

Rangárþing ytra  
Skipulags- og byggingarfulltrúi  
Suðurlandsvegur 1-3  
850 Hella



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík 15. mars 2017  
UST201701-110/K.S.J.  
10.04.03

## Efni: Rangárþing ytra, Landmannalaugar, tillaga að deiliskipulagi

Vísað er til erindis skipulags- og byggingarfulltrúa Rangárþings ytra er barst 12. janúar sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um tillögu að deiliskipulagi Landmannalauga.

Landmannalaugar er hluti af friðlandi að Fjallabaki sem er friðlýst svæði skv. auglýsingu í Stj. B, nr. 354/1979. Umhverfisstofnun fer með umsjón og rekstur friðlandsins. Mannvirkjagerð, efnistaka og annað jarðrask í friðlandinu er háð samþykki Umhverfisstofnunar.

### Stjórnunar- og verndaráætlun

Umhverfisstofnun bendir á að vinna við stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðland að Fjallabaki er hafin. Stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði eru stjórnþæki þar sem lögð er fram stefna um verndun svæðanna, hvernig viðhalda skuli verndargildi þeirra og hver framtíðarsýn fyrir svæðið er. Í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðland að Fjallabaki er meðal annars stefnt að því að fjalla um stýringar ferðamanna á svæðinu, en samkvæmt 81. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er heimilt að setja sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í stjórnunar- og verndaráætlun séu slíkar reglur ekki í auglýsingu um friðlýsingu. Það er því mikilvægt að samræmi sé á milli þeirrar stefnu sem mörkuð er fyrir svæðið í deiliskipulagi fyrir Landmannalaugar og þeirri stefnu sem fram kemur í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlandið í heild sinni.

### Tilgangur og markmið

Í greinargerð kemur fram að tilgangur gerðar deiliskipulags Landmannalaugasvæðisins er að skapa aðstæður sem komi til með að draga úr álagi af völdum ferðamanna en að sama skapi bæta þjónustu við ferðamenn á svæðinu. Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi þess að skapa aðstæður sem dragi úr álagi. Að mati Umhverfisstofnunar er einn þáttur í álagsstýringu sá að ákveða fjölda tjaldstæða og bílastæða. Slíkum afmörkunum er svo hægt að fylgja eftir við umsjón svæðisins en á svæðinu starfar sérfræðingur Umhverfisstofnunar í heilsárstöðu auk landvarða yfir sumartímenn. Í skýrslu starfshóps um friðland að Fjallabaki sem umhverfissráðherra skipaði þann 29. júlí 2015 er komist að þeirri niðurstöðu að stýringar sé þörf. Stjórnunar- og verndaráætlun er eitt af þeim stjórnþækjum sem hægt er að nota m.a. með setningu reglna um umferð til að draga úr álagi. Umhverfisstofnun er umsjónaraðili svæðisins og því er það á ábyrgð stofnunarinnar að stýra umferð um svæðið. Skipulag sveitarfélagsins þarf því að styðja við markmið Umhverfisstofnunar um álagsstýringu.

### Skipulagssvæðið

Í upphafi greinargerðar kemur fram að ofangreind deiliskipulagstillaga nái yfir Landmannalaugasvæðið sem er um 182 ha og er í um 500 m hæð yfir sjávarmáli. Í greinargerð kemur fram að Landmannalaugar er fjölsóttasti ferðamannastaður á hálendi Íslands og þangað koma yfir 70.000 manns á ári.

Umhverfisstofnun bendir á að í skýrslu starfshóps um friðland að Fjallabaki frá maí 2016, kemur fram að áætlað hafi verið að árið 2012 hafi 145.000 manns komið í friðland að Fjallabaki og þar af 120.000 manns í Landmannalaugar. Umhverfisstofnun telur því að tölur um fjölda séu vanáætlaðar í greinargerð deiliskipulagsins.

Landmannalaugar eru á friðlýstu svæði, friðlandi að Fjallabaki, staðsettar við Laugahraun, Námskvísl og í grennd við Námshraun. Í upphafi umfjöllunar um deiliskipulagstillöguna um framtíðarskipulag í Landmannalaugum kemur fram að hún byggir á þeirri hugmynd að endurheimta tilfinninguna fyrir ósrortnum víðernum hálendisins á svæðinu við Laugahraunið. Einnig kemur fram að til að endurheimta náttúruupplifun ferðalanga eru öll mannvirki og bílaumferð skipulögð utan við hið eiginlega Laugasvæði við Laugahraun. Umhverfisstofnun tekur undir þetta en telur að gaumgæfa þurfi vel hve marga gesti svæðið sem heild getur tekið á móti, án þess að verndargildi svæðisins rými.

Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi þess að allt manngert umhverfi Landmannalauga sé samræmt og myndi þannig heildstætt svæði.

### **Friðland að Fjallabaki**

Eins og fram kemur hér að ofan var friðland að Fjallabaki friðlýst árið 1979. Tilgangur friðlýsingar er að varðveita sérstök landsvæði þannig að komandi kynslóðir hafi tækifæri til að njóta þeirra. Aðdráttarafl friðlands að Fjallabaki felst í fegurð óspilltrar náttúru og þeim víðernum sem þar er að finna. Á þessa auðlind hefur verið gengið hratt undanfarin ár og er mikilvægt að hægja á og grípa inn í þróunina áður en hún gengur til þurrðar. Stærð alls friðlandsins er 44.624 hektarar og er svæðið því víðfeðmt og vel til þess fallið að dreifa álagi. Svæðið hefur að geyma stórbrotið landslag og er vinsælt útivistarsvæði.

### **Rauður listi**

Umhverfisstofnun vann árið 2010, að beiðni umhverfissráðuneytisins, skýrslu þar sem tekinn er saman listi yfir þau svæði sem að mati stofnunarinnar eru undir miklu álagi sem bregðast þurfi við svo þau glati ekki verndargildi sínu, svokallaður Rauður listi. Notuð var SVÓT-greining þar sem greindir eru styrkleikar, veikleikar, ógnir og tækifæri viðkomandi svæðis. Friðland að Fjallabaki hefur verið á sk. rauðum lista frá 2010, þ.e. 2010, 2012, 2014.

Í umfjöllun um veikleika svæðisins kemur eftirfarandi fram: Lífríki svæðisins er viðkvæmt og þar ríkir öræfaauðn og kyrrð. Samfelld gróðursvæði eru fá og endurheimt gróðurs sem spillist er hæg. Vaxtartími gróðurs er stuttur. Svæðið ver sig illa sjálft. Friðlandið er mikið sótt af ferðamönnum allan ársins hring og álag á svæðið er því ekki einvörðungu bundið við sumartímann. Einnig kemur fram að viðkvæmasta svæðið innan friðlandsins er að öllum líkindum Landmannalaugar og er það mest farið að láta á sjá. Jafnframt er fjöldi ferðamanna á svæðinu helsta umkvörtunarefni þeirra ferðamanna sem þangað koma. Gönguleiðin Laugavegur er einnig víða illa farin vegna mikils ágangs.

### **Þolmarkagreining**

Í desember 2012 kom út skýrslan *Þolmörk ferðamanna í friðlandi að Fjallabaki*, en hún var unnin af Háskóla Íslands fyrir Umhverfisstofnun. Í skýrslunni er fjallað um þolmörk friðlandsins og farið yfir könnun um m.a. ánægju og væntingar ferðamanna. Þar kemur fram að þriðjungur ferðamanna upplifir að það séu of margir ferðamenn í Landmannalaugum. Í skýrslunni er einnig bent á að á heimasíðu Umhverfisstofnunar komi fram að tilgangur friðlýsingar er að varðveita fjölbreytt landslag, öræfaauðn og kyrrð. Niðurstaða skýrsluhöfunda er sú að ef Landmannalaugar ætla að bjóða upp á sambærilega upplifun og ferðamenn eru að upplifa á öðrum svæðum hálendisins, þ.e. óspillta náttúru og fámenni þá þurfi að spyrna við fótum. Að mati Umhverfisstofnunar eru áætlaðar framkvæmdir og staðsetning þeirra spor í rétta átt en frekari umræða þarf að fara fram um álagsstýringu og fjölda þeirra ferðamanna sem á svæðinu geta dvalið á sama tíma.

## **Áætlaðar framkvæmdir, áfangaskipting**

Í greinargerð kemur fram að áætlað er að byggja upp svæðið og endurskipuleggja í þremur áföngum. Þar kemur eftirfarandi fram: „**Áfangi 1:** Aðstaða við Námskvísl: Þjónustuhús, ný snyrtiaðstaða fyrir laugargesti, nestisaðstaða og kynningar fyrir daggesti og annað göngufólk. Dagaðstaða landvarða sem sjá um eftirlit og upplýsingagjöf. Bílastæði fyrir 10 rútur og um 60 bíla hannað í miklu jafnvægi við náttúruna og jarðefni á svæðinu. Uppbygging rofvarna í tengslum við göngustíg meðfram akvegi frá syðri hluta Námshrauns og inn að áningarstað við Námskvísl. Göngustígur að Laugarsvæði og ný aðstaða við laug. Áframhaldandi ný gönguleið að skála FÍ. Uppbygging varnargarðs norðan Námshrauns úr jarðefnum á svæðinu í minnstu mögulegri hæð. Hæð og styrkur þannig prófaður. Göngustígur mótaður samtímis.

Umhverfisstofnun bendir á að á uppdrætti eru sýnd 7 rútustæði og 68 stæði fyrir einkabíla ásamt 4 stæðum fyrir hreyfihamlaða. Að mati stofnunarinnar skal fjöldi bílastæði á uppdrætti og í texta í greinargerð vera sá sami, þannig að ljóst sé að bílastæðaskipulag sé leyst í deiliskipulagstillögunni.

Að mati Umhverfisstofnunar er hér gert ráð fyrir töluverðum fjölda á sama tíma við Laugarnar. Venjuleg rúta tekur 50 – 70 manns og ef tvennt er í bíl þá má gera ráð fyrir að á bílastæðunum/Laugarsvæðinu geti verið a.m.k. um 720 manns

**Áfangi 2:** Aðstaða norðan Námshrauns. Tjaldsvæði, bílastæði og rútustæði. Gestastofa og snyrtingar. Landvarðaskálar og 5 gestaskálar. Manngerð laug og baðaaðstaða. Skáli og aðstaða hálendisvaktar. Uppbyggður göngustígur frá manngerðri laug yfir Námshraunið tengist áningarstað við veg suður af Námshrauni. Á núverandi svæði Ferðafélags Íslands verður snyrtingahús rífið og byggð þess í stað viðbygging við gamla skálann sem hýsir snyrtingar og baðaðstöðu fyrir skálagesti innangengd úr skála og snyrtiaðstaða aðgengileg utan frá fyrir tjaldgesti. Áningarstaður verður mótaður með timburpalli umhverfis gamla skálann.

Umhverfisstofnun tekur undir það að mesta framtíðaruppbyggingin er áætluð norðan Námshrauns. Skv. uppdrætti virðist gert ráð fyrir 10 skálum, auk þjónustuhúsa við tjaldsvæði og baðlaug ásamt þjónustumiðstöð. Í greinargerð kemur fram að bílastæði við Námshraun eru áætluð fyrir 20 rútur og 150 bíla. Á uppdrætti eru sýnd 17 stæði fyrir rútur og stæði fyrir 110 bíla auk 2ja stæða fyrir hreyfihamlaða. Að mati stofnunarinnar skal fjöldi bílastæði á uppdrætti og í texta í greinargerð vera sá sami, þannig að ljóst sé að bílastæðaskipulag sé leyst í deiliskipulagstillögunni. Einnig kemur fram í greinargerð að gert er ráð fyrir 50 húsbílum, og er sýnt sér svæði fyrir þá. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að koma fram í greinargerð og á uppdrætti hver nákvæmur fjöldi áætlaðra bílastæða er.

Að mati Umhverfisstofnunar þarf að vanda til allra verka og forðast alla óþarfa röskun við áætlaðar framkvæmdir.

**Áfangi 3:** Hestagerði með skála fyrir starfsmenn, gestaskáli og hestaskýli. “

Umhverfisstofnun bendir á að til stendur að sérmerkja reiðleiðir. Stofnunin bendir á að mikilvægt er að hestaferðir fari eingöngu eftir sérmerktum reiðleiðum, og mun stofnunin fylgja merkingum eftir með leiðbeiningum og eftirliti. Gert er ráð fyrir að áætlun þar að lútandi verði unnin í stjórnunar- og verndaráætlun.

## **Stígar**

Innan friðlands að Fjallabaki er margvísleg útivist stunduð. Hópur fólks fer um náttúruverndarsvæðið á reiðhjólum. Umhverfisstofnun bendir á að ekki eru allir göngustígar sem henta bæði gangandi og hjólandi umferð. Gera þarf útekt á því hvaða leiðir henta fyrir hjólandi umferð og sérmerkja þær. Gert er ráð fyrir að áætlun þar að lútandi verði unnin í stjórnunar- og verndaráætlun. í

## **Byggingarskilmálar**

Í kaflanum byggingarskilmálar er farið yfir áætlaðar framkvæmdir, stærðir bygginga og efnisnotkun. Umhverfisstofnun tekur undir umfjöllun um gerð bygginga og byggingarefni sem nýta á. Í kaflanum er tekið fram hve marga ferðamenn áætlaðar byggingar koma til með að hýsa. Þegar þær tölur eru teknar saman kemur fram að FÍ skálinn hýsir 78 manns og þar verður leyfi fyrir 30 tjöld. Við Námshraun eru áætlaðir gistiskálar fyrir 120 manns, og rými mun verða fyrir 150 tjöld og 50 húsbíla á svæðinu. Ef þessir gistimöguleikar sem boðaðir eru í greinargerðinni eru taldir saman, þá þeir eru fyrir samtals a.m.k. 686 manns.

## **Bílastæði**

Alls er gert ráð fyrir bílastæðum fyrir 30 rútur og 210 stæðum fyrir einkabíla og 50 fyrir húsbíla í ofangreindri greinargerð. Umhverfisstofnun telur að meta þurfi nánar þörf fyrir fjölda rútu- og bílastæði á svæðinu og þol m.t.t. viðkvæmrar stöðu svæðisins og sérstöðu. Til samanburðar bendir stofnunin á að í nýsamþykktu deiliskipulagi fyrir Hakið á Þingvöllum er gert ráð fyrir allt að 285 bílastæðum og 10 rútustæðum skv. skipulagsfulltrúa. Í skýrslu sem var unnin af Háskóla Íslands og Ferðamálastofu og kallast „Fjöldi ferðamanna á átta áfangastöðum á Suður- og Vesturlandi 2014 – 2015“ komast skýrsluhöfundar að þeirri niðurstöðu að gestir á Þingvöllum á bílinu frá júlí 2014 út nóvember 2015 hafi verið 578.167. Ljóst er að gestir á Þingvöllum eru fleiri en í Landmannalaugum og gætu því 8-10 rútustæði og 120 bílastæði, verið nægilega mörg stæði á Landmannalaugasvæðinu til að svara þörf næstu ára. Einnig telur stofnunin að draga ætti úr fjölda áætlaðra stæða fyrir húsbíla. eru þessi sjónarmið sett fram með það í huga að unnt er að stýra umferð inn á svæðið með ýmsum hætti: með skipulagsáætlunum, stjórnunar- og verndaráætlun, leiðbeiningum, upplýsingum, merkingum, landvörslu o.fl. Náist gott samstarf um alla þá þætti telur stofnunin unnt að standa vörð um einstaka náttúru svæðisins til framtíðar.

Í umfjöllun um bílastæði kemur fram að hönnun bílastæða og efnismedferð skuli miða að því að fella bílastæðin sem best að umhverfinu. Einnig kemur fram að leitast skuli við að nota efni og uppgröft af staðnum eins og kostur er. Umhverfisstofnun tekur undir þessi markmið um bílastæði, og bendir um leið á að mikilvægt er að á bílastæðum sé yfirborð með bundnu slitlagi. Einnig er mikilvægt að bílastæði séu númeruð.

## **Vatn**

Í umfjöllun um vatnsöflun kemur fram að í dag er kalt og heitt vatn í Landmannalaugum og að gert er ráð fyrir að þjónustusvæði nýti það vatn, eða fái vatn um lögn frá uppsprettu sem er austan megin við Jökulkvíslina. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að gera skýra grein fyrir allri vatnsöflun líka þeirri sem þegar er fyrir hendi og merkja uppsprettur á uppdrátt.

## **Frárennsli og fráveita**

Í umfjöllun um fráveitumál kemur fram að áætlaðar eru þrjár safnþrær á svæðinu. Í skýringum er sýnt merki fyrir safnþró, en ekki tókst að finna staðsetningu væntanlegra safnþróa á uppdrætti. Að mati Umhverfisstofnunar er afar mikilvægt að staðsetning áætlaðra safnþróa sé merkt á uppdrætti þannig að sjáist skýrt. Í greinargerð kemur einnig fram að áætlað er að keyra seyru af svæðinu. Umhverfisstofnun tekur undir þá áætlun og bendir á að seyru skal flytja á viðurkenndan móttökustað fyrir seyru. Öll fráveita skal vera skv. reglugerð um fráveitur og skólp nr. 798/1999.

## **Gróður**

Í umfjöllun um Landmannalaugar í skýrslu um rauðan lista ferðamanna er eiga á hættu að missa verndargildi sitt kemur fram hve viðkvæmur gróður er á Landmannalauga svæðinu. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að taka tillit til gróðurs við allar framkvæmdir og mun stofnunin leggja áherslu á það við leyfisveitingar vegna framkvæmdanna.

## Heimsminjalisti UNESCO

Torfajökulssvæðið er á tillögulista ríkisstjórnarinnar um svæði á heimsminjalista UNESCO. Í rökstuðningi sínum segir umhverfis- og auðlindaráðuneytið að landslag Torfajökulssvæðisins sé einstakt hvað varðar fegurð frá náttúrunnar hendi, og að hin fjölbreytilegu svæði hafi orðið til vegna eldvirkni, jarðhita, jökla og árframburðar. Umhverfisstofnun telur mjög mikilvægt að ekki sé gengið á þá auðlind sem öræfaauðnin, víðernin og fjölbreytt landslag er. Því er mikilvægt að framkvæmdir við Landmannalaugar hafi ekki neikvæð áhrif á það landslag sem þar er að finna.

## Niðurstaða

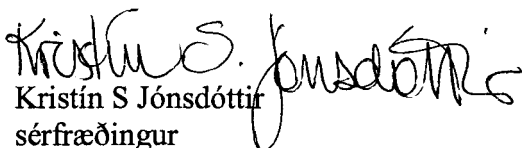
Landmannalaugar eru eftirsótt náttúruminjasvæði. Vegna vinsælda svæðisins hefur álag á svæðið aukist ár frá ári og þeim fjölgar sífellt er heimsækja svæðið. Álagið hefur verið það mikið að svæðið hefur verið á rauðum lista Umhverfisstofnunar yfir svæði sem eiga á hættu að glata verndargildi sínu. Í ofangreindri deiliskipulagstillögu eru áætlanir um að breyta skipulagi svæðisins þannig að flestir gestir komi til með að dvelja við Námshraun og þar er áætlað að koma upp manngerðri laug til að léttu álaginu af sjálfum Laugunum. Að mati Umhverfisstofnunar er hér verið að stíga spor í rétta átt. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að merkja bæði tjaldstæði og bílastæði og þegar ekki eru lengur laus stæði þá verði fólki vísað frá og á aðra staði. Að mati Umhverfisstofnunar er hér verið að skapa framtíðarskipulag fyrir Landmannalaugasvæðið og það er vel, en ljóst er að fastsetja þarf þann hámarksfjölda sem getur sótt svæðið hvern dag og standa við það skipulag.


Umhverfisstofnun telur að með slíkum fjölda ferðamanna sem hér er gert ráð fyrir í skipulagstillögu þurfi að fara heldur varlegar varðandi þá auðlind sem verið er að vernda í friðlýsingu svæðisins, sem er öræfaauðnin og kyrrð á hálendi Íslands. Umhverfisstofnun óskar hér með eftir frekara samtali við sveitarfélagið hvað varðar álagsstýringu og fjölda ferðamanna á svæðinu samkvæmt deiliskipulagi.

Umhverfisstofnun vinnur nú að gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir svæðið og er gríðarlega mikilvægt að þessar áætlanir séu í takt hvor við aðra til að verndargildi svæðisins sé tryggt. Umhverfisstofnun er auk þess leyfisveitandi þegar kemur að þeim framkvæmdum sem skipulagðar eru innan svæðisins.

Umhverfisstofnun bendir á að nú er unnið að tilkynningarskýrslu til Skipulagsstofnunar sem mun koma til Umhverfisstofnunar til umsagnar. Stofnunin áskilur sér rétt til að koma með ábendingar og athugasemdir ef nýjar upplýsingar koma fram í þeirri skýrslu.

Virðingarfyllst

  
Kristín S Jónsdóttir  
sérfræðingur

  
Hákon Ásgeirsson  
sérfræðingur