
Þjónustumiðstöð í Landmannalaugum

Ákvörðun um matsskyldu

1 Inngangur

Þann 24. apríl 2017 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá Rangárþingi ytra um fyrirhugaða uppbyggingu þjónustumiðstöðvar í Landmannalaugum samkvæmt 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lið 12.05 í 1. viðauka laganna.

Skipulagsstofnun leitaði umsagna Ferðamálastofu, Fiskistofu, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Minjastofnunar Íslands, Rangárþings ytra, Umhverfisstofnunar, Veðurstofu Íslands og Vegagerðarinnar.

2 Gögn lögð fram

Tilkynning til Skipulagsstofnunar: Deiliskipulag Landmannalauga. Greinargerð og tilkynningarskýrsla. Rangárþing ytra og Landmótun, 9. janúar 2017/br. 11. apríl 2017.

Umsagnir bárust frá:

- Fiskistofu með bréfi dags. 7. júní 2017
- Heilbrigðiseftirliti Suðurlands með bréfi dags. 12. júní 2017
- Minjastofnun Íslands með bréfi dags. 23. maí 2017
- Rangárþingi ytra með bréfi dags. 28. maí 2017
- Umhverfisstofnun með bréfi dags. 8. júní 2017
- Veðurstofu Íslands með bréfi dags. 6. júní 2017
- Vegagerðinni með bréfi dags. 30. maí 2017

Frekari upplýsingar bárust frá Rangárþingi ytra með tölvupósti 30. júní og 2. október 2017.

Til viðbótar liggja fyrir umsagnir og athugasemdir sem bárust Rangárþingi ytra vegna auglýstrar tillögu að deiliskipulagi svæðisins frá Landgræðslu ríkisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, Umhverfisstofnun, Ferðafélagi Íslands og Landvernd auk fleiri aðila.

3 Fyrirhuguð framkvæmd

Í framlögðum gögnum Rangárþings ytra kemur fram að áhersla sé á að færa meginþunga þjónustu í Landmannalaugum að Námshrauni og dagaðstöðu norður fyrir Námskvísl og draga þannig úr álagi á svæðinu við Laugahraun þar sem núverandi aðstaða er.

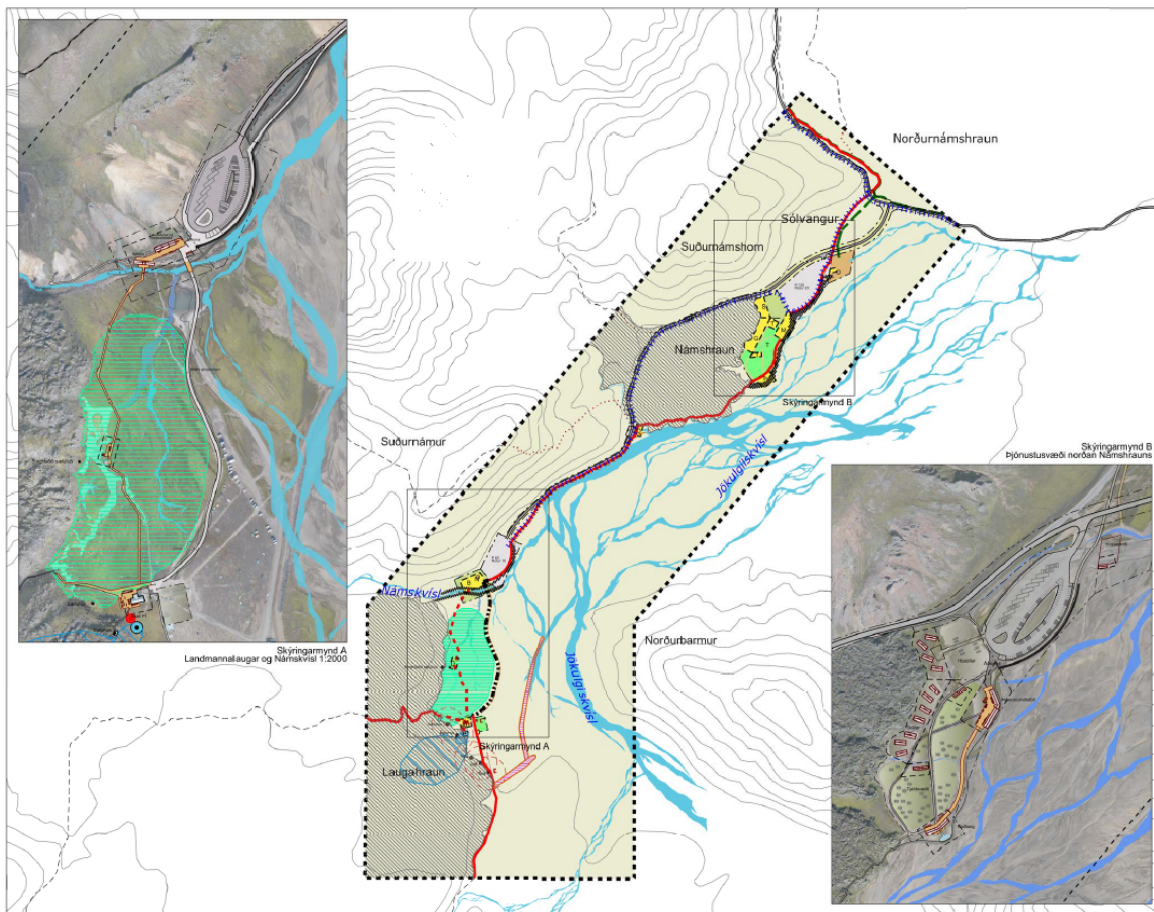
Fram kemur að Landmannalaugar séu fjölsóttasti ferðamannastaður á hálendi Íslands og áætlað að þangað hafi komið yfir 140 þúsund ferðamenn árið 2016, flestir daggestir að sumarlagi. Fyrirhuguð uppbygging gerir ráð fyrir lítilli eða óverulegri fjölgun ferðamanna í Landmannalaugum. Ferðamálastofa áætlar að árið 2017 hafi komið 199 þúsund gestir í Landmannalaugar.¹

¹ <https://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna/aaetladur-fjoldi-a-svaedum-og-stodum>, sótt 6.2.2018



Uppbygging við Námskvísl

Við Námskvísl er gert ráð fyrir tveimur byggingum, annarsvegar skýli fyrir áningarhópa og dagaðstöðu fyrir landverði en hinsvegar snyrtihúsi og sturtuaðstöðu, samtals um 340 m². Á svæðinu verða einnig gerðir timburpallar og göngustígar og bílastæði fyrir 60 bíla og 10 rútur. Gert er ráð fyrir að öll almenn umferð endi við bílastæðið en að akfær göngustígur verði lagður frá Námskvísl að skála Ferðafélags Íslands (FÍ) við Laugahraun.



Fyrirhugaðar framkvæmdir (yfirlitsuppdráttur deiliskipulagstillögu, birtur í tilkynningu Rangárþings ytra)

Núverandi þjónustusvæði við Laugahraun

Áformað er að gera breytingar á aðstöðu við skála FÍ. Tjaldgisting á svæðinu verði takmörkuð við gönguhópa, 30 viðlegutjöld og 1.500 m² svæði. Snyrtihús og mannvirki önnur en skáli FÍ verði fjarlægð. Gert er ráð fyrir nýrri snyrtiaðstöðu tengdri skálanum, að hámarki 60 m². Skáli FÍ er 242 m². Auk þess er gert ráð fyrir 25 m² skýli við laugina. Gert er ráð fyrir að tjaldgisting á svæðinu og gistaðstaða í skála FÍ leggist af þegar uppbyggingu austan Námshrauns er lokið. Þá geti skáli FÍ nýst sem t.d. safn eða gestastofa.

Samkvæmt kortlagningu Skipulagsstofnunar á mannvirkjum á miðhálandinu er heildarbyggingarmagn í Landmannalaugum nú nálægt 500 m².



Uppbygging austan við Námshraun

Móttökuhús er fyrirhugað á uppbyggðum bakka við Jökulgilskvísl, austan við Námshraun. Húsið verður 338 m² og stór útivistarpallur umhverfis það. Í byggingunni er fyrirhugað að koma fyrir veitingasal, eldhúsi, snyrtingum, upplýsingaþjónustu, verslun með minniháttar viðlegubúnaði, fræðslu- og kynningarsal, dagaðstöðu fyrir landverði og rannsóknaraðila og kaffistofu/hvöldarrými.

Við Námshraun er jafnframt gert ráð fyrir 6 gestaskálum með gistaðstöðu fyrir 16-20 manns í hverjum skála, samtals 510 m² og 4 starfsmannaskálum með svefnaðstöðu fyrir allt að 28 manns, samtals 340 m². Í skálum verður svefnaðstaða, snyrting, eldunaraðstaða og setustofa. Einnig er gert ráð fyrir 200 m² þjónustuhúsi með baðaðstöðu, en um 200 m² svæði er helgað baðlaug. Gert er ráð fyrir tjaldsvæði á 16.000 m² svæði við Námshraun þar sem yfirborð verði möl áreyra Jökulgilskvísar og gert ráð fyrir tveimur þjónustuskálum fyrir tjaldgesti samtals 150 m². Bílastæði verði fyrir 120 bíla og 20 rútur. Einnig er gert ráð fyrir hestagerði og hestaskýli (25 m²). Göngustígur í gegnum Námshraun fer eftir núverandi slóða.

Áningarstaður vestan Námshrauns

Þá er gert ráð fyrir áningarstað vestan Námshrauns með yfirbyggðu skýli þar sem hægt er að snæða nesti og bílastæði fyrir 10 bíla.

Almennt

Miðað við fullbyggt svæði verða gistirúm fyrir 120 ferðamenn í skálagistingu í stað 78 í dag. Auk þess er gert ráð fyrir aðstöðu fyrir allt að 28 landverði og aðra starfsmenn. Aðstaða verður fyrir a.m.k. 150 tjöld og 50 húsbíla. Gert er ráð fyrir óverulegri eða engri fjölgun ferðamanna í tjaldgistingu en samkvæmt greinargerð Rangárþings ytra má ætla að á 70 daga tímabili yfir sumarið 2015 hafi meðalfjöldi tjalda í Landmannalaugum verið 174. Bílastæði verða samtals fyrir 220 ökutæki en í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila kemur fram að eitt síðdegi sumarið 2016 hafi verið 176 bílar og 12 rútur í Landmannalaugum.

Framkvæmdin felur einnig í sér gerð varnargarða og er heildarefnispörf í rofvarnir áætluð um 9.500 m³ og verður efni sótt úr aurum Jökulgilskvísar og efnistökusvæðum sem gert er ráð fyrir í aðalskipulagi sveitarfélagsins. Þá er gert ráð fyrir tilfærslu Jökulgilskvísar til að koma fyrir byggingum við Námkvísl, sem nemur um 20 metrum á um 150 m kafla. Aðkoma að svæðinu um Landmannalaugaveg (F224) er frá Fjallabaksleið nyrðri (F208) en gert er ráð fyrir tilfærslu á vegamótunum til austurs.

Fram kemur að gert sé ráð fyrir að heitt og kalt vatn komi úr núverandi heita- og kaldavatnsholum í Landmannalaugum og verði vatni veitt þaðan meðfram vegum að nýrri aðstöðu. Frárennsli úr salernum verði leitt í rotþrær sem verði þrjár á svæðinu, núverandi rotþró við skála F1, rotþró við Námkvísl og norðan við Námshraun. Önnur fráveita, þ.e. úr vöskum, sturtum og eldhúsi verði aðskilin frá rotþró og leidd í grjótsvelg eða hreinsiskurði. Sett verður niður sandfang til að hreinsa rusl og fitu og gerð krafa um fituskilju frá eldhúsi og veitingasölu.

Samkvæmt framlögðum gögnum Rangárþings ytra er gert ráð fyrir að aðstaðan byggist upp í þremur áföngum. Fyrsti áfangi er aðstaða við Námkvísl, annar áfangi er aðstaða austan Námshrauns og að lokum hestagerði og aðstaða fyrir hestafólk.

Um er að ræða uppbyggingu þjónustumiðstöðvar fyrir ferðamenn í Landmannalaugum, sem felst í framkvæmdum við Laugahraun, við Námkvísl og við Námshraun. Áformað er að reisa ýmis mannvirki; byggingar, palla, skýli, stíga, brýr og baðlaug auk tjaldsvæðis og bílastæða. Áformuð heildaruppbygging er um 2.000 m² fyrir utan palla og stíga. Flatarmál svæða sem fer undir ný mannvirki er áætlað um 4.900 m² og aðrir manngerðir fletir svo sem bílastæði, göngu- og aðkomuleiðir þekja samtals um 17.000 m². Rofvarnir eru áætlaðar alls um 1,8 km langar. Þessum



mannvirkjum er ætlað að koma í stað núverandi mannvirkja í Landmannalaugum nema skála Ferðafélags Íslands sem standi áfram.

Í greinargerð kemur fram að áhersla verði lögð á samræmt og heildstætt svæði, formgerð bygginga og efnisval skuli falla að náttúrulegu umhverfi og lúta lögmálum sjálfbærni. Jafnframt skuli byggingar staðsettar þannig að þær trufli útsýni sem minnst en myndi skjól fyrir veðri og vindum. Öll mannvirki skuli vera einföld í samsetningu og auðveldlega afturkræf. Byggingar verði einnar hæðar með háreistu mænispaki með 30°-40° halla og að efni skuli fyrst og fremst vera timbur og einangrun steinull.

Valkostir um uppbyggingu

Við mótun sameiginlegrar stefnu Rangárþings ytra, Rangárþings eystra og Skaftárhrepps um skipulagsmál ferðaþjónustu og samgöngur á Fjallabaksvæðinu var mörkuð sú stefna að flytja alla meginþjónustu í Landmannalaugum nær vegamótum við Fjallabaksleið nyrðri. Í þeirri vinnu voru bornir saman þrjú valkostir um ferðaþjónustu í Landmannalaugum²:

A. Uppbygging á Laugasvæðinu sem geri ráð fyrir að ferðamönnum fjölgi en svæðið endurskipulagt. Þungamiðja þjónustunnar færð á syðri hluta svæðisins, sunnan núverandi varnargarðs.

B. Dregið úr þjónustu á núverandi svæði þar sem yrði aðstaða fyrir daggesti, eftir atvikum takmörkuð gisting og bílaumferð. Meginþjónustan yrði byggð upp frá grunni við vegamót Fjallabaksleiðar inn í Landmannalaugar og vegurinn inn í Laugar færður sunnar. Gert ráð fyrir bílastæðum við Námskvísl.

C. Dregið úr þjónustu í Laugum, sbr. valkost B, og meginhluti þjónustu færður á önnur þjónustusvæði eða til byggða. Í Laugum væri þá þjónusta við daggesti, einhver veitingaþjónusta og takmörkuð tjaldgisting fyrir göngufólk.

Fyrirhuguð framkvæmd byggir á valkosti B en þó með þeirri breytingu að engin uppbygging á sér stað á gróna svæðinu við vegamótin norðan Landmannalaugavegar en jafnframt gert ráð fyrir uppbyggingu við Námskvísl.

4 Umhverfisáhrif

Jarðmyndanir

Fram kemur í framlögðum gögnum Rangárþings ytra að framkvæmdasvæðið sé innan Friðlands að Fjallabaki og að mikill breytileiki jarðminja og jarðhitafyrirbæra sé meðal meginþingna svæðisins. Mestu verðmæti Landmannalauga og næsta nágrennis felist í því að á svæðinu megi finna einstakar jarðminjar á heimsvísu svo sem Laugahraun, Námshraun og Suðurnámshraun og einnig einstakar jarðmyndanir á svæðisvísu eins og Bláhnúk og Líparítaura Jökulgilskvíslar og þveráa hennar auk jarðhita og jarðhitagróðurs við laugarnar. Rangárþing ytra metur áhrif framkvæmdanna á jarðmyndanir óveruleg eða óljós. Reynt verði að hlífa þeim jarðmyndunum sem falla undir 61. gr. laga um náttúruvernd svo sem Laugahrauni sem sé merkileg jarðmyndun en áfram verði gert ráð fyrir núverandi gönguleið, upphafi Laugavegar, í gegnum hraunið. Við lagfæringar á þeirri leið verði forðast að raska hrauninu og notaður ofaniburður sem fellur að lit hraunsins. Göngustígur liggur í gegnum Námshraun en stígurinn verður lagður eftir núverandi slóða.

Fram kemur í framlögðum gögnum að árið 2011 hafi ríkisstjórn Íslands samþykkt að setja Torfajökulssvæðið á yfirlitsskrá yfir möguleg heimsmínjasvæði á Íslandi vegna jarðminja sem hafa verndargildi á heimsmælikvarða (UNESCO).

² Suðurhálandið. Rammskipulag fyrir Rangárþing ytra, Rangárþing eystra og Skaftárhrepp. Steinholt, 15. janúar 2014.



Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands vegna deiliskipulags Landmannalauga kemur fram að framkvæmdir við uppbyggingu svæðisins og varnargarða muni raska fágætum jarðmyndunum sem hafi mikið verndargildi á landsvísu og heimsvísu. Þar vísar stofnunin til skerðingar á líparítaurum Jökulgilskvísar og rasks vegna álags ferðamanna á Námshraun og Norðurnámshraun.

Landslag

Framkvæmdasvæðið er innan Friðlands að Fjallabaki. Fram kemur í framlögðum gögnum Rangárþings ytra að fjölbreytt landslag og landslagsheildir, litadýrð, öræfaauðn, víðerni og kyrrð séu meðal megininkenna svæðisins.

Rangárþing ytra telur í framlögðum gögnum að sjónræn áhrif framkvæmdanna verði bæði jákvæð og neikvæð. Sjónræn áhrif mannvirkja við Námshraun verði nokkur frá Fjallabaksleið nyrðri en um sé að ræða lítið raskað svæði að undanskildum vegi F224 inn í Landmannalaugar. Reynt verði að lágmarka sjónræn áhrif með því að ganga frá bílastæðum þannig að þau verði að einhverju leyti hulin með hleðslum. Unnt sé að fjarlægja öll mannvirki og þá endurheimti Jökulgilskvísar svæðið og breyti til fyrra horfs. Sjónræn áhrif verði neikvæð vegna uppbyggingar við Námshraun. Hins vegar verði dregið úr sjónrænum áhrifum við Laugahraun og bílastæði og bílaumferð færð út fyrir það svæði og því séu sjónræn áhrif metin jákvæð þar.

Umhverfisstofnun telur jákvætt að lögð sé áhersla á að færa mannvirki að jaðri Landmannalaugasvæðisins þannig að sjálft svæðið fái notið sín með eins lítilli mannvirkjagerð og kostur er. Stofnunin telur mikilvægt að reynt sé að gera bílastæði utan kjarna helstu ferðamannastaða, sérstaklega þar sem ökutæki geti orðið mjög áberandi. Framkvæmdasvæðið sé að hluta á síbreytilegum áreyrum þar sem endurheimt fyrri ásýndar er auðveld væri þess óskað. Í umsögn stofnunarinnar um deiliskipulag Landmannalauga kemur fram að hún telji mjög mikilvægt að ekki sé gengið á þá auðlind sem öræfaauðnin, víðernin og fjölbreytt landslag er og því mikilvægt að uppbygging í Landmannalaugum hafi ekki neikvæð áhrif á það landslag sem þar er að finna.

Ferðapjónusta og útivist

Fram kemur í framlögðum gögnum Rangárþings ytra að gert sé ráð fyrir óverulegri fjölgun ferðamanna en lögð sé áhersla á að byggja betur upp innviði og stýra umferð um svæðið. Möguleiki sé að stýra fjölda ferðamanna með því að innheimta bílastæðagjald og takmarka framboð bílastæða.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að stofnunin telur jákvætt að uppbygging aðstöðu muni fela í sér vissa stýringu á fjölda þeirra sem geta gist í Landmannalaugum auk þess sem áfangaskiptar framkvæmdir gefi kost á að aðlaga síðari áfanga að þeirri reynslu sem fæst af rekstri fyrri áfanga.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands telur að vegna staðsetningar og umfangs framkvæmdarinnar geti umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda, önnur en sjónræn og staðbundin í næsta nágrenni vegna uppbyggingar mannvirkja, reynst umtalsverð og óafturkræf. Bent er á að fyrirhuguð uppbygging, sem miðar að því að draga úr álagi af völdum ferðamanna á svæðið, geri ráð fyrir að anna þeim fjölda gesta sem komi í dag, en ekki fyrirsjáanlegum fjölda til framtíðar. Telur heilbrigðiseftirlitið ekki raunhæft að miða uppbyggingu einungis við að mæta þörfum þess fjölda ferðamanna sem heimsæki svæðið í dag, en taka ekki tillit til mögulegrar þróunar í fjölda ferðamanna og aukinnar ásóknar til framtíðar. Heilbrigðiseftirlitið telur að framkvæmdin kalli á mat á umhverfisáhrifum.

Í svari Rangárþings ytra er bent á að tilgangurinn með framkvæmdunum sé að skapa aðstæður sem dragi úr álagi af völdum ferðamanna en að sama skapi bæti þjónustu við ferðamenn á svæðinu. Markmiðið sé að styrkja ímynd Landmannalauga sem stórbrotins náttúrusvæðis og að raska sem minnst náttúru og lífríki svæðisins. Fram kemur að sveitarfélagið hafi átt samræður við ýmsa hagsmunaaðila og stofnanir sem tengist Landmannalaugum og sé niðurstaða þeirra að hófleg fjölgun sé best.



Framkvæmdirnar leiði ekki til bætts aðgengis að Landmannalaugasvæðinu heldur sé verið að bæta aðgengi og stýringu innan svæðisins. Ný mannvirki verði gerð þannig úr garði að auðvelt verði að fjarlægja þau án þess að þau skilji eftir sig ummerki. Mesta fjölgun ferðamanna undanfarin ár sé í þeim hópi ferðamanna sem stoppi stutt í Landmannalaugum og áformuð uppbygging innviða sé að stærstum hluta ætluð þeim. Skipulag svæðisins byggi á þeirri hugmynd að endurheimta tilfinninguna fyrir ósnortnum víðernum hálendisins á svæðinu við Laugahraun og því verði ekki hægt að hafa ótakmarkaðan gestafjölda í Landmannalaugum. Rangárþing ytra ætli að skoða í samvinnu við aðrar stofnanir á svæðinu hvort tekið verði upp bílastæðagjald og möguleika á að sekta þá sem leggja ekki innan bílastæðis.

Í umsögnum Landverndar og Ferðafélags Íslands við tillögu að deiliskipulagi Landmannalauga er kallað eftir frekari rannsókn á þölmörkum svæðisins og greiningu á þörfum og atferli gesta sem sækja friðlandið heim.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur í umsögn sinni um tillögu að deiliskipulagi fyrir Landmannalaugar bent á að þótt að tilgangur með uppbyggingu á nýjum svæðum sé að draga úr álagi á Landmannalaugasvæðið og um leið að skapa bættu þjónustu við ferðamenn kunnir uppbyggingin að hafa þveröfug áhrif og valda auknu álagi m.a. vegna aukins gistirýmis.

Í umsögn Umhverfisstofnunar um tillögu að deiliskipulagi fyrir Landmannalaugar er vísað í skýrslu starfshóps um friðland að Fjallabaki frá maí 2016 um áætlaðan fjölda ferðamanna í friðlandinu og Landmannalaugum. Umhverfisstofnun telur að tölur um fjölda gesta séu vanáætlaðar í greinargerð tillögu deiliskipulagsins og telur að gaumgæfa þurfi vel hve marga gesti svæðið sem heild geti tekið á móti, án þess að verndargildi svæðisins rýrni.

Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi þess að allt manngert umhverfi Landmannalauga sé samræmt og myndi þannig heildstætt svæði. Bendir stofnunin á að samfelld gróðursvæði séu fá og endurheimt gróðurs sem spillist sé hæg. Friðlandið sé mikið sótt af ferðamönnum allan ársins hring og álag á svæðið ekki einvörðungu bundið við sumartímann. Jafnframt sé fjöldi ferðamanna á svæðinu helsta umkvörtunarefni þeirra ferðamanna sem þangað koma.

Umhverfisstofnun vísar að skýrslu um *Þölmörk ferðamanna í friðlandi að Fjallabaki* frá árinu 2012, þar sem fjallað er um þölmörk friðlandsins og könnun um ánægju og væntingar ferðamanna. Þar komi fram að þriðjungur ferðamanna upplifi að það séu of margir ferðamenn í Landmannalaugum. Niðurstaða skýrsluhöfunda sé sú að ef Landmannalaugar ætli að bjóða upp á sambærilega upplifun og ferðamenn eru að upplifa á öðrum svæðum hálendisins, þ.e. óspillta náttúru og fámenni þá þurfi að spyrna við fótum. Að mati Umhverfisstofnunar séu áætlaðar framkvæmdir og staðsetning þeirra spor í rétta átt en frekari umræða þurfi að fara fram um álagsstýringu og fjölda þeirra ferðamanna sem á svæðinu geta dvalið á sama tíma.

Umhverfisstofnun telur að meta þurfi nánar þörf fyrir fjölda rútu- og bílastæða á svæðinu og þol m.t.t. viðkvæmrar stöðu svæðisins og sérstöðu og einnig ætti að draga úr fjölda áætlaðra stæða fyrir húsbíla. Telur stofnunin að 8-10 rúrustæði og 120 bílastæði gætu verið nægileg til að svara þörf til næstu ára. Þessi sjónarmið séu sett fram með það í huga að unnt sé að stýra umferð inn á svæðið með ýmsum hætti; með skipulagsáætlunum, stjórnunar- og verndaráætlun, leiðbeiningum, upplýsingum, merkingum, landvörslu o.fl.

Gróður, jarðvegur og dýralíf

Fram kemur í framlögðum gögnum Rangárþings ytra að innan Friðlands að Fjallabaki sé sérstakt en viðkvæmt lífríki meðal megineinkenna svæðisins. Fram kemur að núverandi svæði við Laugahraun sé gróðurfarslega mjög verðmætt, einkum vegna votlendisins við laugarnar sem liggja undir vel grónu líparíthrauni. Þá sé gróður kringum laugarnar fjölbreyttur m.a. hvað varðar tegundir háplantna. Svæðið austan vegarins ofan Námskrauns séu áreyrar sem hafi verið að gróa upp á undanförunum áratugum og þar sé þunnt skæni mosagróðurs og vætumosa með mismikilli



gróðurþekju. Mestur hluti uppbyggingar sé á melum en um 2000 m² á deiglendi. Fram kemur að grónu svæði við Sólvang verði ekki raskað með framkvæmdum. Áhrif framkvæmda á gróðurfar og jarðveg eru metin jákvæð þar sem starfsemi sé færð frá svæði með viðkvæman og sérstakan gróður og á lítið gróið svæði.

Fram kemur í framlögðum gögnum Rangárþings ytra að fuglalíf sé fjölbreytt í Landmannalaugum m.a. sé nokkuð um votlendisfugla. Nokkrar tegundir séu strjalar á hálendinu t.d. stelkur og hrossagaukur. Þá verpi óðinshani og straumönd við hveralækina. Fram kemur að lögð sé áhersla á að raska hvorki varplendi fugla né votlendissvæðum. Áhrif á fuglalíf eru metin óveruleg eða óljós.

Vatnafar/vatnsnotkun

Veðurstofa Íslands telur í umsögn sinni að meta þurfi kalda- og heitavatnspörf til að tryggja að vatnsgeymirinn anni álagi. Það sé sérlega mikilvægt hvað varði heita vatnið og möguleg áhrif heitavatnsupptöku á vatnsstöðu náttúruleganna.

Skipulagsstofnun sendi beiðni til framkvæmdaraðila um upplýsingar um aukna vatnspörf vegna uppbyggingarinnar og hvernig henni yrði annað.

Í svörum Rangárþings ytra kemur fram að nú séu dælur sem dæli 0,22 l/s af köldu vatni, en umframvatni sé dælt í 10 þús. lítra miðlunartank. Heitt vatn sé tekið úr steiptum brunni í 50-60° heitum hver með hringrásarkerfi sem hitar upp tvö hús. Breytingar frá núverandi aðstöðu eru eftirfarandi:

	Núverandi aðstaða, fjöldi	Framkvæmdaáform, fjöldi
Handlaugar	15	49
Vaskar	2	27
Klósett	15	49
Sturtur	6	34
Stærð manngerðrar laugar		1, 156 m ³

Samkvæmt framlögðum gögnum Rangárþings ytra er áætluð vatnspörf 1,5 l/s af köldu vatni og 1,3 l/s af heitu vatni. Ef hita þurfi upp kalt vatn fyrir heitt neysluvatn aukist vatnspörf á köldu vatni í 2,8 l/s. Bæta þurfi við öðrum 10 þús. lítra miðlunartanki vegna uppbyggingarinnar.

Fram kemur að Rangárþing ytra telur að áhrif fyrirhugaðrar uppbyggingar á vatnafar séu óveruleg eða óljós.

Í athugasemdum Ferðafélags Íslands og Náttúrufræðistofnunar Íslands við tillögu að deiliskipulagi fyrir Landmannalaugar eru gerðar athugasemdir við vatnsöflun og flutning vatns og bendir Náttúrufræðistofnun Íslands m.a. á að meta þurfi áhrif þess að taka heitt vatn í Landmannalaugum.

Náttúruvá

Áhrif á öryggi ferðamanna eru talin óveruleg eða óljós af Rangárþingi ytra, en fyrirhugað er að reisa varnarmannvirki á aurum Jökulgilskvíslar við Námshraun.

Í umsögn Veðurstofu Íslands kemur fram að ef til komi breytingar á rekstrartíma og álag á svæðið aukist, einkum að vori og vetri, verði skylt að endurmeta vá- og áhættuþætti. Veðurstofan bendir á að miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar um rennsli í Jökulgilskvísl megi ætla að vatnshraði og rofmáttur vatnsins, fremur en vatnshæðin, skipti máli á svæðinu. Á nokkrum stöðum sé mjög líklegt að straumálag yrði mikið við flóð í Jökulgilskvísl. Í umsögninni kemur fram að mikilvægt sé að kalla eftir frekara mati á þessum þáttum, sem og upplýsingum um hönnun varnargarðanna og setja fram áætlun um hvernig unnt verði að bregðast við miklu rofi í aftakaflóði, komi til slíkra atburða. Þá er



eindregið mælt með því að sett verði skilyrði fyrir framkvæmdaleyfi að hönnun varnargarða verði lokið.

Menningarminjar

Á framkvæmdasvæðinu eru sex minjar við Laugahraun í grennd við skála Fí og er staðsetning þeirra sýnd á deiliskipulagsupprætti. Fram kemur að ekki sé gert ráð fyrir nýjum framkvæmdum nær fornminjum en 100 m, fyrir utan lagfæringar á stíg sem liggja innan við 100 m frá minjum. Áhrif framkvæmda eru talin óveruleg eða óljós af Rangárþingi ytra.

Í umsögn Minjastofnunar Íslands kemur fram að stofnunin hyggist skoða svæðið betur og ef fortleifar finnast verði upplýsingum komið til framkvæmdaraðila.

5 Skipulag og leyfi

Framkvæmdirnar eru háðar framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi Rangárþings ytra samkvæmt skipulagslögum og reglugerð um framkvæmdaleyfi og lögum um mannvirki og byggingarreglugerð. Einnig starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits Suðurlands samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, reglugerð um hollustuhætti og reglugerð fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun.

Markmið Landsskipulagsstefnu 2015-2026 um skipulag á miðhálandi Íslands (kafli 1) er að staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist og að uppbygging innviða taki mið af sérstöðu þess. Þess verði gætt að mannvirki og umferð um hálandið skerði víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins sem minnst. Landsskipulagsstefna leggur upp með að uppbygging ferðamannaádstöðu á miðhálandinu verði takmörkuð og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi hálandisins. Landmannalaugar eru skilgreindar sem skálasvæði í Landsskipulagsstefnu 2015-2026. Í greinargerð með landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að uppbygging ferðamanna taki mið af þoli svæða gagnvart uppbyggingu og gerðar ráðstafanir til að draga úr ágangi á viðkvæma náttúru.

Í Aðalskipulagi Rangárþings ytra eru Landmannalaugar skilgreindar sem svæði fyrir verslun og þjónustu. Í almennri stefnu aðalskipulagsins um verslunar- og þjónustusvæði segir að stefnt sé að því að draga úr álagi af völdum ferðamanna í Landmannalaugum og að efla þjónustu við ferðamenn á hálandissvæðum, sérstaklega í Friðlandi að Fjallabaki. Þá verði unnið að því að færa þjónustu í Landmannalaugum. Í ákvæðum sem eiga sérstaklega við verslunar- og þjónustusvæðið/skálasvæðið í Landmannalaugum segir að gert sé ráð fyrir að draga úr álagi ferðamanna á svæðinu. Á aðalskipulagsupprætti er auðkennt verslunar- og þjónustusvæði/skálasvæði með hringtákn á þeim stað þar sem núverandi þjónustusvæði er.

Fyrir liggur deiliskipulag Landmannalauga sem samþykkt var í sveitarstjórn Rangárþings ytra 5. apríl 2017, sem tekur til þeirra áforma sem þessi matsskylduákvörðun varðar. Deiliskipulagið hefur ekki öðlast gildi.

6 Niðurstaða

Um er að ræða uppbyggingu þjónustumiðstöðvar fyrir ferðamenn í Landmannalaugum, sem felst í framkvæmdum við Laugahraun, við Námskvísl og við Námshraun. Áformað er að reisa ýmis mannvirki; byggingar, palla, skýli, stíga, brýr og baðlaug auk tjaldsvæðis og bílastæða. Áformuð heildaruppbygging er um 2.000 m² fyrir utan palla og stíga. Flatarmál svæða sem fer undir ný mannvirki er áætlað um 4.900 m² og aðrir manngerðir fletir svo sem bílastæði, göngu- og aðkomuleiðir þekja samtals um 17.000 m². Rofvarnir eru áætlaðar alls um 1,8 km langar. Þessum



mannvirkjum er ætlað að koma í stað núverandi mannvirkja í Landmannalaugum nema skála Ferðafélags Íslands sem mun standa áfram. Framkvæmdin er tilkynningarskyld til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt 6. gr. og lið 12.05 í 1. viðauka í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Eðli framkvæmdar

Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal taka mið af eðli hennar, meðal annars stærðar og umfangs framkvæmda og nýtingar náttúruauðlinda og slyshættu sbr. 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Umfang fyrirhugaðrar uppbyggingar er töluvert en gert er ráð fyrir að heildaruppbygging nemi um 2000 m² og að flatarmál svæða sem fari undir framkvæmdir verði um 22.000 m². Auk þess er gert ráð fyrir tæplega 2 km rofvarnargarði við Jökulgilskvísl. Gert er ráð fyrir gistiskálum með 120 rúmum í stað tæplega 80 miðað við núverandi aðstæður, auk gistingar fyrir starfsfólk.

Þrátt fyrir að markmið framkvæmdarinnar sé að skapa aðstæður sem eigi að draga úr álagi af völdum ferðamanna, en að sama skapi að bæta þjónustu á svæðinu, er ljóst að áformuð uppbygging felur í sér að bæði eykst umfang mannvirkja í Landmannalaugum talsvert og að farið er með mannvirkjagerð inn á áður óbyggð svæði. Ekki liggja fyrir tæmandi upplýsingar um stærð núverandi mannvirkja í Landmannalaugum, en miðað við fyrirliggjandi gögn eru þau nálægt 500 m². Það er því um að ræða um fjórföldun byggingarmagns auk þess sem gert er ráð fyrir gistingu í skálum fyrir 50% fleiri gesti en áður og verulega auknu umfangi á aðstöðu og þjónustu fyrir húsbíla og daggesti. Þetta aukna umfang og fjölbreyttari og meiri þjónusta sem veitt verður getur í senn stuðlað að framangreindum markmiðum en einnig valdið auknu álagi á viðkvæmt svæði.

Umfangsmikil uppbygging eins og gert er ráð fyrir á svæðinu kann að breyta ásýnd Landmannalauga miðað við núverandi aðstæður og kann uppbyggingin að valda auknu álagi m.a. vegna aukins gistirýmis eins og Náttúrufræðistofnun hefur bent á í umsögn sinni við tillögu að deiliskipulagi. Heilbrigðiseftirlit Suðurlands telur ekki raunhæft að miða uppbyggingu einungis við að mæta þörfum þess fjölda ferðamanna sem heimsækir svæðið í dag, taka verði tillit til mögulegrar þróunar í fjölda ferðamanna og aukinni ásókn til framtíðar. Skipulagsstofnun telur jafnframt að óvissa sé um að hve miklu leyti hægt sé að líta á takmörkun á framboði bílastæða og bílastæðagjald sem eiginlega stýringu á fjölda þeirra ferðamanna sem sækir svæðið heim. Stofnunin telur að þær aðgerðir til aðgangsstýringar m.t.t. til þolmarka sem fjallað er um í gögnum Rangárþings ytra, séu ekki nægjanlega vel útfærðar og kalla á nánari greiningu, skoðun og mat á þessum þætti sem getur haft veruleg áhrif á álag og ágang ferðamanna á svæðinu.

Ljóst er að fyrirhuguð uppbygging hefur í för með sér verulega aukna vatnsnotkun á bæði köldu og heitu vatni eins og Veðurstofa Íslands og Náttúrufræðistofnun Íslands hafa bent á. Þannig er fyrirséð að vatnstaka aukist í 1,5-2,8 l/s af köldu vatni og 1,3 l/s af heitu vatni, en nú eru teknir 0,22 l/s af köldu vatni. Skipulagsstofnun telur í ljósi ofangreinds að skoða þurfi nánar fyrirhugaða vatnsöflun og áhrif hennar.

Skipulagsstofnun telur í ljósi ofangreinds að umfang uppbyggingar kalli á nánari greiningu og mat á áhrifum hennar.

Þá telur Veðurstofa Íslands mikilvægt að fram fari frekara mat á vatnshraða, rofmætti vatnsins og vatnshæð í Jökulgilskvísl vegna byggingar varnargarða og hugsanlegrar flóðahættu og að setja þurfi fram áætlun um hvernig unnt verði að bregðast við miklu rofi í aftakaflóði, komi til slíkra atburða.

Staðsetning framkvæmdar

Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal einnig taka mið af staðsetningu hennar með tilliti til hversu viðkvæm þau svæði eru sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á, svo sem með tilliti til magns, gæða og getu til endurnýjunar náttúruauðlinda, verndarsvæða



og álagsþols sérstæðra jarðmyndana, landslagsheilda og hálendissvæða, sbr. 2. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Landmannalaugar eru á Torfajökulssvæðinu og liggja innan Friðlands að Fjallabaki. Árið 2011 samþykkti ríkisstjórn Íslands að setja Torfajökulssvæðið á yfirlitsskrá yfir möguleg heimsminjasvæði á Íslandi vegna jarðminja sem hafa verndargildi á heimsmaelikvarða.

Fyrir liggur að með þessum framkvæmdaáformum er áhersla lögð á að færa meginþunga þjónustu í Landmannalaugum norður fyrir Námshraun og dagaðstöðu norður fyrir Námskvísl og draga þannig úr álagi á svæðinu við Laugahraun þar sem núverandi aðstaða er til staðar.

Í lögum um náttúruvernd eru sett fram verndarmarkmið m.a. um jarðminjar og landslag. Til að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags skal stefnt að því að vernda jarðmyndanir sem eru sérstakar eða einstakar á lands- eða heimsvísu og varðveita landslag sem er sérstætt eða fágætt eða sérlega verðmætt vegna fagurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis. Líta má á Landmannalaugar sem stórbrotna, sérstæða og afmarkaða landslagsheild sem hefur mikið verndargildi. Fyrirhuguð uppbygging verður á lítt röskuðu svæði og kann hún að breyta ásýnd svæðisins innan landslagsheildarinnar sem leggja þarf mat á. Framkvæmdirnar kunna að hafa áhrif á fágætar jarðmyndanir sem hafa ótvírætt verndargildi á landsvísu. Nýir varnargarðar ásamt skerðingu á líparítaurum Jökulgilskvíslar munu raska jarðmyndunum. Bætt aðstaða kann að auka umferð og ágang fólks um svæðið þó að samhliða kunni að vera dregið úr raski og álagi á sjálfru Laugasvæðinu við Laugahraun.

Landmannalaugar eru einn vinsælasti áfangastaður ferðamanna á miðhálandinu. Rannsóknir í ferðamálafræðum^{3 4} hafa leitt í ljóst að ólíklegt sé að ný þjónustumiðstöð leysi þau vandamál sem nú eru í Landmannalaugum. Samkvæmt viðhorfskönnun meðal ferðamanna árið 2012 hafi þriðjungur upplifað að of margir ferðamenn væru í Landmannalaugum. Líklegt sé að þar sem ásókn á svæðið sé sívaxandi myndu sambærileg vandamál koma upp innan skamms á nýja staðnum og þar væri gengið á óspillta náttúru.

Skipulagsstofnun telur eðlilegt að skoðun og greining á raunhæfum valkostum sem feli í sér að draga úr þjónustu í Landmannalaugum þurfi að liggja fyrir til samanburðar við jafn umfangsmikla uppbyggingu á fyrirhuguð áform gera ráð fyrir.

Ef horft er til **álagsþols náttúrunnar** hvað fyrirhugaðar framkvæmdir varðar þá liggur fyrir að ráðast á í fyrirhugaða uppbyggingu þjónustu í Landmannalaugum á nýjum svæðum til þess að stýra aðgengi og umferð ferðamanna sem koma í Landmannalaugar og er henni einungis ætlað að taka við óverulegri fjölgun ferðamanna frá því sem er í dag. Skipulagsstofnun getur tekið undir það sem kom fram í umsógn Umhverfisstofnunar við tillögu að deiliskipulagi Landmannalauga um að fyrirhugaðar framkvæmdir séu spor í rétta átt í þeirri viðleitni að stýra aðgengi og umferð ferðamanna en að frekari umræðu sé þörf um þessa álagsstýringu og fjölda þeirra ferðamanna sem á svæðinu geta dvalið á sama tíma.

Í ljósi ofangreinds og með hliðsjón að staðsetningu fyrirhugaðra framkvæmda innan friðlands sem er á hálendissvæði og þar sem fyrirhuguð uppbygging kann að vera til þess að auka aðsókn ferðamanna til Landmannalauga sem gæti leitt til aukins álags og að þannig verði gengið enn frekar að þolmörkum svæðisins telur Skipulagsstofnun að fram þurfi að fara nánari greining og mat á áhrifum uppbyggingar þjónustusvæðanna m.a. þolmarkagreining og greining á afstöðu ferðamanna til fyrirhugaðrar uppbyggingar.

³ Áætlun um ferðamennsku á miðhálandi Íslands: Niðurstöður rannsókna, Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson, Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands, desember 2012

⁴ Þolmörk ferðamanna í friðlandi að Fjallabaki. Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson, Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands, desember 2012



Eiginleikar hugsanlegra áhrifa

Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal einnig taka mið af eiginleikum hugsanlegra umhverfisáhrifa, svo sem umfangi áhrifa með tilliti til svæðis sem ætla má að verði fyrir áhrifum, stærðar og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur eru á áhrifum og tímalengd áhrifa, sbr. 3. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Í ljósi þess sem rakið er að framan telur Skipulagsstofnun að óvissa sé um áhrif framkvæmdanna, en að þær kunni að hafa varanleg áhrif á ásýnd og náttúru svæðisins og verndargildi þess. Því beri að horfa til 9. gr. laga um náttúruvernd þar sem kveðið er á um að beita skuli varúðarreglunni í því tilviki þegar ekki er nægileg víska um hvaða áhrif ákvörðun kann að hafa á náttúruna.

Ákvörðunarorð

Á grundvelli fyrirbyggjandi gagna er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að þjónustumiðstöð í Landmannalaugum geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind eru í 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Því skal framkvæmdin háð mati á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum má kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 21. mars 2018.

Reykjavík, 16. febrúar 2018

Jakob Gunnarsson

Birna Árnadóttir