



Skorradalshreppur

Úrskurðarnefnd umhverfis/auðlin
uua@uua.is
Skúlagötu 21
101 Reykjavík

2404022 PD

Efni: Kæra á ákvörðun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins, dags. 13. nóvember 2025, um skipun sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheidalínu 1.

Skorradalshreppur, kt. 600269-0709, Hvanneyrargötu 3, Hvanneyri setur fram kæru þessa. Vísað er til sveitarfélagsins sem kæranda.

Hin kærða ákvörðun er ákvörðun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins, kt. 521218-0610, Skúlagötu 4, 101 Reykjavík, um skipun sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheidalínu 1. Ákvörðunin var kynnt kæranda með bréfi ráðuneytisins, dags. 13. nóvember 2025.

Kröfugerð

Þess er krafist að ákvörðun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins um skipun sérstakrar raflínunefndar vegna Holtavörðuheidalínu 1, dags. 13. nóvember 2025, verði felld úr gildi.

Helstu málsatvik

Forsaga málsins er að með bréfum Innviðaráðuneytisins dags. 19. apríl 2024 og 4. desember 2024, var kynnt að Landsnet hafi óskað eftir því að Innviðaráðuneytið skipaði sérstaka raflínunefnd vegna Holtavörðuheidalínu 1. Þeirri málaleitan var hafnað af Innviðaráðuneytinu.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 3. júlí 2025, var sveitarfélaginu enn á ný veitt tækifæri á að setja fram athugasemdir vegna erindis Landnets ohf. um sama efni, dags. 27. júní 2025. Þar kom fram beiðni til ráðuneytisins að nýtt verði heimild 9. gr. a í skipulagslögum nr. 123/2010, um að skipuð verði raflínunefnd vegna Holtavörðuheidalínu 1.

Sveitarfélagið veitti umsögn, dags. 30. júlí 2025, um erindi Landnets ohf. Jafnframt komu fram umsagnir frá Húnaþingi vestra, Hvalfjarðarsveit og Borgarbyggð.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 13. nóvember 2025 var kynnt sú niðurstaða ráðuneytisins að fallast beri á beiðni Landnets um skipan raflínunefndar vegna Holtavörðuheidalínu 1, sbr. lokaorð bréfsins.

Vikið verður að öðrum málsatvikum í tengslum við málsrök.

Málsástæður og rök

Um kæruheimild

Ákvörðun ráðuneytisins er tekin á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010. Samkvæmt 1. ml. 1. mgr. 52. gr. laganna eru ákvarðanir teknar á grundvelli laganna kærانlegar til UUA. Í 2. ml. kemur fram það frávikið að það eigi ekki við um ákvarðanir sem Skipulagsstofnun og ráðherra ber að lögum þessum að staðfesta. Inntak ákvörðunar um skipun raflínunefndar, telst ekki ákvörðun sem ráðherra staðfestir.

Vísað er til þess að ákvörðun ráðuneytisins varðar með beinum og sértækum hætti réttindi og skyldur Skorradalshrepps. Réttindi og skyldur Skorradalshrepps leiða af ákvæðum skipulagslaga, þar sem sveitarfélaginu er falið skipulagsvald innan sveitarfélagsins, þ.m.t. varðandi aðalskipulag.

Meginsjónarmið um ólögmæti ákvörðunar og ógildingarfræði

Kærandi vísar til meginreglna ógildingarfræða stjórnsýsluréttar, sem fela í sér að ógilda skuli stjórnsýsluákvörðun ef annmarki er á henni efnislega eða ef brotnar hafa verið málsmeðferðarreglur þannig að áhrif kunni að hafa haft á efni stjórnvaldsákvörðunar. Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun sé efnislega röng, en jafnframt hafi verið brotnar málsmeðferðarreglur þannig að leiði til ógildingar.

Kærandi vísar til þess að ákvörðun um stofnun raflínunefndar á grundvelli 9. gr. a í skipulagslögum feli í sér stjórnvaldsákvörðun, þ.e. varði sérstaklega réttindi og skyldur Skorradalshrepps. Með slíkri ákvörðun fellur niður og skerðist, almennt lögbundið hlutverk sveitarfélagsins að fjalla um þróun byggðar og landnotkun í samræmi við ákvæði skipulagslaga um aðalskipulag, þ.m.t. varðandi flutningsmannvirki raforku. Þá leiðir ákvörðunin til þess að sveitarfélaginu ber að skipa fulltrúa í raflínunefnd.

Kærandi byggir á því að ákvörðun ráðuneytisins um stofnun raflínunefndar samræmist ekki kröfum/skilyrðum 9. gr. a í skipulagslögum. Í umfjöllun meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, við meðferð frumvarps, sem varð að breytingarlögum nr. 35/2023 við skipulagslög, kemur m.a. fram:

Ljóst er að frumvarpið felur í sér frávík frá meginreglum skipulagslaga um að sveitarfélög fari með skipulagsvaldið og leggur meiri hlutinn áherslu á að öll slík frávík ber að túlka þröngt.
og

Meiri hlutinn leggur áherslu á að skipulagsmál raflína fara ekki sjálfkrafa til vinnslu og afgreiðslu raflínunefndar samkvæmt frumvarpinu heldur þarf að óska eftir því hverju sinni að ráðherra skipi slíka nefnd um afmarkaða framkvæmd. Meiri hlutinn telur farsælast að sveitarfélög nái sjálf að leysa ágreining vegna fyrirhugaðrar lagningar raflínu en á sama tíma nauðsynlegt að fyrir hendi sé farvegur til að aðstoða við lausn hans vegna þeirra þjóðhagslegu mikilvægu hagsmuna að raforkuöryggi verði tryggt um allt land. Með frumvarpinu er lagður til slíkur farvegur.

Skorradalshreppur telur að í ljósi meginreglna skipulagslaga og 78. gr. stjórnarskrár, þurfi að liggja fyrir sérstakar aðstæður svo heimild til að skipa raflínunefnd verði beitt. Í erindum Landsnets koma engin sérstök sjónarmið fram sem réttlæta að beita skuli heimildinni. Ljóst er að ráðuneytið hefur þó tekið undir þau sjónarmið en þau hafa ekki stöð í 9. gr. a í skipulagslögum.

Með breytingarlögum nr. 35/2023 við skipulagslög var gert ráð fyrir setningu reglugerðar um raflínuskipulag, sbr. 45. gr. skipulagslaga. Reglugerð hefur ekki verið sett og þ.a.l. eru forsendur fyrir ákvörðun ráðuneytisins ennþá veikari.

Skortur á reglugerð leiðir jafnframt til þess að ákvörðun ráðuneytisins er óskýr. Sýnt er ýmiskonar lagaleg óvissa er til staðar vegna málsmeðferðar og framkvæmdar raflínuskipulags, enda ljóst að skörun verður við skipulagsmálefni sem aðalskipulag fjallar um. Þannig er ósvarað hvað skipulagsþættir falla undir raflínuskipulag, t.d. varðandi efnistöku, slóðagerð o.fl. Óvissa getur því skapast við veitingu framkvæmdaleyfis á grundvelli raflínuskipulags þar sem raflínuskipulag er ekki í samræmi við skipulagsskilmála aðalskipulags.

Þá er sérstaklega vísað til ákvæða 9. gr. c raforkulaga nr. 65/2003, þar sem fjallað er um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga.

Sveitarstjórnnum ber við næstu endurskoðun aðalskipulags, og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun.

Sveitarstjórn er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt kerfisáætlun í allt að átta ár enda séu fyrir því gildar ástæður og fyrir liggi jákvæð umsögn flutningsfyrirtækisins. Sveitarstjórnun ber enn fremur að tryggja að skipulagsákvæðanir hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Ákveða skal legu flutningslína í skipulagi að fenginni tillögu flutningsfyrirtækisins í samræmi við kerfisáætlun, að höfðu samráði þess og skipulagsyfirvalda.

Skorradalshreppur telur lagaákvæðin í fullu gildi og rétt að vinna við gerð aðalskipulags sveitarfélagsins muni hvíla á þeim reglum. Ákvörðun um stofnun raflínunefndar er andstæð umræddum lagaákvæðum.

Nánar um lagaskilyrði 9. gr. a í skipulagslögum og framgang málsins frá árinu 2024.

Kærandi telur að umfjöllun í bréfi Landsnets frá 27. júní 2025 og ákvörðun ráðuneytisins, dags. 13. nóvember 2025, feli í sér fullnægjandi rök fyrir skipun raflínunefndar, m.t.t. 9. gr. a. skipulagslaga.

Búið er að samþykkja Holtavörðuheildarlínu 1 í Aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2020-2032 þar sem gert er ráð fyrir Holtavörðuheildarlínu 1, sjá bls. 50 í skipulaginu.¹ Einnig er vísað til aðalskipulags Borgarbyggðar.

Skipun raflínunefndar virðist því í beinu ósamræmi við lagaskilyrði 2. mgr. 9. gr. a í skipulagslögum, en þar kemur fram:

Beiðni framkvæmdaraðila eða sveitarfélags um skipun raflínunefndar skv. 1. mgr. skal sett fram áður en samþykkt hefur verið á fundi a.m.k. einnar sveitarstjórnar að auglýsa skipulagstillögu á grundvelli 31. gr.

Sú skýring sem ráðuneytið setur fram í lok ákvörðunar dags. 13. nóvember 2025, felur ekki í sér eðlilega skýringu á lagaákvæðinu. Þar er því haldið fram að almennar tilvísanir í aðalskipulagi til raflína eða raflínustæða jafngilda ekki auglýstri skipulagstillögu fyrir tiltekna leið. Á það er ekki fallist og bent á að aðalskipulagsáætlanir liggjá fyrir sem gera ráð fyrir raflínunni samhliða eldri raflínunum Landsnets, sem koma fram á skipulagsuppráttum.

Þá er ljóst m.t.t. umfjöllunar nefndarálits um löggjöfina, að stofnun raflínunefndar á að vera háð því að til staðar sé ágreiningur um skipulagsgerð. Staða skipulagsgerðar Holtavörðuheildarlínu 1 innan Skorradalshrepps skýrist af þáttum á ábyrgð Landsnets. Sveitarfélagið telur að skort hafi á markviss samskipti af hálfu Landsnets við sveitarfélagið, þ.e. að setja fram markvissar tillögur vegna breytingar aðalskipulags. Heimildir til skipan raflínunefndar verða ekki skýrðar svo, að slík nefnd skuli stofnuð sjálfkrafa, heldur þurfa að vera til staðar sérstakar ástæður, sbr. fyrri umfjöllun. Þá telur sveitarfélagið að vinna við aðalskipulagsbreytingar þurfi sinn tíma og alltaf geti orðið tafir. Í raun á það sama við um möguleg störf raflínunefndar og e.t.v. líklegra að einhver frávik leiði til tafa þegar slík sérnefnd er stofnuð til að fjalla í fyrsta og eina skipti um skipulagsmál. Sérstaklega er áréttað að Landsnet hefur frá því í desember 2024, þegar annað erindi um raflínunefnd var til umfjöllunar, ekki átt nein samskipti við Skorradalshrepp um að aðalskipulagi verði breytt með tilteknum hætti. Það eru því ekki forsendur fyrir Landsnet að telja að ágreiningur sé til staðar og ekki heldur ráðuneytið.

Af umfjöllun nefndarálits að baki löggjöfinni er jafnframt ljóst að eðlilegt er að samtal eigi sér stað og reynt sé á málamiðlanir, áður en kemur til ákvörðunar um skipan raflínunefndar. Þá standast sjónarmið Landsnets, sem ráðuneytið byggir á í ákvörðun sinni, ekki skoðun um að það teljist ágreiningur að Skorradalshreppur og aðrir hafi sett fram umsagnir í umhverfismatsferli. Það er eðlilegt að og í raun lagaskylda að setja fram umsagnir í umhverfismatsferli og því fer fjarri að þar með sé kominn upp ágreiningur varðandi aðalskipulagsgerð.

¹

<https://skipulagsaaetlanir.skipulagsstofnun.is/skipulagvefur/DisplayDoc.aspx?itemid=KhGRFvPBUEytPYMWodcoMQ>

Þá telur kærandi að skýring ráðuneytisins á þýðingu nefndarálitsins sem lögskýringargagns sé ekki rétt, sbr. þessa umfjöllun bréfs ráðuneytisins:

Rétt er að áréttu að skilyrði um ágreining kemur ekki fram í lagatextanum sjálfum og er aðeins að finna í lögskýringargögnum með breytingunni. Því ber ekki að túlka hugtakið það þröngt að það taki eingöngu til beins, formlegs ágreinings milli sveitarfélaga. Það geti þannig einnig náð til þess að framkvæmd sé svo umfangsmikil og snerti hagsmuni margra, þvert á sveitarfélagamörk sveitarfélaga, eða þegar fjöldi hagsmunaaðila sé svo mikill að líklegt sé að hefðbundið skipulagsferli geti ekki tryggt skilvirka og skjóta úrlausn málsins.

Með þessu er vikið frá því grundvallarsjónarmiði að stofnun raflínunefndar felur í sér undantekningu frá þeirri almennu skipan að sveitarstjórn vinnur aðalskipulag í krafti lýðræðislegs umboðs frá íbúum sveitarfélags. Slíka undantekningu ber að skýra þröngt.

Þá er í ákvörðun ráðuneytisins byggt á sjónmiðum varðandi þýðingu eignarréttarlegrar hagsmunagæslu og samskipti við landeigendur um málefnið. Slík sjónarmið hafa ekki stoð í 9. gr. a í skipulagslögum, og verður að telja ómálefnaleg. Staðarmörk sveitarfélaga ráðast af mörkum fasteigna sem liggja innan sveitarfélagsins. Allar skipulagsákvæðanir snerta eignarréttarlega hagsmuni og ljóst að unnt er að fjalla um slík málefni í aðalskipulagi vegna fasteigna innan hvers sveitarfélags. Fasteignir liggja ekki yfir sveitarfélög, en lykilatriðið er þó að eignarréttarleg hagsmunagæsla felur ekki í sér sérstök ágreiningsmálefni koma upp við gerð aðalskipulags.

Skorradalshreppur leggur áherslu á að sveitarfélagið geti innan lýðræðislega skipaðra stjórnareininga sveitarfélagsins, sveitarstjórnar og skipulagsnefndar, fjallað um skipulagsákvæðanir vegna Holtvörðuheidarlínu 1.

Hvanneyri 12. desember 2025
Virðingarfyllst,



Pétur Davíðsson,
formaður skipulags- og byggingarnefndar Skorradalshrepps

Hjálagt:
Fylgiskjöl 1-15