
Hálendismiðstöð í Kerlingarfjöllum, Hrunamannahreppi

Álit um mat á umhverfisáhrifum

1 INNGANGUR

1.1 Framlagning matsskýrslu og ósk um álit

Þann 7. desember 2018 lagði Fannborg fram matsskýrslu um hálendismiðstöð í Kerlingarfjöllum í Hrunamannahreppi og óskaði eftir álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar sbr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun staðfesti móttöku matsskýrslunnar með bréfi dags. 12. desember 2018.

Gögn

Matsskýrsla: Hálendismiðstöð í Kerlingarfjöllum í Hrunamannahreppi. Mat á umhverfisáhrifum. Matsskýrsla. Mannvit – Fannborg ehf., desember 2018.

Fylgiskjöl með matsskýrslu eru þau sömu og fylgdu frummatsskýrslu, sjá að neðan.

Frekari upplýsingar bárust frá framkvæmdaraðila með tölvupósti 6. febrúar 2019.

1.2 Athugun Skipulagsstofnunar

Fannborg lagði fram frummatsskýrslu um hálendismiðstöð í Kerlingarfjöllum til athugunar Skipulagsstofnunar þann 21. júní 2018, sbr. 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdin og frummatsskýrslan voru auglýst þann 28. júní 2018 í Lögbirtingablaðinu, Fréttablaðinu og Morgunblaðinu og í Dagskránni þann 4. júlí 2018. Frummatsskýrsla lá frammi til kynningar frá 28. júní til 10. ágúst 2018 á skrifstofu Hrunamannahrepps, bókasafni Hrunamanna, í Þjóðarbókhöðunni og hjá Skipulagsstofnun. Frummatsskýrslan var einnig aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar. Fannborg hélt kynningarfundir 3. júlí 2018 á Flúðum og í Reykjavík um framkvæmdina og mat á umhverfisáhrifum hennar.

Skipulagsstofnun leitaði umsagnar um frummatsskýrslu Fannborgar hjá Hrunamannahreppi, Ferðamálastofu, Fiskistofu, forsætisráðuneytinu, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Samgöngustofu og Umhverfisstofnun.

Gögn

Frummatsskýrsla: Hálendismiðstöð í Kerlingarfjöllum í Hrunamannahreppi. Mat á umhverfisáhrifum. Frummatsskýrsla. Mannvit – Fannborg ehf., júní 2018.

Fylgiskjöl með frummatsskýrslu:

- LT rannsóknir og ráðgjöf, 2015. Kerlingarfjöll – þolmarkarannsókn.
- Kristján Jónasson og Rannveig Thoroddsen, 2016. Kerlingarfjöll: gróðurfar og jarðminjar. Náttúrufræðistofnun Íslands.
- Kristín Rut Kristjánsdóttir, 2017. Áhrif uppbyggingar hálendismiðstöðvar í Kerlingarfjöllum á ferðamennsku. Viðhorf hagsmunaaðila á ferðamennsku. Tourism & Sustainability Research.

Umsagnir um frummatsskýrslu bárust frá:

- Hrunamannahreppi með tölvupósti dags. 4. júlí 2018.
- Ferðamálastofu með bréfi dags. 27. júlí 2018.



- Fiskistofu með bréfi dags. 10. ágúst 2018.
- Forsætisráðuneyti með bréfi dags. 30. júlí 2018.
- Heilbrigðiseftirliti Suðurlands með bréfi dags. 17. júlí 2018.
- Minjastofnun Íslands með bréfi dags. 20. júlí 2018.
- Náttúrufræðistofnun Íslands með tölvupósti dags. 25. júlí 2018.
- Samgöngustofu með bréfi dags. 12. júlí 2018.
- Umhverfisstofnun með bréfi dags. 18. júlí 2018.

Eftirtaldir sendu athugasemdir á kynningartíma frummatsskýrslu:

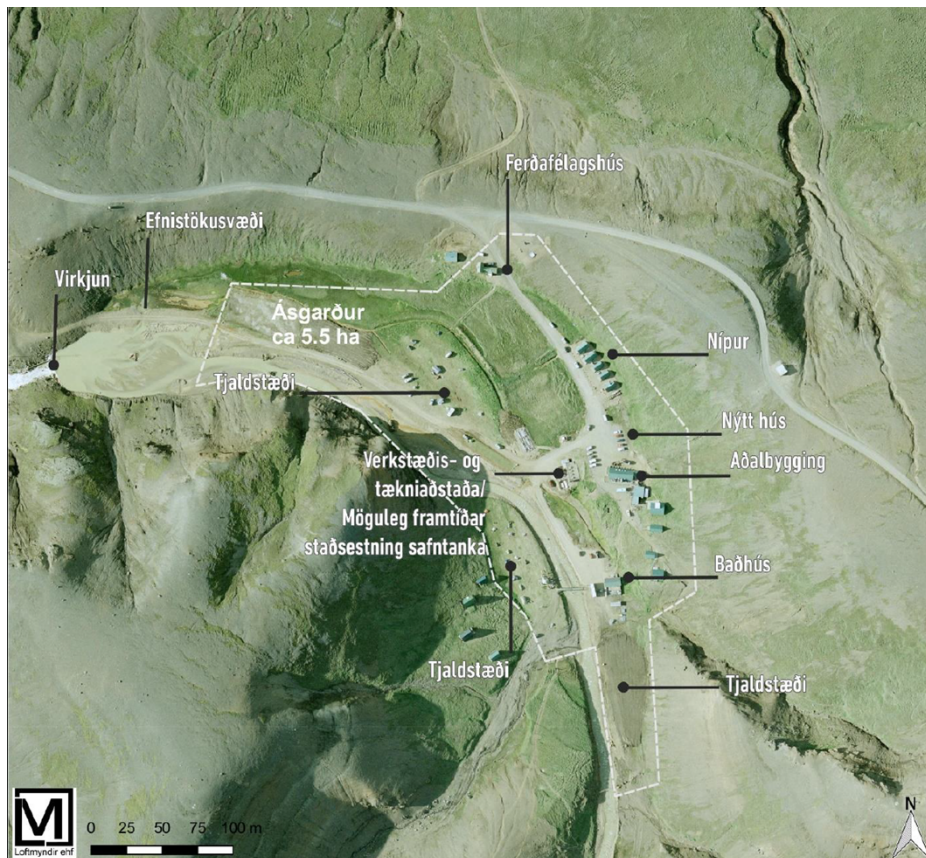
- Landvernd með bréfi dags. 10. ágúst 2018.
- Samtök ferðapjónustunnar með bréfi dags. 10. ágúst 2018.
- Ungir umhverfissinnar með bréfi dags. 10. ágúst 2018.

2 FRAMKVÆMD

2.1 Framkvæmd og markmið

Í matsskýrslu Fannborgar kemur fram að fyrirtækið áformar að ráðast í framkvæmdir við hálendismiðstöðina í Kerlingarfjöllum (Ásgarði), þar sem það rekur þjónustustað fyrir ferðamenn. Gert er ráð fyrir að byggja nýjan og stærri gisti- og veitingastað og rífa eldri byggingar. Einnig verði fráveitukerfi endurnýjað.

Fannborg telur að bæta þurfi aðstöðu fyrir ferðamenn í Ásgarði vegna fyrirsjáanlegrar fjölgunar þeirra sem heimsækja svæðið. Markmið fyrirtækisins er að starfsemin verði sjálfbær, fjárhagslega og umhverfislega.



Mynd 1 Lóð Fannborgar í Ásgarði. Myndin er tekin áður en gistiálma var reist norðan aðalbyggingar árið 2015. (Mynd 2 úr matsskýrslu Fannborgar.)



Fannborg áformar verulega aukið framboð á gistingu í herbergjum í uppþúnum rúmum auk veitingasölu og möguleika á sölu matvara og minjagripa. Samhliða því muni áfram gefast kostur á að gista í svefnpokaplássi. Jafnframt er áfram gert ráð fyrir tjaldsvæði.

Megin leiðin að svæðinu liggur um Kerlingarfjallaveg frá Kjalvegi. Fyrirhuguð uppbygging í Kerlingarfjöllum miðast samkvæmt matsskýrslunni við núverandi vegi og aðgengi að svæðinu, en jafnframt kemur fram að Fannborg telur nauðsyn á að endurbæta Kjalveg.

Samkvæmt fylgiskjali við matsskýrslu er hálandismiðstöðin í Ásgarði opin allan ársins hring¹. Gert er ráð fyrir að meginþungi í rekstri hálandismiðstöðvarinnar verði yfir sumartímam, frá miðjum júní fram í september. Yfir vetrartímam verði umsvif minni, byggt á vetrarumferð á breyttum bílum og snjósleðum.

Í matsskýrslu Fannborgar kemur fram að tjaldsvæði verði á sömu svæðum og í dag og að ekki sé gert ráð fyrir stækkun bílastæða, en núverandi bílastæði rúmi um 200 bíla. Efnisþörf vegna fyrirhugaðra framkvæmda sé áætluð allt að 35.000 m³, þar af 17.000 m³ í viðhald vega, bílastæða og göngustíga. Gert er ráð fyrir efnistöku á áreyrum Ásgarðsár ofan stíflu Sælufossvirkjunar. Þá verði efni nýtt sem til fellur við uppgröft úr húsgrunnum auk þess sem efni verði aðflutt.

Samkvæmt matsskýrslu Fannborgar er áformað að gera endurbætur á fráveitukerfi hálandismiðstöðvarinnar í Ásgarði. Fannborg hyggst koma upp lokuðu undirþrýstingskerfi, þar sem svartvatni (vatni frá salernum) er safnað í safntanka og flutt til förgunar í viðurkenndri móttökustöð. Slíkt fráveitukerfi verði sett upp í nýjum og endurbyggðum byggingum. Eldri hús verði áfram með blöndu af grávatni og svartvatni í fráveitukerfi, en þar komi grávatn eingöngu frá handlaugum og því í mun minna magni.

Fannborg telur að fyrirliggjandi vatnsból og vatnsveita, sem hafi verið endurbætt á undanförunum árum, muni geta annað áformaðri uppbyggingu.

2.2 Valkostir

Fjallað er um fjóra valkosti varðandi uppbyggingu hálandismiðstöðvarinnar í matsskýrslu Fannborgar sem jafnframt fela í sér uppbyggingaráfanga, en fyrirtækið telur aðra staðsetningu fyrir uppbygginguna ekki vera raunhæfan valkost. Einnig kemur fram í matsskýrslunni að hús Fannborgar í Ásgarði séu gömul og þarfnist viðhalds.

Valkostur 1 - núllkostur

Valkostur 1 felst í því að ekki verði frekari uppbygging frá því sem er nú utan endurbóta á fráveitu, en árin 2015–2016 var byggð tveggja hæða gistiálma með 20 tveggja manna herbergjum, öllum með sér baðherbergi.

Valkostur 2

Valkostur 2 felst í því að bætt verði við nýju gistiálmuna þannig að þar verði 40 tveggja manna herbergi í stað 20 herbergja nú, öll með sér baðherbergi. Einnig verði aðalbyggingin endurbyggð sem þjónustukjarni með gestamóttöku, stækkuðum veitingasal, setustofu og skrifstofu, en gistaðstaða sem nú er í aðalbyggingunni (28 svefnpokapláss í sal) leggist af. Flest eldri hús í Kerlingarfjöllum breytast ekki frá því sem nú er samkvæmt valkosti 2, nema að „Herragarður“ verður rifinn.

Reiknað er með nýju fráveitukerfi í nýjum gistiálmum og endurbyggðri þjónustubyggingu, en að eldri hús verði áfram tengd núverandi fráveitukerfi.

¹ Kristín Rut Kristjánsdóttir, 2017.



Mynd 2 Mannvirki í Ásgarði árið 2016. (Mynd 3 úr matsskýrslu Fannborgar.)

Valkostur 3

Valkostur 3 gerir ráð fyrir að byggðar verði tvær tveggja hæða gistiálmur í framhaldi af þeim sem komnar verða samkvæmt valkosti 1 og 2, hvor með 40 tveggja manna herbergjum, öllum með sér baðherbergi. Samtals bætist þar við gisting fyrir 160 manns. Í valkosti 3 er jafnframt gert ráð fyrir að fjarlægja fimm eldri hús sem kölluð eru „Nípur“, en með þeim hverfa gistirými fyrir 22 manns.



Mynd 3 Staðsetning gistiálma samkvæmt valkostum 1-4. (Myndir 10 og 11 í matsskýrslu Fannborgar.)



Valkostur 4

Valkostur 4 felst í uppbyggingu sem farið væri í, í framhaldi af uppbyggingu samkvæmt valkosti 2, í stað þess að byggja upp samkvæmt valkosti 3. Samkvæmt valkosti 4 hverfa nær allar eldri byggingar sem Fannborg eða aðilar tengdir fyrirtækinu eiga á svæðinu. Í staðinn verði reistar gistiálmur til suðurs og norðurs frá aðalbyggingunni í framhaldi af gistiálmum sem reistar hafi verið samkvæmt valkostum 1 og 2. Gistiálmurnar muni lækka eftir því sem fjær dregur frá aðalbyggingunni. Næst aðalbyggingunni verði gistiálmur á tveimur hæðum, til suðurs og norðurs, með 40 tveggja manna herbergjum hvor. Utan við þær komi einnar hæðar gistiálmur. Í nyrstu gistiálmunni verði svefnpokapláss í kojum í um 5 herbergjum (fyrir samtals nálægt 40 manns) og eldunaraðstaða og matsalur fyrir gesti í svefnpokaplássi og á tjaldsvæði. Í syðstu gistiálmunni verði 10 tveggja manna herbergi, auk svefnpokaplássar og sameiginlegrar snyrti- og baðaðstöðu, sem verði jafnframt fyrir gesti tjaldsvæðisins.

Í öllum valkostum er gert ráð fyrir að áfram verði 22 svefnpokapláss í skála sem áður var í eigu Ferðafélags Íslands, svokölluðum Ferðafélagsskála.

Í töflunni hér að aftan er tekið saman yfirlit upp úr matsskýrslu Fannborgar og af vef fyrirtækisins, kerlingarfjoll.is sbr. einnig tölvupóst frá Fannborg 6. febrúar 2019 yfir öll mannvirki á svæðinu og áformaða uppbyggingu og breytingar eftir valkostum 1-4.

Áfangaskipting

Eins og fram kemur að framan eru settir fram fjórir valkostir um framkvæmdir í matsskýrslu Fannborgar. Þar er uppbyggingu ólíkra valkosta jafnframt stillt upp samkvæmt áfangaskiptingu sem miðast við að í 1. áfanga fari fram framkvæmdir samkvæmt valkosti 2 árið 2019 og að í 2. og 3. áfanga fari fram framkvæmdir samkvæmt valkosti 3 á árunum 2019-2023.



Tafla 1 Gistirúm og önnur aðstaða eftir valkostum. (Unnið upp úr upp matsskýrslu Fannborgar, www.kerlingarfjoll.is og upplýsingum frá Fannborg 6. febrúar 2019.)

	Tegund aðstöðu	Valkostur 1 (núllkostur)	Valkostur 2	Valkostur 3	Valkostur 4
Gistirými til útleigu, uppbúin rúm					
Nýjar gistiálmur	2ja manna herb.með sér WC & sturtu	40	80	240	236*
Nípur 2 og 3	4ra manna herb. með sér WC & sturtu	8	8	Víkur	Víkur
Nípa 4 og 5	2ja manna herb. með sér WC & sturtu	8	8	Víkur	Víkur
Nípa 1	3ja manna herb. með sér WC	6	6	Víkur	Víkur
Veisa	3ja manna skáli með WC	3	3	3	Víkur
Brekkukot**	Skáli með eldunaraðstöðu og WC	5	5	Fyrir eig./ starfsmenn	Víkur
Gónhóll**	2ja manna herb. með WC, sturtu og eldunaraðstöðu 2x2ja manna herb. með sér WC	6	6	6	Víkur
La Plata**	2ja manna herb. með sameiginl. WC	4	4	Fyrir eig./ starfsmenn	Fyrir eig./ starfsmenn
Samtals		80	120	249	236*
Gistirými til útleigu, svefnpokapláss					
Aðalbygging	Skálagisting með sameiginlegu WC	28	Víkur	-	-
Ferðafélagsskáli	Skálagisting með eldunaraðst. og WC	22	22	22	22
Sælugerði	Skálagisting með eldunaraðst. og WC	8	8	8	Víkur
Nýjar gistiálmur	Svefnpokapláss með eld.aðst. og WC				38
Samtals		58	30	30	60
Gistirými fyrir eigendur og starfsfólk					
Nýjar gistiálmur		-	-	-	20
Brekkukot**		Til útleigu	Til útleigu	5	Víkur
Gónhóll**		Til útleigu	Til útleigu	Til útleigu	Víkur
La Plata**		Til útleigu	Til útleigu	4	4
Breiðagerði		12	12	12	Víkur
Valdastóll		6	6	6	Víkur mögulega
Eyfellshús 1&2***		11	11	11	Víkur mögulega
Samtals		29	29	38	24-41
Samtals gistirými (rúm)					
		167	179	317	320-337
Önnur aðstaða					
Aðalbygging	Í aðalbyggingu er nú: Gestamóttaka og veitingastaður auk þvottahúss, WC og baðaðstöðu fyrir skálagistingu og tjaldsvæði. Samkvæmt valkostum 2-4 er ráðgert að endurbyggja aðalbygginguna og þar verði gestamóttaka, setustofa, skrifstofa og veitingastaður fyrir nálægt 150 gesti. Óljóst er hvort áfram er gert ráð fyrir snyrtiaðstöðu fyrir gesti í skálagistingu og á tjaldsvæði skv. valkostum 2-4.	Veitinga- staður fyrir 80 gesti	Veitinga- staður fyrir nálægt 150 gesti	Veitinga- staður fyrir nálægt 150 gesti	Veitinga- staður fyrir nálægt 150 gesti
Herragarður	Þjónustuhús – eldunaraðstaða og WC	Til staðar	Víkur	Víkur	Víkur
Baðhús	Eldunaraðstaða	Til staðar	Óbreytt	Óbreytt	Víkur
Nýjar gistiálmur	Eldunaraðstaða, matsalur, WC og baðaðstaða fyrir skálagistingu og tjaldsvæði	Nei	Nei	Nei	Já
Spítali	Utan Ásgarðslóðar	Geymsla og verkstæði	-	-	-
Kastali	Utan Ásgarðslóðar	Skýli	-	-	-
Hesthús	Utan Ásgarðslóðar	Hesthús	-	-	-
Heildarflatarmál bygginga					
	Annað en Spítali og Kastali	1.850 m ²	2.600 m ²	4.450 m ²	4.100 m ²

*Tegund herbergja liggur ekki fyrir, **Gistirými nýtt til útleigu eða fyrir starfsfólk/eigendur, ***Hús í eigu annarra en Fannborgar



3 MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM

Í matsskýrslu Fannborgar er lagt mat á áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á tiltekna umhverfisþætti. Við mat á vægi áhrifa í matsskýrslunni er stuðst við leiðbeiningar Skipulagsstofnunar.² Í leiðbeiningunum eru skilgreindar einkunnir fyrir vægi umhverfisáhrifa, þar sem neikvæðasta vægiseinkunnin er verulega neikvæð, þá talsvert neikvæð, síðan óveruleg áhrif, talsvert jákvæð áhrif og verulega jákvæð áhrif. Tveimur vægiseinkunnum hefur verið bætt við í matsskýrslunni, þ.e. nokkuð neikvæð og nokkuð jákvæð áhrif. Skýringar á ofangreindum hugtökum er að finna í töflu 4 í leiðbeiningunum og kafla 5.1 í matsskýrslunni. Í þessu áliti notar Skipulagsstofnun sömu vægiseinkunnir og gert er í matsskýrslu Fannborgar.

3.1 Ferðaþjónusta og útivist

Fjöldi ferðamanna

Gestum í Kerlingarfjöllum hefur fjölgað verulega á síðasta áratug, en upplýsingar um fjölda ferðamanna á svæðinu eru nokkuð á reiki, enda byggja þær á talningum og áætlunum yfir afmörkuð tímabil. Fyrir liggur að meginumferð fólks í Kerlingarfjöllum er yfir sumarmánuðina, enda Kjalvegur lokaður að vetri.

Áætlað hefur verið að sumarið 2008 hafi um 6.100 manns heimsótt Kerlingarfjöll.³ Í þolmarkarannsókn árið 2015 var áætlað að gestir í Kerlingarfjöllum það ár hafi verið 14-16 þúsund⁴, en í matsskýrslu Fannborgar eru gestir í Kerlingarfjöllum það ár áætlaðir tæplega 19 þúsund.⁵ Í matsskýrslunni er talið að gestir á svæðinu hafi verið nálægt 24 þúsund árið 2017 og gert ráð fyrir að gestir í Kerlingarfjöllum verði orðnir tæplega 30 þúsund⁶ eða 35 þúsund árið 2025.⁷ Hvað sem þessum mismun líður, þá liggur fyrir að gestir á svæðinu eru sennilega nálægt fjórfalt fleiri nú en þeir voru fyrir um áratug síðan og að forsvarsmenn á svæðinu gera í sínum uppbyggingaráætlunum ráð fyrir verulegri frekari fjölgun gesta á næstu árum. Það vekur spurningar um þolmörk svæðisins, bæði gagnvart upplifun ferðamanna og náttúru svæðisins og hvernig stýra má ásókn inn á svæðið.

Gestafjöldi í Kerlingarfjöllum ræðst af mörgum þáttum, þar sem væntanlega vega þyngst aðgengi að svæðinu, þjónustuframboð á staðnum og markaðssetning svæðisins. Ástand Kjalvegar og Kerlingarfjallavegar hefur verið og er takmarkandi á aðgengi í Kerlingarfjöll, en Kjalvegur er eingöngu sumarvegur og á kafla torfær nema stærri bílum. Á seinni árum hafa þjónustuaðilar í Kerlingarfjöllum gert bætur á Kerlingarfjallavegi, m.a. brúað á, og Vegagerðin hefur bætt kafla á Kjalvegi. Þó er enn um 17 km kafli á Kjalvegi að sunnan í Kerlingarfjöll torfær, en Vegagerðin hefur áform um að endurbæta þann kafla vegarins. Kjalvegur er síðan áfram torfær til norðurs frá Kerlingarfjallavegi. Hafa verður í huga að Kerlingarfjöll eru í aðeins um 70 km fjarlægð frá Gullfossi sem er einn fjölsóttasti ferðamannastaður landsins og heimsóttur af meira en einni milljón ferðamanna árlega⁸, svo vegabætur á Kjalvegi og Kerlingarfjallavegi geta einar og sér breytt miklu um ásókn inn á Kerlingarfjallasvæðið. Vikið er frekar að samlegðaráhrifum uppbyggingar ferðaþjónustu í Kerlingarfjöllum með vegabótum á Kjalvegi í kafla 3.4 að aftan.

² Leiðbeiningar um flokkun umhverfisþátta, viðmið, einkenni og vægi umhverfisáhrifa, 2005.

³ Samkvæmt matsskýrslu Fannborgar, byggt á Önnu Dóru Sæþórsdóttur, 2009.

⁴ LT rannsóknir og ráðgjöf, 2015, bls. 29. Fylgiskjal með matsskýrslu Fannborgar.

⁵ Matsskýrsla Fannborgar, bls. 64.

⁶ Matsskýrsla Fannborgar, bls. 64.

⁷ Matsskýrsla Fannborgar, bls. 121.

⁸ https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/tolur_utgafur/Skyrslur/fjoldi_ferdamanna_13_01_2016.pdf



Samsetning ferðamanna og dvöl á svæðinu

Samkvæmt þolmarkarannsókn árið 2015 voru Þjóðverjar og Frakkar nálægt 50% þeirra sem heimsóttu Kerlingarfjöll á rannsóknartímabilinu það ár. Þar á eftir komu Íslendingar og síðan Svisslendingar og Hollendingar. Þetta rímar við aðrar rannsóknir á samsetningu ferðamanna eftir þjóðernum á miðhálandinu, þ.e. að erlendir ferðamenn eru þar hlutfallslega margir miðað við Íslendinga og að mið-Evrópubúar eru fjölmennasti hópur erlendra ferðamanna á hálandinu, þrátt fyrir að Bretar og Bandaríkjamenn hafi verið fjölmennustu hópar ferðamanna til landsins.⁹

Samkvæmt þolmarkarannsókninni árið 2015 gistu flestir í Kerlingarfjöllum eina nótt og að meðaltali 1,5 nótt. 90% þeirra ferðamanna sem þátt tóku í könnuninni gistu í Kerlingarfjöllum. Í töflu 2 sést fjöldi gistinguáttanna 2014-2017. Athygli vekur munur á milli einstakra ára í tölum um fjölda næturgesta, hvort heldur er í húsum eða á tjaldsvæði, sem kann bæði að skýrast af sveiflum milli ára og að gögn séu ekki áreiðanleg. Breyting á milli árána 2016 og 2017 skýrist þó væntanlega að verulegu leyti af því að þá er komin inn ný gistiálma með 20 tveggja manna herbergjum.

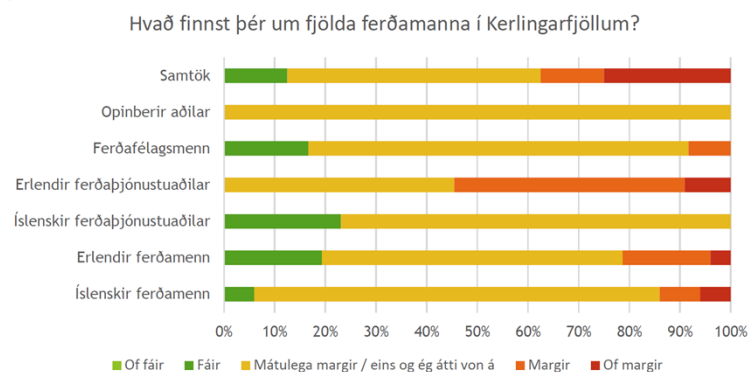
Tafla 2 Fjöldi gistinguáttanna í Kerlingarfjöllum.

	2014 ¹⁰	2015 ¹¹	2016 ¹²	2017 ¹³
Í húsum	5.293	4.600	4.600	7.800
Á tjaldsvæði	4.571		3.100	3.900
Samanlagt	9.864		7.700	11.700

Þolmörk ferðamennsku

Eins og fram kemur í þolmarkarannsókninni árið 2015 getur mannmergð og röskun á umhverfinu haft áhrif á eiginleika svæðis þar sem náttúra er viðkvæm og gert er út á ímynd hins óspillta.

Meirihluti aðspurðra í könnunum 2015 og 2017¹⁴ töldu að þáverandi fjöldi ferðamanna í Kerlingarfjöllum væri ásættanlegur. Þó töldu einstakir hópar í könnuninni árið 2017 að ferðamenn í Kerlingarfjöllum væru margir eða jafnvel of margir (sjá mynd 4), en þá kann að vera ástæða til að horfa til þess að á milli árána 2015 og 2017 hafði ferðamönnum á svæðinu fjölgað talsvert eins og að framan er rakið.



Mynd 4 Viðhorf til fjölda ferðamanna í Kerlingarfjöllum. (Mynd 8 í skýrslu Kristínar Rutar Kristjánsdóttir frá 2017.)

⁹ Sjá til dæmis Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur.

¹⁰ LT rannsóknir og ráðgjöf, 2015. Fylgiskjal með matsskýrslu Fannborgar.

¹¹ Matsskýrsla Fannborgar bls. 64.

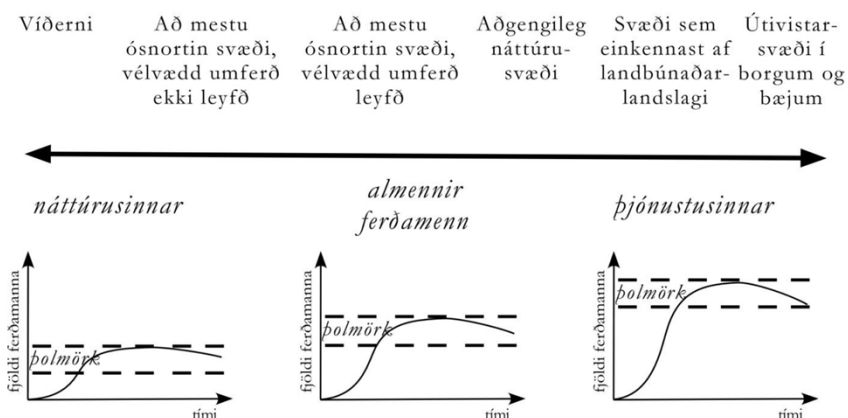
¹² Matsskýrsla Fannborgar bls. 64.

¹³ Matsskýrsla Fannborgar bls. 64.

¹⁴ Skýrslur LT rannsókna og ráðgjafar frá 2015 og Kristínar Rutar Kristjánsdóttur frá 2017.



Við beitingu þolmarkahugtaksins þarf að hafa í huga að ferðamannastaðir breytast með aukinni uppbyggingu og fleiri ferðamönnum og að þolmörk svæðis breytast eftir því sem samsetning ferðamannahópsins breytist (sjá mynd 5). Til að hægt sé að nýta þolmarkahugtakið til gagns er þessvegna mikilvægt að fyrir liggi stefna um hvaða eiginleika svæðis á að varðveita, hvers konar upplifun það á að bjóða upp á og til hvaða markhópa það á að höfða.¹⁵



Mynd 5 Afþreyingarrófið, viðhorfskvarðinn og þolmörk ferðamennsku. (Mynd birt í Anna Dóra Sæþórsdóttir 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur.)

Fyrir liggur skýr stefna í Landsskipulagsstefnu 2015–2026 um að á miðhálandinu skuli öll uppbygging taka mið af sérstöðu hálandisins og að staðinn skuli vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis þess fyrir útivist. Það má þannig lesa úr áherslum landsskipulagsstefnu að á miðhálandinu skuli miða að því að varðveita eiginleika hálandisins sem felast í ósnortinni náttúru og þá óbyggðaupplifun sem því fylgir. Er þar um að ræða sambærilegar áherslur og voru áður settar fram í svæðisskipulagi miðhálandisins sem staðfest var árið 1999 og landsskipulagsstefna leysti af hólmi.

Þegar horft er til niðurstaðna þolmarkarannsóknarinnar frá árinu 2015 og könnunar meðal ferðamanna og ferðaþjónustuaðila árið 2017 er ljóst að það er náttúra svæðisins sem er aðdráttarafli fyrir ferðamenn – víðerni, hálandi, fámenni, jarðhiti, fjöll og litadýrð. Þannig féll stærstur hluti ferðamanna í Kerlingarfjöllum í þolmarkarannsókninni 2015 undir „þá tegund ferðamennsku sem er einstaklingsmiðuð, þar sem náttúran er aðal hvatinn, blönduð hóflegri ævintýramennsku ásamt hreyfingu og útivist“. Fram kemur að flestir ferðamenn upplifi óraskaða náttúru og kyrrð og ró í Kerlingarfjöllum. Langflestir aðspurðra ferðamanna í könnuninni 2017 sögðu að helsta ástæða heimsóknarinnar væri að upplifa náttúru, landslag og víðerni á stað sem hentar vel til gönguferða eftir merktum gönguleiðum og þar sem ekki sjást ummerki um fjöldaferðamennsku.¹⁶ Í rannsókninni 2017 var borið saman við niðurstöður fyrri rannsókna og á grundvelli þess ályktað að þeir ferðamenn sem heimsóttu svæðið þá meti sömu kosti Kerlingarfjalla sem áfangastaðar og svarendur hafi gert í fyrri rannsóknum.¹⁷

Í þolmarkarannsókninni árið 2015 var einnig spurt hvað viðmælendur sæju fyrir sér til framtíðar. Flestir aðspurðra ferðamanna vildu til framtíðar sjá aðstöðu fyrir göngufólk á svæðinu. Flestir ferðaþjónustuaðila sáu framtíðarmöguleika svæðisins liggja í gönguferðum í óbyggðum.

¹⁵ Sjá nánar um þolmörk í Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur, bls. 9-12.

¹⁶ Kristín Rut Kristjánsdóttir, 2017.

¹⁷ Vísar til LT rannsóknir og ráðgjöf, 2015 og Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2009. Kafað ofan í kjölinn á viðhorfum ferðamanna á Kili.



Í báðum könnunum, 2015 og 2017, voru ferðapjónustuaðilar (aðrir en ferðamenn) einnig inntir eftir afstöðu til þess hvort Kerlingarfjöll þoli fleiri ferðamenn. Í þolmarkakönnuninni árið 2015¹⁸ taldi meirihluti þeirra að Kerlingarfjöll þoli fleiri ferðamenn, en hafa verður í huga að á þeim tíma voru gestir í Kerlingarfjöllum talsvert færri en árið 2017. Það kann einnig að vera misjafnt eftir þjóðerni hver upplifun fólks er af þolmörkum svæðisins, því í könnuninni árið 2017 töldu 50% íslenskra ferðapjónustuaðila að Kerlingarfjöll þoli fjölgun ferðamanna, samanborið við aðeins 17% erlendra ferðapjónustuaðila. Hinsvegar töldu 50% erlendra ferðapjónustuaðila að Kerlingarfjöll beri ekki fleiri ferðamenn og 55% að Ásgarður beri ekki fleiri ferðamenn (sjá töflu 3 hér að neðan).

Tafla 3 Viðhorf aðila í ferðapjónustu til frekari fjölgunar ferðamanna í Kerlingarfjöllum.
(Tafla 2 í skýrslu Kristínar Rutar Kristjánsdóttir, 2017.)

		Mun fleiri ferðamenn	Fleiri ferðamenn	Hvorki né / Hef ekki skoðun	Ekki fleiri ferðamenn	Alls ekki fleiri ferðamenn
Kerlingarfjöll í heild sinni	Erlendir ferðapjónustuaðilar	0	17%	33%	50%	0
	Íslenski ferðapjónustuaðilar	7%	43%	21%	29%	0
	Ferðafélagsmenn, samtök og opinberir aðilar	4%	49%	20%	20%	7%
Ásgarður hálandismiðstöð	Erlendir ferðapjónustuaðilar	0	9%	36%	55%	0
	Íslenski ferðapjónustuaðilar	7%	43%	36%	14%	0
	Ferðafélagsmenn, samtök og opinberir aðilar	9%	48%	15%	18%	10%

Af framangreindu má ætla að hætta geti verið á því að ef ferðamönnum í Kerlingarfjöllum fjölga mikið frá því sem nú er, geti Kerlingarfjöll breyst sem ferðamannastaður, frá því sem gert er ráð fyrir í stefnu stjórnvalda um skipulagsmál á miðhálandinu og frá þeim væntingum sem fram hafa komið í niðurstöðum kannana meðal ferðamanna og ferðapjónustuaðila í Kerlingarfjöllum.

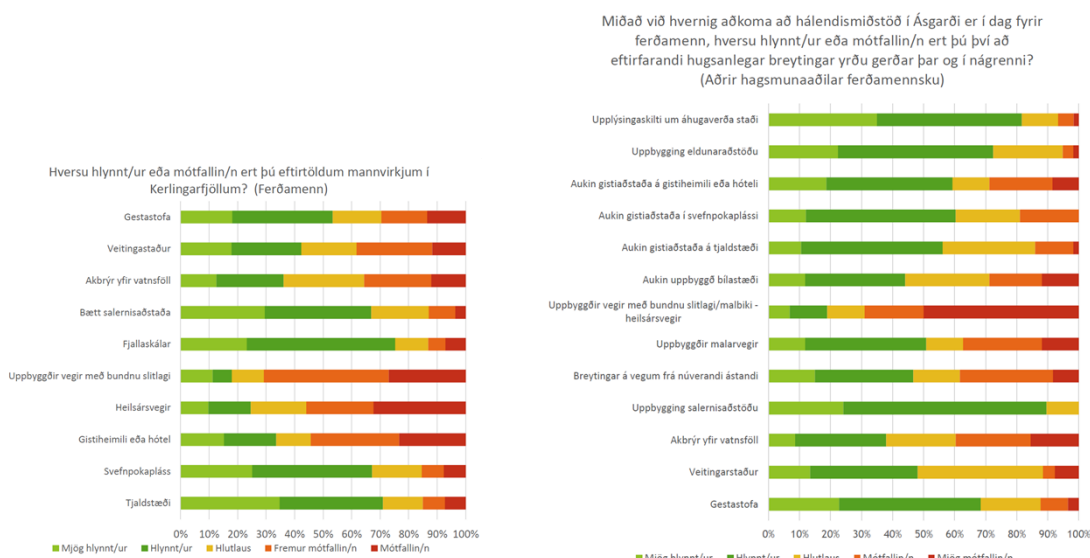
Mat á áhrifum uppbyggingar

Í kafla 2 hér að framan er gerð grein fyrir núverandi aðstöðu og áformaðri uppbyggingu Fannborgar í Kerlingarfjöllum.

Í báðum rannsóknarverkefnum, þolmarkarannsókninni árið 2015 og könnuninni 2017 voru ferðamenn og ferðapjónustuaðilar inntir eftir því hverskonar ferðapjónustuinnviði þeir telji eiga við í Kerlingarfjöllum. Báðar kannanirnar leiða í ljós að meirihluti aðspurðra aðhyllist takmarkaða uppbyggingu og einfalda og lágstemmda innviði í Kerlingarfjöllum, sem er í samræmi við þær niðurstöður sem fengist hafa víða á miðhálandi Íslands í fyrri rannsóknum¹⁹. Þannig voru ferðamenn í þolmarkarannsókninni 2015 spurðir um afstöðu til frekari uppbyggingar í Kerlingarfjöllum. Þá sögðust 53% vera andvíg eða mjög andvíg frekari uppbyggingu á svæðinu og aðeins 21% fylgjandi eða mjög fylgjandi frekari uppbyggingu.

¹⁸ LT rannsóknir og ráðgjöf, 2015.

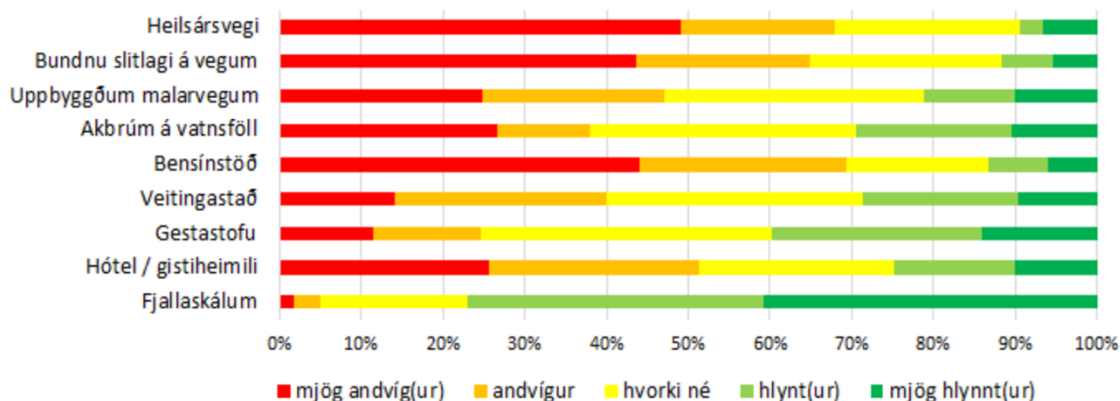
¹⁹ Sbr. m.a. Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur. Í skýrslu Önnu Dóru Sæþórsdóttur frá árinu 2012 þar sem gerð er grein fyrir niðurstöðum rannsóknar sumarið 2008 meðal ferðamanna á Kili (á Hveravöllum og í Kerlingarfjöllum) kemur fram að ferðamenn óska eftir úrbótum á einföldum innviðum (t.d. betra vatni, salernum og merkingum gönguleiða) en vilja ekki mikla uppbyggingu, til dæmis hótél eða veitingastað.



Mynd 6 Viðhorf ferðamanna (vinstra megin) og annarra hagsmunaaðila í ferðaþjónustu (hægra megin) til uppbyggingar í Kerlingarfjöllum. (Myndir 10 og 11 í skýrslu Kristínar Rutar Kristjánsdóttir, 2017.)

ERTU FYLGJANDI EÐA MÓTFALLINN EFTIRTÖLDUM MANNVIRKJUM Á SVÆÐINU?

31



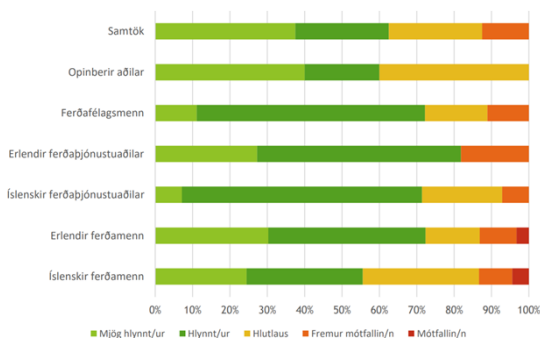
Mynd 7 Viðhorf ferðamanna til uppbyggingar í Kerlingarfjöllum. (Mynd 48 í skýrslu LT rannsóknna og ráðgjafar 2015.)

Í báðum könnunum kemur fram skýr afstaða í þá veru að viðmælendur vilja sjá gistaðstöðu í fjallaskálum, svefnpokapláss og á tjaldsvæðum, eldunaraðstöðu og salernisaðstöðu. Ferðamenn svara einnig afgerandi í báðum könnunum að meirihluti sé andvígur uppbyggingu gistiheimila og hótela, en ferðaþjónustuaðilar eru jákvæðir í garð slíkrar uppbyggingar í báðum könnunum.

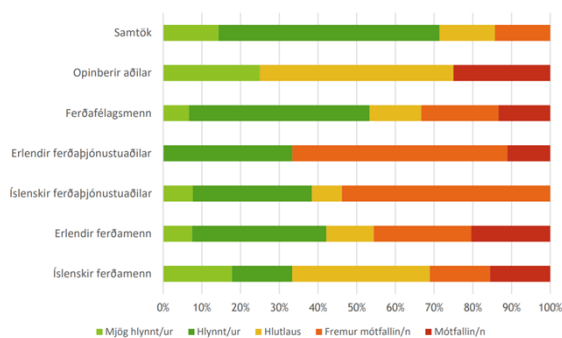
Í könnuninni 2017 var sérstaklega spurt um afstöðu til þeirra valkosta sem Fannborg hefur kynnt um uppbyggingu í Kerlingarfjöllum. Mikill meirihluti reyndist þar styðja núverandi stöðu (valkost 1), en skiptar skoðanir voru um uppbyggingu samkvæmt valkosti 2 eftir hópum. Niðurstöður um valkost 3 eru aftur meira afgerandi, þar sem 60-75% í hópum erlendra og innlendra ferðaþjónustuaðila og erlendra ferðamanna lýsa sig mótfallna eða fremur mótfallna þeirri uppbyggingu. Beinn stuðningur við valkost 3 (mjög hlyntir eða hlyntir) er hæstur 40% í einstökum hópum. Andstaða er einnig nokkuð afgerandi við valkost 4 í hópum erlendra og innlendra ferðaþjónustuaðila og erlendra ferðamanna (60-70%), en hinsvegar eru samtök og opinberir aðilar jákvæðir gagnvart valkosti 4 (70-80%).



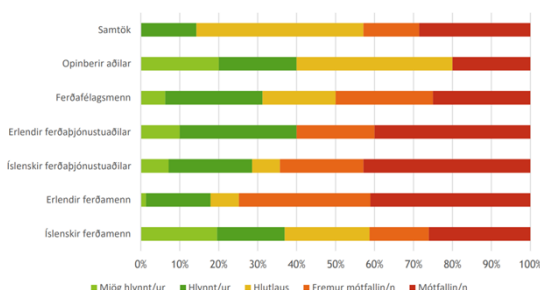
Með tilliti til landslags, ásýndar og upplifunar á hálendismiðstöðinni Ásgarði, ert þú mótfallinn eða hlynntur núverandi ásýnd og aðstöðu?



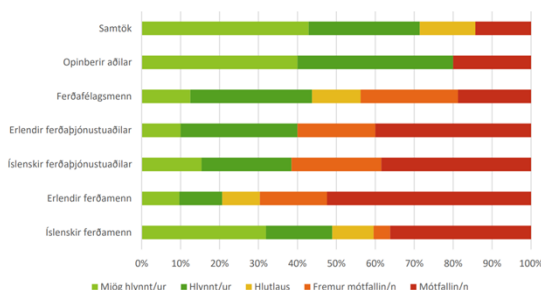
Með tilliti til landslags, ásýndar og upplifunar á hálendismiðstöðinni Ásgarði, ert þú mótfallinn eða hlynntur valkosti 2?



Með tilliti til landslags, ásýndar og upplifunar á hálendismiðstöðinni Ásgarði, ert þú mótfallinn eða hlynntur valkosti 3?



Með tilliti til landslags, ásýndar og upplifunar á hálendismiðstöðinni Ásgarði, ert þú mótfallinn eða hlynntur valkosti 4?



Mynd 8 Viðhorf til mismunandi valkosta um uppbyggingu. (Myndir 12-15 í skýrslu Kristínar Rutar Kristjánsdóttir, 2017.)

Hvað varðar flokkun þeirrar gistingar sem Fannborg áformar, þá kemur fram í matsskýrslunni að Fannborg lítur svo á að áformuð uppbygging falli að skilgreiningu gistiskála samkvæmt reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 1277/2016. Í umsögnum og athugasemdum stofnana og félagasamtaka við frummatsskýrslu fyrirtækisins voru gerðar athugasemdir við þetta og talið að áformuð uppbygging flokkist undir gistiheimili eða hótél. Á fyrri stigum í matsferlinu hefur Fannborg skilgreint sömu áform sín sem stærra gistiheimili.²⁰

Eftirtaldar tegundir gististaða – hótél, stærra gistiheimili, gistiskálar og fjallaskálar – eru skilgreindar í 4.–11. gr. framangreindrar reglugerðar. Í töflu 4 er tekið saman það sem einkennir helst hverja tegund.

Tafla 4 Tegundir gististaða samkvæmt reglugerð nr. 1277/2016.

	Hótél	Gistiheimili (stærra)	Gistiskáli (hostel)	Fjallaskáli
Gestamóttaka allan sólarhringinn	Já.			
Næturvarsla	Já.	Já, eða aðgengi að síma.	Já, eða aðgengi að síma.	
Snyrting og baðaðstaða	Í hverju herbergi.	Fyrir hverja 10 gesti og handlaug í hverju herbergi.	Fyrir hverja 10 gesti.	Viðunandi salernis- og snyrtiaðstaða.
Gisting	Herbergi, rúm með sæng og koddar og rúmfötum.	Herbergi, rúm með sæng og koddar og rúmfötum.	Í herbergjum eða svefnslöm, rúm með sæng og koddar, með eða án rúmfata.	Í herbergjum eða í svefnskálum.
Veitingar, eldunaraðstaða	Veitingar af einhverju tagi framreiddar á staðnum.		Aðgangur að eldhúsi og matsal með lágmarks aðbúnaði.	
Annað	Tilteknar kröfur um hvað skuli vera til staðar í herbergjum.	Tilteknar kröfur um hvað skuli vera til staðar í herbergjum. Nær sömu kröfur og til hótela.		Staðsettur utan alfaraleiðar.

²⁰ Kemur fram í svörum Fannborgar við umsögnum og athugasemdum við tillögu að matsátætlun sem sett eru fram í bréfi til Skipulagsstofnunar dags. 13. mars 2017.



Skipulagsstofnun telur ljóst að áformuð uppbygging Fannborgar ber megin einkenni hótels/gistiheimilis. Gisting verður að megninu til í sérherbergjum með fullbúinni snyrtingu og baðaðstöðu, auk þess sem veitingastaður er rekinn á gististaðnum og eingöngu gert ráð fyrir takmarkaðri eldunaraðstöðu fyrir gesti. Takmarkað hlutfall gistingar í boði mun falla að skilgreiningu gistiskála/ fjallaskála²¹.

Niðurstaða um áhrif á ferðaþjónustu og útivist

Fannborg kemst að þeirri niðurstöðu í matsskýrslu sinni að áhrif uppbyggingar samkvæmt valkostum 3 og 4 verði nokkuð neikvæð á ferðaþjónustu og ferðamenn, en að áhrif uppbyggingar samkvæmt valkostum 1 og 2 verði óveruleg.

Skipulagsstofnun telur í ljósi þess sem að framan er rakið að uppbygging samkvæmt valkostum 3 og 4 geti haft veruleg neikvæð áhrif á ferðaþjónustu og útivist hvað varðar upplifun ferðamanna af Kerlingarfjallasvæðinu. Uppbyggingin sé líkleg til þess að valda því að þolmörk ferðamennsku með tilliti til náttúruferðamennsku verði yfirstigin og að breyting verði á samsetningu ferðamanna og upplifun ferðamanna af svæðinu.

Valkostur 1 felur í sér núverandi mannvirki og starfsemi og því líklegt að áhrif af honum séu þegar komin fram. Valkostur 2 felur í sér óverulega fjölgun gistirúma, en talsverða breytingu á samsetningu þeirra, þ.e. úr gistiskálagistingu í hótél/gistiheimilagistingu, auk tvöföldunar á stærð veitingastaðar. Skipulagsstofnun telur valkost 2 geta falið í sér óveruleg áhrif á ferðaþjónustu og útivist, að því gefnu að við endanlega hönnun og leyfisveitingar til framkvæmda og rekstrar verði tryggt að ráðandi hluti gistingar sé gistiskála- og/eða fjallaskálagisting með þeirri aðstöðu sem kveðið er á um í 10. gr. reglugerðar nr. 1277/2016. Jafnframt er mikilvægt að staðið sé að þeirri vöktun sem gerð er tillaga um í matsskýrslu Fannborgar.

3.2 Landslag og náttúrufar

Verndarákvæði og áformuð friðlýsing

Landsvæði í Kerlingarfjöllum eru í verndarflokki samkvæmt áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun), en vinna skal að friðlýsingu þeirra svæða sem falla í verndarflokk hennar. Kerlingarfjöll eru jafnframt á náttúruminjaskrá sem unnin var á grundvelli eldri náttúruverndarlaga (sem samsvarar C-hluta náttúruminjaskrár samkvæmt nýjum náttúruverndarlögum). Samkvæmt náttúruverndarlögum ber að forðast að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjaskrár nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Í Kerlingarfjöllum eru einnig svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga, svo sem hverir, heitar uppsprettur, hrúður og hrúðurbreiður. Forðast ber að raska slíkum vistkerfum og jarðminjum nema brýna nauðsyn beri til. Þá njóta Kerlingarfjöll hverfisverndar samkvæmt aðalskipulagi Hrunamannahrepps.

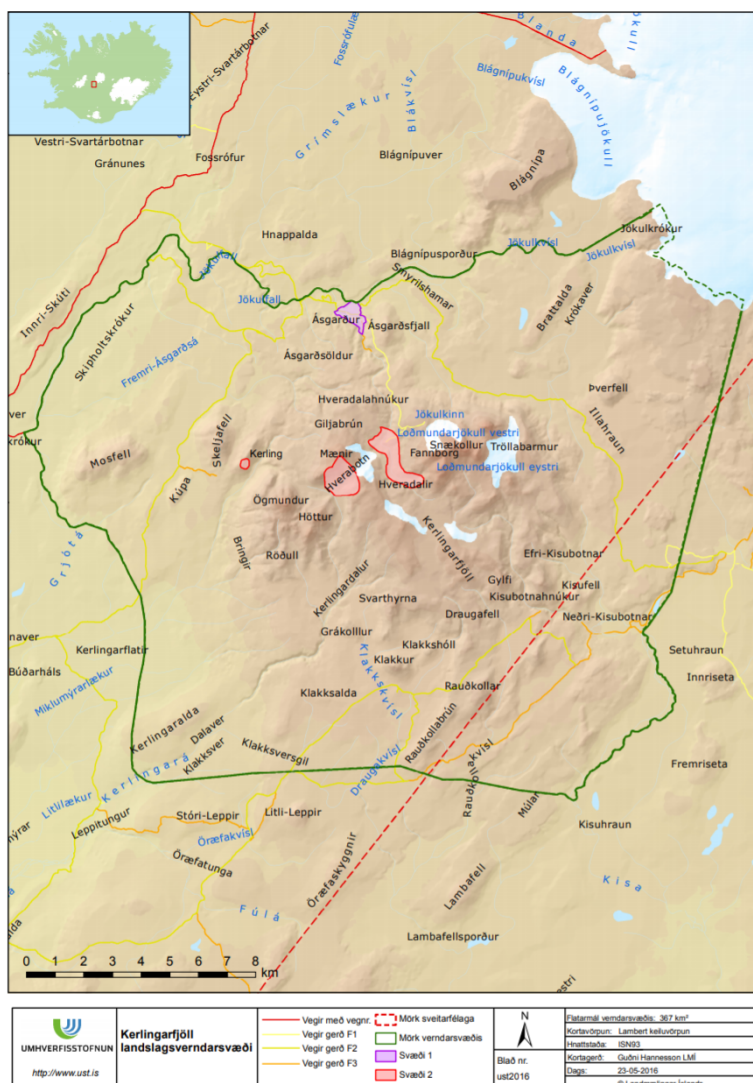
Unnið er að friðlýsingu Kerlingarfjalla og liggur fyrir tillaga Umhverfisstofnunar þar um.²² Samkvæmt tillögunni er markmið friðlýsingarinnar að vernda jarðminjar, landslag, óbyggðir og ásýnd. Verndunin taki til fágætra jarðmyndana, megineldstöðvar, landslagsheilda, lífríkis og

²¹ Miðað við framlagðar upplýsingar Fannborgar telur Skipulagsstofnun að áformað gistiframboð skiptist svo: Við núverandi ástand (valkostur 1) er framboð gistingar í húsum u.þ.b. til helminga hótél-/gistiheimilagisting og gistiskála-/fjallaskálagisting, nálægt 70 rúm í hvorum flokki. Í valkosti 2 fækkar rúmum í gistiskála-/fjallaskálagistingu niður í nálægt 40 og niður fyrir 40 í valkosti 3, á meðan að gisting í hótél-/gistiheimilagistingu eykst fyrst í ríflega 100 rúm og síðan í ríflega 240 rúm. Í valkosti 4 virðast vera áformuð um 60 rúm í gistiheimila-/fjallaskálagistingu og tæplega 240 í hótél-/gistiheimilagistingu.

²² Sjá frétt á vef Umhverfisstofnunar, <https://www.ust.is/2016/05/26/Fyrirhugud-fridlysing-i-Kerlingarfjollum/einstaklingar/frettir/frett/>



menningarminja. Með vernduninni skal tryggja að ekki verði gengið á auðlindir svæðisins og að nýting spilli ekki jarðminjum, landslagi og ásýnd þess. Friðlýsingunni er jafnframt ætlað að efla Kerlingarfjöll sem útivistarsvæði.



Mynd 9 Afmörkun svæðis samkvæmt tillögu að friðlýsingu Kerlingarfjalla. (Mynd af vef Umhverfisstofnunar.)

Hið áformaða verndarsvæði samkvæmt tillögu að friðlýsingu Kerlingarfjalla nær yfir allan Kerlingarfjallafjallgarðinn og er um 370 km² (sjá mynd 9).²³ Innan þess eru afmörkuð minni svæði, svæði 1 og svæði 2, sem lagðar eru til sérstakar reglur um varðandi mannvirkjagerð. Svæði 1 nær til Ásgarðs, þar sem gert er ráð fyrir uppbyggingu innviða og þjónustu í tengslum við móttöku ferðamanna. Svæði 2 nær yfir Hveradali, Hverabotn og Kerlingu. Þar er gert ráð fyrir að leggja gönguleiðir og mannvirki þeim tengd, svo sem göngubrýr og útsýnispalla.

Þá eru Kerlingarfjöll innan miðhálandisins, en skipuð hefur verið þverpólitísk nefnd til að vinna að tillögum um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og á nefndin að skila tillögum sínum til umhverfis- og auðlindaráðherra haustið 2019.

²³ Sjá frétt á vef Umhverfisstofnunar, <https://www.ust.is/2016/05/26/Fyrirhugud-fridlysing-i-Kerlingarfjollum/einstaklingar/frettir/frett/>



Áhrif á verndarsvæði og friðlýsingaráform

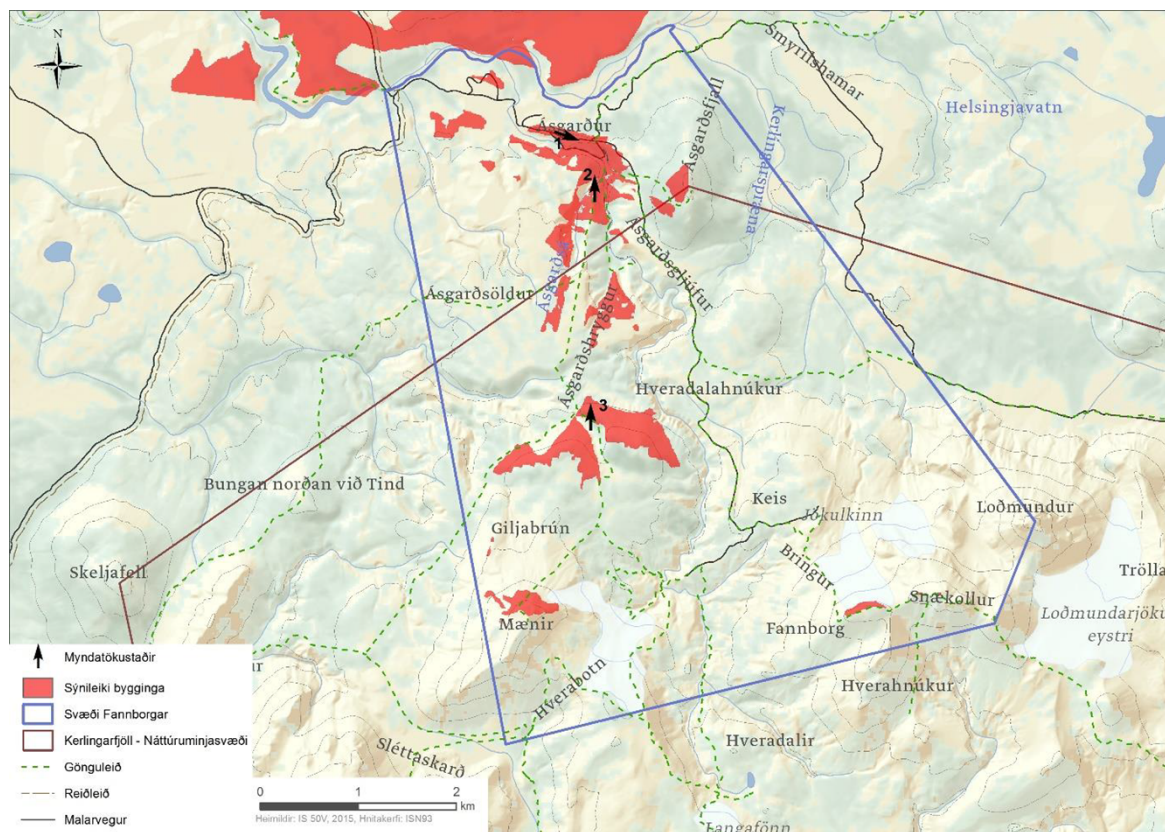
Áhrif fyrirhugaðra framkvæmda Fannborgar á verndarsvæði og friðlýsingaráform varða bæði þá mannvirkjagerð sem er fyrirhuguð og einnig þau áhrif sem aukin ásókn ferðamanna inn á Kerlingarfjallasvæðið, tengt auknu þjónustuframboði í Ásgarði, getur haft á náttúru svæðisins. Þannig er annarsvegar um að ræða áhrif mannvirkja á landslag og náttúrufar og hins vegar áhrif umferðar fólks á viðkvæma náttúru og óbyggðaupplifun, en gera má ráð fyrir að flestir gestir sem koma í Ásgarð heimsæki einnig aðra staði á Kerlingarfjallasvæðinu, eins og Hveradali.

Við kynningu frummatsskýrslu Fannborgar lýstu Landvernd og Ungir umhverfissinnar þeirri afstöðu að fresta ætti frekari framkvæmdum í Kerlingarfjöllum þar til niðurstaða liggur fyrir um þjóðgarð. Óábyrgt sé að leggjast í umfangsmiklar framkvæmdir án þess að tekið sé mið af þeim heildrænu stefnum og áætlunum sem eru í vinnslu og munu eiga við Kerlingarfjallasvæðið.

Áhrif á landslag og víðerni

Með áformaðri uppbyggingu samkvæmt valkostum 2-4 eykst umfang mannvirkja og gisti- og veitingaþjónustu, þó mismikið eftir valkostum og er aukningin veruleg í tilviki valkosta 3 og 4. Einnig verður mikil breyting á ásýnd mannvirkja á svæðinu, þar sem horfið er frá hefðbundnu fjallaskálafyrirbragði í nýbyggingum. Valkostir 1-3 fela allir í sér ákveðna blöndu eldri og nýrri byggingarforma, þar sem stór hluti eldri bygginga stendur áfram samkvæmt þeim.

Í matsskýrslu Fannborgar kemur fram að fyrirhugaðar framkvæmdir í Ásgarði verði að mestu á röskuðu landi. Í matsskýrslunni er lagt mat á sýnileika áformaðra mannvirkja og ásýnd þeirra frá þremur útsýnisstöðum sem valdir hafi verið út frá sýnileikagreiningu og hvar þekkt er að gestir í Kerlingarfjöllum staldri við til að njóta útsýnis. Niðurstaða þess mats er að vegna þess hve Ásgarðssvæðið er aflokað gagnvart umhverfinu, takmarkast sýnileiki mannvirkja þar við tiltölulega afmörkuð svæði (sjá mynd 10). Einnig að ekki er verulegur munur á sýnileika mannvirkja og ásýnd frá útsýnisstöðunum þremur eftir valkostunum fjórum.



Mynd 10 Sýnileiki mannvirkja í Ásgarði. (Mynd 33 í matsskýrslu Fannborgar.)



Meðal markmiða náttúruverndarlaga er að standa vörð um óbyggð víðerni landsins. Ennfremur er rík áhersla lögð á verndun víðerna miðhálandisins í Landsskipulagsstefnu 2015–2026. Óbyggð víðerni eru skilgreind í náttúruverndarlögum sem svæði í óbyggðum af tiltekinni stærð þar sem hægt er að njóta einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja. Á grundvelli landsskipulagsstefnu er unnið að nánari viðmiðum en fram koma í náttúruverndarlögum um kortlagningu víðerna og mat á röskun víðerna.

Kerlingarfjallasvæðið telst að mestu leyti vera óbyggð víðerni í skilningi náttúruverndarlaga og landsskipulagsstefnu.²⁴ Samkvæmt náttúruverndarlögum er við kortlagningu óbyggðra víðerna miðað við 5 km fjarlægð frá mannvirkjum á borð við hálandismiðstöðina í Ásgarði. Þá þarf þó að hafa í huga að í þeirri skilgreiningu er ekki tekið tillit til landslags, en eins og sést á mynd 10, þá er sýnileiki mannvirkja í Ásgarði langt innan 5 km.

Þar sem meiriháttar mannvirkjagerð er öll áformuð í Ásgarði, þar sem fyrir eru allnokkur mannvirki, hefur uppbyggingin sem slík ekki í för með sér skerðingu á víðernum. Hinsvegar, eins og framar hefur verið rætt, verður að ætla að veruleg aukning á þjónustu og herra þjónustustig á svæðinu muni laða mun fleiri gesti inn á og um Kerlingarfjallasvæðið, sem geti leitt til skerðingar á óbyggðaupplifun og þar með víðernum. Bent er á í skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands²⁵ sem er fylgiskjal með matsskýrslu Fannborgar að þótt framkvæmdirnar valdi ekki beinni skerðingu á víðernum, geti þær haft áhrif á víðernisupplifun.

Áhrif á jarðmyndanir

Í matsskýrslu Fannborgar er lagt mat á áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á jarðminjar á grundvelli athugunar Náttúrufræðistofnunar Íslands.²⁶ Samkvæmt skýrslu Náttúrufræðistofnunar eru Kerlingarfjöll heildstæð megineldstöð og svo til alveg óröskuð með hátt verndargildi. Þar er næstmesta líparísvæði í gosbeltum landsins og hefur það mjög hátt verndargildi og er fágætt á heimsvísu. Þá kemur fram að háhitasvæðið í Kerlingarfjöllum einkennist af mikilli hveravirkni og ummyndun og hafi mjög hátt verndargildi og sé fágætt á heimsvísu og njóti auk þess sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Meirihluti háhitasvæðisins sé óraskaður og sé eitt af fáum óröskuðum háhitasvæðum á Íslandi. Í skýrslu Náttúrufræðistofnunar er bent á að í Vesturdöllum sé nokkur ágangur ferðamanna, en stígar dragi úr áhrifum hans. Fram kemur að jarðminjar við fyrirhugað framkvæmdasvæði í Ásgarði séu annars vegar setlög í Ásgarðsöldum og hins vegar Ásgarðsá sem sé dæmi um virkt ferli landmótunar með gljúfurmyndun og aurframburði sem hafi miðlungs verndargildi að mati Náttúrufræðistofnunar.

Þá kemur fram í skýrslu Náttúrufræðistofnunar að fyrirhugaðar framkvæmdir geti haft óbein áhrif á jarðminjar vegna fjölgunar ferðamanna eða breytingar á eðli ferðamennsku á svæðinu sem geti haft í för með sér aukið álag á viðkvæmar jarðminjar. Dagleg umferð mikils fjölda fólks geti haft talsverð áhrif á viðkvæm hverasvæði, leirflög, útfellingar, örverur og gróður. Ef umferð sé mikil sé nauðsynlegt að leggja stíga og palla til að stýra umferð og halda fólki frá viðkvæmum svæðum. Fjölgun ferðamanna getur líka aukið álag á göngustíga sem fyrir eru á svæðinu auk þess að geta valdið álagi á nýjum svæðum. Þessu þurfi að mæta með frekari uppbyggingu göngustíga og gönguleiða og dreifa þannig álagi á vel afmörkuð svæði.

²⁴ Einnig má hér vísa til niðurstaðna könnunar meðal ferðamanna og ferðaþjónustuaðila sem gerð er grein fyrir í skýrslu Kristínar Rutar Kristjánsdóttur frá 2017 sem er fylgiskjal með matsskýrslu Fannborgar. Þar kemur fram að flestir upplifa Kerlingarfjöll sem „ósnert víðerni – frumstætt umhverfi“ eða „víðerni – hálf frumstætt umhverfi“, en langflestir upplifa Ásgarð sem „náttúrulegt umhverfi með grunngerð“.

²⁵ Kristján Jónasson og Rannveig Thoroddsen, 2016. Kerlingarfjöll: gróðurfar og jarðminjar. Náttúrufræðistofnun Íslands.

²⁶ Kristján Jónasson og Rannveig Thoroddsen, 2016. Kerlingarfjöll: gróðurfar og jarðminjar. Náttúrufræðistofnun Íslands.



Fram kemur í skýrslu Umhverfisstofnunar²⁷ varðandi ástandsmat áfangastaða innan friðlýstra svæða fyrir árið 2018 að skortur á skipulagi, innviðum og stýringu ásamt mikilli ásókn gesta valdi nú þegar átroðningi innan hverasvæða Kerlingarfjalla. Að mati stofnunarinnar geti komið til þess að svæðin eigi á hættu að missa gildi sitt, aðdráttarafli og upplifun gesta rýrni komi til aukinnar aðsóknar án aukinnar stýringar, eftirlits og upplýsingargjafar til gesta svæðisins.

Fram kemur í matsskýrslu Fannborgar að fyrirtækið leggi áherslu á að koma í veg fyrir ágang ferðamanna á hverasvæðum og álag á jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar og hafa mjög hátt verndargildi. Það verði gert með merkingu og afmörkun gönguleiða, upplýsingagjöf og góðu viðhaldi stíga, brúa, palla og trappa í Hveradölum. Einnig verður reynt að hlífa öðrum viðkvæmum svæðum með því að beina umferð síður þangað.

Áhrif á gróður og dýralíf

Í matsskýrslu Fannborgar er lagt mat á áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á gróður á grundvelli athugunar Náttúrufræðistofnunar Íslands.²⁸ Fram kemur að Ásgarðssvæðið sé tiltölulega gróið miðað við Kerlingarfjallasvæðið í heild. Mestur hluti fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis í Ásgarði flokkist þó sem gróðurlaust eða lítt gróið land. Neikvæð áhrif verði á óraskaðan votlendisgróður þar sem reistar verða nýjar byggingar og fráveitumannvirki, en votlendi verði hlíft eins og kostur er og framkvæmdum á grónum svæðum haldið í lágmarki. Óbein áhrif geti falist í auknu álagi á viðkvæman gróður, verði mikil fjölgun ferðamanna á Kerlingarfjallasvæðinu, sérstaklega á háhitasvæðunum.

Í matsskýrslu Fannborgar kemur ennfremur fram að fuglalíf sé fábreytt í Kerlingarfjöllum og lítið um sjaldgæfar tegundir. Talið sé að rjúpa og straumönd, sem eru á valista, geti hafa orpið í nágrenni Ásgarðs. Áhrif á fugla verða tímabundin nokkuð neikvæð á framkvæmdatíma, en umferð vegna rekstrar hálendismiðstöðvarinnar muni ekki hafa truflandi áhrif á fugla. Varanleg skerðing á búsvæðum sem fari undir mannvirki verði takmörkuð og ekki sé talið að framkvæmdin hafi áhrif á fugla á valista.

Niðurstaða um áhrif á landslag og náttúrufar

Fannborg kemst að þeirri niðurstöðu í matsskýrslu sinni að framkvæmdir samkvæmt valkostum 1 og 2 muni hafa óveruleg áhrif á landslag í Ásgarði en að valkostir 3 og 4 muni hafa nokkuð neikvæð áhrif á landslag þar. Jafnframt muni framkvæmdir samkvæmt öllum valkostum hafa nokkuð neikvæð áhrif á landslag og jarðmyndanir á jarðhitasvæðunum í Hverabotni, Hveradölum og Efri-Hveradölum ef ferðamönnum fjölgar mikið.

Áhrif á jarðminjar verða að mati Fannborgar óveruleg á því svæði sem fer undir ný mannvirki í Ásgarði, en vegna efnistöku á framkvæmdatíma verði staðbundið nokkuð neikvæð áhrif á Ásgarðsá og á rekstartíma verði nokkur neikvæð áhrif á Ásgarðsá.

Fannborg telur að uppbygging samkvæmt valkostum 1 og 2 muni hafa óveruleg áhrif á gróður í Ásgarði, en að uppbygging samkvæmt valkostum 3 og 4 muni hafa nokkuð neikvæð áhrif á gróður í Ásgarði vegna skerðingar á votlendi. Auk þess verði aukið álag utan Ásgarðs, sérstaklega á háhitasvæðin, ef ferðamönnum fjölgi mikið.

Fannborg telur að áhrif á fugla verði óveruleg samkvæmt öllum valkostum.

Skipulagsstofnun telur í ljósi þess sem að framan er rakið að uppbygging samkvæmt valkostum 3 og 4 geti haft veruleg neikvæð áhrif á landslag, jarðmyndanir og gróður vegna áhrifa af fjölgun ferðamanna og eðli ferðamennsku á svæðinu sem valdi álagi á jarðmyndanir og gróður og rýri

²⁷ Ástandsmat áfangastaða innan friðlýstra svæða, skýrsla Umhverfisstofnunar, 2018.

²⁸ Kristján Jónasson og Rannveig Thoroddsen, 2016. Kerlingarfjöll: gróðurfar og jarðminjar. Náttúrufræðistofnun Íslands.



óbyggðaupplifun á svæði með mjög hátt verndargildi og sem um gilda margvísleg verndarákvæði og þar sem stefnt er að frekari vernd með friðlýsingu Kerlingarfjalla og stofnun miðhálandisþjóðgarðs.

Valkostur 1 felur í sér núverandi mannvirki og starfsemi og því líklegt að áhrif af honum á landslag og náttúruferðir séu þegar komin fram. Valkostur 2 felur í sér óverulega fjölgun gistirúma. Skipulagsstofnun telur að ef fylgt er þeirri nálgun um útfærslu hans sem fjallað er um í niðurstöðu kafla 3.1 að framan, geti valkostur 2 falið í sér óveruleg áhrif á landslag og náttúruferðir.

3.3 Aðrir umhverfisþættir

Auk framangreinds er í matsskýrslu Fannborgar lagt mat á áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á vatnafar og menningarminjar.

Fannborg telur að áhrif vatnsveitu á vatnafar verði óveruleg, en að nokkuð neikvæð áhrif verði á vatnafar samkvæmt öllum valkostum vegna reksturs og endurbóta á fráveitu hálandismiðstöðvarinnar. Áhrif á fornleifar verði óveruleg.

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemdir við niðurstöðu umhverfismats Fannborgar varðandi þessa þætti, en telur að vakta þurfi að mengun frá fráveitu berist ekki í Ásgarðsá.

3.4 Samlegðaráhrif

Í matsskýrslu Fannborgar er gengið út frá því að samgöngur að svæðinu verði áfram um Kjalveg í því ástandi sem hann er nú. Hinsvegar kemur jafnframt fram að Fannborg telur nauðsyn á að endurbæta Kjalveg. Fyrir liggur jafnframt að Vegagerðin áformar endurbætur á Kjalvegi.

Gestafjöldi í Kerlingarfjöllum ræðst af mörgum þáttum, þar sem væntanlega vega þyngst aðgengi að svæðinu, þjónustuframboð á staðnum og markaðssetning svæðisins. Ástand Kjalvegur og Kerlingarfjallavegar hefur verið og er takmarkandi á aðgengi í Kerlingarfjöll, en Kjalvegur er eingöngu sumarvegur og á kafla torfær nema stærri bílum.

Að mati Skipulagsstofnunar er tilefni til að skoða umhverfisáhrif uppbyggingar í Kerlingarfjöllum tengt mögulegum endurbótum á Kjalvegi. Stofnunin telur ljóst að samlegðaráhrif þess með áformaðri uppbyggingu í Kerlingarfjöllum muni felast í verulegri fjölgun ferðamanna í Kerlingarfjöllum. Kerlingarfjöll eru í aðeins um 70 km fjarlægð frá Gullfossi sem er einn fjölsóttasti ferðamannastaður landsins, heimsóttur af meira en einni milljón ferðamanna árlega. Framlagðar rannsóknir á upplifun ferðamanna af Kerlingarfjöllum benda til þess að ferðamönnum þar megi ekki fjölga mikið frá því sem nú er til að þolmörk ferðamennsku sem byggir á náttúruskoðun og óbyggðaupplifun verði yfirstigin.

4 SKIPULAG OG LEYFI

4.1 Skipulag

Landsskipulagsstefna

Markmið Landsskipulagsstefnu 2015–2026 um skipulag á miðhálandi Íslands 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 ferðamannaáðstöðu á miðhálandinu verði takmörkuð og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi hálandisins. Sett er fram stefna um að uppbygging ferðamannaáðstöðu á



miðhálandinu stuðli að góðri aðstöðu ferðafólks á miðhálandinu, en að jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar.

Allt frá því svæðisskipulag miðhálandisins var staðfest árið 1999 hefur verið við lýði stefna um að takmarka uppbyggingu ferðapjónustu á miðhálandinu, hvað varðar staðsetningu, umfang og þjónustustig. Sú stefna sem sett er fram um þetta efni í landsskipulagsstefnu byggir á þeirri stefnu sem áður var sett fram í svæðisskipulaginu. Megináhersla er lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum og á nokkrum afmörkuðum stöðum við aðalvegi hálandisins. Skilgreindir eru fjórir flokkar ferðapjónustustaða – jaðarmiðstöðvar, hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel.

Í greinargerð með landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir Kerlingarfjöllum í flokki hálandismiðstöðva. Um hálandismiðstöðvar segir að þær séu staðsettar við meginleiðir um hálandið og að þjónustustarfsemi þeirra felist fyrst og fremst í rekstri gistingar og tjaldsvæða auk fræðslu og eftirlits en einnig geti verið um einhvern verslunar- og veitingarekstur að ræða. Gisting sé almennt í gistiskálum auk tjaldsvæða, en einnig sé mögulegt að bjóða upp á hótél- og gistiheimilagistingu enda sé slík gisting aðeins hluti af gistiframboði á viðkomandi stað og falli að öllu leyti að kröfum um óbyggðaupplifun. Gert er ráð fyrir samfelldri ferðapjónustu yfir sumarið og möguleika á einhverri starfrækslu yfir vetrartímann.

Í Landsskipulagsstefnu 2015–2026 er stjórnvöldum falið að vinna að þremur verkefnum við frekari greiningu og stefnumótun um mannvirkjagerð á miðhálandinu, en þau eru:

- Kortlagning mannvirkja og þjónustu á miðhálandinu (gr. 1.2.2)
- Mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðapjónustumannvirkja (gr. 1.2.3)
- Nánari stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins (1.3.3)

Einu af framangreindum verkefnum er lokið, en það er kortlagning mannvirkja og þjónustu á miðhálandinu.²⁹ Hún sýnir að yfirgnæfandi meirihluti ferðapjónustubygginga á miðhálandinu er litlir fjallaskálar og að nær öll gistirúm á miðhálandinu eru í hefðbundinni skálagistingu með eldunaraðstöðu, en þó er boðið upp á gistingu á hótélum/gistiheimilum með veitingasölu, á fáeinum stöðum innan miðhálandisins og þá fyrst og fremst á eða nærri jaðri miðhálandisins (á stöðum sem skilgreindir eru sem jaðarmiðstöðvar samkvæmt landsskipulagsstefnu, en þar er gert ráð fyrir hærra þjónustustigi en á öðrum ferðapjónustustöðum á miðhálandinu). Út frá þeim upplýsingum sem safnað var um mannvirki á miðhálandinu í því verkefni þá eru aðeins örfáir ferðapjónustustaðir á miðhálandinu þar sem umfang mannvirkja er meira en núverandi byggingarmagn í Kerlingarfjöllum. Það er í Hrauneyjum/Þóristungum og í Möðrudal, en þar er um að ræða staði sem liggja nálægt jaðri miðhálandisins (og eru flokkaðir sem jaðarmiðstöðvar í landsskipulagsstefnu). Mælt í fjölda gistirúma eru Kerlingarfjöll þegar í dag í hópi þeirra staða sem hafa flest gistirúm í boði, en aðrir staðir með sambærilegan fjölda eru Hrauneyjar/Þóristungur og Veiðivötn. Eftir stækkun samkvæmt valkosti 3 eða 4 yrðu Kerlingarfjöll með mest gistiframboð einstakra þjónustustaða innan miðhálandisins og um leið með stærstu gististöðum á landinu, utan höfuðborgarsvæðisins. Jafnframt yrði gisting í Kerlingarfjöllum að langmestu leyti í hótél/gistiheimilagistingu. Þeir staðir sem fyrir bjóða upp á hótél/gistiheimilagistingu innan miðhálandismarkanna eru flestir í jaðri hálandisins (og teljast til jaðarmiðstöðva). Í landsskipulagsstefnu er líkt og áður var gert í svæðisskipulagi miðhálandisins, gert ráð fyrir í allt níu hálandismiðstöðvum og 33 skálasvæðum, en skálasvæði koma næst á eftir hálandismiðstöðvum hvað varðar umfang og eðli ferðapjónustuuppbyggingar á miðhálandinu. Uppbygging í Kerlingarfjöllum í samræmi við valkosti 3 eða 4 myndi setja ný viðmið fyrir hálandismiðstöðvar og skálasvæði almennt og hafa þannig fordæmisgildi um þróun ferðapjónustustaða á miðhálandinu

²⁹ Sjá skýrsluna Mannvirki á miðhálandinu sem Skipulagsstofnun gaf út árið 2018. http://www.skipulag.is/media/pdf-skjol/mannvirki_a_midhalendingu.pdf



almennt, hvað varðar umfang og eðli. Það sama á við valkost 2 hvað varðar eðli þeirrar gistiþjónustu sem þar er fyrst og fremst áformuð.

Hinum verkefnum tveimur, sem nefnd eru hér að ofan, er ætlað annarsvegar að leggja mat á þörf fyrir ferðapjónustuuppbyggingu á miðhálandinu og hinsvegar að endurskoða stefnu um útfærslu vega á miðhálandinu. Það getur til dæmis varðað útfærslu Kjalvegur og annarra vegtenginga við Kerlingarfjöll og hverskonar uppbygging ferðapjónustumannvirkja er talin æskileg á stöðum eins og Kerlingarfjöllum.

Mikilvægt er að litið sé heildstætt á þróun ferðapjónustuuppbyggingar á miðhálandinu. Framangreind verkefni eru liður í því. Einnig er rétt að minna á að ríkisstjórnin hefur stefnu um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu og er unnið að undirbúningi þess í þverpólitískri nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu sem áformað er að skili tillögu sinni haustið 2019.

Af framansögðu telur Skipulagsstofnun ljóst að áformuð uppbygging í Kerlingarfjöllum, sérstaklega samkvæmt valkostum 3 og 4 fellur ekki að þeirri stefnu sem sett er fram um ferðapjónustu og sérstaklega um hálandismiðstöðvar í Landsskipulagsstefnu 2015–2026 og þá fyrst og fremst vegna eðlis þeirrar gistiþjónustu sem verður ráðandi, en einnig vekur umfang hennar spurningar. Jafnframt telur stofnunin að tryggja þurfi að ráðandi hluti gistingar sé í flokki gistiskála/fjallaskála í uppbyggingu samkvæmt valkosti 2, en Fannborg gerir fyrst og fremst ráð fyrir gistingu í flokki hótela/gistiheimila.

Jafnframt telur Skipulagsstofnun að við þær aðstæður sem nú eru, þar sem hvort tveggja er, að unnið er að undirbúningi þjóðgarðsstofnunar á miðhálandinu og að ekki liggur fyrir niðurstaða áformaðra verkefna um þörf á ferðapjónustuuppbyggingu á miðhálandinu, beri að fresta ákvörðunum um eins viðamikla uppbyggingu og valkosti 3 og 4 samkvæmt tillögum Fannborgar fela í sér.

Aðalskipulag

Í Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2016–2032 eru Kerlingarfjöll skilgreind sem afþreyingar- og ferðapjónustusvæði. Á svæðinu er gert ráð fyrir hálandismiðstöð sem feli í sér aðstöðu fyrir öryggis- og eftirlitsaðila, veitinga- og gistiþjónustu og afþreyingarstarfsemi í tengslum við skíðaiðkun, hjóla-, hesta- og gönguferðir. Gisting sé á tjaldsvæði, í gistiskálum og hótél-/gistiheimilagistingu, enda verði slík gisting aðeins hluti af gistiframboði og falli að öllu leyti að kröfum um óbyggðaupplifun. Gert er ráð fyrir að allt að 300 gestir geti gisti í húsum.

Af framansögðu telur Skipulagsstofnun ljóst að áformuð uppbygging í Kerlingarfjöllum samkvæmt valkostum 3 og 4 fellur ekki að þeirri stefnu sem sett er fram í aðalskipulagi Hrunamannahrepps um uppbyggingu ferðapjónustu í Kerlingarfjöllum. Jafnframt þurfi að tryggja að ráðandi hluti gistingar verði í flokki gistiskála/fjallaskála í uppbyggingu samkvæmt valkosti 2.

Deiliskipulag

Fyrir liggur deiliskipulag fyrir Kerlingarfjöll, upphaflega samþykkt árið 2014 og breytt árið 2015.

Deiliskipulagið gerir ráð fyrir gistingu fyrir allt að 280 manns í húsum á skipulagssvæðinu, þ.e. bæði til útleigu og fyrir starfsfólk og eigendur, en valkosti 3 og 4 yfirstíga þann fjölda. Af framangreindum gistirýmum gerir deiliskipulagið ráð fyrir allt að 68 tveggja manna herbergjum í nýjum gistiálum, sem er minna en gert er ráð fyrir samkvæmt valkostum 3-4 í matsskýrslu Fannborgar.

Í deiliskipulaginu er gert ráð fyrir að „Nípur“ verði færðar til innan skipulagssvæðisins, en samkvæmt valkostum 3 og 4 í matsskýrslu Fannborgar er gert ráð fyrir að umrædd hús verði fjarlægð.

Í matskýrslunni er gert ráð fyrir að núverandi tjaldsvæði haldist óbreytt í öllum kynntum valkostum um uppbyggingu. Í gildandi deiliskipulagi er gert ráð fyrir að á/við tjaldsvæði verði byggð tvö allt að



110 m² þjónustuhús, þ.e. aðstöðuhús fyrir tjaldsvæðið í stað núverandi aðstöðu, en samkvæmt matsskýrslu er ekki gert ráð fyrir byggingu þessara þjónustuhúsa né annarri uppbyggingu vegna þessara nota, nema í valkosti 4 þar sem gert er ráð fyrir aðstöðu fyrir tjaldsvæðisgesti í nýbyggingu.

Það er því um að ræða ýmis frávik frá gildandi deiliskipulagi samkvæmt framkvæmdaáformum Fannborgar sem kynnt eru í matsskýrslunni sem myndu kalla á að formleg breyting sé gerð á deiliskipulaginu.

4.2 Leyfi

Framkvæmdirnar eru háðar framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi Hrunamannahrepps samkvæmt skipulagslögum og reglugerð um framkvæmdaleyfi og lögum um mannvirki og byggingarreglugerð. Einnig starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits Suðurlands samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerða á grundvelli þeirra. Gisti- og veitingastaðir eru jafnframt háðir rekstrarleyfi Sýslumanns.

Kerlingarfjöll eru þjóðlenda, en fyrir liggur leigusamningur Hrunamannahrepps við Fannborg dags. 25. ágúst 2015.

Samkvæmt matsskýrslu Fannborgar liggja fyrir leyfi til efnistöku frá Orkustofnun og Fiskistofu.

5 NIÐURSTAÐA

Í samræmi við 11. gr. laga og 26. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir matsskýrslu Fannborgar um fyrirhugaða uppbyggingu hálendismiðstöðvar í Kerlingarfjöllum í Hrunamannahreppi, sem lögð var fram samkvæmt 10. gr. sömu laga. Skipulagsstofnun telur að matsskýrslan uppfylli skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum.

Fannborg áformar verulega uppbyggingu ferðapjónustu í Kerlingarfjöllum, af umfangi og eðli sem er án fordæma í hálendismiðstöðvum á miðhálandinu. Áformin eru sett fram sem fjórir valkostir. Valkostur 1 er í raun núllkostur, þar sem hann felst í núverandi mannvirkjum og starfsemi, þar með talið 20 herbergja gistiálmu sem reist var á árunum 2015-2016, auk úrbóta á fráveitu. Valkostir 2-4 fela í sér mismikla uppbyggingu og í mismunandi útfærslu, en eiga það sameiginlegt að megináherslan er á gistingu í hótél-/gistiheimilagistingu, auk veitingarekstrar. Að umfangi yrði uppbygging samkvæmt valkostum 3 og 4 með stærstu gististöðum á landinu utan höfuðborgarsvæðisins, en þeir fela báðir í sér gististað fyrir nálægt 300 gesti auk húsnæðis fyrir starfsfólk og eigendur.

Gestir í Kerlingarfjöllum eru sennilega nálægt fjórfalt fleiri nú en þeir voru fyrir um áratug síðan. Fannborg gerir í sínum uppbyggingaráætlunum ráð fyrir verulegri uppbyggingu og fjölgun gesta á næstu árum. Það vekur spurningar um þolmörk svæðisins, bæði gagnvart upplifun ferðamanna og náttúru svæðisins og hvernig stýra má ásókn inn á svæðið. Ætla verður að þjónustuframboð á staðnum sé veigamikill þáttur hvað það varðar.

Um langt skeið hefur verið við lýði stefna, sem nú er sett fram í Landsskipulagsstefnu 2015–2026, um að á miðhálandinu skuli öll uppbygging taka mið af sérstöðu hálendisins og að staðinn skuli vörður um náttúru og landslag miðhálandisins. Stefnan felur í sér að öll mannvirkjagerð á hálendinu taki mið af náttúruverndargildi og sérstöðu þess. Um ferðapjónustuuppbyggingu segir í landsskipulagsstefnu að gæta verði að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar. Jafnframt að uppbygging ferðamannaáðstöðu á miðhálandinu skuli takmörkuð og að ferðafólki um miðhálandið skuli standa til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta, m.a. með tillit til álagspols náttúrunnar. Um hálendismiðstöðvar segir m.a. að þar felist þjónustustarfsemi fyrst og fremst í rekstri gistingar og tjaldsvæða auk fræðslu og eftirlits, en einnig



geti verið um einhvern verslunar- og veitingarekstur að ræða. Gisting skuli almennt vera í gistiskálum auk tjaldsvæða, en einnig sé möguleiki á að bjóða upp á hótél- og gistiheimilagistingu, enda sé slík gisting aðeins hluti gistiframboðs á viðkomandi stað og falli að öllu leyti að kröfum um óbyggðaupplifun.

Kerlingarfjöll eru sérstakt og viðkvæmt svæði sem endurspeglast í margvíslegum verndarákvæðum sem um svæðið gilda. Háhitasvæðið í Kerlingarfjöllum einkennist af mikilli hveravirkni og ummyndun og telst hafa mjög hátt verndargildi og vera fágætt á heimsvísu. Meirihluti háhitasvæðisins er óraskaður og er eitt af fáum óröskuðum háhitasvæðum á Íslandi, en hluti svæðisins er þegar í hættu á að missa gildi sitt, komi til aukinnar aðsóknar án aukinnar stýringar. Kerlingarfjöll eru á náttúruminjasrá og njóta hverfisverndar samkvæmt aðalskipulagi Hrunamannahrepps. Einstök svæði í Kerlingarfjöllum njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga og einnig eru einstök svæði í Kerlingarfjöllum í verndarflokki rammaáætlunar. Þá er unnið að friðlýsingu Kerlingarfjalla.

Þessar aðstæður kalla á að áform um meiriháttar mannvirkjagerð sem kann að leiða til verulega aukinnar umferðar um og aukins álags á Kerlingarfjallasvæðið séu vel ígrunduð. Með verulega breyttu umfangi og eðli þjónustu við ferðamenn á svæðinu er líklegt að mun fleiri heimsæki Kerlingarfjallasvæðið. Ætla má að ef ferðamönnum í Kerlingarfjöllum fjölgar mikið frá því sem nú er, geti Kerlingarfjöll breyst sem ferðamannastaður, frá því sem gert er ráð fyrir í stefnu stjórnvalda um skipulagsmál á miðhálandinu og frá þeim væntingum sem fram hafa komið í niðurstöðum kannana meðal ferðamanna og ferðaðþjónustuaðila í Kerlingarfjöllum, þ.e. frá náttúruferðamennsku sem gerir út á eiginleika sem felast í að upplifa óraskaða náttúru og kyrrð og ró, þar sem ekki sjást ummerki um fjöldaferðamennsku. Þannig muni veruleg fjölgun ferðamanna í Kerlingarfjöllum geta leitt til skerðingar á óbyggðaupplifun og þar með viðernum og jafnframt aukið álag á viðkvæmar jarðminjar og gróður á háhitasvæðunum.

Hvað varðar umfang og eðli fyrirhugaðrar uppbyggingar og starfsemi samkvæmt valkostum 3 og 4, þá felur hún í sér stefnubreytingu frá því sem gildir samkvæmt landsskipulagsstefnu og skipulagi fyrir svæðið og jafnframt fordæmi fyrir uppbyggingu ferðaðþjónustustaða almennt á miðhálandinu, hvað varðar umfang og eðli. Það sama á við valkost 2 hvað varðar eðli þeirrar gistipjónustu sem þar er fyrst og fremst áformuð.

Skipulagsstofnun telur ekki hafa verið sýnt fram á að aðstæður séu á þann hátt sérstakar í Kerlingarfjöllum að þar sé frekar svigrúm og tilefni til, en annarsstaðar á miðhálandinu, að fara í svo umfangsmikla uppbyggingu ferðaðþjónustu. Þvert á móti benda framlögð gögn frekar til þess að þolmörk náttúruferðamennsku og náttúru svæðisins geti verið yfirstigin ef ferðamönnum í Kerlingarfjöllum fjölgar mikið umfram það sem orðið er og að veruleg uppbygging gisti- og veitingaþjónustu í Kerlingarfjöllum sé til þess fallin að fjölga ferðamönnum og álagi á svæðinu.

Mikilvægt er að litið sé heildstætt á þróun ferðaðþjónustuuppbyggingar á miðhálandinu. Samkvæmt landsskipulagsstefnu er fyrirhugað að leggja heildstætt mat á þörf fyrir ferðaðþjónustuuppbyggingu á miðhálandinu og að endurskoða fyrirliggjandi stefnu um útfærslu vega á miðhálandinu. Einnig er stefna ríkisstjórnar Íslands að stofna þjóðgarð á miðhálandinu og er unnið að undirbúningi þess.

Skipulagsstofnun telur að við þær aðstæður sem nú eru, þar sem hvort tveggja er, að unnið er að undirbúningi þjóðgarðsstofnunar á miðhálandinu og að ekki liggur fyrir niðurstaða áformaðs verkefnis um heildstætt mat á þörf á ferðaðþjónustuuppbyggingu á miðhálandinu, beri að fresta ákvörðunum um eins viðamikla uppbyggingu og valkostir 3 og 4 samkvæmt tillögum Fannborgar fela í sér.

Skipulagsstofnun telur í ljósi þess sem að framan er rakið að uppbygging samkvæmt valkostum 3 og 4 geti haft veruleg neikvæð áhrif á ferðaðþjónustu og útivist hvað varðar upplifun ferðamanna af svæðinu og sé líkleg til þess að yfirstíga þolmörk ferðamennsku og breyta varanlega samsetningu



ferðamanna og upplifun ferðamanna af svæðinu. Uppbygging samkvæmt valkostum 3 og 4 geti að sama skapi haft veruleg neikvæð áhrif á landslag, jarðmyndanir og gróður vegna áhrifa af fjölgun ferðamanna og eðli ferðamennsku á svæðinu sem valdi álagi á jarðmyndanir og gróður og rýri óbyggðaupplifun á svæði með mjög hátt verndargildi og sem um gilda margvísleg verndarákvæði og þar sem stefnt er að frekari vernd með friðlýsingu Kerlingarfjalla og stofnun miðhálandisþjóðgarðs.

Valkostur 1 felur í sér núverandi mannvirki og starfsemi og því líklegt að áhrif af honum séu þegar komin fram. Valkostur 2 felur í sér óverulega fjölgun gistirúma, en talsverða breytingu á samsetningu þeirra, þ.e. úr gistiskálagistingu í hótél/gistiheimilagistingu, auk tvöföldunar á stærð veitingarstaðar. Skipulagsstofnun telur valkost 2 geta falið í sér óveruleg áhrif á ferðaþjónustu og útivist og landslag og náttúrufar, að því gefnu að við endanlega hönnun og leyfisveitingar til framkvæmda og rekstrar verði tryggi að ráðandi hluti gistingar sé gistiskála- og/eða fjallaskálagisting með þeirri aðstöðu sem kveðið er á um í 10. gr. reglugerðar nr.1277/2016.

Af framansögðu telur Skipulagsstofnun ljóst að áformuð uppbygging í Kerlingarfjölum samkvæmt valkostum 3 og 4 fellur ekki að þeirri stefnu sem sett er fram um ferðaþjónustu og sérstaklega um hálandismiðstöðvar í Landsskipulagsstefnu 2015–2026 og þá fyrst og fremst vegna eðlis þeirrar gistiþjónustu sem verður ráðandi, en einnig vekur umfang hennar spurningar. Jafnframt telur stofnunin að tryggja þurfi að ráðandi hluti gistingar sé í flokki gistiskála/fjallaskála í uppbyggingu samkvæmt valkosti 2, en Fannborg gerir fyrst og fremst ráð fyrir gistingu í flokki hótela/gistiheimila.

Um nánari umfjöllun um umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda vísast til 3. og 4. kafla að framan og framkvæmdatilhögunar, mótvægisáðgerða og vöktunar sem gerð er grein fyrir í matsskýrslu Fannborgar.

Minnt er á að við útgáfu leyfa til framkvæmda sem undirgengist hafa mat á umhverfisáhrifum skulu leyfisveitendur kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 106/2000.

Reykjavík 24. apríl 2019

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

Jakob Gunnarsson