlutaðeigandi aðila vegna framkvæmdarinnar. Af gögnum fyrirbyggjandi máls verður hins vegar ekki séð að til staðar sé slíkur ágreiningur milli framkvæmdaraðila og sveitarfélags eða milli hlutaðeigandi sveitarfélaga vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að Landsnet hafi í beiðni sinni um skipun raflínunefndar ekki sýnt fram á að nægjanlegur grundvöllur sé til þess að víkja frá meginreglu skipulagslaga um að sveitarfélögin fari með skipulagsvaldið, þar sem ekki liggja fyrir að ágreiningur sé við sveitarfélögin eða á milli þeirra um framkvæmdina. Verður því að svo stöddu að synja framkominni beiðni Landsnets um skipan raflínunefndar vegna Holtavörðuheildarlínu 1.

Ráðuneytið bendir þó jafnframt á að leggja má fram slíka beiðni að nýju ef aðstæður breytast að þessu leyti, að uppfylltum skilyrðum 9. gr. a skipulagslaga.

Um málsmeðferð og forsendur að baki niðurstöðu ráðuneytisins vegna fyrri beiðni Landsnets vísast að öðru leyti til framangreinds bréfs frá 10. júlí 2024.

II. Málsmeðferð ráðuneytisins

Eins og að framan greinir barst ráðuneytinu ný beiðni Landsnets um skipun sérstakrar raflínunefndar með bréfi dags. 25. október 2024. Þá áttu fulltrúar Landsnets fund með starfsmönnum ráðuneytisins um málið 12. nóvember s. á. og í kjölfar hans bárust ráðuneytinu frekari upplýsingar tengdar umsókninni með bréfi Landsnets dags. 14. nóvember.

Með bréfum dags. 4. desember 2024 óskaði ráðuneytið eftir afstöðu Hvalfjarðarsveitar, Skorradalshrepps, Borgarbyggðar og Húnaþings vestra til hinnar nýju beiðni. Var sérstaklega óskað eftir afstöðu sveitarfélaganna til þess mats Landsnets að rík þörf sé á skipan sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheiðarlínu 1 og þeirrar niðurstöðu fyrirtækisins að skilyrði þess séu fyrir hendi. Barst ráðuneytinu umsögn Hvalfjarðarsveitar með bréfi dags. 12. desember, Skorradalshrepps með bréfi dags. 18. desember, Húnaþings vestra með tölvupósti dags. 30. desember og Borgarbyggðar með tölvupósti dags. 19. desember, sbr. einnig tölvupóstur dags. 20. janúar 2025.

III. Sjónarmið Landsnets

Í nýrri beiðni Landsnets er m.a. tekið fram að frá því fyrri beiðninni var hafnað hafi umhverfismatsskýrsla fyrir Holtavörðuheiðarlínu 1 verið gefin út og sé í kynningarferli. Bent er á að viðtækt rafmagnsleysi sem varð á Norður- og Austurlandi 2. október 2024 endurspeglar veikleika í núverandi byggðalínu og dragi fram þá brýnu nauðsyn á styrkingu línunnar sem stjórnvöldum hljóti nú að vera kunn. Er hinni fyrirhuguðu framkvæmd og mikilvægi hinnar nýju línu lýst nokkuð ítarlega. Segir m.a.:

Mikilvægt er að benda á að núverandi staða byggðalínunnar er þannig að svigrúm fyrir tengingar nýrra notenda eða orkuframleiðslueininga er nánast útilokuð, sbr. nánari umfjöllun í umhverfismatsskýrslu. Telur Landsnet að sú staðreynd ein og sér eigi að leiða til þess að stjórnvöld leggist á eitt og sammælist um að hraða uppbyggingu á meginflutningskerfi raforku, m.a. með því að taka ákvörðun um skipan raflínunefndar.

Þá er í beiðninni rakin forsaga og markmið löggjafar um skipan raflínunefndar eins og hún horfir við Landsneti. Segir þar m.a. að megintilgangur með umræddum breytingum á skipulagslöggjöf sé að auka skilvirkni í skipulags- og leyfisveitingaferli raflínuframkvæmda og að ekki þurfi að fara mörgum orðum um óhagræði þess að vinna að skipulagsbreytingum í mörgum sveitarfélögum vegna einnar framkvæmdar eins og reynslan sýni. Í því sambandi eru rakin í dæmaskyni þrjú tilvik um raflínuframkvæmdir þar sem málsmeðferð hefði að mati Landsnets getað tekið skemmri tíma ef þær hefðu hlotið umfjöllun og afgreiðslu í raflínunefnd, auk þess sem það hefði létt vinnuálag á þeim stofnunum sem veita þurftu umsagnir vegna þeirra. Í ljósi mikilvægis Holtavörðuheiðarlínu 1 skipti miklu máli „...að nýtt séu öll þau tækifæri, sem löggjafinn hefur sett fram, í þeirri viðleitni að stytta undirbúningstíma raflínuframkvæmda“.

Að mati Landsnets gangi skipun raflínunefndar ekki gegn meginreglu skipulagslaga um að sveitarfélögin fari með skipulagsvald, enda feli hún ekki í sér að ríkinu sé falið ákvörðunarvaldið. Aðkoma ríkisvaldsins snúist fyrst og fremst um að leysa úr málum komi til þess að raflínunefnd, sem m.a. er skipuð fulltrúum allra hlutaðeigandi sveitarfélaga, nái ekki saman um aðalvalkost línuleiðar.

Fram kemur að Landsnet telur að öll skilyrði skipulagslaga fyrir skipun raflínunefndar vegna Holtavörðuheildarlínu 1 séu fyrir hendi, þ.e. beiðnin sé sett fram áður en samþykkt hefur verið á fundi a.m.k. einnar sveitarstjórnar að auglýsa skipulagstillögu á grundvelli 31. gr. skipulagslaga, fyrir liggi greinargóð lýsing á fyrirhugaðri framkvæmd og upplýsingar um innan hvaða sveitarfélaga framkvæmdin er áformuð. Veigamikil rök þurfi því að liggja fyrir ef ráðherra ákveður að hafna þeirri beiðni. Að mati Landsnets kunni sú túlkun á skilyrðum þess að skipa raflínunefnd, sem fyrri ákvörðun ráðherra byggði á, að fara gegn tilgangi og markmiðum löggjafans eins og úrræðið var innleitt í ákvæði skipulagslaga. Í ákvörðuninni hafi falist að sett voru viðbótarskilyrði fyrir skipun raflínunefndar sem hvorki eigi sér stað í skipulagslögum né skipulagsreglugerð.

Í bréfi Landsnets frá 14. nóvember sl. var sem fyrr segir að finna frekari upplýsingar sem taldar voru styðja enn frekar við þörf og nauðsyn þess að skipa raflínunefnd fyrir Holtavörðuheildarlínu 1. Þar kemur m.a. fram að frá því fyrri beiðnin um skipan raflínunefndar var lögð fram í mars 2024 hafi Landsnet átt fundi með hlutaðeigandi fjórum sveitarfélögum, hverju í sínu lagi, þar sem almennt hafi verið farið yfir fyrirkomulag raflínuskipulags og lögbundið ferli ásamt því sem umræður hafi átt sér stað. Þrátt fyrir að mikilvægt sé að gæta að málshraða og skilvirkni við afgreiðslu beiðni um skipun raflínunefndar sé bæði rétt og nauðsynlegt að viðhafa almennt samráð við sveitarfélögin. Landsnet hafi nú þegar upplýst viðkomandi sveitarfélög um hina nýju beiðni.

Þá er í bréfinu tiltekin í dæmaskyni meðferð aðalskipulagsbreytinga í fjórum sveitarfélögum í tengslum við aðra raflínuframkvæmd, Blöndulínu 3. Er ferill breytinganna rakinn og tiltekið að hann hafi tafist í öllum sveitarfélögunum vegna ólíkra hagsmuna, krafna og skilyrða. Dæmið sýni að staða sveitarfélaga geti verið mismunandi þegar Landsnet óskar eftir því að ný flutningslína í meginflutningskerfinu sé sett inn á aðalskipulag. Verkefni þeirra séu fjölmörg og mögulega séu breytingar á aðalskipulagi að ósk Landsnets ekki alltaf í forgangi. Línuframkvæmdir geti verið umdeildar og sveitarfélög sjái fram á að það geti skapað álag og verið tímafrekt að bregðast við miklum fjölda umsagna sem og að undirbúa framkvæmdaleyfi. Það að fá Blöndulínu 3 setta inn á aðalskipulag fjögurra sveitarfélaga sé alfarið háð vilja, mannafla og pólitík viðkomandi sveitarfélaga. Vinna við þær breytingar sé ósamræmd til óhagræðis fyrir almenning og umsagnaraðila. Fjögur mismunandi framkvæmdaleyfi kalli einnig á mun meiri vinnu sveitarfélaga, úrskurðarnefndar og Landsnets, komi til þess að þau séu kærð. Með hliðsjón af því hve hægt hafi gengið að koma Blöndulínu 3 á aðalskipulag, óttast Landsnet að málsmeðferð skipulagsbreytinga hjá sveitarfélögunum fjórum sem koma að Holtavörðuheildarlínu 1 komi einnig til með að dragast óhófliga. Næg önnur verkefni séu einnig á borði þeirra. Því sé full þörf á því að nýta heimild til skipunar raflínunefndar vegna Holtavörðuheildarlínu 1. Það sé skilyrði þess að hægt verði að bregðast við aðkallandi þörf á uppbyggingu flutningskerfisins í samræmi við samþykktu kerfisáætlun og stefnumörkun stjórnvalda.

IV. Umsagnir hlutaðeigandi sveitarfélaga

a. Umsögn Hvalfjarðarsveitar

Í umsögn sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar kemur fram að sveitarfélagið geri ekki athugasemd við að skipuð verði raflínunefnd vegna Holtavörðuheildarlínu 1 ef það megi verða til þess að flýta afgreiðslu skipulagsmála vegna verkefnisins.

b. Umsögn Skorradalshrepps

Í umsögn formanns skipulags- og byggingarnefndar Skorradalshrepps eru ítrekuð þau sjónarmið sem fram komu í umsögn sveitarfélagsins vegna fyrri beiðni Landsnets og vísast til fyrri umfjöllunar um þau. Í stuttu máli taldi Skorradalshreppur þá að í ljósi meginreglna skipulagslaga og 78. gr. stjórnarskrárinnar þurfi að liggja fyrir sérstakar áðstæður svo heimild til að skipa raflínunefnd verði nýtt og að Landsnet hafi ekki sýnt fram á nein sjónarmið sem réttlæti það. Til viðbótar bendir Skorradalshreppur nú m.a. á að skort hafi á markviss samskipti af hálfu Landsnets við sveitarfélagið um aðalskipulagsbreytingar og ítrekar að heimildir til skipan raflínunefndar verði ekki skýrðar svo að slík nefnd skuli skipuð sjálfkrafa, heldur þurfi til sérstakar ástæður.

c. Umsögn Húnaþings vestra

Í umsögn sveitarstjórnar Húnaþings vestra ítrekar sveitarfélagið fyrri afstöðu sína sem kom fram í umsögn þess vegna fyrri beiðni Landsnets og vísast til fyrri umfjöllunar um hana. Þar kom í stuttu máli fram að sveitarfélagið teldi á þessu stigi ekki þörf á skipun slíkrar nefndar. Ekki hafi verið tekin ákvörðun um legu línanna og þar af leiðandi ekki farið fram samtal um framkvæmdina. Enn síður væri kominn fram ágreiningur um hana. Sveitarfélagið hafi á öllu stigum sýnt mikinn vilja til samstarfs enda um að ræða afar mikilvæga framkvæmd fyrir svæðið og landsmenn alla. Sveitarfélagið myndi líkt og á fyrri stigum halda þeirri samvinnu áfram. Skipulagsmál eigi ekki, og megi ekki, í eðli sínu vera einföld. Tilgangur þeirra sé að tryggja að vel sé að verki staðið við hvers kyns framkvæmdir og að sem flest sjónarmið séu tekin með í reikninginn. Þá ítrekar sveitarfélagið nú að ekki skuli skipuð raflínunefnd nema sannarlega séu deilur um lagningu línunnar enda felist í þeirri ráðstöfun alvarlegt inngrip inn í skipulagsferla og með henni vegið að skipulagsrétti sveitarfélaga. Í rökstuðningi Landsnets er vísað í fyrri framkvæmdir sem vissulega hafa tafist vegna deilna sem er miður. Ekki verði séð að um deilur um lagningu línunnar sé að ræða.

d. Umsögn Borgarbyggðar

Í umsögn sveitarstjórnar Borgarbyggðar kemur fram að enginn ágreiningur sé uppi um þjóðhagslegt mikilvægi Holtavörðuheildarlínu 1 og mikilvægi hennar til að auka raforkuöryggi í landinu. Fyrir samfélagið í heild sé því til mikils að vinna ef hægt sé að auka skilvirkni skipulagsferlisins án þess að það bitni á gæðum skipulagsvinnunnar. Innan sveitarfélaga séu skiptar skoðanir um æskilegt línustæði og ekki loku fyrir það skotið að ágreiningur muni vakna milli sveitarfélaga sömuleiðis. Því sé æskilegt að skapaður sé farvegur til að ávarpa og greiða úr slíkum ágreiningi og tryggja sameiginlegan skilning. Fulltrúar sveitarfélaga í nefndinni fylgi enda stefnu sinna sveitarfélaga og gæti hagsmuna þeirra. Ekki sé komin reynsla á skipan raflínunefnda. Það sé von sveitarstjórnar að ef til þess kemur muni nefndin verða til þess að styrkja samtal Landsnets, ráðuneytis og sveitarfélaga sem vega muni fyllilega upp á móti þeim breytta farvegi skipulagsferlisins. Skipan raflínunefndar feli í sér eftirgjöf skipulagsvalds. Þær breytingar sem gerðar hafa verið á raforkulögum síðustu ár hafi rýrt skipulagsvald sveitarfélaga gagnvart kerfisáætlun

Landsnets. Sveitarstjórn Borgarbyggðar vekur athygli á því að línustæði Holtavörðuheildarlínu hafi hvorki endanlega verið ákveðið né staðfest og ekki hafi verið lokið við samninga við landeigendur, auk þess sem ekki hafi verið til staðar ágreiningur milli viðkomandi sveitarfélaga eða við Landsnet. Af þeim ástæðum telji sveitarstjórn ekki tímabært að skipa raflínunefnd að svo stöddu.

V. Niðurstaða ráðuneytisins

Eins og fram kom í niðurstöðu ráðuneytisins 10. júlí sl. vegna fyrri beiðni Landsnets um skipun sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheildarlínu 1, felst í heimild 9. gr. a skipulagslaga frávik frá þeirri meginreglu laganna að sveitarstjórnir annist gerð skipulagsáætlana og veiti framkvæmdarleyfi. Því beri að túlka heimildina þröngt. Er sú niðurstaða í samræmi við þann vilja löggjafans sem birtist í umfjöllun Alþingis um frumvarp laga nr. 35/2023. Um þetta sagði síðan í niðurstöðu ráðuneytisins:

Af því leiðir að einungis komi til greina að beita heimildarákvæði 9. gr. a um skipan raflínunefnda í þeim tilvikum þegar fyrir liggur að ágreiningur sé til staðar, eða að slíkur ágreiningur sé a.m.k. augljóslega fyrirsjáanlegur, milli hlutaðeigandi aðila vegna framkvæmdarinnar. Af gögnum fyrirbyggjandi máls verður hins vegar ekki séð að til staðar sé slíkur ágreiningur milli framkvæmdaraðila og sveitarfélags eða milli hlutaðeigandi sveitarfélaga vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að Landsnet hafi í beiðni sinni um skipun raflínunefndar ekki sýnt fram á að nægjanlegur grundvöllur sé til þess að víkja frá meginreglu skipulagslaga um að sveitarfélögin fari með skipulagsvaldið, þar sem ekki liggi fyrir að ágreiningur sé við sveitarfélögin eða á milli þeirra um framkvæmdina. Verður því að svo stöddu að synja framkominni beiðni Landsnets um skipan raflínunefndar vegna Holtavörðuheildarlínu 1.

Ráðuneytið bendir þó jafnframt á að leggja má fram slíka beiðni að nýju ef aðstæður breytast að þessu leyti, að uppfylltum skilyrðum 9. gr. a skipulagslaga.

Kemur þá til skoðunar hvort Landsnet hafi í nýrri beiðni sinni um skipun sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheildarlínu 1 sýnt fram á breyttar aðstæður að þessu leyti, þ.e. sýnt fram á að nægjanlegur grundvöllur sé til þess að víkja frá meginreglu skipulagslaga vegna ágreinings við sveitarfélögin eða á milli þeirra um framkvæmdina.

Eins og rakið hefur verið hér að framan eru þau rök sem Landsnet færir fram með hinni nýju beiðni þau helst að mikilvægi framkvæmdarinnar kalli á að henni verði hraðað, m.a. með því að skipuð verði sérstök raflínunefnd. Aðrar mikilvægar raflínuf framkvæmdir hafi tafist vegna tafa á skipulagsvinnu sveitarfélaga og aðkallandi sé að komast hjá slíkum tögum. Þá er jafnframt lýst þeirri skoðun að sérákvæði um raflínunefnd fari ekki gegn meginreglu skipulagslaga um að sveitarfélögin fari með skipulagsvald þar sem þau muni eigi fulltrúa í raflínunefndinni. Skilyrði skipulagslaga fyrir skipun sérstakrar raflínunefndar séu til staðar og veigamikil rök þurfi að liggja að baki höfnun ráðherra ef til hennar kemur. Höfnun ráðherra á fyrri beiðni hafi ekki haft fullnægjandi stoð í lögum. Loks kemur fram að Landsnet hafi átt fundi með viðkomandi sveitarfélögum frá því fyrri beiðni var hafnað enda

sé bæði rétt og nauðsynlegt að viðhafa almennt samráð við þau. Ekki er þó tiltekið að ágreiningur hafi komið fram á þeim fundum um hina fyrirhuguðu framkvæmd.

Framangreindar málsástæður Landsnets lágu allar fyrir þegar ráðuneytið tók afstöðu til fyrri beiðni Landsnets um skipun sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheidiarlínu 1 og breyta þær því ekki forsendum þeirrar ákvörðunar. Þá er ekkert í framlögðum gögnum Landsnets eða í umsögnum sveitarfélaganna fjögurra sem bendir til þess að fram sé kominn ágreiningur við sveitarfélögin eða á milli þeirra um framkvæmdina. Að því virtu verður ekki séð að Landsnet hafi sýnt fram á að aðstæður hafi breyst með þeim hætti frá því fyrri beiðninni var hafnað að leitt geti til annarrar niðurstöðu núna.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að synja beiðni Landsnets frá 25. október sl. um skipun sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheidiarlínu 1.

Fyrir hönd ráðherra,


Hildur Dungal


Kristín Sandra Karlsdóttir