
Hálendismiðstöðin Kerlingarfjöllum, Hrunamannahreppi

Ákvörðun um matsskyldu

NIÐURSTAÐA

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að sú heildaruppbygging sem Fannborg hefur tilkynnt um í Kerlingarfjöllum kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Byggir sú niðurstaða sérstaklega á eftirtöldum viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna:

- Eðli framkvæmdar með tilliti til eðlis og umfangs, mögulegra samlegðaráhrifa, úrgangs og mengunar, sbr. 1. tl. í 2. viðauka.
- Staðsetningu framkvæmdar með tilliti til skipulagsákvæða, verndarákvæða og álagsþols náttúrunnar, sérstaklega m.t.t. sérstæðra náttúruminja, landslagsheilda, víðerna og hálendissvæða, sbr. 2. tl. í 2. Viðauka.

Skipulagsstofnun telur hinsvegar að forsendur séu til að uppbygging sem áformuð er í 1. áfanga skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum þar sem þar verður um að ræða mun óverulegri aukningu á umfangi og eðlisbreytingu á mannvirkjagerð og þjónustu en þegar horft er til allra þriggja uppbyggingaráfanganna og einnig þar sem framkvæmdaraðili hefur í tilkynningu og viðbrögðum við umsögnum sýnt fram að þær framkvæmdir séu ekki líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Skipulagsstofnun vekur athygli á að framkvæmdir samkvæmt 1. áfanga eru háðar framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi Hrunamannahrepps. Einnig starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits Suðurlands skv. reglugerð nr. 785/1999. Einnig er sérstaklega vakin athygli á því að þar til umhverfismati heildarframkvæmdarinnar er lokið er eingöngu heimilt að veita leyfi til þeirra framkvæmda sem falla undir 1. áfanga framkvæmdarinnar eins og hún var tilkynnt til ákvörðunar um matsskyldu.

Skipulagsstofnun ítrekar mikilvægi þess að Fannborg og aðrir sem að framkvæmdinni koma viðhafi þá verktilhögun og mótvægisáðgerðir sem kynnt hafa verið við meðferð málsins og vöktun á aðgerðum og áhrifum þannig að framkvæmdin sé ekki líkleg til að valda verulegum og óafturkræfum áhrifum á umhverfið.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 má kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 4. ágúst 2015.

INNGANGUR

Þann 15. apríl 2015 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá Fannborg ehf um fyrirhugaðar framkvæmdir við hálandismiðstöðina í Kerlingarfjöllum samkvæmt 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og lið 12.05 í 1. viðauka laganna.

Skipulagsstofnun leitaði álits Hrunamannahrepps, Ferðamálastofu, forsætisráðuneytisins, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Minjastofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar.

Umsagnir bárust frá Hrunamannahreppi með tölvupóstum dags. 7. og 11. maí 2015, Ferðamálastofu með bréfi dags. 18. júní 2015, forsætisráðuneyti með bréfi dags. 7. maí 2015, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands með bréfum dags. 13. maí og 2. júní 2015, Minjastofnun Íslands með bréfi dags. 4. maí og tölvupósti dags. 13. maí 2015 og Umhverfisstofnun með bréfi dags. 5. maí 2015. Frekari upplýsingar bárust frá framkvæmdaraðila með tölvubréfum dags. 18. og 29. maí og 1., 16., 17., 18., 19., 24. og 26. júní 2015.

FRAMLÖGÐ GÖGN FRAMKVÆMDARAÐILA

Fannborg rekur ferðapjónustu í Ásgarði við norðurjaðar Kerlingarfjallasvæðisins. Svæðið er þjóðlenda. Fyrirtækið hefur haft samning við Hrunamannahrepp frá árinu 1964 um starfsemi á svæðinu, en samningstíminn rann út 2014. Í júní 2015 samþykkti sveitarstjórn Hrunamannahrepps nýjan samning við Fannborg um umsjón og eftirlit með landi og landsréttindum á tæplega 3 þúsund ha svæði í Kerlingarfjöllum sbr. afmörkun í deiliskipulagi.

Fram kemur í framlögðum gögnum Fannborgar að árið 2008 hafi verið metið að gestir á svæðinu væru um 6.100 árlega. Þolmörk svæðisins eða aðsókn eftir 2008 hafi ekki verið metin, en vænta megi að fjölgun gesta á svæðinu sé í takt við fjölgun ferðamanna til landsins, en fjöldi þeirra hefur nær tvöfaldast frá 2008. Samkvæmt því kunni gestir á Kerlingarfjallasvæðinu að hafa verið um 12.200 árið 2014, en Fannborg telji þá hinsvegar hafa verið allt að 16.000. Jafnframt áætla Fannborg að ferðamönnum á svæðinu muni fjölga um 2.000 til 3.000 á ári næstu ár, sem býði að árið 2025 geti árlegur fjöldi ferðamanna á svæðinu orðið allt að 45.000.

Markmið Fannborgar er að halda áfram rekstri gistingu og veitingasölu í Ásgarði en samhliða verði unnið að því að lágmarka áhrif umferðar og ágangs ferðamanna á umhverfi Kerlingarfjalla.

Fyrirhuguð framkvæmd

Meginframkvæmdir sem Fannborg áformar við gisti- og þjónustuaðstöðu eru eftirfarandi:

1. áfangi 2015-2017:

- Aðalbygging á reit B¹ verði endurbyggð og hýsi þjónustu án gistiástöðu.
- Bygging tveggja hæða gistiálmur á reit A með gistirými fyrir 80 manns í 40 tveggja manna hótélherbergjum.
- Flutningur fimm smáhýsa (Nípa) af reit K á reit C, en þeim er ætlað að hýsa svefnpokapláss fyrir 36 manns.
- Bygging þjónustuhúsa fyrir tjaldstæðisgesti á reit C.

Fram kemur að í lok 1. áfanga, sem eru áætluð árið 2017, hafi gistirýmum í eldri húsum fækkað úr rýmum fyrir 177 manns í 102 vegna endurbóta auk þess sem nokkur hús verði rifin, en á móti hafi bæst við gistirými fyrir 80 manns, þannig að í heild verði gistirými í lok 1. áfanga fyrir 182 manns. Grunnflötur bygginga á svæðinu breytist á sama tíma úr 1.077 í 1.690 m².

¹ Hér er fylgt heitum reita í deiliskipulagi svæðisins, en heiti reita A og B hafa víxlast í tilkynningu framkvæmdaraðila samanborið við merkingu reitanna í deiliskipulagi.

2. áfangi 2019-2020:

- Bygging tveggja hæða gistiálmum á reit K með gistirými fyrir 80 manns í 40 tveggja manna hótélherbergjum.

3. áfangi 2022-2023:

- Áframhald gistiálmum á reit K með gistirými fyrir 80 manns til viðbótar í 40 tveggja manna hótélherbergjum.

Þegar lokið hafi verið við framkvæmdir samkvæmt 3. áfanga verði gistirými fyrir 342 manns² og heildargrunnflötur bygginga 2.650m².

Fráveita. Gert er ráð fyrir að leggja tvöfalt fráveitukerfi frá hluta af aðstöðu Fannborgar, þar sem fráveita frá salernum verði aðskilin frá vatni frá handlaugum, sturtum og eldhúsum. Að mati Fannborgar sé ekki nauðsynlegt að ráðast í framkvæmdir við fráveitu í 1. áfanga. Árið 2013 hafi núverandi fráveitukerfi verið endurbætt og anni það umtalsvert meiri starfsemi en rekin sé í dag. Hins vegar þurfi að ráðast í endurbætur áður en að hafist verði handa við uppbyggingu samkvæmt 2. áfanga.

Neysluvatnsöflun. Fram kemur að árið 2013 hafi vatnskerfi verið endurbætt. Reynsla síðustu tveggja ára sé að lögnin skili umtalsvert meira vatnsmagni en reksturinn þarfnist nú, hvort sem er að sumri eða vetri. Þannig ætti vatnsveitan að ráða við álagstoppa jafnvel þegar öll fyrirhugað herbergi verði nýtt og er því að áliti Fannborgar komin lausn á vatnsöflun, bæði til skamms og lengri tíma.

Virkjun. Fram kemur að árið 1971 hafi verið lokið við virkjun Sælufoss í Ásgarðsá, um 500 m neðan aðstöðu hálandismiðstöðvarinnar. Á árunum 2009 til 2013 hafi verið unnið að viðamiklu viðhaldi og endurbótum á virkjuninni.

Umhverfisáhrif

Landslag og ásýnd. Fannborg telur að sjónræn áhrif af endurbyggingu aðalhúss og hótélalma verði allnokkur þegar horft til Ásgarðs. Í heildarmynd Kerlingarfjalla sé þau hverfandi, enda valin staðsetning undir brekku í austanverðum galnum. Áformað sé að húsin verði klædd við klæðningu sem eingöngu verði fúavarin en ekki máluð sem muni frekar fella þau að landslagi.

Gróður. Fram kemur að við fyrirhugaðar framkvæmdir muni um hálfur hektari af gróurlendi raskast. Gróðurfur í Ásgarði hafi ekki verið kannað sérstaklega en samkvæmt vistgerðarkorti Náttúrufræðistofnunar Íslands virðist fyrirhugað framkvæmdasvæði með vistgerðir sem algengar eru á svæðinu. Fram kemur að áformað sé að farga uppgreftri úr húsgrunnum með því að dreifa honum á ógrónar eyrar meðfram Ásgarðsá og láta þær gróa upp með áburðargjöf eða þökulögn og verði tekið mið af gróðurvist svæðisins.

Vatn. Fannborg telur að fyrirhugaðar framkvæmdir muni ekki hafa áhrif á heildarvatnsmagn Ásgarðsár. Það sé jafnframt markmið fyrirtækisins að starfsemin hafi lágmarks eða engin áhrif á vatnsgæði í Ásgarðsá. Aðgerðir í þá veru hafi verið kynntar Heilbrigðiseftirliti Suðurlands en þær felist m.a. í byggingu hreinsistöðvar.

ÁLIT UMSAGNARAÐILA OG VIÐBRÖGD FRAMKVÆMDARAÐILA

Almennt

Hrunamannahreppur telur fyrirhugaðar framkvæmdir Fannborgar í Kerlingarfjöllum ekki kalla á mat á umhverfisáhrifum.

² Í deiliskipulagi svæðisins segir að heildarfjöldi gistirýma á svæðinu verði fyrir 280 manns.

Forsætisráðuneytið bendir á misræmi í upplýsingum í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila sem geri að verkum að erfitt sé að meta umfang og áhrif framkvæmdanna. Þrátt fyrir það sé almennt ágætlega gerð grein fyrir hvernig brugðist verði við augljóslega auknu álagi á umhverfið með tilliti til gróðurs, landslags, neysluvatns og frárennslis. Ráðuneytið telur að framkvæmdin kalli ekki mat á umhverfisáhrifum en að skýra þurfi mun betur og nákvæmar í hverju framkvæmdir felast.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila kemur fram að orðalag í framlögðum gögnum um „... að umfang og eðli reksturs hálendismiðstöðvarinnar verði að mestu óbreytt ...“ sé villandi þar sem um allmikla fjölgun gistirýma sé að ræða en framkvæmdaraðili telur þó skýrt koma fram hver fjölgunin verði.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands telur að fullnægjandi grein hafi verið gerð fyrir tilgangi og umfangi framkvæmda í fyrsta áfanga. Hinsvegar sé ljóst af framlögðum gögnum að fyrirhuguð heildaruppbygging á svæðinu til lengri tíma sé talsvert umfangsmeiri. Ekki sé fjallað nánar um stækkun bílastæða, húsbílastæði, stækkun tjaldsvæðis og þjónustuhúsa, náttúrulega og búningastöðu o.fl. sem samkvæmt tilkynningu tilheyra síðari áföngum uppbyggingar hálendismiðstöðvarinnar.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila við umsögn Heilbrigðiseftirlits Suðurlands kemur fram að fyrirtækið telji upplýsingar í tilkynningunni nægilegar. Jafnframt er vísað til þess að rammi framkvæmdanna komi fram í gildandi deiliskipulagi svæðisins. Ekki sé reiknað með að fara í sérstakar framkvæmdir við stækkun bílastæða eða gerð húsbílastæða.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands bendir einnig á að í tilkynningunni sé ekki fjallað um mögulega efnistöku á svæðinu eða landmótun vegna förgunar á uppgreftri vegna fyrirhugaðra framkvæmda og framtíðar uppbyggingar, en gera megi ráð fyrir að efnis verði þörf í húsgrunna, bílastæði, vegslóða, göngustíga o.fl. á svæðinu. Meta þurfi hvort æskilegt og/eða raunhæft sé að farga öllum uppgreftri úr húsgrunnum með þeim hætti sem áætlað sé án þess að ásynd svæðisins breytist verulega.

Í frekari upplýsingum framkvæmdaraðila kemur fram að gert sé ráð fyrir efnistöku að hámarki um 30.000 m³ á allt að sex stöðum á áreyrum Ásgarðsár.

Menningarminjar

Minjastofnun Íslands telur fornleifum ekki stafa hættu af fyrirhuguðum framkvæmdum og gerir ekki athugasemdir við uppbygginguna.

Náttúra svæðisins

Ferðamálastofa leggur í umsögn sinni áherslu á að stíga beri varlega til jarðar við uppbyggingu fyrir ferðapjónustu á hálendinu og öðrum viðkvæmum svæðum. Hálendi Íslands sé afar mikilvæg auðlind fyrir íslenska ferðapjónustu, bæði sem áfangastaður ferðamanna, en ekki síður vegna þeirrar áhrifa sem það hefur á ímynd Íslands í hugum væntanlegra gesta. Ferðamálastofa telur að umhverfismat fyrir fyrirhugaða framkvæmd geti stuðlað að því að dregið verði úr mögulegum neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdanna, stuðlað að samvinnu hagsmunaaðila og að almenningur fái kynningu á þeim mögulegu umhverfisáhrifum sem framkvæmdunum fylgja.

Ferðamálastofa telur því nauðsynlegt að Skipulagsstofnun taki það til alvarlegrar skoðunar hvort rétt sé að framkvæmdin fari í mat á umhverfisáhrifum. Ferðamálastofa telur að rétt sé að kanna m.a. hvort framkvæmdirnar og fjölgun ferðamanna geti haft áhrif á aðliggjandi náttúruminjasvæði og einnig væri ákjósanlegt að endurtaka eða uppfæra viðhorfsrannsókn meðal ferðamanna á áfangastöðum við Kjalveg frá árinu 2008 ásamt ítarlegum þolmarkarannsóknnum um umhverfisáhrif og upplifun ferðamanna.

Einnig telur Ferðamálastofa mikilvægt að samhliða fjölgun gistirýma sé tryggt að ferðamannaleiðir (göngu, reið- og hjólastígar) séu útfærðar með tilliti til viðkvæmrar náttúru og áætlaðrar fjölgunar ferðamanna. Ferðamálastofa bendir jafnframt að við útlitshönnun fyrirhugaðs hótels sé horfið frá uppbyggingu í anda fjallaskála og þjónustustig hækkað nær því sem þekkist í þéttbýli. Ætla megi að

Þetta muni breyta samsetningu gesta og kröfum þeirra um þjónustu. Þurfi í því tilliti t.d. að svara spurningum og móta stefnu um þætti sem snúa að „lúxus“ferðavenjum, t.d. umferð þyrlla og meðhöndlun úrgangs og sorps með tilliti til hærra neyslustigs.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila kemur fram að ásetningur fyrirtækisins um að lágmarka möguleg umhverfisáhrif sé skýr, m.a. með því að reisa lífræna skólphreinsistöð, flokka allt sorp og flytja brott af svæðinu, að frátöldum lífrænum úrgangi sem hefur verið urðaður þar, leggja áherslu á vatnssparandi aðgerðir og almennt með því að vinna að forvörnum á svæðinu undanfarin ár, meðal annars með þrifum á landi meðfram vegum og slóðum, merkingu gönguleiða og með því að vakta gönguleiðir og slóðir og fylla með jarðvegi þar sem vatn hafi byrjað að renna eftir slóðum og dýpka þær.

Vegna ábendinga Ferðamálastofu bendir framkvæmdaraðili á að nú þegar sé mikil samvinna hagsmunaaðila á Kjalarsvæðinu og að fyrirhugaðar framkvæmdir hafa verið kynntar í deiliskipulagsferli.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að stofnunin telur afar brýnt að ráðist verði í þolmarkagreiningu þannig að unnt verði að haga uppbyggingu innviða í samræmi við aukið álag sem væntanlega muni fylgja fjölgun ferðamanna á svæðinu. Þannig ætti að vera unnt að fyrirbyggja að svæðinu verði spillt vegna ágangs. Stofnunin telur að ef uppbygging í Kerlingarfjöllum helst í hendur við styrkingu og gæði innviða þannig að álag á umhverfið aukist ekki þótt ferðamönnum fjölgi á svæðinu muni framkvæmdin ekki hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands bendir á að hluti Kerlingarfjalla er á náttúruminjaskrá auk þess sem Kerlingarfjallasvæðið er allt hverfisverndað samkvæmt aðalskipulagi. Samkvæmt aðalskipulagi Hrunamannahrepps skuli halda mannvirkjagerð í lágmarki á svæðum sem njóti hverfisverndar og gæta þess jafnan að hún leiði til eins lítillar röskunar á umhverfi og kostur er. Núverandi og fyrirhuguð uppbygging í Ásgarði sé rétt utan marka náttúruminjaskrársvæðisins, en innan þess svæðis sem njóti hverfisverndar. Því hafi uppbygging í Ásgarði ekki bein áhrif á svæði á náttúruminjaskrá, en óhætt sé að ætla að fyrirhuguð uppbygging komi til með að hafa umtalsverð áhrif á svæðið vegna umferðar fleiri gesta. Töluvert vanti upp á að gerð sé fullnægjandi grein fyrir mögulegum staðbundnum áhrifum framkvæmdanna og ekki síður mögulegum áhrifum af aukinni ásókn og umferð ferðamanna um svæðið í heild sinni. Hvorki sé fjallað um hvernig Fannborg hyggst mæta og/eða stjórna auknu álagi á svæðinu vegna ferðamanna, né heldur hvort sú mikla fjölgun ferðamanna á svæðið sem gert sé ráð fyrir, sé æskileg vegna þeirra takmarkana sem rýr landgæði og staðsetning valda, t.a.m. vegna öflunar neyslvatns, fráveitu og sorps. Heilbrigðiseftirlit Suðurlands telur að greining á þolmörkum svæðisins sé grundvöllur þess að hægt sé að meta á heildstæðan hátt hvernig best verði staðið að uppbyggingu þess.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila bendir fyrirtækið á að það sé ekki eigandi landsins, heldur leigi það landsvæði innan þjóðlendu samkvæmt samningi við Hrunamannahrepp. Fannborg telur umboð til að vinna að þolmarkagreiningu liggja hjá landeiganda, þ.e. forsætisráðuneytinu eða Hrunamannahreppi í umboði þess.

Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Suðurlands kemur jafnframt fram að heilbrigðiseftirlitið telur að uppgræðsla þurfi alltaf að taka mið af aðstæðum og leggur áherslu á að nota staðargróður til uppgræðslu eftir því sem kostur er, t.d. með því að taka til hliðar og varðveita gróðurþekju á svæðum sem verði raskað vegna framkvæmdanna og meta þurfi hvort æskilegt sé að nota aðfluttar þökur, húsdýraáburð og fræ til uppgræðslu á svæðinu m.t.t. breytinga á gróðurfari.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila kemur fram að fyrirtækið hafi í gegnum tíðina lagt nokkuð af þökum á svæðinu og að reynslan af því sé að gróðurvistin breytist á 2-3 árum þannig að þær hverfi algerlega inn í umhverfið.

Vatn

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands bendir á að í tilkynningu framkvæmdaraðila sé ekki fjallað um hvernig staðið verði að meðhöndlun og förgun seyru úr rotþróum á svæðinu, en förgun á ómeðhöndlaðri seyru sé aðeins heimil á viðurkenndri móttökustöð sem hafi starfsleyfi fyrir móttöku og meðhöndlun slíks úrgangs. Þá telur embættið eðlilegast að strax verði hafist handa við endurbætur á fráveitu á svæðinu samhliða þeim endurbótum á byggingum og aðstöðu sem fyrirhugaðar séu. Þá er að mati embættisins nauðsynlegt að framkvæmdaraðili leggi fram áætlun um aðgerðir til að minnka vatnsnotkun starfseminnar til að draga úr álagi á fráveitukerfið og líkum á mengun frá því.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila kemur fram að fráveita á svæðinu hafi verið styrkt með nýrri drenlög fyrir tveimur árum og hafi ekki komið upp vandamál vegna reksturs hennar frá þeim tíma. Varðandi aðgerðir til að draga úr vatnsnotkun og álagi frá starfseminni þá sé unnið að því að fá Svansvottun fyrir starfsemina. Almenningssturtur séu með tímaliða sem minnki vatnsnotkun, ný herbergi verði með sérlög fyrir „grávatn“ og allt „grávatn“ frá þvottahúsi fari í dag í sérlög.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands bendir á að samkvæmt gögnum embættisins sé ekki notað sama vatnsból til neysluvatnsöflunar yfir sumartímann og vetrartímann og geti aðgengi að neysluvatni verið takmarkað, sérstaklega að vetri til. Vegna umfangs og eðlis starfseminnar beri Fannborg að tryggja aðgengi að neysluvatni sem uppfylli kröfur reglugerðar nr. 536/2001, bæði hvað varði gæði og magn þegar starfsemi er á svæðinu. Í tilkynningu framkvæmdaraðila sé ekki fjallað um tilhögun vatnsverndar vegna öflunar neysluvatns á svæðinu. Skilað hefur verið inn til embættisins óformlegri tillögu að vatnsvernd, en þar sem þeirri vinnu sé ekki lokið séu vatnsverndarsvæði hvorki afmörkuð í aðal- né deiliskipulagi.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila er vísað til reynslu síðustu tveggja vetra um að núverandi neysluvatnslög skili umtalsvert meira vatnsmagni en núverandi rekstur þarfnist, hvort sem sé að sumri eða vetri.

Hættuleg efni

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands bendir á að ekki er fjallað um almennar mengunarvarnir, t.d.m. vegna geymslu nauðsynlegra birgða olíu og eldsneytis á svæðinu, mögulegra mengunarsýsa vegna umferðar o.þ.h. Heilbrigðiseftirlitið segir að samkvæmt deiliskipulagi sé gert ráð fyrir eldsneytissölu á staðnum en sala eldsneytis sé starfsleyfisskyld og háð ströngum kröfum um mengunarvarnir. Þá sé heldur ekki gerð grein fyrir hvernig staðið verði að almennum mengunarvörnum við framkvæmdir á framkvæmdatíma og hvort tilefni sé til að gera einhverjar sérstakar varúðarráðstafanir vegna framkvæmdanna.

Í viðbrögðum framkvæmdaraðila kemur fram að olíubirgðir séu í nýlegum tanki sem sé í lokuðu skýli og hægt að fylgjast með ástandi hans. Tæki til bensínsölu séu á svæðinu en hafi ekki verið notuð í 3 ár. Rekstrarleyfið sér útrunnið og óvíst að sótt verði um endurnýjun og ef það verði ekki, þá verði þessi búnaður fjarlægður. Hvað varði aðra mengunaráhættu sé lögð áhersla á að lágmarka alla mengunaráhættu og að unnið hafi verið áhættumat og viðbragðsáætlun að kröfu Vinnueftirlitsins.

NIÐURSTAÐA SKIPULAGSSTOFNUNAR

Um er að ræða uppbyggingu hálandismiðstöðvar Fannborgar að Ásgarði í Kerlingarfjöllum í þremur áföngum. Framkvæmdin er tilkynningarskyld til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt 6. gr. og lið 12.05 í 1. viðauka laga nr. 106/2000.

Fannborg hefur með samningi við Hrunamannahrepp sem samþykktur var í sveitarstjórn þann 10. júní 2015 umsjón og eftirlit með landi og landsréttindum á tæplega 3000 ha svæði í Kerlingarfjöllum, sbr. afmörkun í deiliskipulagi. Samkvæmt tilkynningu Fannborgar mun helsta mannvirkjagerð eiga sér stað í Ásgarði. Fyrirhugað er að fjölga gistirýmum úr rýmum fyrir 177 í rými fyrir 342 manns. Eftir 1.

áfanga, sem fyrirhugaður er á árunum 2015-2017, verða gistirými fyrir 182 manns. Aðrar framkvæmdir eru einnig flestar í nágrenni Ásgarðs, og felast í tilfærslu mannvirkja, uppbyggingu þjónustu fyrir tjaldstæðisgesti, veitum og efnistöku auk annarra minni framkvæmda, svo sem göngustígagerð, náttúrulega og náttúrugufubaði.

Við ákvörðun um það hvort framkvæmd sem er tilkynningarskyld samkvæmt 6. grein laga nr. 106/2000 skuli háð umhverfismati skal Skipulagsstofnun taka mið af viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna. Hér að neðan er tekin saman niðurstaða stofnunarinnar um fyrirhugaða uppbyggingu í Kerlingarfjöllum að teknu tilliti til þeirra, byggt á framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og framkomnum umsögnum.

Eðli framkvæmdar

Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal m.a. taka mið af eðli og umfangi framkvæmda, samlegð með öðrum framkvæmdum, úrgangsmýndun og mengun, sbr. 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Umfang fyrirhugaðrar uppbyggingar gistaðstöðu (þ.e. allra áfanga) felur í sér tvöföldun á gistirými í Kerlingarfjöllum. Jafnframt verður um að ræða umfang á gisti- og þjónustuaðstöðu án fordæma í hálendismiðstöðvum á hálendi Íslands. Eftir fyrsta áfanga uppbyggingarinnar verður umfang gistaðstöðu þó svipað og í dag. Skipulagsstofnun telur umfang fyrirhugaðrar heildaruppbyggingar kalla á nánari greiningu og mat og vísar í því sambandi til umsagnar Ferðamálastofu sem telur að stíga beri varlega til jarðar við uppbyggingu fyrir ferðapjónustu á hálendinu, vegna þess hve mikilvæg auðlind hálendið er fyrir íslenska ferðapjónustu.

Með þeirri uppbyggingu sem fyrirhuguð er breytist einnig **eðli** þeirrar þjónustu sem boðin er. Í stað hefðbundinnar fjallaskála- og tjaldgistingar, verður áherslan á hótulgistingu í sérherbergjum og tengda þjónustu. Í þessu tilliti er einnig verið að feta nýja braut hvað varðar þjónustu í hálendismiðstöðvum á hálendi Íslands. Þegar uppbyggingu allra áfanga verður lokið verður meirihluti gistirýma á svæðinu í hótulgistingu, en að 1. áfanga loknum verður ennþá til staðar meira jafnvægi á milli hefðbundinnar fjallaskála- og tjaldgistingar annarsvegar og hótulgistingar hinsvegar. Vikið er að þessu atriði í umfjöllun að neðan varðandi samræmi við skipulagsákvæði á svæðinu.

Uppbyggingin felur einnig í sér verulega breytta ásýnd mannvirkja á svæðinu, þar sem horfið er frá uppbyggingu í anda hefðbundinna fjallaskála og þess byggingarstíls sem einkennt hefur þetta svæði. Þess mun þegar sjá stað í 1. áfanga uppbyggingar.

Spurningar vakna einnig um **samlegð** umhverfisáhrifa þeirrar uppbyggingar sem fyrirhuguð er í Kerlingarfjöllum og annarra framkvæmda. Þannig bendir Ferðamálastofa í sinni umsögn á mögulega aukna þyrluumferð. Skipulagsstofnun tekur undir það og telur að einnig þurfi að leggja mat á það hvort sú uppbygging og fjárfesting sem fyrirhuguð er í Kerlingarfjöllum miðar við bættan veg og lengri opnunartíma á svæðinu en núverandi vegamannvirki á Kili bjóða upp á og skapi þannig þrýsting á uppbyggingu heilsársvegar yfir Kjöl og meiri þjónustu við hann. Í því sambandi er bent á gildandi stefnu um Kjalveg í svæðisskipulagi miðhálandis og stefnu um vegamál hálendisins í tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu en samkvæmt henni er gert ráð fyrir að stofnvegir hálendisins eins og Kjalvegur verði byggðir upp sem góðir sumarvegir

Hvað varðar **úrgangsmýndun** og **mengun**, þá telur Skipulagsstofnun að bæði Ferðamálastofa og Heilbrigðiseftirlit Suðurlands hafi í umsögnum sínum sett fram ábendingar um atriði sem kalla á nánari skoðun þegar horft er til heildaruppbyggingar á svæðinu, svo sem varðandi vatnsvernd og einnig vatnspörf og fráveitu í ljósi þess að bæði verður um að ræða verulega aukið umfang á starfsemi og einnig eðlisbreytingu á starfsemi sem líkleg er til að leiða til meiri vatnsnotkunar og þörf á fullkomnari og afkastameiri fráveitu og sorpförgun.

Staðsetning framkvæmdar

Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal einnig taka mið af staðsetningu framkvæmdar, svo sem hvernig hún fellur að skipulagi, verndarákvæðum og álagsþoli sérstæðra náttúruminja, landslagsheilda, víðerna og hálendissvæða, sbr. 2. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Kerlingarfjöll eru skilgreind sem hálendismiðstöð í **skipulagi**, þ.e. í svæðisskipulagi miðhálandisins og í fyrirliggjandi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu. Bæði svæðisskipulagið og tillaga að landsskipulagsstefnu leggja megináherslu á viðhald og varðveislu náttúru og landslags hálendisins og að öll mannvirkjagerð á hálendinu taki mið af náttúruverndargildi og sérstöðu þess. Um ferðapjónustuuppbyggingu segir í tillögu að landsskipulagsstefnu að gæta verði að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar. Jafnframt segir þar að uppbygging ferðamannaaðstöðu á miðhálandinu skuli takmörkuð og að ferðafólki um miðhálandi skuli standa til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta, m.a. með tillit til álagsþols náttúrunnar. Einnig að tryggja þurfi að mannvirki falli sem best að umhverfi og rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni. 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. Skipulagsstofnun telur umfang og eðli fyrirhugaðrar uppbyggingar í Kerlingarfjöllum kalla á nánari greiningu og mat á samræmi hennar við framangreinda stefnu. Sérstaklega varðar það áformaða heildaruppbyggingu samkvæmt öllum þremur uppbyggingaráföngunum. Skipulagsstofnun telur að eins stór skref og hér er fyrirhugað að stíga verði að skoða í samhengi við þróun uppbyggingar á hálendinu almennt og vísar í því sambandi til verkefnis sem áformað er samkvæmt tillögu að landsskipulagsstefnu um greiningu á þörf fyrir breyttar áherslur í mannvirkjagerð á hálendinu í heild.

Hvað varðar **verndarákvæði** þá njóta Kerlingarfjöll hverfisverndar samkvæmt aðalskipulagi Hrunamannahrepps. Þau eru jafnframt á náttúruminjaskrá vegna stórbrotins landslags og litadýrðar. Þá eru allir virkjunarkostir í Kerlingarfjöllum í verndarflokk samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaaætlun), en í því felst yfirlýsing Alþingis um að þau svæði skuli friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá eru Kerlingarfjöll í næsta nágrenni við fyrirhugað stækkað friðland í Þjórsárverum og á Hofsjökli. Einnig njóta víðfeðm svæði í Kerlingarfjöllum verndar samkvæmt 37. grein náttúruverndarlaga. Hér er því óumdeilanlega um afar sérstakt og viðkvæmt svæði að ræða sem kallar á að áform um alla meiriháttar mannvirkjagerð sem kann að leiða til verulega aukinnar umferðar um og aukins álags á svæðið sé vel ígrunduð og áhrif hennar metin. Með breyttu umfangi og eðli þjónustu við ferðamenn á svæðinu er líklegt að fleiri heimsæki svæðið og dvelji þar lengur sem kann að hafa í för með sér hættu á auknum ágangi og auknu álagi á Kerlingarfjallasvæðið.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er m.a. lögð áhersla á að álag á ferðamannastaði á hálendinu verði í samræmi við **álagsþol náttúrunnar**. Í umsögnum Ferðamálastofu, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands og Umhverfisstofnunar um tilkynningu Fannborgar hefur verið lögð áhersla á að þolmarkagreining svæðisins þurfi að liggja fyrir áður en ákvarðanir eru teknar um þá uppbyggingu sem fyrirtækið áformar í Kerlingarfjöllum, svo tryggja megi að svæðinu verði ekki spillt vegna ágangs ferðamanna. Skipulagsstofnun tekur undir mikilvægi þess að ekki séu teknar endanlegar ákvarðanir um verulega aukið umfang og breytingar á mannvirkjagerð og þjónustu á þessu viðkvæma svæði án þess að lagt sé þar til grundvallar mat á álagsþoli náttúrunnar og það nýtt til að leggja mat á hverskonar uppbygging er best til þess fallin að veita ferðafólki viðeigandi þjónustu um leið og tryggt er að ekki verði gengið á álagsþol náttúrunnar og sérstöðu svæðisins.

Niðurstaða

Í samræmi við 6. grein laga um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir þau gögn sem lögð voru fram af hálfu Fannborgar við tilkynningu, umsagnir og viðbrögð Fannborgar vegna þeirra. Á grundvelli þessara gagna og að teknu tilliti til viðmiða í 2. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að sú heildaruppbygging sem Fannborg hefur tilkynnt um í Kerlingarfjöllum kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Byggir sú niðurstaða sérstaklega á eftirtöldum viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna:

- Eðli framkvæmdar með tilliti til eðlis og umfangs, mögulegra samlegðaráhrifa, úrgangs og mengunar, sbr. 1. tl. í 2. viðauka.
- Staðsetningu framkvæmdar með tilliti til skipulagsákvæða, verndarákvæða og álagspols náttúrunnar, sérstaklega m.t.t. sérstæðra náttúruminja, landslagsheilda, hálendissvæða, sbr. 2. tl. í 2. viðauka

Skipulagsstofnun telur hinsvegar að forsendur séu til að uppbygging sem áformuð er í 1. áfanga skuli ekki háð umhverfismati þar sem þar verður um mun óverulegri aukningu á umfangi og eðlisbreytingu á mannvirkjagerð og þjónustu að ræða en þegar horft er til allra þriggja uppbyggingaráfanganna og einnig þar sem framkvæmdaraðili hefur í tilkynningu og viðbrögðum við umsögnum sýnt fram að þær framkvæmdir séu ekki líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Helstu neikvæðu áhrif framkvæmda í 1. áfanga verða staðbundin sjónræn áhrif í Ásgarðsdal vegna nýrra bygginga og rask á gróðri á afmörkuðum svæðum, m.a. mýrlendi. Skipulagsstofnun telur að framangreind áhrif verði nokkuð neikvæð, en að framkvæmdir í 1. áfanga séu ekki líklegar til að hafa neikvæð áhrif á vatnafar, þ.e. einkum vatnsgæði og rennsli Ásgarðsár.

Skipulagsstofnun vekur athygli á að framkvæmdin er háð framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi Hrunamannahrepps. Einnig starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits Suðurlands skv. reglugerð nr. 785/1999. Einnig er sérstaklega vakin athygli á því að þar til umhverfismati heildarframkvæmdarinnar er lokið er eingöngu heimilt að veita leyfi til þeirra framkvæmda sem falla undir 1. áfanga framkvæmdarinnar eins og hún var tilkynnt til ákvörðunar um matsskyldu.

Skipulagsstofnun ítrekar mikilvægi þess að Fannborg og aðrir sem að framkvæmdinni koma viðhafi þá verktilhögun og mótvægisáðgerðir sem kynnt hafa verið við meðferð málsins og vöktun á aðgerðum og áhrifum þannig að framkvæmdin sé ekki líkleg til að valda verulegum og óafturkræfum áhrifum á umhverfið.

Skipulagsstofnun bendir að endingu á að tilkynning framkvæmdarinnar til ákvörðunar um matsskyldu vorið 2015 virðist vera seint fram komin í undirbúningsferli framkvæmdarinnar. Stofnunin minnir á að samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum á umhverfismat að fara fram eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur er, á meðan valkostir um umfang og útfærslu er enn opnir, svo tryggja megi að niðurstöður umhverfismatsins geti haft áhrif á endanlega framkvæmd.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 má kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 4. ágúst 2015.

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

Jakob Gunnarsson