

FERÐAMANNASTAÐIR

FRÁ HUGMYND TIL FRAMKVÆMDAR

Skipulag og leyfisveitingar

Skipulagsstofnun
Desember 2023

Um leiðbeiningarnar

Fjölgun ferðamanna, aukin aðsókn að áfangastöðum í náttúru Íslands og áhersla á menningartengda ferðamennsku hefur leitt til uppbyggingar gististaða og ferðamannastaða víðs vegar um landið. Við undirbúning fyrir nýjan eða úrbætur á fyrirliggjandi ferðamannastað, er mikilvægt að vanda til verka og hafa yfirsýn yfir hvað þarf að hafa í huga við mótun verkefnis, hvaða upplýsinga þarf að afla, sjóði sem hægt að sækja styrki í og kröfur um skipulagsgerð og leyfisveitingar. Þessum leiðbeiningum er ætlað að veita slíka yfirsýn auk upplýsinga um áætlaða tímalengd helstu þátta er varða gerð skipulagsáætlana og leyfisveitinga.

Leiðbeiningunum er ætlað að gefa yfirlit yfir meginþætti sem huga þarf að við undirbúning áfangastaðar, frá hugmynd að leyfi, ásamt því að vísa á fyrirliggjandi ítarefni og leiðbeiningar.

FYRIR HVERJA?

Leiðbeiningarnar eru fyrst og fremst fyrir þá sem hyggja á framkvæmdir við uppbyggingu ferðamannastaða, landeigenda, framkvæmdaaðila og ráðgjafa þeirra. Þær eiga við um allar framkvæmdir sem tengjast uppbyggingu ferðaþjónustu, t.a.m. framkvæmdir eins og hótél og tengdar framkvæmdir, en einnig minni framkvæmdir eins og gerð áningarstaðar við fallegan foss, stígagerð og umgjörð um sögustað eða aðstöðu til fuglaskoðunar.

Frá hugmynd til framkvæmdar – þrjú megin skref

Að mörgu er að huga við undirbúning uppbyggingar á ferðamannastöðum og er mikilvægt að gera ráð fyrir nægum tíma fyrir hvert skref í ferlinu. Með markvissum undirbúningi, samráði strax í upphafi og yfirsýn yfir hver ber ábyrgð á hverju skrefi, má lágmarka tafir sem bæði geta verið tímafrekar og kostnaðarsamar. Undirbúningsferlinu má skipta í eftirfarandi þrjú megin skref sem hvert um sig er síðan útskýrt nánar hér á eftir.



Grunnvinnna

Ástæða: Tilgangur verkefnisins, sem dæmi gisti- og ferðapjónusta samhliða búskap, sérstæð náttúra sem kallar á bílastæði og aðra aðstöðu, mótun umhverfis fyrir listviðburði eða fræðslu.

Markmið: Hvers konar upplifun er verið að leita eftir? Hver er markhópurinn og áætlað umfang ferðamannastaðarins? Á að byggja hann í áföngum? Eiga áformin að styrkja nærsamfélagið með einhverjum hætti?

Staðhættir: Hvernig er landslagið og vistkerfið og hversu viðkvæmt er svæðið? Er um verndarsvæði að ræða, þ.m.t. svæði á [náttúruminjaskrá](#), svo sem vegna náttúru- og menningarminja eða vatnsverndar? Er um hættusvæði að ræða svo sem vegna flóða eða skriðufalla eða verður gönguleið við varasamt gil? Er aðgengi að nauðsynlegum innviðum eins og veitum og vegakerfi?

Greining: Hvaða valkostir koma til álita varðandi uppbygginguna svo sem hvað varðar aðkomu, bílastæði, umfang, mannvirki og ásýnd. Hvort er t.d. betra að beita efnisvali til að draga úr neikvæðum áhrifum bílastæða og þjónustubygginga á upplifun eða staðsetja þessi mannvirki í hvarfi frá útsýnisstaðnum þótt gönguleiðin verði lengri? Að hverju þarf að hyggja varðandi þolmörk náttúru eða innviða? Kalla áformin á starfsmenn og þarf að byggja aðstöðu fyrir þá?

Ráðgjafar: Mælt er með að leita eftir aðstoð við gagnaöflun og greiningu, undirbúning og framfylgd þess, svo sem til skipulagsráðgjafa, arkitekta eða landslagsarkitekta, allt eftir eðli og umfangi verkefnis. Mikilvægt er að góðar hugmyndir fái að þroskast og þróast af faglegum metnaði.

Fjármögnun: Huga þarf tímanlega að gerð kostnaðaráætlunar og leita upplýsinga um mögulegar leiðir til fjármögnunar verkefnis. Hægt er að sækja um styrki til ýmissa verkefna, sem dæmi: Framkvæmdasjóður ferðamannastaða veitir styrki til undirbúnings og framkvæmd verkefna sem tengjast náttúruvernd og uppbyggingu, öryggi ferðamanna og viðhaldi og verndun mannvirkja. Uppbyggingasjóðir viðkomandi landshluta styrkja ýmis menningar-, atvinnuþróunar- og nýsköpunarverkefni auk annarra verkefna sem falla að sóknaráætlun svæðisins. Minjastofnun Íslands gegnum Húsafríðunarsjóð og Fornminjasjóð, veitir styrki fyrir endurgerð mannvirkja, gerð tillagna um verndarsvæði í byggð, varðveislu og miðlunar upplýsinga um fornminjar o.fl.

Leiðbeiningar um samráð
[Nánari upplýsingar](#)

Samráð: Þegar áformin skýrast þarf að kortleggja við hvaða aðila þarf að hafa samráð um tiltekna þætti verkefnisins. Hafa þarf samband við skipulagsfulltrúa viðkomandi sveitarfélags til að kanna stöðu skipulags og eins geta aðstæður kallað á samráð við aðra aðila eins og Minjastofnun Íslands, Umhverfisstofnun, Vegagerðina, heilbrigðiseftirlit svæðisins og hagsmunaaðila í nágrenninu. Samráð getur bæði átt rétt á sér á frumstigi undirbúnings og við gerð skipulagsáætlana á síðari stigum.

ÝMSAR STEFNUR OG ÁÆTLANIR

Við þróun hugmyndar er mikilvægt að skoða hvaða áherslur hafa verið mótaðar um uppbyggingu ferðamannastaða í sveitarfélaginu eða almennt á landsvísu, en þær koma m.a. fram í eftirfarandi stefnum og áætlunum:

Landsskipulagsstefna [Nánari upplýsingar](#)

Samkvæmt henni skal m.a. huga að sjálfbærni ferðamannasvæða, sveigjanleika gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum, lífsgæðum heimafólks jafnt sem ferðamanna ásamt samkeppnishæfni einstakra landshluta og landsins alls.

Aðalskipulag [Nánari upplýsingar](#)

Þar getur verið að finna stefnu um uppbyggingu ferðaþjónustu í viðkomandi sveitarfélagi og ákvæði um hvað skuli haft til hliðsjónar við mótun ferðamannastaða og yfirbragðs þeirra. Slíka stefnu getur einnig verið að finna í svæðisskipulagi þar sem það liggur fyrir, eins og t.d. í Svæðisskipulagi Austurlands og Svæðisskipulagi Snæfellsness.

Landsáætlun og verkefnaáætlanir um innviði [Nánari upplýsingar](#)

Fjallar m.a. um skipulag og hönnun innviða, yfirbragð þeirra, efnisval, öryggi o.fl. Á hverju ári er gefin út verkefnaáætlun fyrir uppbyggingu innviða næstu þrjú ár og yfirlit yfir það fjármagn sem veitt er í einstök verkefni, sem bæði geta verið langtímaverkefni og bráðaaðgerðir. Lögð er áhersla á að beina ferðamönnum á þá áfangastaði þar sem aðstaða og þjónusta er fullnægjandi og um leið að vernda náttúruauðlindir og menningarminjar fyrir álagi af völdum ferðamennsku og útivistar.

Áfangastaðaáætlun viðkomandi landshluta [Nánari upplýsingar](#)

Markaðsstofur viðkomandi landshluta hafa forgöngu um gerð þessara á ætlana. Þær snúast um framtíðarsýn um þróun ferðamála og uppbyggingu áfangastaða í viðkomandi landshluta. Unnið eftir áherslum og markmiðum um markaðssetningu og forgangsverkefni skilgreind ásamt hlutverki hagsmunaaðila o.fl.

Menningarstefna stjórnvalda [Nánari upplýsingar](#)

Ríkt menningarlíf er mikilvægt aðráttarafl í ferðaþjónustu og vekur einnig áhuga ferðamanna á að kynnast náttúru og sögu lands og þjóðar. Framkvæmd stefnunnar birtist m.a. í menningarsamningum við landshlutasamtök sveitarfélaga, safnastefnu á sviði þjóðminjavörslu og menningarstefnu í mannvirkjagerð. Einnig hafa mörg sveitarfélög sett fram menningarstefnu.

Menningarstefna í mannvirkjagerð [Nánari upplýsingar](#)

Manngert umhverfi mótar umgjörð um mannlíf og athafnir hvort sem er fyrir ferðamenn eða þá sem hér búa auk þess sem mannvirki verða oft að vinsælum viðkomustöðum ferðafólks. Mannvirkjastefna setur m.a. fram stefnu um gæði í mannvirkjagerð og vernd íslensk byggingararfs.

Skipulag og umhverfismat

Nálgast má ítarlegri upplýsingar um skipulagsgerð sveitarfélaga og umhverfismat á vefsíðu Skipulagsstofnunar, www.skipulag.is

Þar er að finna leiðbeiningar um skipulagsgerð, þ.m.t. um efni lýsingar, og upplýsingar um ferli svæðis-, aðal- og deiliskipulagsgerðar.

Einnig er þar að finna leiðbeiningar um tilkynningu framkvæmdar.

Í [Skipulagsvefsjá](#) má jafnframt nálgast upplýsingar um stöðu skipulagsáætlana á öllu landinu.

Uppbygging ferðamannastaðar fellur undir skipulagslög ef þar er gert ráð fyrir mannvirkjum og framkvæmdum sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd lands. Sama á við þegar notkun svæðis eða mannvirkja er breytt eins og þegar atvinnuhúsnæði er breytt í hótél. Ef áform um ferðamannastaðinn falla undir skipulagslög þarf því að byrja á að kanna hvort þau séu í samræmi við aðalskipulag sveitarfélagsins. Ef ekki þá getur sveitarstjórn kynnt tillögu að breytingu á aðalskipulaginu. Almenn þarf að gera deiliskipulag fyrir ferðamannastaði, grenndarkynning framkvæmdar- eða byggingarleyfis getur þó nægt í ákveðnum tilvikum fyrir minniháttar framkvæmdir sem samræmast ákvæðum aðalskipulags.

Stærri framkvæmdir eins og hótél í dreifbýli og framkvæmdir innan verndarsvæða getur þurft að tilkynna til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matskyldu skv. lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Hægt er að senda fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um hvort tiltekin framkvæmd sé tilkynningarskyld.

Mikilvægt er að gera ráð fyrir nægum tíma fyrir skipulagsvinnuna og eftir atvikum tilkynningu framkvæmdar til ákvörðunar um matskyldu. Gott samráð við undirbúning verkefnis og vel unnin gögn samkvæmt ákvæðum viðkomandi reglugerða, auka líkur á að afgangi skipulagsáætlana og leyfisveitingar gangi hnökralaust og hratt fyrir sig.

Samræmi við aðalskipulag

Í aðalskipulagi sveitarfélaga er gjarnan almenn stefna um smærri framkvæmdir eins og áningarstaði við ferðaleiðir og í slíkum tilvikum kallar framkvæmd einungis á gerð deiliskipulags eða grenndarkynningu leyfisumsóknar eftir atvikum. Þegar um er að ræða nýja hugmynd að stærri ferðamannastað er hinsvegar líklegt að óska þurfi eftir því við sveitarstjórn að aðalskipulagi sé breytt. Framkvæmdaraðili eða landeigandi hefur þá samband við skipulagsfulltrúa og kynnir hugmyndir sínar sem leggur þær fyrir skipulagsnefnd til skoðunar. Sveitarstjórn tekur að lokum ákvörðun um hvort og þá hvernig breyting verði kynnt á aðalskipulaginu.

Fyrsta skrefið við breytingu á aðalskipulagi er að vinna lýsingu fyrir áformin sem svo er lögð fyrir skipulagsnefnd til afgreiðslu og kynnt fyrir almenningi og umsagnaraðilum. Í framhaldinu er unnin drög að breytingu á aðalskipulagi (skipulagstillaga) þar sem gerð er grein fyrir viðfangsefni breytingarinnar og sett skipulagsákvæði fyrir framkvæmdina. Þá eru einnig metin áhrif umhverfisáhrif skipulagsbreytingarinnar. Breyting á aðalskipulagi tekur að jafnaði 6–10 mánuði, þar af er formlegur auglýsingatími a.m.k. 6 vikur. Æskilegt er að samhliða sé unnið og kynnt deiliskipulag fyrir framkvæmdina, ásamt tilkynningu framkvæmdarinnar til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matskyldu ef við á.

þarf að vinna deiliskipulag?

Fyrir stærri framkvæmdir þarf að vinna deiliskipulag, en fyrir einstaka framkvæmdir á svæðum þar sem skýr ákvæði eru fyrir hendi í aðalskipulagi, til dæmis um gerð bílastæða, uppsetningu skilta eða minni háttar mannvirkja, getur verið mögulegt að veita leyfi til framkvæmda að undagenginni grenndarkynningu framkvæmda- eða byggingaleyfisumsókna.

Sveitarstjórn ber ábyrgð á gerð deiliskipulags, en landeigandi eða framkvæmdaraðili getur óskað eftir því að gerð sé tillaga að deiliskipulagi á sinn kostnað, eða að hann ráði sjálfur skipulagsráðgjafa sem hefur til þess réttindi, til að annast gerð deiliskipulagsins. Fyrsta skrefið er að senda lýsingu á verkefninu til skipulagsfulltrúa sem leggur hana fyrir skipulagsnefnd til afgreiðslu. Kröfur um efni lýsingar er að finna í skipulagsreglugerð. Í framhaldi er tillaga að deiliskipulagi unnin. Í deiliskipulagi þarf að gera grein fyrir mannvirkjum, vegum, stígum og veitum og skilmálar settir um ásýnd, byggingarmagn, öryggismál, lýsingu, girðingar, gróður og annað sem við á til að tryggja upplifun og þau gæði sem sóst er eftir. Samhliða er lagt er mat á hvaða áhrif framkvæmdin hefur á umhverfið. Gerð deiliskipulags og málsmeðferð getur tekið nokkra mánuði, þar af er formlegur auglýsingatími tillögunnar 6 vikur.

Er framkvæmdin tilkynningarskyld til ákvörðunar um matskyldu?

Í 1. viðauka laga um umhverfismat framkvæmda og áætlaða eru taldar upp framkvæmdir sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum, eða þar sem kanna þarf matskyldu þeirra með tilkynningu til Skipulagsstofnunar, svokallaðar tilkynningarskyldar framkvæmdir. Tilkynningarskyldar framkvæmdir eru m.a. skemmtigarðar sem ná yfir a.m.k. 2 ha svæði, golfvöllir sem eru a.m.k. 18 holur, orlofsþorp og hótél og tengdra framkvæmda utan þéttbýlis, með heildarbyggingarmagn a.m.k. 5000 m² og gestafjölda (gistirúm) a.m.k. 200.

Senda þarf tilkynningu, þ.e. nánari upplýsingar um framkvæmdina og möguleg umhverfisáhrif til Skipulagsstofnunar sem í framhaldinu tekur ákvörðun um hvort framkvæmdin þurfi að fara í mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun hefur 7 vikur til að afgreiða matskyldufyrirspurn.

Leyfisumsóknir

Þegar fullnaðarhönnun og teikningar liggja fyrir þarf að afla byggingarleyfis og/eða framkvæmdaleyfis hjá viðkomandi sveitarfélagi áður en byrjað er á framkvæmdum.

BYGGINGARLEYFI

Leiðbeiningar um byggingarleyfi
[Nánari upplýsingar](#)

Upplýsingar um hvaða mannvirki eru háð byggingarleyfi er að finna í lögum um mannvirki og byggingarreglugerð. Það eru t.d. nýbyggingar og niðurrif eldri bygginga, veitumannvirki, heitir pottar, skilti yfir 1,5 m², gámar og leik og íþróttasvæði. Í einhverjum tilvikum getur verið nægjanlegt að tilkynna byggingu lítilla mannvirkja til byggingarfulltrúa.

FRAMKVÆMDALEYFI

Reglugerð um framkvæmdaleyfi
[Nánari upplýsingar](#)

Framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi geta verið háðar framkvæmdaleyfi sbr. reglugerð um framkvæmdaleyfi. Dæmi um framkvæmdir sem geta verið háðar framkvæmdaleyfi eru t.d. breyting á landi með jarðvegi eða skógrækt, vega- og stígagerð, umferðar- og göngubrýr í dreifbýli, framkvæmdir á tjaldsvæðum o.fl.

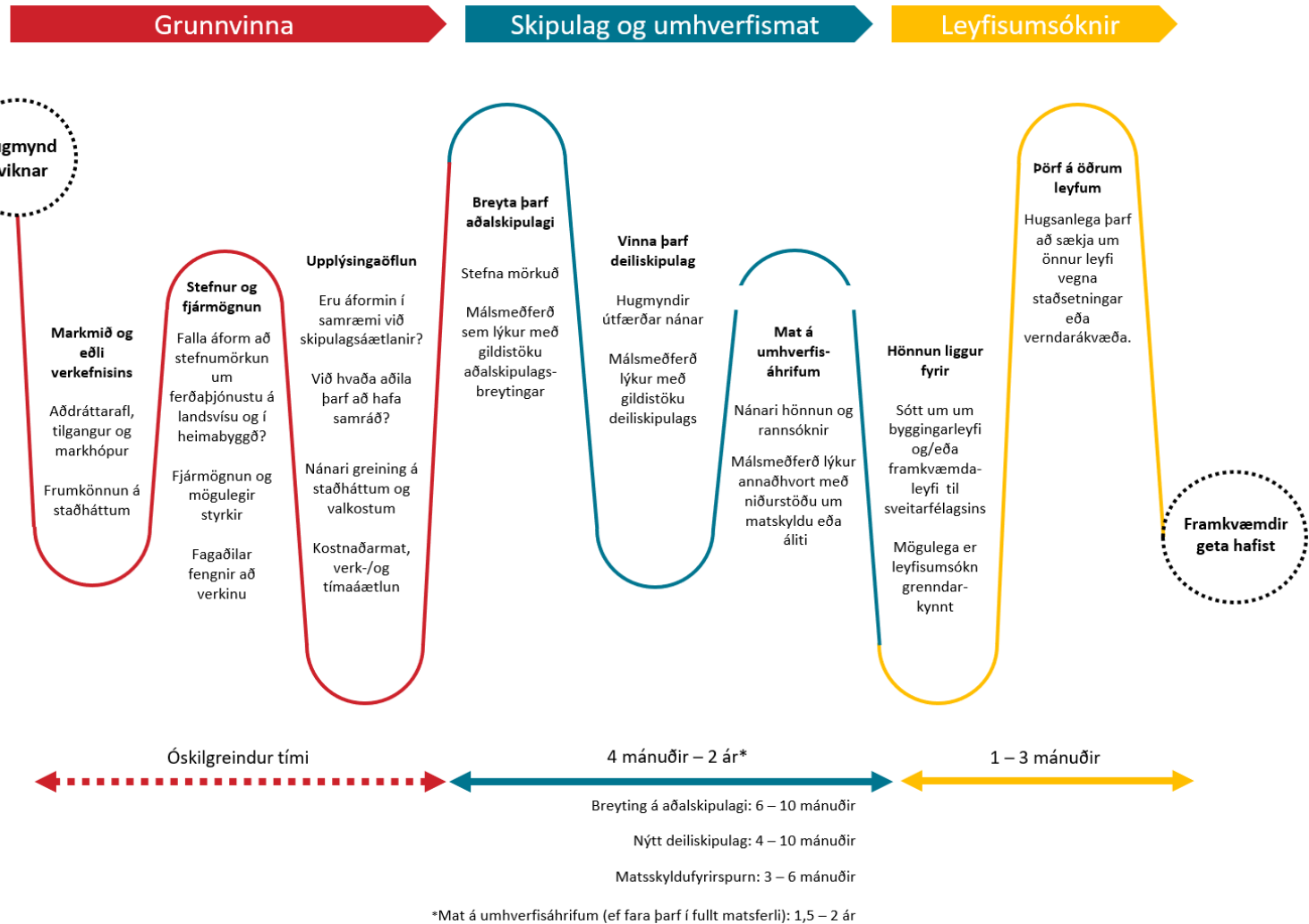
ÖNNUR LEYFI

Stundum þarf að sækja um leyfi til annarra aðila, svo sem:

Leyfisveitandi	Vegna	Lög og reglur
Minjastofnun Íslands	Framkvæmdar sem raskar fornleifum eða fer inn fyrir friðhelgað svæði þeirra. Ef áður óþekktar fornleifar finnast skal stöðva framkvæmdir og fundurinn tilkynntur til Minjastofnunar Íslands.	Lög nr. 80/2012 um menningarminjar
Skógræktin	Fellingun skógar stærri en 0,5 ha eða hluta þeirra.	Lög nr. 33/2019 um skóga og skógrækt
Umhverfisstofnun	Framkvæmda innan friðlýstra svæða.	Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd
Fiskistofa	Framkvæmda í og við veiðivötn (ár og stöðuvötn) og allt að 100 m frá bakka, eru háðar leyfi Fiskistofu.	Lög nr. 61/2006 um lax- og silungaveiði
Forsætisráðuneytið	Framkvæmda innan þjóðlendna.	Lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta
Heilbrigðiseftirlit	Framkvæmda innan vatnsverndarsvæða.	Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir
Vegagerðin	Tengingu vegar við þjóðvegakerfið.	Vegalög nr. 80/2007
Landeigandi	Framkvæmdar innan eignarlands.	

Samantekt

Eðli verkefnis, fjármögnun, undirbúningur og hvort ráðast þurfi í skipulagsbreytingar eða mat á umhverfisáhrifum ræður mestu um tímann frá hugmynd að framkvæmd. Hafa þarf í huga að einstakir þættir í undirbúningnum geta skarast eða verið unnir samhliða. Upplýsingar um tímaramma á myndinni hér að neðan eru settar fram til að gefa almenna hugmynd. Mikilvægt er að huga sérstaklega að þessum þáttum við gerð tímaáætlunar fyrir hvert verkefni fyrir sig.



UM GERÐ LEIÐBEININGANNA

Leiðbeiningarnar voru unnar af Skipulagsstofnun með aðstoð ráðgjafar- og verkfræðistofunnar VSÓ Ráðgjöf og í samráði við samstarfshóp stjórnvalda sem vinnur að eflingu fagþekkingar og bættri hönnun og merkingum á ferðamannastöðum.

Gerð og útgáfa leiðbeininganna er hluti af innleiðingu stefnumarkandi landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.