
Hálendismiðstöð í Kerlingarfjöllum, Hrunamannahreppi

Ákvörðun um matsáætlun

Inngangur

Þann 22. desember 2016 barst Skipulagsstofnun tillaga Fannborgar ehf. að matsáætlun vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar Hálendismiðstöðvar í Kerlingarfjöllum í Hrunamannahreppi samkvæmt 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lið 12.05 í 1. viðauka laganna.

Skipulagsstofnun leitaði umsagna Hrunamannahrepps, Ferðamálastofu, Fiskistofu, forsætisráðuneytis, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar.

Gögn lögð fram

Tillaga framkvæmdaraðila að matsáætlun: Hálendismiðstöð í Kerlingarfjöllum í Hrunamannahreppi. Tillaga að matsáætlun. Fannborg ehf - Mannvit, desember 2016.

Umsagnir bárust frá:

- Hrunamannahreppi með bréfi dags. 13. janúar 2017
- Ferðamálastofu með bréfi dags. 8. mars 2017
- Forsætisráðuneyti með bréfi dags. 11. janúar 2017
- Fiskistofu með bréfi dags. 20. janúar 2017
- Heilbrigðiseftirliti Suðurlands með bréfi dags. 19. janúar 2017
- Minjastofnun Íslands með bréfi dags. 19. janúar 2017
- Náttúrufræðistofnun Íslands með bréfi dags. 19. janúar 2017
- Umhverfisstofnun með bréfi dags. 8. febrúar 2017
- Vegagerðinni með bréfi dags. 17. janúar 2017

Athugasemdir bárust frá Landvernd með tölvubréfi dags. 20. janúar 2017.

Frekari upplýsingar bárust frá framkvæmdaraðila með tölvubréfum dags. 13. og 17. janúar og 13. mars 2017.

Framkvæmd og umhverfisáhrif

Framkvæmdalýsing

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun er lýsing á fyrirhuguðum húsbyggingum og starfsemi auk annarra þátta sem snúa að framkvæmdum svo sem fráveitu, orkunotkun og meðhöndlun úrgangs. Fram kemur að gert sé ráð fyrir auknu framboði á gistingu í herbergjum, en áfram muni þó gefast kostur á að gista í svefnpokapláss og á tjaldstæðum. Fannborg hafi selt gistingu í uppþúnum tveggja manna herbergjum með salerni frá 2004 en veitingar, svefnpokapláss og tjaldstæði frá 1964.

Ferðamálastofa telur í umsögn sinni ekki koma nægjanlega skýrt fram að hve miklu leyti um sé að ræða eðlisbreytingar á framboði gistingar frá því sem nú er, m.t.t. þjónustustigs. Þannig væri æskilegt að fá yfirlit um hlutfall hótलगistingar og t.d. svefnpokagistingar, en ljóst sé að hótलगisting



í uppábuðnum rúmum með tilsvarandi þjónustu (þvottar, veitingaþjónusta o.s.frv.) feli í sér önnur umhverfisáhrif en einföld svefnpokagisting með eldunaraðstöðu.

Ferðamálastofa telur einnig æskilegt að í frummatsskýrslu sé gerð sé grein fyrir mati á þeim breytingum á efnalosun sem orðið geta vegna breytinga á rekstrarfyrirkomulagi hálandismiðstöðvarinnar og með hvaða hætti tekið verði tillit til þeirra í meðhöndlun frárennslis á þessu viðkvæma hálandissvæði. Breyttar rekstrarforsendur, geti haft áhrif á nýtingu heits og kalds vatns, úrgangslausun, frárennslis og efnalosun svo eitthvað sé nefnt, og þau áhrif gætu mögulega náð til vatnsbúskapar og lífríkis á svæðinu. Mikilvægt sé að í frummatsskýrslu komi fram að þessi möguleiki hafi verið skoðaður og áætlun gerð um viðbrögð ef líkur eru taldar á slíku. Þá sé mikilvægt að undanskilja ekki fyrirhugaðan rekstur frá framkvæmdaáformum.

Landvernd telur í athugasemd sinni óljóst í hverju fyrirhugaðar framkvæmdir felast, m.a. hvernig gistiaðstaða verði.

Í svörum framkvæmdaraðila kemur fram að í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir fyrirhugaðri framkvæmd við hálandismiðstöðina og umhverfisáhrifum framkvæmdar og starfsemi eftir að rekstur hefst. Greint verði frá áætluðum hámarksfjölda gesta, gistiaðstöðu og annarri aðstöðu fyrir gesti og starfsmenn, líka þá sem ekki gista. Í frummatsskýrslu verði einnig gerð grein fyrir því hvaða áhrif uppbygging hálandismiðstöðvarinnar geti mögulega haft á samsetningu ferðamanna, rekstartíma og öryggismál tengt vetrarakstri. Fyrirhugað sé að skilgreina starfsemina sem stærra gistiheimili, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 1277/2016¹, ekki hótél, enda verði ekki fyrir hendi öll sú aðstaða sem teljast verði nauðsynleg á hótelum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að í frummatsskýrslu þurfi að gera grein fyrir útrás frá hreinsistöð, getu viðtaka til að taka við auknu álagi og hvort mögulega geti orðið um áhrif að ræða á aðra starfsemi nærri viðtaka, svo sem tjaldsvæði. Þá telur stofnunin að gera þurfi grein fyrir bílastæðum sem annað geta umferð um háannatíma að hálandismiðstöð fullbyggðri samkvæmt hugmyndum framkvæmdaraðila.

Landvernd telur í athugasemd sinni nauðsynlegt að umhverfismatið taki til þess hvers konar hreinsun skolps er nauðsynleg á svæðinu, þar með talið hvort viðtaki er talinn viðkvæmur í skilningi reglugerðar um frárennslis og hvort ítarlegri hreinsun en tveggja þrepa sé nauðsynleg.

Í svörum framkvæmdaraðila kemur fram að fjallað verði nánar um fráveitumál og mannvirki tengd þeim í frummatsskýrslu. Einnig verði gerð grein fyrir mati á umhverfisáhrifum þessa þáttar

¹ „4. gr. Tegundir gististaða.

Gististaðir skiptast í eftirfarandi tegundir eftir búnaði og aðstöðu sem bjóða skal gestum. Hver einstök tegund gististaða getur fallið undir fleiri en einn framangreindan flokk gististaða, í samræmi við þá starfsemi sem rekstrarleyfi viðkomandi staðar hljóðar um:

- a) *Hótél*: Gististaður þar sem gestamóttaka er aðgengileg allan sólarhringinn og veitingar að einhverju tagi framleiddar á staðnum. Fullbúin baðaðstaða skal vera með hverju herbergi.
- b) *Stærra gistiheimili*: Gististaður með takmarkaða þjónustu þar sem leigð eru út 6 herbergi eða fleiri eða rými fyrir fleiri en 10 einstaklinga. Handlaug skal vera í hverju herbergi og salerni nærliggjandi. Jafnframt skulu gestir eiga aðgang að fullbúinni baðaðstöðu.
- c) *Minna gistiheimili*: Gististaður með takmarkaða þjónustu þar sem leigð eru út 5 eða færri herbergi eða hefur rými fyrir 10 einstaklinga eða færri. Getur verið gisting á einkaheimili. Ekki er gerð krafa um handlaug í herbergjum. Gestir skulu hafa aðgang að fullbúinni baðaðstöðu.
- d) *Gistiskáli*: Gisting í herbergjum eða svefnskálum. Hér undir falla farfuglaheimili (hostel).
- e) *Fjallaskálar*: Gisting í herbergjum eða í svefnskálum staðsett utan alfaraleiðar og almenningur hefur aðgang að, svo sem skálar fyrir ferðamenn, veiðiskálar og sæluhús.

...“

Nánari lýsing á ofangreindum tegundum gististaða kemur fram í 7.-11. gr. reglugerðar nr. 1277/2016.



fyrirhugaðra framkvæmda á vatnafar. Þá verði gerð grein fyrir þörf fyrir bílastæði, staðsetningu og útfærslu þeirra og umhverfisáhrifum af þeim þætti fyrirhugaðra framkvæmda.

Að teknu tilliti til þess sem fram kemur að ofan um tillögu framkvæmdaraðila og framkomnar umsagnir og athugasemdir þarf í frummatsskýrslu að gera grein fyrir áformaðri gistipjónustu og hversu mörg rúm falla undir ólíkar tegundir gistingar, sbr. skilgreiningar í 4. gr. reglugerðar nr. 1277/2016, þ.e. hversu mörg rúm eru í herbergjum með fullbúinni baðstöðu með hverju herbergi (tegund a) o.s.frv. Þessar upplýsingar þurfa að koma fram fyrir hvern áfanga áformaðrar uppbyggingar og fyrir stöðuna áður en uppbygging á reit A hófst. Sama gildir um umfang aðstöðu fyrir starfsmenn. Þá þarf að gera grein fyrir hvaða þjónusta og aðstaða er áformuð fyrir daggesti og tjaldgesti, eftir áföngum.

Í frummatsskýrslu þarf einnig að gera grein fyrir núverandi og fyrirhugaðri vatnsveitu og vatnspörf starfsmanna eftir áföngum. Á sama hátt þarf að fjalla um núverandi og fyrirhugað fráveitukerfi og áætlaða losun eftir áföngum og getu viðtaka til að taka við auknu álagi. Þá þarf að gera grein fyrir borholu, virkjun, varmadælu og orkuframleiðslu og orkuþörf eftir áföngum, auk þess sem gera þarf grein fyrir efnispörf og efnistöðuvæðum.

Samgöngur

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun kemur fram að sú uppbygging sem fyrirhuguð er í Kerlingarfjöllum miðist við núverandi vegamannvirki og aðgengi að svæðinu. Gert sé ráð fyrir að meginrekstur hálandismiðstöðvarinnar verði yfir sumartímamann frá miðjum júní fram í september. Yfir vetrartímamann verði umsvif minni og byggist vetrarumferð á breyttum bílum og snjósleðum. Umferð í Kerlingarfjöll verði eftir færð og aðstæðum frá apríl fram í júní og lágmarksrekstur á svæðinu. Ekki sé gert ráð fyrir að lagðir verði nýir vegir eða gönguleiðir á svæði Fannborgar vegna uppbyggingar hálandismiðstöðvar í Kerlingarfjöllum. Aðeins verði um að ræða viðhald á núverandi vegum, slóðum og gönguleiðum.

Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir þeim forsendum sem framkvæmdaraðili gengur út frá varðandi samgöngur í Kerlingarfjöll á ólíkum árstímum, sérstaklega hvað varðar viðhald, breytingar og vegþjónustu á Kjalvegi. Jafnframt þarf að sýna á korti og lýsa þeim vegum, slóðum og gönguleiðum sem liggja um svæðið. Þá þarf að gera grein fyrir núverandi umferð á ólíkum árstímum og áætlaðri umferð eftir áföngum.

Valkostir

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun er getið um eftirfarandi kosti sem hafi verið skoðaðir:

- A. Að breyta þeim húsum sem eru á staðnum þannig að þau geti tekið við gestum í uppþúnum rúmum í smærri herbergjum.
- B. Að bæta við hóflegum fjölda herbergja, jafnframt því sem þjónusta verði aukin.
- C. Að fylgja blöndu A og B með því að breyta þeim húsum sem henta til breytinga, byggja álmu með herbergjum og samhliða því að bæta almenna aðstöðu. Það er niðurstaða Fannborgar að fara þessa leið og að hinir tveir kostirnir komi ekki til greina.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur í umsögn sinni að meta þurfi þann kost að að byggja minni þjónustukjarna samanborið við valkost framkvæmdaraðila og/eða að hann verði fluttur annað.

Landvernd telur í athugasemd sinni að einnig þurfi að meta kosti sem felast í öðru útliti og hönnun hótels, þar með talið útliti sem nær að fanga þá lágreistu ásýnd sem er til staðar. Þá telur Landvernd, í ljósi landsskipulagsstefnu og stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um verndun miðhálandisins, að



meta eigi þann kost að byggja hótelaðstöðu upp í jaðri hálandisins í stað þess að byggja hótél svo til í miðju þess.

Í svörum framkvæmdaraðila kemur fram að í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir fyrirhugaðri framkvæmd og mati á umhverfisáhrifum fjögurra valkosta sem geri ráð fyrir mismunandi mikilli uppbyggingu og fjölda gistirýma.

Eitt af markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum er að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Ein leið að þessu markmiði er að bera saman áhrif mismunandi valkosta. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum þeirra valkosta sem skoðaðir voru í matsferlinu. Þar þarf að bera saman við núllkost, þ.e. starfsemi miðað núverandi aðstöðu á svæðinu. Í frummatsskýrslu þarf jafnframt að koma fram rökstuðningur fyrir því hvers vegna viðkomandi kostir eru settir fram. Sjá að öðru leyti umfjöllun um samræmi við landsskipulagsstefnu og samþykka tillögu að aðalskipulagi aftar.

Útivist og ferðaþjónusta

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun kemur fram að í frummatsskýrslu verði gerð grein niðurstöðum rannsóknar á þolmörkum Kerlingarfjallasvæðisins, sem gerð hafi verið 2015 og mati á áhrifum framkvæmdarinnar á ferðaþjónustu og útivist á grundvelli hennar. Einnig verði stuðst við fyrirbyggjandi gögn og heimildir um verkefni sem unnin hafa verið í tengslum við 2. og 3. áfanga rammaáætlunar, gerð landsskipulagsstefnu og stefnumótun fyrir ferðaþjónustu á miðhálandinu. Lagt verði mat á áhrif á upplifun og öryggi ferðamanna vegna aukinnar umferðar um svæðið og gerð grein fyrir þolmörkum áhrifasvæðis fyrirhugaðrar starfsemi vegna aukins álags á innviði svæðisins svo sem gistiaðstöðu, tjaldstæði, baðaðstöðu, vegi, ferðaleiðir, vatnsveitu og fráveitu.

Í tillögu framkvæmdaraðila kemur jafnframt fram að gerð verði könnun meðal ferðaþjónustuaðila og annarra sem nýta Kerlingarfjallasvæðið vor og sumar 2017. Þar verði ásýndarmyndir og sýnileikakort nýtt. Könnuð verði viðhorf þátttakenda til áhrifa fyrirhugaðrar uppbyggingar á landslag og ásýnd, upplifun á Kerlingarfjallasvæðinu og mat á gildi þess. Gerð verði grein fyrir niðurstöðum könnunarinnar í frummatsskýrslu.

Ferðamálastofa telur í umsögn sinni æskilegt að gera betur grein fyrir aðferðafræði boðaðra greinargerða um þolmörk áhrifasvæðis fyrirhugaðrar starfsemi, auk þess sem gerð verði grein fyrir mótvægisáðgerðum vegna þessa. Jafnframt mætti meta mögulegt samspil framkvæmda við áform um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Í umsögninni er bent á að að þótt að breyting á ferðahegðun og fjölgun ferðamanna kalli á ný sjónarmið um þjónustu kalli þessar nýju aðstæður ekki síður á að allt kapp verði lagt á að tryggja verndunarsjónarmið á viðkvæmum stöðum á miðhálandi Íslands. Heildstæð stefnumörkun, sem í er fólgin sátt milli þessara mögulega andstæðu sjónarmiða sé forsenda þess að sjálfbærni ferðaþjónustu á svæðinu verði tryggð og þar þurfi í allri ákvarðanatöku að vera byggt á eiginleikum svæðisins sjálfs.

Í svörum framkvæmdaraðila er bent á að hafin sé vinna við friðlýsingu landslagsverndarsvæðis í Kerlingarfjöllum og að Umhverfisstofnun beri ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir friðlýst svæði í samvinnu við landeigendur, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitarstjórnir og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og hagsmunaaðila. Miðað við skilmála friðlýsingartillögunnar sé gengið út frá því að starfsemi Fannborgar haldi áfram í Ásgarði.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur í umsögn sinni að gera þurfi grein fyrir áhrifum utan hins eiginlega framkvæmdasvæðis og hvernig tekið verði á skipulagi ferðamennsku þar.

Landvernd telur í athugasemd sinni að meta þurfi þau óbeinu áhrif af rekstri hótelsins sem leiði m.a. af breyttri samsetningu ferðamanna og væntanlega lengri dvöl þeirra. Þá sé skylt samkvæmt



10. sbr. 7. gr. náttúruverndarlaga að leggja til grundvallar mat á áhrifum á náttúru svæðis út frá heildarálagi sem er á svæðinu eða kann að verða. Þetta ákvæði eigi við Kerlingarfjöll.

Í svörum framkvæmdaraðila er bent á að áhrifasvæði fyrirhugaðrar framkvæmdar sé fyrst og fremst á framkvæmdasvæðinu í Ásgarði og næsta nágrenni, þar sem beinna áhrifa vegna rasks og breyttrar ásýndar muni gæta. Hvað varðar vissa þætti, svo sem viðhald vega, bílastæða og gönguleiða, þá nái áhrifasvæði og þar með athugunarsvæði vegna mats á umhverfisáhrifum jafnframt til svæðis Fannborgar í Kerlingarfjöllum eins og það er afmarkað í deiliskipulagi. Áhrifa utan svæðis Fannborgar verði mögulega vegna umferðar til og frá svæðinu.

Í frummatsskýrslu þarf að setja fram upplýsingar um núverandi fjölda dag- og næturgesta í Kerlingarfjöllum, þ.e. í Ásgarði og Hveradölum, eftir árstímum og þróun undanfarin ár. Jafnframt áætlun eða spá framkvæmdaraðila um fjölda dag- og næturgesta á sömu svæðum eftir árstímum og áföngum/valkostum uppbyggingar.

Þá er mikilvægt að fyrirhuguð könnun meðal ferðapjónustuaðila og annarra sem nýta Kerlingarfjallasvæðið árið 2017 verði nýtt til að kanna upplifun þessara aðila á Kerlingarfjallasvæðinu og mat þeirra á gildi þess auk afstöðu til áformaðra framkvæmda. Slík könnun þarf að byggja á skýrum myndrænum gögnum frá helstu sjónarhornum um áhrif framkvæmdanna á ásýnd lands. Skipulagsstofnun minnir einnig á að í frummatsskýrslu þarf að vera ljóst hvernig þau fyrirliggjandi gögn sem talin eru upp í töflu 3 í tillögu að matsáætlun hafa verið nýtt við mat á áhrifum á ferðapjónustu og útivist.

Landslag

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun kemur fram að landslagsgildi svæðisins verði metið og áhrif uppbyggingar á landslag metin byggt á fyrirliggjandi upplýsingum sem og greinargerð sem Náttúrufræðistofnun Íslands mun vinna um gróðurfar og jarðmyndanir og verndargildi náttúruminja. Þá verði útbúnaðar ásýndarmyndir, sem birtar verða í frummatsskýrslu, þar sem mannvirki hafa verið felld inn á ljósmyndir af svæðinu miðað við stöðuna fyrir breytingar og áformaða uppbyggingu í Ásgarði. Einnig verði útbúin sýnileikakort til að sýna hvaðan mannvirkin koma til með að sjást frá ferðaleiðum og útsýnisstöðum og hvort breytingar verði miðað við núverandi ástand.

Ferðamálastofa telur í umsögn sinni áhugavert að sjá með hvaða hætti ásýnd þjónustusvæðisins breytist með tilkomu nýs fyrirkomulags bygginga. Mikilvægt sé að lagt verði sjónrænt mat á ásýnd svæðisins í kjölfar framkvæmda, þar sem ekki síst verði horft til þess með hvaða hætti byggingar falla inn í landslagið.

Í ljósi staðsetningar fyrirhugaðrar framkvæmdar á hálendinu og þeirrar stefnu sem fram kemur í náttúruverndarlögum og landsskipulagsstefnu um landslagsvernd þarf í frummatsskýrslu að fjalla ítarlega um og leggja mat á áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á landslag og ásýnd. Við mat á gildi landslags á áhrifasvæði framkvæmdarinnar og skiptingu í landslagsheildir þarf að vera skýrt á hvaða forsendum er byggt og færa rök fyrir niðurstöðum. Þar á við að nýta meðal annars niðurstöður könnunar meðal ferðapjónustuaðila og ferðafólks sem áformuð er vor og sumar 2017, auk þeirra gagna sem tilgreind eru í tillögu framkvæmdaraðila. Þá þarf að vanda val á sjónarhornum fyrir ásýndarmyndir og sýnileikagreiningu og rökstyðja val á sjónarhornum í frummatsskýrslu.

Vistgerðir

Frá því að tillaga framkvæmdaraðila að matsáætlun var lögð fram hefur Náttúrufræðistofnun Íslands gefið út kortasjá yfir vistgerðir á Íslandi.²

² <http://vistgerdakort.ni.is/>



Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir vistgerðum á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, verðmæti þeirra og áhrifum framkvæmdarinnar á þær.

Samlegðaráhrif

Landvernd telur í athugasemd sinni að meta þurfi áhrif uppbyggingar í Kerlingarfjöllum á þörf fyrir uppbyggingu Kjalvegar og samlegðaráhrif hótela á Hveravöllum og í Kerlingarfjöllum.

Eins og fjallað er um í kafla um samgöngur að framan þarf í frummatsskýrslu að gera grein fyrir hvaða framkvæmdum og vegþjónustu framkvæmdaraðili gengur út frá á Kjalvegi. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir samlegðaráhrifum uppbyggingar í Kerlingarfjöllum með þeim aðgerðum sem framkvæmdaraðili gengur út frá á Kjalvegi. Að sama skapi þarf að gera grein fyrir mögulegum gagnvirkum áhrifum og samlegðaráhrifum uppbyggingar í Kerlingarfjöllum með áformaðri uppbyggingu á Hveravöllum og eftir atvikum öðrum þekktum áformum um uppbyggingu ferðaþjónustu við Kjalveg.

Samræmi við skipulagsstefnu og skipulagsáætlanir

Landsskipulagsstefna

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun kemur fram að í landsskipulagsstefnu séu Kerlingarfjöll í flokki hálendismiðstöðva og að Fannborg telji fyrirhugaða uppbyggingu falla að skilgreiningu um hálendismiðstöð og vera í samræmi við landsskipulagsstefnu.

Í umsögn Ferðamálastofu kemur fram að þrátt fyrir að í landsskipulagsstefnu sé opnað fyrir möguleika á að sinna gistihúsarekstri samhliða öðrum kostum í gistingu verði ekki annað séð í þessi tilfelli en að hótélrekstur verði meginþungi rekstrar á svæðinu, sem ekki sé víst að samræmist skilgreiningu hálendismiðstöðva samkvæmt landsskipulagsstefnu.

Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands telja að í frummatsskýrslu eigi að fjalla um hvernig hugmyndir framkvæmdaraðila um uppbyggingu í Kerlingarfjöllum falla að áherslum og skilgreiningum landsskipulagsstefnu.

Í svörum framkvæmdaraðila kemur fram að í frummatsskýrslu verði fjallað um samræmi fyrirhugaðrar framkvæmdar við landsskipulagsstefnu og fyrirliggjandi tillögu að aðalskipulagi.

Skipulagsstofnun tekur undir mikilvægi þess að í frummatsskýrslu sé samræmi fyrirhugaðrar framkvæmdar við landsskipulagsstefnu skýrt. Ef misræmi er þar á milli, verði í frummatsskýrslu lagðir fram til mats valkostir sem samræmast landsskipulagsstefnu. Ef áformaður valkostur framkvæmdaraðila víkur frá landsskipulagsstefnu þarf að færa rök fyrir því hvernig staðbundnar aðstæður eða aðrar ástæður gefa tilefni til þess. Stofnunin vísar í þessu sambandi sérstaklega til markmiðs 1.2 og greinar 1.2.1 í landsskipulagsstefnu og greinargerðarskýringa við þau ákvæði³. Sérstaklega er bent á að í landsskipulagsstefnu er gengið út frá því að á hálendismiðstöðvum sé gisting almennt í gistiskálum og þótt möguleiki sé á að bjóða upp á hótél- og gistiheimilagistingu, sé slík gisting aðeins hluti gistiframboðs á viðkomandi stað. Skipulagsstofnun telur ekki hægt að túlka stefnuna á þann veg að hér sé átt við að öll gisting í húsum geti verið í hótélgistingu, ef aðeins er boðið upp á tjaldsvæði á móti.

³ Á bls. 19 í http://www.skiplag.is/media/pdf-skjol/Landsskipulagsstefna_2015-2026_asamt_greinargerð.pdf



Friðlýsing

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun er gerð stuttlega grein fyrir tillögu að friðlýsingu landslagsverndarsvæðis í Kerlingarfjöllum.

Forsætisráðuneytið telur í umsögn sinni mikilvægt að í frummatsskýrslunni komi fram hvernig fyrirhuguð uppbygging samræmist friðlýsingaráformunum.

Í frummatsskýrslu þarf auk þess að fjalla um stöðu friðlýsingarferlisins að fjalla efnislega um forsendur og skilmála friðlýsingarinnar og hvernig áformuð uppbygging og rekstur í Ásgarði fellur að friðlýsingarskilmálum.

Aðalskipulag og deiliskipulag

Fram kemur í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun að tillaga að Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016-2032 hafi verið auglýst til kynningar. Þá kemur fram að fyrir liggi deiliskipulag fyrir það svæði sem samningur Fannborgar tekur til. Áform Fannborgar miðist nú við að gistirúm í húsum geti orðið allt að 342.

Í umsögn Hrunamannahrepps er bent á að taka verði tillit til ákvæða í tillögu að Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016-2032 varðandi hámarksfjölda gesta í gistingu í húsum í hálendis-miðstöðinni í Kerlingarfjöllum, en þar sé gert ráð fyrir að allt að 300 manns geti gist í húsum.

Í svörum framkvæmdaraðila kemur fram að Fannborg hyggist gera athugasemd við auglýsta tillögu að aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016-2032 og óska eftir að gert verði ráð fyrir að allt að 340 manns geti gist í húsum í Ásgarði í Kerlingarfjöllum.

Í frummatsskýrslu þarf að gera skýra grein fyrir þeim skipulagsákvæðum sem gilda um svæðið samkvæmt aðal- og deiliskipulagi ásamt með samþykktri tillögu að Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016-2032. Í því sambandi vekur Skipulagsstofnun athygli á því að samkvæmt gildandi deiliskipulagi svæðisins er gert ráð fyrir 280 gistiplássum í húsum og tekið fram að þess sé að vænta að raunverulegur fjöldi verði lægri en sú tala segir til um, við endanlega útfærslu húsnæðis. Jafnframt vekur stofnunin athygli á ákvæðum um svæðið í samþykktri tillögu að Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016-2032, en þar segir: „... Boðið verður upp á gistingu á tjaldsvæði, í gistiskálum og hótél/gistiheimilagistingu, enda sé slík gisting aðeins hluti af gistiframboðs og falli að öllu leyti að kröfum um óbyggðaupplifun. Gert ráð fyrir allt að 300 manns gisti í húsum. Gert er ráð fyrir að metið verði hvort halda skuli í núverandi ásýnd svæðis og yfirbragð mannvirkja eða móta nýtt yfirbragð með það að markmiði að styrkja ásýnd svæðisins. ...“

Niðurstaða

Í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir framlagða tillögu Fannborgar að matsáætlun ásamt þeim umsögnum og athugasemd sem borist hafa stofnuninni og viðbrögðum framkvæmdaraðila við þeim. Skipulagsstofnun fellst á tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun með eftirfarandi athugasemdum.

1. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir áformaðri gistiþjónustu og hversu mörg rúm falla undir ólíkar tegundir gistingar, sbr. skilgreiningar í 4. gr. reglugerðar nr. 1277/2016, þ.e. hversu mörg rúm eru í herbergjum með fullbúinni baðstöðu með hverju herbergi o.s.frv. Þessar upplýsingar þurfa að koma fram fyrir hvern áfanga áformaðrar uppbyggingar og fyrir stöðuna áður en uppbygging á reit A hófst. Sama gildir um umfang aðstöðu fyrir starfsmenn. Þá þarf að gera grein fyrir hvaða þjónusta og aðstaða er áformuð fyrir daggesti og tjaldgesti, eftir áföngum.
2. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir núverandi og fyrirhugaðri vatnsveitu og vatnspörf starfseminnar eftir áföngum. Á sama hátt þarf að fjalla um núverandi og fyrirhugað fráveitukerfi og áætlaða losun eftir áföngum og getu viðtaka til að taka við auknu álagi. Þá þarf að gera grein



fyrir borholu, virkjun, varmadælu og orkuframleiðslu og orkupörf eftir áföngum, auk þess sem gera þarf grein fyrir efnispörf og efnistökusvæðum.

3. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir þeim forsendum sem framkvæmdaraðili gengur út frá varðandi samgöngur í Kerlingarfjöll á ólíkum árstímum, sérstaklega hvað varðar viðhald, breytingar og vegþjónustu á Kjalvegi. Jafnframt þarf að sýna á korti og lýsa þeim vegum, slóðum og gönguleiðum sem liggja um svæðið. Þá þarf að gera grein fyrir núverandi umferð á ólíkum árstímum og áætlaðri umferð eftir áföngum.
4. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum þeirra valkosta sem skoðaðir voru í matsferlinu. Þar þarf að bera saman við núllkost, þ.e. starfsemi miðað núverandi aðstöðu á svæðinu. Í frummatsskýrslu þarf jafnframt að koma fram rökstuðningur fyrir því hvers vegna viðkomandi kostir eru settir fram. Við ákvörðun um skilgreiningu valkosta þarf að horfa til ákvæða landsskipulagsstefnu og samþykkrar tillögu að Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016-2032.
5. Í frummatsskýrslu þarf að setja fram upplýsingar um núverandi fjölda dag- og næturgesta í Kerlingarfjöllum, þ.e. í Ásgarði og Hveradölum, eftir árstímum og þróun undanfarin ár. Jafnframt áætlun eða spá framkvæmdaraðila um fjölda dag- og næturgesta á sömu svæðum eftir árstímum og áföngum/valkostum uppbyggingar. Þá er mikilvægt að fyrirhuguð könnun meðal ferðapjónustuaðila og annarra sem nýta Kerlingarfjallasvæðið árið 2017 verði nýtt til að kanna upplifun þessara aðila á Kerlingarfjallasvæðinu og mat þeirra á gildi þess auk afstöðu til áformaðra framkvæmda. Slík könnun þarf að byggja á skýrum myndrænum gögnum frá helstu sjónarhornum um áhrif framkvæmdanna á ásýnd lands.
6. Í frummatsskýrslu þarf að fjalla ítarlega um og leggja mat á áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á landslag og ásýnd. Við mat á gildi landslags á áhrifasvæði framkvæmdarinnar og skiptingu í landslagsheildir þarf að vera skýrt á hvaða forsendum er byggt og færa rök fyrir niðurstöðum. Þar á við að nýta meðal annars niðurstöður könnunar meðal ferðapjónustuaðila og ferðafólks sem áformuð er vor og sumar 2017, auk þeirra gagna sem tilgreind eru í tillögu framkvæmdaraðila. Þá þarf að vanda val á sjónarhornum fyrir ásýndarmyndir og sýnileikagreiningu og rökstyðja val á sjónarhornum í frummatsskýrslu.
7. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir vistgerðum á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, verðmæti þeirra og áhrifum framkvæmdarinnar á þær.
8. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir samlegðaráhrifum uppbyggingar í Kerlingarfjöllum með þeim aðgerðum sem framkvæmdaraðili gengur út frá á Kjalvegi. Að sama skapi þarf að gera grein fyrir mögulegum gagnvirkum áhrifum og samlegðaráhrifum uppbyggingar í Kerlingarfjöllum með áformaðri uppbyggingu á Hveravöllum og eftir atvikum öðrum þekktum áformum um uppbyggingu ferðapjónustu við Kjalveg.
9. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir samræmi fyrirhugaðrar framkvæmdar við landsskipulagsstefnu. Ef misræmi er þar á milli, verði í frummatsskýrslu lagðir fram til mats valkostir sem samræmast landsskipulagsstefnu. Ef áformaður valkostur framkvæmdaraðila vikir frá landsskipulagsstefnu þarf að færa rök fyrir því hvernig staðbundnar aðstæður eða aðrar ástæður gefa tilefni til þess.
10. Í frummatsskýrslu þarf að fjalla um stöðu friðlýsingarferlisins og fjalla efnislega um forsendur og skilmála áformaðrar friðlýsingar Kerlingarfjalla og hvernig áformuð uppbygging og rekstur í Ásgarði fellur að friðlýsingarskilmálum.
11. Í frummatsskýrslu þarf að gera skýra grein fyrir þeim skipulagsákvæðum sem gilda um svæðið samkvæmt aðal- og deiliskipulagi ásamt með samþykktri tillögu að Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016-2032.



Framkvæmdaraðili getur kært ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Reykjavík, 28. apríl 2017

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

Jakob Gunnarsson