



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið
B.t. Sigurðar Inga Jóhannssonar, ráðherra
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

28. október 2024

Efni: Svæðisskipulag Suðurlandis 2022-2042

Svæðisskipulagsnefnd hefur borist erindi Innviðaráðuneytisins, dags. 17. september 2024, þar sem óskað er umsagnar svæðisskipulagsnefndar um erindi Skipulagsstofnunar, dags. 19. ágúst 2024, þar sem staðfestingu Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042 er vísað til ákvörðunar ráðherra samkvæmt 4. mgr. 25. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Skipulagsstofnun telur að synja beri staðfestingu Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042 vegna þess að tiltekin stefna og útfærsla svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða og uppbygging á þeim víki í grundvallaratriðum frá stefnu stjórnvalda í Landsskipulagsstefnu 2024-2038, og fyrri landsskipulagsstefnu, varðandi eðli landnotkunar á miðhálendinu og verndun víðerna og verðmætra landslagssvæða.

Svæðisskipulagsnefnd fjallaði um erindi Innviðaráðuneytisins á fundi sínum 25. október 2024.

Í meðfylgjandi umsögn Svæðisskipulagsnefndar hafnar hún því álit Skipulagsstofnunar að ágallar séu á samþykktu Svæðisskipulagi Suðurlandis 2022-2042 sem leiði til þess að ekki sé unnt að staðfesta svæðisskipulagið að óbreyttu. Ekki er fallist á það með Skipulagsstofnun að stefna svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu vega og flokkun ferðaþjónustustaða víki í grundvallaratriðum frá Landsskipulagsstefnu 2024-2038, og fyrri landsskipulagsstefnu. Þá er ljóst að sveitarstjórn er heimilt að víkja frá landsskipulagsstefnu við gerð svæðisskipulags svo lengi sem gerð er rökstudd grein fyrir slíku fráviki, sbr. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, enda er landsskipulagsstefna ekki bindandi fyrir sveitarstjórnir. Hugsanleg frávik stefnu Svæðisskipulags Suðurlandis frá landsskipulagsstefnu, sem eru rökstudd ítarlega af hálfu svæðisskipulagsnefndar í greinargerð svæðisskipulagsins og umhverfismatskýrslu, geta því engan veginn leitt til þess að form- eða efnisgallar teljist vera á skipulaginu. Svæðisskipulagsnefnd telur því ljóst að engir form- eða efnisgallar hafi verið á afgreiðslu nefndarinnar eða gerð svæðisskipulagsins. Þannig er ekki til staðar nein lagaheimild fyrir ráðherra til að synja staðfestingar á skipulaginu.

Umsögn Svæðisskipulagsnefndar fylgir hér með.

Fyrir hönd Svæðisskipulagsnefndar Suðurlandis

Eftir umboði

Bjarni Guðmundsson

25.10.2024

Svæðisskipulag Suðurlandis 2022-2042

Svæðisskipulagsnefnd hefur borist erindi Innviðaráðuneytisins þar sem leitað er umsagnar nefndarinnar um erindi Skipulagsstofnunar til Innviðaráðuneytisins dags. 19. ágúst 2024 (sjá fylgiskjal) þar sem Skipulagsstofnun leggur til að ráðherra synji staðfestingu Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042 á þeim grundvelli að tiltekin stefna og útfærsla svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða og uppbyggingu á þeim víki í grundvallaratriðum frá stefnu stjórnvalda í Landsskipulagsstefnu 2024-2038, og fyrri landsskipulagsstefnu, varðandi eðli landnotkunar á miðhálendinu og verndun víðerna og verðmætra landslagssvæða.

Hér verður gerð grein fyrir sjónarmiðum nefndarinnar um erindi Skipulagsstofnunar, þar sem lýst er því mati stofnunarinnar að synja beri staðfestingu Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042. Niðurstaða Skipulagsstofnunar í erindi stofnunarinnar til Innviðaráðuneytisins þann 19. ágúst 2024 er eftirfarandi:

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að tiltekin stefna og útfærsla svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða og uppbyggingu á þeim víki í grundvallaratriðum frá stefnu stjórnvalda í Landsskipulagsstefnu 2024-2038, og fyrri landsskipulagsstefnu, varðandi eðli landnotkunar á miðhálendinu og verndun víðerna og verðmætra landslagssvæða. Þar er ekki um að ræða minniháttar frávík eða nánari útfærslu heldur breyttar áherslur sem þarf að greina heildstætt og móta stefnu um fyrir miðhálendið í heild sinni ásamt mati á samlegðaráhrifum stefnunnar, áður en ákvarðanir eru teknar fyrir hluta þess. Að mati Skipulagsstofnunar er stefna svæðisskipulagsins um stofnvegi og ferðaþjónustustaði ekki nægilega undirbyggð. Ljóst er að frekari útfærsla stefnunnar á neðri skipulagsstigum er m.a. háð niðurstöðu heildstæðrar greiningarvinnu og í kjölfarið stefnumótunar sem kveðið er á um í aðgerðaráætlun með landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2028. Þá hefur svæðisskipulagsnefnd ekki fært skýr rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu varðandi ofangreinda þætti, að mati Skipulagsstofnunar, líkt og kveðið er á um í 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga: „Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun.“ Ennfremur ríkir óvissa um áhrif stefnunnar m.a. á óbyggðaupplifun,

Borgartúni 7b
IS-105 Reykjavík

Sími 595 4100
Kennitala 590269 5149

www.skipulag.is
skipulag@skipulag.is



náttúrugæði og á samgöngur og áhrifin sögð háð útfærslu stefnunnar að því er fram kemur í umhverfismatsskýrslu hennar.

Með hliðsjón af ofangreindu telur Skipulagsstofnun ekki tímabært að leggja fram stefnu í svæðisskipulagi um breytingar eða útfærslur á þessum þáttum sem víkja frá þeirri skipulagsleiðsögn sem sett er fram í landsskipulagsstefnu. Að mati Skipulagsstofnunar er ekki unnt að staðfesta svæðisskipulagið að óbreyttu og vísar staðfestingu þess hér með til ákvörðunar ráðherra skv. 5. mgr. 25. gr. skipulagslaga þar sem hún víkur verulegra frá landsskipulagsstefnu eins og að framan greinir, sem leiðir til þess að um er að ræða form og efnisgalla á skipulagsáætluninni. Skipulagsstofnun telur að synja beri staðfestingu svæðisskipulagsins.

Svæðisskipulagsnefnd hafnar því álitum Skipulagsstofnunar að ágallar séu á samþykktu Svæðisskipulagi Suðurrhálendis 2022-2042 þar sem það víki verulega frá landsskipulagsstefnu og að því sé ekki unnt að staðfesta svæðisskipulagið að óbreyttu. Ekki er fallist á það með Skipulagsstofnun að stefna svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu vega og flokkun ferðaþjónustustaða víki í grundvallaratriðum frá Landsskipulagsstefnu 2015-2026 ([fylgiskjal](#)), sem var í gildi við gerð og staðfestingu skipulagsins, eða nýsamþykktu Landsskipulagsstefnu 2024-2038 ([fylgiskjal](#)). Þá er ljóst að sveitarstjórn er heimilt að víkja frá landsskipulagsstefnu við gerð svæðisskipulags svo lengi sem gerð er rökstudd grein fyrir slíku frávikum, sbr. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, enda er landsskipulagsstefna ekki bindandi fyrir sveitarstjórnir. Hugsanleg frávik stefnu Svæðisskipulags Suðurrhálendis frá landsskipulagsstefnu, sem eru rökstudd ítarlega af hálfu svæðisskipulagsnefndar í greinargerð svæðisskipulagsins og umhverfismatsskýrslu, geta því engan veginn leitt til þess að form- eða efnisgallar teljist vera á skipulaginu. Svæðisskipulagsnefnd telur því ljóst að engir form- eða efnisgallar hafi verið á afgreiðslu nefndarinnar eða gerð svæðisskipulagsins. Þannig er ekki til staðar nein lagaheimild fyrir ráðherra til að synja staðfestingar á skipulaginu.

Í köflum 1-3 verða gerðar athugasemdir við nánar tilgreind efnisatriði sem fram koma í erindi Skipulagsstofnunar til Innviðaráðuneytisins frá 19. ágúst 2024, sbr. einnig erindi Skipulagsstofnunar til svæðisskipulagsnefndar frá 19. júní 2024, en að mati svæðisskipulagsnefndar fær niðurstaða Skipulagsstofnunar ekki staðist nánari skoðun. Svæðisskipulagsnefnd bendir á að skipulagsvaldið er í höndum sveitarfélaga og er landsskipulagsstefna ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum. Leiða rökstudd frávik frá landsskipulagsstefnu því ekki til þess að form- eða efnisgallar séu á skipulagsáætluninni þannig að henni verði synjað staðfestingar. Þá telur svæðisskipulagsnefnd að afgreiðsla Skipulagsstofnunar frá 19. júní 2024 fari í bága við meðalhöfsreglu enda er hún ekki í eðlilegu samhengi við markmið skipulagslögjafarinnar og skipulagsvald sveitarfélaganna. Enn fremur mótmælir svæðisskipulagsnefnd þeim skilyrðum sem Skipulagsstofnun setti fyrir staðfestingu svæðisskipulagsins í afgreiðslu sinni frá 19. júní 2024 (sjá [fylgiskjal](#)), um að settir verði fyrirvarar um endurskoðun í skipulagið vegna framvinduverkefna samkvæmt nýsamþykktu fimm ára aðgerðaáætlun og að beðið verði með að innleiða stefnuna í skipulagsáætlanir sveitarfélaganna og veita framkvæmdaleyfi á grundvelli hennar þar til endurskoðun hennar er lokið, enda fá þau skilyrði enga stoð í lögum. Þá voru auk þess ágallar á málsmeðferð Skipulagsstofnunar við athugun stofnunarinnar á tillögu að Svæðisskipulagi Suðurrhálendis fyrir auglýsingu þess. Fjallað verður um þessi atriði í köflum 4-8 hér að neðan.

Til skýringar er farið yfir ferli við málsmeðferð Svæðisskipulags Suðurrhálendis í viðauka við umsögn þessa.

Fylgiskjöl með umsögn þessari eru eftirfarandi:

- Erindi Skipulagsstofnunar til Innviðaráðuneytis frá 19. ágúst 2024.
- Afgreiðsla Skipulagsstofnunar frá 19. júní 2024.
- Landsskipulagsstefna 2015-2026 ásamt greinargerð, sjá líka [hér](#).
- Landsskipulagsstefna 2024-2038 ásamt aðgerðaráætlun og nefndaráliti, sjá líka [hér](#).
- Samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038 ásamt aðgerðaráætlun (tillaga).
- Mannvirki á miðhálandinu, skýrsla Skipulagsstofnunar 2018.
- Ákvörðun um matsskyldu, Geldingafell skálasvæði 2020-12-15.
- Athugun Skipulagsstofnunar á tillögu að Svæðisskipulagi Suðurlandis 2022-2042, dags 6. október 2023.
- Fundargerð 26. Fundar Svæðisskipulagsnefndar dags 23. október 2023.
- Umsögn Skipulagsstofnunar við drög að skipulagslýsingu frá 16. mars 2021.
- Umsögn Skipulagsstofnunar við skipulagslýsingu frá 2. september 2021.
- Fundargerð 10. fundar Svæðisskipulagsnefndar.
- Viðbrögð Svæðisskipulagsnefndarvið umsögnum við vinnslutillögu, skjal 7852-002-MIN-002-V04
- Viðbrögð Svæðisskipulagsnefndar við umsögnum við auglýsta tillögu, skjal 7852-002-MIN-003-V01
- Skipulagslýsing, vinnslutillaga, tillaga til auglýsingar og tillaga til staðfestingar eru aðgengilegar í skipulagsgátt Skipulagsstofnunar hér <https://skipulagsgatt.is/issues/2023/862>. Þar fylgja umhverfismatsskýrslur tillögum og landslagsgreining. Þar eru allar umsagnir sem borist hafa og skjöl þar sem farið er yfir þær og viðbrögð við þeim

Svæðisskipulagsnefnd ítrekar að Svæðisskipulag Suðurlandis er unnið í samstarfi 11 sveitarfélaga á Suðurlandi, sem fara með skipulagsvald á svæðinu, sbr. 3. gr. skipulagslaga. Með því að leggja til við Innviðaráðherra að skipulagið verði ekki staðfest er Skipulagsstofnun þannig að fara gegn stefnumótun umræddra ellefu sveitarfélaga og samþykktum sveitarstjórna þeirra. Telur svæðisskipulagsnefnd að ráðherra beri að hafa þetta í huga er hann metur hvort staðfesta beri svæðisskipulagið eða synja staðfestingu þess.

1. Yfirferð Skipulagsstofnunar á Svæðisskipulagi Suðurlandis 2022-2042 með hliðsjón af samræmi við Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028.

Sjónarmið Skipulagsstofnunar

Í erindi Skipulagsstofnunar til Innviðaráðuneytisins frá 19. ágúst 2024 (sjá [fylgiskjal](#)) segir:

Skipulagsstofnun hefur farið yfir framlögð gögn með tilliti til forms og efnis og með hliðsjón af samræmi við gildandi Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 sem samþykkt var á Alþingi þann 16. maí 2024.

Skipulagsstofnun grundvallar erindi sitt til ráðherra frá 19. ágúst 2024 og afgreiðslu sína þann 19. júní 2024 (sjá [fylgiskjal](#)) á yfirferð sinni á Svæðisskipulagi Suðurlandis með tilliti til nýsamþykkrar þingsályktunar um Landsskipulagsstefnu 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2038.

Telur Skipulagsstofnun að synja beri staðfestingu Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042 vegna þess að tiltekin stefna og útfærsla svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða og uppbyggingu á þeim víki í grundvallaratriðum frá stefnu stjórnvalda í Landsskipulagsstefnu 2024-2038, og fyrri landsskipulagsstefnu, varðandi eðli landnotkunar á miðhálandinu og verndun víðerna og verðmætra landslagsvæða. Þá virðist fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028, sem var samþykkt á Alþingi ásamt Landsskipulagsstefnu 2024-2038 þann 16. maí 2024, hafa verulega þýðingu fyrir mat Skipulagsstofnunar og kröfur stofnunarinnar um fyrirvara sem hún telur að setja þurfi í skipulagið svo að unnt sé að staðfesta það.

Sjónarmið og umsögn Svæðisskipulagsnefndar

Svæðisskipulagsnefnd hafnar því alfarið að Svæðisskipulag Suðurlandis 2022-2042 sé yfirfarið með tilliti til nýrrar þingsályktunar um Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 sem samþykkt var á Alþingi 16. maí 2024. Þá þegar hafði Svæðisskipulagsnefnd lagt Svæðisskipulag Suðurlandis til Skipulagsstofnunar til staðfestingar með erindi dags. 23. apríl 2024 í samræmi við 4. mgr. 25. gr. skipulagslaga, og voru erindið og fylgigögn lögð inn á Skipulagsgátt 24. apríl 2024. Tillaga að svæðisskipulaginu var auglýst í lok árs 2023 og fram til 19. janúar 2024. Að auglýsingu lokinni var svæðisskipulagstillagan samþykkt í svæðisskipulagsnefnd þann 27. febrúar 2024 og samþykkt í öllum sveitarfélögum 11 sem eiga aðild að því á tímabilinu frá 6. mars til 8. apríl 2024, eftir að brugðist hafði verið við þeim athugasemdum sem fram höfðu komið. Gerð svæðisskipulags, kynning og samráð, kynning lýsingar, kynning vinnslutillögu, athugun Skipulagsstofnunar fyrir auglýsingu, auglýsing tillögu, afgreiðsla ellefu sveitarfélaga að lokinni auglýsingu og samþykkt hlutaðeigandi sveitarstjórna á Svæðisskipulaginu var þannig lokið, í samræmi við þá málsmeðferð sem mælt er fyrir um í skipulagslögum, þegar ný landsskipulagsstefna var samþykkt á Alþingi þann 16. maí 2024. Við gerð og undirbúning svæðisskipulagsins gátu sveitarfélögin því ekki tekið mið af þeirri landsskipulagsstefnu.

Svæðisskipulagsnefnd bendir á að Svæðisskipulag Suðurlandis var unnið í samræmi við Landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem var í gildi á vinnslutíma tillögunnar, í formlegu skipulagsferli tillögunnar og þegar sveitarfélögin ellefu samþykktu endanlega Svæðisskipulag Suðurlandis í sveitarstjórnnum sínum að lokinni auglýsingu tillögunnar.

Það er fráleit stjórnsýsla af hálfu Skipulagsstofnunar að grundvalla niðurstöðu sína um að synja beri staðfestingu Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042 á Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og aðgerðaáætlun með henni, sem var samþykkt af Alþingi eftir að sveitarfélögin ellefu samþykktu svæðisskipulagið í sveitarstjórnnum sínum og eftir að auglýsingatíma svæðisskipulagstillögunnar lauk þann 19. janúar 2024. Svæðisskipulagsnefnd bendir á að í 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga segir að við gerð nýrra skipulagsáætlana eða breytinga á skipulagsáætlunum skuli

sveitarstjórnir taka mið af *gildandi* landsskipulagsstefnu. Nýsamþykkt landsskipulagsstefna getur hins vegar ekki gilt með afturvirkum hætti um skipulagsáætlanir sem voru samþykktar endanlega af sveitarstjórnnum áður en landsskipulagsstefnan tók gildi.

Í 10. gr. skipulagslaga kemur auk þess fram að sveitarfélög „skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar“. Það er því á ábyrgð og valdi sveitarfélaganna að samræma og útfæra landsskipulagsstefnu í skipulagsáætlunum sínum eftir að hún hefur verið samþykkt. Að Skipulagsstofnunun leggi þingsályktun um Landsskipulagsstefnu 2024-2038 til grundvallar niðurstöðu sinni um að synja beri staðfestingu Svæðisskipulags Suðurrhálendis 2022-2042 hefur enga stoð í skipulagslögum.

Þá er í 26. gr. skipulagslaga sérstaklega mælt fyrir um málsmeðferð sem sveitarfélögum ber að viðhafa við endurskoðun svæðisskipulags. Samkvæmt ákvæðinu skal svæðisskipulagsnefnd að loknum sveitarstjórnarkosningum „koma saman og meta hvort ástæða sé til að endurskoða svæðisskipulagið. Skal sú ákvörðun m.a. taka mið af því hvort landsskipulagsstefna kalli á endurskoðun svæðisskipulagsins. Um málsmeðferð á endurskoðaðri áætlun fer sem um gerð nýs svæðisskipulags væri að ræða. Ef niðurstaða svæðisskipulagsnefndar er að svæðisskipulagið þarfnist ekki endurskoðunar heldur stefna þess áfram gildi sínu. Skal ákvörðun svæðisskipulagsnefndar að jafnaði liggja fyrir innan tólf mánaða frá sveitarstjórnarkosningum og skal niðurstaðan tilkynnt Skipulagsstofnun jafnskjótt og hún liggur fyrir.“

Næstu sveitarstjórnarkosningar verða árið 2026 og þá væri eðlilegt að Svæðisskipulagsnefnd myndi meta hvort ástæða væri til að endurskoða Svæðisskipulagið með hliðsjón af Landsskipulagsstefnu 2024-2038, í samræmi við það sem ráðgert er í 26. gr. skipulagslaga. Engin stoð er fyrir því í lögum að synja um staðfestingu á Svæðisskipulagi Suðurrhálendis á grundvelli landsskipulagsstefnu og aðgerðaáætlunar sem tók gildi eftir lokaafgreiðslu sveitarfélaganna ellefu sem að skipulaginu standa. Verður því að hafna öllum röksemdum Skipulagsstofnunar sem byggja á því að svæðisskipulag sé ekki í samræmi við Landsskipulagsstefnu 2024-2038 eða fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028. Á sama hátt verður að hafna kröfum Skipulagsstofnunar um setningu fyrirvara sem lúta að framfylgdarverkefnum samkvæmt umræddri aðgerðaáætlun, en nánar verður vikið að því atriði í kafla 6 hér að neðan.

2. Nýjar kröfur landsskipulagsstefnu 2024-2038 á sveitarfélög varðandi gagnaöflun og áherslur skipulagsvinnu

Sjónarmið Skipulagsstofnunar

Í afgreiðslu Skipulagsstofnunar dags. 19. júní 2024 (sjá [fylgiskjal](#)) á Svæðisskipulagi Suðurrhálendis 2022-2042 kemur eftirfarandi fram:

Í Landsskipulagsstefnu 2024-2038 er sett fram leiðarljós um áherslur í skipulagsmálum til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga en það er síðan á valdi og á ábyrgð sveitarstjórna að útfæra stefnuna eins og þær telja eiga best við innan sinnar skipulagslögsgögu og í samvinnu við önnur sveitarfélög þegar þannig háttar til. Í ákveðnum tilvikum kann landsskipulagsstefna þó að setja nýjar kröfur á sveitarfélög varðandi gagnaöflun og áherslur í skipulagsvinnu og því eru settar fram aðgerðir sem miða að því að útvega sveitarfélögum til þess bær verkfæri ásamt bestu fánlegu gögnum hverju sinni.

Sjónarmið Svæðisskipulagsnefndar

Í ljósi þess að Svæðisskipulag Suðurrhálendis 2022-2042 var unnið í samræmi við Landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem var í gildi á þeim tíma sem svæðisskipulagið var unnið og samþykkt af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum, þá hafnar svæðisskipulagsnefnd því að Svæðisskipulagið sé yfirfarið miðað við þingsályktun um Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og fimm ára aðgerðaáætlun, þar sem þingsályktunin var samþykkt eftir að Svæðisskipulagið var samþykkt í þeim ellefu sveitarstjórnnum sem eiga aðild að skipulaginu.

Svæðisskipulagsnefnd leggur áherslu á að skipulagsvaldið er sveitarfélaganna og telur að Svæðisskipulag Suðurrhálendis 2022-2042 sé einmitt dæmi um stefnu sem hefur verið útfærð eins og níu sveitarfélög telja best innan sinnar lögsögu og í samvinnu við tvö önnur sem hafa þar sterkra hagsmuna að gæta. Hafa sveitarfélögin víðtækt svigrúm við útfærslu sína á slíku skipulagi.

Skipulagsstofnun virðist velja því upp hvort að Landsskipulagsstefna 2024-2038 sé að setja nýjar kröfur á sveitarfélög „varðandi gagnaöflun og áherslur í skipulagsvinnu“ með því að setja fram „aðgerðir sem miða að því að útvega sveitarfélögum til þess bær verkfæri ásamt bestu fánlegu gögnum hverju sinni“. Svæðisskipulagsnefnd tekur undir að niðurstaða verkefna úr aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 geti orðið gagnleg fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga framvegis, en hafnar því algjörlega að sveitarfélögin þurfi að bíða eftir niðurstöðu úr þeim aðgerðum og skjóta gerð og framfylgd skipulagsáætlana sinna á frest þar til slíkar niðurstöður liggja fyrir. Þá mótmælir svæðisskipulagsnefnd því harðlega að Skipulagsstofnun taki sér það vald að setja það skilyrði fyrir staðfestingu Svæðisskipulags Suðurrhálendis að gildistöku stefnumótunar verði frestað þangað til gagnaöflun skv. aðgerðaráætlun Landsskipulagsstefnu 2024-2038 er lokið, eins og stofnunin gerði í afgreiðslu sinni frá 19. júní 2024. Sveitarfélög munu hér eftir sem hingað til móta stefnu sína skv. bestu fánlegu gögnum hverju sinni en geta ekki mótað stefnu sína út frá niðurstöðum verkefna sem ekki hafa verið unnin, eins og Skipulagsstofnun fór fram á að þau myndu gera í afgreiðslu stofnunarinnar frá 19. júní 2024.

3. Samræmi stefnu Svæðisskipulags Suðurrhálendis við Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og áðurgildandi landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Sjónarmið Skipulagsstofnunar

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að „stefna og útfærsla svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða og uppbyggingu á þeim víki í grundvallaratriðum frá stefnu stjórnvalda í Landsskipulagsstefnu 2024-2038, og fyrri landsskipulagsstefnu, varðandi eðli landnotkunar á miðhálandinu og verndun víðerna og verðmætra landslagssvæða.“ Það er einnig niðurstaða stofnunarinnar að Svæðisskipulagsnefnd hafi ekki fært skýr rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu hvað varðar stefnu um stofnvegi með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða, svo og að stefna svæðisskipulagsins sé ekki nægilega undirbyggð, sbr. hjálagt bréf stofnunarinnar til Innviðaráðuneytisins frá 19. ágúst 2024 ([fylgiskjal](#)) og eftirfarandi tilvísun:

Niðurstaða Skipulagsstofnunar

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að tiltekin stefna og útfærsla svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða og uppbyggingu á þeim viki í grundvallaratriðum frá stefnu stjórnvalda í Landsskipulagsstefnu 2024-2038, og fyrri landsskipulagsstefnu, varðandi eðli landnotkunar á miðhálandinu og verndun víðerna og verðmætra landslagsvæða. Þar er ekki um að ræða minniháttar frávik eða nánari útfærslu heldur breyttar áherslur sem þarf að greina heildstætt og móta stefnu um fyrir miðhálandið í heild sinni ásamt mati á samlegðaráhrifum stefnunnar, áður en ákvarðanir eru teknar fyrir hluta þess. Að mati Skipulagsstofnunar er stefna svæðisskipulagsins um stofnvegi og ferðaþjónustustaði ekki nægilega undirbyggð. Ljóst er að frekari útfærsla stefnunnar á neðri skipulagsstigum er m.a. háð niðurstöðu heildstæðrar greiningarvinnu og í kjölfarið stefnumótunar sem kveðið er á um í aðgerðaráætlun með landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2028. Þá hefur svæðisskipulagsnefnd ekki fært skýr rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu varðandi ofangreinda þætti, að mati Skipulagsstofnunar, líkt og kveðið er á um í 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga: „Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun.“ Ennfremur ríkir óvissa um áhrif stefnunnar m.a. á óbyggðaupplifun,

Sjónarmið Svæðisskipulagsnefndar í Svæðisskipulagi Suðurlandis um uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu.

Svæðisskipulagsnefnd hafnar því að stefna svæðisskipulagsins um stofnvegi sé ekki nægilega vel undirbyggð. Hún er byggð á bestu fánlegu gögnum sem fyrir lágu við gerð svæðisskipulagsins, svo og á ítarlegu mati svæðisskipulagsnefndar og þeirra 11 sveitarfélaga sem stóðu að gerð skipulagsins. Svæðisskipulagsnefnd hafnar því að hún hafi ekki fært fram skýr rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi. Þvert á móti eru færð fram skýr rök fyrir þeirri stefnu, sem byggir m.a. á stefnu sveitarfélaganna í staðfestum aðalskipulögum, sem taka til þess svæðis þar sem vegirnir liggja, og niðurstöðu ellefu sveitarfélaga á Suðurlandi eftir ferli stefnumótunar Svæðisskipulagsins.

Svæðisskipulagsnefnd hefur ítarlega gert grein fyrir hugsanlegu ósamræmi stefnu svæðisskipulagsins við landsskipulagsstefnu og gert rökstudda grein fyrir ástæðum þess ósamræmis. Umfjöllun um það er einkum að finna á bls. 17-20 í greinargerð svæðisskipulagsins og í umhverfismatsskýrslu bls. 29-33, 62-63, 69-70, og 74.

Yfirlit yfir leiðarljós fyrir stefnu um vegi er í kafla 3.1. í greinargerð svæðisskipulagsins, bls 16, sjá hér:

Stofnvegir og tengivegir um Suðurlandið verði opnir almennri umferð yfir sumartímann. Gert er ráð fyrir að vegirnir séu hóflega uppbyggðir sumarvegir, falli vel að landslagi og séu ekki hannaðir fyrir vöruflutninga á milli landshluta.

Áhersla er á að öll vélknúin umferð sé á skilgreindum vegum og slóðum. Göngu-, hjóla- og reiðleiðir verði eftir því sem kostur er aðskildar frá meginvegakerfi Suðurlandisins.

Stefna í Svæðisskipulagi Suðurlandis um uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi er á bls. 17 í greinargerð, sjá hér:

Áhersla er lögð á að byggja Kaldadalsveg, Kjalveg, Sprengisandsleið og Fjallabaksleið nyrðri upp úr landinu. Stofnvegir verði að jafnaði með klæðningu og ár og lækir brúaðir. Ekki er gert ráð fyrir að Fjallabaksleið nyrðri verði með klæðningu austan Landmannalauga. Tengivegi skal byggja líttillega upp og skulu þeir falla vel að landslagi.

Skipulagsákvæði um vegi taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða. Hönnun vega skal taka mið af landslagsvernd og svæðum með hátt verndargildi.

Við hönnun vega verði hugað sérstaklega að umferðaröryggi og náttúruvá, s.s. í tengslum við möguleg hamfaraflóð í byggð vegna eldgoss undir jökli.

Við mannvirkjagerð skal hafa sjálfbærni, umhverfisvernd og landslagsgæði að leiðarljósi með áherslu á verndun víðerna, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda. Leitast skal við að vegir fylgi línunum í landinu, hryggjum og hæðum. Móta skal hönnunarviðmið fyrir hálendisvegi sem taki mið af aðstæðum í óbyggðum og lítt snortinni náttúru og að mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.

Jarðefni og annað efni sem nýtt er í vegaf framkvæmdir skal nýtt á ábyrgan hátt. Efnistökusvæði skulu, eftir því sem kostur er, vera í nágrenni vegstæðis og ekki á svæðum sem hafa hátt verndargildi. Efnistökusvæði skulu vera í samræmi við aðalskipulag.

Samkvæmt stefnu svæðisskipulagsins er þannig gert ráð fyrir því að stofnvegir verði „að jafnaði“ með klæðningu og að tengivegir verði byggðir líttillega upp og að þeir falli vel að landslagi. Gert er ráð fyrir því að hönnun vega sem sumarvega taki mið af landslagsvernd og svæðum með hátt verndargildi, svo og umferðaröryggi og vernd gegn náttúruvá. Þá skuli lögð áhersla á verndun víðerna við gerð samgöngumannvirkja. Leitast skuli við að hálendisvegir fylgi línunum í landinu og hönnun þeirra skal taka mið af aðstæðum í óbyggðum og lítt snortinni náttúru, svo og að mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.

Svæðisskipulagsnefnd vill vekja athygli á því að stefna skipulagsins um stofnvegi felur ekki í sér lagningu nýrra stofnvega heldur er eingöngu verið að vinna að greiðfærni þeirra stofnvega sem fyrir eru, en um leið kveðið á um að fella skuli vegina að landslagi, að opnunartími taki mið af ástandi vega og svæða á hálendinu þannig að landið og náttúran verði ekki fyrir tjóni, að skipulagsákvæði um vegi taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða, að vegir og umferð um þá skuli hafa lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun, og að hönnun vega skuli taka mið af landslagsvernd og svæðum með hátt verndargildi.

Athygli er vakin á því að hvergi í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 né í Landsskipulagsstefnu 2024-2038 er tekin afstaða til þess hvort stofnvegir á hálendi skuli vera lagðir bundnu slitlagi eða ekki og er þannig engan veginn komið í veg fyrir slíka stefnu.

Í hugum margra er það svo að allir vegir með bundnu slitlagi séu uppbyggðir eins og Þjóðvegur 1 og miðaðir við 90 km hönnunarhraða, en sú er ekki raunin. Stefna Svæðisskipulags Suðurlandis stefnir alls ekki að slíkum vegum heldur er gert ráð fyrir hóflega uppbyggðum vegum sem fylgja línunum í landinu og falla vel að landslagi, og að móta skuli hönnunarviðmið fyrir hálendisvegi sem taki mið af aðstæðum í óbyggðum og lítt snortinni náttúru til að lágmarka áhrif á víðerni og óbyggðaupplifun. Ekki er því unnt að fallast á það með Skipulagsstofnun að stefna svæðisskipulagsins víki í grundvallaratriðum frá landsskipulagsstefnu hvað uppbyggingu stofnvega varðar.

Að mati Svæðisskipulagsnefndar eru færð skýr rök fyrir stefnu svæðisskipulagsins um stofnvegi með bundnu slitlagi í Svæðisskipulaginu. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þeirri röksemdafærslu.

Í kafla 3.1.1. á bls. 17-19 í greinargerð Svæðisskipulags Suðrhálendis er gerð grein fyrir stefnu svæðisskipulagsins um stofnvegi, útskýrt hvernig skipulagstillagan vikur frá Landsskipulagsstefnu 2015-2026 og færð rök fyrir því hvers vegna slík frávik eru gerð. Þá er einnig vikið að því hvernig áhrif af stefnu sveitarfélaganna um stofnvegi á víðerni og óbyggðaupplifun eru lágmarkuð í skipulaginu:

Stefna

Unnið verði að því að gera stofnvegi um Suðrhálendið greiðfæra minnst 5-6 mánuði á ári þannig að auðvelt sé að ferðast um þá. Opnunartími vega skal taka mið af ástandi svæða s.s. hvort svæði liggur undir skemmdum, hvort lífríki er í hættu, hvort viðkvæmar jarðmyndanir eru í hættu og tilvik neyðar- og hættuástands vegna t.d. náttúru-ham-fara, stórslysa, eða óvæntra veðurviðburða.

Áhersla er lögð á að byggja Kaldadalsveg, Kjalveg, Sprengisandsleið og Fjallabaksleið nyrðri upp úr landinu. Stofnvegir verði að jafnaði með klæðningu og ár og lækir brúaðir. Ekki er gert ráð fyrir að Fjallabaksleið nyrðri verði með klæðningu austan Landmannalauga. Tengivegi skal byggja litillega upp og skulu þeir falla vel að landslagi.

Skipulagsákvæði um vegi taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða. Hönnun vega skal taka mið af landslagsvernd og svæðum með hátt verndargildi.

Öll vélknúin umferð verði á skilgreindum vegum og slóðum, en akstur er þó heimill utan vega þar sem jörð er snævi þakin eða frosin.

Þjórsárdalsvegur og Uxahryggjavegur eru að hluta innan Suðrhálendis og flokkast sem stofnvegir í byggð. Þessir vegir eru þegar uppbyggðir og ekki verður fjallað frekar um þá í svæðisskipulaginu.

Við hönnun vega verði hugað sérstaklega að umferðaröryggi og náttúruvá, s.s. í tengslum við möguleg hamfaraflóð í byggð vegna eldgoss undir jökli.

Við mannvirkjagerð skal hafa sjálfbærni, umhverfisvernd og landslagsgæði að leiðarljósi með áherslu á verndun víðerna, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda. Leitast skal við að vegir fylgi línunum í landinu, hryggjum og hæðum. Móta skal hönnunarviðmið fyrir hálendisvegi sem taki mið af aðstæðum í óbyggðum og lítt snortinni náttúru og að mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.

Stofnvegir og tengivegir eru innan mannvirkjasvæða, M1 og M2, eins og lýst er í köflum 4.1 og 5.1.

Jarðefni og annað efni sem nýtt er í vegaf framkvæmdir skal nýtt á ábyrgan hátt. Efnistökusvæði skulu, eftir því sem kostur er, vera í nágrenni vegstæðis og ekki á svæðum sem hafa hátt verndargildi. Efnistökusvæði skulu vera í samræmi við aðalskipulag.

Leiðir

- Við reglubundna endurskoðun samgönguáætlunar taki ríkið mið af stefnu svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega og tengivega.
- Svæðisskipulagsnefnd, í samvinnu við Vegagerðina og aðra hagaðila, greini nánar framtíðarsýn um stofnvegi, tengivegi og landsvegi um Suðrhálendi og hönnunarviðmið fyrir þá.
- Forgangsverkefni verður að gera einn góðan veg yfir hálendið milli Suður- og Norðurlands og er þá horft til Kjalvegar. Endurbótum á Kjalvegi verði haldið áfram og lokið við að byggja hann upp sem stofnveg í samræmi við stefnu hér að framan. Endurbætur á öðrum vegum fylgi svo í kjölfarið.
- Lagt verði mat á hlutverk stofnvega og tengivega um hálendið með tilliti til mögulegra hamfarahlaupa vegna eldgoss undir jökli og rýnt

hvort slíkt mat hafi áhrif á forgangsröðun verkefna við endurbætur á vegum.

- Opnunartími vega taki mið af ástandi bæði vegarins og svæða sem hann opnar fyrir umferð inn á, þannig að landið verði ekki fyrir tjóni af umferð og umgengni t.a.m. snemmsumars áður en frost fer úr jörðu.

Til skýringar:

Til að stofnvegir og tengivegir um hálendið þjóni tilgangi sínum þarf ástand þeirra að vera ásættanlegt fyrir notendur og kostnaður við viðhald þeirra og rekstur viðráðanlegur. Til að svo geti orðið þarf að byggja veginna upp að einhverju marki.

Til að fella stofnvegi á hálendi sem best að landslagi er gert ráð fyrir að gera ráð fyrir hóflegum hönnunarhraða þannig að unnt sé að tryggja góða aðlögun að landslagi. Með þessu móti er hægt að lágmarka inngrip í landið, en lægri hönnunarhraði þýðir minna inngrip, minni skeringar og minni fyllingar. Tengivegir verði með lægri hámarkshraða en stofnvegir og sem gefur enn meiri möguleika á aðlögun að landslagi.

Miðað er við að vegirnir séu byggðir upp úr landinu þannig að þeir afvatni sig og haldist lengur opnir. Samhliða þessu væri rétt að miða við litinn halla í skeringar- og fyllingarfláum (1:4 eða minna), bæði til að fella veginn sem best að landslagi og til að minnka að hann taki á sig snjó að vetri. Taka þarf mið af landslagi umhverfis veginn við ákvörðun um halla fláa og skeringa.

SVÆÐISSKIPULAG SUÐURLANDIS



MYND 2. Flokkun vega á hálendinu. Vegir eru sýndir í megindráttum þar sem þeir eru í dag og getur lega þeirra breyst við nánari útfærslu (hönnun). Kortid sýnir stefnu svæðisskipulagsins um flokkun vega og er birt til skýringar.

Uppbyggðir og greiðfærari vegir eru líklegir til að leiða til aukinnar umferðar. Mikilvægt er að vegir verði ekki opnir fyrr en landið þolir umferð, einkum á vorin. Einnig verði unnið að uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum, s.s. stíga, samhliða uppbyggingu vega.

Tillagan vikur í nokkrum atriðum frá landskipulagsstefnu:

- Sprengisandsleið. Gert er ráð fyrir að norðurhluti vegarins liggja um Kvíslaveitu eins og í nýlegu aðalskipulagi Ásahrepps. Vegurinn mun á þessum stað fylgja í ríkara mæli þegar uppbyggðum vegi og skerða minna víðerni en uppbyggður vegur á núverandi leið. Núverandi leið fer yfir í flokka landsvega.
- Tengivegir. Bætt er við flokki tengivega í samræmi við vegalög, en þeir eru ásamt stofnvegum hluti af meginvegum á hálendinu og eru tengingar á milli stofnvega og liggja að helstu ferðamanna-svæðum hálendisins.
- Landsvegir. Gert er ráð fyrir nokkrum nýjum landsvegum, einkum til að skapa möguleika á hringtengingum í þágu ferðaþjónustu.
- Slitlag. Til að lágmarka rekstrar og viðhaldskostnað er gert ráð fyrir að stofnvegir séu að jafnaði með bundnu slitlagi (klæðningu), í stað þess að hafa malanvegi með endurteknum vandamálum vegna holumyndanna og „þvottabretta“. Klæðning minnkar viðhaldsþörf vega. Gott ástand getur dregið úr utanvegaakstri og með bundnu slitlagi minnkar ryk, en uppþyrfað ryk í þurrviðri getur sést langt að og valdið sjónmengun. Þá geta vegir með bundnu slitlagi ýtt undir umferð rafmagnsbíla en nýlagðir jarðstrengir yfir Kjöl, í Kerlingarfjöll og í Hólaskjól á Fjallabaki ættu að skapa aðstæður til að setja upp hleðslustöðvar. Þá eru bættir

vegir á hálendinu öryggisatriði og á það t.a.m. við um Fjallabaksleið nyrðri sem hefur ríkt öryggishlutverk ef vegir teppast sunnan jökla.

Stefna um stofnvegi felur m.a. í sér að Kjalvegur, Sprengisandsleið og Fjallabaksleið nyrðri vestan Landmannalauga verði hóflega uppbyggðir sumarvegir með slitlagi. Það er mat sveitarfélaganna að slík stefna sé í samræmi við gildandi landsskipulagsstefnu um að „viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á hálendinu stuðli að góðu aðgengi að hálendinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta.“ Stefna svæðisskipulagsins er einnig í samræmi við markmið um bætt aðgengi sbr. markmið um „að þróa stefnu um samgöngur á miðhálendinu m.t.t. bættis aðgengis og orkuskipta“ sem finna má í drögum Innviðaráðuneytisins að hvítbók um skipulagsmál sem kynnt var í sept.-okt. 2023. Þá er í [tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038](#) gert ráð fyrir að bundið slitlag verði lagt á Kjalveg milli Kattahryggjar og Kerlingarfjallavegar á 2. tímabili áætlunarinnar, 2029-2033. Þingályktunin var lögð fram á alþingi í október 2023 .

Í samræmi við landsskipulagsstefnu um að lágmarka áhrif stefnu um stofnvegi á víðerni og óbyggðaupplifun eru sett ákvæði um að hönnunarhraði taki mið af því að hægt sé að tryggja góða aðlögun að landslagi, hönnun vega taki mið af landslagsvernd og svæðum með hátt verndargildi og að mannvirki hafi lágmarks áhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.

Fram hafa komið ábendingar í skipulagsferlinu um að stefna um hóflega uppbyggða stofnvegi með slitlagi muni auka umferð og hafa neikvæð áhrif t.a.m. á óbyggðaupplifun, náttúrugæði og víðerni. Dregið er úr áhrifum af stefnu um stofnvegi með ákvæðum um að mannvirki hafi lágmarks áhrif á víðerni og óbyggðaupplifun. Sett er fram stefna um verkefni sem felur í

sér að mótuð verði hönnunarviðmið fyrir hálandisvegi sem skv. stefnunni taki mið af aðstæðum í óbyggðum og lítt snortinni náttúru.

3.1.2 Landsvegir

Samkvæmt 8. gr. vegalaga nr. 80/2007 þá eru landsvegir vegir yfir fjöll og heiðar, þ.á.m. vegir sem tengja saman landshluta og vegir að fjölsóttum ferðamannastöðum. Á landsvegum skal yfirleitt einungis gera ráð fyrir árstíðabundinni umferð og minna eftirliti og þjónustu en á öðrum þjóðvegum.

Landsvegir eru á forræði Vegagerðarinnar. Í svæðisskipulaginu er mörkuð stefna um nýja landsvegi en nákvæm staðsetning þeirra er ákveðin í aðalskipulagi.

Nýir vegir í flokknum landsvegir eru eftirtaldir:

- Afréttarvegur vestan Þjórsár, vegurinn liggur um Gljúfurleit og Leppitungur að Kerlingarfjallavegi við Jökulfall.
- Heklubraut eystri frá Gunnarsholti að Fjallabaksleið syðri.
- Línuvegur með Sultartangalínunum 1 og 3 frá Þjórsárdalsvegi við Sultartangastöð að afréttarvegi austan Hvítár.

Landsvegir eru sýndir á mynd 2.

Landsvegir

Landsvegir eru ruddir eða litlilega ofanbornir vegir. Vegir skulu lagðir í landið, ár og lækir eru yfirleitt óbrúaðar. Vegir opnast þegar snjóá leysir og land þornar.

Stefna

Landsvegir eru mikilvægar ferðamannaleiðir að sumarlagi. Við endurbætur vega og mannvirkjagerð skal hafa sjálfbærni, umhverfisvernd og landslagsgæði að leiðarljósi, með áherslu á verndun víðerna, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda.

Landsvegir eru jafnan lítt uppbyggðir vegir og leitast skal við að þeir fylgi línunum í landinu, hryggjum og hæðum. Við hönnun vega verði hugað sérstaklega að góðu umferðaröryggi og hættulegustu ár brúaðar. Efnistökusvæði skulu, eftir því sem hægt er, vera í nágrenni vegstæðis og ekki á svæðum sem hafa hátt verndargildi. Efnistökusvæði skulu vera í samræmi við aðalskipulag.

Leiðir

- Svæðisskipulagsnefnd, í samvinnu við Vegagerðina, greini nánar framtíðarsýn um landsvegi á Suðurlandi.
- Við reglubundna endurskoðun samgönguáætlunar taki ríkið mið af stefnu svæðisskipulagsins um uppbyggingu og flokkun landsvega.



Þannig er rökstutt með viðhlítandi hætti í greinargerð með svæðisskipulaginu að gert sé ráð fyrir að stofnvegir á hálendinu séu að jafnaði með bundnu slitlagi (klæðningu) til að lágmarka rekstrar- og viðhaldskostnað, draga úr utanvegaakstri, ýta undir umferð rafmagnsbíla, minnka ryk, svo og til að tryggja öryggi umferðar á hálendinu. Stefna svæðisskipulagsins um stofnvegi er því í samræmi við Landsskipulagsstefnu 2015-2026, þar sem kveðið var á um það markmið að „[v]iðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálendinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta“, sbr. einnig núgildandi Landsskipulagsstefnu 2024-2038.

Svæðisskipulagsnefnd telur að stefna svæðisskipulagsins um vegi samræmist markmiðum Landsskipulagsstefnu 2015-2026 um verndun víðerna hálendisins, landslagsheilda og náttúrugæða, gott aðgengi að hálendinu, jafnvægi milli ólíkra ferðamáta, og lágörkun áhrifa mannvirkja og umferðar á víðerni og óbyggðaupplifun.

Að auki vill Svæðisskipulagsnefnd benda á að stefna skipulagsins um að „stofnvegir verði að jafnaði með klæðningu og ár og lækir brúaðar“ er í samræmi við áherslu B.4. í nýendurskoðaðri landsskipulagsstefnu 2024-2038, þ.e. að skipulag sveitarfélaga greiði fyrir skilvirkum samgöngum þar sem jafnvægi milli ólíkra ferðamáta verði haft að leiðarljósi.

- Stefna Svæðisskipulags Suðrhálendis 2022-2042 greiðir fyrir skilvirkum samgöngum, stuðlar að góðu aðgengi að hálendinu með orkuskipti að leiðarljósi og þróar samgöngukerfi miðhálandisins með útfærslu einstakra stofnvega og öryggishlutverks þeirra vegna náttúruvár (Fjallabak nyrðra). Þá er sem fyrr segir gert ráð fyrir því að uppbygging vega á hálendinu taki mið af því að lágmarka áhrif umferðar á víðerni og óbyggðaupplifun.
- Í samræmi við áherslu B.4.3 þá gera sveitarfélögin grein fyrir og marka stefnu um þjóðvegi, þ.e. stofnvegi og landsvegi, í svæðisskipulaginu og skipulagsákvæði fela í sér að vegaframkvæmdum er haldið í lágmarki og að hönnun vega taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða. Þannig er t.d. sett ákvæði um hóflegan hönnunarhraða til að unnt sé að tryggja góða aðlögun stofnvega að landslaginu og lágmarka inngríp í landið og að hönnun vega skuli taka mið af landslagsvernd og svæðum með hátt verndargildi. Bæði stofnvegir og tengivegir skulu hóflega uppbyggðir og hannaðir þannig að þeir falli vel að landslaginu og skerði sem minnst óbyggðaupplifun og náttúrugæði á svæðinu.

Því skal þó haldið til haga að Landsskipulagsstefna 2024-2038 lá ekki fyrir þegar svæðisskipulagið var samþykkt af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum og bar þeim því ekki að taka mið af hinni nýendurskoðuðu landsskipulagsstefnu við gerð og samþykkt svæðisskipulagsins.

Samræmi stefnu svæðisskipulagsins um samgöngur við aðrar áætlanir og núverandi ástand.

Það er mat Svæðisskipulagsnefndar og sveitarfélaganna sem að svæðisskipulaginu standa að stefna um hóflega uppbyggða stofnvegi með klæðningu sé í samræmi við landsskipulagsstefnu um að „viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á hálendinu stuðli að góðu aðgengi að hálendinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta.“ Stefna svæðisskipulagsins er einnig í samræmi við markmið ríkisins um bætt aðgengi, m.t.t. markmiða um að þróa stefnu um samgöngur á miðhálandinu m.t.t. bættis aðgengis og orkuskipta“, sem finna má í drögum Innviðaráðuneytisins að Hvítbók um skipulagsmál sem kynnt var í september til október 2023. Kemur þetta fram á bls. 19 í kafla 3.1.1. í greinargerð með svæðisskipulaginu.

Hér verður farið nánar yfir samræmi stefnu svæðisskipulagsins um stofnvegi við aðrar áætlanir og núverandi ástand.

Sprengisandsleið

- Ný lega stofnvegur um Sprengisand og útfærsla vegarins er í samræmi við stefnu Ásahrepps í gildandi Aðalskipulagi 2020-2032 sem staðfest var af Skipulagsstofnun þann 14. desember 2022 á gildistíma landsskipulagsstefnu 2015-2026. Vísað er til þessa á bls. 19 í svæðisskipulaginu. Lega Sprengisandsleiðar og útfærsla hennar er því ekki nýmæli í skipulagi og hefur hún hlotið samþykki Skipulagsstofnunar. Hér er til skýringar gerð frekari grein fyrir stefnu Ásahrepps um Sprengisandsleið í Aðalskipulagi 2020-2032.
 - Skv. aðalskipulaginu er stefnt að endurbótum og frekari uppbyggingu á Sprengisandsleið (kafla 3.1.).
 - Í aðalskipulaginu segir svo í stefnu um samgöngur.
 - „Samgöngur á hálendinu verði bættar og helstu vegir opnaðir fyrir á vorin til að efla ferðaþjónustu.“
 - „Stofnvegir á hálendi verði færir 6-8 mánuði á ári. Þeim verði lyft 50-100 cm upp úr landinu og lagðir í landið eftir því sem kostur er. Hönnunarhraði veganna verði allt að 80 km/klst en heimilt er að taka niður hraðann þar sem þess þarf. Vegirnir verði með klæðningu þannig að þeir standist sem best álag og rof af völdum umferðar, vinds og vatns. Ár og lækir verði brúaðir“.
- Sprengisandsleið norður fyrir Kvíslaveitu var byggður upp í tengslum við virkjanaframkvæmdir og búið að leggja á hann slitlag að Vatnsfellsvirkjun.

Fjallabaksleið nyrðri

- Fjallabaksleið nyrðri er uppbyggð og með bundnu slitlagi frá Sprengisandsleið að Sigölduvirkjun. Eftir það er hún að mestu niðurgrafin og jafn há landinu umhverfis.
- Í aðalskipulagi Rangárbings ytra er það stefna sveitarstjórnar að Fjallabaksleið nyrðri verði endurbætt og vegurinn byggður lítillega upp og sé fær stærri hluta ársins.
- Í Svæðisskipulagsnefnd Suðurlandis var einhugur um að Fjallabaksleið nyrðri yrði endurbætt vestan Landmannalauga þannig að hún yrði hóflega uppbyggður sumarvegur með klæðningu. Uppbygging vegarins er í samræmi við aðalskipulag Rangárbings ytra 2016-2028 en að auki var það einróma stefna svæðisskipulagsnefndar að stefna að því að vegurinn yrði með klæðningu á þessum kafla.
- Á bls. 19 í greinargerð Svæðisskipulagsins kemur fram að „...bættir vegir á hálendinu [séu] öryggisatriði og á það t.a.m. við um Fjallabaksleið nyrðri sem hefur ríkt öryggishlutverk ef vegir teppast sunnan jökla.“ Er það í samræmi við sjónarmið svæðisskipulagsnefndar, og ekki síst fulltrúa Skaftárhrepps sem leggja áherslu á að Fjallabaksleið nyrðri gegni þessu öryggishlutverki.
- Í svæðisskipulaginu er ekki gert ráð fyrir uppbyggðri Fjallabaksleið nyrðri austan Landmannalauga vegna þess að það svæði er með meira verndargildi og er innan friðaðs svæðis.

Kjalvegur

Kjalvegur er uppbyggður og með bundnu slitlagi um 15 km norður frá Gullfossi. Þaðan eru um 44 km norður að afleggjaranum af Kjalvegi til Kerlingafjalla og þar áfram eru um 11 km að sveitarfélagamörkum Bláskógabyggðar og Húnabyggðar, sem markar um leið mörk Svæðisskipulags Suðurlandis.

- Í aðalskipulagi Bláskógabyggðar 2015-2027 eru sett 5 meginmarkmið fyrir stefnu um hálendið innan sveitarfélagsins og er eitt þeirra að leggja áherslu á uppbyggingu stofnvega.
- Stefna svæðisskipulagsins um Kjalveg er að hann verði byggður lítillega upp með vönduðu og varanlegu yfirborði sem stenst sem best álag og rof af völdum umferðar, vinds og vatns.

- Stefna svæðisskipulagsins um hóflega uppbyggðan Kjalveg með klæðningu er í samræmi við aðalskipulag Bláskógabyggðar 2015-2027.

Þá er stefna svæðisskipulagsins einnig í samræmi við tillögu til þingsályktunar um [samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038](#) ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 ([fylgiskjal](#)), þar sem gert er ráð fyrir að bundið slitlag verði lagt á Kjalveg milli Kattahryggjar og Kerlingarfjallavegar á 2. tímabili áætlunarinnar, 2029-2033 (sjá bls. 75). Einnig segir á öðrum stað í þingsályktunartillögunni að á vegum verði áhersla lögð á nægjanlegt burðarþol, breidd og *bundið slitlag*. Tillaga til þingsályktunarinnar var lögð fram á Alþingi í október 2023 en hefur ekki enn verið afgreidd á þinginu.

Sjónarmið Svæðisskipulagsnefndar í Svæðisskipulagi Suðurlandis um breytta flokkun ferðapjónustustaða og rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu.

Í umhverfismatskýrslu Svæðisskipulags Suðurlandis, kafla 2.5.3. um flokkun þjónustustaða í svæðisskipulagi, bls. 39-46, er ítarlegur rökstuðningur fyrir þeirri ákvörðun Svæðisskipulagsnefndar að víkja frá Landsskipulagsstefnu 2015-2026 um flokkun þjónustustaða á Suðurlandinu. Var verulega bætt í þá umfjöllun eftir ábendingar Skipulagsstofnunar og fleiri aðila í skipulagsferlinu.

Hér á eftir er afrit af rökstuðningi svæðisskipulagsnefndar úr umhverfismatskýrslu:

staðir á Suðrhálendinu sem koma vel út úr ástandsmatinu eru: Eldgjá, Laki, Langisjór og Tjarnargígur.

2.5.3 Flokkun þjónustustaða í svæðisskipulagi

Í svæðisskipulagi fyrir Suðrhálendi er gerð tillaga að breytingu á flokkun þjónustustaða frá því sem er í landskipulagsstefnu. Alls er gerð tillaga að því að færa 9 svæði niður um flokk, fimm færast upp um flokk, í samræmi við uppbyggingu sem orðin er, og eitt nýtt skálasvæði bætist við, einnig í samræmi við uppbyggingu sem nú þegar hefur verið orðið á svæðinu. Hér er gefið yfirlit yfir þessar breytingar og í umfjöllun hér á eftir er farið yfir forsendur þessara breytinga.

- A. Húsadalur/Markarfljót færast upp úr flokki skálasvæða í hálendismiðstöð.
- B. Fjögur fjallasel færast upp og verða skálasvæði (Blágil, Áfangagil, Emstrur/Botnar, Svartárbotnar/Gíslaskáli).
- C. Eitt nýtt skálasvæði – Geldingafell.
- D. Hólaskógur og Hrauneyjar eru færðar niður um flokk úr jaðarmiðstöð í hálendismiðstöð.
- E. Háumýrar eru færðar niður um flokk úr hálendismiðstöð í fjallasel.
- F. Sex skálasvæði færast niður og verða fjallasel.

Í vinnslutillögu svæðisskipulagsins var gert ráð fyrir að Nýidalur yrði hálendismiðstöð en fallið hefur verið frá því í kjölfar umsagna.

⁶⁸ [Mannvirki á miðhálendinu](#), Skipulagsstofnun 2018.

2.5.3.1 Þjónustusvæði sem lagt er til að færast upp um flokk

Sú uppbygging sem er á svæðunum, eða er áformuð t.a.m. skv. samþykktu deiliskipulagi/aðalskipulagi gerir ráð fyrir umfangi uppbyggingar sem styður við að þjónustusvæðið færast upp um flokk.

A. Húsadalur/Markarfljót færast upp úr flokki skálasvæða í hálendismiðstöð.

Svæðið færast úr skálasvæði í flokk hálendismiðstöðva, ekki síst vegna áformaðrar betri göngutengingar með göngubrú yfir Markarfljót og vegna þeirrar þjónustu sem nú þegar er þar í dag. Húsadalur er opinn allt árið. Boðið er upp á gistingu í lúxustjöldum, tveggja manna herbergjum, smáhýsum og fjallaskálum eða í eigin tjaldi. Boðið er upp á veitingar, morgunverð, hádegisverð, nestisþakka, millimál og hressandi drykk á barnum. Á staðnum er gufubað, sturtur og lítil laug. Gistirúm árið 2018 voru 127 og stærð bygginga 733 fm.⁶⁸ Á mynd 23 sést loftmynd af Húsadal af map.is frá 2019, ljósmynd af heimasíðu volcanotrails.com og klippa úr deiliskipulagsupprætti sem sýnir áformaða göngubrú og frekari uppbyggingu.



MYND 23. Húsadalur. Loftmynd, ljósmynd og deiliskipulag.

SVÆÐISSKIPULAG SUÐURHÁLENDIS UMhverfismatsskýrsla

B. Fjögur fjallasei færast upp og verða skólasvæði; Blágil, Áfangagil, Emstrur/Botnar, Svartárbotnar/Gislaskáli.

Í Blágili er í dag skáli sem nýttur hefur verið sem gangnamannaskáli, geymsla, kofi, hestagerði, hesthús og hús fyrir landvörð. Svæðið er með góða vegtengingu. Fyrir liggur deiliskipulag frá 2009 með tjaldsvæði, bílastæði, hús fyrir landvörð og starfsmenn upplýsingamiðstöðvar og rútustæði. Á mynd 24 er loftmynd af Blágili af map.is frá 2019, deiliskipulag svæðisins frá 2009 og ljósmynd frá Blágili af síðu [Vatnaiökuls-þjóðgarðs](#).



MYND 24. Blágil. Loftmynd, deiliskipulag og ljósmynd.

Í Áfangagili er hægt að fá gistingu fyrir allt að 40 manns í tveimur húsum. Þar er heysala og aðstaða fyrir hesta. Þar er starfsfólk sem sinnir þjónustunni. www.afangagil.is. Mynd 25 er af heimasíðu Áfangagils.



MYND 25. Áfangagil.

Í Emstrum/Botnar eru þrjú gistiskálar, skálavarðarhús, gisting/tjald-svæði/sala veitinga. Þar er vatnsból, fráveita og rotþró. Deiliskipulag er í gildi frá 2010 sem gerir ráð fyrir gistiskálum og landvaraðahúsum, bíla-stæðum og snúningsaðstöðu. Mynd 26 er af Emstru svæðinu af heimasíðu Ferðafélags Íslands og klippa úr deiliskipulagi svæðisins.



MYND 26. Emstrur/Botnar. Ljósmynd af skálum og hluti deiliskipulags.

Í Gíslaskála í Svartárbotnum er svefn- og mataraðstaða fyrir um 40 – 50 manns. Gashellur og góð aðstaða til matseldar. Vatnssalerni og sturta er fyrir hendi. Þar er einnig hesthús, gerði og heysala, auk þess sem rafstrengur liggur á staðinn og rafmagn komið á þær byggingar sem þar eru. Deiliskipulag var staðfest 2020 með byggingarreitum B2 fyrir nýjan skála og reit B1 fyrir stækkun á núverandi skála. Mynd 27 sýnir deiliskipulag svæðisins og mynd af skálanum.



MYND 27. Gíslaskáll. Deiliskipulag og mynd af skálanum.

C. Eitt nýtt skálasvæði – Geldingafell

Í Geldingafelli er myndarleg uppbygging í tengslum við ferðir á Langjökul (mynd 28). Aðstaðan er mest nýtt vegna vélsleðaferða um Langjökul og ekki er boðið upp á gistingu miðað við núverandi aðstæður. Um er að ræða þrjár byggingar um 150 m² hver, sem notaðar eru til að geyma vélsleða og annan tækjabúnað. Einnig eru fjórar minni byggingar, 50-100 m², þar sem er aðstaða fyrir gesti og starfsfólk ásamt geymslum.

Fram kemur að núverandi áform feli í sér afmörkun tveggja lóða fyrir þjónustustarfsemi og sé heildar byggingamagn allt að 700 m² á hvorri lóð. Á hvoru svæðinu er fyrirhugað að byggja 5 hús og gert ráð fyrir gistingu fyrir allt að 50 gesti samtals, og verður boðið upp á bæði gistingu í uppabúnum rúmum og svefnpokapláss. Þá verður bæði boðið upp á veitingasölu og aðstöðu til eldunar auk aðstöðu fyrir tæki og búnað í tengslum við ferðir, m.a. á Langjökul. Geldingafell er 1 km frá Kjalvegi og vegtenging þangað er góð. Geldingafell er inn á aðalskipulagi Bláskógabyggðar og þar er í gildi deiliskipulag. Ef farið er áfram veginn til vesturs er komið að Skálpanesi sem skv. svæðisskipulaginu er fært úr skálasvæði niður í fjallasel. [Skipulagsstofnun ákvarðaði](#) árið 2020 að uppbygging á svæðinu væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum.



MYND 28. Lofmynd af Geldingafelli, frá map.is 2022.

2.5.3.2 Þjónustusvæði sem lagt er til að færast niður um flokk

D. Hólaskógur og Hrauneyjar eru færðar niður um flokk úr jaðarmiðstöð í hálandismiðstöð.

Stefna svæðisskipulags Suðrhálendis er að Hólaskógur og Hrauneyjar verði hálandismiðstöðvar og jaðarmiðstöðvar séu ekki innan Suðrhálendis, heldur utan þess. Í landsskipulagsstefnu er fjallað um þann möguleika að í aðalskipulagi sé hægt að gera ráð fyrir jaðarmiðstöðvum neðan hálandismarka en sveitarfélögin hafa hér samræmt sína stefnu um þær.

Svæðisskipulagið gerir ráð fyrir að jaðarmiðstöðvar séu neðan hálandismarka og flestar þeirra þjóna hlutverki jaðarmiðstöðva nú þegar. Jaðarmiðstöðvar eru sýndar á korti til skýringar.

E. Háumýrar eru færðar niður um flokk úr hálandismiðstöð í fjallasel.

Engin uppbygging er í dag á Háumýrum. Þar voru vinnubúðir Landsvirkjunar en þær hafa verið fjarlægðar og landið þar í kring lagað. Háumýrar eru því ekki lengur sá viðkomustaður sem þær voru áður og engin áform eru um uppbyggingu á svæðinu sem gæti samræmst því að svæðið verði hálandismiðstöð. Því er gert ráð fyrir að færa Háumýrar niður um flokk úr hálandismiðstöð í fjallasel. Háumýrar eru innan marka friðlandsins í Þjórsárverum

F. Sex skálasvæði færast niður og verða fjallasel.

Galti, Markarfljótsskáli, Hagavatn, Hágöngur, Hvanngil og Skálpanes færast úr flokki skálasvæða í fjallasel í samræmi við umfang og uppbyggingu sem áætluð er á þessum stöðum til framtíðar. Stefna sveitarfélaganna á Suðrhálendi er að þessir staðir falli undir flokkunina fjallaskáli þar sem þarna eru að jafnaði stakir fjallaskálar og stefnan er að svo verði áfram. Engin gistiaðstaða er í Hágöngum í Ásahreppi og Skálpanesi í Bláskógabyggð.

Ofangreindur rökstuðningur í greinargerð svæðisskipulagsins fyrir breyttri flokkun ferðapjónustustaða er ítarlegur og byggir hann t.a.m. á fyrirbyggjandi gögnum í samþykktum skipulagsáætlunum, greinargerðinni Mannvirki á miðhálandinu frá 2018 ([fylgiskjal](#)), aðstæðum á Suðrhálandinu, Landslagsgreiningu Svæðisskipulagsins ([fylgiskjal](#)) og uppbyggingu á þjónustustöðum á svæðinu. Niðurstaða Svæðisskipulagsnefndar er að færa suma þjónustustaði upp um flokk, en einnig að færa fjölda þjónustustaða niður um flokk. Flokkun ferðapjónustustaða er í samræmi við þá uppbyggingu sem nú þegar er á staðnum eða sem áætluð er í fyrirbyggjandi skipulagsáætlunum sveitarfélaganna. Svæðisskipulagið gerir ráð fyrir einum nýjum ferðapjónustustað, Geldingafelli, sem er ekki í landsskipulagsstefnu 2015-2026. Þar er nú þegar töluverð uppbygging í samræmi við gildandi aðalskipulag Bláskógabyggðar og deiliskipulag fyrir svæðið. Þá má hér nefna að Skipulagsstofnun tók þá ákvörðun 15. desember 2020 að framkvæmdir við uppbyggingu ferðapjónustustaðarins væru ekki háðar mati á umhverfisáhrifum því þær væru ekki líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sjá [frétt hér á vef Skipulagsstofnunar](#) og ákvörðun um matsskyldu sem er fylgiskjal. Í erindi Skipulagsstofnunar til Innviðaráðuneytisins 19. ágúst 2024 er í engu vikið að því hvaða breytingar á flokkun ferðapjónustustaða það eru sem Skipulagsstofnun telur að leiði til form- eða efnisgalla á skipulagsáætluninni.

Óljóst er hvers vegna Skipulagsstofnun leggst gegn því að samþykkja stefnu svæðisskipulags sem gerir ráð fyrir að 9 þjónustumiðstöðvar séu færðar niður um flokk og þá um leið dregið úr áformum um uppbyggingu á þeim svæðum. Um þetta er enga umfjöllun eða rökstuðning að finna í erindi Skipulagsstofnunar til svæðisskipulagsnefndar frá 19. júní 2024 eða í erindi stofnunarinnar til Innviðaráðuneytisins frá 19. ágúst 2024. Þá fjallar Skipulagsstofnun heldur ekki um þá breytingu að færa fjögur þjónustusvæði upp um flokk og bæta við einu þjónustusvæði eða um þann rökstuðning og þær forsendur sem sú breyting byggir á. Skipulagsstofnun hefur því ekki útskýrt hvers konar form- eða efnisgalla hún telur vera á afgreiðslu svæðisskipulagsnefndar eða gerð svæðisskipulagsins að þessu leyti, sbr. 5. mgr. 25. gr. skipulagslaga. Ítrekað er að það eitt að frávik séu frá landsskipulagsstefnu getur ekki leitt til þess að form- eða efnisgallar séu á svæðisskipulaginu, enda er beinlínis gert ráð fyrir því í 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga að sveitarstjórn geti vikið frá landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana sinna, svo lengi sem slíkt frávik er rökstutt.

Svæðisskipulagsnefnd vísar aðfinnslum Skipulagsstofnunar varðandi skort á greiningum, sem fram koma í erindi Skipulagsstofnunar til Innviðaráðuneytisins frá 19. ágúst, við stefnumörkun um ferðapjónustustaði, aftur til föðurrhúsanna. Stefna Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er um margt úrelt þegar kemur að flokkun þjónustustaða, eins og rakið er í umhverfismatsskýrslunni á bls. 39-44 og birt er hér að framan. Hún byggir á flokkun ferðapjónustustaða í svæðisskipulagi miðhálandisins frá 1999. Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 var kveðið á um að við næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu myndu liggja fyrir betri upplýsingar til að endurskoða stefnuna. Árið 2018 kom út yfirlit yfir mannvirki á miðhálandinu ([fylgiskjal](#)) sem var hluti af framfylgdarverkefni landsskipulagsstefnu. Það yfirlit virðist ekki hafa verið nýtt við endurskoðun landsskipulagsstefnu og skemmst er frá því að segja að í endurskoðaðri landsskipulagsstefnu 2024-2038 er hvergi að finna flokkun ferðapjónustustaða. Flokkun ferðapjónustustaða á miðhálandinu úr landsskipulagsstefnu 2015-2026 hefur því verið felld úr gildi.

Í Svæðisskipulagi Suðrhálandis 2022-2042 hafa ferðapjónustustaðir verið færðir á milli flokka til að endurspeglar þróun á hverjum stað á síðustu árum. Er því í reynd ekki verið að breyta stefnu um ferðapjónustu heldur færa flokkun ferðapjónustu til samræmis við þá þróun sem þegar hefur átt sér stað, samþykkt aðalskipulög og deiliskipulög, og vilja sveitarfélaganna. Áhrif af breyttri flokkun eru á heildina litið ekki talin líkleg til að hafa áhrif á náttúru vegna aukinnar umferðar eða skerðingar á víðernum sem neinu nemur. Ekki er því hægt að fallast á það með Skipulagsstofnun að vikið sé „í grundvallaratriðum“ frá landsskipulagsstefnu í þessum efnunum. Þá er ekki um breyttar áherslur að ræða, eins og haldið er fram í erindi Skipulagsstofnunar.

Í greinargerð Landsskipulagsstefnu 2015-2026 um þjónustustaði segir á bls. 16:

„Eins og að framan er rakið felur landsskipulagsstefna í sér lítt breytta stefnu frá svæðisskipulagi miðhálandisins hvað varðar staðsetningu og umfang ferðaþjónustustaða á hálendinu. Gengið er út frá því að þegar kemur að fyrstu endurskoðun landsskipulagsstefnu liggja fyrir betri gögn til að taka afstöðu til þess hvort forsendur eru til að gera ráð fyrir miklum breytingum á þessari stefnu sem verið hefur í gildi lítt breytt allt frá staðfestingu svæðisskipulagsins árið 1999. Þar verði m.a. endurskoðuð og eftir atvikum sett frekari viðmið um fjölda og staðsetningu ferðaþjónustustaða á hálendinu, yfirbragð þeirra og búnað. Niðurstöður úr skráningu á fyrirbyggjandi mannvirkjum og þjónustu á hálendinu eru mikilvægar upplýsingar fyrir slíka frekari stefnumörkun, sem og niðurstöður úr þeirri vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra hleypti af stokkunum haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðaþjónustu á Íslandi. Jafnframt verður byggt á svæðisbundinni greiningu, svo sem þeirri vinnu sem Rangárþing eystra og Rangárþing ytra og Skaftárhreppur hafa unnið í rammaskipulagi fyrir þann hluta hálendisins sem liggur innan sveitarfélaganna og nær m.a. til friðlands að Fjallabaki.“

Þarna er gert ráð fyrir vinnslu upplýsinga um núverandi umfang uppbyggingar ferðaþjónustu á hálendinu og að fyrir liggja nánari stefnumörkun við næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu. Sú stefnumörkun liggur ekki fyrir. Stefna svæðisskipulagsins varðandi flokkun þjónustustaða á hálendinu er því í reynd ekki í ósamræmi við Landsskipulagsstefnu 2024-2038. Í aðgerðaáætlun með nýendurskoðaðri landsskipulagsstefnu 2024-2038 (lið 12) er gert ráð fyrir að „[þ]jónustustig svæða á hálendinu verði endurskilgreint til að mæta aukinni eftirspurn ...“ með það að markmiði að „uppbygging ferðaþjónustumannvirkja verði innan þolmarka hálendisins“. Þessa vinnu á að vinna 2025-2026 og er kveðið á um að Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög á hálendinu verði samstarfsaðilar við þessa vinnu. Þegar vinnunni verður lokið mun Svæðisskipulagsnefnd yfirfara hana en Svæðisskipulagsnefnd væntir þess einnig að stefna nefndarinnar og sveitarfélaganna 11 sem stóðu að gerð svæðisskipulagsins verði innlegg í þá vinnu.

Samkvæmt þessu hafnar Svæðisskipulagsnefnd því álit Skipulagsstofnunar að stefna svæðisskipulagsins um flokkun ferðaþjónustustaða og uppbyggingu á þeim víki í grundvallaratriðum frá landsskipulagsstefnu og að ekki hafi verið færð skýr rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu.

Niðurstaða Svæðisskipulagsnefndar um stefnu svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðaþjónustustaða

Samandregið er hafnað því álit Skipulagsstofnunar að form- og efnisgallar séu á Svæðisskipulagi Suðurrhálandis 2022-2042 hvað varðar stefnu um uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og flokkun og uppbyggingu ferðaþjónustustaða.

Stefna Svæðisskipulags Suðurrhálandis um hóflega uppbyggða stofnvegi á hálendinu, sem að jafnaði verði lagðir klæðningu, er í fullu samræmi við aðalskipulagsáætlanir Bláskógabyggðar, Ásahrepps og Rangárþings Ytra, sem voru unnar í samræmi við lög og bestu fánlegu gögn, og staðfestar af Skipulagsstofnun. Auk þess er um að ræða einróma stefnu svæðisskipulagsnefndar og þeirra 11 sveitarfélaga sem að skipulaginu standa. Sama á við um stefnu Svæðisskipulags Suðurrhálandis um flokkun ferðaþjónustustaða.

Í ljósi ofangreindrar umfjöllunar er harðlega mótmælt því sjónarmiði Skipulagsstofnunar, sem kemur fram í erindi stofnunarinnar til Innviðaráðuneytisins 19. ágúst 2024, að Svæðisskipulagsnefnd hafi ekki fært skýr rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu um stofnvegi með bundnu slitlagi og flokkun ferðaþjónustustaða.

Eins og rakið hefur verið er að finna skýran rökstuðning fyrir hugsanlegu ósamræmi við landsskipulagsstefnu í þessum efnunum í greinargerð með svæðisskipulaginu.

Ef stefna Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042 um þjónustustaði verður ekki staðfest af ráðherra, þá verður staðan sú að engin heildstæð stefna um flokkun ferðaþjónustustaða verður í gildi. Með því að leggjast gegn staðfestingu stefnu svæðisskipulagsins um flokkun þjónustustaða er Skipulagsstofnun því að leggjast gegn vilja sveitarfélaganna til að setja samræmda stefnu um þjónustustaði á Suðurlandi. Verður að teljast fráleitt af Skipulagsstofnun að setja þeirri stefnumörkun þær skorður, að hana megi ekki vinna eða hrinda í framkvæmd fyrir en framfylgdarverkefni nýsamþykkrar landsskipulagsstefnu verði lokið, sbr. nánari umfjöllun í kafla 6 hér að neðan.

Á engan hátt eru sveitarfélögin á Suðurlandi að koma fram með breyttar áherslur eins og Skipulagsstofnun heldur fram. Þvert á móti byggir stefna og útfærsla svæðisskipulagsins varðandi uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi á samþykktum aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna Bláskógabyggðar, Rangárbings ytra og Ásahrepps, sem hafa hlotið staðfestingu Skipulagsstofnunar. Nýtur sú stefna einróma stuðnings þeirra ellefu sveitarfélaga sem að svæðisskipulaginu standa, auk þess að vera afrakstur þeirrar stefnumótunar sem Svæðisskipulagið byggir á eftir fjögurra ára vinnu, þar sem m.a. var tekið tillit til þeirra athugasemda við skipulagstillöguna sem bárust við kynningu vinnslustillögu og auglýsingu hennar. Stefna skipulagsins um flokkun ferðaþjónustustaða byggir á gögnum eins og ítarlega hefur verið gerð grein fyrir.

Í umhverfismatsskýrslu svæðisskipulagsins eru sett fram mat á umhverfisáhrifum stefnumörkunar í skipulaginu og farið yfir forsendur fyrir stefnumörkun þess. Svæðisskipulagsnefnd gerir grein fyrir því í umhverfismatsskýrslu að óvissa sé um áhrif stefnunnar m.a. hvað varðar samgöngur, þar sem áhrifin eru háð útfærslu stefnunnar á síðari stigum, s.s. við gerð skipulagsáætlana eða við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Svæðisskipulagsnefnd er þar að gera hreinskilningslega grein fyrir mati á áhrifum stefnunnar á umhverfið, en nánari útfærsla stefnunnar mun fara fram í aðalskipulagi, deiliskipulagi og við framkvæmdir sem á henni byggja. Þar skiptir til að mynda höfuðmáli að lokið verði við mótun hönnunarviðmiða um hálendisvegi sem taki mið af veglagningu í óbyggðum og lítt snortinni náttúru. Slík hönnunarviðmið liggja ekki fyrir í dag enda eru slík atriði ekki útfærð með nákvæmum hætti í svæðisskipulagi.

Sú krafa sem fram kemur í álit Skipulagsstofnunar um Svæðisskipulagið frá 19. júní 2024, þess efnis að stefna Svæðisskipulagsins um vegakerfi og flokkun ferðaþjónustustaða verði ekki innleidd inn í aðalskipulög sveitarfélaganna og ekki veitt framkvæmdaleyfi á grunni hennar fyrir en stefnan verði endurskoðuð að loknum aðgerðum nr. 6, 12 og 13 í fimm ára aðgerðaáætlun nýrrar landsskipulagsstefnu 2024-2038 er í þessu ljósi algjörlega fráleitt að mati Svæðisskipulagsnefndar. Ótækt er að slá öllum áætlunum um vegakerfi og ferðaþjónustustaði á Suðurlandinu á frest um óákveðinn tíma, þar til aðgerðum nýsamþykkrar landsskipulagsstefnu í tengslum við þróun stefnumótunar um vegakerfi miðhálendisins, uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja og kortlagningu víðerna verði lokið. Slík krafa á sér enga stoð í lögum eða reglugerðum á sviði skipulagsmála. Einnig telur Svæðisskipulagsnefnd fráleitt að ætlast til þess að engin flokkun ferðaþjónustustaða á Suðurlandi verði í gildi næstu ár, þegar það var sameiginleg ákvörðun sveitarfélaganna á Suðurlandi að þörf væri á því að móta sameiginlega stefnu um flokkun ferðaþjónustustaða í samræmi við þá þróun á uppbyggingu ferðaþjónustu sem hefur átt sér stað á svæðinu og fyrirhuguð er í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna. Svæðisskipulagsnefnd áréttar í þessu sambandi að skipulagsvaldið er í höndum sveitarfélaga samkvæmt 3. gr. skipulagslaga og verður það vald ekki takmarkað nema skýr lagaheimild standi til þess, sbr. einnig 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

4. Landsskipulagsstefna er ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana.

Svæðisskipulagsnefnd leggur áherslu á að landsskipulagsstefna er ekki bindandi fyrir sveitarfélög við gerð skipulagsáætlana, heldur er hún eingöngu til viðmiðunar um stefnumörkun. Í nefndaráliti við þingsályktun um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028, sem var samþykkt þann 16. maí 2024, kemur eftirfarandi fram um skipulagskyldu sveitarfélaga:

Skipulagskylda sveitarfélaga.

Fyrir nefndinni var fjallað um skipulagsvald sveitarfélaga sem og að hvaða leyti landsskipulagsstefna hefur bindandi gildi. Í 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga segir að sveitarfélög skuli við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim taka mið af stefnunni og eftir því sem við á samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Telji sveitarstjórn sér ekki bera að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu skal hún gera rökstuðna grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun.

Meiri hlutinn bendir á að í greinargerð með tillögunni segir að landsskipulagsstefnu sé fyrst og fremst framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Samkvæmt skipulagslögum skulu sveitarfélög taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð aðal- og svæðisskipulags. Landsskipulagsstefna hefur einnig áhrif á áætlanir stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun og byggðaþróun. Meiri hlutinn áréttar að landsskipulagsstefna er stefnumarkandi og ekki beinlínis bindandi við gerð skipulagsáætlana, þótt rökstyðja beri ákvörðun um að taka ekki mið af henni.

Svæðisskipulagsnefnd vekur athygli ráðherra á því að landsskipulagsstefna er eingöngu stefnumarkandi en ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana, þrátt fyrir að sveitarfélögum beri að rökstyðja ákvörðun sína um að taka ekki mið af henni, sbr. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga. Skipulagslög kveða ekki á um að stefna svæðisskipulags skuli vera í fullu samræmi við landsskipulagsstefnu. Ekki er því tækt að synja staðfestingar á svæðisskipulagi eingöngu á þeim grundvelli að skipulagið víki frá landsskipulagsstefnu. Slík frávik leiða ekki til efnis- eða formgalla á svæðisskipulaginu, eins og Skipulagsstofnun virðist telja.

Í Svæðisskipulagi Suðurrhálendis 2022-2042 er rökstutt með viðhlítandi hætti hvers vegna Svæðisskipulagsnefnd ákveður að taka ekki mið af flokkun þjónustustaða í Landsskipulagsstefnu 2015-2026, svo og hvers vegna svæðisskipulagið gerir ráð fyrir að stofnvegir á hálendinu verði hóflega uppbyggðir og að jafnaði lagðir klæðningu, þ.e. bundnu slitlagi.

Það virðist vera álit Skipulagsstofnunar að þau rök sem fram koma í greinargerð svæðisskipulagsins fyrir því að víkja frá þágildandi Landsskipulagsstefnu 2015-2026 séu ekki nægilega góð og að stefna svæðisskipulagsins sé ekki nægilega undirbyggð, vegna þess að ekki sé byggt á niðurstöðu aðgerða skv. aðgerðaáætlun með nýsamþykktri Landsskipulagsstefnu 2024-2038, sem ekki hefur enn verið ráðist í og lágu ekki fyrir þegar svæðisskipulagið var staðfest. Sú skoðun Skipulagsstofnunar er ekki byggð á haldbærum rökum og fær enga stoð í ákvæðum laga eða reglna um svæðisskipulag. Ekki er unnt að synja um staðfestingu svæðisskipulags nema fyrir liggja að form- eða efnisgallar séu á afgreiðslu svæðisskipulagsnefndar eða á gerð skipulagsins. Engir slíkir annmarkar liggja fyrir og virðist álit Skipulagsstofnunar eingöngu byggja á skoðunum þeirrar stofnunar. Í því sambandi skal áréttað að sveitarfélög njóta víðtæks valds í skipulagsmálum og verður það vald hvorki takmarkað né fært í hendur annarra aðila nema skýr lagaheimild standi til þess. Slík lagaheimild er ekki fyrir hendi í þessu tilviki. Skoðun Skipulagsstofnunar um að óheppilegt sé að móta stefnu Suðurrhálendis um vegakerfi og ferðapjónustustaði fyrr en opinberar stofnanir hafi unnið þau framfylgdarverkefni sem kveðið er á um í nýsamþykktri aðgerðaáætlun með Landsskipulagsstefnu 2024-2038 getur engan veginn leitt til þess að unnt sé að synja um staðfestingu svæðisskipulagsins. Engin stoð er fyrir því að byggja synjun um staðfestingu svæðisskipulags á landsskipulagsstefnu eða aðgerðaáætlun sem tók gildi eftir að svæðisskipulagið var samþykkt af hálfu hlutaðeigandi sveitarstjórna.

Það er mat svæðisskipulagsnefndar að stefnumörkun sú sem fram kemur í svæðisskipulagi Suðurrhálendis um uppbyggingu stofnvega með bundnu slitlagi og breytta flokkun ferðapjónustustaða og uppbyggingu á þeim sé vel undirbyggð, en hún byggir sem fyrr segir á stefnu í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna, samþykktu deiliskipulagi þeirra og niðurstöðum svæðisskipulagsnefndar sem og sveitarstjórnanna ellefu sem að skipulaginu

standa og unnu að stefnumörkun þess í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Er því vísað á bug skoðunum Skipulagsstofnunar um að stefnumörkunin sé ekki nægilega undirbyggð.

5. Engir form og efnisgallar eru á svæðisskipulaginu.

Svæðisskipulagsnefnd áréttar að þar sem skipulagsvaldið er í höndum sveitarfélaganna þarf skýra lagaheimild fyrir hvers konar afskiptum ráðherra af gerð skipulagsáætlana. Ráðherra hefur þannig ekki vald yfir sveitarstjórnnum á sviði skipulags- og byggingarmála nema á grundvelli sérstakra lagaheimilda, sbr. til hliðsjónar *dóm Hæstaréttar í máli nr. 579/2010*. Því verður að telja að ráðherra geti ekki synjað staðfestingar á svæðisskipulagi nema skýrt liggi fyrir að tilteknir efnis- eða formgallar séu á skipulaginu. Eins og rakið hefur verið er í greinargerð með svæðisskipulaginu og í umhverfismatskýrslu gerð rökstudd grein fyrir ósamræmi við þá landsskipulagsstefnu sem var í gildi þegar svæðisskipulagið var staðfest, í samræmi við 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga. Skipulagsstofnun hefur ekki gert aðrar athugasemdir við málsmeðferð sveitarstjórna við gerð og undirbúning svæðisskipulagsins og var sú málsmeðferð að öllu leyti í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Verður því ekki séð að ráðherra sé heimilt að synja staðfestingar á svæðisskipulaginu á þeim grundvelli sem byggt er á í erindi Skipulagsstofnunar til ráðherra frá 19. ágúst 2024.

6. Kröfur Skipulagsstofnunar um setningu fyrirvara í Svæðisskipulag Suðurlandis fá enga stoð í lögum

Sjónarmið Skipulagsstofnunar í afgreiðslu Skipulagsstofnunar 19. júní 2024.

Í erindi Skipulagsstofnunar til svæðisskipulagsnefndar frá 19. júní 2024 fór stofnunin fram á að settir yrðu fyrirvarar í Svæðisskipulag Suðurlandis þess efnis að stefna skipulagsins varðandi gerð og hönnun vega og stefna um flokkun ferðapjónustustaða yrði endurskoðuð þegar vinnu við þar að lútandi framfylgdarverkefni, þ.e. aðgerðir nr. 6 og 12 samkvæmt aðgerðaáætlun með landsskipulagsstefnu 2024-2038 yrði lokið. Auk þess skyldi settur fyrirvari vegna vinnu við kortlagningu víðerna í samræmi við aðgerð nr. 13 í aðgerðaáætluninni. Jafnframt gerði Skipulagsstofnun þá kröfu að kveðið yrði á um það í svæðisskipulaginu að stefna svæðisskipulagsins yrði ekki innleidd í aðalskipulög sveitarfélaganna og að ekki yrðu veitt framkvæmdaleyfi á grundvelli hennar fyrr en endurskoðun svæðisskipulagsins á stefnu um vegakerfi miðhálandisins, þjónustustaði ferðamanna og verndarsvæði yrði lokið á grundvelli ofangreindra framfylgdarverkefna Landsskipulagsstefnu 2024-2038.

Setti stofnunin það sem skilyrði fyrir staðfestingu Svæðisskipulagsins að ofangreindir fyrirvarar yrðu settir í Svæðisskipulagið, eins og fram kemur í bréfi Skipulagsstofnunar frá 19. júní 2024:

Framfylgd Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042

Fari svæðisskipulagsnefnd að ofangreindum tilmælum Skipulagsstofnunar varðandi setningu fyrirvara í stefnunni mun stofnunin staðfesta svæðisskipulagið. Þar með mun stefna stjórnvalda í gildandi landsskipulagsstefnu varðandi uppbyggingu samgöngumannvirkja og flokkun og uppbyggingu ferðapjónustustaða gilda varðandi allar ákvarðanir svæðisskipulagsnefndar og ákvarðanir sveitarstjórna við nánari útfærslu hennar í aðalskipulagi taka sömuleiðis mið af henni.

Telji svæðisskipulagsnefnd hins vegar ekki unnt að gera ofangreindar breytingar á svæðisskipulaginu, mun Skipulagsstofnun afgreiða Svæðisskipulag Suðurlandis 2022-2042 til innviðaráðherra skv. 5. mgr. 25. gr. skipulagslaga. Þar segir að telji Skipulagsstofnun að synja beri svæðisskipulagi staðfestingu skuli hún senda tillögu um það til ráðherra innan fjögurra vikna frá því að henni barst tillaga að svæðisskipulagi. Skal tillagan rökstudd með greinargerð þar sem fram komi hvort form- eða efnisgallar séu á afgreiðslu svæðisskipulagsnefndar eða á gerð skipulagsins. Áður en ráðherra tekur ákvörðun skal hann leita umsagnar svæðisskipulagsnefndar.

Farið er nánar yfir fyrirvarana í bréfi Skipulagstofnunar frá 19. júní 2024 eins og hér kemur fram:

Forsendur staðfestingar

Til þess að unnt sé að staðfesta svæðisskipulagið þarf að setja eftirfarandi fyrirvara þess efnis að stefna svæðisskipulagsins varðandi gerð og hönnun vega og stefna um flokkun ferðaþjónustustaða verði endurskoðuð þegar vinnu við þar að lútandi framfylgdarverkefni, samkvæmt ofangreindri fimm ára aðgerðaáætlun með landsskipulagsstefnu, er lokið:

- Í kafla 3.1.1 um stofnvegi og tengivegi um hálendi komi fyrirvari vegna aðgerðar nr. 6 um *Stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins*.
 - **Markmið aðgerðar:** Að þróa stefnu um samgöngur á miðhálandinu með tilliti til náttúru og landslagsverndar.
 - **Lýsing aðgerðar:** Unnið verði að greiningu á ástandi vega á miðhálandinu og lagt mat á mismunandi kosti við þróun samgöngukerfis miðhálandisins og útfærslu vega á miðhálandinu. Mótun verði stefna um uppbyggingu vegsamgangna í samræmi við gildi miðhálandisins í náttúrufarslegu og landslagslegu tilliti. Lögð verði áhersla á orkuskipti í samgöngum og mögulegs öryggishlutverks vegna náttúruvár.
 - **Fyrirvari:** Stefna Svæðisskipulags Suðrhálandis 2022-2042 varðandi vegakerfi miðhálandisins verður endurskoðuð þegar lokið hefur verið við aðgerð nr. 6 samkvæmt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 sem lögð var fram með með Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og samþykkt hefur verið á Alþingi. Stefnan verður ekki innleidd í aðalskipulag sveitarfélaganna og ekki veitt framkvæmdaleyfi á grunni hennar fyrr en endurskoðun hennar er lokið.
- Í kafla 3.2.1 um þjónustustaði ferðamanna komi fyrirvari vegna aðgerðar nr. 12: *Uppbygging ferðaþjónustumannvirkja á hálendinu*.
 - **Markmið aðgerðar:** Að uppbygging ferðaþjónustumannvirkja verði innan þolmarka hálendisins.
 - **Lýsing aðgerðar:** Þjónustustig svæða á hálendinu verði endurskilgreint til að mæta aukinni eftirspurn. Við uppbyggingu verði þess gætt að skerða ekki óbyggðaupplifun, landslag og náttúrugæði. Mikilvægt verði að greina þolmörk helstu áfangastaða miðhálandisins, þ.e. þolmörk náttúru, innviða, ferðamanna og samfélags, og meta á þeim grunni hvort þörf sé á að breyta áherslum í mannvirkjagerð fyrir næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu.
 - **Fyrirvari:** Stefna Svæðisskipulags Suðrhálandis 2022-2042 varðandi þjónustustaði ferðamanna verður endurskoðuð þegar lokið hefur verið við aðgerð nr. 6 samkvæmt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 sem lögð var fram með með Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og samþykkt hefur verið á Alþingi. Stefnan verður ekki innleidd í aðalskipulag sveitarfélaganna og ekki veitt framkvæmdaleyfi á grunni hennar fyrr en endurskoðun hennar er lokið.
- Í kafla 4.3 um verndarsvæði komi fyrirvari vegna aðgerðar nr. 13: *Kortlagning víðerna*.
 - **Markmið aðgerðar:** Að ljúka kortlagningu víðerna.

- Lýsing aðgerðar: Lokið verði vinnu við kortlagningu víðerna út frá þeim viðmiðum sem sett eru fram í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013. Kortlagning víðerna verði uppfærð reglulega og gerð aðgengileg fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga og annarra aðila.
 - Fyrirvari: Stefna Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042 varðandi verndarsvæði verður endurskoðuð þegar lokið hefur verið við aðgerð nr. 13 samkvæmt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 sem lögð var fram með Landsskipulagsstefnu 2024-2038 og samþykkt hefur verið á Alþingi. Stefnan verður ekki innleidd í aðalskipulag sveitarfélaganna og ekki veitt framkvæmdaleyfi á grunni hennar fyrr en endurskoðun hennar er lokið.
- Auk þess verði framangreindir fyrirvarar settir fram í kafla 7.1 um framfylgd svæðisskipulagsins.

Sjónarmið og umsögn Svæðisskipulagsnefndar

Svæðisskipulagsnefnd telur fráleitt að Skipulagsstofnun hafi setji það sem skilyrði fyrir staðfestingu Svæðisskipulags Suðurlandis, að öll stefna svæðisskipulagsins um vegakerfi miðhálandisins, flokkun ferðaþjónustustaða og verndarsvæði Suðurlandis verði sett á ís og taki ekki gildi fyrr en aðgerðum nr. 6, 12 og 13 í aðgerðaáætlun með Landsskipulagsstefnu 2024-2038 verði lokið. Þess skal getið að hér er um að ræða verkefni sem samkvæmt Landsskipulagsstefnu 2015-2026 átti að vera fyrir löngu lokið við að vinna en þessum verkefnum var ekki hrint í framkvæmd af hálfu opinberra stjórnvalda.

Engin leið er að spá fyrir um hvenær áhersluverkefnum í Landsskipulagsstefnu 2024-2038 verði lokið. Ef fallist yrði á kröfur Skipulagsstofnunar myndi því ríkja algjör óvissa um skipulagsvinnu sveitarfélaga á Suðurlandinu. Ótækt er að láta sveitarfélög á svæðinu bíða með gerð skipulagsáætlana um óákveðinn tíma þar til opinberar stofnanir hafa unnið vinnu sína í samræmi við umrædda aðgerðaáætlun.

Afstaða Skipulagsstofnunar er fráleit að mati svæðisskipulagsnefndar og stenst það enga skoðun, og alls ekki lög eða reglugerðir, að láta framfylgdarverkefni landsskipulagsstefnu stöðva gildistöku Svæðisskipulags Suðurlandis. Skipulagslög gera ráð fyrir sérstakri málsmeðferð við endurskoðun svæðisskipulags og því er engin ástæða til að setja fyrirvara um endurskoðun, eins og Skipulagsstofnun leggur til í afgreiðslu sinni. Skv. 26. gr. skipulagslaga ber svæðisskipulagsnefnd eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar að „koma saman og meta hvort ástæða sé til að endurskoða svæðisskipulagið. Skal sú ákvörðun m.a. taka mið af því hvort landsskipulagsstefna kalli á endurskoðun svæðisskipulagsins.“

Skipulagsstofnun lagði til að settir yrðu fyrirvarar um stefnu Svæðisskipulagsins, sem 11 sveitarfélög á Suðurlandi höfðu sammælt um og breið sátt ríkir um, vegna aðgerðaáætlunar 2024-2028, sem tók gildi eftir samþykkt svæðisskipulagsins. Stefnumótun svæðisskipulagsins er afrakstur fjögurra ára vinnu, stefnumótunar sem byggir á ríkulegu samráði, öfluglu samtali sveitarfélaganna ellefu sem að skipulaginu standa, auk þess sem lögð var sérstök áhersla á að hafa gott samráð við Skipulagsstofnun með endurteknum fundum með stofnuninni.

Landsskipulagsstefna er stefnumarkandi og ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana, en rökstyðja ber ákvörðun um að taka ekki mið af henni. Það er gert í Svæðisskipulagi Suðurlandis 2022-2042. Vald til skipulagningar Suðurlandisins er í höndum þeirra sveitarfélaga sem stóðu að gerð umrædds svæðisskipulags. Skipulagsvaldið verður ekki tekið úr höndum sveitarfélaganna með vísan til þess að opinberar stofnanir eigi eftir að ráðast í tiltekna stefnumótun á komandi árum samkvæmt aðgerðaáætlun sem tók gildi eftir samþykkt svæðisskipulagsins og engin vísan er um hvenær verði hrint í framkvæmd.

Svæðisskipulagsnefnd telur að þeir fyrirvarar sem Skipulagsstofnun lagði til fá engu staði í ákvæðum laga eða reglugerða á sviði skipulagsmála. Ekki komi til greina að fresta gildistöku eða framkvæmd svæðisskipulagsins þangað til vinnu við framfylgdarverkefni samþykkrar landsskipulagsstefnu, sem ekki hafði tekið gildi þegar svæðisskipulagið var samþykkt endanlega í sveitarstjórnunum, verði lokið. Augljóst er að það mun taka mörg ár að vinna umrædd framfylgdarverkefni um stefnumótun fyrir vegakerfi miðhálandisins, uppbyggingu ferðaþjónustu á hálandinu og kortlagningu víðerna, og engan veginn er hægt að sjá hvenær þeim verkefnum yrði lokið. Í því sambandi ber að hafa í huga að sambærileg framfylgdarverkefni frá fyrri landsskipulagsstefnu var ekki lokið þegar hún rann sitt skeið á enda, þ.e. framfylgdarverkefni sem sneru að stofnvegum á hálandinu, þjónustustöðum og víðernum en ekkert þessara verkefna hefur verið unnið á þeim tíma sem liðinn er síðan landsskipulagsstefna 2015-2026 var samþykkt á Alþingi. Hér má sjá þau verkefni sem hér er vísað til, úr Landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem ekki hafa verið unnin:

Önnur verkefni stjórnvalda:

1.1.4 Kortlagning víðerna.

Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að reglulega liggi fyrir uppfærð kort af umfangi og þróun víðerna á miðhálandinu. Í því felst að ákveða viðmið fyrir mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum og að hafa kort sem uppfærð eru reglulega um umfang víðerna aðgengileg fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga og annarra aðila.

1.2.3 Mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja.

Skipulagsstofnun, í samvinnu við Ferðamálastofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög á hálandinu, safni upplýsingum um þörf fyrir breyttar áherslur í mannvirkjagerð fyrir næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu, m.a. með hliðsjón af ferðamálastefnu og staðbundinni greiningu og stefnumótun á einstökum svæðum innan miðhálandisins. Haft verði samráð við hlutaðeigandi stofnanir og hagsmunaaðila.

1.3.3 Nánari stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins.

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar vinni skipulags- og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu. Þar verði m.a. metið ástand vega og sú stefna sem sett var um samgöngukerfi á hálandinu með svæðisskipulagi miðhálandisins. Einnig verði höfð hliðsjón af afrakstri vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra setti af stað haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðaþjónustu á Íslandi.

Sambærileg áhersla um stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins -er sett fram í aðgerð 2.4.3. í samgönguáætlun 2020-2034, sem samþykkt var á Alþingi 29. júní 2020. Í umsögn Skipulagsstofnunar við drög að skipulagslýsingu Svæðisskipulags Suðrhálandis dags. 16. mars 2021 er sagt að vinna á grunni þessa sé að hefjast hjá Vegagerðinni. Skemmst er frá því að segja að þessi vinna, sem átti að vera að hefjast hjá Vegagerðinni í mars 2021 hefur ekki enn litið dagsins ljós.

Sjá hér úr umsögn Skipulagsstofnunar við drög að skipulagslýsingu Svæðisskipulags Suðrhálandis dags 16. mars 2021:

Í landsskipulagsstefnu 2015-2026 er sett fram aðgerð 1.3.3 sem felst í því að skipulags- og samgönguyfirvöld, með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum, vinni að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis miðhálandisins og útfærslu vega. Sambærileg áhersla er sett fram í aðgerð 2.4.3 í samgönguáætlun 2020-2034 og er vinna á grunni hennar að hefjast hjá Vegagerðinni. Að mati Skipulagsstofnunar gæti svæðisskipulagsvinnan lagt af mörkum greiningu og tillögur varðandi þróun samgöngukerfis þessa hluta miðhálandisins auk þess að ákveða ökuleiðir og taka saman skrá yfir vegi í náttúru Íslands. Þar er átt við skrá skv. ákvæðum náttúruverndarlaga og reglugerðar á grundvelli þeirra um það hvernig standa skal að ákvörðunum um vegakerfi í náttúru Íslands, þ.e. um aðrar ökuleiðir utan byggða en þær sem tilheyra þjóðvegakerfinu. Vegaskráin skal unnin samhliða gerð aðalskipulags en einnig er heimilt að vinna slíka vegaskrá við gerð svæðisskipulags.

Vegna þess að ofangreind verkefni voru ekki unnin í kjölfarið á samþykkt landsskipulagsstefnu 2015-2026 og ekki í kjölfarið á samþykkt samgönguáætlun 2020-2034, þá eru þessi sömu verkefni sett sem framfylgdarverkefni inn í landsskipulagsstefnu 2024-2038.

Í kafla 1.1.4. í landsskipulagsstefnu 2015-2026 kemur fram að „...gert [sé] ráð fyrir að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að festa ákveðin viðmið og kortleggja reglulega umfang víðerna á hálandinu“. Bráðabirgðaákvæði um kortlagningu víðerna er einnig í náttúruverndarlögum og þar segir að kortlagningu víðerna skuli vera lokið fyrir 1. júní 2023. Er vísað til þessa í umhverfismatskýrslu fyrir Svæðisskipulag Suðrhálandis, bls. 16:

Opinber kortlagning víðerna liggur ekki fyrir en í lögum um náttúruvernd segir að slík kortlagning eigi að liggja fyrir 1. júní 2023. Þess er vænst að sú kortlagning líti dagsins ljós áður en svæðisskipulag Suðrhálandis verður staðfest og þá gefist ráðrúm yfirfara skipulagið þannig að það miði útbreiðslu víðerna við hana. Fram að þeim tíma verður miðað við kortlagningu víðerna sem unnin var af Rannsóknarsetri Háskóla Íslands á Hornafirði frá 2021¹⁰ við mat á áhrifum á víðerni og við mat á verndargildi landslagsheilda. Kortlagningin var unnin fyrir Rammaáætlun og er valið að miðað við hana við vinnslu svæðisskipulagsins þar sem hún er unnin í tengslum við áætlanagerð stjórnvalda.

Að staðreyna hvaða svæði eru óbyggð víðerni er vandkvæðum bundið á meðan opinber kortlagning liggur ekki fyrir. Það er því ákveðin óvissa um umfanga þeirra þó það liggja fyrir að innan Suðrhálandis eru sannarlega víðerni. Í landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að festa ákveðin viðmið og kortleggja reglulega umfang víðerna á hálandinu. Í landsskipulagsstefnu er sveitar-

Send var fyrirspurn til Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar á vinnslutíma svæðisskipulagsins og spurt hvar vinna við kortlagningu víðerna stæði og bárust engin svör við því hvort unnið væri að þessari kortlagningu eða hvenær kortlagningin myndi liggja fyrir. Í lið 13 í nýsamþykktri fimm ára aðgerðaáætlun með Landsskipulagsstefnu 2024-2038 er sett það markmið að lokið verði kortlagningu víðerna á árunum 2024-2025.

Ekki er hægt að ætlast til að sveitarfélög bíði með alla sína skipulagsvinnu sem getur tengst áhrifum á víðerni á meðan hið opinbera lætur undir höfuð leggjast að sinna skyldum sínum og þeim verkefnum sem þeim eru falin samkvæmt lögum og þeirri stefnumörkun sem hið opinbera vinnur sjálft. Telur svæðisskipulagsnefnd ótækt að sveitarfélög setji skipulagsáætlanir sínar á ís um langan tíma á meðan óvissa ríkir um það hvenær opinber stjórnvöld sinni þeim verkefnum varðandi stefnumótun um vegakerfi og ferðaþjónustustaði sem fram koma í aðgerðaáætlun með Landsskipulagsstefnu 2024-2038. Þrátt fyrir að sveitarfélögum beri að taka mið af gildandi landsskipulagsstefnu við gerð svæðisskipulags er engin stoð fyrir því í skipulagslögum að þau setji skipulagsvinnu sína á frest um óákveðinn tíma þar til ákveðin verkefni um stefnumörkun verði unnin á vegum ríkisins. Er því ekki hægt að synja um staðfestingu á svæðisskipulaginu á þessum grundvelli.

Áréttað er að skv. 26. gr. skipulagslaga ber svæðisskipulagsnefnd eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar að „koma saman og meta hvort ástæða sé til að endurskoða svæðisskipulagið. Skal sú ákvörðun m.a. taka mið af því hvort landsskipulagsstefna kalli á endurskoðun svæðisskipulagsins.“ Telji svæðisskipulagsnefnd við slíkt tilefni að gera þurfi breytingar á gildandi svæðisskipulagi fer um þá málsmeðferð eftir 22.-25. gr. skipulagslaga, líkt og um gerð nýs svæðisskipulags sé að ræða. Þannig eru sérstök fyrirmæli í 26. gr. skipulagslaga um það hvernig haga beri endurskoðun svæðisskipulags, sem eiga t.d. við í þeim tilvikum þar sem ný landsskipulagsstefna tekur gildi eftir gerð og samþykkt svæðisskipulags. Engin stoð er hins vegar fyrir því í lögum að synjað sé um staðfestingu svæðisskipulags á þeim grundvelli að það sé ekki í samræmi við við landsskipulagsstefnu sem tók gildi eftir samþykkt svæðisskipulagsins eða aðgerðir sem hefur ekki verið ráðist í við samþykkt þess. Ekki er heldur nein stoð fyrir því í lögum að Skipulagsstofnun setji þau skilyrði fyrir staðfestingu svæðisskipulags að það verði endurskoðað að loknum aðgerðum samkvæmt aðgerðaáætlun, sem var samþykkt á Alþingi eftir samþykkt umrædds skipulags, og að beðið verði með vinnslu aðalskipulags og veitingu framkvæmdaleyfa þar til slíki endurskoðun hefur verið lokið. Skilyrði Skipulagsstofnunar um setningu fyrirvara um endurskoðun í svæðisskipulagið eiga sér þannig enga stoð í ákvæðum skipulagslaga eða skipulagsreglugerðar um gerð svæðisskipulags og fá þeir ekki staðist nánari skoðun. Auk þess er engin ástæða til að hafa fyrirvara í svæðisskipulaginu um endurskoðun þess, enda mun svæðisskipulagsnefnd samkvæmt 26. gr. skipulagslaga eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar meta hvort ástæða sé til að endurskoða svæðisskipulagið með hliðsjón af stefnumörkun í þeirri landsskipulagsstefnu sem er í gildi hverju sinni.

7. Afgreiðsla Skipulagsstofnunar frá 19. júní 2024 brýtur í bága við meðalhóf

Í erindi Skipulagsstofnunar frá 19. júní 2024 kemur fram það álit Skipulagsstofnunar að til þess að unnt sé að staðfesta svæðisskipulagið þurfi að setja fyrirvara í skipulagið um að stefna þess varðandi gerð og hönnun vega og flokkun ferðaþjónustustaða verði endurskoðuð þegar vinnu við tiltekin framfylgdarverkefni samkvæmt fimm ára aðgerðaáætlun með Landsskipulagsstefnu 2024-2038 verði lokið, svo og að stefnan verði ekki innleidd í aðalskipulag sveitarfélaganna eða veitt framkvæmdaleyfi á grunni hennar fyrr en endurskoðun hennar er lokið.

Svæðisskipulagsnefnd bendir á að krafa Skipulagsstofnunar um að gildistöku stefnu Svæðisskipulags Suðurrhálandis um stofnvegi og ferðaþjónustustaði verði frestað þangað til búið er að vinna ákveðin framfylgdarverkefni samkvæmt aðgerðaáætlun Landsskipulagsstefnu 2024-2038, sem var samþykkt eftir að sveitarfélögin ellefu samþykktu Svæðisskipulagið og að lokinni auglýsingu þess, brjóti í bága við meðalhóf. Ekki er hægt að fara fram á að umrædd sveitarfélög fresti allri vinnu sinni við gerð skipulagsáætlana þangað til framfylgdarverkefni landsskipulagsstefnu hafa verið unnin. Áréttað er að Landsskipulagsstefna 2024-2038 hafði ekki tekið gildi þegar sveitarfélögin ellefu unnu að og samþykktu Svæðisskipulag Suðurrhálandis 2022-2042. Landsskipulagsstefnan og aðgerðaáætlun með henni getur ekki haft þau afturvirkur áhrif að synjað verði staðfestingar á svæðisskipulaginu, enda ber sveitarfélögum við gerð svæðisskipulags aðeins að taka mið af þeirri landsskipulagsstefnu sem þá er í gildi. Eðli máls samkvæmt gátu sveitarfélögin ekki miðað stefnumörkun sína í svæðisskipulaginu við tilteknar aðgerðir samkvæmt aðgerðaáætlun sem ekki lá fyrir við gerð svæðisskipulagsins. Þar fyrir utan er

landsskipulagsstefna ekki bindandi við gerð svæðisskipulags eins og áður er rakið. Skilyrði Skipulagsstofnunar um að vinnu við skipulagsáætlanir verði frestað um óákveðinn tíma samræmast ekki meðalhófi og eru afar óeðlileg í ljósi ákvæða og markmiða skipulagslaga.

Ekki er hægt að gera þá kröfu til sveitarfélaga að þau endurskoði nýsamþykkt Svæðisskipulags Suðurlandis 2022-2042, sem hefur verið í vinnslu síðastliðin fjögur ár og hefur verið samþykkt af sveitarstjórnnum 11 sveitarfélaga að undangenginni viðurhlutamikilli málsmeðferð í samræmi við ákvæði skipulagslaga, á grundvelli nýrrar þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2024-2038 sem samþykkt var á Alþingi þann 16. maí 2024, og að þau fresti framkvæmd skipulagsáætlana sinna um óákveðinn tíma þar til slík verkefni hafa verið unnin af hálfu opinberra stofnana.

Skv. 26. gr. skipulagslaga ber svæðisskipulagsnefnd eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar að „koma saman og meta hvort ástæða sé til að endurskoða svæðisskipulagið. Skal sú ákvörðun m.a. taka mið af því hvort landsskipulagsstefna kalli á endurskoðun svæðisskipulagsins.“

Sveitarfélög fara með skipulagsvald á hálendi Íslands innan sinna marka. Víða hefur þeim verið legið á hálsi vegna þess að skipulag hálendisins tekur ekki mið af fjölda ferðafólks og því beri náttúran skaða af. Ekki er hægt að ætlast til að sveitarfélögin bíði með sitt skipulag eftir að tilteknum aðgerðum skv. aðgerðaáætlun nýsamþykkrar landsskipulagsstefnu 2024-2038, sem ekki hafði tekið gildi þegar svæðisskipulagið var samþykkt hjá sveitarstjórnnum, verði lokið. Auk þess er hér um að ræða sambærileg verkefni og þau sem átti að vinna samkvæmt landsskipulagsstefnu 2015-2026 en voru aldrei unnin. Liggur því ekkert fyrir um að vinnu við þessi verkefni verði lokið á næstu árum.

Að öllu framangreindu virtu er það mat svæðisskipulagsnefndar að afgreiðsla Skipulagsstofnunar fari í bága við meðalhóf.

8. Ágallar á málsmeðferð Skipulagsstofnunar

Skv. 3. mgr. 23. gr. skipulagslaga skal svæðisskipulagsnefnd senda Skipulagsstofnun tillögu að svæðisskipulagi til athugunar eftir að tillagan hefur verið kynnt fyrir almenningi á almennum fundi eða með öðrum fullnægjandi hætti. Þá segir í ákvæðinu: „Hafi Skipulagsstofnun ekki gert athugasemdir innan fjögurra vikna frá því að tillagan barst henni skal tillagan auglýst óbreytt skv. 24. gr. Telji Skipulagsstofnun að tillagan fullnægi ekki settum kröfum um svæðisskipulag skal hún leita samkomulags við svæðisskipulagsnefnd um breytingar. Náist ekki samkomulag er svæðisskipulagsnefnd engu síður heimilt að auglýsa tillöguna en athugasemdir Skipulagsstofnunar skulu þá jafnframt auglýstar og liggja frammi með tillögunni.“

Svæðisskipulagsnefnd bendir á að hvergi í athugun Skipulagsstofnunar samkvæmt 3. mgr. 23. gr. skipulagslaga var gefið til kynna að Skipulagsstofnun teldi þá efnis- eða formgalla vera á tillögu að umræddu svæðisskipulagi, eða ósamræmi við áætlanir, að leitt geti til þess að Skipulagsstofnun meti tillöguna svo að ekki sé hægt að staðfesta hana. Samkvæmt skipulagslögum ber Skipulagsstofnun á þessu stigi að meta hvort svæðisskipulagstillagan fullnægi settum kröfum um svæðisskipulag, þ.e. áður en svæðisskipulagstillagan er auglýst í samræmi við 24. gr. skipulagslaga.

Þann 22. ágúst 2023 var tillaga að Svæðisskipulagi Suðurlandis send til Skipulagsstofnunar með tölvupósti, til athugunar fyrir auglýsingu hennar, í samræmi við 3. mgr. 23. gr. skipulagslaga, ásamt meðfylgjandi gögnum sem eru aðgengileg í skipulagsgátt undir liðnum athugun fyrir auglýsingu, [sjá hér](#).

- Greinargerð Svæðisskipulags
- Umhverfismatskýrsla
- Flokkun landslags, fylgirit

- Umsagnir, vinnslutillaga
- Bókanir sveitarstjórna
- Fundargerð 25. Fundar svæðisskipulagsnefndar

Þann 6. október 2023, rúmum sex vikum síðar og þar með utan þeirra tímamarka sem greinir í 3. mgr. 23. gr. skipulagslaga, sendi Skipulagsstofnun Svæðisskipulagsnefnd Suðurrhálendis umsögn eftir athugun sína á svæðisskipulagstillögunni. Í umsögn sinni benti Skipulagsstofnun á nokkur atriði sem bregðast þyrfti við ([fylgiskjal](#)).

Svæðisskipulagsnefnd yfirfór svæðisskipulagstillöguna með hliðsjón af athugasemdum Skipulagsstofnunar dags. 6. Október 2023. Að lokinni yfirferð nefndarinnar þann 31. október 2023 var Skipulagsstofnun sent tölvubréf með upplýsingum um þær breytingar sem gerðar voru á gögnum með svæðisskipulaginu til að koma til móts við ábendingar og athugasemdir Skipulagsstofnunar, sem lutu aðallega að því að undirbyggja og rökstyðja enn betur stefnu svæðisskipulagsins og bæta við frekari skýringum. Með fylgdi bókun svæðisskipulagsnefndar þar sem hún samþykkti uppfærð skipulagsgögn, fundargerð nefndarinnar ásamt minnisblaði með viðbrögðum við ábendingum og athugasemdum Skipulagsstofnunar, og skipulagsgögnin fyrir og eftir breytingar á þeim, þar sem breytingar sem gerðar höfðu verið á gögnunum voru gulmerktar. Þá kom fram í tölvupóstinum að svæðisskipulagsnefnd samþykkti að tillagan og fylgigögn hennar yrðu auglýst nú þegar athugun Skipulagsstofnunar væri lokið og öll sveitarfélögin sem standa að svæðisskipulaginu hefðu samþykkt auglýsingu þess. Hér er skjáskot af tölvupóstinum:

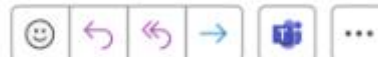
Svæðisskipulag Suðurlandis



Hrafnhildur Brynjólfsson

To Guðrún Lára Sveinsdóttir - SLS

Cc Bjarni Guðmundsson



31.10.2023

Sync to CRM



Fundargerð 26.fundur.pdf 996 KB

Sæl Guðrún Lára.

Nú hefur svæðisskipulagsnefnd farið yfir tillögu að Svæðisskipulagi Suðurlandis og gert breytingar, til að koma til móts við ábendingar og athugasemdir í umsögn Skipulagsstofnunar frá 6. október.

Uppfærð gögn eru tilbúin og einnig gögn þar sem breytingar eru gulmerktar, ef þið hafið áhuga á að sjá hverju var breytt. Hér er bókun svæðisskipulagsnefndar þar sem hún samþykkir gögnin og fundargerð nefndarinnar fylgir hér með. Til upplýsingar þá sendi ég þér líka gögnin, en það verður í gegn um WeTransfer.

Svæðisskipulagsnefnd samþykkir uppfærð gögn og minnisblað (sjá viðauka við fundargerð) með viðbrögðum við ábendingum og athugasemdum Skipulagsstofnunar.

Svæðisskipulagsnefnd samþykkir að tillagan og fylgigögn hennar verði auglýst nú þegar athugun Skipulagsstofnunar er lokið og öll sveitarfélögin sem að svæðisskipulaginu standa hafa samþykkt auglýsingu þess.

Engar efnislegar breytingar voru gerðar á tillögunni sjálfri heldur snúa breytingar á gögnunum aðallega að því að byggja betur undir forsendur breytingarinnar og bæta í texta sem er til skýringar.

Þá er næsta skref að koma gögnunum í auglýsingu og þá er ég með tvær spurningar:





1. Stjórn svæðisskipulagsnefndar og Bjarni hjá SASS eru að velja fyrir sér hvort það sé ekki alveg öruggt að tillagan þurfi ekki að fara í aðra umferð til sveitarfélaganna, nú þegar það er búið að senda hana til athugunar, og bregðast við ábendingum— heldur sé hægt að fara með hana beint í auglýsingu núna. Þarna eru þau að horfa til 32. gr. og túlkunar á henni. (ef það þarf að senda tillöguna annan hring þá þarf að hafa snarar hendur því þetta eru 9 sveitarfélög og þau funda flest í byrjun mánaðar)
2. Hvernig er best að snúa sér í því að setja tillöguna í kynningu í Skipulagsgátt ? Nú reikna ég ekki með að SASS sé með aðgang að gáttinni en mögulega er það fyrsta skref. Hver getur leiðbeint okkur um hversu mikið af gögnum málsins þurfa að fara inn í gáttina þegar skipulag kemur þangað inn þegar komið er að auglýsingu ?

Með bestu
Hrafnhildur



Ps. Bjarni hjá SASS er í frí og bað mig að sinna samskiptum vegna þessa á meðan svo er.

Svar við póstinum barst frá Skipulagsstofnun þann 1. nóvember 2023 og er hér skjáskot af því svari:

RE: Svæðisskipulag Suðurlandis

 Guðrún Lára Sveinsdóttir - SLS <Gu...>
To  Hrafnhildur Brynjólfssdóttir
Cc  Bjarni Guðmundsson;  Guðrún Jensdóttir - SLS

mið. 1.11.2023 12:00

 Tracked To Dynamics 365
 You replied to this message on 1.11.2023 12:02.


Sæl Hrafnhildur

Varðandi samþykki sveitarstjórna þá kveða lögin ekki á um það að þess þurfi. Það er því svæðisskipulagsnefndar að taka afstöðu til þess, ef þau telja tilefni til þess að leita samþykkis sveitarstjórna á ný þá geta þau gert það.

Varðandi Skipulagsgáttina og hver eigi að fara með umboð fyrir svæðisskipulagsnefndina gagnvart gáttinni þá bið ég þig að hafa samband við Guðrúnu Jensdóttur, set hana hér í cc.

Bestu kveðjur, Guðrún Lára

Guðrún Lára Sveinsdóttir
Sviðstjóri, svið aðalskipulags / Division Head, Municipal Planning
Skipulagsstofnun - National Planning Agency
Borgartún 7b, 105 Reykjavík, Ísland – Iceland
sími 595 4100
Guðrun.Sveinsdottir@skipulag.is
www.skipulag.is
www.facebook.com/skipulagsstofnun



From: Hrafnhildur Brynjólfssdóttir <hrafnhildur.brynjolfsdottir@efla.is>
Sent: þriðjudagur, 31. október 2023 16:27
To: Guðrún Lára Sveinsdóttir - SLS <Guðrun.Sveinsdottir@skipulag.is>
Cc: Bjarni Guðmundsson <bjarni@sudurland.is>
Subject: Svæðisskipulag Suðurlandis

Sæl Guðrún Lára.

Nú hefur svæðisskipulagsnefnd farið yfir tillögu að Svæðisskipulagi Suðurlandis og gert breytingar, til að koma til móts við ábendingar og athugasemdir í umsögn Skipulagsstofnunar frá 6. október. Uppfærð gögn eru tilbúin og einnig gögn þar sem breytingar eru gulmerktar, ef þið hafið áhuga á að sjá hverju var breytt. Hér er bókun svæðisskipulagsnefndar þar sem hún samþykkir gögnin og fundargerð nefndarinnar fylgir hér með. Til upplýsingar þá sendi ég þér líka gögnin, en það verður í gegn um WeTransfer.

Fylgigögn sem nefnd eru í póstinum voru send með WeTransfer. Staðfesting barst frá WeTransfer um að gögnin voru niðurlöguð.

Engar athugasemdir komu frá Skipulagsstofnun um uppfærð gögn.

Í fundargerð 26. fundar svæðisskipulagsnefndar sem haldinn var 23. október 2023, sem var sett inn á skipulagsgáttina ([fylgiskjal](#)), er farið yfir hvernig unnið var úr athugasemdum Skipulagsstofnunar og gerðar breytingar á skipulagsgögnum til samræmis við þær athugasemdir.

Engar athugasemdir bárust frá Skipulagsstofnun um hvernig svæðisskipulagsnefnd vann úr athugasemdum í umsögn Skipulagsstofnunar frá 6. október 2023 eða um þær breytingar sem gerðar voru á skipulagsgögnum í

kjölfarið. Þvert á móti var eingöngu leiðbeint um það af hálfu Skipulagsstofnunar hvernig hægt væri að koma svæðisskipulaginu í auglýsingu í skipulagsgátt. Verður því að líta svo á að samkomulag hafi náðst milli Skipulagsstofnunar og svæðisskipulagsnefndar um þær breytingar sem gerðar voru, sbr. 3. mgr. 23. gr. skipulagslaga.

Svæðisskipulagsnefnd bendir á að við athugun svæðisskipulagstillögu fyrir auglýsingu þá sá Skipulagsstofnun ekki ástæðu til að benda á að tillagan fullnægði ekki settum kröfum um svæðisskipulag. Þá sá Skipulagsstofnun ekki ástæðu til að fara fram á að athugasemdir stofnunarinnar yrðu auglýstar með tillögunni. Máttu svæðisskipulagsnefnd og hlutaðeigandi sveitarfélög því líta svo á, að Skipulagsstofnun hefði fallist á að þær breytingar sem gerðar voru á gögnum með svæðisskipulaginu til samræmis við athugasemdir Skipulagsstofnunar frá 6. október 2023 fælu í sér fullnægjandi lagfæringar á svæðisskipulaginu, svo og að engir annmarkar væru á svæðisskipulaginu að mati Skipulagsstofnunar eftir þær breytingar. Svæðisskipulagsnefnd var því í góðri trú um að tillagan fullnægði settum kröfum um svæðisskipulag.

9. Samantekt á álitum svæðisskipulagsnefndar

Með vísan til alls þess sem hér hefur verið rakið telur svæðisskipulagsnefnd ljóst að ráðherra beri að staðfesta Svæðisskipulag Suðurlandshálendis 2022-2042 í samræmi við 25. gr. skipulagslaga.

Eins og rakið hefur verið getur sveitarstjórn vikið frá samþykktum landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana svo lengi sem gerð er rökstudd grein fyrir slíkum frávikum, sbr. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga. Hugsanleg frávík stefnu svæðisskipulagsins frá landsskipulagsstefnu voru rökstudd á viðhlítandi hátt í greinargerð með svæðisskipulaginu, svo og í umhverfismatskýrslu. Þá var svæðisskipulagsnefnd og hlutaðeigandi sveitarstjórnnum eingöngu skylt að taka mið af þeirri landsskipulagsstefnu sem var í gildi þegar unnið var að gerð svæðisskipulagsins og þegar skipulagið var samþykkt, sbr. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Landsskipulagsstefna 2024-2038 og fimm ára aðgerðaáætlun 2024-2028, sem samþykkt var á Alþingi þann 16. maí 2024, eftir að Svæðisskipulag Suðurlandshálendis var samþykkt af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum, að undangenginni ítarlegri málsmeðferð, í samræmi við ákvæði skipulagslaga, getur því ekki leitt til þess að svæðisskipulaginu sé synjað staðfestingar. Engin stoð er fyrir því í lögum að svæðisskipulag umræddra sveitarfélaga verði sett á frest um óákveðinn tíma þar til beðið er eftir því að opinberar stofnanir ljúki við ákveðin verkefni samkvæmt aðgerðaáætlun með landsskipulagsstefnu, sem ekki lágu fyrir þegar umrætt skipulag var samþykkt af sveitarstjórnnum. Að mati svæðisskipulagsnefndar samræmist það illa markmiðum skipulagslaga að hamla framgangi skipulagsmála með þessum hætti.

Þá er ekki fallist á það með Skipulagsstofnun að stefna svæðisskipulagsins um uppbyggingu stofnvega og flokkun ferðaþjónustustaða víki „í grundvallaratriðum“ frá Landsskipulagsstefnu 2024-2038 eða fyrri landsskipulagsstefnu og að um breyttar áherslur sé að ræða, þrátt fyrir að einhver rökstudd frávík kunni að vera fyrir hendi. Auk þess er vísað á bug þeim fullyrðingum Skipulagsstofnunar um að stefna svæðisskipulagsins sé ekki nægilega undirbyggð og að ekki hafi verið færð skýr rök fyrir nauðsyn þess að víkja frá landsskipulagsstefnu varðandi umrædda þætti, enda eru þær fullyrðingar með öllu haldlausar eins og hér hefur verið sýnt fram á og ljóst er af greinargerð með svæðisskipulaginu.

Þannig liggur ljóst fyrir að engir þeir annmarkar eru á svæðisskipulaginu sem leitt geti til þess að ráðherra skuli synja um staðfestingu þess.

Viðauki. Yfirlit yfir ferli Svæðisskipulags Suðurlandis.

- Skipulagslýsing var kynnt 2. júlí 2021 - 15. ágúst 2021. Sjá Skipulagslýsingu í skipulagsgátt <https://skipulagsgatt.is/issues/2023/862> .
- Skipulagsstofnun yfirfór drög að lýsingu og gaf umsögn sína um þau 16. mars 2021 (sjá fylgiskjal). Þá lagði Skipulagsstofnun fram umsögn sína (fylgiskjal) við skipulagslýsingu 2. september 2021 (sjá fylgiskjal). Þar er hvatt til þess að móta stefnu um vegi, mannvirki og aðrar heimildir til uppbyggingar á hálendinu eins og hér segir:

Að mati Skipulagsstofnunar getur svæðisskipulagsgerð verið ákjósanlegur vettvangur til að móta og samræma stefnu um auðlindanýtingu, mannvirki, vegi og aðrar heimildir til uppbyggingar á hálendinu, sbr. áherslur við skipulagsgerðina, enda sé viðfangsefnið að móta meginrætti samræmdrar stefnu í þessum málaflokkum sem setur viðmið fyrir útfærslu stefnu og skipulagsákvæða í aðal- og deiliskipulagi. Eins og fram kom í umsögn Skipulagsstofnunar um drög að lýsingu gæti svæðisskipulagsvinnan kallað á nákvæmari greiningar óbyggðra víðerna á svæðinu og dýpkunar á landslagsgreiningu þannig að viðmið og leiðarljós um uppbyggingu og nýtingu taki mið af því hvaða landslagseinkenni eða náttúrufar ber að vernda eða viðhalda innan hvers svæðis til að viðhalda sérstöðu hálendisins, sbr. markmið í kafla 1.2 í lýsingunni. Stefna um áfangastaði, mannvirkjagerð og yfirbragð byggi þannig á landslagsgerð og einkennum hvers svæðis.

- Í kjölfar umsagnar Skipulagsstofnunar var unnin landslagsgreining (sjá) og hún lögð til grundvallar stefnumörkun Svæðisskipulagsins. Landslagsgreiningin er grundvallar forsenda við alla stefnumótun Svæðisskipulagsins. Umsagnir við skipulagslýsingu bárust frá eftirtöldum aðilum: Landsneti, Húnaþingi vestra, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Landvernd, Minjastofnun, Umhverfisstofnun, Katla jarðvangur, Sveitarfélagið Skagafjörður, Forsætisráðuneytið, Múlaþing, Náttúrufræðistofnun og Skipulagsstofnun.
- Farið var yfir helstu umsagnir og viðbrögð við þeim á fundi svæðisskipulagsnefndar 29.09.2021. Sjá fundargerð 10 sem er fylgiskjal.
- Í umsögnum var bent á mikilvægi atriða sem fjallað verður um í skipulagsvinnunni, en einnig komu fram ábendingar um þætti sem ekki voru innan þess ramma sem svæðisskipulagsvinnan náði yfir. Umsagnir voru hafðar til hliðsjónar við vinnu skipulagstillögu.
- Vinnslutillaga var kynnt 13. janúar - 19. febrúar 2023, sjá skipulagsgátt <https://skipulagsgatt.is/issues/2023/862>.
- Leitað var umsagna um vinnslutillögu hjá yfir 50 aðilum og bárust 40 umsagnir. Svæðisskipulagsnefnd fór yfir umsagnirnar og viðbrögð við þeim. Samantekt um viðbrögð nefndarinnar eru í skipulagsgátt auk þess að vera hér sem fylgiskjal (7852-002-MIN-002-V04). Hvernig brugðist var við athugasemdum Skipulagsstofnunar kemur fram í skjalinu með skýrum hætti.
- Skipulagstillaga var auglýst í lok árs 2023 til 19. janúar 2024, sjá gögn í skipulagsgátt <https://skipulagsgatt.is/issues/2023/862> .
- Leitað var umsagna um auglýsta tillögu hjá yfir 50 aðilum og bárust 73 umsagnir. Svæðisskipulagsnefnd fór yfir umsagnirnar og viðbrögð við þeim. Samantekt um viðbrögð nefndarinnar eru í skipulagsgátt auk þess að vera hér sem fylgiskjal (7852-002-MIN-003-V01). Hvernig brugðist var við athugasemdum Skipulagsstofnunar kemur fram í skjalinu með skýrum hætti. Að lokinni auglýsingu skipulagstillögunnar var endanleg tillaga samþykkt í sveitarstjórnunum ellefu sem að skipulaginu standa, eftir að brugðist hafði verið við þeim athugasemdum sem fram höfðu komið.
- Samþykkt skipulagstillaga var send Skipulagsstofnun í gegnum skipulagsgátt, með fylgiskjöllum sem þar eru aðgengileg á þessum hlekk hér (fylgiskjöl til staðfestingar), þann 23. apríl 2024. Skv. 3. mgr. 25 gr. skipulagslaga hefur Skipulagsstofnun 4 vikur til að staðfesta svæðisskipulagstillögu eða vísa henni til ráðherra, telji stofnunin að synja beri svæðisskipulaginu staðfestingar. Þennan tímafrest virti Skipulagsstofnun ekki.

- Skipulagsstofnun sendi svæðisskipulagsnefnd afgreiðslubréf átta vikum síðar þann 19. júní 2024 ([fylgiskjal](#)) um að hún muni staðfesta svæðisskipulagið með ákveðnum fyrirvörum, en að öðrum kosti muni stofnunin synja því um staðfestingu og vísa því til ráðherra.
- Svæðisskipulagsnefnd hafnar fyrirvörum Skipulagsstofnunar á fundi þann 19. júlí 2024 og er SASS falið að koma þeirri ákvörðun til Skipulagsstofnunar. SASS tilkynnir Skipulagsstofnun ákvörðun sína þann 20. júlí 2024.
- Skipulagsstofnun sendi Innviðaráðherra tillögu þann 19. ágúst 2024 ([fylgiskjal](#)) um að synja beri svæðisskipulaginu staðfestingar.
- Innviðaráðherra sendir svæðisskipulagsnefnd bréf þann 17. september 2024 til að óska sjónarmiða Svæðisskipulagsnefndar.
- Svæðisskipulagsnefnd samþykkir umsögn sína um erindi Innviðaráðherra á fundi sínum 25. október 2024 og felur framkvæmdastjóra samtaka sveitarfélaga á Suðurlandi að senda umsögnina.
- Umsögn send til innviðaráðherra.