

Uppbygging ferðaþjónustu á Hveravöllum, Húnavatnshreppi

Ákvörðun um endurskoðun matsskýrslu

1 INNGANGUR

Mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar ferðaþjónustu á Hveravöllum á vegum Svínavatnshrepps og Torfalækjarhrepps fór fram á árunum 1995-1997 á grundvelli þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 og lauk með úrskurði skipulagsstjóra ríkisins 27. ágúst 1997 þar sem fallist var á fyrirhugaðar framkvæmdir á Hveravöllum með tilteknum skilyrðum. Umhverfisráðherra staðfesti úrskurðinn 19. desember 1997.

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum skal leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi matsskýrslu í heild eða að hluta, ef framkvæmdir hefjast ekki innan 10 ára frá álitum Skipulagsstofnunar (úrskurði samkvæmt eldri lögum). Stofnunin getur ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu ef forsendur hafa breyst verulega frá því að matið fór fram, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tæknipróunar varðandi framkvæmdina.

Skipulagsstofnun barst erindi frá Húnavatnshreppi dags. 13. júní 2016 þar sem óskað er eftir ákvörðun stofnunarinnar, í samræmi við 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu fyrir uppbyggingu ferðaþjónustu á Hveravöllum áður en leyfi til framkvæmda er veitt, en framkvæmdir á Hveravöllum eru nú fyrirhugaðar á vegum Hveravallafélagsins.

Skipulagsstofnun tók málið fyrir samkvæmt 12. gr. laga og 28. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum þegar fullnægjandi gögn lágu fyrir og leitaði umsagnar eftirtalinnna aðila: Húnavatnshrepps, Ferðamálastofu, forsætisráðuneytisins, Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar, Veðurstofu Íslands og Vegagerðarinnar.

Málið var kynnt með auglýsingu í Fréttablaðinu og Morgunblaðinu 3. desember 2016 og á vef Skipulagsstofnunar, með athugasemdafresti til 15. janúar 2017.

2 GÖGN LÖGD FRAM VIÐ MEÐFERÐ MÁLSINS

Greinargerð Hveravallafélagsins vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar um endurskoðun matsskýrslu fyrir uppbyggingu ferðaþjónustu á Hveravöllum, skv. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum dags. 25. nóvember 2016.

Áhrif vatns- og gufuvinnslu á hverasvæðið á Hveravöllum á Kili. Greinargerð unnin af ÍSOR fyrir Hveravallafélagið, mars 2013.

Umsagnir bárust frá:

- Húnavatnshreppi með bréfi dags. 15. desember 2016.
- Ferðamálastofu með bréfi dags. 10. febrúar 2017.
- Forsætisráðuneytinu með bréfi dags. 18. janúar 2017.
- Heilbrigðiseftirliti Norðurlands vestra með tölvubréfi dags. 16. desember 2016.
- Minjastofnun Íslands með bréfi dags. 7. desember 2016.
- Náttúrufræðistofnun Íslands með bréfi dags. 22. desember 2016.

- Umhverfisstofnun með bréfi dags. 15. desember 2016.
- Veðurstofu Íslands með tölvubrési dags. 22. desember 2016.
- Vegagerðinni með bréfi dags. 11. janúar 2017.

Athugasemdir bárust frá Landvarðafélagi Íslands með bréfi dags. 13. janúar 2017, Landvernd með bréfi dags. 25. janúar 2017, Ungum umhverfissinum með tölvubrési dags. 14. janúar 2017 og Samtökum ferðaþjónustunnar með bréfi dags. 6. febrúar 2017.

Umsagnir og athugasemdir voru sendar Hveravallafélaginu sem brást við þeim í bréfi dags. 28. febrúar 2017.

3 FRAMKVÆMDAÁFORM

Í matsskýrslu árið 1997 var gert ráð fyrir byggingu allt að 640 m² ferðamannamiðstöðvar, að hálfu innan friðlýsta svæðisins á Hveravöllum en að mestu í hvarfi frá aðalhverasvæðinu, ásamt nýjum aðkomuvegi, bílastæði og tjaldsvæði. Einnig var fyrirhugað að girða af hluta friðlýsta svæðisins, leggja um það göngustíga og græða upp svæði innan girðingarinnar. Gert var ráð fyrir hitaveitu, neysluvatnsveitu og fráveitu ásamt rafstöð og birgðageymslu fyrir bensín og olíur. Gert var ráð fyrir að fjarlægja nýrri skála Ferðafélags Íslands ásamt salernisaðstöðu, aðstöðu Sauðfjárveikivarna og núverandi aðkomuveg og bílastæði. Þau mannvirki sem myndu standa eftir af eldri mannvirkjum á Hveravöllum voru steinhlaðið sæluhús (reist 1922), eldri skáli Ferðafélags Íslands (reistur 1938) og veðurathugunarstöð Veðurstofu Íslands (reist 1965).

Áformaðri ferðamannamiðstöð er svo lýst í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins frá 1997: „Í ferðamannamiðstöðinni er gert ráð fyrir móttöku með veitingasölu og möguleika á sölu á íslenskum handiðnaði, gistirými fyrir 80 manns í þremur 15 manna svefnskálum og þriggja og fimm manna herbergjum, eldhúsi, hreinlætisaðstöðu, geymslum, aðstöðu fyrir hestamenn og vélsleða á vetrum, þjónustu við tjaldsvæði, húsnæði fyrir 5 starfsmenn og heitri útilaug.“ Öll gistirými voru áformuð með sameiginlegum snyrtingum og sturtum. Jafnframt var gert ráð fyrir eldunaraðstöðu og viðveruherbergi fyrir gesti.

Í úrskurðinum er sett skilyrði um að endanleg hönnun þjónustumiðstöðvar og annarra mannvirkja verði í samráði við Náttúruvernd ríkisins og að þjónusta í miðstöðinni verði í samræmi við þá stefnu sem mörkuð verði í svæðisskipulagi miðhálandisins.

Framlögð gögn Hveravallafélagsins

Í greinargerð Hveravallafélagsins kemur fram eftirfarandi um helstu breytingar á áformum um uppbyggingu á Hveravöllum frá því umhverfisáhrif hennar voru metin 1995-1997:

Nú er áformuð allt að 1.710 m² hótélbygging með gistingu fyrir um 120 manns í tveggja, þriggja og fjögurra til átta manna herbergjum, öllum með sérbaðherbergjum. Áfram er gert ráð fyrir veitingastað og verslun. Gert er ráð fyrir gístiaðstöðu fyrir 12 starfsmenn. Áfram er gert ráð fyrir snyrtingum, baðaðstöðu og eldunaraðstöðu fyrir tjaldgesti, sem nýtist jafnframt fyrir þá álmu hótelsins sem hægt verði að opna fyrir hópa á vetrum. Önnur eldunaraðstaða er ekki hugsuð fyrir hótélgesti og ekki önnur viðverurými fyrir dag- og næturgesti en veitingastaðurinn.

Einnig eru gerðar breytingar frá fyrri áformum varðandi fjölda og fyrirkomulag bílastæða, rútustæða og húsbílastæða og staðsetningu rafstöðvar.

Ráðgert er að hálandismiðstöðin verði staðsett á sama stað og gert var ráð fyrir í umhverfismatinu 1995-1997, þannig að um helmingur byggingarinnar verði innan friðlýsta svæðisins. Hveravallafélagið hefur þó upplýst að til greina komi að færa bygginguna út fyrir friðlýsta svæðið.

Í umhverfismatinu 1995-1997 kom fram að árið 1996 hafi komið um 16 þúsund daggestir á Hveravelli og gistinætur verið um 5.500 yfir sumartímann (70 dagar), þ.e. að jafnaði um 230 daggestir og um 80

næturgestir á dag yfir sumarið. Í spá um fjölda sumargesta á Hveravöllum sem sett var fram í umhverfismatinu 1995-1997 var gert ráð fyrir að daggestir yfir sumarið gætu orðið 23 þúsund og gistinætur 8.500.

Samkvæmt framlögðum upplýsingum Hveravallafélagsins eru gestir á Hveravöllum nú um 35.000 árlega og gert ráð fyrir að þeim fjölgi um 5-10 % á ári. Nú sé gistirými á Hveravöllum fyrir 59 gesti og sé gisting nánast uppbókuð á tímabilinu 20. júní til 20. ágúst. Að meðaltali séu 15-30 tjöld á tjaldsvæðinu auk húsbíla yfir sumarið, en fari mest yfir 100 tjöld. Fram kemur að í seinni hluta september 2016 hafi gistinætur það ár verið um 6.700, þar af um 5.300 í tjöldum og um 1.400 í húsum.

Um opnunartíma rekstrarins segir eftirfarandi í framlögðum gögnum Hveravallafélagsins: „Ekki er talið að fyrirhuguð fjölgun kalli á miklar endurbætur á Kjalvegi eða lengri opnun hans. Fjölgun ferðamanna á sér að miklu leiti stað utan háannatíma yfir sumarið. Vetrarferðamennska er að verða sífellt vinsælli og til að koma á móts við þann markhóp eru möguleikar að bjóða uppá vetrarferðir til Hveravalla á þar til gerðum jeppum eða öðrum faratækjum.“

Ennfremur segir í viðbótargögnum frá Hveravallafélaginu: „Umfang fyrirhugaðrar starfsemi í hálendismiðstöð Hveravallafélagsins er ekki aðeins nauðsynlegt til að hægt verði að sinna ferðamönnum, heldur einnig til að skila nægum tekjum til að rekstur og fjárfesting standi undir sér.“

Niðurstaða

Á þeim tíma sem liðinn er síðan mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar á Hveravöllum fór fram 1995-1997 hefur verið komið upp aðstöðu í tímabundnum mannvirkjum við nýrri skála Fí þar sem er veitingastaður, snyrtingar og sturta og gisting í uppþúnum rúmum í 3ja manna herbergjum með sameiginlegum baðherbergjum og morgunverði. Í eldri skála Fí er áfram boðið upp á skálagistingu með eldunaraðstöðu.¹

Ljóst er að þau áform sem nú eru kynnt af hálfu Hveravallafélagsins eru umfangsmeiri en þau sem undirgengust mat á umhverfisáhrifum á árunum 1995-1997. Það varðar bæði umfang og eðli mannvirkja og þjónustu. Skipulagsstofnun telur það eitt og sér geta kallað á að umhverfisáhrif uppbyggingarinnar séu metin að nýju. Þarf þá einnig að hafa í huga hvernig uppbyggingin samræmist Landsskipulagsstefnu 2015-2026 hvað varðar mannvirkjagerð og ferðaþjónustu á miðhálandinu, en nánar er fjallað um það í köflum 4.1 og 4.2 að aftan.

4 UMHVERFISÁHRIF

4.1 Landslag

Umhverfisáhrif ferðaþjónustuuppbyggingar á Hveravöllum voru metin á árunum 1995-1997, á fyrstu árum formlegs umhverfismats hér á landi, þegar nálgun og aðferðir voru enn í mótun. Í umhverfismatinu er lítil umfjöllun um áhrif framkvæmdanna á landslag og þau sjónrænu áhrif sem uppbyggingin mun hafa í för með sér.

Framlögð gögn Hveravallafélagsins

Í greinargerð Hveravallafélagsins er lýst þeim breytingum sem orðið hafa á aðstæðum á síðustu 20 árum. Ekki er fjallað sérstaklega um áhrif á landslag og ásýnd.

Umsagnir

Umhverfisstofnun telur að fyrirhuguð uppbygging á Hveravöllum muni breyta verulega ásýnd svæðisins og mögulega leiða til aukins álags á viðkvæmt svæði og upplifun þeirra sem um svæðið fara.

¹ Upplýsingar um þjónustu í boði á Hveravöllum af vefnum www.hveravellir.is sótt 16.5.2017.

Í svörum Hveravallafélagsins kemur fram að félagið telur að ásýnd svæðisins muni breytast til batnaðar þegar mörg núverandi mannvirkja, ásamt bílastæði, akstursleiðum og tjaldstæði með tilheyrandi umferð hverfi að mestu eða öllu leyti af friðlýsta svæðinu.

Í umsögn forsætisráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið telur að með tilkomu landskipulagsstefnu og áforma ríkisstjórnarinnar um verndun miðhálandisins sé nauðsynlegt að endurskoða umhverfismatið í heild sinni og gera þar mun betur grein fyrir sjónrænum áhrifum uppbyggingar.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands er bent á verulegar breytingar sem orðið hafa á löggjöf um náttúruvernd, nýja landsskipulagsstefnu og tillögu til þingsályktunar um stofnun miðhálandisþjóðgarðs. Varðandi ný náttúruverndarlög vísar Náttúrufræðistofnun sérstaklega til 2., 3. og 6.-12. greinar laganna hvað varðar ákvæði um verndun landslags og óbyggðra víðerna og um meginreglur laganna.

Niðurstaða

Sú framkvæmd sem nú er fyrirhuguð er talsvert frábrugðin þeirri framkvæmd sem undirgekkst umhverfismat á sínum tíma meðal annars varðandi stærð mannvirkja. Þannig er nú gert ráð fyrir nær þreföldun á stærð ferðamannamiðstöðvarinnar. Áhrif hennar á landslag kunna að vera önnur en þeirrar framkvæmdar sem var til umfjöllunar í mati á umhverfisáhrifum 1995-1997.

Þá liggur fyrir að umhverfisáhrif uppbyggingar á Hveravöllum voru metin á fyrstu árum formlegs umhverfismats hér á landi, þegar nálgun og aðferðir voru enn í mótun. Síðan hefur aðferðum við mat á áhrifum framkvæmda á landslag fleygt fram. Þannig er nú almennt gengið út frá því að við mat á umhverfisáhrifum sé lögð fram greining á landslagsgerðum, flokkun í landslagsheildir, metið gildi landslags og metin áhrif framkvæmda á landslag. Jafnframt að sýnileiki mannvirkja sé metinn og lagt mat á áhrif þeirra á ásýnd lands, meðal annars með innsetningu á ljósmyndir frá lykilsjónarhornum.

Jafnframt liggur fyrir að lagaumgjörð og stefna stjórnvalda um landslag og landslagsvernd hefur tekið breytingum frá því að uppbygging á Hveravöllum fór í umhverfismat. Árið 2015 tóku gildi ný lög um náttúruvernd. Í þeim er lögð meiri áhersla á landslag og landslagsvernd en í fyrri náttúruverndarlögum, sbr. 1., 3., 5. og 50. gr. nýju laganna. Auk þess hafa skipulagslög nr. 123/2010 leyst af hólmi skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997, en þegar umhverfismat uppbyggingar á Hveravöllum fór fram voru enn í gildi skipulagslög frá árinu 1964. Í skipulagslögum nr. 123/2010 er að finna markmiðsákvæði um landslagsvernd og skilgreiningu á hugtakinu landslag. Alþingi samþykkti í mars 2016 Landsskipulagsstefnu 2015-2026. Í henni er meðal annars mörkuð stefna um skipulagsmál miðhálandis Íslands, þar sem er rík áhersla á landslag og landslagsvernd. Landsskipulagsstefna leysti af hólmi Svæðisskipulag miðhálandis Íslands hvað varðar stefnu um skipulagsmál miðhálandisins. Svæðisskipulagið tók gildi árið 1999, eftir að umhverfismat uppbyggingar á Hveravöllum fór fram. Þá liggur fyrir að ríkisstjórn Íslands stefnir að því að unnin verði sérstök áætlun um vernd miðhálandisins.

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að framangreind þróun í verklagi við umhverfismat og breytingar á löggjöf og stefnu stjórnvalda, ásamt með þeim breytingum sem hafa orðið á framkvæmdaáformum, feli í sér verulegar breytingar á forsendum fyrir mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar ferðaþjónustu á Hveravöllum í skilningi 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og kalli á að umhverfismat framkvæmdarinnar sé endurskoðað hvað varðar mat á áhrifum á landslag.

4.2 Ferðaþjónusta og útivist

Í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins árið 1997 segir að Hveravellir séu vinsæll áningarstaður ferðamanna, en umhverfi þeirra viðkvæmt fyrir ágangi og hafi látið á sjá vegna aukinnar aðsóknar ferðamanna. Í spá sem vísað er til í úrskurðinum um fjölda sumargesta á Hveravöllum er gert ráð fyrir að yfir smartímenn (70 daga) geti gistinætur orðið allt að 8.500 og fjöldi daggesta allt að 23.000.

Í úrskurðinum er bent á að með vegabótum á Kjalvegi kunni umferð ferðamanna um Hveravelli að aukast jafnvel meira en gert sé ráð fyrir í matsskýrslu og einnig megi búast við því að bætt aðstaða á Hveravöllum muni auka þennan fjölda enn frekar, sérstaklega daggesti. Í úrskurðinum er tekið undir þau sjónarmið að bæta þurfi aðstöðu fyrir aukinn fjölda ferðamanna að jafnt sumri sem vetri. Í úrskurðinum kemur fram að færa eigi byggingar fjær hverasvæði og bæta ásýnd svæðisins í heild. Enn fremur eigi breytingar að stefna að því að draga úr tjaldgistingu og þar með úr álagi á gróður og að ferðamönnum verði kleift að gista í svefnpokaplássu í sal og/eða herbergjum.

Framlögð gögn Hveravallafélagsins

Í greinargerð Hveravallafélagsins segir að ekki liggi fyrir upplýsingar um fjölda gesta á Hveravöllum eða þróun í fjölda síðustu áratugi. Gert sé ráð fyrir að árlegur fjöldi gesta á Hveravöllum sé um 35.000 og að þeim fjölgi um 5-10 % á ári. Ekki liggi heldur fyrir upplýsingar um fjölda gistinátta á svæðinu. Nú sé gistirými í húsum á Hveravöllum fyrir 59 gesti og gisting nánast uppbókuð yfir sumartímann (20. júní-20. ágúst). Gistingin sé að mestu skálagisting í 8-12 manna, en nokkur sérherbergi séu einnig í boði.² Á tjaldsvæðinu séu að meðaltali 15-30 tjöld auk húsbíla, en geti mest farið yfir 100 tjöld. Fram kemur jafnframt að árið 2016 (til 21. september) hafi verið um 6.700 gistinætur á Hveravöllum, þar af um 5.300 í tjöldum og um 1.400 í húsum.

Hveravallafélagið telur ferðamannafjöldann á Hveravöllum í dag við þolmörk miðað við núverandi aðstöðu og brýnt að bæta hana til að vernda umhverfi svæðisins. Breytingar á framkvæmdaáformum muni að mati félagsins ekki endilega leiða til fjölgunar ferðamanna sem sækja Hveravelli heim yfir sumarmánuðina, en með bættri aðstöðu á svæðinu megi gera ráð fyrir betri umgengni. Eftirspurn sé eftir gistingu í sérherbergjum á Hveravöllum og breytt framkvæmdaáform muni koma til móts við þá eftirspurn auk þess sem að hægt verði að taka á móti ferðamönnum yfir vetrartímann.

Umsagnir og athugasemdir

Ferðamálastofa bendir á í umsögn sinni að umgjörð og aðstæður ferðapjónustu hafa umbylst síðan mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar á Hveravöllum fór fram. Fjöldi erlendra ferðamanna til landsins hafi aukist frá 200 þúsund árið 1997 í tæplega 1,8 milljónir árið 2016. Fyrir utan fjölgun ferðamanna hafi viðhorf til vaxtar ferðapjónustu breyst á undanförunum áratugum, þ.á.m. viðhorf til sjálfbærnisjónarmiða. Uppbygging ferðapjónustu á Hveravöllum kalli á að meta heildstætt uppbyggingu og rekstur ferðapjónustu einkum og sér í lagi í hálendisvinjum. Það er mat Ferðamálastofu að endurskoða skuli matsskýrslu um þjónustumiðstöð á Hveravöllum í heild sinni með tilliti til gjörbreyttra forsendna framkvæmda og með hliðsjón af fyrirhuguðum rekstri. Ævinlega sé rétt og skylt að styðjast við nýlegt mat á umhverfisáhrifum þegar starfsemi er byggð upp á hinu viðkvæma hálendi Íslands.

Landvarðafélagið leggur áherslu á að Hveravellir eru friðlýstir sem náttúruvætti og lykilatriði í stýringu friðlýstra svæða sé að ákvarða hvaða tegund ferðamanna sé markhópur svæðisins. Rannsóknir héraðs sýni að samsetning ferðamanna sé mismunandi eftir svæðum og eftir hverju þeir séu að sækjast varðandi þjónustustig og náttúruupplifun. Ferðamenn með náttúrusinnað viðhorf sækja frekar til hálendisvæðanna og þeir sem vilji upplifa einsemd og óspillta náttúru heimsæki minna uppbyggð svæði. Með aukinni uppbyggingu á hálendisvæðum megi því gera ráð fyrir að samsetning fólks breytist þar og þangað leiti fólk sem gerir meiri kröfur um aðstöðu og þjónustu. Landvarðafélagið telur að fyrirhugaðar framkvæmdir á Hveravöllum séu til þess fallnar að fjölga ferðamönnum á svæðinu og auka enn frekar álag á viðkvæman jarðveg, gróður og hveramyndanir. Einnig bendir félagið á að Hveravallafélagið hafi ekki ákveðið hvaða markhópi eigi að þjóna. Landvarðafélagið telur ekki hafa verið sýnt fram á að Hveravallafélagið búi yfir þeirri faglegu þekkingu og reynslu sem nauðsynleg sé til að stýra ferðamennsku og tryggja náttúruvernd á friðlýstu svæði og leggur til að Umhverfisstofnun

² Samkvæmt vefnum hveravellir.is er gisting í nýja skálanum í þriggja manna herbergjum án eldunaraðstöðu. Gisting í gamla skálanum er í þremur 8-12 manna herbergjum með eldunaraðstöðu.

vinni sem fyrst stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Hveravelli og að frekari uppbygging á Hveravöllum taki mið af þeirri áætlun. Við þá vinnu þurfi að taka tillit til náttúruverndar, sjálfbærni og allra hagsmunaaðila.

Í athugasemd Landverndar kemur fram að samtökin telja að auk breytinga í umfangi og byggingarmagni séu umtalsverðar breytingar í markmiðum framkvæmdarinnar (frá því að vernda náttúru Hveravalla og gera þannig úr garði að heimsóknir gesta valdi eins lítilli röskun á umhverfi og kostur er í að tryggja sjálfbærni Hveravalla með sölu á virðisaukandi þjónustu til ferðamanna sem muni standa undir uppbyggingu almennra innviða á svæðinu, s.s. vatnsöflun, salernisaðstöðu, sorplosun og gæslu) og þeirri starfsemi sem fyrirhuguð er samkvæmt tillögum. Vegna þessara þátta auk breytinga á öðrum forsendum svo sem nýju lagaumhverfi, margföldun í fjölda ferðamanna til Íslands og stefnumörkun um verndun miðhálandisins, telur Landvernd að að umhverfismat eigi að fara fram að nýju.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands er meðal annars vísað til mikillar fjölgunar ferðamanna til landsins auk landsskipulagsstefnu og fyrirbyggjandi tillögu til þingsályktunar um miðhálandisþjóðgarð sem ástæðu til að matsskýrslan verði endurskoðuð. Stofnunin telur að bera þurfi saman nýja landsskipulagsstefnu og hugmyndir um aukna uppbyggingu á Hveravöllum með það fyrir augum að meta hvort þær samrýmist landskipulagsstefnu. Málið sé að mörgu leyti fordæmisgefandi og því eðlilegt að þetta sé gert í matsferli.

Umhverfisstofnun vísar í umsögn sinni til þess hversu langt er liðið síðan mat á umhverfisáhrifum þjónustumiðstöðvar á Hveravöllum fór fram og telur að engan veginn hafi verið unnt á þeim tíma að sjá fyrir þær breytingar á ferðamennsku á Íslandi sem orðið hafa. Umhverfisstofnun telur að í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á síðustu árum eigi að meta að nýju umhverfisáhrif breytinga á ferðaþjónustu á Hveravöllum þannig að þessi mál verði skoðuð á heildstæðari og nákvæmari hátt en unnt er að gera í aðal- og deiliskipulagi. Stofnunin nefnir jafnframt landsskipulagsstefnu og að meta þurfi hvort fyrirhuguð uppbygging á Hveravöllum sé í samræmi við markmið stjórnvalda um uppbyggingu á hálendi Íslands og ekki síður hvernig unnt verði að standa að mannvirkjagerð á hálendinu í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru um óbyggðaupplifun á hálendinu.

Í svörum Hveravallafélagsins kemur fram að samkvæmt könnunum á vegum Ferðamálastofu 2011, 2014 og 2016 hafi erlendum ferðamönnum á Hveravöllum fjölgað á fimm árum úr um 30.000 í ríflega 60.000. Þrátt fyrir þessa fjölgun hafi aðstaða fyrir ferðafólk lítið breyst ef undanskildar eru úrbætur til bráðabirgða í salernismálum og veitingasölu á vegum Hveravallafélagsins. Fjöldi íslenskra ferðamanna á Hveravöllum hafi ekki verið skráður, fyrir utan þá sem gisti hafa í skála á Hveravöllum. Um 13% þeirra ferðamanna sem komi til Hveravalla gisti á staðnum, flestir í tjöldum. Tekið er fram að framangreindar tölur séu hærrí en þær sem komu fram í greinargerð Hveravallafélagsins til Skipulagsstofnunar í nóvember 2016. Komi það einkum til af því að upplýsingar um ofangreinda könnun Ferðamálastofu hafi ekki verið tiltækar þegar greinargerðin var lögð fram.

Forsætisráðuneytið telur að aukið umfang fyrirhugaðrar uppbyggingar ásamt tilkomu landsskipulagsstefnu og áforma ríkisstjórnarinnar um verndun hálendisins feli í sér breyttar forsendur sem kalli á að umhverfismatið sé endurskoðað í heild sinni.

Niðurstaða

Upplýsingar sem lagðar hafa verið fram um fjölda ferðamanna á Hveravöllum eru nokkuð misvísandi. Ljóst er þó að ferðamannastraumur þangað er meiri en gert var ráð fyrir í umhverfismatinu 1995-1997, auk þess sem ferðamannastraumur til landsins hefur margfaldast á undanförunum árum. Það vekur aðrar spurningar en uppi voru þegar uppbyggingin var umhverfismetin 1995-1997, um það hverskonar uppbygging ferðaþjónustu er best viðeigandi á Hveravöllum sem í senn tryggir vernd náttúru svæðisins og býður upp á viðeigandi þjónustu fyrir gesti.

Kannanir sem eru reglulega gerðar meðal erlendra ferðamanna á landsvísu sýna að íslensk náttúra er fyrst og fremst það sem laðar ferðamenn til landsins.³ 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 þar óska eftir úrbótum á einfaldri grunngerð (t.d. betra vatni, salernum og merkingum gönguleiða) en vilja ekki mikla uppbyggingu, til dæmis hótél eða veitingastað.⁴

Þá hefur eins og framan er getið verið fest í sessi stefna stjórnvalda um skipulagsmál á miðhálandi Íslands, síðan umhverfismat uppbyggingar á Hveravöllum fór fram 1995-1997. Fyrst var það gert með Svæðisskipulagi miðhálandisins árið 1999. Árið 2016 var svæðisskipulagið leyst af hólmi með Landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem samþykkt var á Alþingi. Þá liggur fyrir að ríkisstjórn Íslands stefnir að gerð áætlunar um vernd miðhálandisins.

Í landsskipulagsstefnu eru ferðaþjónustustaðir á miðhálandinu flokkaðir í fjóra flokka eftir aðgengi og þjónustustigi. Flokkunin byggir á Svæðisskipulagi miðhálandisins sem fellt var úr gildi við gildistöku landsskipulagsstefnunnar. Þar eru Hveravellir flokkaðir sem hálandismiðstöð.⁵

Samkvæmt landsskipulagsstefnu er gerð ráð fyrir að uppbygging og þjónustustarfsemi í hálandismiðstöðvum felist fyrst og fremst í rekstri gistingar og tjaldsvæða, en þó geti þar verið um einhvern verslunar- og veitingarekstur að ræða. Gisting sé þar almennt í gistiskálum og á tjaldsvæðum, en 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. Fyrst og fremst sé gert ráð fyrir ferðaþjónustu yfir sumarið en þó með mögulega á einhverri starfrækslu yfir vetrartímann.

Þá eru í landsskipulagsstefnu skilgreind verkefni sem stjórnvöld skulu vinna að varðandi mannvirki og þjónustu á miðhálandinu til að undirbyggja endurskoðaða stefnu um ferðaþjónustustaði á miðhálandinu við næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu. Annarsvegar varðar það heildstæða kortlagningu á núverandi mannvirkjum og þjónustu á miðhálandinu og hinsvegar verkefni við heildstætt mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja á miðhálandinu.

Eins og framan kemur í 3. kafla að framan er samkvæmt framlögðum gögnum framkvæmdaraðila miðað við að öll gisting í nýrri þjónustumiðstöð á Hveravöllum verði hótélgisting. Skipulagsstofnun telur þau áform ekki í samræmi við framangreind ákvæði landsskipulagsstefnu. Stofnunin telur þetta kalla á endurskoðun umhverfismats uppbyggingar ferðaþjónustu á Hveravöllum og að í slíku mati þurfi að bera saman ólíka valkosti hvað varðar umfang og eðli þjónustu.

Skipulagsstofnun bendir einnig á að frá því að umhverfisáhrif uppbyggingar á Hveravöllum voru metin 1995-1997 hafa áform annarra aðila um uppbyggingu ferðaþjónustu á Kili komið fram, sem kunna að hafa samlegðaráhrif og gagnvirk áhrif með uppbyggingu á Hveravöllum. Þannig tók Skipulagsstofnun ákvörðun um matsáætlun vegna áformaðrar uppbyggingar í Kerlingarfjöllum 28. apríl 2017. Þar er gerð krafa um að í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir mögulegum gagnvirkum áhrifum og samlegðaráhrifum uppbyggingar í Kerlingarfjöllum með áformaðri uppbyggingu á Hveravöllum og eftir atvikum öðrum þekktum áformum um uppbyggingu ferðaþjónustu við Kjalveg. Skipulagsstofnun telur núverandi uppbyggingaráform á Hveravöllum kalla á samsvarandi umfjöllun í nýju umhverfismati fyrir uppbyggingu ferðaþjónustu á Hveravöllum.

³ <https://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/ferdtjonusta-i-tolum/helstu-hagstaerdir-ferdathjonustunnar-a-einum-stad>

⁴ Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands

⁵ Sjá greinargerð með landsskipulagsstefnu, http://www.skipulag.is/media/pdf-skjol/Landsskipulagsstefna_2015-2026_asamt_greinargerð.pdf

Skipulagsstofnun telur þá miklu fjölgun ferðamanna til landsins sem orðin er, stefnu stjórnvalda og þá reynslu sem byggja má á varðandi viðhorf ferðamanna og ferðapjónustuaðila fela í sér breyttar aðstæður sem líta verði á sem verulega breyttar forsendur í skilningi 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum í tilviki þeirrar framkvæmdar og framkvæmdasvæðis sem hér er um að ræða. Stofnunin vísar í því sambandi einnig til þeirra breytinga sem orðið hafa á framkvæmdaáformum á Hveravöllum sbr. 3. kafla að framan. Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að þessar breyttu forsendur kalli á að umhverfismat framkvæmdarinnar sé endurskoðað hvað varðar áhrif á ferðapjónustu og útivist.

4.3 Jarðhita- og hverasvæðið og náttúruvættið Hveravellir

Í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins árið 1997 kemur fram að hverasvæðið sé aðalaðráttarafi Hveravallasvæðisins og sé friðlýst náttúruvætti. Hverahrúðrið í kringum hverina sé mjög viðkvæmt, lengi að myndast og auðvelt að spilla því á stuttum tíma með óheftri umferð fólks.

Í matsskýrslu var gerð grein fyrir þekkingu á jarðhita á Hveravöllum. Þá voru þar settir fram útreikningar á varmaafspörf miðað við umfang framkvæmda og starfsemi og bornir saman þrír kostir við orkuöflun. Í matsskýrslunni var gert ráð fyrir að nýta vatn frá Nýjahver og leiða vatn að eldri skála Ferðafélags Íslands og setja þar varmaskipta sem anni öllum húsum á staðnum.

Framlögð gögn Hveravallafélagsins

Fram kemur í greinargerð Hveravallafélagsins að ekki sé gert ráð fyrir breytingum á framkvæmdaáformum sem hafi áhrif á jarðhita- og hverasvæðið miðað við það sem gert hafi verið ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum 1995-1997. Þó séu uppi hugmyndir um að sækja heitt vatn⁶ í borholu á Breiðamel sem er utan við verndarsvæði hveranna. Gert sé ráð fyrir að lagnir liggja að svæðinu og að vatnið verði nýtt bæði til húshitunar og framleiðslu á rafmagni fyrir svæðið, í stað díselknúinna ljósavéla með tilheyrandi hljóð- og loftmengun. Með þessari lausn muni staðurinn geta nýtt endurnýjanlega orku að öllu leyti og talist þar með sjálfbær áfangastaður.

Umsagnir

Umhverfisstofnun bendir í umsögn sinni á að hluti fyrirhugaðrar framkvæmdar sé innan svæðis sem er friðlýst og þar sé öll mannvirkjagerð og jarðrask háð leyfi Umhverfisstofnunar. Tilkoma hótels á Hveravöllum muni breyta verulega ásýnd svæðisins og mögulega leiða til aukins álags á viðkvæmt svæði og upplifun þeirra sem um svæðið fara. Einnig geti aukin vatnstaka samfara aukinni uppbyggingu haft neikvæð áhrif á vatnsbúskap hverasvæðisins. Því telur Umhverfisstofnun að fara eigi fram nýtt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Stofnunin telur umfjöllun um möguleg áhrif á hverasvæðið vera ábótavant auk þess sem meta þurfi álag af völdum ferðamanna á hið viðkvæma svæði sem Hveravellir eru. Stofnunin vísar hér til meginreglu í lögum um náttúruvernd þar sem segir að meta skuli áhrif á náttúru svæðis út frá heildarálagi sem svæðið kann að verða fyrir.

Í svörum Hveravallafélagsins er ítrekað að félagið telji ávinning í að starfsemi og mannvirki hverfi af friðlýsta svæðinu með tilkomu hálendismiðstöðvarinnar. Hveravallafélagið tekur undir að vegna fjölgunar ferðamanna á leið um Kjöl þurfi að huga vel að álagi á friðlýsta hverasvæðið og telur að áhrifamesta aðgerðin til þess sé að mannvirki og bílastæði flytjist út fyrir svæðið.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur óvíst hvaða áhrif ný borhola við Breiðamel kunni að hafa og ekki fullljóst hvort nægt heitt vatn sé fyrir hendi, þ.e. án þess að áhrifin verði of mikil og því sé það mat Náttúrufræðistofnunar að þetta eigi að skoða betur og eðlilegt að hugmyndir um nýja borholu séu hluti af nýju mati á umhverfisáhrifum. Í framlögðum gögnum Hveravallafélagsins sé því haldið fram að

⁶ Hér virðist vera átt við gufu.

ef vatn verði tekið á Breiðamel verði um að ræða sjálfbæran áfangastað. Náttúrufræðistofnun bendir á að það eitt að nota endurnýjanlega orku, sem að vísu hafi ekki verið sýnt fram á að sé endurnýjanleg í samræmi við notkun, geri ekki ferðamannastað sjálfbæran. Margt annað komi til, t.d. áhrif á myndun hverahrúðurs og þar með áhrif á náttúruverndargildi svæðisins. Að mati Náttúrufræðistofnunar þarf að skoða þetta mál í heild sinni að nýju þar sem um 20 ár eru frá fyrra mati og margt breyst þótt náttúrufræðistofnun hafi ekki tekið miklum breytingum. Eðlilegt sé að hagsmunaaðilar geti tekið afstöðu til málsins á grunni nýjustu gagna í matsferli. Þá telur stofnunin að sérstaklega þurfi að skoða framkvæmdina í ljósi þess að hún hefur stækkað töluvert frá fyrra mati og því spurning hvort hún eigi að vera svo nálægt aðal hverasvæðinu/verndarsvæðinu og hafa bein áhrif á það þ.m.t. þann litla gróður sem þar er, þ.e. að tilefni sé til að skoða fleiri kosti um staðsetningu. Jafnframt vísar stofnunin til ákvæða nýrra náttúruverndarlaga um meginreglur og verndarmarkmið.

Í svörum Hveravallafélagsins kemur fram að Íslenskar orkurannsóknir hafi unnið skýrslu fyrir Hveravallafélagið árið 2013 um áhrif vatns- og gufuvinnslu á hverasvæðið á Hveravöllum. Í skýrslunni komi m.a. fram að gufuöflun úr borholunni á Breiðamel eigi ekki að valda merkjanlegum breytingum á hveravirkni á Hveravöllum. Melurinn sé nokkru norðan við aðalhverasvæðið, utan verndarsvæðisins og liggja hærra í landi. Vatnsstreymi í jarðhitakerfinu sé talið vera til norðurs frá Hveravöllum, svo Breiðimelur sé í afrennsli þaðan. Gufuholan á Breiðamel sé einungis 81 m á dýpt. Hún geti valdið breytingu á náttúrulegu gufuuppstreymi á melnum í kringum sig. Líklegra sé að gufuúttstreymið þar aukist en að það minnki. Fram kemur að áformað sé að nýta gufuholuna til að upphitunar og fyrir heitt neysluvatn í nýju hálendismiðstöðinni. Með dælingu á heitu vatni þaðan verði hægt að hætta núverandi heitavatnstöku af friðlýsta hverasvæðinu. Hveravallafélagið ítrekar að það telji byggingu hálendismiðstöðvarinnar fela í sér minna álag á hverasvæðið.

Í umsögn Ferðamálastofu kemur fram að Hveravellir voru upprunalega friðlýstir sem náttúruvætti árið 1960 og að viðhafa beri sérstaka varúð þegar kemur að framkvæmdum eða rekstri á eða við svæði, sem hafa slíka stöðu. Fyrirhugaðar framkvæmdir feli í sér flutning á þjónustu út af hinu friðaða svæði að hluta til, sem teljist jákvætt, en þrátt fyrir það hljóti að gilda um framkvæmdirnar í heild hin almenna varúðarregla um friðuð svæði. Áréttað er að sjálfsagt sé að náttúran njóti vafans í öllum framkvæmdum á viðkvæmu hálendi Íslands og að allar áætlanir um framkvæmdir og uppbyggingu rekstrar séu byggðar á vandlegri skoðun á mögulegum neikvæðum (og eftir atvikum jákvæðum) áhrifum á umhverfi og náttúru.

Niðurstaða

Hverasvæðið á Hveravöllum er friðlýst náttúruvætti og hverahrúður í kringum hverina er viðkvæmt og nýtur sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum.

Frá því að mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar á Hveravöllum fór fram hafa orðið talsverðar breytingar á náttúruverndarlöggjöfinni. Í nýjum náttúruverndarlögum eru til að mynda sett fram sérstök verndarmarkmið fyrir landslag og jarðmyndanir auk þess sem settar eru fram meginreglur sem taka skal mið af við töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna. Meðal þessara meginreglna eru varúðarreglan og regla um mat á heildarálagi.

Mjög langt er liðið síðan mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar á Hveravöllum fór fram. Þótt ekki sé talið að miklar breytingar hafi orðið á náttúrufræðistofnun svæðisins telur Skipulagsstofnun þann tíma sem liðinn er frá umhverfismatinu gefa tilefni til að áformuð uppbygging ásamt nýjustu upplýsingum um náttúrufræðistofnun og umhverfisáhrif séu kynnt hagsmunaaðilum að nýju. Stofnunin telur að í því sambandi þurfi einnig að hafa í huga að meðal markmiða laga nr. 106/2000 er að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna, sem og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum.

Þá hafa orðið breytingar á framkvæmdaáformum og verið settar fram hugmyndir um breytt fyrirkomulag á öflun gufu og heits vatns. Ekki hafa verið lagðar fram upplýsingar sem skýra að fullu hve mikil þörf fyrir heitt vatn og gufu er miðað við núverandi uppbyggingaráform samanborið við fyrri áform. Skipulagsstofnun telur aukið umfang mannvirkja og starfsemi geta haft í för með sér önnur og meiri áhrif á jarðhita- og hverasvæðið og hið friðlýsta svæði vegna heitavatns- og gufuöflunar og ágangs ferðamanna.

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að áformuð umfangsáukning uppbyggingar og þjónustustarfsemi og þær breytingar sem orðið hafa á á löggjöf, og þá sérstaklega með lögum nr. 105/2000 um mat á umhverfisáhrifum og náttúruverndarlögum nr. 60/2013, feli í sér verulegar breytingar á forsendum fyrir mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar ferðaþjónustu á Hveravöllum í skilningi 12. gr. matslaganna og kalli á að umhverfismat framkvæmdarinnar sé endurskoðað hvað varðar mat á áhrifum á jarðhita- og hverasvæðið og friðlýsta svæðið á Hveravöllum.

4.4 Neysluvatn og fráveita

Í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins árið 1997 var fallist á lagningu vatnsveitu eins og henni var lýst í matskýrslu, að höfðu samráði við Náttúruvernd ríkisins. Í matskýrslunni var fjallað um hvernig fyrirhugað væri að standa að vatnsöflun. Gerð var grein fyrir yfirborðs- og grunnvatni með tilliti til öflunar neysluvatns, hættu á mengun frá frárennsli fyrirhugaðrar starfsemi og metin áhrif vatnsöflunar og lagna á umhverfi. Í svörum framkvæmdaraðila við umsögnum og athugasemdum var einnig gerð grein fyrir mengunarhættu frá sigvatni úr siturlögnum. Framkvæmdaáformin fólu í sér að bora eftir köldu neysluvatni við Hvannavallakvísl og flytja vatnið að þjónustuhúsi með vatnslögn sem yrði grafin niður.

Framlögð gögn Hveravallafélagsins

Fram kemur í greinargerð Hveravallafélagsins að áform um öflun neysluvatns séu óbreytt og hafi verið borað eftir köldu vatni við Hvannavallakvísl árið 2012. Með þeirri borholu sé ekki talin þörf á frekari öflun vatns vegna fyrirhugaðra byggingar- og rekstraráforma á Hveravöllum.

Umsagnir

Ferðamálastofa telur að með áformuðum breytingum í hótél með veitingaþjónustu megi gera ráð fyrir að forsendur um m.a. nýtingu heits og kalds vatns, úrgangslausun, frárennsli og efnalosun séu gjörbreyttar. Ofangreindar breytingar kalli á nýtt mat á umhverfisáhrif þar sem möguleg neikvæð umhverfisáhrif eru metin og mögulegar mótvægisáðgerðir gegn þeim.

Umhverfisstofnun telur að með breyttum áherslum varðandi umfang mannvirkjagerðar og aukin umsvif á Hveravöllum ætti við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar að fjalla ítarlega um mögulegar lausnir í fráveitumálum á svæðinu í samræmi við kröfur í reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp.

Hveravallafélagið bendir í svörum sínum á að umfangsmikil endurnýjun á fráveitu svæðisins hafi farið fram árið 2013 og staðhæfir að sú fráveita muni anna þeirri starfsemi sem félagið áformar.

Niðurstaða

Skipulagsstofnun telur vafa undirorpið hvort forsendur umhverfismats uppbyggingar ferðaþjónustu á Hveravöllum varðandi áhrif á neysluvatn og fráveitu hafi breyst verulega, sbr. 12. gr. matslaganna. Það varðar bæði umfangsáukningu og eðlisbreytingu áformaðra mannvirkja og þjónustu og hugmyndir um breytt fyrirkomulag á vatnsöflun.

4.5 Gróður og dýralíf

Í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins árið 1997 voru sett þau skilyrði varðandi áhrif framkvæmdanna á gróður, að framkvæmdir og frágangur væru í samráði við Náttúruvernd ríkisins og að uppgræðsla væri unnin í samráði við og með samþykki Náttúruverndar ríkisins.

Framlögð gögn Hveravallafélagsins

Fram kemur í greinargerð Hveravallafélagsins að áformaðar framkvæmdir séu ekki taldar hafa áhrif á gróður og dýralíf umfram þau áform sem undirgengust mat á umhverfisáhrifum 1995-1997. Þrátt fyrir að stærð svæðis sem fari undir byggingar og bílastæði stækki um 2.500 m², fari stækkunin inn á gróðursnað svæði.

Umsagnir

Ferðamálastofa telur ekki vera hægt að fullyrða um áhrif fyrirhugaðra framkvæmda og rekstrar á gróðurfur, þar sem hvorki liggja fyrir umfangsmikil þekking á þeim gróðri sem fyrir sé, smádýralífi sem honum tengist, né greining á áhrifum af fullburða hótelfarsemi á viðkvæmt lífríki hálendis.

Í svörum Hveravallafélagsins kemur fram að samkvæmt korti í skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands frá árinu 2009 „*Flokkun gróðurs og landgerða á háhitasvæðum Íslands*“ sé ljóst að fyrirhuguð hálendismiðstöð verði að öllu leyti utan við kortlögð hveragróðurfélög sem einkenni Hveravelli. Bæði miðstöðin og bílastæði verði staðsett á mel sem hafi ekki tekið breytingum frá umhverfismati árið 1997 samkvæmt fyrrnefndri skýrslu Náttúrufræðistofnunar.

Að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands þarf að skoða þetta mál í heild sinni að nýju þar sem um 20 ár eru frá fyrra mati og margt breyst þótt náttúrufræðisins hafi ekki tekið miklum breytingum. Eðlilegt sé að hagsmunaaðilar geti tekið afstöðu til málsins á grunni nýjustu gagna í matsferli. Þá telur stofnunin að sérstaklega þurfi að skoða framkvæmdina í ljósi þess að hún hefur stækkað töluvert frá fyrra mati og því spurning hvort hún eigi að vera svo nálægt aðal hverasvæðinu/verndarsvæðinu og hafa bein áhrif á það þ.m.t. þann litla gróður sem þar er, þ.e. að tilefni sé til að skoða fleiri kosti um staðsetningu. Jafnframt vísar stofnunin til ákvæða nýrra náttúruverndarlaga um meginreglur og verndarmarkmið.

Niðurstaða

Skipulagsstofnun telur að svipað eigi við um þennan umhverfisþátt og á við um jarðhita- og hverasvæðið og náttúruvættið Hveravelli og fjallað er um í kafla 4.3 að framan.

Frá því að mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar á Hveravöllum fór fram hafa orðið talsverðar breytingar á náttúruverndarlöggjöfinni. Í nýjum náttúruverndarlögum er til að mynda sett fram sérstök verndarmarkmið auk þess sem settar eru fram meginreglur sem taka skal mið af við töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna. Meðal þessara meginreglna eru varúðarreglan og regla um mat á heildarálagi.

Mjög langt er liðið síðan mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar á Hveravöllum fór fram. Þótt ekki sé talið að miklar breytingar hafi orðið á náttúrufræðisins telur Skipulagsstofnun þann tíma sem liðinn er frá umhverfismatinu gefa tilefni til að áformuð uppbygging ásamt nýjustu upplýsingum um náttúrufræðisins og umhverfisáhrif séu kynnt hagsmunaaðilum að nýju. Stofnunin telur að í því sambandi þurfi einnig að hafa í huga að meðal markmiða laga nr. 106/2000 er að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna, sem og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum.

5 NIÐURSTAÐA

Húnavatnshreppur hefur óskað eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, um það hvort endurskoða þurfi matsskýrslu um uppbyggingu ferðaþjónustu á Hveravöllum að hluta eða í heild, áður en leyfi eru veitt. Framkvæmdir eru nú fyrirhugaðar á vegum Hveravallafélagsins.

Svínavatnshreppur og Torfalækjahreppur lögðu uppbyggingu ferðaþjónustu á Hveravöllum fram til umhverfismats á árunum 1995-1997 og lauk matinu með úrskurði skipulagsstjóra ríkisins 27. ágúst 1997 þar sem fallist var á fyrirhugaðar framkvæmdir með tilteknum skilyrðum. Umhverfisráðherra staðfesti úrskurðinn 19. desember 1997.

Málsmeðferð nú hefur verið í samræmi við 12. gr. laga nr. 106/2000 og 28. gr. reglugerðar nr. 660/2015.

Tuttugu ár eru liðin frá því mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar ferðaþjónustu á Hveravöllum fór fram. Þau framkvæmdaáform sem Hveravallafélagið hefur kynnt eru talsvert breytt frá þeim uppbyggingaráformum sem Svínavatnshreppur og Torfalækjahreppur lögðu fram við mat á umhverfisáhrifum á árunum 1995-1997. Það varðar bæði umfang mannvirkagerðar og eðli og umfang áformaðrar starfsemi. Þá hefur lagaumgjörð og stefna stjórnvalda breyst mikið. Helst ber þar að nefna ný náttúruverndarlög nr. 60/2013 sem fela í sér ýmis nýmæli, svo sem verndarmarkmið og meginreglur um meðal annars varúðarregluna og reglu um mat á heildarálagi. Þá hafa ný skipulagslög og lög um mat á umhverfisáhrifum leyst af hólmi þá löggjöf sem í gildi var þegar umhverfismatið fór fram 1995-1997, en núgildandi skipulagslög og lög um mat á umhverfisáhrifum fela í sér miklar breytingar á markmiðum, efnistöku og málsmeðferð frá því sem var samkvæmt skipulags- og umhverfismatslöggjöf á þeim árum. Jafnframt hefur verið mörkuð stefna um skipulagsmál á miðhálandinu með samþykkt Alþingis á Landsskipulagsstefnu 2015-2026 en þar er að finna stefnu um verndun landslags og náttúru miðhálandisins og mannvirkjagerð og ferðaþjónustu á hálandinu. Á þeim tíma sem liðinn er frá því umhverfisáhrif uppbyggingar ferðaþjónustu voru metin hefur einnig orðið þróun í verklagi við umhverfismat. Í umhverfismatinu 1995-1997 var ekki sérstaklega lagt mat á áhrif framkvæmdanna á landslag, en nú er slíkt mat ófrávíkjanlegur hluti umhverfismats mannvirkjagerðar á miðhálandingu og til staðar mótaðar og viðteknar aðferðir við slíkt mat. Jafnframt hafa forsendur breyst frá því umhverfismatið fór fram hvað það varðar að ferðamannastraumur til Hveravalla er meiri en gert var ráð fyrir í umhverfismatinu 1995-1997, auk þess sem ferðamannastraumur til landsins hefur margfaldast á undanförunum árum.

Í fjórða kafla hér að framan er fjallað um áhrifamat með tilliti til landslags, ferðaþjónustu og útivistar, jarðhita- og hverasvæðisins sem er friðlýst sem náttúruvætti, neysluvatns og fráveitu og gróður og dýralífs. Ljóst er að þessir umhverfisþættir tengjast náið og valda gagnvirkum og afleiddum áhrifum hver á annan. Þannig er mat á áhrifum fyrirhugaðrar ferðaþjónustuuppbyggingar á landslag nátengt mati á áhrifum þeirra áforma á ferðaþjónustu og útivist, sem aftur tengist áhrifamati á jarðhita- og hverasvæðið, náttúruvættið Hveravelli og gróður á svæðinu þar sem aukin og breytt ferðaþjónustuumsvif á Hveravöllum kunna að auka ágang og álag á svæðið. Einnig er óvissa um áhrif vatnstöku og fráveitu miðað við núverandi uppbyggingaráform.

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum getur Skipulagsstofnun ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu ef forsendur hafa breyst verulega frá því að matið fór fram, svo sem vegna breytinga á náttúruferðum eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina.

Í ljósi þess sem að framan er rakið og gerð er nánari grein fyrir í köflum 3 og 4 að framan er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að endurskoða skuli matsskýrslu um uppbyggingu ferðaþjónustu á

201408042

Hveravöllum í heild sinni. Fara skal með endurskoðunina samkvæmt 8.-11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 má kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 31. júlí 2017.

Reykjavík, 26. júní 2017

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

Sigurður Ásbjörnsson