

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar raforkumála**  
**í máli nr. 2/2024,**  
**kæra Sigurðar Hreinssonar**  
**á ákvörðun Orkustofnunar**

---

Þann 30. september 2024 kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð vegna kæru Sigurðar Hreinssonar, dags. 21. janúar 20124, á ákvörðun Orkustofnunar nr. 6/2024. Málið hefur fengið númerið 2/2024.

**I. Kæruefni og kröfur kæranda**

Í máli þessu kærir Sigurður Hreinsson (kærandi) ákvörðun Orkustofnunar frá 6. febrúar 2024, um að samþykkja kerfisáætlun Landsnets fyrir tímabilið 2023-2032. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði ógild hvað varðar Suðurfirði Vestfjarðar (Mjólkárhlína 2).

Af hálfu Orkustofnunar er þess meðal annars krafist að kærinni verði vísað frá nefndinni, en til vara að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

Af hálfu Landsnets er þess krafist að „kröfu kæranda“ verði vísað frá, en til vara að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun Orkustofnunar staðfest.

**II. Málsatvik**

Landsnet skal ár hvert leggja fyrir Orkustofnun kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfis raforku, bæði langtímaáætlun og framkvæmdaáætlun, til samþykkis eða synjunar, sbr. 9. gr. a raforkulaga. Langtímaáætlun sýnir þá þætti sem fyrirhugað er að byggja upp og uppfæra á næstu tíu árum og framkvæmdaáætlun sýnir ákvarðanir um fjárfestingar sem þegar hafa verið teknar og ráðast þar f í á næstu þremur árum. Með hinni kærðu ákvörðun samþykkti ROE kerfisáætlun Landsnets, þ.m.t. Mjólkárhlínu 2, sem komi til með að liggja yfir Arnarfjörð. Kærandi sem er íbúi á Vestfjörðum telur áætlunina haldna verulegum annmörkum og þeir séu þess eðlis að kerfisáætlun uppfylli ekki þau lágmarksskilyrði sem gerð eru til kerfisáætlana samkvæmt raforkulögum, s.s. varðandi vakostagreiningu. Því beri að ógilda hana.

**III. Málsástæður og rök kæranda**

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði ógild svo og að Landsnet verði krafð um svör við athugasemdum og að gerð verði valkostagreining á lagnaleiðum yfir Arnarfjörð. Gerð er krafa um að sterk rök verði lögð fram í rökstuðningi ef niðurstaða um staðsetningu á hinum nýja streng yfir Arnarfjörð verði ekki innan annars af þeim tveimur eldri sem þveri fjörðinn nú þegar. Loks að Landsnet verði knúið svara varðandi notkun jarðstrengjakvóta á norðurströnd Arnarfjarðar. Til vara krefst kærandi þess að sá hluti kerfisáætlunar sem snýr að styrkingu á Suðurfjörðum Vestfjarða, Mjólkárhlína 2, verði ógild.

Kærandi rekur síðan þær athugasemdir sem hann hafi gert við kerfisáætlun Landsnets og viðbrögð Landsnets við þeim. Hann telur viðbrögð Landsnets ekki vera í samræmi við athugasemdir hans og rekur það í eftirfarandi liðum.

1. Kærandi hafi bent á að í umhverfisskýrslu kerfisáætlunar sé ekkert fjallað um sæstrengi. Þar sé hvorki fjallað um beint rask vegna sæstrengja né helgunarsvæði. Vísar kærandi til nýlegs strandsvæðaskipulags þar sem tiltekið sé að helgunarsvæði allra sæstrengja sé skilgreint sem 463 metra út frá streng til

beggja hliða, samtals 926 metra helgunarsvæði. Landsnet hafi svarað því að gert sé ráð fyrir að heildarbreidd helgunarsvæðis á hafsvæðinu verði 400 m. Telur kærandi að svarið geri lítið út þeirri stefnu sem sett sé fram í strandsvæðaskipulaginu. Fyrirhugaður sæstrengur yfir Arnarfjörð milli Hrafnseyrar og Bíldudals verði um 11,8 km. langur og skapi því um 10,9 km<sup>2</sup> helgunarsvæði sé miðað við niðurstöðu strandsvæðaskipulags en 4,72 km<sup>2</sup> sé miðað við útskýringu Landsnets. Áhrifin verði gríðarlega umfangsmikil enda sé um að ræða mikilvægt veiðissvæði rækjusjómannna. Kærandi krefst þess að tekið sé tillit til skilgreinds helgunarsvæðis sæstrengja.

2. Kærandi hafi bent á að vegna hins stóra helgunarsvæðis sem sæstrengir skapi væri mjög mikilvægt að við ákvörðun um að leggja nýja sæstrengi að reynt verði að nýta sömu lagnaleiðir og nú þegar séu til staðar á hafsvæðinu. Á Arnarfirði liggja nú þegar tvö mannvirkjabelti sem séu í þremur hlutum og geti nýst. Landsnet ákveður að svara þessu ekki og bendir kærandi á að sé hinn nýi rafstrengur Landsnets sé lagður í um 200 metra fjarlægð frá öðrum hvorum ljósleiðaranum og er öryggissvæði rafstrengja sé samtals 400 metrar, þá falli allt öryggissvæði rafstrengsins innan þess öryggissvæðis sem sé nú þegar vegna ljósleiðarans. Kærandi telur sérkennilegt að Landsnet hafi ekki verið krafið skýringa á því hvers vegna farið verði með strenginn nýja leið sem hafi svona umfangsmiklar skerðingar á aðra nýtingu hafsvæðisins í stað þess að nýta annað af núverandi lagnabeltum yfir fjörðinn sem hefði minni og hugsanlega engin áhrif á aðra nýtingu í firðinum.
3. Kærandi hafi einnig bent á að tafla 6.1 í umhverfisskýrslu kerfisáætlunar sé bókstaflega röng þar sem fjallað sé um landnýtingu.
4. Kærandi hafi bent á að með því t.d. að gera valkostagreiningu á því hvort leggja skuli hinn nýja sæstreng um núverandi lagnabelti eða með því að gera nýtt, megi sjá kosti og galla við hvora leiðina. Landsnet hafi ekki svarað þessari ábendingu. Kærandi hafi bent á að þessi nýja strengjaleið Landsnets geti verið að sjálfbærni rækjuveiða þar sem eitt besta veiðissvæði rækjusjómannna breytist í öryggissvæði sæstrengs.
5. Landsnet hafi við umsögn kæranda tilgreint að sæstrengur OV væri óvirku og verði fjarlægður. Landsnet tilgreinir aftur á móti ekki að sæstrengur OV liggja samsíða ljósleiðarastreng Mílu og sé inni á öryggissvæði þess strengs, því verði öryggissvæði OV strengsins ekki fellt niður að öllu leyti, heldur aðeins sá hluti þess sem stendur út fyrir öryggissvæði ljósleiðara Mílu.
6. Landsnet hafi fullyrt að greining valkosta hafi farið fram og vísað til töflu 3-173, áætlun um framkvæmdaverk. Kærandi telur tilvísun Landsnets til kerfislegrar greiningar valkosta sem einhvers konar valkostagreiningar með tilliti til línuleiðar, ekki bara vera rangt heldur blekking.
7. Í viðbrögðum Landsnets sé einnig vísað í matskyldufyrirspurn Landsnets til Skipulagsstofnunar, dags. 8. apríl 2021, og rekur kærandi þá fyrirspurn nánar. Landsnet hafi valið að sýna aðeins nýja strenginn og þann sem eigi að fjarlægja. Landhelgisgæslan búi yfir upplýsingum um sæstrengi á umræddu svæði og hefði átt að upplýsa um alla sæstrengi í Arnarfirði. Ef kort LHG sé borið saman við kort Landsnets megi sjá að strengurinn sem Landsnet segir að sé aflagður strengur OV sé í raun ljósleiðarastrengur Mílu.
8. Landsnet vísi einnig til vinnu við breytingu á aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar sem staðfest hafi verið af Skipulagsstofnun þann 14. september 2023. Kærandi hafi sent inn fjölmargar athugasemdir við þá vinnu. Landsnet hafi á engum tíma lagt

fram rök eða ástæðu fyrir því að þessi nýi sæstrengur verði að liggja á þeirri leið sem þeir vilji.

9. Kærandi hafi bent á að svigrúm til lagningar á jarðstrengjum á Vestfjörðum sé mjög takmarkað og vísað í nokkur dæmi því til stuðnings. Því veki furðu áform Landsnets um að eyða að því er virðist að óþörfu a.m.k. um 15 km. af jarðstrengskvóta í svokallaða Mjólkár línu 2, milli Mjólkár og Hrafnseyrar, þegar um láglendi er að ræða og ekki svo erfitt svæði veðurfarslega. Viðbrögð Landsnets við þessum ábendingum hafi verið óskiljanlegar.
10. Loks deilir kærandi svari sem hann hafi fengið frá Landsneti í gegnum Orkustofnun í lok ágúst 2023, og er það svar við spurningum hans um hvort það sé besta nýting fyrir Vestfirði í heild, á takmörkuðum gæðum að leggja umræddan streng. Svarið sem barst er að þetta sé spurning sem ekki sé til neitt einhlítt svar við. Notkun jarðstrengja í flutningskerfinu sé, eins og bent sé á, takmörkuð gæði. Sérstaklega eigi þetta við um Vestfirði þar sem kerfisstyrkur sé lágur. Kærandi telur að í ljósi svarsins væri enn mikilvægara að fara vel með þau takmörkuðu gæði.

Loks telur kærandi ámælisvert hvernig Landsnet hafi staðið að þeirri vinnu sem snúi að úrbótum á raforkukerfinu á Vestfjörðum. Gangi þessi áform Landsnets eftir um lagningu línu á milli Mjólkár og Bíldudals, eins og lýst sé í áætluninni, sé ekki bara verið að fórna að óþörfu einum af bestu rækjumiðum í Arnarfirði, heldur sé líka verið að sóa verðmætum jarðstrengjakvóta og koma þannig í veg fyrir margar nauðsynlegar úrbætur á raforkukerfinu á norðanverðum Vestfjörðum.

#### **IV. Athugasemdir Orkustofnunar**

Kæran var send Orkustofnun til athugasemda þann 26. febrúar 2024, og bárust athugasemdir Raforkueftirlits Orkustofnunar (ROE) þann 19. mars 2024. Þar kemur m.a. fram að andmæli Orkustofnunar snúi annars vegar að aðild kæranda og hins vegar málsástæðum kæranda í málinu.

##### *Aðild að málum fyrir úrskurðarnefnd*

ROE telur að vísa beri kæru frá þar sem kærandi eigi ekki aðild að málinu. Gerð er nánari grein fyrir þeim lagarökum sem styðji afstöðu ROE um aðildarskort kæranda.

Með þeim breytingum sem gerðar hafi verið á raforkulögum með lögum 26/2015, ákvæði um kerfisáætlun, hafi verið gerðar breytingar á fyrirkomulagi og aðkomu Orkustofnunar og annarra aðila, þegar komi að framkvæmdum við uppbyggingu flutningskerfisins. Fallið hafi verið frá því fyrirkomulagi að Orkustofnun veiti almennt leyfi fyrir því að reisa og reka flutningsvirki. Áður en slík leyfi hafi verið veitt, hafi Orkustofnun borið að kynna umsókn um leyfi með auglýsingu í Lögbirtingarblaðinu til þess að gefa þeim aðilum er málið varði færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri sjónarmiðum innan fjögurra vikna frá birtingu auglýsingar. Með þessu lögboðna ferli hafi m.a. einstaklingar og samtök, getað komið á framfæri athugasemdum vegna slíkra umsókna um leyfi til að reisa og reka flutningsmannvirki. Á grundvelli 2. mgr. 37. gr. raforkulaga hafi alla ákvarðanir Orkustofnunar um veitingu leyfa fyrir flutningsvirki kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Í lögum nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, gildi rýmri reglur um aðild en samkvæmt almennum reglum íslensks stjórnarsýsluréttar og megi ástæður þess m.a. rekja til að eitt af markmiðum laganna hafi verið að standa við skuldbindingar Íslands samkvæmt Árórsamningnum. Í 3. mgr. 4. gr. laganna sé frávík frá þeirri meginreglu að þeir einir geti kært stjórnvaldsákvarðanir til nefndarinnar sem eigi lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sen

samkvæmt ákvæðinu geti umhverfisverndar-, útivistar-, og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga kært tilteknar ákvarðanir nefndarinnar.

Með lögum nr. 26/2015, um breytingu á raforkulögum, hafi komið inn ný ákvæði um kerfisáætlun og með þeim ákvæðum hafi verið falli frá því fyrirkomulagi að Orkustofnun veiti almennt leyfi fyrir því að flutningsvirki séu reist. Þess í stað leggi flutningsfyrirtækið árlega fram áætlun um framtíðaruppbyggingu flutningskerfisins sem Orkustofnun sé falið að samþykkja. Við stjórnslulega meðferð Orkustofnunar sé það tilgreint sérstaklega hvaða aðilar það séu sem Orkustofnun skuli hafa samráð við, við málsmeðferð sína en samkvæmt 2. mgr. 9. gr. b raforkulaga skuli Orkustofnun við yfirferð kerfisáætlunar hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins, sbr. 2. mgr. 8. gr., og gæta þess að tillit sé tekið til þess sem fram komi í samráðferlinu. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. raforkulaga séu viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins dreifiveitur, stórnótendur, virkjanir og söluaðilar raforku. Almennungi og samtökum sé því ekki gefið færi á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum við meðferð Orkustofnunar á kerfisáætlun ólíkt því sem áður gildi þegar Orkustofnun veitti leyfi fyrir flutningsvirkjum og allar leyfisumsóknar hafi verið auglýstar í Lögbirtingablaðinu. Þetta skýrist fyrst og fremst af því að ákvörðun Orkustofnunar varðandi kerfisáætlun sé eðlisólík þeim ákvörðunum sem Orkustofnun hafi tekið og varðað leyfisveitingar vegna einstakra flutningsvirkja.

Með breytingu á raforkulögum hafi skýrt verið tekið fram til hvaða þátta Orkustofnun bæri að líta þegar ákvörðun um samþykki kerfisáætlunar væri tekin en samkvæmt 2. mgr. 9. gr. b, skuli Orkustofnun fara yfir og samþykkja kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Í nefndaráli meirihluta atvinnuveganefndar frá 18. mars 2015, sé bent á að það sé ekki hlutverk Orkustofnunar, við afgreiðslu kerfisáætlunar, að taka afstöðu til hugsanlegra umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi. Slík verkefni séu lögum samkvæmt í höndum annarra stjórnvalda (t.d. Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar) og brýst að skýr skil séu á milli faglegra verkefna einstakra stjórnvalda. Meirihlutinn bendir á að hvað umhverfissjónarmið varði þá megi benda á þingsályktunartillöguna um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína þar sem sjónarmið um umhverfisvernd búi að baki. Beri flutningsfyrirtækinu að horfa til stefnunnar og þess sem þar komi fram við uppbyggingu á flutningskerfinu.

Í ljósi þess að hin kærða ákvörðun sé ekki ákvörðun um umhverfisþætti heldur fyrst og fremst ákvörðun um það hvort fjárfestingaráætlun flutningsfyrirtækisins tryggi með fullnægjandi hætti þau markmið sem stefnt sé að og tilgreind séu í 1. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 9. gr. b raforkulaga, sé ákvörðunin ekki kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála heldur úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 3. mgr. 9. gr. b raforkulaga.

Ólíkt þeim málsmeðferðarreglum sem gildi um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála séu engin ákvæði sem heimili rýmri aðild að málum fyrir úrskurðarnefnd raforkumála. Ef ekki sé gert sérstaklega ráð fyrir rýmri aðild í lögum sé meginreglan að skýra beri ákvæði laga til samræmis við hinar almennu reglur stjórnsluréttar um aðild nema skýrt komi fram í ákvæðinu að vikið sé frá þeim. Í því samhengi megi einnig nefna dóm Hæstaréttar frá 9. júní 2005.

Það komi skýrt fram í raforkulögum við hvaða aðila ROE eigi að hafa samráð vegna samþykktar kerfisáætlunar (viðskiptavinir og væntanlegir viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins) og hafi löggjafinn þannig metið hvaða aðilar eigi lögvarða hagsmuni af ákvörðun um kerfisáætlun. Skýrist aðildin einkum af því að kerfisáætlun sé fyrst og fremst áætlun um hvernig fjárfestingaáætlun flutningsfyrirtækisins uppfylli markmið raforkulaga skv. 2. mgr. 9. gr. b um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. ROE hafi það hlutverk að hafa eftirlit með kerfisáætlun m.a. vegna þess að

flutningsfyrirtækið sé í náttúrulegri einokunarstöðu en slík staða geti leitt til þess að hvati fyrirtækisins til að vinna að framangreindum markmiðum sé ekki til staðar að sama marki og ef fyrirtækið starfaði á samkeppnismarkaði. Þeir aðilar sem hafi lögvarða hagsmuni af því að flutningsfyrirtækið uppfylli þessi skilyrði séu fyrst og fremst viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins. Ef ætlun löggjafans hefði verið sú að fleiri gætu átt aðild að málum tengdum kerfisáætlun hefði þurft að setja ákvæði þess efnis í raforkulög að meðferð ROE á kerfisáætlun færi í opið samráðsferli þannig að aðilar gætu komið sínum sjónarmiðum á framfæri við meðferð málsins.

ROE vill geta þess að þrátt fyrir að kærandi hafi átt þess kost að koma á framfæri athugasemdum við drög að kerfisáætlun á fyrri stigum þegar áætlunin hafi verið í vinnslu hjá Landsneti leiði það eitt og sér ekki til þess að hann eigi aðild að málinu. Í fyrsta lagi hafi ROE ekki átt neina aðkomu að því samráðsferli sem hafi farið fram þegar flutningsfyrirtækið hafi unnið drög að kerfisáætlun. Í öðru lagi hafi ROE aðeins borið að hafa samráð við viðskiptavini flutningsfyrirtækisins við meðferð kerfisáætlunar. Loks telur ROE rétt að geta þess að í framkvæmd hafi verið litið svo á að þrátt fyrir að einstaklingar og samtök hafi komið að athugasemdum á fyrri stigum máls leiði það ekki til þess að hver sem sé geti átt aðild að málum ef ekki sé til að dreifa sérstakri lagaheimild þess efnis. Þessi til stuðnings megi benda á dóma Hæstaréttar frá 7. júní 2001 nr. 173/2001.

Með vísan til alls framangreinds er það mat ROE að þar sem ekki sé fyrir hendi sérstök lagaheimild sem heimili kæranda aðild að málinu geti hann ekki talist aðili máls í skilningi stjórnisýsluréttar en hafi hann ekki sýnt fram á að hann eigi einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Sé sú niðurstaða í samræmi við úrskurð úrskurðarnefndar nr. 3/2016 og nr. 1/2019.

#### *Málsástæður kæranda*

Þrátt fyrir að ROE telji kæranda ekki eiga aðila að málinu telur stofnunin engu að síður rétt að fara yfir málsástæður og röksemdafærslu kæranda í kæru.

Rökstuðningur kæranda er settur fram í töluliðum og er fjallað um þær athugasemdir sem kærandi sendi Landsneti þann 20. júní 2023, þar sem gerðar séu athugasemdir við mat flutningsfyrirtækisins á umhverfisáhrifum í umhverfisskýrslu kerfisáætlunar. Þá bendir kærandi á að ROE hafi ekki tekið afstöðu til þeirra athugasemda sem borist hafi Landsneti frá kæranda við gerð flutningsáætlunar.

ROE vill benda á að með lögum nr. 26/2015, hafi fyrri ferli leyfisveitinga vegna byggingu raflína í flutningskerfi landsins, verði breytt. Í staðinn fyrir að ROE veiti sérstakt leyfi fyrir hverri raflínu fyrir sig og síðan hafi verið óskað eftir framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar að afloknu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, hafi umfjöllun ROE verið færð frammar í núverandi ferli með fyrir augum að einfalda og fækka beinum leyfisveitingum. Nú sé stofnuninni falið að samþykkja kerfisáætlun og einskorðast samþykki stofnunarinnar við þau efnisatriði sem tilgreind séu í 1. mgr. 9. gr. a raforkulaga. Þetta sértæka samþykki komi í staðinn fyrir fyrri skipan um einstakar leyfisveitingar ROE en feli ekki í sér framkvæmdaleyfi sem sveitarfélög veiti, sbr. 13. og 14. gr. skipulagslaga, né umfjöllun um umhverfisáhrif slíkrar framkvæmdar sem sé á herðum Skipulagsstofnunar.

Hlutverk ROE sé að gæta að markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæði raforku þegar kerfisáætlun flutningafyrirtækisins sé yfirfarin. Það sé ekki hlutverk ROE að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi, enda slíkt á hendi annarra stjórnvalda og mikilvægt að skýr skil séu á milli verkefna einstakra stofnana.

Kerfisáætlun sé almenn áætlun flutningsfyrirtækisins á framkvæmdum til uppbyggingar flutningskerfisins og falli samkvæmt því undir gildissvið b liðar 1. mgr. 2. gr. laga nr. 111/2021,

um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Samkvæmt skilgreindu ferli áætlana fari umhverfismat áætlana fram áður en sértækt mat á umhverfisáhrifum hvers framkvæmdar fari sig fari fram. Það komi skýrt fram til hvaða markmiða ROE beri að líta við samþykki kerfisáætlunar, sbr. 2. mgr. 9. gr. b, þ.e. öryggi, skilvirkni, áreiðaleika afhendingar, hagkvæmni, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

Hvað varðar þá málsástæðu kæranda um að ROE hafi ekki tekið fullnægjandi tillit til þeirra athugasemda sem borist hafi Landsneti, vill stofnunin benda á að hagsmunaaðilum sé ekki boðið að koma á framfæri athugasemdum við drög að kerfisáætlun þegar áætlunin sé til meðferðar hjá ROE. Samkvæmt 6. mgr. 9. gr. a skal kerfisáætlun fylgja greinargerð um athugasemdir sem borist hafi á kynningartíma, svör flutningsfyrirtækisins og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun. Þetta samráðsferli eigi sér stað áður en ROE fái kerfisáætlun til meðferðar þann 8. september 2023, en greinargerð Landsnets um athugasemdir hagsmunaaðila ásamt viðbrögðum hafi borist ROE þann 12. september 2023.

ROE bendir á að Landsnet geri grein fyrir helgunarsvæði sæstrengja og takmörkunum þeim tengdum ásamt tvítengingu Vestfjarða í viðbrögðum flutningsfyrirtækisins er fylgt hafi framlagðri kerfisáætlun. Varðandi sæstrengi vísi Landsnet til þess að helgunarsvæði fyrirhugaðs sæstrengs nái ekki til alls strenglagnabeltis sem skilgreint sé yfir Arnarfjörð. Landsnet hafi komið því á framfæri við svæðisnefnd strandsvæðaskipulagsins að helgunarsvæði sæstrengs yfir Arnarfjörð gæti verið þrengra. Um þess atriði fellst ROE á viðbrögð Landsnets.

Varðandi nýtingu jarðstrengjakvóta bendir Landsnet á að ákvarðanir um framkvæmdir og tímasetningar þeirra séu byggðar á stöðu kerfisins á hverjum tíma. Margt geti haft áhrif á styrkleika kerfisins og ekki forsvaranlegt að byggja langtímaáætlun fyrir verkefnið langt inn í framtíðina sem byggði á punktastöðu dagsins í dag. Svigrúm til jarðstrengjalagna sé t.a.m. þáttur sem taki breytingum í takt við uppbyggingu eða breytingar kerfisins. Landsnet kappkosti að framkvæma greiningar á svigrúmi til jarðstrengslagna á grunni upplýsinga um stöðu kerfisins. ROE fallist á viðbrögð Landsnets um þetta atriði.

Hvað varði tvítengingu Vestfjarða bendi Landsnet á að í kerfisáætlun 2021-2030, sé valkostagreining vegna tvítengingar Vestfjarða, þar sem fram komi í langtímaáætlun að verði ekki af virkjanahugmyndum þurfi að grípa til annars af hinum valkostunum til að uppfylla markmið stefnu stjórnvalda um uppbyggingu meginflutningakerfisins. Að mati ROE séu viðbrögð flutningsfyrirtækisins fullnægjandi um þetta atriði.

Að mati ROE hafi Landsnet fullnægt skyldum sínum samkvæmt 2.-5. mgr. 9. gr. a og 2. mgr. 9. gr. b raforkulaga, svo og 6., 7. og 8. gr. reglugerðar nr. 870/2016, um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku.

## V. Sjónarmið Landsnets

Landsneti var send kæran til athugasemda og bærust athugasemdir stofnunarinnar þann 15. mars 2024. Þar kemur m.a. fram að athugasemdir Landsnet taki til þeirra kæra sem séu til meðferðar hjá nefndinni vegna kerfisáætlunar. Landsnet krefst þess aðallega að kæru verði vísað frá en til vara að kröfu kæranda verði hafnað. Verði niðurstaða úrskurðarnefndar sú að taka beri málið til efnismeðferðar, áskilur Landsnet sér rétt til að afla frekari gagna og skila nýjum umsögnum um efnishlið málsins. Umsögn þessi afmarkast þannig, að svo stöddu við kröfu um frávísun.

*Kæruaðild, skilyrði um lögvarða hagsmuni*

Landsnet byggir í fyrsta lagi á því að kærandi eigi ekki aðild að hinni kærðu ákvörðun enda hafi hann ekki beinna, einstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af henni. Af þeim sökum beri að

vísa kærinni frá nefndinni. Kærandi sé einstaklingur en meginreglan sé að aðeins aðilar máls, sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta, sbr. 26. gr. stjórnarsýslulaga, geti átt aðild að kærumálum vegna einstakra stjórnvaldsákvarðana. Þegar ekki sé sérstaklega kveðið á um rýmri aðild í lögum en leiði af 26. gr. stjórnarsýslulaga, og almennum reglum stjórnarsýsluréttar, beri að skýra ákvæði laga til samræmis við þær almennu reglur. Einungis sé unnt að víkja frá almennum reglum stjórnarsýsluréttar um aðild þegar skýrlega komi fram í lagaákvæði að vikið sé frá þeim og aðild rýmkuð umfram það sem almennt gildi.

Markmið 5. gr. brl. nr. 112/2019, hafi verið að skilja betur á milli valdsviðs annars vegar úrskurðarnefndar raforkumála og hins vegar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og þannig auðvelda neytendum og öðrum að átta sig á því hvert sé unnt að kæra ákvarðanir Orkustofnunar. Tilteknar ákvarðanir Orkustofnunar séu kærnanlegar til úrskurðarnefndar raforkumála og tilteknar ákvarðanir séu kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í lögum nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sé m.a. kveðið á um rýmri kærnaðild en samkvæmt almennum reglum stjórnarsýsluréttar.

Í frumvarpi til breytingarlaga nr. 112/2019, um breytingu á raforkulögum, hafi verið sérstaklega áréttað að ekki væri verið að leggja til breytingu á þeim stjórnvaldsákvörðunum sem kærnanlegar væru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þá sé hvorki í raforkulögum né í frumvarpinu fjallað um að með umræddum breytingum eigi að rýmka kærnaðild til úrskurðarnefndar raforkumála umfram það sem leiði af almennum reglum. Framangreind lagabreyting hafi þar af leiðandi engin áhrif á þau fordæmi sem úrskurðarnefnd raforkumála hafi ítrekað sett um aðildarhæfi að kærumálum vegna samþykkis Orkustofnunar á kerfisáætlun Landsnets.

Almenningi er ekki veittur andmælaréttur við málsmeðferð Orkustofnunar til undirbúnings að samþykki eða synjun á kerfisáætlun. Aðilar að slíku máli séu tæmandi taldir í raforkulögum, þ.e. núverandi og væntanlegir viðskiptavinir Landsnets, dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafi leyfi samkvæmt lögum til að stunda viðskipti með raforku, sbr. 2. mgr. 9. gr. b og 2. mgr. 8. gr. raforkulaga.

Það séu því aðeins viðskiptavinir Landsnets sem hafi beinna, verulegra, einstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta vegna samþykktar Orkustofnunar á kerfisáætlun Landsnets, í samræmi við almennar reglur stjórnarsýsluréttar og 26. gr. stjórnarsýslulaga. Óumdeilt er að kærandi tilheyri ekki þeim hópi. Kæruheimild á grundvelli 3. mgr. 30. gr. raforkulaga taki þar af leiðandi ekki til hans og beri því að vísa kærinni frá úrskurðarnefnd.

#### *Fordæmi*

Landsnet bendir til áréttingar á fyrri úrskurði nefndarinnar nr. 1/2016, 2/2016, og 4/2016. Niðurstaðan í þeim málum hafi verið að vísa bæri kærnum frá þar sem kærendur hafi ekki átt kærnaðild. Einnig megi benda á úrskurð nr. 1/2019, en úrskurðarnefnd hafi vísað þeirri kærnu frá á þeim grundvelli að kærendur hafi ekki haft lögvarinna hagsmuna að gæta af samþykki Orkustofnunar á kerfisáætlun og geti þar af leiðandi ekki notið aðildar að slíkum kærnumálum. Landsnet byggir á sjónarmiðum nefndarinnar til stuðnings kröfu um frávisun.

## **VI. Sjónarmið kæranda vegna athugasemda Orkustofnunar og Landsnets**

Kæranda voru sendar athugasemdir Orkustofnunar og Landsnets og bárust athugasemdir hans þann 20. apríl 2024. Þar kemur m.a. fram að kærandi telur athygli vert að bæði Landsnet og ROE leggi mikla áherslu á að kærandi sé ekki aðili máls og því beri að vísa því frá. Landsnet virðist að mati kæranda gera allt til að komast hjá málefnalegri umræðu eða rökum um hvaða leiðir og aðferðir séu bestar fyrir raforkukerfið á Vestfjörðum í heild. Í ljósi þess að kærandi

hafi undanfarin 3 ár leitast eftir því að fá rök Landsnets um áform varðandi Mjólkárínu 2 og hafi ítrekað verið hundsáður telji hann sig eiga heimtingu á svörum á þessu stigi máls. Telur kærandi í ljósi aðstöðumunar hans og Landsnets að eðlilegt sé að Landsneti verði gert að svara málefnalega þeim athugasemdum sem hafi komið. Í ljósi þess að athugasemdir kæranda snúi að lausnum sem hafi með beinum hætti áhrif á raforkuöryggi íbúa á Vestfjörðum og hann sé íbúi Ísafjarðarbæjar, telji hann sig vera aðila máls.

Kærandi rekur síðan þá upplýsingaóreiðu sem hann telur hafa verið varðandi mál þetta af hálfu þeirra stofnana sem fjalla eigi um málið, þ.e. Landsnets og Skipulagsstofnunar, og séu þær í mótsögn við það sem fram hafi komið hjá Orkustofnun þann 19. mars 2024. Í kæru hafi verið farið yfir atriði sem eigi að vera í lagi við vinnslu kerfisáætlunar. Kærandi rifjar upp í stuttu máli athugasemdir sínar og vísað til þeirra í kæru. Telur kærandi að þau atriði sem hann hafi talið upp bendi til þess að kerfisáætlun sé meingölluð og í raun ekki í samræmi við lög. Að gerð sé krafa um að kærandi sé aðili máls þegar vísað sé til þess að kerfisáætlun sé ekki í samræmi við lög sé að mati kæranda fráleitt.

Gangi áform Landsnets eftir varðandi Mjólkárínu 2 sé verið að fórna algerlega að óþörfu hagnunum íbúa á Vestfjörðum og möguleikum til stórkostlegra úrbóta á raforkukerfi svæðisins að því er virðist fyrir einhverja óskiljanlega þvermóðsku einstakra starfsmanna Landsnets og viljaleysis til að taka upplýsta umræðu um þær framkvæmdir sem um ræði og þær sem fara eigi í, í framhaldinu.

Kærandi rekur síðan nánar jarðstrengskvótann og vísar til bréfs sem hann sendi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Hann muni senda umrædd gögn til úrskurðarnefndar verði óskað eftir því.

Kærandi upplýsir einnig um að tveir aðrir aðilar, sem báðir séu útgerðarmenn og handhafar rækjuheimilda, óski eftir að gerast aðilar að kæru hans.

Loks vikur kærandi að tveim atriðum úr svari ROE þann 19. apríl 2024. ROE bendi á að Landsnet hafi gert grein fyrir helgunarsvæði sæstrengs og takmörkunum þeim tengdum ásamt tvítengingu Vestfjarða í viðbrögðum flutningsfyrirtækisins er fylgt hafi framlagðri kerfisáætlun. Ekki sé tiltekið að sæstrengur OV liggi samsíða ljósleiðarastreng Mílu og sé inn á öryggissvæði þess strengs, því verði aldrei allt öryggissvæði OV strengsins fellt niður, þegar strengurinn hafi verið fjarlægður, heldur aðeins sá hluti þess sem standi út fyrir öryggissvæði ljósleiðara Mílu. Kærandi bendir einnig á að strengur sem lægi meðfram jaðri svæðis hafi mun minni áhrif á aðra nýtingu en strengur sem liggi þvert yfir svæði, og í þessu tilfelli eitt af bestu veiðisvæðum innfjarðarrækju í Arnarfirði. Ekkert komi fram um hvers vegna Landsnet vilji ekki nýta núverandi strenglagarbelti yfir fjörðinn. Það sé ekki Landsnets að setja til um hve helgunarsvæði sæstrengja eigi að vera stórt, það hljóti að vera verkefni ríkisvaldsins að segja til um það, hve mikilvægir viðkomandi innviðir séu og hversu mikilvægt sé að tryggja að þeir verði ekki fyrir skaða.

Kærandi telur ámælisvert hvernig Landsnet hafi staðið að þeim hluta kerfisáætlunar sem snúi að raforkukerfinu á Vestfjörðum. Gangi áform Landsnets eftir um lagningu línu á milli Mjólkár og Bíldudals, sé ekki aðeins verið að fórna að óþörfu einum af bestu rækjumíðum í Arnarfirði, heldur sé líka verið að sóa verðmætum jarðstrengskvóta og koma þannig í veg fyrir margar nauðsynlegar úrbætur á raforkukerfinu á norðanverðum Vestfjörðum.

## VII. Frekari sjónarmið Landsnets

Landsneti voru kynntar athugasemdir kæranda og óskað eftir umsögn fyrirtækisins. Í umsögn Landsnets, dags. 16. ágúst 2024, er vísað til fyrri sjónarmiða um að vísa beri kæru frá nefndinni. Frávísunarkrafa Landsnets byggi á því að kröfugerð kæranda sé svo óljós að ekki verði ráðið



að málið heyri efnislega undir úrskurðarnefnd raforkumála. Því til viðbótar eigi kærandi ekki slíka beina, verulega og einstaka lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins að veiti honum aðild að því.

#### *Kröfugerð kæranda er óskýr*

Kærandi geri þá kröfu að „kerfisáætlun Landsnets verði ógild og Landsnet verði krafð um svör við athugasemdum og að gerð verði valkostagreining á lagnaleiðum yfir Arnarfjörð...“ Til vara er þess krafist að sá hluti kerfisáætlunar sem snúi að styrkingu raforkukerfisins á suðurfjörðum Vestfjarða verði ógildur.

Landsnet telur að af kröfum kæranda verði ekki ráðið að gerð sé krafa um ógildinu á hinni kærðu ákvörðun um að samþykkja kerfisáætlun Landsnets 2023-2032 vegna Mjólkárlínu 2 í áætlun um framkvæmdaverk 2024-2026. Lúti krafan fremur að því að ógilda kerfisáætlun óháð aðkomu ROE og enn fremur að því að úrskurðarnefnd skuli skylda Landsnet til upplýsingagjafar.

Samskipti Landsnets við kæranda á fyrri stigum og til frambúðar teljist ekki stjórnvaldsákvörðanir í skilningi stjórnsýslulaga, þ.e. ekki sé um að ræða bindandi ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. laganna. Af því leiði að úrskurðarnefnd raforkumála er að mati Landsnets, ekki mögulegt að taka kröfur kæranda til meðferðar heldur eigi þær heima á öðrum vettvangi. Aðkoma Landsnets að kerfisáætlun feli ekki í sér töku stjórnvaldsákvörðunar í skilningi stjórnsýslulaga.

Kröfugerð kæranda sé í öllu falli svo óljós og óskýr að Landsnet telji að úrskurðarnefnd sé ekki unnt að taka kærana til efnislegrar meðferðar og því beri að vísa henni frá .

#### *Aðild*

Séu kröfur kæranda taldar fela í sér kröfu um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar, eigi kærandi að mati Landsnets, ekki aðild að hinu kærða samþykki. Kærandi hafi ekki beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af hinni kærðu ákvörðun. Því beri að vísa kærinni frá úrskurðarnefnd.

Grundvallarregla stjórnsýsluréttar sé sú að aðeins þeir sem eigi beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta í máli teljist aðilar að málinu vegna einstakra ákvarðana um réttindi þeirra og skyldur. Markmið þess að tryggja aðilastöðu samkvæmt stjórnsýslulögum sé að tryggja réttaröryggi manna. Þannig sé aðila máls veitt færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í máli þar sem taka eigi ákvörðun um rétt eða skyldu hans.

Sú lagaskylda sé lögð á Landsnet, sbr. 9. gr. raforkulaga, að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt, að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Orkustofnun sé samkvæmt lögunum falið að hafa eftirlit með því að farið sé eftir þeim sjónarmiðum við gerð kerfisáætlunar, sbr. 9. gr. a laganna og 5. gr. reglugerðar nr. 870/2016.

Kerfisáætlun lúti að stefnumótun um uppbyggingu flutningskerfis raforku í samræmi við kröfur raforkulaga og fjárfestingaáætlun Landsnets á tilteknu tímabili. Kerfisáætlun feli það einfaldlega í sér að Landsnet hafi áætlað að reisa þurfi tiltekið flutningskerfi raforku á milli tveggja staða í ljósi þarfa raforkukerfisins þar að lútandi. Samþykki Orkustofnunar á kerfisáætlun Landsnets miði við að stofnunin hafi metið að uppfylltar séu þær kröfur sem efnislega sé mælt fyrir um í 1. mgr. 9. gr. a raforkulaga, auk samþykkis á fjárfestaáætlunum Landsnets. Við mat á hagsmunum kæranda sé mikilvægt að hafa tilgang kerfisáætlunar í forgrunni ásamt þeim lagaskilyrðum sem um hana gildi. Hin kærða ákvörðun lúti fyrst og fremst að því meginhlutverki Landsnets að byggja flutningskerfið upp í samræmi við lögbundin

sjónarmið. Þessi lögbundnu sjónarmið lúti ekki að sérstökum, verulegum, beinum og lögvörðum hagsmunum kæranda.

Hin kærða ákvörðun feli ekki sér ákvörðun um rétt eða skyldu kæranda í skilningi stjórnsýslulaga enda lúti hagsmunir kæranda ekki að raforkufræðilegum forsendum að baki stefnumótun Landsnets eða að kostnaðarþáttum framkvæmdarinnar. Hin kærða ákvörðun beinist ekki að kæranda heldur Landsneti sem sé eiginlegur aðili máls enda þótt lögbundnir umsagnaraðilar geti eftir atvikum átt óbeina aðild að slíku máli. Kærandi sé í öllu falli ekki á meðal lögbundinna umsagnaraðila.

Landsnet telur óljóst hvaða hagsmuni kærandi telji sig hafa af hinni kærðu ákvörðun þrátt fyrir að vera búsettur á Vestfjörðum. Ekki verði heldur séð að þeir tveir aðilar sem óska aðilastöðu geti talist uppfylla skilyrði aðildar, sem útgerðarmenn og handhafar rækjuheimilda í Arnarfirði.

Við mat á lögvörðum hagsmunum verði eðli máls samkvæmt að líta til efnis þeirra ákvörðun sem um ræði hverju sinni. Hin kærða ákvörðun lúti ekki að beinum, einstökum og lögvörðum hagsmunum kæranda. Hagsmunir kæranda eða hugsanlegir atvinnuhagsmunir annarra aðila á landsvæðinu, standi ekki í tengslum við hana kærðu ákvörðun. Þeir hagsmunir séu svo fjarlægir hinni kærðu ákvörðun að þeir geti hvorki talist beinir né verulegir.

Þegar margir eða nánast allir eigi sambærilegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls sé um almenna hagsmuni að ræða sem skapi ekki aðilastöðu. Fjölmargir eigi sambærilega takmarkaða hagsmuni og þá sem kærandi virðist byggja á að hann hafi af hinni kærðu ákvörðun. Hin kærða ákvörðun varði í raun hagsmuni allra á Vestfjörðum og landsins alls því flutningskerfi raforku tengist á landsvísu. Engin lagaheimild sé fyrir því að veita almenna kærúaðild í málinu, sem sé raunin ef fallist verði á rök kæranda.

Landsnet bendir einnig á að andmæli kæranda til Landsnets nái ekki til málsmeðferðar Orkustofnunar og veiti honum ekki aðild að máli þessu. Aðildar að málsmeðferð Orkustofnunar séu tæmandi taldir í 2. mgr. 9. gr. b raforkulaga. Þetta hafi sérstaklega verið áréttað í lögskýringargögnum með breytingum á raforkulögum nr. 26/2015. Landsnet vísar einnig til fyrri úrskurða úrskurðarnefndar, sbr. nr. 1/2019, þar sem sérstaklega hafi verið tilgreint við hafa aðila Orkustofnun beri að hafa samráð samkvæmt lögum við undirbúning samþykkis og að ekki sé gert ráð fyrir samráði við aðra en þar séu tæmandi upptaldir. Kærandi hafi því ekki átt umsagnarrétt í málsmeðferð Orkustofnunar. Kæruheimild 3. mgr. 30. gr. raforkulaga taki því ekki til kæranda og beri því að vísa kærinni frá.

Loks telur Landsnet að málartilbúnaður kæranda um áhrif sæstrengs og möguleika til strandveiða í Arnarfirði, sé rangur og óviðkomandi samþykki Orkustofnunar á kerfisáætlun Landsnets. Í lögskýringargögnum með breytingalögum nr. 26/2015, hafi sérstaklega verið tekið fram að það sé ekki hlutverk Orkustofnunar að taka afstöðu til hugsanlegra umhverfisáhrifa eða setja skilyrði þar að lútandi. Slík verkefni séu lögum samkvæmt í höndum annarra stjórnvalda, þ.m.t. Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar. Þá sé áréttað að skýr skil þurfi að vera á milli verkefna einstakra stjórnvalda. Ekkert liggi fyrir í málinu sem veiti kæranda aukna aðild að máli þessu með vísan til afleiddra og óljósra hagsmuna hans af framkvæmdinni.

Landsnet áréttar að kerfisáætlun sé einvörðungu upphafsþáttur í ferli sem síðar fjalli ítarlega um nákvæmari útfærslur, landnot, skipulagsmál o.fl.

Kæranda voru sendar athugasemdir Landsnets til upplýsinga þann 20. ágúst 2024. Með tölvupósti, dags. 27. ágúst 2024, áréttaði kærandi að í hans huga snúist kærán ekki aðeins um hagsmuni nokkurra rækjuleyfishafa heldur um vinnubrögð. Það þyki sjálfsagt að línuleiðir á landi séu sameinaðar til að hafa sem minnst áhrif á ásýnd lands og upplifun ferðamanna. Að það þyki ekki jafn sjálfsagt að reyna að skerða vinnusvæði sjómanna með sama hætti með lagningu sæstrengs sé ekki aðeins sérkennilegt heldur mismunun.

## VIII. Niðurstaða úrskurðarnefndar raforkumála

### 1. Almennt

Í máli þessu er deilt um form- og efnisatriði hinnar kærðu ákvörðunar um samþykkt Orkustofnunar á kerfisáætlun Landsnets. Ágreiningur er um kæruaðild kæranda. Jafnframt er deilt um hvort kerfisáætlun hafi uppfyllt lagaskilyrði raforkulaga.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Telur hann sig eiga kæruaðild þar sem hann sé íbúi á Vestfjörðum og Mjólkurarlína 2 muni hafa áhrif á lífsgæði hans.

Orkustofnun krefst þess að kærinni verði vísað frá vegna aðildarskorts og til vara að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

Landsnet krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Að mati Landsnets eigi kærandi ekki kæruaðild.

Úrskurðarnefnd telur rétt að rekja í stuttlega málsmeðferð kerfisáætlunar hjá Landsneti og Orkustofnun. Þar sem deilt er um aðild kæranda, mun nefndin taka afstöðu til þess áður en önnur ágreiningsefni málsins eru skoðuð. Samhengisins vegna er þó rétt að byrja á því að rekja efni ákvæða þeirra laga sem kærandi vísi til máli sínu til stuðnings.

### 2. Lagaumhverfi

#### *Raforkulög*

Í III. kafla raforkulaga er fjallað um flutning. Ítarlega er kveðið á um kerfisáætlun í 9. gr. a-d. laganna. Í 9. gr. a raforkulaga segir að flutningsfyrirtækið skuli árlega leggja fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Í kerfisáætlun skuli felast langtímaáætlun sem sýni þá þætti í flutningskerfinu sem fyrirhugað sé að byggja upp og framkvæmdaáætlun sem sýni ákvarðanir um fjárfestingar sem þurfi að ráðast í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra. Í framkvæmdaáætlun skal greining valkosta útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er, sbr. 2. mgr. 9. gr. a laganna. Við gerð kerfisáætlunar skal byggja á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar, markaðsþróunar og raforkuflutnings til annarra landa eftir því sem við á, sbr. 3. mgr. 9. gr. a laganna. Nánari útfærsla mannvirkja vegna uppbyggingar flutningskerfisins, svo sem hvort um sé að ræða raflínur í jörð eða loftlínu, ræðst af stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sbr. 5. mgr. 9. gr. a laganna.

Flutningsfyrirtækið skal hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landhlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar. Flutningsfyrirtækið skal einnig hafa samráð við alla aðra hagsmunaaðila og skal nánar kveðið um samráðsferlið í reglugerð. Kerfisáætlun skal fylgja greinargerð um athugasemdir sem bárust á kynningartíma, svör flutningsfyrirtækisins og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun, sbr. 7. mgr. 9. gr. a laganna.

Í 9. gr. b er kveðið á um eftirlit með kerfisáætlun. Þar kemur fram að Orkustofnun hafi eftirlit með framkvæmd kerfisáætlunar og skuli meta hvornig henni er fylgt eftir. Orkustofnun fer yfir og samþykkir kerfisáætlun með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Orkustofnun skal við yfirferð kerfisáætlunar hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavini flutningsfyrirtækisins, sbr. 2. mgr. 8. gr., og gæta þess að tillit sé tekið til þess sem fram kemur í samráðsferlinu. Samráðsferlið skal vera opið og gagnsætt og að því loknu birtir Orkustofnun niðurstöður þess. Ákvörðun Orkustofnunar

um samþykki eða synjun kerfisáætlunar er kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr. laganna.

Um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga er fjallað í 9. gr. c. Þar er fjallað um skyldur sveitarfélaga gagnvart kerfisáætlun. Sveitarstjórnnum ber að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun. Sveitarstjórnnum 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. Um málsmeðferð samkvæmt ákvæðinu fer að öðru leyti samkvæmt skipulagslögum eftir því sem við á, að teknu tilliti til stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og markmiða kerfisáætlunar.

Um reglugerðarheimild er kveðið á um í 9. gr. d og er reglugerð nr. 870/2016 um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku sett á grundvelli hennar.

Ákvæðum um kerfisáætlun var bætt við raforkulög með lögum nr. 26/2015 og þykir rétt að rekja hér meðferð þess á Alþingi. Í frumvarpi til þeirra laga er lagt til að breyta 2. mgr. 9. gr. raforkulaga og bæta við fjórum nýjum greinum, 9. gr. a - 9. gr. d. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 26/2015 er að finna ítarlega umfjöllun um markmið og framkvæmd kerfisáætlunar. Markmið breytinga á raforkulögum var að kerfisáætlun fengi traustari grundvöll, sem nauðsynlegt væri fyrir áætlun sem lyti að mikilvægum grunnkerfum landsins. Kerfisáætlun væri tvískipt, annars vegar í langtímaáætlun sem sýndi þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað væri að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum og hins vegar framkvæmdaáætlun sem sýndi fjárfestingar sem þegar væru ákveðnar og einnig þær sem væntanlegar væru á næstu þremur árum í öllu raforkukerfinu ásamt tímaáætlun. Gerðar eru ríkari kröfur til framkvæmdaáætlunar en langtímaáætlunar um nákvæmar upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir, ásamt því að leggja skuli fram valkostagreiningu og rökstuðning fyrir þeim kosti sem valinn sé.

Frumvarpið gerði ráð fyrir að Orkustofnun færi yfir og samþykkti kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins með hliðsjón af þeim markmiðum sem kæmu fram í 1. mgr. 9. gr. raforkulaga. Samkvæmt frumvarpinu skal Orkustofnun hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavini flutningskerfisins á opinn og gagnsæjan hátt, og gæta þess að tillit sé tekið til þess sem fram komi í samráðsferlinu. Samráð Orkustofnunar snúi aðeins að þessum aðilum en ekki öðrum hagsmunaaðilum, svo sem endanlegum notendum, landeigendum eða félagasamtökum. Ekki er kveðið sérstaklega á um kærueimild í frumvarpinu á samþykki Orkustofnunar á kerfisáætlun, en engar breytingar voru lagðar til á 1. mgr. 30. gr. eða 2. mgr. 37. gr. laganna með frumvarpinu.

Við aðra umræðu á Alþingi lagði meirihluti atvinnuveganefndar fram breytingartillögu við frumvarpið. Í nefndaráliti kemur fram að lagt er til að við raforkulögin verði bætt ítarlegu ákvæði um kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins og að kveðið verði á um stöðu hennar samkvæmt lögum. Mælt yrði fyrir um undirbúning kerfisáætlunar, efnislegt innihald, stöðu í stjórnkerfinu, meðal annars gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga, framkvæmd og eftirfylgni með henni. Meirihlutinn bendir á að samþykkt eða synjun kerfisáætlunar af hálfu Orkustofnunar sé kæránleg stjórnvaldsákvörðun til úrskurðarnefndar raforkumála á grundvelli 1. mgr. 30. gr. raforkulaga.

Við þriðju umræðu í þinginu gerði meirihluti atvinnuveganefndar aðra breytingartillögu. Í nefndaráliti kemur fram að við umfjöllun um frumvarpið hafi komið fram það sjónarmið að umhverfisvernd væri ekki gert nægilega hátt undir höfði í frumvarpinu. Meirihlutinn benti á að í 1. gr. raforkulaga væri vísað til umhverfissjónarmiða þar sem kveðið væri á um markmið laganna. Bent væri á að það væri ekki hlutverk Orkustofnunar, við afgreiðslu kerfisáætlunar, að

taka afstöðu til hugsanlega umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi. Slík verkefni væru lögum samkvæmt í höndum annarra stjórnvalda, til dæmis Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar, og að brýnt væri að skýr skil væru á milli faglegra verkefna einstakra stjórnvalda. Að því er umhverfissjónarmið varðaði mætti einnig benda á þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína þar sem sjónarmið um umhverfisvernd byggju að baki. Yrði frumvarpið að lögum bæri flutningsfyrirtækinu að horfa til stefnunnar sem þar kæmi fram við uppbyggingu á flutningskerfinu. Ákvörðun Orkustofnunar um að samþykkja eða hafna kerfisáætlun væri kæránleg stjórnvaldsákvörðun og þar sem kerfisáætlun sneri að starfsemi flutningsfyrirtækisins væru slíkar ákvarðanir kæránlegar til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 1. mgr. 30. gr. raforkulaga. Unnt væri að bera úrskurði úrskurðarnefndar undir dómstóla, sbr. 30. gr. raforkulaga. Að mati meirihluta nefndarinnar væri þessi málsmeðferð í fullu samræmi við Árórsamninginn að því er varðaði möguleika á að kæra stjórnvaldsákvæðanir til sjálfstæðra og óháðra úrskurðarnefnda og þaðan til dómstóla.

Markmið breytinga á raforkulögum nr. 112/2019, var að innleiða þriðju raforkutilskipun ESB að því er varðar sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Með lögunum er lagt til að raforkueftirlit Orkustofnunar verði eftt með því að skýra nánar hlutverk og sjálfstæði Orkustofnunar þegar stofnunin sinnir eftirliti með aðilum á raforkumarkaði. Til að geta sinnt eftirlitsskyldum sínum með sjálfstæðum hætti er einnig gert ráð fyrir að Orkustofnun verði falin aukin úrræði til að framfylgja lögunum. Jafnframt var lagt til að kveðið yrði skýrt á um að stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar væru annað hvort kæránlegar til úrskurðarnefndar raforkumála eða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kæruheimild til ráðherra félli því niður. Kæruheimild laganna er því skýrari og sjálfstæði raforkueftirlitsins tryggt. Ekki er með greininni lögð til breyting á þeim stjórnvaldsákvæðunum sem kæránlegar eru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ákvæði 2. mgr. 37. gr. raforkulaga er því óbreytt en það kveður á um að ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veiting, endurskoðun og afturköllun leyfa sem fjallað er um í 1. mgr. 4. gr., 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kæru fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

#### *Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021*

Lög nr. 111/2021, innleiða m.a. tilskipun 2011/92/ ESB eins og henni var breytt með tilskipun 2014/52/ESB og tóku gildi þann 1. september 2021. Með lögunum féllu úr gildi lög nr. 106/2000 um umhverfismat og lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Markmið laganna er a) sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi og umhverfisvernd sem vinna skal að með umhverfismati framkvæmda og áætlana sem eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, b) skilvirkni við umhverfismat framkvæmda og áætlana, svo og c) að almenningur hafi aðkomu að umhverfismati framkvæmda og áætlana og samvinna aðila sem hafa hagnuna að gæta eða láta sig málið varða vegna umhverfismats framkvæmda og áætlana.

Lögin gilda m.a. um skipulagsáætlanir og breytingar á þeim samkvæmt skipulagslögum, aðrar áætlanir og breytingar á þeim sem marka stefnu fyrir leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögin, en kerfisáætlun sbr. 9. gr. a raforkulaga fellur þar undir, og loks framkvæmdir sem kunna eða eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. viðauka 1 við lögin.

Í VI. kafla laganna er fjallað um endurskoðun umhverfismats, undanþágur og málskot. Ákvarðanir Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd skuli háð umhverfismati og ákvarðanir leyfisveitenda um veitingu leyfis til framkvæmda, eru kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Á þeim stigum málsins er hægt að koma að þeirri málsástæðu að þátttökuréttindi hafi ekki verið virt, til dæmis vegna athafnaleysis. Um aðild, kærufrest,

málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

### 3. Kerfisáætlun Landsnets

Kerfisáætlun felur í sér, eins og áður hefur komið fram, áætlun um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Landsneti ber samkvæmt raforkulögum skylda til að leggja, að minnsta kosti annað hvert ár, áætlunina fyrir Orkustofnun til samþykkis eða synjunar. Sú kerfisáætlun sem hér er til umfjöllunar var aðgengileg á heimasíðu Landsnets frá nóvember 2022 og veittur 4 vikna frestur til að gera athugasemdir við verkefnis- og matslýsingu. Í umhverfisskýrslu Landsnets segir í inngangi: „*Megintilgangur matsvinnunar er að tryggja að tekið verði tillit til umhverfissjónarmiða við ákvarðanir um kerfisáætlunina, draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif og upplýsa um hugsanlegar afleiðingar af framkvæmd kerfisáætlunar á umhverfið.*“ Einnig að hún sé unnin í samræmi við 14. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og 6. gr. reglugerðar 1381/2021 sem ber yfirskriftina umhverfismatsskýrsla áætlunar.

Tillaga að kerfisáætlun auk draga að umhverfismatsskýrslu voru aðgengileg á heimasíðu Landsnets og var athugasemdafrestur frá 15. maí til 30. júní 2023. Alls bárust 21 umsögn, m.a. frá kæranda. Umhverfismati kerfisáætlunar er ætlað að fjalla um ólíka kosti sem koma til greina um uppbyggingu flutningskerfisins og er matið unnið samhliða mótun kerfisáætlunar til að tryggja að umhverfissjónarmið liggja ávallt fyrir við ákvörðun um útfærslu í flutningskerfinu. Greinargerð Landsnets með athugasemdum hagsmunaaðila og viðbrögðum Landsnets er hluti af framlagðri kerfisáætlun.

Landsnet leggur matsáætlunina fram til Skipulagsstofnunar sem kynnir hana opinberlega fyrir almenningi og er hún aðgengilega á vef stofnunarinnar. Stofnunin leitar jafnframt umsagnar umsagnaraðila eftir eðli máls hverju sinni, svo sem til leyfisveitenda og fagstofnana. Almennungi gefst einnig kostur á að koma á framfæri umsögnum um matsáætlunina. Landsneti er gefinn kostur á að bregðast við umsögnum áður en Skipulagsstofnun gefur út álit um matsáætlunina.

Að lokinni kynningu á umhverfismatsskýrslu Landsnets og að fengnum umsögnum umsagnaraðila og almennings og viðbrögðum Landsnets við framkomnum umsögnum gefur Skipulagsstofnun út álit um umhverfismat framkvæmdarinnar. Í álitinu getur stofnunin meðal annars tilgreint skilyrði og mótvægisáðgerðir sem hún telur að setja þurfi í leyfum til framkvæmdarinnar. Samkvæmt raforkulögum samþykkir ROE kerfisáætlun, sbr. hina kærðu ákvörðun.

Þegar umhverfismati framkvæmdar er lokið sækir Landsnet um leyfi til framkvæmda til viðkomandi sveitarfélags og eftir atvikum annarra leyfisveitenda. Leyfisveitingar skulu taka mið af umhverfismati framkvæmdar. Það er í höndum hlutaðeigandi sveitarfélaga að taka afstöðu til þess hvaða valkostur verður endanlega fyrir valinu.

### 4. Aðild

#### i.

Verður nú fjallað um þann ágreining sem er milli kæranda annars vegar og Orkustofnunar og Landsnets hins vegar um kærúaðild kæranda. Kærandi er íbúi á Vestfjörðum þar sem fyrirhugað er að Mjólklárlna 2 komi til með að liggja. Í kæru kemur fram að kærandi hafi komið á framfæri athugasemdum við Landsnet við drög að kerfisáætlun. Kærandi bendir á að ekki verði ráðið af 3. mgr. 9. gr. b raforkulaga að aðeins þeir aðilar sem Orkustofnun sé skuldbundin til að hafa

samráð við geti átt aðild að kæru til úrskurðarnefndar raforkumála. Kæruheimild samkvæmt ákvæðinu sé orðuð með almennum hætti og þeir sem kærurétt eigi séu ekki sérstaklega tilgreindir í ákvæðinu. Kærandi telur því að hann eigi ótvíræðra lögvarinna hagsmuna að gæta í máli þessu og eigi því kærurétt samkvæmt raforkulögum svo og almennum reglum stjórnarsýslulaga.

Orkustofnun telur að kærandi eigi ekki kærurétt samkvæmt raforkulögum. Í 2. mgr. 9. gr. b komi fram við hvaða aðila Orkustofnun skuli hafa samráð, og eru það aðeins núverandi og væntanlegir viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins. Kærandi sé ekki í þeim hópi og sé þeim því ekki gefið færi á að koma á framfæri sjónarmiðum við meðferð Orkustofnunar á kerfisáætlun. Því beri að vísa kærinni frá.

Landsnet telur kæranda ekki eiga lögvarða hagsmuni vegna hinnar kærðu ákvörðunar. Kæruaðild til úrskurðarnefndar sé bundin við aðild að málinu hjá Orkustofnun en þar hafi kærandi ekki verið aðili máls. Samráð Orkustofnunar hafi aðeins snúið að þeim aðilum sem fram komi í 2. mgr. 9. gr. b raforkulaga og séu aðeins þeir sem geti kært ákvarðanir Orkustofnunar til úrskurðarnefndar.

Raforkulög mæla fyrir um hvaða ákvarðanir Orkustofnunar eru kærnanlegar annars vegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og hins vegar til úrskurðarnefndar raforkumála. Kæra kæranda var framsend úrskurðarnefnd frá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laganna sæta ákvarðanir Orkustofnunar sem lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa sem fjallað er um í 1. mgr. 4. gr., þ.e. veiting virkjanaleyfis, í 2. mgr. 9. gr., þ.e. leyfi fyrir nýjum flutningsvirkjum sem ekki eru á samþyktri framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar, og í 11. gr. raforkulaga, þ.e. leyfi fyrir flutningsvirki utan flutningskerfis, kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Aðrar stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru af Orkustofnunar á grundvelli raforkulaga sæta kæru til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr. raforkulaga, þar með talið ákvörðun Orkustofnunar um samþykki eða synjun kerfisáætlunar, sbr. 3. mgr. 9. gr. b laganna.

Liggur því fyrir að skoða hverjir geti átt aðild að kæru á hinni kærðu ákvörðun.

## ii.

Við túlkun á því hverjir geta átt aðild að kæru um samþykki eða synjun kerfisáætlunar samkvæmt raforkulögum ber m.a. að líta til markmiðs kerfisáætlunar skv. lögnum. Það er að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis, sbr. 1. mgr. 9. gr. Kerfisáætlun felur því í sér stefnumótun um uppbyggingu flutningskerfis raforku í samræmi við kröfur raforkulaga og fjárfestingaáætlun Landsnets á tilteknu tímabili, þ.e. áætlun um að reisa þurfi tiltekið flutningskerfi raforku á milli tveggja staða í ljósi þarfa raforkukerfisins þar að lútandi.

Í ljósi þessa markmiðs og 2. mgr. 9. gr. b. raforkulaga sem fjallar um eftirlit með kerfisáætlun, skal ROE við yfirferð kerfisáætlunar hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavini Landsnets, þ.e. dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þá sem leyfi hafa samkvæmt raforkulögum til að stunda viðskipti með raforku, og gæta þess að tillit sé tekið til þess sem fram kemur í samráðsferlinu. Lögin tilgreina því sérstaklega þá hagsmunaaðila sem ROE ber að hafa samráð við við yfirferð kerfisáætlunar. Ekki verður séð að lögin geri ráð fyrir að ROE hafi samráð við aðra vegna kerfisáætlunar, svo sem almenning eða landeigendur um atriði sem falla undir gildissvið laganna, enda þótt umsagnarferli Landsnets vegna tillögu að kerfisáætlun hafi verið opið. Ákvörðun ROE um samþykkt eða synjun kerfisáætlunar er, skv. 3. mgr. 9. gr. b, kærnanleg til úrskurðarnefndar raforkumála.

Nefndin lítur svo á að við mat á því hverjir geti haft lögvarða hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun og þar með kærúaðild skv. 3. mgr. 9. gr. b. beri að horfa til þess við hverja ROE eigi að hafa lögbundið samráð við yfirferð og samþykki kerfisáætlunar. Kærandi er ekki þar á meðal, sbr. 2. mgr. 9. gr. b. Að mati úrskurðarnefndar getur kærandi því ekki verið aðili málsins á þeim grunni.

Verður þá skoðað hvort aðild hans geti byggst jafnframt á ákvæðum stjórnslulaga um stjórnslulukæru. Það er meginregla í stjórnslurétti að skýra ber ákvæði laga um þetta til samræmis við reglur stjórnsluréttarins um aðild, sbr. 26. gr. stjórnslulaga. Almennt er litið svo á að við mat á því hverjir geta átt aðild að kærumáli skv. 26. gr. verði að líta til þess hvort viðkomandi hafi einstaklega, lögvarinna og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn málsins. Þá fari fram heildstætt mat á því hversu verulegir hagsmunirnir eru og hversu náíð þeir tengjast úrlausninni.


Svo sem að framan greinir lýtur hin kærða ákvörðun fyrst og fremst að því meginhlutverki Landsnets að byggja flutningskerfið upp í samræmi við þau sjónarmið sem lýst er í raforkulögum. Þessi lögbundnu sjónarmið varða ekki lögvarða hagsmuni kæranda umfram aðra á þessu stigi. Kerfisáætlun felur í sér stefnumótun til framtíðar en ekki hafa verið teknar ákvarðanir um útfærslu hennar sem kunna að varða einstaklega og verulega hagsmuni kæranda í þessu máli umfram aðra. Í því sambandi verður ekki talið að samþykkt kerfisáætlunar sem fólst í hinni kærðu ákvörðun verði jafnað til leyfis til að reisa og reka flutningavirki á jörð kæranda. Kerfisáætlun kemur til framkvæmda þegar viðkomandi sveitarfélög hafa gefið út framkvæmdaleyfi sem kann að vera kærlegt. Íbúar geta á því tímamarki átt lögvarinna hagsmuna að gæta. Skortur á aðild kæranda í máli þessu þarf því ekki að útiloka önnur réttarræði eða málskotsrétt á stjórnslustigi að því er varðar aðrar stjórnvaldsákvæðanir er tengjast framkvæmd kerfisáætlunar. Í því sambandi áréttar nefndin að kröfur sem vísað er til í kæru og varða önnur lög en raforkulög, þar á meðal náttúruverndarlög, sæta málsmeðferð samkvæmt þeim lögum.

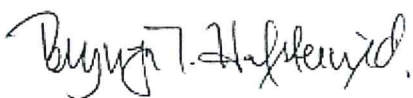
Að teknu tilliti til alls framangreinds er það mat úrskurðarnefndar að kærandi eigi ekki kærúaðild í málinu og er kæru hans vísað frá nefndinni. Verður því ekki fjallað um efniskröfur kæranda í máli þessu.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla. Skal hann höfða mál innan sex mánaða frá því að honum er birtur úrskurður nefndarinnar, sbr. 11. mgr. 30. gr.

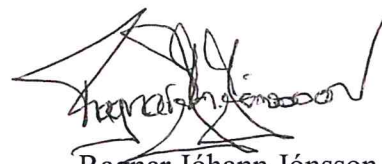
### Úrskurðarorð

Kæru Sigurðar Hreinssonar á ákvörðun Orkustofnunar, dags. 6. febrúar 2024, um samþykki á kerfisáætlun Landsnets 2023-2032, er vísað frá nefndinni.

  
Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir (sign)  
formaður



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir (sign)



Ragnar Jóhann Jónsson (sign)