



HÁSKÓLI ÍSLANDS

**BA ritgerð
í lögfræði**

Framkvæmdaleyfi fyrir flutningskerfi raforku
Ákvörðun sveitarstjórnar um framkvæmdaleyfi fyrir
uppbyggingu flutningskerfis raforku

Nói Mar Jónsson

Leiðbeinandi: Flóki Ásgeirsson, lögmaður
Júní 2022

LAGAÐEILD

**BA-ritgerð
í lögfræði**

Framkvæmdaleyfi fyrir flutningskerfi raforku

Ákvörðun sveitarstjórnar um framkvæmdaleyfi fyrir uppbyggingu
flutningskerfis raforku

Nói Mar Jónsson

Flóki Ásgerisson

Apríl 2022

EFNISYFIRLIT

1	Inngangur	3
2	Sveitarfélög	4
2.1	Almennt um sveitarfélög.....	4
2.2	Sjálfstjórn sveitarfélaga.....	5
2.3	Sveitarstjórn	7
2.4	Eftirlit með stjórnslu sveitarfélaga.....	8
2.5	Endurskoðun dómstóla á mati stjórnvalda	9
3	Ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir flutningskerfi raforku	10
3.1	Landsskipulag.....	10
3.2	Skipulagsáætlanir sveitarfélaga.....	11
3.2.1	Samræmisreglan og innbyrðis samræmi skipulagsáætlana.....	12
3.2.2	Svæðisskipulag.....	12
3.2.3	Aðalskipulag.....	13
3.2.4	Deiliskipulag	14
3.3	Framkvæmdaleyfi.....	14
3.3.1	Matsskyldar framkvæmdir	16
3.3.2	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	17
3.4	Þegar heimilt er að gefa út framkvæmdaleyfi er jafnframt skylt að gera það?	18
4	Flutningskerfi raforku	19
4.1	Flutningskerfi og dreifikerfi raforku	19
4.2	Raforkulög nr. 65/2003 með síðari breytingum.....	19
4.3	Flutningsfyrirtækið Landsnet hf.....	20
4.4	Kerfisáætlun	21
4.5	Staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga.....	22
4.6	Stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.....	22

4.6.1	Þingsályktunartillögur	23
5	Árekstur sveitarfélaga og flutningsfyrirtækis.....	24
5.1	Deiluefni.....	26
6	Lokaorð	28
	Heimildaskrá	31
	Dóma- og úrskurðaskrá	32

1 Inngangur

Ein af undirstöðum nútímaþjóðfélags er aðgengi að nægjanlegri orku til að knýja samfélagið. Snemma á síðustu öld varð Íslendingum ljóst að landið bjó yfir miklum orkulindum og allt frá því hefur þeim verið mikilvægt að hagnýta þær og beisla til að stuðla að sjálfbærni og lífsgæðum.

Íslenskur raforkumarkaður markast enn af ýmsum hömlum og opinberu inngripi þótt markaðurinn hafi opnast með raforkulögum nr. 65/2003 (hér eftir „raforkulög“). Má hér nefna sem dæmi landsskipulagsstefnu ríkisins og skipulagsskyldu sveitarfélaga. Viðlíka stefnumörkun í raforkumálum snertir einnig almenning og ýmis fyrirtæki en ekki einungis raforkufyrirtæki. Þess vegna er það mikið hagsmunamál að regluverkið og stefnumörkun ríkisins taki mið af hagsmunum allra sem raforkukerfið snertir en ekki eingöngu orkufyrirtækja.¹

Til að rafvæðing landsins komi að sem mestu gagni er ekki fullnægjandi að reisa virkjanir heldur þarf að reisa flutningskerfi til að tryggja áreiðanlegan flutning raforku til allra landsmanna sem og til að mæta orkuþörf stóriðjufyrirtækja.² Raforka er ekki eins og hver önnur vara heldur er hún ein af grunnstöðum samfélagsins. Ef ekki væri fyrir raforkukerfið væri atvinnulíf og lífsgæði lakari en ella.³ Í ljósi þess er nauðsynlegt að marka flutningskerfinu skýran lagaramma til að flutningur raforku gangi smurt og án trafala.

Lagaumhverfið fyrir flutningskerfi raforku er margslungið. Margir aðilar með ólík sjónarmið og markmið koma að uppbyggingu flutningskerfisins. Hluti af heildarmyndinni er ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir þeim mannvirkjum sem eru hluti af dreifi- og flutningskerfinu. Er hér um að ræða stór og stæðileg mannvirki sem hafa að jafnaði mikil áhrif á umhverfið og íbúa þess. Til að hægt sé að byggja upp flutningskerfið þarf að fá framkvæmdaleyfi frá skipulagsyfirvöldum. Skipulagsvaldið innan marka sveitarfélaganna er veitt sveitarstjórn, lýðræðiskjörinni stjórnarsýslunefnd, sem tekur ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir téðum mannvirkjum.

Markmið ritgerðarinnar er að rýna í núverandi lagaumhverfi leyfisveitinga þeirra framkvæmda sem snerta flutning á raforku, að undanskildu dreifikerfi raforku, og velta upp í stuttu máli þeim vandamálum sem steðja að. Hér verður fyrst tæpt á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga og skyldum sveitarstjórna sem lýðræðiskjörið stjórnvald. Næst verður stiklað á stóru um ákvörðun sveitarstjórnar að veita eða veita ekki framkvæmdaleyfi. Þar næst verður

¹ *Íslensk raforka - ávinningur og samkeppnishæfni*, bls. 4.

² *Framtíðarskipulag raforkuflutnings á Íslandi*, bls. 14.

³ *Íslensk raforka - ávinningur og samkeppnishæfni*, bls. 4.

stutt yfirlit yfir raforkulögin með síðari breytingum og einblínt á hlutverk flutningsfyrirtækisins Landsnets hf. Að þessu loknu verður velt upp hinum ýmsu vandamálum sem blasa við með hliðsjón af deilu Landsnets og Sveitarfélagsins Voga um Suðurnesjalínu 2.

2 Sveitarfélög

2.1 Almenn um sveitarfélög

Ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 1. mgr. 16. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, slær því föstu að sveitarfélögin sjálf ráði málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Ákvæðið er umfram allt stefnuyfirlýsing stjórnarskrárgjafans um tilvist sveitarfélaga og að þau hafi ákveðna sjálfstjórn.⁴ Í 2. mgr. er mælt að tekjustofnar sveitarfélaga skulu vera ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Í 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 (hér eftir „sveitarstjórnarlög“) er hnykk á tilvist sveitarfélaga ásamt því að þau ráði málefnum sem heyra undir þau sjálf og á eigin ábyrgð. Tilvist þeirra er bundin í lögum og heyra þau undir eftirlit annarra stjórnvalda sem lög kveða á um.⁵ Þó mælt sé um að sveitarfélögin ráði sjálf þeim málefnum sem undir þau heyra verða þau að lúta löggjafarvaldi Alþingis í einu og öllu rétt eins og hver önnur stjórnvöld.⁶

Það er engum vafa undirorpið að sveitarfélag er stjórnvald sem fellur undir framkvæmdarvaldið skv. þriggri greiningu 2. gr. stjórnarskrárinnar. Af því leiðir að sveitarfélögin eru hluti af stjórnsýslukerfinu og ber þeim í einu og öllu að fylgja skráðum sem og óskráðum reglum um framkvæmd stjórnsýslu og starfsemi stjórnvalda almenn.⁷

Fram kemur í 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga að landið skiptist í sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Í 2. mgr. 1. gr. segir að með stjórn sveitarfélaga fara sveitarstjórnir sem kjörnar eru í lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra. Ákvæðin áréttta sjálfstæði sveitarfélaganna innan stjórnkerfisins auk ábyrgðar sveitarstjórnar á stjórnsýslu sveitarfélagsins. Þar með eru sveitarfélög stjórnvald, sjálfstæður lögaðili, sem heyrir undir yfirstjórn sveitarstjórnar. Í 8. gr. sveitarstjórnarlaga er áréttað að starfsemi sveitarfélags fari fram á einu stjórnsýslustigi nema lög kveða á um annað.⁸ Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum er ítrekað að hvert og eitt sveitarfélag er aðeins eitt stjórnvald en innan þess fellur margs konar starfsemi sem skiptist í sjálfstæðar einingar. Til

⁴ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 384.

⁵ Leiðir af 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga.

⁶ 139. löggjafarþing 2010-2011, 726. mál, þskj. 1250, bls. 48.

⁷ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 22.

⁸ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 117.

nánari útskýringar má nefna sem dæmi að grunnskólar eru ekki sérstök stjórnvöld heldur aðeins hluti af stjórnsýslu sveitarfélagsins.⁹

2.2 Sjálfstjórn sveitarfélaga

Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Við fyrstu sýn virðist ekki vera hægt að draga neinar afgerandi ályktanir um efnisatriði 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið felur fyrst og fremst í sér áskilnað um tilvist sveitarfélaga í stjórnskipun landsins auk sjálfstjórnarréttar í þeim málum sem löggjafinn ákveður hverju sinni.¹⁰ Þó er talið að í ákvæðinu felist ákveðin efnisatriði.

Í fyrsta lagi mælir stjórnarskrárgjafinn fyrir um tilvist sveitarfélaga innan stjórnkerfisins. Af því leiðir að löggjafinn getur ekki tekið ákvörðun um að afnema sveitarstjórnarstigið í heild sinni án stjórnarskrárbreytingar. Ef rýnt er nánar í 78. gr. stjórnarskrárinnar má draga þá ályktun að sveitarfélög skulu vera að minnsta kosti tvö. Þar með getur löggjafinn ekki tekið ákvörðun um að fækka sveitarfélögum svo mjög að það skjóti skökku við tilgang sveitarfélaga sem staðbundin stjórnvöld.¹¹

Í öðru lagi segir ákvæðið að sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem löggjafinn hefur falið þeim. Í ákvæðinu má finna kjarnann í sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga. Tvær hliðar felast í sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, annars vegar formleg sjálfstjórn og hins vegar efnisleg sjálfstjórn. Hin formlega sjálfstjórn felur í sér rétt íbúa sveitarfélags til að kjósa sína eigin sveitarstjórn auk þess að sveitarfélag hefur ákveðið sjálfstæði gagnvart öðrum stjórnvöldum innan stjórnsýslukerfisins. Hin efnislega sjálfstjórn tekur á því hverju sveitarfélögin efnislega ráða sjálf.¹² Af 78. gr. stjórnarskrárinnar er ómögulegt að leiða skýran rétt sveitarfélaganna til að ráða ákveðnum verkefnum. Stjórnarskrárgjafinn hefur falið sveitarfélögum að ráða ákveðnum verkefnum sjálf en hvaða verkefni það kann að vera ræðst af gildandi lögum hverju sinni.¹³

Sjálfstjórn sveitarfélaganna grundvallast af settum lögum sem eru í gildi hverju sinni. Þar með markar löggjafarvaldið þau málefni og verkefni sem hvíla á sveitarfélögunum. Löggjafinn getur með settum lögum veitt öðrum stjórnvöldum sérstakar yfirstjórnunarheimildir yfir afmörkuðum málefnum sveitarfélaganna. Ef löggin eru þögul um yfirstjórnunarheimildir ráðherra eða annarra stjórnvalda gagnvart sveitarfélögum er almennt gengið út frá því að þær

⁹ 139. löggjafarþing 2010-2011, 726. mál, þskj. 1250, bls. 46.

¹⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 537.

¹¹ Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, bls. 254-255.

¹² Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 23-25.

¹³ Trausti Fannar Valsson: *Stjórnsýslukerfið*, bls. 58.

séu ekki til staðar. Ráðherrar og önnur stjórnvöld verða að sætta sig við það að ákvörðunarvald yfir þeim málefnum sem hér um ræðir sé í höndum sveitarstjórnar enda hafa þau lýðræðislegt umboð frá íbúum sveitarfélagsins. Þó sætir stjórnslá sveitarfélaganna endurskoðun dómstóla eftir almennum reglum.¹⁴ Sjá til hliðsjónar *Hrd. 16. júní 2016 (728/2015)*.¹⁵

Sjálfstjórn sveitarfélaganna er áréttuð í I. kafla sveitarstjórnarlaga. Fram kemur í 2. mgr. 1. gr. laganna að lýðræðislega kjörin sveitarstjórn fari með stjórn sveitarfélaga. Í 2. mgr. 2. gr. laganna er tekið fram að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag. Auk þess er áskilið í 3. mgr. 2. gr. að engin málefni er varða hagsmuni sveitarfélags skulu leidd til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnar í viðkomandi sveitarfélagi. Að auki má nefna í 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. kemur fram að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.¹⁶

Þrátt fyrir að sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga sé bundinn í stjórnarskrá er hann þó ekki án takmarka. Löggjafarvaldið hefur ekki heimild til þess að veita einu sveitarfélagi heimild til ákvörðunartöku yfir öðru. Með því móti getur sveitarfélag A ekki tekið ákvörðun fyrir sveitarfélag B sem snertir málefni þess.¹⁷ Það er í höndum löggjafarvaldsins að setja lög og reglur sem samræma athafnir sveitarfélaga og ríkisins. Af þessu leiðir að sjálfstjórn sveitarfélaganna er takmörkuð við landsvæði þeirra og hafa þau ekki ákvörðunarvald yfir öðrum sveitarfélögum.

Sveitarfélög geta ekki litið fram hjá réttarheimildarfræði lögfræðinnar og fyrirmælum 2. gr. stjórnarskrárinnar um valdmörk. Ákvarðanir og samþykktir sveitarfélaga geta ekki verið í bága við gildandi lög. Sveitarfélög geta með engu móti vikið lögum til hliðar án fullnægjandi lagaheimilda þvert á almenna löggjafann sem getur breytt inntaki sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga með nýrri lagasetningu.¹⁸ Þó geta sveitarfélög sett sérstakar reglur um stjórn sveitarfélagsins svo fremi sem þær eru í samræmi við landslög. Annað myndi stríða gegn stjórnskipun landsins.¹⁹

¹⁴ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 26.

¹⁵ Sjá einnig álit umboðsmanns Alþingis þar sem byggt er á sjálfstæði sveitarfélaganna innan stjórnsláslukerfisins og lýðræðislegan kosningarétt íbúa: *UA 20. desember 2006 (4572/2005)* og *UA 29. maí 2001 (3055/2000)*.

¹⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 538-539.

¹⁷ Jóhann Tómas Sigurðsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, bls. 173-174.

¹⁸ Jóhann Tómas Sigurðsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, bls. 174.

¹⁹ Alf Ross og Ole Espersen: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 497.

2.3 Sveitarstjórn

Sveitarstjórn er fjölskipuð stjórnarsýslunefnd sem fer með stjórn sveitarfélags samkvæmt 1. og 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn er kjörin í lýðræðislegum kosningum af íbúum sveitarfélags samkvæmt ákvæðum kosningalaga nr. 112/2021. Sveitarstjórn, fyrir hönd íbúa sveitarfélagsins, fer með stjórn verkefna og málefna sem hinn almenni löggjafi hefur markað sveitarfélögum til að sinna.²⁰

Íbúar sveitarfélaganna skipa sveitarstjórnir sem kosnar eru í lýðræðislegum kosningum á fjögurra ára fresti. Með því móti á sveitarstjórn að endurspegla ólíkar stjórnmálaskoðanir meðal íbúa sveitarfélagsins. Hún ber pólitíska ábyrgð á stefnu sinni sem gerir það að verkum að heimildir og skyldur hennar eru annars eðlis en hjá öðrum stjórnvöldum. Það felst í eðli lýðræðisins að sveitarstjórnin þarf að taka tillit til nauðsynlegra þarfa og krafna íbúa sveitarfélagsins. Með öðrum orðum er það er í höndum sveitarstjórnarinnar að framfylgja óskum íbúanna.²¹

Af ofangreindu leiðir að sveitarstjórn þjónar íbúum sveitarfélagsins í einu og öllu innan marka laganna. Hún fer með daglegan rekstur sveitarfélagsins, sinnir hagsmunagæslu fyrir íbúa svæðisins og er í fyrirsvar fyrir sveitarfélagið út á við. Eins og að framan greinir á þetta lýðræðislega umboð sveitarstjórnarinnar sér stoð í 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. *UA 20. desember 2005 (4572/2005)*.²²

Fram kemur í 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga að sveitarstjórnarmönnum ber í hvívetna að gæta hagsmuna íbúa sveitarfélagsins auk þess að huga að öðrum almannahagsmunum. Þar með getur sveitarstjórn ekki einungis horft til sjónarmiða sem snerta íbúa sveitarfélagsins með einangruðum hætti. Sveitarfélög eru hluti af stjórnarsýslukerfinu í heild sinni og þar með er m.a. tilgangur sveitarfélaganna að gætt sé að heildarhagsmunum samfélagsins.²³

²⁰ Jóhann Tómas Sigurðsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, bls. 152.

²¹ Jóhann Tómas Sigurðsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, bls. 153.

²² Í málinu var deilt um hvort hreppsnefndarfulltrúinn D, sem átti sæti sem fulltrúi L-listans, og F, fyrsti varamaður sama lista, væru hæf til að taka þátt í meðferð og afgreiðslu hreppsnefndar á tillögu um að fallið yrði frá fyrri samþykkt um að veita D lausn frá störfum. D hafði sjálf lagt fram tillöguna. Áður hafði D lagt fram beiðni um lausn frá störfum sem sveitarstjórn hafði fallist á, sbr. heimild í 1. mgr. 34. gr. sveitarstjórnarlaga. Í álitinu segir: „Við skýringu 2. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaganna verður jafnframt að hafa í huga það sjónarmið að sveitarstjórnarmenn eru kjörnir í leynilegum almennum kosningum íbúa viðkomandi sveitarfélags, sbr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998. Á þetta lýðræðislega umboð sveitarstjórna, sem kjörnir eru til að fara með stjórn sveitarfélaga, sér stoð í 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Það leiðir af eðli sveitarstjórnarstigsins að í fjölda trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar er valið á pólitískum forsendum, en þó vitaskuld að gættum þeim lagareglum sem við eiga, s.s. um almenn hæfisskilyrði o.fl.“

²³ 139. löggjafarþing 2010-2011, 726. mál, þskj. 1250, bls. 71.

2.4 Eftirlit með stjórnslu sveitarfélaga

Það leiðir af sjálfstæði sveitarfélaganna gagnvart öðrum stjórnvöldum að yfirstjórn ráðherra nær ekki alltaf til sveitarfélaganna sem að öðrum kosti hvílir á honum samkvæmt stjórnarskrárinni. Talið er að ráðherra skorti almennt heimildir til að gefa fyrirmæli eða viðhafa eftirlit með sveitarfélögum nema sérstök lagaheimild sé til staðar eða leiða má með skýrum hætti af lögum. Það sama á við um önnur stjórnvöld.²⁴

UA 29. maí 2001 (3055/2000): „Í 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Af þessu ákvæði verður leidd undantekning frá 14. gr. stjórnarskrárinnar þannig að ráðherra beri ekki ábyrgð á stjórnarframkvæmdum sem löggjafinn hefur falið sveitarfélögum að annast enda lúta þær framkvæmdir ekki yfirstjórn hans.“

Það leiðir af sjálfstæðri stöðu sveitarfélaga að í stjórnslurétti er ekki notast við hugtakið „yfirstjórn“ annarra stjórnvalda með sveitarfélögum heldur er rætt um „eftirlit“. Þótt almennt sé í stjórnslurétti rætt um eftirlit í stað yfirstjórnar, eru úrræðin sem standa til boða í reynd yfirstjórnunarheimildir eða afbrigði þeirra.²⁵

Greina má stjórnslueftirlit með sveitarfélögum í tvo meginflokkka. Annars vegar almennt stjórnslueftirlit og hins vegar sérstakt stjórnslueftirlit. Almennt stjórnslueftirlit horfir almennt við starfsemi sveitarfélaganna og er á höndum ráðherra sveitarstjórnarmála, sbr. XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Sérstakt stjórnslueftirlit er aftur á móti eftirlit með afmörkuðum verkefnum eða málaflokkum sveitarfélaganna. Byggist slíkt eftirlit aðallega á sérlögum eða á sérstökum lagaheimildum t.d. eftirlit ráðherra með grunnskólum skv. grunnskólalögum nr. 91/2008.²⁶

Öll lagafyrirmæli um stjórnslueftirlit, bæði almennt og sérstakt eftirlit, eru túlkuð þröngt í ljósi sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna. Eftirlitið hefur ekki í för með sér endurskoðun á því hvernig sveitarfélag nýtir sér svigrúm laganna heldur einungis lögmæti ákvörðunarinnar. Eftirlitið er því lögmætiseftirlit, nema annað leiði af lögum.²⁷ Það felst í lögmætiseftirliti að úrskurðaraðila er falið það hlutverk að taka ákvarðanir til endurskoðunar og meta hvort þær séu að formi eða efni til í samræmi við lög.²⁸ Aftur á móti getur eftirlitsaðilinn ekki endurskoðað það mat sem sveitarfélag framkvæmdir innan þess lagaramma sem því hefur verið settur. Almennt er úrskurðaraðila ekki falin heimild til að taka nýja ákvörðun í máli sem er til

²⁴ Trausti Fannar Valsson: *Stjórnslukerfið*, bls. 63.

²⁵ Trausti Fannar Valsson: *Stjórnslukerfið*, bls. 63.

²⁶ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 294.

²⁷ Trausti Fannar Valsson: *Stjórnslukerfið*, bls. 64.

²⁸ Til nánari útskýringar má líta til *UA 29. desember 2017 (9160/2016)*.

endurskoðunar, heldur einungis heimild til að fella ákvörðun úr gildi, í heild eða hluta, og leggja fyrir sveitarfélagið að nýju.²⁹

Stjórnsýslukæra kallast það réttarræði þegar stjórnvaldsákvörðun er skotið til æðra stjórnvalds, sem þá er skylt að endurskoða ákvörðunina, af aðila máls eða öðrum með kærurétt.³⁰ Flokka má kærheimildir ákvarðana sveitarfélaga í almennar og sérstakar kærheimildir. Í 111. gr. sveitarstjórnarlaga er að finna almenna heimild til að kæra stjórnvaldsákvörðanir sveitarfélaga. Sérstakar kærheimildir vegna verkefna sveitarfélaga má finna vítt og dreift í lögum. Sem dæmi má nefna lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998 og grunnskólalög nr. 91/2008. Það ræðst af gildandi lögum á hverju sviði hverjar valdheimildir úrskurðaraðila eru gagnvart sveitarfélögum.

Eins og fyrr greinir er almennt talið að úrskurðaraðili geti felld ákvörðun sveitarfélags úr gildi, í heild eða að hluta, og jafnframt gefið sveitarfélagi fyrirmæli um að það taki ákvörðun upp að nýju eða staðfesti hana komi ekki annað fram í lögum. Leiðir það af hinni lögbundnu kæruleið. Hins vegar verður hér að gera fyrirvara vegna sveitarfélaga. Það leiðir af sjálfstjórn sveitarfélaga að ákveðin takmörk eru á þeim heimildum sem úrskurðaraðili hefur til að gefa sveitarfélagi fyrirmæli um efnislega niðurstöðu máls eða fyrirmæli að taka nýja ákvörðun, nema ótvíræð lagaheimild sé fyrir hendi. Þegar kveðið er á um rétt aðila máls til að kæra ákvarðanir sveitarfélags bendir Trausti Fannar Valsson á að það þurfi að liggja fyrir skýr og ótvíræð afstaða í lögum ef úrskurðaraðili á að geta gefið sveitarfélagi fyrirmæli um efnislega niðurstöðu máls og úrræði til að framfylgja þeim.³¹

2.5 Endurskoðun dómstóla á mati stjórnvalda

Mælt er fyrir um þrígreiðingu ríkisvaldsins í 2. gr. stjórnarskrár.³² Þar er ríkisvaldinu skipt upp þrjá þætti, dómssvald, framkvæmdarvald og löggjafarvald. Af ákvæðum stjórnarskrárinnar leiðir ákveðin verkaskipting milli handhafa ríkisvaldsins og innbyrðis valdmörk þeirra. Þeir geta almennt ekki gengið inn á verksvið hinna.³³

Almennt er talið að aðilar máls geti ekki lagt fyrir dómstóla kröfu sem leiðir til þess að dómstóll taki nýja eða breytta ákvörðun í stað stjórnvalds. Ef fallist yrði á slíkt hefðu dómstólar

²⁹ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 293.

³⁰ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur*, bls. 526.

³¹ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 296–297.

³² Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 107.

³³ Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstæðar úrskurðarnefndir og dómstólar“, bls. 454.

gengið inn á verksvið framkvæmdarvaldsins. Hér má líta til *Hrd. 6. desember 2018 (857/2017)*, *Hrd. 31. júlí 2017 (452/2017)* og *Hrd. 2. júní 2016 (595/2015)*.³⁴

Stjórnvaldsákvörðun byggist almennt á tilteknum réttarreglum sem lýsa þeim lagaskilyrðum sem þurfa að vera fyrir hendi. Hinn lagalegi grundvöllur stjórnvaldsákvörðana kann að vera nokkuð óljós og opinn. Þá getur reynt á túlkun stjórnvalda á lagareglunum og eftir atvikum á mati þeirra á niðurstöðu. Í þeim tilvikum getur endurskoðunarvald dómstóla takmarkast.

Mat stjórnvalda sem þeim er falið varðandi nánari útfærslu á reglusetningu eða ákvörðunum kallast hið stjórnarsýslulega mat. Þar með hefur stjórnvöldum verið falið sjálfstætt ákvörðunarvald. Myndi það skjóta skökku við þrígreiningu ríkisvaldsins ef dómstólar tækju sér það vald í hendur. Af því leiðir geta dómstólar ekki endurmetið stjórnarsýslulegt mat stjórnvalda.³⁵

3 Ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir flutningskerfi raforku

3.1 Landsskipulag

Samkvæmt 14. tölul. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 (hér eftir „skipulagslög“) er landsskipulagsstefna skilgreind sem samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. skipulagslaga er það í höndum viðkomandi ráðherra að leggja fyrir Alþingi landsskipulagsstefnu sem þingsályktunartillögu til tólf ára, tveimur árum frá alþingiskosningum. Í henni skal felast endurskoðun á gildandi landsskipulagsstefnu þegar þörf er á, sem og greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála. Landsskipulagsstefna felur í sér samþættar núverandi stefnur opinberra aðila í einstökum málaflokkum er varða landnotkun og er hún útfærð nánar með hliðsjón af skipulagi landnotkunar og sjálfbærri þróun. Fram kemur í athugasemdum í greinargerð við 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga að landsskipulagsstefnunni er ætlað að taka saman ólíkar stefnur ríkisvaldsins sem snerta landnotkun, þ.e. færa á einn stað og samræma eftir atvikum þær stefnur er varða skipulagsgerð sveitarfélaga. Eru áætlanir á sviði samgangna, byggðamála, náttúruverndar og orkunýtingar nefndar í dæmaskyni en ekki er um

³⁴ Í *Hrd. 2. júní 2016 (595/2015)* segir: „Þótt dómstólar væru almennt til þess bærir á grundvelli 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar að taka afstöðu til kröfu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar væri að jafnaði ekki á valdi þeirra að taka ákvörðun, sem undir stjórnvald heyrði samkvæmt lögum, svo sem ráðið yrði af fyrirmælum 2. gr. stjórnarskrárinnar. Þó væru þau fyrirmæli því ekki til fyrirstöðu að dómstólar gætu kveðið á um athafnaskyldu stjórnvalds, svo sem skyldu til að inna af hendi greiðslu, að því tilskildu að stjórnvaldinu hefði verið falið að taka slíka ákvörðun á grundvelli laga þar sem ýmist væri ekki svigrúm til mats eða óumdeilt væri að ákvæði þeirra hefðu verið skýrð á tiltekinn hátt í framkvæmd.“

³⁵ Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstæðar úrskurðarnefndir og dómstólar“, bls. 462-463.

að ræða tæmandi talningu.³⁶ Þó skal ávallt vera stefna í landsskipulagsstefnu um skipulagsmál á miðhálandi Íslands í landsskipulagsstefnu, sbr. 2. máls. 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga³⁷ Með því móti hafa sveitarfélögin aðgang að nágildandi stefnu ríkisins um skipulagsmál á einum stað. Af orðalagi 14. og 19. tölul. 2. gr. skipulagslaga telst landsskipulagsstefna ekki til skipulagsáætlana í skilningi skipulagslaga og þar með ekki sérstakt skipulagsstig.³⁸

Landsskipulagsstefna var nýmæli í íslenskri löggjöf. Stefnan tekur á málum sem varða almannahagsmuni og snertir þar með alla landsmenn. Er henni, fyrst og fremst, ætlað að vera leiðbeinandi fyrir skipulagsgerð á svæðis- eða sveitarstjórnarstigi og að setja fram stefnu er varðar stærri hagsmuni. Þó liggur höfuðábyrgðin ávallt hjá sveitarfélögum á skipulagi landnotkunar. Skipulagið getur náð til landfræðilega afmarkaðs svæði eða til landsins alls. Fyrir nágildandi skipulagslög skorti ríkinu sameiginlegan vettvang til að miðla skipulagsstefnu sinni í mismunandi málaflokkum. Var landsskipulag ætlað að fylla slíkt tómarúm með því að taka saman ólíkar stefnur í ólíkum málaflokkum og samþætta. Stefnan hefur jafnframt þýðingu þegar ríkið sinnir eftirlitsskyldu sinni við yfirferð skipulagsáætlana sveitarfélaga.³⁹

Við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim skal sveitarfélag taka mið af landsskipulagsstefnu skv. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga. Á sveitarfélögum hvílir ákveðin tillitsskylda gagnvart landsskipulagsstefnunni en það er ákvörðun sveitarfélaganna að samþætta og útfæra landsskipulagsstefnu í skipulagsáætlunum sínum. Ef sveitarstjórn, við skipulagsáætlunargerð, telur að ósamræmi sé á milli skipulagsáætlana og landsskipulagsstefnu ber sveitarstjórn að gera rökstudda grein fyrir því þegar hún sendir Skipulagsstofnun tillögur sínar. Með því hefur Skipulagsstofnun yfirsjón yfir þær skipulagsáætlunir sem samrýmast illa við landsskipulagsstefnuna.⁴⁰

3.2 Skipulagsáætlunir sveitarfélaga

Skipulagsáætlun er skilgreind í 19. tölul. 2. gr. skipulagslaga sem áætlun um markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda er snerta framtíðarnotkun lands. Gert er grein fyrir þeim framkvæmdum sem stefnt er að og hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði. Skipulagsáætlunir sveitarfélaga skiptast í þrjá flokka: svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag.

³⁶ 138. löggjafarþing 2009-2010, 425. mál, þskj. 742, bls. 36.

³⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 97.

³⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 95.

³⁹ 138. löggjafarþing 2009-2010, 425. mál, þskj. 742, bls. 35.

⁴⁰ 138. löggjafarþing 2009-2010, 425. mál, þskj. 742, bls. 38.

Á sveitarfélögum hvílir skipulagsskylda innan marka sveitarfélaga skv. 1. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Allar framkvæmdir og aðgerðir, svo sem bygging húsa og annarra mannvirkja sem hafa áhrif á og breyta ásýnd umhverfisins, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Í 2. mgr. 12. gr. er að finna almenna reglu um hlutverk skipulagsáætlana. Þar segir að sveitarfélög skuli í skipulagsáætlunum sínum marka stefnu um landnotkun og byggðaðróun og eru sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvá og fleira, í samræmi við markmið laganna. Skipulagsáætlanir eru tæki í vopnabúri sveitarfélaganna til að setja fram og ná tilsettum markmiðum í skipulagsmálum sem sum hver eru lögbundin. Af ofangreindu er ljóst að meginhlutverk þeirra er að endurspeglar stefnu sveitarstjórna um landnotkun innan marka sveitarfélaganna.⁴¹

3.2.1 Samræmisreglan og innbyrðis samræmi skipulagsáætlana

Ein af meginreglum skipulagsréttar er samræmisreglan. Hún kveður meðal annars á um innbyrðis samræmi skipulagsáætlana og stigskiptingu þeirra. Í bakgrunni samræmisreglunnar er meginreglan um réttthæð réttarheimilda *lex superior*. Til að skipulagsáætlanir renni ekki út í sandinn og verði ekki að neinu er nauðsynlegt og rökrétt að ákveða innbyrðis samræmi þeirra í ljósi þess að tilgangur áætlana er mismunandi og byggjast á mismunandi forsendum. Samkvæmt 1. másl. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga er tekinn af allur vafi um réttthæð skipulagsáætlana. Svæðisskipulag er rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag er rétt hærra en deiliskipulag auk þess að skipulagsáætlanir skulu vera í innbyrðis samræmi.⁴²

3.2.2 Svæðisskipulag

VI. kafli skipulagslaga fjallar um svæðisskipulagsáætlanir. Hlutverk svæðisskipulags er að vera skipulagsáætlun milli tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðaðróun og þá þætti landnotkunar sem talin er þörf á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga skv. 22. tölul. 2. mgr., sbr. 1. másl. 1. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Í athugasemdum sem fylgdu 21. gr. eru nefnd nokkur dæmi um þá þætti landnotkunar sem nauðsynlegt er að samræma. Þar er nefnd atvinnuuppbygging, náttúruvernd, vatnsvernd, sorpurðun, frárennsli, samgöngur, heildarsýn á íbúaþróun og fyrirhuguð uppbygging nýrra hverfa. Eingöngu skal taka staðbundnar ákvarðanir um

⁴¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 111-112.

⁴² Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 125-126.

landnotkun að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja sameiginlega hagsmuni hlutaðeigandi sveitarfélaga, til að útfæra landsskipulagsstefnu á hlutaðeigandi svæði eða vegna nauðsynlegrar samræmingar landnotkunar í fleiri en einu sveitarfélagi. Í athugasemdum með greininni eru ákvarðanir um línulagnir vegna veitufyrirtækja og önnur stór verkefni sem ná til svæðis, sem taka til fleiri en eins sveitarfélags, nefndar sem dæmi um slíkar staðbundnar ákvarðanir.⁴³

Svæðisskipulag skal taka til svæðis sem myndar heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti og með því móti tekið til heilla landshluta eða annarra stærri heilda. Skal byggja á markmiðum skipulagslaga og landslagsskipulagsstefnu við gerð svæðisskipulags skv. 2. mgr. 21. gr. laganna.⁴⁴

Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. skipulagslaga er sveitarfélögum heimilt að gera svæðisskipulag en á þeim hvílir þó engin skylda. Ef sveitarfélög kjósa að gera það skal skipa svæðisskipulagsnefnd. Viðkomandi sveitarstjórnir meta hvort einhver þörf sé fyrir hendi á því að gera svæðisskipulag og umfang þess en til grundvallar þurfa að liggja sameiginlegir hagsmunir sveitarstjórna á ákveðnum sviðum. Annað gildir um sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu. Á þeim hvílir beinlínis skylda til svæðisskipulagsgerðar skv. 2. mgr. 22. gr.⁴⁵

3.2.3 Aðalskipulag

Aðalskipulag er skilgreint sem skipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu, sbr. 1. tölul. 2. gr. skipulagslaga. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. skipulagslaga er aðalskipulag skipulagsáætlun fyrir sérhvert sveitarfélag og skal taka til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Þar skal marka stefnu til a.m.k. tólf ára en auk þess gera grein fyrir samhengi skipulagsáætlunarinnar og einstaka þátta hennar við langtímapróun sveitarfélagsins skv. 4. mgr. Þó metur sveitarstjórn, að loknum sveitarstjórnarkosningum, hvort einhver ástæða sé til þess að endurskoða aðalskipulagið skv. 35. gr. skipulagslaga. Við gerð aðalskipulags skal byggja á markmiðum skipulagslaga, landsskipulagsstefnu, svæðisskipulags og áætlana um þróun og þarfir sveitarfélagsins auk þess að gæta innbyrðis samræmis við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga skv. 3. mgr. 28. gr. Fram kemur í 2. mgr. 28. gr. skipulagslaga að í aðalskipulagi er grunnur lagður fyrir gerð

⁴³ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 113.

⁴⁴ Sjá nánar athugasemd við 21. gr. frumvarps til skipulagslaga.

⁴⁵ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 114.

deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þar með talið þéttleika byggðar.

Það hvílir á herðum sveitarstjórnar að hafa frumkvæði og axla ábyrgð á gerð aðalskipulags. Til marks um mikilvægi aðalskipulags ber sveitarfélögum að hafa í gildi aðalskipulag á hverjum tíma.⁴⁶ Aðalskipulag er háð samþykki sveitarstjórnar og staðfestingu Skipulagsstofnunar og ráðherra þegar það á við, sbr. 29. gr. skipulagslaga.

3.2.4 Deiliskipulag

Deiliskipulag er skilgreint í 7. tölul. 2. gr. skipulagslaga sem skipulag fyrir afmarkað svæði eða reiti innan sveitarfélags sem byggt er á aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess. Deiliskipulag tekur jafnt til þéttbýlis og dreifbýlis. Fram kemur í 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga að í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa. Meginreglan er sú að deiliskipulag tekur til svæða sem mynda heildstæða einingu þegar gert er skipulag fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar, sbr. 2. mgr. 37. gr. Í samræmi við 3. gr. 37. gr. skal við gerð deiliskipulags byggja á stefnu aðalskipulags og það útfært nánar fyrir svæði eða reiti sem endurspeglar samræmingarregluna.⁴⁷

Það hvílir á herðum viðkomandi sveitarstjórnar að annast og bera ábyrgð á gerð deiliskipulags skv. 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Undantekning frá meginreglunni er að finna í 2. mgr. 38. gr. en þar er kveðið á um að landeigandi eða framkvæmdaraðili geti óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að breytingu á deiliskipulagi á hans kostnað.

3.3 Framkvæmdaleyfi

Í 13. til 16. gr. skipulagslaga er að finna grundvöll og reglur um framkvæmdaleyfi. Þar að auki er að finna í reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012 og nánari útfærslu á veitingu framkvæmdaleyfis sem sett er á grundvelli 8. mgr. 13. gr. laganna.⁴⁸

Framkvæmdaleyfi er skilgreint sem leyfi til framkvæmda í samræmi við skipulag sem ekki eru háð ákvæðum laga um mannvirki, sbr. 8. tölul. 2 .gr. skipulagslaga. Til að komast að

⁴⁶ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 115-117.

⁴⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 117.

⁴⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 202.

niðurstöðu um hvaða framkvæmdir eru framkvæmdaleyfisskyldar þarf að afmarka þær framkvæmdir sem falla undir gildissvið laga um mannvirki nr. 160/2010.⁴⁹

Á grundvelli 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga skal afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar á landi með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Ekki er ljóst í lögskýringargögnum, né af orðalagi 13. gr., hvers konar framkvæmdir falla undir hugtakið „meiri háttar framkvæmdir“ þegar liggur fyrir að þær falli undir gildissvið laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 (hér eftir „lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana“) en eru ekki háðar byggingarleyfi. Til að fá nánari leiðsögn er hægt að líta til viðauka laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana og til þeirra sjónarmiða sem fram koma í 3. mgr. 4. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi.⁵⁰

Þess ber að geta að sveitarstjórn skal taka til umfjöllunar og mynda sér skoðun á hvort framkvæmd sé í samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélagsins, sbr. 1. másl. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Þá ber sveitarstjórn að gæta að ákvæðum laga um náttúruvernd nr. 60/2013, annarra laga og reglugerða sem gætu átt við, sbr. 2. másl. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Sem dæmi mætti nefna raforkulög. Ef fyrirhuguð framkvæmd fellur undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana er sveitarstjórn óheimilt að veita framkvæmdaleyfi fyrr en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir eða ákvörðun um að hún sé ekki matsskyld, sbr. 1. mgr. 14. gr.

Fram kemur í 1. mgr. 9. gr. laga um mannvirki að dreifi- og flutningskerfi hitaveitna, vatnsveitna, rafveitna og fjarskipta og breytingar á slíkum mannvirkjum eru undanþegin byggingarleyfi og þar með falla utan gildissviðs laga um mannvirki.⁵¹ Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi eru annars vegar tekin dæmi um framkvæmdir sem geta verið háðar framkvæmdaleyfi og hins vegar þær framkvæmdir sem teljast óverulegar, sbr. 2. mgr. 5. gr. Þar kemur fram í 1. mgr. að dreifi- og flutningskerfi fráveitu, hitaveitu, vatnsveitu, fjarskipta, rafveitna og verulegar breytingar á slíkum mannvirkjum geta verið háðar framkvæmdaleyfi, sbr. 4. gr.⁵²

⁴⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 203.

⁵⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 206.

⁵¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 221.

⁵² Í *úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála 3. júní 2010 (17/2010)* fór Landsvirkjun á leit við úrskurðarnefndina til að skera á um ágreining um leyfisskyldu vegna lagningar vatnslagnar, jarðstrengs og rörs fyrir fjarskiptalagnar. Lagði nefndin til grundvallar að einungis meiri háttar framkvæmdir, sem hefðu áhrif og breyttu ásýnd umhverfisins, væru framkvæmdaleyfisskyldar. Þar sem lagnirnar yrðu í skurði sem lægi meðfram vegslóða sem fyrir var á röskuðu svæði taldi nefndin að framkvæmdin hefði ekki svo veruleg áhrif á umhverfið að Landsvirkjun væri skylt að afla framkvæmdaleyfis fyrir henni.

Það er viðkomandi sveitarstjórn hvers sveitarfélags, eða annar aðili sem hún hefur falið það vald, sbr. 6. gr., sem samþykkir veitingu framkvæmdaleyfis, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 15. gr. skipulagslaga.

Framkvæmdaleyfi er stjórnvaldsákvörðun, þ.e. ákvörðun sem tekin er á grundvelli stjórnsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að nánar tilteknum aðila eða aðilum og mælir fyrir með bindandi hætti um rétt eða skyldu þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli. Þar af leiðandi fer málsmeðferð við ákvörðun um framkvæmdaleyfi eftir stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Hvílir skylda á sveitarfélögum að hlíta, í einu og öllu, þeim form- og efnisreglum stjórnsýslulaga við meðferð málsins.⁵³

3.3.1 Matsskyldar framkvæmdir

Í 7. tölul 1. mgr. 3. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana er matsskyld framkvæmd skilgreind sem framkvæmd háð umhverfismati samkvæmt ákvæðum laganna ásamt þeirri starfsemi sem henni fylgi, sbr. 1. viðauka.

Sveitarstjórn er óheimilt að veita framkvæmdaleyfi sem falla undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana fyrr en álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar, sbr. 24. gr. liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmdin sé ekki háð umhverfismati, sbr. 25. gr. laganna. Sveitarstjórn ber að leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar til grundvallar og jafnframt taka afstöðu til þess hvort framkvæmdin sé í samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélagsins skv. 2. mgr. 14. gr., sbr. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga.

Í 1. viðauka laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana eru framkvæmdir flokkaðar í tvo flokka. Í flokki A eru nefndar þær framkvæmdir sem ávallt eru háðar umhverfismati. Í flokki B eru nefndar þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og þarf að meta í hverju tilviki fyrir sig með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort þær skuli háðar umhverfismati. Fram kemur í 10.15 tölul. í 1. viðauka að lagning loftlína til flutnings á raforku með að minnsta kosti 132 kV spennu er ávallt háð umhverfismati (A flokkur). Í 10.16 tölul. í 1. viðauka eru taldir upp þeir kostir sem falla undir B flokk og eru það m.a. loftlínur til flutnings raforku sem eru a.m.k. 66 kV spennu, lagning strengja í jörð, vatni eða sjó sem eru a.m.k. 10 km og utan þéttbýlis og lagning strengja sem eru styttri en 10 km ef staðsettar á verndarsvæðum utan þéttbýlis.⁵⁴ Þegar um framkvæmdir er að ræða sem falla undir 10.16 þarf framkvæmdaraðila að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort þær eru háðar umhverfismati.

⁵³ Páll Hreinsson: „Framkvæmdaleyfi“, bls. 253.

⁵⁴ 151. löggjafarþing 2020-2021, 712. mál, þskj. 1191, bls. 14-19.

Framkvæmdaraðila er skylt að bera slíkar framkvæmdir undir Skipulagsstofnun sem tekur ákvörðun um hvort hún sé háð mati á umhverfisáhrifum.⁵⁵ Matið er byggt á viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna.⁵⁶

Með hliðsjón af ofangreindu þarf framkvæmdaraðili, sem vill leggja loftlínu raforku með að minnsta kosti 132 kV spennu, að sæta umhverfismati. Ef framkvæmdaraðili vill leggja jarðstreng eða loftlínu til flutnings raforku með a.m.k. 66 kV spennu þarf Skipulagsstofnun að meta hverju sinni hvort slík framkvæmd þarf að þola umhverfismat.

3.3.2 Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Af 8. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011 (hér eftir „lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála“) leiðir að úrskurðarnefndinni ber að fylgja í einu og öllu í störfum sínum ákvæðum stjórnáslulaga nr. 37/1993. Úrskurðarnefndin fer í meginatriðum með lögmætiseftirlit þ.e. að athuga og meta hvort réttum formreglum sé gætt við málsmeðferðina og hvort efni ákvörðunar standist lög og reglur. Hins vegar getur nefndin ekki tekið efnislega ákvörðun þar sem hana brestur skipulags- og leyfisveitingarvald.⁵⁷ Til nánari útskýringar má sjá *Hrd. 2006, bls. 4425 (122/2006)*.⁵⁸ Þar var m.a. deilt um hvort byggingarleyfisumsókn landeiganda fyrir sumarhúsi samrýmdist aðalskipulagi Mosfellsbæjar. Mosfellsbær hafnaði því að veita byggingarleyfi á sumarhúsi þar sem það var staðsett á stað sem talið var almennt opið svæði samkvæmt gildandi aðalskipulagi. Landeigandi krafðist þess fyrir dómi að ákvörðun Mosfellsbæjar yrði felld úr gildi. Hæstiréttur sýknaði Mosfellsbæ af kröfum landeiganda á þeim forsendum að ekki var gert ráð fyrir nýbyggingu sumarhúsa á opnum svæðum og þess vegna samrýmdist byggingarleyfisumsókn landeiganda ekki gildandi aðalskipulagi.

Í lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála eru engin ákvæði sem takmarka endurskoðunarheimild nefndarinnar. Málsforræðisregla á ekki við um úrskurðarnefndina og nefndin ekki bundin við málsástæður eða rökstuðning kæranda. Sjá í þessu sambandi *Hrd. 2001, bls. 2917 (114/2001)*. Hæstiréttur tók fram að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, forveri úrskurðarnefndar umhverfis og auðlindamála, bæri að endurskoða atriði sem byggingaryfirvöld byggðu ákvörðun sína á og að nefndin væri ekki bundin við athugasemdir kæranda um byggingarleyfi. Tók Hæstiréttur sérstaklega fram að engar sérstakar

⁵⁵ Sjá kafla IV. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. einkum 19 og 20. gr.

⁵⁶ Sjá nánar í athugasemd við 19. gr. frumvarps til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2010.

⁵⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 266.

⁵⁸ Hér má einnig líta til eftirfarandi úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarlaga (hér eftir „ÚSB“): ÚSB 18. nóvember 2010 (98/2008), ÚSB 29. október 2007 (39/2007) og ÚSB 14. janúar 2010 (156/2007).

takmarkanir á endurskoðunarheimild nefndarinnar væru til staðar í skipulags og byggingarlögum nr. 73/1997.

Lögvarðir hagsmunir er grundvallarskilyrði til að geta kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndar umhverfis og auðlindamála skv. 3. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Sérregla um kæruaðild í tilteknum ákvörðunum má finna í 2. másl. 3. mgr. 4. gr. laganna. Þar segir að umhverfisverndar-, útvistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félagi geta kært tilteknar ákvæðanir enda samrýmist það tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán tekur til.⁵⁹

Þegar ágreiningur rís vegna veitingu framkvæmdaleyfis blasir við að úrskurðarnefndin getur ekki tekið efnislega ákvörðun sem bindur hendur sveitarfélaganna. Ef framkvæmdaraðili telur að ákvörðun um synjun framkvæmdaleyfis skorti lögmati getur viðkomandi aðili ekki krafist þess að úrskurðarnefndin taki ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis.

3.4 Þegar heimilt er að gefa út framkvæmdaleyfi er jafnframt skylt að gera það?

Þær ákvæðanir sem byggjast á fastmótuðum lagaákvæðum og eru þar af leiðandi lögbundnar að efni til eru nefndar „lögbundnar stjórnvaldsákvæðanir“. Þótt matskennt sé hvað teljist til meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breytir ásýnd þess þannig að þær séu háðar framkvæmdaleyfi skv. 13. gr. skipulagslaga, er ákvörðun sveitarstjórnar lögbundin um hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að framkvæmdaleyfi sé veitt. Þar sem sveitarstjórn er ekki falið frjálst mat, með þeim fyrirvara að skilyrði skipulagslaga eru uppfyllt, er ekki aðeins heimilt heldur skylt að veita framkvæmdaleyfi. Þótt um lögbundna stjórnvaldsákvörðun sé að ræða sviptir það ekki sveitarstjórn öllum stjórnarheimildum. Sveitarstjórn hefur vald til að ráða og stjórna landnotkun með skipulagsgerðum sínum og getur þannig mótað að hluta þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að fá framkvæmdaleyfi. Framkvæmdaleyfi er stjórnþeki sem hefur það hlutverk að tryggja að allar framkvæmdir eru í samræmi við gildandi skipulag sem sveitarstjórn setur. Til að mynda ef sveitarstjórn hefur skipulagt að skógrækt skuli vera á tilteknu landsvæði getur sveitarstjórn ekki neitað að gefa út framkvæmdaleyfi til landeiganda ef framkvæmdin er í samræmi við lög.⁶⁰

Þess ber að geta að sveitarstjórn á í störfum sínum að gæta að hagsmunum íbúa sem og öðrum almannahagsmunum, sbr. 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn er því almennt skylt að veita framkvæmdaleyfi ef lagaskilyrði eru uppfyllt. Aftur á móti kunna ákveðin atriði

⁵⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 261-262.

⁶⁰ Páll Hreinsson: „Framkvæmdaleyfi“, bls. 259-260.

við ákvörðunartökuna að vera matskennd t.d. hvort framkvæmd sé meiri- eða minniháttar eða hvort hún sé samkvæmt skipulagsáætlunum sveitarfélagsins.

4 Flutningskerfi raforku

4.1 Flutningskerfi og dreifikerfi raforku

Raforka er unnin í vatnsafls- og jarðgufuvirkjunum sem fjölmargar eru fjarlægjar orkuneytendum. Til að nýta megi raforkuna þarf víðfeðmt kerfi til að flytja hana frá virkjun til neytenda. Kerfinu er skipt í tvennt. Annars vegar flutningskerfi sem rekið er af Landsneti og hins vegar dreifikerfi sem rekið er af sex dreifiveitum. Flutningskerfið flytur raforku frá virkjunum til tiltekna afhendingarstaða. Þar er raforkan afhent til stórnotenda eða til dreifiveitna sem flytja hana til annarra neytanda. Hærrí spennu er rekin á flutningskerfinu (66 kV til 220 kV) en á dreifikerfinu (0,4 kV til 220 kV).⁶¹ Hér verður ekki tæpt á þeim álitæfnum sem horfa við dreifikerfinu heldur einblínt á flutningskerfið og þeim álitæfnum sem blasa við.

4.2 Raforkulög nr. 65/2003 með síðari breytingum

Landsvirkjun var allt í öllu þegar kom að framleiðslu og flutningi raforku fyrir setningu raforkulaga. Lögum samkvæmt var tilgangur Landsvirkjunar m.a. að vinna, flytja og selja í heildsölu raforku ásamt því að hafa nægilega raforku til þess að geta mætt þörfum viðskiptavina. Auk þess sá Landsvirkjun um uppbyggingu og rekstur raforkuvera og meginstofnlínukerfis landsins.⁶²

Með tilkomu raforkulaganna urðu ákveðin vatnaskil í skipulagi raforkumála hér á landi. Ráðist var í heildstæða endurskoðun á löggjöf um vinnslu, flutning, dreifingu og sölu á raforku.⁶³ Meginefni laganna var að skilja í sundur náttúrlega einkasölubætti raforkukerfisins þ.e. flutning og dreifingu og þá bætti þar sem samkeppni verður við komið þ.e. vinnslu og sölu.⁶⁴

Meginmarkmið raforkulaga birtast í fimm tölulíðum í 1. gr. laganna. Stefnt er að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Með það í huga er markmiðið í fyrsta lagi að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku með hliðsjón af öryggis- og almannahagsmunum. Í öðru lagi stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku. Í þriðja lagi að tryggja fullnægjandi

⁶¹ *Innviðir á Íslandi 2021-ástand og framtíðarhorfur*, bls. 61.

⁶² *Skýrsla starfshóps um lagaramma orkumála*, bls. 8.

⁶³ *Skýrsla starfshóps um lagaramma orkumála*, bls. 8.

⁶⁴ Alþt. 2002-2003, A-deild, bls. 2935.

raforkuöryggi, hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði. Í fjórða lagi að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og í fimmta lagi að taka tillit til umhverfissjónarmiða.

Með lögnum á að búa til grundvöll fyrir samkeppni, auka skilvirkni í flutningi og dreifingu, tryggja gæði og öryggi afhendingar og neytendaverndar. Til að stefna að þessum markmiðum þarf að byggja upp og reka raforkukerfi á hagkvæman hátt þannig að allir framleiðsluþættir þess eru sem best nýttir.⁶⁵ Gildissvið laganna er bundið við vinnslu, flutning, dreifingu og viðskipti með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa skv. 2. gr. raforkulaga.

4.3 Flutningsfyrirtækið Landsnet hf.

Í III. kafla raforkulaga er fjallað um flutning raforku og stýringu raforkukerfisins. Flutningskerfi er skilgreint í 6. tölul. 3. gr. sem raflínur og þau mannvirki sem er þeim tengd, til að flytja raforku frá virkjunum til stórnotenda og til dreifiveitna. Milli virkjana og flutningsfyrirtækis eru skilin á milli þeirra við innkomandi rofareit í tengivirki flutningsfyrirtækisins. Skil milli flutningsfyrirtækis og dreifiveitna eða stórnotenda eru við útgangandi rofareit í tengivirki flutningsfyrirtækis.

Það er aðeins eitt fyrirtæki sem sér um flutning raforku og kerfisstjórn skv. 1. mgr. 8. gr. raforkulaga. Skal það fyrirtæki vera eigu íslenska ríkisins og/eða sveitarfélaga. Flutningsfyrirtækið þarf að gæta hlutleysis og jafnræðis í hvívetna við starfsemi sína. Mikilvægt er að traust og hlutleysi fyrirtækisins gagnvart öðrum fyrirtækjum verði ekki dregið í efa og er það skilyrði að viðkomandi aðili stundi aðeins nauðsynlega starfsemi til að geta sinnt hlutverki sínu.⁶⁶

Félagið Landsnet hf. var stofnað með lögum nr. 75/2004 til að annast rekstur þeirra flutningsmannvirkja sem falla undir skilgreiningu 6. tölul. 3. gr. raforkulaga., sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um stofnun Landsnets hf. nr. 75/2004.⁶⁷

Í 9. gr. raforkulaga eru lagðar ákveðnar skyldur á herðar Landsneti í ljósi þess að flutningsfyrirtækið er með allan raforkuflutning á sinni könnu. Á Landsneti hvílir sú ábyrgð og skylda að byggja upp flutningskerfi á sem hagkvæmastan hátt með hliðsjón af öryggi, skilvirkni og áreiðanleika afhendingar sem og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Á sama hátt er það á ábyrgð Landsnets að sjá um viðhald á flutningskerfinu. Þar sem Landsnet

⁶⁵ Alþt. 2002-2003, A-deild, bls. 2951.

⁶⁶ Alþt. 2002-2003, A-deild, bls. 2955.

⁶⁷ Sjá 2. gr. laga nr. 75/2004 um stofnun Landsnets

ber ábyrgð á flutningskerfinu hefur það eitt heimild til að reisa nýjar flutningslínur sem ekki telst hluti af dreifikerfinu, sbr. 11. gr. raforkulaga.⁶⁸

4.4 Kerfisáætlun

Með lögum nr. 26/2015 var innleitt 22. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað raforku, einnig þekkt undir heitinu þriðja raforkutilskipun ESB. Í greininni eru sérákvæði um kerfisáætlun flutningsfyrirtækja. Þar kemur fram ákvæði um samþætta langtímaáætlun kerfisáætlana, fjárfestingu í uppbyggingu flutningskerfisins og að auka þátttöku raforkueftirlitsaðila. Með þessu móti er hægt að stuðla að betri tengingu innri markaðarins þannig að raforkuþörf hans sé betur mætt með öruggri afhendingu á raforku.⁶⁹

Skv. 1. mgr. 9. gr. a raforkulaga hvílir skylda á Landsneti að leggja a.m.k. annað hvert ár fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Í langtímaáætlun kerfisáætlunar geta markaðsaðilar á raforkumarkaðinum nálgast upplýsingar um þá þætti í meginflutningskerfinu sem koma til framkvæmda á næstu 10 árum sem og tímaáætlun þeirra. Í framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar skal útskýra hvaða fjárfestingar í flutningskerfinu hafa þegar verið gerðar og þær fjárfestingar sem þarf að fara í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra. Þar skal einnig útskýra og rökstyðja þá valkosti sem urðu fyrir valinu skv. 1 og 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. a raforkulaga. Í 5. mgr. kemur fram að við útfærslu á uppbyggingu flutningskerfisins skal fylgja stefnu stjórnvalda um lagningu raflína sem Alþingi samþykkir í formi þingsályktunartillögu. Hér vísast til umfjöllunar um stefnu stjórnvalda í kafla 4.6. Við gerð kerfisáætlunar skal Landsnet hf. vera í samstarfi hagsmunaaðila og leggja fyrir þá rökstudda niðurstöðu fyrir endanlegri áætlun skv. 7. mgr. Þeir hagsmunaaðilar sem sérstaklega eru teknir fram eru Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög, sem eftir atvikum, þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar.⁷⁰

Í 9. gr. d er reglugerðarheimild fyrir ráðherra til að kveða á um ýmsa þætti er snerta kerfisáætlun Landsnets. Ráðherra getur sett nánari leiðbeiningar um þær upplýsingar sem eiga að vera hluti af kerfisáætlun, hvernig skuli standa að samráðsferli við undirbúning hennar, framkvæmd hennar og eftirfylgni, auk úrræða Orkustofnunar til að sjá til þess að kerfisáætlun

⁶⁸ Alþt. 2002-2003, A-deild, bls. 2956.

⁶⁹ 144. löggjafarþing 2014-2015, 305. mál, þskj. 372, bls. 3.

⁷⁰ 144. löggjafarþing 2014-2015, 305. mál, þskj. 372, bls. 9.

sé fylgt eftir, hvernig haga skuli valkostagreiningu og við hvaða forsendur og aðferðafræði skuli styðjast.⁷¹

4.5 Staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga

Skipulag og skipulagsmál sveitarfélaga og framkvæmdaáætlanir í flutningskerfi raforku hafa í gegnum tímans rás sett svip á uppbyggingu verkefna í flutningskerfinu. Sveitarfélögin hafa mikla hagsmuni af útfærslum á verkefnum í flutningskerfinu. Nauðsynlegt er að kveða á um stöðu kerfisáætlunar í lögum gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga svo að stjórnvöld sé skýr og að þeir hagsmunaaðilar sem eiga hlut að máli geta komið að borðinu frá upphafi.

Eins og að ofan greinir þarf Landsnet að vera í samráði við þá hagsmunaaðila sem kunna að þurfa breyta skipulagsmálum sínum við gerð kerfisáætlunar. Þess vegna ber að kynna drög að kerfisáætlun sérstaklega fyrir hagsmunaaðilum til umfjöllunar og ber þeim skv. 7. mgr. 9. gr. a að skila inn athugasemdum innan sex vikna frá kynningu. Með þessu móti er hægt að draga fram þau sjónarmið í upphafi sem líta eigi til við útfærslu á kerfisáætlun. Með þessu fyrirkomulagi er mögulega hægt að koma í veg fyrir framtíðar ágreining milli aðila sem kann að leiða til tafa og óvissu um framgang mála.⁷² Þegar Orkustofnun hefur staðfest kerfisáætlun og að loknu umsagnarferli ber sveitarstjórnnum, skv. 1. mgr. 9. gr. c raforkulaga, við næstu endurskoðun aðalskipulags að samræma skipulagsáætlanir vegna kerfisáætlunar næstu 10 ára. Sveitarfélögum ber að ráðast í endurskoðun á skipulagsmálum innan fjögurra ára frá samþykktum kerfisáætlun. Þó er sveitarstjórn heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt kerfisáætlun í allt að átta ár ef gildar ástæður standa þar að baki og að fyrir liggi jákvæð umsögn Landsnet hf. Á sveitarfélögunum hvílir sú skylda að tryggja að ákvarðanir í skipulagsmálum komi ekki í veg fyrir framgang þeirra verkefna sem staðfest eru í þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar, sbr. 1. mgr. 9. gr. c raforkulaga.

4.6 Stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku

Fram kemur í 39. gr. raforkulaga að ráðherra skuli leggja fyrir Alþingi skýrslu um raforkumálefni á tveggja ára fresti. Kemur fram í athugasemdum í greinargerð er varð að raforkulögum að upplýsingagjöf um ástand raforkumarkaðarins er mikilvægt tæki til að tryggja nægt framboð og afhendingu raforku.⁷³ Í 39. gr. a raforkulaga er mælt fyrir um að ráðherra skuli

⁷¹ Sjá nánar í reglugerð um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku nr. 870/2016.

⁷² 144. löggjafarþing 2014-2015, 305. mál, þskj. 372, bls. 7.

⁷³ 128. löggjafarþing 2002-2003, 462. mál, þskj. 700, bls. 74.

leggja fyrir Alþingi á fjögurra ára fresti tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.⁷⁴

4.6.1 Þingsályktunartillögur

Alþingi hefur samþykkt þrjár þingsályktanir um stefnu stjórnvalda varðandi lagningu raflína. Í fyrsta lagi þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína frá 28. maí 2015, í öðru lagi þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku frá 11. júní 2018 og í þriðja lagi þingsályktun um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku frá 2. september 2019.

Í þingsályktun nr. 11/144 samþykkti Alþingi stefnu sem hafa skal að leiðarljósi við uppbyggingu dreifi- og flutningskerfis raforku þar með talið við gerð kerfisáætlunar. Í þingsályktuninni má finna ákveðin viðmið og meginreglur sem fara skuli eftir þegar álitæfni um jarðstrengi og loftlínur koma upp. Um lágspennnt dreifikerfi raforku er meginreglan sú að notast eigi við jarðstrengi við lagningu raflína. Þó er heimilt, vegna sérstaka ástæðna, að notast við loftlínur í undantekningartilvikum, sbr. 1.1. gr. Um meginflutningskerfi raforku er meginreglan sú að notast eigi við loftlínur nema annað teljist hagkvæmara eða æskilegra vegna tæknilegra atriða, umhverfissjónarmiða eða öryggismála, sbr. 1.3. gr. Þó verður að meta hverju sinni, með tilliti til umhverfis og öryggissjónarmiða, hvort jarðstrengir komi til greina með hliðsjón af ákveðnum sjónarmiðum, sem fram koma í þingsályktuninni, sem réttlæta að dýrari framkvæmd verði fyrir valinu. Í 1.5. gr. eru nefnd þau viðbótarsjónarmið sem skulu hafa til hliðsjónar við uppbyggingu kerfisins.⁷⁵

Þingsályktun nr. 26/148 kveður á um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sett á grundvelli 39. gr. a raforkulaga. Þingsályktunin er efnislega þrískipt. Fyrsti hlutinn, A-liður, snýr almennt um flutningskerfi raforku og langtíma uppbyggingu. Í fimmtán tölulíðum koma fram viðmið sem hafa ber í huga við uppbyggingu á flutningskerfi raforku. Annar hlutinn, B-liður, fjallar um fjölgun óháðra rannsókna og greininga á tæknilegum lausnum á lagningu raflína með hliðsjón af þjóðhagslegri hagkvæmni sem miða að því að auka hlutfall flutningskerfisins á raforku niður í jörðu. Þriðji og síðasti hlutinn, C-liður, fjallar um þær meginreglur og viðmið sem Alþingi ályktar að eigi að vera í forgrunni í þeim álitamálum er varða raflínur í jörðu eða loftlínur.⁷⁶ Fram kemur í C-lið að taka eigi þennan lið upp til endurskoðunar á vorþingi 2019 á grundvelli niðurstaðna skýrslna og greiningarvinnu. Í

⁷⁴ Ákvæðið kom inn í raforkulögin með breytingalögum nr. 26/2015.

⁷⁵ 144. löggjafarþing 2014-2015, 321. mál, þskj. 392, bls. 1-2.

⁷⁶ 148. löggjafarþing 2017-2018, 179. mál, þskj. 253, bls. 4.

endurskoðaðri þingsályktunartillögu skal kveða á um þau viðmið og þær meginreglur varðandi raflínur með áherslu á hagkvæmt flutningskerfi raforku. Er tekið fram að þar til téðri vinnu er lokið gilda áfram þau viðmið og þær meginreglur sem koma fram í þingsályktun nr. 11/144.⁷⁷

Í þingsályktun um breytingu á þingsályktun nr. 26/148 bættist nýr töluliður við A-lið. Ef raforkukerfið verður tengt við raforkukerfis annars lands verður það ekki gert nema með samþykki Alþingis. Þarf það að liggja fyrir áður en framkvæmdir geta farið fram. Við ákvörðun Alþingis þarf að liggja fyrir heildstætt mat á meðal annars umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum.⁷⁸

5 Árekstur sveitarfélaga og flutningsfyrirtækis

Þegar sveitarfélag tekur ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir flutnings- og dreifikerfum á raforku geta komið upp ýmis konar vandamál. Við leyfisveitinguna hvíla ólíkir hagsmunir og skyldur að baki sem geta við ákveðnar aðstæður skapað mikinn vanda sem hægara sagt en gert er að leysa. Á framkvæmdaraðila þ.e. Landsneti hvíla lögbundnar skyldur, eins og rakið er að framan í kafla 3.2. Ein af aðalskyldum Landsnets er að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt, að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni og áreiðanleika afhendingar, sbr. 9. gr. raforkulaga. Á hinum endanum er stjórnarskrárvarinn sjálfstjórnarréttur sveitarfélaganna til að ráða málefnum sínum innan marka laga. Sveitarstjórn þarf við ákvörðunartöku að taka tillit til þarfa og krafna íbúa sveitarfélagsins í hvívetna en auk þess að líta til almannahagsmuna. Það liggur í augum uppi að ofangreind sjónarmið eiga ekki í öllum tilvikum samleið.

Með kerfisáætlun er Landsneti skylt að gera áætlun um uppbyggingu flutningskerfis, sjá nánar í kafla 3.3. Sveitarfélögum ber við skipulagsgerð að taka tillit til kerfisáætlunar Landsnets til að tryggja að skipulagsákvæðanir hindri ekki framgang þeirra verkefna sem kveðið er á um í staðfestri kerfisáætlun, sbr. 9. gr. c raforkulaga. Við gerð kerfisáætlunar skal hafa samráð við þau sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera sérstakar breytingar á skipulagsáætlum sínum vegna kerfisáætlunar, sbr. 7. mgr. 9. gr. a raforkulaga. Samkvæmt orðanna hljóðan tekur 9. gr. c ekki til ákvarðana um framkvæmdaleyfi heldur einungis um ákvarðanir um skipulag. Hvergi er minnst á framkvæmdaleyfi í raforkulögum og verður að telja það frekar óheppilegt. Þótt sú skylda hvíli á sveitarfélögum að taka tillit til kerfisáætlunar við gerð skipulagsáætlunar eru engin úrræði að finna í raforkulögum til að bregðast við ef samráð leiðir ekki til þess að

⁷⁷ 148. löggjafarþing 2017-2018, 179. mál, þskj. 253, bls. 8.

⁷⁸ 149. löggjafarþing 2018-2019, 791. mál, þskj. 1252, bls. 1.

framkvæmdaleyfi sé veitt.⁷⁹ Slíkt úrræði má hins vegar finna í 28. gr. vegalaga nr. 80/2007. Þar segir í 2. mgr. að fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal rökstyðja það sérstaklega. Hins vegar er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiði til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Í 3. mgr. er veitt heimild til að krefja viðkomandi sveitarfélag um kostnaðarmun ef þjóðvegur er valinn annar staður, að ósk sveitarstjórnar, en sá sem Vegagerðin telur betri. Af framangreindu vaknar sú spurning hvort og ef svo hverjar kunnu að vera afleiðingar þess að sveitarstjórn taki ákvörðun um framkvæmdaleyfi í andstöðu við kerfisáætlun Landsnets hf. Það verður að teljast afar óheppilegt að löggjafinn skilji eftir slíkt tómarúm.

Ekki er tæpt á því í núgildandi löggjöf hvernig standa skuli að útgáfu framkvæmdaleyfis þegar framkvæmd, t.d. eins og flutningskerfi á raforku, fer í gegnum mörg sveitarfélög. Í skipulagslögum verður ekki annað séð en að framkvæmdin þurfi framkvæmdaleyfi frá hverju sveitarfélagi fyrir sig til að geta orðið að veruleika. Með það í huga er fræðilegt að eitt sveitarfélag geti stöðvað framkvæmdina. Engu máli skiptir þótt sveitarfélagið er í minni hluta.⁸⁰ Þó hefur löggjafinn slegið hér varnagla. Svæðisskipulög milli nokkra sveitarfélaga eiga og geta komið í veg fyrir innbyrðis ósamræmi, sjá nánar í kafla 4.4.2.

Við gerð kerfisáætlunar geta komið upp allskonar snertifletir við þá sem framkvæmdirnar snerta. 7. mgr. 9. gr. a raforkulaga gerir ráð fyrir því að Landsnet sé í samráði við þau sveitarfélög sem kunna að þurfa breyta skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar. Þar getur risið upp ágreiningur milli aðila. Hvergi er tæpt á í lögum né reglugerð hvert framhald þeirra mála kunna að verða. Þó verður Orkustofnun að samþykkja kerfisáætlunina til að hún öðlist gildi. Þótt að sveitarstjórn fallist á áætlun Landsnets á þessu stigi máls leysir það engan veginn vandann. Vegna eðli sveitarstjórnar sem lýðræðiskjörinnar stjórnsýslunefndar, sjá nánar í kafla 2.3, geta pólitískir vindar blasið í allar áttir. Má vel hugsa sér að síðari tíma sveitarstjórn kunni að vera andstæð kerfisáætlun Landsnets og þar með geta risið upp ný álitaefni.

Ef sú staða kemur upp að sveitarfélag er mótfallið áætlun Landsnets að reisa loftlínur sem er í samræmi við skipulagsáætlunir sveitarfélagsins vaknar sú spurning hvort sveitarfélagið geti breytt forsendum fyrir framkvæmdinni sér í hag. Í ljósi þess að sveitarfélag er bundið skipulagsáætlunum sínum við ákvörðun um framkvæmdaleyfi, sjá kafla 4.6, ber því að fylgja þeim í einu og öllu. Sveitarfélagið gæti reynt að breyta skipulagsáætlunum sínum þannig að þær útiloki loftlínur og þar með komi jarðstrengur einungis til greina. Þess ber að geta að á sveitarfélögum hvílir sú skylda að samræma skipulagsáætlanir sínar við kerfisáætlun Landsnets

⁷⁹ *Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 4. október 2021 (53/2021).*

⁸⁰ 152. löggjafarþing 2021-2022, 11. mál, þskj. 11, bls. 5.

skv. 9. gr. c raforkulaga og að tryggja að skipulagsáætlanir hindri ekki framgang þeirra verkefna sem fram koma í staðfestri kerfisáætlun. Þar með verður ekki séð að sveitarfélag geti breytt skipulagsáætlunum sínum á þann veg að þær samræmist illa við samþykktu kerfisáætlun og útiloki einhverja framkvæmd umfram aðra. Með sama móti þyrfti sveitarfélag að breyta skipulagsáætlunum sínum ef hvergi er kveðið á um þær framkvæmdir sem fram koma í staðfestri kerfisáætlun, sjá nánar í kafla 2.4 og 2.5.

Þegar hagsmunir Landsnets og sveitarfélaga skarast getur komið upp mikill vandi. Þótt lagaumhverfið sé sniðið að þeirri hugsjón að fyrirbyggja hagsmunaárekstur er þó aldrei hægt að sjá allt fyrir. Þegar sveitarfélag tekur ákvörðun að veita framkvæmdaleyfi fyrir flutnings- eða dreifikerfi í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum geta ólíkir hagsmunir og sjónarmið tafið framkvæmdir út í hið óendanlega. Eins og greint var í kafla 4.5.2 hvílir skipulagsvaldið hjá sveitarstjórnnum. Framkvæmdaleyfi er stjórnvaldsákvörðun og geta hvorki dómstólar né úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála tekið nýja ákvörðun. Dómstólar og úrskurðarnefndir meta einungis hvort ákvörðunin sé lögmæt og réttum málsmeðferðarreglum sé fylgt en að endingu hvílir það á herðum sveitarstjórnar að veita framkvæmdaleyfið. Svo virðist vera að kerfið sé þannig úr garði gert að ef sveitarfélag fer í hart getur kerfið ekki brugðist við. Að endingu er vert að nefna að löggjafinn getur ávallt gripið inn í með því að setja lög á framkvæmdir.⁸¹

5.1 Deiluefni

Skýrt dæmi um þau álitæfni sem kunna að rísa er deila Sveitarfélagsins Voga og Landsnets um Suðurnesjalínu 2. Langur aðdragandi er að áformum Landsnets um lagningu Suðurnesjalínu 2. Hér verður ekki farið yfir þau dómsmál sem um ágreininginn hefur gengið heldur einblínt á úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis og auðlindamála nr. 53/2021 vegna kæru Landsnets á ákvörðun bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Voga frá 24. mars 2021 um að hafna framkvæmdaleyfi fyrir 220kV Suðurnesjalínu 2.⁸²

Sex valkostir höfðu verið metnir í mati á umhverfisáhrifum. Valkostir A og B voru jarðstrengir, C og C² voru loftlínur og valkostir D og E voru blönduð leið. Leið C var aðalvalkostur Landsnets en um var að ræða loftlínu samhliða Suðurnesjalínu 1. Þann 22. apríl 2020 lá fyrir álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðra

⁸¹ Hér má líta til þingmannafrumvarp til laga um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2. nr. 11/152.

⁸² Hér má nefna að Hafnarfjarðarbær, Reykjanesbær og Grindavíkurbær höfðu samþykkt framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2. Þær ákvarðanir voru einnig kærðar til úrskurðarnefndarinnar. Sjá mál Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 41/2021, 46/2021 og 57/2021.

framkvæmda. Þar kom fram að stofnunin taldi margt mæla með valkosti B, jarðstreng, en ávinningur af því fælist í minni röskun á landslagi og ásýnd, ferðapjónustu og útivist. Auk þess mælti ýmislegt tengt byggða- og atvinnuþróun með því að velja jarðstreng. Taldi stofnunin að aðalvalkostur Landsnets hefði neikvæðustu áhrifin af ofangreindum þáttum. Landsnet sótti um framkvæmdaleyfi til Sveitarfélagsins Voga samkvæmt valkosti C. Kom fram í greinargerð sem fylgdi umsókninni að ekki væri slíkur munur á valkosti B og C að það væri í andstöðu við stefnu stjórnvalda, ákvæðum raforkulaga eða kerfisáætlunar. Auk þess væri loftlína í valkosti C öruggari gagnvart jarðhræringum en jarðstrengur. Niðurstaða bæjarstjórnar var að lagning línunnar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar. Það breytti ekki niðurstöðu bæjarstjórnar þótt Landsnet benti á villur í mati Skipulagsstofnunar og ný gögn um að loftlína sé öruggari valkostur. Það lá fyrir í málinu að í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028 var gert ráð fyrir bæði jarðstreng og loftlínu.

Úrskurðarnefndin áréttaði að skipulagsvaldið hvíli hjá sveitarstjórn sem ber að gæta að íbúa- og almannahagsmuna, en á Landsneti hvíli sú skylda að líta m.a. til sjónarmiða um kostnað og öryggi. Nefndin taldi að í rökstuðningi sveitarstjórnar hafi ekki verið vegin og metin þau andstæðu sjónarmið sem voru fyrir hendi né vikið að öðrum almannahagsmunum en þeim sem felast í umhverfislegum ábata. Ekki var talið ljóst hvernig þau rök, að synja leyfi með vísan til umhverfisáhrifa, leiddu til þeirrar niðurstöðu án frekari umfjöllunar um önnur sjónarmið. Benti nefndin á að álit Skipulagsstofnunar, sem ákvörðunin var byggð á, væri haldin nokkrum ágöllum varðandi mat á umhverfisáhrifum mismunandi valkosta. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu, af framangreindu virtu, að rökstuðningur bæjarstjórnar uppfyllti ekki áskilnað 22. gr. stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings. Í niðurstöðu nefndarinnar sagði:

Meira máli skiptir þó að ekki var tekin afstaða til meginsjónarmiða Landsnets um öryggi loftlínu umfram jarðstreng. Verður að telja að mat á þeim sjónarmiðum andspænis þeim sem lutu að umhverfislegum ávinningi og bæjarstjórn byggði á hefði getað haft þýðingu fyrir afdrif umsóknar Landsnets um framkvæmdaleyfi. Þegar hafðir eru í huga þeir miklu hagsmunir sem undir eru, langur aðdragandi umsóknar um framkvæmdaleyfi og ítarleg málsmeðferð á þeim tíma, þykja greindir annmarkar á rökstuðningi bæjarstjórnar til þess fallnir að vekja réttmætan vafa um hvort synjun hennar hafi verið reist á málefnalegum grundvelli að teknu tillit til framangreindra atvika allra. Leiða annmarkar þessir óhjákvæmilega til þess að ógilda ber hina kærðu ákvörðun.

Úrskurðarnefndin ógilti ákvörðun Sveitarfélagsins Voga um að hafna umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir loftlínu.

Vandinn er sá að úrskurðarnefndin fer einungis með lögmatiseftirlit en getur ekki tekið nýja efnislega ákvörðun um að veita framkvæmdaleyfi fyrir loftlínu. Það er einungis sveitarstjórn Voga sem getur tekið slíka ákvörðun. Með þessu móti er fræðilegur möguleiki að málið kastist

á milli úrskurðarnefndar, og eða dómstóla, og sveitarstjórnar út í hið óendanlega ef sveitarfélagið reynir til þrautar að koma í veg fyrir loftlínu þó að það rúmist innan skipulagsáætlunar sveitarfélagsins.

Í deilunni milli Sveitarfélagsins Voga og Landsnets er sú staða komin upp að löggjafinn telur sig þurfa að stiga inn í. Nú liggur fyrir þingmannafrumvarp til laga um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2. Ef frumvarpið verður að lögum fær Landsneti leyfi til framkvæmda við lagningu Suðurnesjalínu 2, samkvæmt aðalvalkosti, valkosti C, sbr. 1. gr. laganna. Með því móti gæti löggjafinn skorið á hnútinn í deilunni. Það verður að teljast óheppilegt að löggjafinn þurfi að skerast í leikinn til að leysa úr vanda vegna fyrirhugaðra framkvæmda á flutningskerfi.

6 Lokaorð

Það er í mörg horn að líta við ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir flutning raforku. Ádeilur um raforkukerfið hafa m.a. litast af pólitískum straumum samtímans sem endurspeglast í núverandi lagaumhverfi. Lagaumhverfi raforkukerfisins er viðamikið og flókið en í bakgrunni eru ólíkir hagsmunir aðila sem í sameiningu eiga að byggja upp traust og skilvirkt raforkukerfi fyrir land og þjóð.

Framkvæmdaleyfi fyrir mannvirkjum flutningskerfis raforku er háð samþykki sveitarstjórnar viðkomandi sveitarfélaga. Að baki býr stjórnarskrárvarinn sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga um að ráða þeim málefnum sem heyra undir þau eins og löggjafinn hefur kveðið á um. Sveitarstjórn er lýðræðiskjörin stjórnarsýslunefnd og er í forsvari fyrir hönd sveitarfélagsins út á við. Á henni hvílir sú skylda að gæta í hvívetna að hagsmunum íbúa sveitarfélagsins en þó að líta til annarra almannahagsmuna. Á hinn bóginn hvílir lagaleg skylda á Landsneti, sem flutningsfyrirtæki raforku, að byggja upp flutningskerfi á sem hagkvæmastan hátt með hliðsjón af öryggi, skilvirkni og áreiðanleika afhendingar sem og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Liggur það í augum uppi að þær skyldur sem hér um ræðir eiga ekki ávallt samleið. Þegar sú staða kemur upp að Landsnet og sveitarfélög eru á öndverðum meiði getur verið vandi á höndum.

Deila sveitarfélagsins Voga og Landsnets um Suðurnesjalínu 2 er kýrskýrt dæmi um þau vandamál sem kunna að steðja að. Eins og greint er í kafla 5.1 er komin upp pattstaða í málinu. Ekki er auðséð með hvaða hætti málinu gæti lokið þannig að allir aðilar fá sínu framgengt. Í ljósi þeirra hagsmuna sem undir eru er ekki óvarlegt að ætla að Alþingi verði að skera á hnútinn

á einhverjum tímapunkti með lagasetningu. Ekki er ólíklegt að þá myndi reyna á lögmæti þeirra laga gagnvart 78. gr. stjórnarskrá.

Ákvörðun um framkvæmdaleyfi er matskennd stjórnvaldsákvörðun sem þarf m.a. að vera í samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Skipulagsvaldið hvílir á herðum sveitarstjórnar þar sem hún markar stefnu sína um m.a. landnotkun og byggðaþróun. Skipulagsákvörðanir sveitarstjórnar skulu vera í samræmi við ákvæði skipulagslaga en þó er sveitarstjórnnum veitt ákveðið svigrúm. Skipulagsákvörðanir fyrir mannvirki í flutningskerfi raforku eru háðar þeim takmörkunum að þær þurfa að vera í samræmi við kerfisáætlun Landsnets. Sveitarstjórn skal leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, og gæta að ákvæðum viðeigandi laga t.a.m. raforkulaga, sbr. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Vaknar sú spurning hvort sveitarfélög hafi í reynd eitthvað svigrúm við skipulagsákvörðanir um flutningsmannvirki? Hin hliðin á peningnum er hvort sveitarstjórn hafi eitthvað svigrúm við leyfisveitingu framkvæmdar.⁸³ Þess ber að geta að hvergi er tæpt á útgáfu á framkvæmdaleyfi í raforkulögum heldur einungis vísað í skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Ákvörðun um framkvæmdaleyfi flutningskerfis raforku er afar viðkvæmt pólitískt álitaefni sem snertir afhendingaröryggi raforku. Sá varnagli er sleginn að sveitarfélög skulu taka ákvörðun um leyfisveitingar í samræmi við skipulagsáætlanir sem eiga að vera í samræmi við kerfisáætlun. Í ljósi þessa hafa sveitarfélögin lítið sem ekkert svigrúm til að taka ákvörðanir í bága við kerfisáætlun Landsnets.

Vert er að nefna stjórnarfrumvarp umhverfis- og auðlindarmálaráðherra um breytingu á skipulagslögum sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi veturinn 2020. Í frumvarpinu var kveðið á um heimild ráðherra til að setja á fót sérstaka raflínunefnd sem hefði það hlutverk að undirbúa, kynna og samþykkja raforkuskipulag fyrir framkvæmdir í flutningskerfi raforku sem næði yfir tvö eða fleiri sveitarfélög, sbr. 5. gr. Frumskilyrði fyrir stofnun nefndarinnar væri beiðni frá framkvæmdaaðila sem væri sett fram á undirbúningsstigi framkvæmda og áður en formlegt ferli á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum væri hafið.⁸⁴ Í 8. gr. frumvarpsins var kveðið á um að raforkuskipulag skyldi vera rétt hærra en svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag sveitarfélaga.⁸⁵ Frumvarpið dagaði uppi á þingi sem undirstrikar það að ákvörðun um framkvæmdaleyfi flutningskerfis raforku er afar viðkvæmt pólitískt hitamál sem margir hafa mismunandi sýn á.

⁸³ Um framkvæmdaleyfi er nánar rakið í 13- 15. gr. skipulagslaga.

⁸⁴ 151. löggjafarþing 2020-2021, 275. mál, þskj. 307, bls. 29.

⁸⁵ 151. löggjafarþing 2020-2021, 275. mál, þskj. 307, bls. 30.

Það kann að vera óheppilegt að fela sveitarstjórn ákvörðunarvald um framkvæmdaleyfi fyrir þeim mannvirkjum er varða grundvallarhagsmuni almennings. Þó 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga kveði á um að sveitarstjórn skuli líta til almannahagsmuna sem og hagsmuna íbúa sveitarfélagsins er líklegra að sveitarstjórn láti hagsmuni íbúanna ráða för enda sækir sveitarstjórn vald sitt beint til íbúa sveitarfélagsins. Í ljósi þeirra hagsmuna sem eru undir við uppbyggingu flutningskerfis raforku er bagalegt að lagaumhverfið bjóði hættunni heim þannig að einstök sveitarfélög geti komið í veg fyrir kerfislega mikilvægar framkvæmdir sem snerta almannahagsmuni. Það kann að vera að styrkja þurfi lagaumhverfið við uppbyggingu flutningskerfis raforku svo að tómarúm um afleiðingar ágreinings tefji ekki framkvæmdir óhóflega. Betra er að löggjafinn taki skýrt á því í hvaða farveg ágreiningur um flutningskerfi skuli fara, hvort það eigi að vera á höndum sveitarfélaganna, sérstakri raflínunefnd eða með beinni lagasetningu Alþingis um einstakar framkvæmdir.

HEIMILDASKRÁ

Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti. Lagarammi og réttarframkvæmd.* Reykjavík 2016.

Alf Ross og Ole Espersen: *Dansk Statsforfatningsret II.* 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 1980.

Alþingistíðindi.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds.* Reykjavík 2015.

Framtíðarskipulag raforkuflutnings á Íslandi. Iðnaðar og viðskiptaráðuneyti, Reykjavík 2000.

Innviðir á Íslandi 2021 – ástand og framtíðarhorfur. Samtök iðnaðarins, Reykjavík 2021.

Íslensk raforka - ávinningur og samkeppnishæfni. Samtök iðnaðarins, Reykjavík 2019.

Jóhann Tómas Sigurðsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 2000, bls. 143-189.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands.* 2. útgáfa. Reykjavík 1978.

Páll Hreinsson: „Framkvæmdaleyfi“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. tbl. 2004, bls. 241-264.

Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð.* Reykjavík 2013.

Skýrsla starfshóps um lagaramma orkumál. Iðnaðarráðuneyti, Reykjavík 2011.

Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 2007, bls. 241-266.

Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstæðar úrskurðarnefndir og dómstólar“. *Hæstiréttur í hundrað ár. Ritgerðir.* Ritstj. Þorgeir Örlygsson og o.fl. Reykjavík 2020, 451-574.

Trausti Fannar Valsson: *Stjórnsýslukerfið.* Reykjavík 2019.

Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur.* Reykjavík 2014.

DÓMA- OG ÚRSKURÐASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 2001, bls. 2917 (114/2001)

Hrd. 2006, bls. 4425 (122/2006)

Hrd. 2. júní 2016 (595/2015)

Hrd. 16. júní 2016 (728/2015)

Hrd. 31. júlí 2017 (452/2017)

Hrd. 6. desember 2018 (857/2017)

Álit Umboðsmanns Alþingis:

UA 29. maí 2001 (3055/2000)

UA 20. desember 2005 (4572/2005)

UA 29. desember 2017 (9160/2016)

Úrskurðarnefnd umhverfs- og auðlindamála (ÚUA):

ÚUA 4. október 2021 (53/2021)

ÚUA 4. október 2021 (41/2021)

ÚUA 4. október 2021 (46/2021)

ÚUA 4. október 2021 (57/2021)

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála (ÚSB):

ÚSB 3. júní 2010 (17/2010)

ÚSB 29. október 2007 (39/2007)

ÚSB 14. janúar 2010 (156/2007)

ÚSB 18. nóvember 2010 (98/2008)