

ÁLAGSSTÝRING Á FERÐAMANNASTÖÐUM

Yfirlit almennra aðgerða

Unnið fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
ágúst 2021





Verknúmer 20607

Álagsstýring ferðamannastaðir

Nr. Útg.	Dagsetning	Unnið	Yfirfarið	Samþykkt
1	25.05.2021	OG/FBE/SJ	HMÁ	SJ
2	30.08.2021	OG	SÓ	SÓ
3	05.10.2021	OG	SÓ	SÓ

Unnið af:

VSÓ Ráðgjöf

Borgartúni 20, 105 Reykjavík

www.vso.is

Unnið fyrir:



Stjórnarráð Íslands
Atvinnuvega- og
nýsköpunarráðuneytið



Efnisyfirlit

1	Inngangur	3	3.4.2	Gjaldtaka	18
2	Aðferðafræði	4	3.4.2.1	Aðgangsgjald	19
2.1	Takmörk á ásættanlegum breytingum og þolmörk	4	3.4.2.2	Þjónustugjöld	20
2.2	Lagalegar forsendur	5	3.4.2.3	Bilastæðagjald	21
2.2.1	Almannaréttur	5	3.4.2.4	Veggjald	22
2.2.2	Gjaldtaka	5	3.5	Miðlun upplýsinga	23
2.2.3	Opinbert leyfi til atvinnurekstrar	6	3.6	Markaðssetning	24
2.2.4	Nýting lands í eigu ríkisins	6	3.7	Leyfi	25
2.3	Hringrásarhagkerfi	7	3.7.1	Hæfnis- og aðgangseyfi	26
3	Aðgerðir	8	3.7.2	Leyfi til ákveðinnar starfsemi	26
3.1	Skipulag og uppbygging ferðamannastaða	9	3.8	Innvíðauppbygging á ferðamannastöðum	27
3.1.1	Innra flæði	9	3.9	Stafrænt bókunar-, upplýsinga- og gjaldtökukerfi	28
3.1.2	Nýr ferðamannastaður	11	3.10	Stýring ferðamanna og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna	31
3.2	Íslandsvegir	12	3.11	Dæmisögur um innleiðingu álagsstýringar	32
3.3	Hringborðið	15	4	Niðurstöður	34
3.4	Bókunarkerfi og gjaldtaka	16	5	Heimildir	35
3.4.1	Bókunarkerfi	16			



1 Inngangur

Verkefnið er unnið að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sem samantekt á aðgerðum til álagsstýringar í ferðaþjónustu á Íslandi. Mikill árangur hefur náðst í að bæta aðstöðu á ferðamannastöðum á síðustu árum, bæði að frumkvæði stjórnvalda og einkaaðila. Til að bregðast við þeim áskorunum sem hröð fjölgun ferðamanna hefur í för með sér þarf hins vegar að skoða betur leiðir til virkrar álagsstýringar á ferðamannastöðum til þess að vernda náttúruna, bæta flæði, öryggi og upplifun. Samantektin er fyrst og fremst hugsuð til að skapa umræðu um álagsstýringu. Í henni má finna yfirlit yfir leiðir til að ná henni fram, bæði þekktar leiðir og nýjar hugmyndir, sem geta nýst bæði stjórnvöldum og ferðaþjónustuaðilum.

Álagsstýring á ferðamannastöðum styður við *Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030* (atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2019) sem og áskilnað í stjórnarsáttmála sitjandi ríkisstjórnar um mat á þörf á aðgangsstýringu á ferðamannastöðum í opinberri eigu.

Á vissum stöðum er æskilegt, jafnvel nauðsynlegt, að stýra álagi ferðamanna til að stuðla bæði að umhverfislegri sjálfbærni staðarins og til að upplifun gesta sé jákvæð um leið og leitast er við að tryggja heilsu þeirra og öryggi. Ljóst má vera að helstu áfangastaðir ferðamanna munu ekki geta með góðu móti annað helstu álagstoppum án þess að náttúra staðarins skaðist og upplifun gesta breytist til verri vegar frá því sem áður var. Með góðu innra skipulagi er þó, upp að vissu marki, hægt að víkka þolmörk viðkomandi staðar án þess að hafa neikvæð áhrif á umhverfi eða upplifun gesta. Þegar álag er umfram það sem ýtrasta uppbygging ræður við þarf að skoða frekari aðgerðir.

Algengt er að ákvörðun um álagsstýringu sé tekin þegar gengið hefur verið á þolmörk ferðamannastaðar, s.s. þegar náttúruskemmda er farið að gæta, þegar gengið er utan stíga og slóða, þegar upplifun vegna fjölda gesta er farin að vera neikvæð og þegar lagt er meðfram vegum og öryggi annarra gesta er ógnað.

Álagsstýring á ferðamannastöðum er margslungið viðfangsefni, bæði eru ferðamannastaðir margir og mismunandi og mat á álagi og mannfjölda getur verið afstætt. Ástæður þess að ráðist er í álagsstýringu geta verið eftirfarandi:

- Náttúruvernd.
- Bætt upplifun gesta.
- Öryggismál.
- Félagsleg sjónarmið.
- Efnahagsleg sjónarmið (þ.m.t. arðsemissjónarmið).
- Sambland af sumum eða öllum þessara þátta.

Aðgerðir geta falist í t.d. breyttu skipulagi og landnotkun, innviðauppbýggingu, stýringu á flæði, bættri upplýsingagjöf og stjórnun, ásamt jafnari dreifingu umferðar og fjölgun áfanga- og áningarstaða.

Aðgerðum til álagsstýringar er hér almennt lýst og einnig líklegum áhrifum þeirra. Álagsstýring ferðamanna er jafnframt mátuð við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Af hverju að álagsstýra? - Þraut almannaeygnar

Þó að heimspekingar fornaldar hafi velt fyrir sér ástæðum ofnýtingar og vanrækslu sameiginlegra auðlinda er þekktasta greining vandamálsins sett fram af vistfræðingnum Garrett Hardin árið 1968 í ritgerðinni „Harmleikur almenniganna“ (e. The Tragedy of the Commons).

Notkun eins aðila á takmörkuðum gæðum sameiginlegrar auðlindar dregur úr notagildi hennar fyrir aðra. Ef aðgangur að sameiginlegum auðlindum er frjáls og ótakmarkaður er hætta á að hún sé hagnýtt umfram þolmörk. Í slíkum tilvikum þarf að beita skilvirkum stjórnækjum eða skýrum reglum um nýtingu auðlindarinnar.



2 Aðferðafræði

Við mótun aðgerða fyrir álagsstýringu voru höfð til hliðsjónar hugtökin takmörk á ásættanlegum breytingum (e. *limits of acceptable change*) og þolmörk ásamt hringrásarhagkerfinu. Talið er æskilegt að huga áfram að þessum þáttum við frekari mótun og innleiðingu aðgerða.

2.1 Takmörk á ásættanlegum breytingum og þolmörk

Það er alþekkt að uppbygging innviða á ferðamannastöðum getur breytt ásýnd svæðis og getur í vissum tilfellum orðið það umfangsmikil að innviðir og þjónustumannvirki þyki bera gildi svæðisins og aðráttarafl þess ofurlíði. Til eru öflug skipulagsverkfæri sem geta nýst á ferðamannastöðum við að leggja mat á breytingar svæðisins og þolmörk. Til að skilgreina þolmörk þarf að liggja fyrir skýr framtíðarsýn fyrir svæði og ákvörðun um hvaða breytingar eru ásættanlegar fyrir ásýnd og gildi þess. Þolmörk ferðamannastaða afmarkast einkum af þremur þáttum:

Náttúrufarsleg þolmörk: Hversu mörgum gestum getur staðurinn tekið á mót áður en náttúra hans (náttúruleg vistkerfi) hnignar.

Félagsleg þolmörk: Hvenær fer fjöldi gesta að hafa veruleg neikvæð áhrif á upplifun heimsóknar á staðinn. Hvenær almenningsálit breytist til hins verra með fjölda ferðamanna.

Efnahagsleg þolmörk: Hvenær verða hagfræðilegar stærðir ferðaþjónustu á viðkomandi stað svo ráðandi að þær fara að skaða önnur mikilvæg hagkerfi staðarins.

Breyting á náttúrufari er mælanleg með vistfræðilegum aðferðum en varðandi mælingar á félagslegum áhrifum og upplifun gesta eru skoðana- og viðhorfskannanir almennt notaðar. Um mælingu efnahagslegra þolmarka geta verið mjög skiptar skoðanir enda mætast þar ólíkir hagsmunir.

Þó svo að hægt sé að reikna út þolmörk ferðamannastaðar taka þau stöðugum breytingum og sífellt þarf að ákveða hversu nálægt þolmörkum megi ganga. Ákveða þarf hversu miklar breytingar eru ásættanlegar og hversu mikið skuli, með bættum innviðum, koma til móts við ásókn á viðkomandi stað.

Orðskýringar (skilgreindar af VSÓ)

Álagsstýring (e. *visitor management strategy*)

Hugtakið er hér notað sem samheiti fjölbreyttra aðgerða til að stýra álagi á ferðamannastöðum.

Ferðamannastaður (e. *tourist destination*)

Áfangastaður eða áningarstaður (annaðhvort náttúrulegur eða manngerður) sem laðar að sér ferðamenn. Staður þar sem eitthvað merkilegt er að sjá, einhverja afþreyingu er að hafa og búast má við þjónustu, innviðum og aðgengi að upplýsingum.

Áfangastaður (e. *destination*)

Staður á leið eða ferðalagi, þar sem stansað er til hvíldar, upplifunar og næringar. Viðkomustaður, náttstaður eða endastaður á ferðalagi.

Áningarstaður (e. *rest stop*)

Áningarstaður er staður við þjóðveg þar sem eru bifreiðastæði, borð og bekkir. Þar geta vegfarendur staldrað við, nærst, hvílst og notið umhverfisins. Áningarstaðir eru yfirleitt í umsjá Vegagerðarinnar.



2.2 Lagalegar forsendur

Þegar hugað er að mismunandi leiðum við álagsstýringu á fjölsóttum ferðamannastöðum og um útfærslu þeirra leiða þarf að taka tillit til gildandi lagaumgjarðar. Þær leiðir sem fjallað er um í skýrslunni kunna að þarfnast lagabreytingar eigi þær geti komist til framkvæmda og það fer eftir leið og útfærslu hvaða lagabreytingar það kynnu að vera. Hér verður gefið stutt yfirlit yfir helstu lagareglur sem hafa þarf í huga.

2.2.1 Almennaréttur

Fjallað er um almennarétt í IV. kafla laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Megininntak almennaréttarins er að almenningi er frjáls för, gangandi eða með öðrum hætti fyrir eigin afli, um óræktað land án sérstaks leyfis landeiganda. Landeiganda er þó heimilt að takmarka eða banna för um óræktað land í byggð með því að girða landið af og koma fyrir merkingum þess efnis. Þetta gildir óháð því hvort landeigandi er opinber eða einkaaðili. Af þessu leiðir t.d. að för um land í óbyggðum verður ekki takmörkuð án sérstakrar lagasetningar. Talið hefur verið að almennarétturinn gildi almennt óháð tilgangi farar en þó er sérregla í náttúruverndarlögum um hópferðir um eignarlönd í byggð sem valdið geta ónæði við nytjar og skal þá haft samráð við eiganda eða rétthafa lands.

Af reglum almennaréttar hefur einnig verið talið leiða að eiganda eða rétthafa óræktaðs lands í byggð sé heimilt að girða landið af en heimila takmarkaða för um það á grundvelli gjaldtöku. Hér kann hins vegar að skipta máli hvort eigandi eða rétthafi lands sé einkaaðili eða opinber aðili. Til gjaldtöku af hálfu opinberra aðila er þörf á sérstakri lagaheimild.

2.2.2 Gjaldtaka

Gjaldtaka fyrir för um land getur verið liður í álagsstýringu þess. Gjaldtakan getur verið ákveðin á mismunandi grundvelli og skoða þarf lagagrundvöll hennar sérstaklega í hverju máli. Gjaldtaka hins opinbera er annað hvort í formi þjónustugjalda eða skatta og þarf að styðjast við gilda lagaheimild.

Mismunandi kröfur eru gerðar til lagaheimilda eftir því hvort til stendur að innheimta þjónustugjald eða skatta. Munur þjónustugjalda og skatta er sá helstur að þjónustugjaldi er ætlað að standa straum af kostnaði sem fellur til hjá hinu opinbera við að veita tiltekna þjónustu og gjaldið má ekki vera hærra en sem því nemur. Fyrir þjónustugjald fær gjaldandi því sérgreint endurgjald á móti. Skattur er hins vegar einhliða greiðsla sem greidd er ríkinu án þess að á móti komi sérgreint endurgjald. Skattar eru almennt nýttir til tekjuöflunar.

Lagaheimild til töku þjónustugjalda þarf að tiltaka hvaða þjónustu greitt sé fyrir og þannig hvernig nýta megi gjaldið. Telja má að nokkuð rúmar heimildir séu til að nýta tekjur af þjónustugjaldi til að standa undir kostnaði við að veita þjónustu en þjónustan þarf þó að vera í nokkrum tengslum við gjaldið. Sem dæmi má nefna að skv. 86. gr. umferðarlaga er heimilt að nýta tekjur af stöðugjaldi til að standa straum af byggingarkostnaði, viðhaldi og rekstri stöðureita, þ.m.t. launum varða, kostnaði við uppbyggingu, viðhald og rekstur þjónustu sem veitt er í tengslum við notkun stöðureita, svo sem salernisaðstöðu, og gerð og viðhald göngustíga og tenginga við önnur samgöngumannvirki.



2.2.3 Opinbert leyfi til atvinnurekstrar

Samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar er öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa en þessu frelsi megi setja skorður í þágu almannahagsmuna. Löggjafanum er þannig heimilt að mæla fyrir um að tiltekin atvinnustarfsemi sé aðeins heimil á grundvelli opinbers leyfis og að uppfylltum leyfisskilyrðum. Í þeim tilvikum er opinberu stjórnvaldi jafnframt falið að vera leyfisveitandi og meta hvort umsækjandi um leyfi uppfylli leyfisskilyrði og einnig þarf að kveða á um fyrirkomulag eftirlits með hinni leyfisskyldu starfsemi.

Margvísleg rök geta staðið til þess að tiltekin atvinnustarfsemi sé háð opinberu leyfi. Þannig geta umhverfissjónarmið, sérstaklega varðandi mengunarvarnir, öryggismál, neytendavernd og nýtingu takmarkaðra gæða verið grundvöllur leyfisskyldu. Leyfisskilyrði þurfa að vera hlutlæg og í efnislegu samhengi við grundvöll leyfisskyldu. Náttúra og eðli ýmissa ferðamannastaða eða þjónustu við ferðamenn er þannig að um takmörkuð gæði er að ræða sem veita þarf afmörkuðum hópi aðila svo nýting náttúrunnar verði með sjálfbærum hætti. Í slíkum tilvikum er eðlilegt að gætt sé að samkeppnissjónarmiðum og leyfi til nýtingar slíkra takmarkaðra gæða verði á grundvelli opinbers útboðs.

2.2.4 Nýting lands í eigu ríkisins

Ríkið er umfangsmikill landeigandi og sveitarfélög fara með leyfisveitingar varðandi nýtingu þjóðlendna til annarra nota en til orkuöflunar, að fengnu samþykki forsætisráðherra. Sem eigandi lands getur ríkið þannig verið eigandi að fjölsóttum ferðamannastöðum. Á slíkum stöðum getur verið eðlilegt að takmarka annað hvort aðgengi eða þá þjónustu sem veitt er á stöðunum. Í þeim tilgangi getur ríkið gert samninga við einkaaðila um uppbyggingu og rekstur slíkra ferðamannastaða.

Að meginstefnu til getur verið um þrjár samningstegundir að ræða þ.e. sérleyfissamninga sem ganga lengst í nýtingu lands bæði hvað varðar umfang og tímalengd, rekstrarleyfissamninga sem fela ekki í sér eins yfirgripsmikil afnot af landinu og loks nýtingarsamninga. Til grundvallar slíkum samningum þarf að liggja áætlun um nýtingu landsins og uppbyggingu innviða auk ýmiss konar mats á forsendum nýtingar, t.d. álagsmat. Þá er eðlilegt að ríkið sem eigandi

landsins njóti arðs af því og að gætt sé að samkeppnissjónarmiðum við veitingu leyfa þannig að almennt skuli fara fram opinbert útboð og að val á samningsaðila sé byggt á málefnalegum sjónarmiðum og á grundvelli hlutlæгна forsendna.

Á 151. löggjafarþingi lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni sem felur í sér reglur um helstu gerðir samninga um nýtingu lands í eigu ríkisins sem felur í sér úthlutun takmarkaðra gæða. Umboðsmaður Alþingis hefur einnig fjallað nokkuð um úthlutun takmarkaðra gæða í eigu hins opinbera en segja má að framkvæmd undanfarinna áratuga hafi ekki verið í nægjanlega föstum skorðum.

2.3 Hringrásarhagkerfi

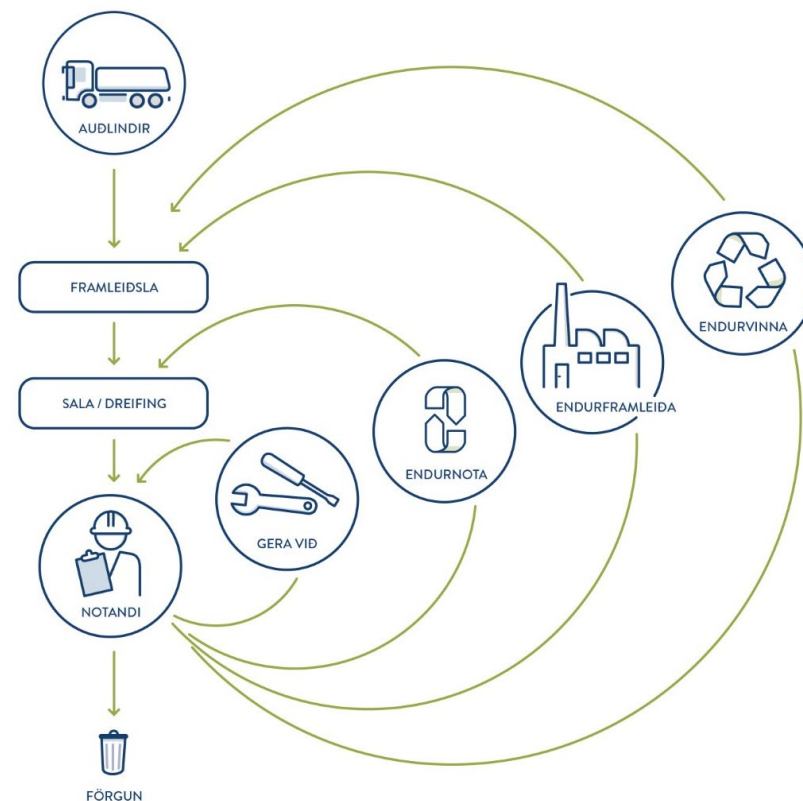
Í hringrásarhagkerfi er leitast við að koma í veg fyrir myndun úrgangs þannig að efni og auðlindum er viðhaldið í notkun eins lengi og mögulegt er. Markmiðið er að lágmarka bæði auðlindanotkun og úrgangsmýndun. Aðferðir hringrásarhagkerfisins eru fjölbreyttar og geta falist í því að deila, gera við, endurnota, endurframleiða og endurvinnna. Allt miðar þetta að því að halda auðlindum í hringrásinni svo ekki þurfi að farga hlutum og framleiða nýja í staðinn.

Mannvirkjagerð er að mestu byggð á línulegu hagkerfi þar sem efni og vörur eru framleidd og notuð þar til þeim er fargað. Þetta leiðir til umhverfislegra, félagslegra og efnahagslegra áhrifa sem raska æskilegu jafnvægi milli þriggja stöða sjálfbærni. Mannvirkjagerð er ábyrg fyrir um þriðjungi af hráefna- og auðlindanotkun á heimsvísu, yfir 40% af úrgangsmýndun og 40% af kolefnislosun. Mikil tækifæri eru til að minnka auðlindanotkun í mannvirkjagerð.

Álagsstýring á ferðamannastöðum styður við að síður verði sóun á bæði tíma og auðlindum. Nokkur dæmi má taka um áhrifin á hringrásarhagkerfið:

- Innviðir á áfangastöðum geta byggst upp miðað við að taka á móti jöfnum fjölda gesta yfir daginn og ekki þarf að hanna innviði fyrir álagspunkta, þannig að þeir séu illa nýttir stóran hluta dags.
- Umgengni batnar en slæm umgengni sem afleiðing þess að áfangastaðir ráða ekki við fjöldann verður til þess að innviðir endast styttra en ætla mætti, t.d. þegar lagt er upp á gangstéttarbrúnum sem gefa eftir og rusl safnast upp og er ekki flokkað til endurvinnslu.
- Minni biðtími í umferð og á stöðunum sjálfum minnkar lausagang véla og bætir nýtingu farartækja.
- Rafræn þjónusta minnkar þörf á pappír og prentverki.

Við uppbyggingu innviða má hafa hringrásarhagkerfið í huga og nota endurninnin efni í byggingar, stíga, aðgangsstýringar, merkingar og annað sem krefst uppbyggingar á áfangastöðum. Deiliahagkerfið er ágætt dæmi um aðferðir hringrásarhagkerfisins og deilifarartæki byggja á þeirri hugmynd.



Mynd 2.1

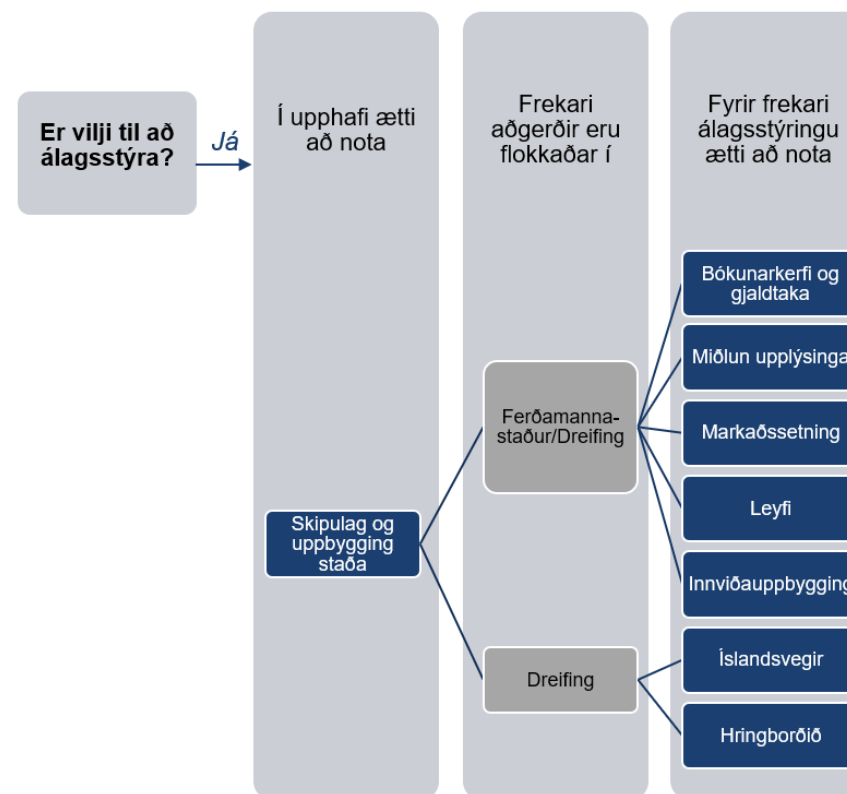
Aðferðir hringrásarhagkerfisins eru fjölbreyttar og geta falist í því að deila, gera við, endurnota, endurframleiða og endurvinnna.

3 Aðgerðir

Settar eru fram átta aðgerðir til álagsstýringar á ferðamannastöðum og fjallað um þær í köflum 3.1-3.8. Þá er í kafla 3.9 lýst bókunar-, upplýsinga- og gjaldtökukerfi sem er sambland af nokkrum aðgerðum sem hægt er að nýta. Í kafla 3.10 er fjallað um hvernig innleiðing álagsstýringar á ferðamannastöðum stýður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Flæðiritið á mynd 3.1. skýrir hvernig nota megja aðgerðir til álagsstýringar. Fyrst er að spyrja hvort vilji sé til þess að álagsstýra. Ef svarið er já þá ætti að stíga fyrsta skrefið þ.e. að skoða aðgerðina, skipulag og uppbyggingu staðar. Í sumum tilfellum dugur að gera breytingar á ferðamannastaðnum og þá er ekki þörf á frekari aðgerðum í kjölfarið.

Ef breytingar á ferðamannastað duga ekki skal fara í næsta skref. Aðgerðir hafa þá verið flokkaðar í tvo flokka, annars vegar aðgerðir sem henta fyrir staka ferðamannastaði og dreifingu á milli ferðamannastaða, og hins vegar aðeins fyrir dreifingu á milli ferðamannastaða. Hægt er að velja eina aðgerð eða blanda saman nokkrum aðgerðum. Til frekari útskýringar eru settar fram tvær dæmisögur í kafla 3.11.



Mynd 3.1 Flæðirit um notkun aðgerða álagsstýringar ferðamanna. Með dreifingu er átt við dreifingu milli ferðamannastaða.



3.1 Skipulag og uppbygging ferðamannastaða

Nota má skipulag innra flæðis (e. *Circulation Plan*) til að álagsstýra á ferðamannastað, bæði á núverandi og nýjum ferðamannastöðum, sjá nánar í kafla 3.1.1. Þá getur nýr ferðamannastaður dreift álagi og er fjallað um það í kafla 3.1.2.

Við skipulag og hönnun á innra flæði og á nýjum ferðamannastað geta hönnunarleiðbeiningar verið mjög hentugar.

Hönnunarleiðbeiningar

Í hönnunarleiðbeiningum er safnað saman á einn stað helstu ferlum við undirbúning og hönnun ferðamannastaða ásamt hönnunarstöðlum og hagnýtum upplýsingum. Í slíkum leiðbeiningum geta einnig verið gátlistar og leiðarvísir um hvaða skref séu nauðsynleg og hvert skal snúa sér. Hönnunarleiðbeiningar eru hugsaðar bæði fyrir einkaaðila og hið opinbera.

Nú þegar er ýmis slík vinna í gangi sem getur nýst. Fyrir liggja drög að greinargerðinni *Hönnunarleiðbeiningar fyrir hliðarmannvirki*, sem VSÓ Ráðgjöf vann og var styrkt af Rannsóknarsjóði Vegagerðarinnar (VSÓ Ráðgjöf, 2019). Skipulagsstofnun er með í mótun *Leiðbeiningar um skipulag ferðamannastaða* sem eru ætlaðar landeigendum og/eða öðrum hagsmunaaðilum sem hyggjast skipuleggja svæði fyrir uppbyggingu ferðaþjónustu. Þar er ætlunin að fram komi skref fyrir skref hvernig skuli staðið að málum og farið yfir helstu þætti er varða samráð, undirbúning og leyfisumsóknir, frá því að hugmynd kviknar og áður en hægt er að hefja framkvæmd. Varða er einnig verkefni sem er í vinnslu í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og snýst um heildstæða nálgun í áfangastaðastjórnun.

Lagt er til að ofangreindum upplýsingum verði safnað saman á einn stað og skýrt hvað hentar hverju sinni. Leiðbeiningar væru í formi uppdráttar með skýringum um flest sem þarf að koma fram við skipulag og tæknilega útfærslu ferðamannastaðar og ættu einnig að innihalda eftirfarandi:

- Formsatriði, lög og reglugerðir: Einfalt yfirlit um þau lög og reglugerðir sem þarf að fylgja. Hvaða starfsemi er leyfisskyld, hvert er sótt um leyfi og hvaða skilyrði eru fyrir veitingu þess.
- Skipulagsferli sem þarf að fylgja, byggingarleyfi, úttektir og starfsleyfi.
- Upplýsingar um mögulega fjármögnun.
- Hvernig sé best að standa að kynningu og samráði.
- Tæknilegar útfærslur: Ýmsum hagnýtum upplýsingum og lausnum safnað á einn stað þ.m.t. skilgreining og útfærsla göngustíga, stærðir og gerðir bílastæða, fjöldi stæða fyrir hreyfihamlaða, bíla og rútur, aðkoma og aðstaða fyrir viðbragðsaðila, fjöldi og fyrirkomulag salerna, hvar og hvenær skuli setja skilti, fyrirkomulag nestisaðstöðu og tjaldsvæða, vetrarþjónusta, umhirða og viðhaldsáætlanir. Einnig upplýsingar um rýmisþörf hinna ýmsu farartækja, mengunarmál, öryggismál, sorphirðu og förgun.

Mikilvægt er að stjórnvöld taki að sér gerð slíkra leiðbeininga á vandaðan hátt sem síðan eru kynntar fyrir viðeigandi aðilum. Þetta gæti flýtt fyrir skipulags- og framkvæmdavinnu á nýjum áfangastöðum og hjálpað þannig til við að dreifa álagi og léttu á þeim fjölsóttari. Þetta gæti einnig stuðlað að samræmdu fyrirkomulagi og hönnun á áningar- og áfangastöðum og þannig aukið öryggi, bætt upplifun gesta og þar með ímynd íslenskrar ferðaþjónustu. Mögulega mætti safna upplýsingunum saman á vefnum godarleidir.is.

3.1.1 Innra flæði

Almennt ríkir einhugur um mikilvægi þess að byggja upp innviði ef þeir bæði bæta þjónustu og vernda þau verðmæti sem í stöðunum felast.

Með vönduðum innviðum er leitast við að tryggja aðgengi og stýra álagi með öryggi og velferð notenda að leiðarljósi. Byggja þarf innviði þannig að ferðamannastaðurinn standi undir því álagi og þeim fjölda sem hann sækir.

Að bæta innviði og beina fólki ákveðnar leiðir til varnar náttúruskemmdum er augljós og alþekkt aðgerð. Markmiðið er þá annað af tvennu þ.e. að koma til móts við núverandi álag eða að útvíkka þolmörk svæðis. Þó að markmið

innviðaupbyggingar væri eingöngu að mæta núverandi gestafjölda og vernda svæði eru miklar líkur á að seinna markmiðið raungerist líka. Bættir innviðir geta aukið aðdráttarafli staðar enn meir og nýjum þolmörkum er fljótlega náð. Þegar slíki „tilbúinni eftirspurn“ (e. *induced demand*) verður ekki mætt nema með óásættanlegum inngripum í náttúru og ásýnd staðarins verður að leita annarra leiða en að breikka stíga og fjölga bílastæðum.

Innra flæði snýr að skipulagi og gerð umferðarstýringar (e. *Circulation Plan*) innan skilgreinds ferðamannastaðar, sjá mynd 3.2. Því er fylgt eftir með framkvæmdum. Það felst mögulega í því að:

- Skilgreina ákveðnar gönguleiðir sem hringleiðir og jafnvel einstefnuleiðir.
- Útbúa horn/palla/útskot fyrir myndatöku.
- Setja upp skilti þar sem þau trufla ekki umferð gangandi vegfarenda né spilla ásýnd.
- Skilgreina „dropoff“ og „pickup“ staði í tengslum við bílastæði.
- Biðstaðir fyrir rútur séu á aðgengilegum stöðum utan við markverðustu staði.

Vanda þarf til verka og skipuleggja þannig að flæði um svæði virki náttúrulegt og rökrétt, annars er hætta á að boðin séu einfaldlega virt að vettugi.

Á sérhverjum vinsælum ferðamannastað gætu gestir gengið að einföldu korti með helstu upplýsingum um staðinn á auðlæsilegu og stöðluðu sniði. Þar væru helstu gönguleiðir sýndar og þær reglur sem þarf að fylgja á staðnum.

Hönnunarleiðbeiningar sem fjallað er um í kafla 3.1 gætu komið sér vel við mat og skipulag innra flæðis á ferðamannastað.

Kostir

- Getur aukið afkastagetu staðar og skilvirkni.
- Óverulegur kostnaður.
- Hægt að stjórna þannig að stýringin eigi einungis við á álagstímum.

Ókostir

- Hefur ekki bein áhrif á heimsóknarálag staðar. Gott innra flæði getur þvert á móti aukið hróður staðar og jafnvel gert hann enn vinsælli að heimsækja en áður.

Áskoranir

- Óljóst getur verið hver ber kostnað við skipulag, hönnun, framkvæmdir og miðlun upplýsinga. Þótt óverulegur kostnaður sé við gerð slíkrar skipulagsvinnu geta verklegar framkvæmdir verið dýrari en staðurinn ræður við.



Mynd 3.2 Dæmi um skipulag innra flæðis (Mynd af heimasíðu 2GHO, sjá heimildaskrá)



3.1.2 Nýr ferðamannastaður

Nýir áningar- eða áfangastaðir geta orðið til að frumkvæði sveitarfélaga, ríkis og ferðamálayfirvalda í skipulagsmálum, að frumkvæði landeiganda, eða geta verið sjálfsprottir t.d. vegna utanaðkomandi áhrifa s.s. frá kvikmyndum. Mikilvægt er í allri skipulagsvinnu að hafa samráð við hagsmunaaðila.

Með skipulagi ákveðinna heildarsvæða, s.s. Íslandsvega (kafli 3.2), er hægt að ýta undir heimsóknir á fleiri áfangastaði og beina umferð í þjónustu, s.s. veitingasölu, sem er undir minna álagi. Slíka vinnu þarf að skipuleggja með upplýsingagjöf og markaðssetningu í huga, bæði innan stórra svæða (t.d. þjóðgarðs) og á milli áfangastaða. Í einhverjum tilfellum getur verið þörf á að opna og þróa nýja þjónustustaði eða alveg nýja áfangastaði. Nýr staður í nágrenni getur létt á álaginu vegna þess að tímarammi heimsókna dreifist hugsanlega yfir lengri hluta dagsins.

Við hönnun þarf að velja staðsetningu bíla- og rútustæða, skipuleggja örugga umferð gangandi vegafaranda um svæðið og stjórna umferð og flæði ferðamanna þannig að draga meg eins og kostur er úr álagi á viðkvæmum svæðum. Til að draga úr sjónrænum áhrifum þarf að velja svæði fyrir bílastæði þannig að þau verði ekki yfirþyrmandi. Huga þarf að því að víða felast aukin gæði í lengri gönguleiðum og fjölbreyttum samgöngum innan svæða, s.s. með rafskútum, reiðhjólum eða rafhjólum sem jafnvel mætti leigja innan svæðis. Jafnframt er mikilvægt að huga að innviðum fyrir aukna rafvæðingu og orkuskipti í samgöngum.

Hönnunarleiðbeiningar sem fjallað er um í kafla 3.1 gætu komið sér vel við skipulag og hönnun nýrra ferðamannastaða.

Áhrif kvikmynda, tölvuleikja, tónlistar og áhrifavalda

Ekki skal vanmeta áhrif dægurmenningar og afþreyingar á vinsældir ferðamannastaða. Frægt er þegar Kanadamaðurinn Justin Bieber tók upp tónlistarmyndband við lag sitt I'll Show You á Íslandi árið 2015 (<https://www.imdb.com/title/tt6315634>)

Í framhaldi af vinsældum þess var gjarnan vísað í „Bieber áhrifin“ þegar kom að skyndilegum vinsældum annars lítið sótttra áfangastaða. Áður tiltölulega lítt þekkt flugvélarflak á Sólheimasandi varð skyndilega fjölsóttur viðkomustaður. Til slíkra vandræða horfði að landeigendur sáu sér ekki annað fært en loka akvegi þangað til að varna utanvegaakstri.

Hvort sem Bieber var um að kenna, samfélagsmiðlum eða einfaldlega stóru- auknum ferðamannastraumi var Fjaðrárgljúfur allt í einu svo vinsælt heim að sækja að stígar og gróður lá undir þannig skemmdum stóran hluta ársins að grípa varð til lokunar staðarins. (<https://edition.cnn.com/travel/article/iceland-canyon-closing-overtourism-justin-bieber/index.html>)

Frægð Kirkjufells á Snæfellsnesi, sem hafði um tíma verið þekkt meðal atvinnu- og áhugamannaljósmyndara, fór á flug með vinsældum sjónvarpsþáttaraðarinnar Game of Thrones þar sem því brá fyrir í hlutverki Arrowhead Mountain.

Stuðlagil á Jökuldal varð svo nýjasta samfélagsmiðlastjarnan og e.t.v. dæmi um að ferðamenn séu farnir að leita á afskekktari slóðir í leit að náttúruupplifun og nýjum myndum.

Mikilvægt er að umhverfisyfirvöldhafi í huga möguleg álagsáhrif í ferðaþjónustu þegar leyfi eru gefin fyrir kvikmyndagerð og séu tilbúin að bregðast við þegar sjálfsprottir ferðamannastaðir spretta upp. Samstarf umhverfisyfirvalda og þeirra sem markaðssetja er því mikilvægt.



Kostir

- Nýr staður getur létt álag og jafnað út álagstoppa í umferð.
- Getur aukið fjölbreytileika og ánægju ferðamanna á svæðinu.
- Getur aukið afkastagetu svæðis og skilvirkni.

Ókostir

- Nýr staður kemur sem viðbót en ekki í stað aðalaðdráttarafs (seguls) svæðisins.
- Hafa verður í huga að þótt kveðið sé á um eitthvað í skipulagi er engin trygging fyrir að það komist til framkvæmda.
- Skipulags- og framkvæmdaleyfi eru í föstum skorðum og ekki alltaf svigrúm eða möguleiki til að mæta þörfum ferðaðjónustunnar með flýtimeðferð.

Áskoranir

- Nýjar hugmyndir þurfa frjótt umhverfi og það þarf sveigjanleika í stjórnkerfinu til að slíkar hugmyndir nái fram. Ekki eru allar góðar hugmyndir um ferðamannastaði heppilegar til útfærslu. Uppbygging krefst úthalds og þrautseigju. Nýir ferðamannastaðir þurfa að þróast og eru það oft þeir sem á eftir koma sem ná að útfæra og fínpússa nýsköpunina og halda úti rekstrinum.
- Ferðaðjónustustarfsemi þarf að skipuleggja til langs tíma.
- Það tekur tíma að breyta eða gera nýtt skipulag en á sama tíma getur önnur undirbúningsvinna verið í gangi.
- Uppbygging ferðamannastaðar getur verið kostnaðarsöm og eftirspurn þarf að vera til staðar sem réttlætir fjárfestinguna.
- Það er ekki alltaf auðvelt að fjármagna góðar hugmyndir. Hér gæti verið ávinningur af því að til væri „nýsköpunarsjóður ferðaðjónustunnar“.

3.2 Íslandsvegir

Íslandsvegir er notað hér sem vinnuheiti um leiðir sem sérstaklega yrðu valdar, merktar, hannaðar og markaðssettar með ferðamennsku í huga, sjá mynd 3.3. Að miklum hluta byggja þessar leiðir á núverandi vegakerfi.

Íslandsvegir nýta bæði fjölfarna kafla þjóðvega sem og sérvaldar fáfarnari leiðir sem fá stöðu ferðamannavegar. Á þeim sértilgreindu vegum þarf að gefa nýjum innviðum fyrir ferðamenn sérstakan gaum. Þar eru sjónarmið ferðaðjónustu höfð að leiðarljósi og ferðamanni gert kleift að fara um veginn til að njóta landslags og útsýnis. Vegurinn þarf ekki að vera skjóttfarinn. Leiðin er skipulögð með upplifun vegfarenda í huga frekar en það að tengja einstaka áfangastaði með sem skilvirkustum hætti. Sérstaklega er lagt upp úr vönduðum áningar- og útsýnisstöðum. Hlutverk ferðamannavegar er m.a. að skilja ferðamannaumferð frá annarri almennri umferð og dreifa álagi á vegakerfið og áfangastaði. Einhverjir slíkir vegir geta mögulega verið lokaðir yfir vetrartímann og án vetrarþjónustu.

Markmið með Íslandsvegum er margþætt. Það er t.d. að auka enn frekar upplifun ferðamanna á leið sinni um landið og tengja áfangastaði á skilvirkan og öruggan hátt. Markmið þeirra er einnig að dreifa álagi á ferðamannastaði, yfir sólarhringinn sem og á fleiri og fjölbreyttari staði.

Sumsstaðar mætti með tíð og tíma bæta við tengingum og nýjum vegköflum til að ná fram heildstæðara leiðakerfi og tengja betur núverandi og nýja ferðamannastaði.

Að frumkvæði heimamanna er góðan vísi að slíkum leiðum nú þegar að finna í nokkrum landshlutum. Demantshringurinn er 250 km hringleið sem tengir saman náttúruperlur á Norðurlandi og telur m.a. fimm megináfangastaði. Norðurstrandarleið (Arctic Coast Way) er skilgreind 900 km leið sem teygir sig milli Hvammstanga og Bakkafjarðar. Vestfjarðaleið er, með bættum vegasamgöngum, í þróun sem hátt í 1.000 km hringleið ferðamanna um Vestfjarðakjálkann.

Fyrirmyndir slíkra vega er að finna í Noregi, Skotlandi, Írlandi og víðar.

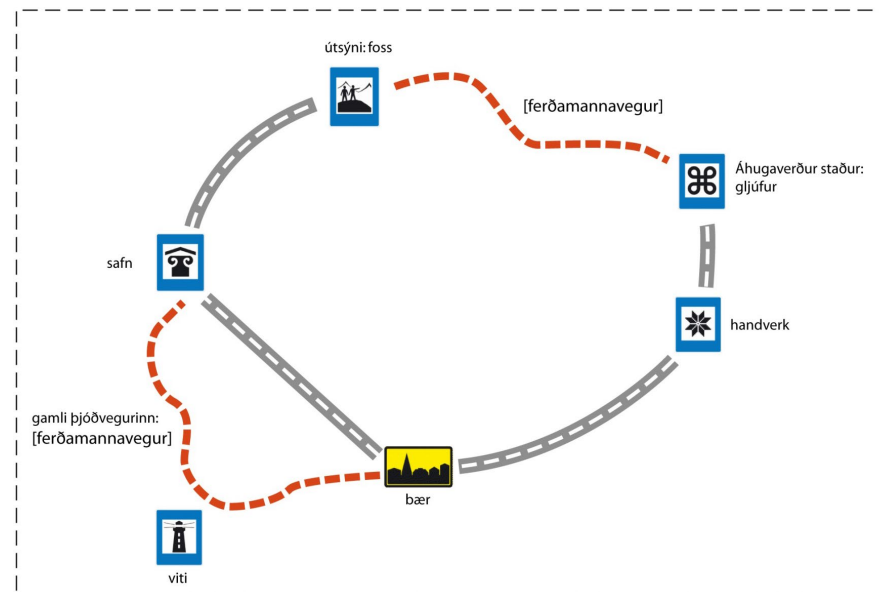
Hluti hugmyndafræði Íslandsvega er að ferðamenn velji ekki allir sömu leið á sama tíma og ekki endilega alla sömu áfangastaðina. Sköpuð sé eftirsóknarverð ný leiðarlýsing sem sé frábrugðin ríkjandi ferðamynstri með það að markmiði að dreifa álagi á helstu ferðamannastaði. N.k. „fleytitíð“ sem snýst um að fletja út og minnka álagstoppa.

Við skipulag og uppbyggingu Íslandsvega þarf að hafa hliðsjón af ýmsum fleiri þáttum en við hefðbundna vegagerð, sem gjarnan miðast helst við að tengja þéttbýlisstaði á sem skilvirkastan og öruggan hátt. Við leiðarval og hugsanlega vegagerð á Íslandsvegum þarf að huga sérstaklega að vegalengdum og ferðatíma milli áfangastaða. Þar sé einnig nauðsynlega þjónustu að finna, s.s. veitingasölu, gistingu, afþreyingu og salernisaðstöðu. Huga skal sérstaklega að upplifun ferðamannsins af akstrinum sjálfum. Æskilegt er að Íslandsvegir séu útfærðir sem hringleiðir þar sem því er við komið og ekkert er því til fyrirstöðu að benda á áhugaverða viðkomustaði í um 10-15 km fjarlægð frá meginleiðinni sem mögulega krókaleið. Almenn er talið eftirsóknarverðara að aka í hring en sömu leiðina fram og til baka enda þá nýja staði að sjá alla leiðina.

Til að ná markmiðum um markvissari stýringu ferðamanna þarf fjárfestingu umfram einungis skipulag, skilti og markaðsstarf. Innviði eins og vegtengingar, salernisaðstöðu, bílastæði og áningastaði þarf að skipuleggja, hanna og byggja. Einnig þarf fjármagn í rekstur umfram hefðbundið veghald, svo sem sorphirðu og viðhald áningarstaða, þ.m.t. salerna, þar sem það er ekki nú þegar á ábyrgð ferðamannastaðanna sjálfra.

Íslandsvegir gætu verið skipulagðir með mismunandi markhópa eða þemu í huga (sjá kafla 3.6). Þeir ættu líka að vera skipulagðir m.t.t. veðurs. Þeir mest notuðu gætu notið vetrarþjónustu og verið opnir árið um kring meðan aðrir færu jafnvel um ferðamannavegi sem væru t.d. malarvegir, ætlaðir fyrir fjórhjóladrifsbíla eingöngu og væru eingöngu opnir hluta ársins.

Skipulag Íslandsvega getur verið árangursrík leið til að bæði dreifa umferð og álagi um leið. Til að aðgerðin nái markmiði sínu þarf að ákveða henni umsjónar- og ábyrgðaraðila.



Mynd 3.3
Dæmi um Íslandsvegi (leiðir) og ferðamannavegi. Íslandsvegir nýta hentuga hluta núverandi þjóðvegakerfis milli áhugaverðra staða. Með vegabótum, vegvísium og nýjum áningarstöðum verður til heilstæðari leið sem fellur betur að óskaleiðum ferðamanna.



Kostir

- Framsetning á ákveðinni vöru sem er einföld í kynningu og markaðssetningu og getur líklega bætt upplifun ferðamanna.
- Ferðamenn þekkja hugmyndafræði ferðamannavega frá öðrum löndum og leita gjarna slíkra leiða.
- Tryggir betur aðkomuleiðir að áfangastöðum og getur einfaldað rötun.
- Stýring og leið til að beina umferð ferðamanna frekar um ákveðna vegi og leiðir. Getur létt á umferð á fjölförnum vegum ef beina má umferðinni inn á hliðarvegi eða umferðarminni svæði.
- Samkvæmt erlendum heimildum (Arkitektur N) auka slíkir vegir greiðfærni og umferðaröryggi.

Ókostir

- Uppbygging ferðamannavega kostar aukafjárveitingu vegna uppbyggingar áningarstaða meðfram veginum og í þjónustu og viðhaldi vega. Þá þarf einnig fleiri skilti og aukna miðlun upplýsinga meðfram vegi.
- Ábyrgð Vegagerðar og samgönguyfirvalda á vegum og leiðum þar sem tryggja þarf meira aðgengi eykst.
- Þar sem umferð er þung og mikið umferðarálag er ekki hægt að skilgreina hagsmuni ferðaðþjónustu ofar öðrum.

Áskoranir

- Ábyrgð á utanumhaldi er enn óskilgreint. Mögulega gæti það verið Vegagerðin og/eða Áfangastaðastofur.
- Ferðamenn gera kröfu um að samgöngur séu öruggar og hægt sé að treysta á aðgengi á öllum árstímum. Ákveðna fyrirvara verður að setja við erfiða veðráttu.



3.3 Hringborðið

Í tillögnum felst að ferðamálayfirvöld, sveitarfélög eða áfangastaðastofur hafi frumkvæði eða ákveðin svæði taki sig saman um að stofna reglulegan samráðsvettvang. Þetta gæti t.d. verið árlegur viðburður með ákveðnu þema sem hægt væri að halda t.d. eftir lok háannatíma sumarsins.

Á hinum fjölbreytta vettvangi ferðapjónustu er mikilvægt að ramma inn ýmsa grundvallarupplýsingagjöf og búa til vettvang þar sem fólk getur komið saman og ráðið sínum ráðum. Ef álag er slíkt að það horfir til vandræða á einum stað getur það falið í sér tækifæri fyrir aðra nálæga staði. Samtal og samráð getur þannig leitt til lausna sem eru síður íþyngjandi en ýmsar takmarkanir, dýrar framkvæmdir eða óvinsæl gjaldtaka.

Við hringborðið gætu komið saman t.d. áfangastaðastofur, sveitarfélög, ferðapjónustufyrirtæki, rekstraraðilar, fjárfestar, þjóðgarðar, Vegagerðin, landeigendur, heimamenn og almenningur auk fulltrúa ríkisins og annarra stofnana eftir því sem við á hverju sinni. Þar væri hægt að kynna breytingar, hugmyndir og fyrirliggjandi ákvarðanir ásamt því að koma með ábendingar. Hringborðið væri umræðuvettvangur fyrir framtíðarákvarðanir og grundvöllur frekari skoðanaskipta og stefnumörkunar auk þess að vera félagslegur og faglegur vettvangur ferðapjónustunnar á viðkomandi svæði. Mikilvægar upplýsingar um álag og eftirspurn er að finna hjá þeim sem búa og athafna sig á viðkomandi ferðamannasvæðum. Hringborðið gæti verið leið til að ná sem ásættanlegastri niðurstöðu fyrir sem flesta.

Gullni hringurinn, Suðurstrandarvegur, Snæfellsnes, Demantshringurinn Norðurstrandarleið, Vestfjarðaleið og Reykjanes væru allt dæmi um svæði sem gætu kallað til samráðs um uppbyggingu og álagsstýringu í ferðapjónustu.

Að öllu jöfnu er jákvæðni gagnvart verkefnum sem miða að auknu þjónustustigi innan svæðis og stuðlar Hringborðið að því. Auk þess er Hringborðið samráðsverkefni sem styður hugmyndafræði um íbúalýðræði og ákvarðanatöku heima í héraði.

Hringborðið skapar formlegan samræðuvettvang og getur stuðlað að upplýstari umræðu.

Kostir

- Formlegur vettvangur til skoðanaskipta og umræðu til viðbótar (og viss mótvægis) við hinn óformlega vettvang samfélagsmiðlanna.
- „Bottom up“ nálgun með aðkomu sveitarfélaga.
- Getur orðið vettvangur tengslamyndunar, hugmyndagleði og samvinnu.
- Getur fyrirbyggt offjárfestingu og hjálpað til við að dreifa álagi og jafna sveiflur í annars ófyrirsjáanlegri starfsgrein.

Ókostir

- Ábyrgð á utanumhaldi og kostnaði er enn óskilgreind og óvíst hver vilji taka slíkt að sér. Mögulega gæti það verið Vegagerðin, einstakir landshlutar eða sveitarfélög.

Áskoranir

- Krefst agaðs utanumhalds, fundarstjórnar, skipulags og stýringar. Þarf að vera faglegur vettvangur þar sem umræðan byggist á staðreyndum og raunhæfum nálgunum. Ekki einskiptis viðburður heldur a.m.k. árleg samkoma opin öllum innan ferðapjónustunnar á viðkomandi stað. Fjármögnun þarf að leysa þannig að öllum sé tryggður aðgangur og þátttökugjöldum sé mjög stillt í hóf, ef einhver væru.



3.4 Bókunarkerfi og gjaldtaka

3.4.1 Bókunarkerfi

Þar sem þjónusta er nú þegar til staðar og eftirspurn er umfram framboð má sjá fyrir sér kerfi þar sem bóka þarf komu á ferðamannastað fyrirfram, hvort sem greitt er fyrir heimsóknina eða ekki. Byggt á áreiðanlegum gögnum gæti ábyrgðar- eða umsjónaraðili staðarins ákveðið að taka á móti hámarksfjölda ökutækja og gesta. Sjá má fyrir sér að bókað sé fyrir farartæki og sagt til um hversu margir ferðist saman. Einnig er hægt, á stöðum þar sem nákvæmari stýringar er þörf, að krefjast bókunar og skráningar fyrir hvern og einn gest.

Bókunarkerfi gæti hentað stærrí og fjölsóttari áfangastöðum. Alþekkt er erlendis að bóka þurfi heimsóknir á vinsæla ferðamannastaði. Einn af kostum innleiðingar bókunarkerfis er fyrirsjáanleiki um væntanlegt álag. Gestir verða einnig vissir um að geta heimsótt áfangastaðinn á þeim tíma sem þeir eiga þar bókað. Þar sem við á geta upplýsingar um gesti, þ.m.t. símanúmer, verið skráðar þannig að mögulegt er að koma áleiðis skilaboðum um veður, náttúruhamfarir eða annað sem veldur lokunum eða aflýsingum.

Bókunarkerfi gæti sérstaklega átt vel við á stöðum þar sem aðkoma á ferðamannastað er um einn akveg, t.d. Landmannalaugar, eða þar sem aðkomur eru fáar og skýrar, t.d. á Geysi. Um gjaldtöku og möguleika á fyrirfram bókun bílastæða er rætt um í kafla 3.4.2.3.

Væri bókunarkerfi innleitt væri hentugt að það væri samræmt á landvísu. Þannig yrði svipað fyrirkomulag á pöntun og aðgangsstýringu bifreiða, t.d. með hliðslá eða vöktun með myndavélum. Eins þarf að ákveða hvort bóka þurfi einnig þegar staður er heimsóttur, að t.d. kvöldi eða nóttu, og hvort greiðsla sé tekin eða ekki.

Bókunarkerfi krefst umsjonar og viðhalds. Það þarf að setja upp kerfið og t.d. hafa möguleika á nokkrum tungumálum. Útfæra þarf fyrirkomulag bókunar- og miðakerfis, líklega á formi einhverskonar stafrænna miða. Jafnframt þarf að ákveða hvernig eigi að fylgjast með komum og brottförum.

Almannarétturinn skipar stóran sess í náttúruverndarlöggjöf á Íslandi. Í kafla 2.2.1 er fjallað um gildissvið almannaréttar og takmörk hans í byggð og óbyggðum. Samhliða því sem ferðaþjónusta þróast sem atvinnugrein, innviðir byggjast upp og skilgreind landnotkun breytist verða skilin milli byggðar og óbyggðar ógreinilegri. Skoða þarf nánar lagalegan og þ.m.t. skipulagslegan grundvöll innleiðingar bókunar- eða skráningarkerfis á ferðamannastöðum, hvort sem greitt er fyrir heimsóknina eða ekki.

Það að bóka þurfi komu sína fyrirfram gefur vissar væntingar um að þjónusta sé til staðar þegar á reynir, og eftirlit. Það getur valdið gremju ef svo kemur í ljós að svæðið er opið öllum, bókuðum sem óbókuðum og ef aðstaðan þar stendur ekki undir væntingum.

Sjá einnig umfjöllun um aðgangssleyfi (kafla 3.7.1).

Áttu bókað?

Alþekkt er að bóka þarf borð á vinsælum veitingastöðum. Þekkt er að bóka þurfi gistiþláss í fjallaskálum héraendis. Erlendis þarf einnig að bóka tjaldstæði fyrirfram í fjölsóttum þjóðgördum og á vinsælum tjaldsvæðum. Einnig er þekkt að bóka þarf heimsóknir á vinsæla ferðamannastaði eða vissa tíma til að klífa ákveðin fjöll og tinda. Eftir að vinsældir Bláa lónsins jukust tóku rekstraraðilar þar upp bókunarkerfi og tímamörk með breytilegri verðlagningu með góðum árangri.



Kostir

- Setur takmörk á fjölda gesta sem miðast við þau afköst og innviði sem svæðið ræður við.
- Sá sem á bókað hefur vissu um að geta heimsótt viðkomandi stað á vissum tíma og notið hans í hæfilegu fámenni eða fjölmenni. Staðir munu síður skyndilega fyllast þannig að vísa verði gestum frá.
- Gestafjöldi á hverjum tíma verður fyrirsjáanlegri.

Ókostir

- Fylgjast þarf með komum og brottförum og vísa frá þeim ekki eiga bókað. Fylgjast þarf með að tímamörk bókana séu virt.
- Utanaðkomandi aðtæður s.s. veður og færð geta sett ferðaáætlanir og þ.m.t. bókanir úr skorðum.
- Hætta á misnotkun, að bókanir geti gengið kaupum og sölum, bókað sé umfram þarfir, jafnvel til að halda keppinautum frá.

Áskoranir

- Setja þarf upp og sjá um stafrænt bókunarkerfi.
- Ganga þarf úr skugga um að bókunarkerfi samræmist almannarétti.
- Þar sem fjöldi aðkomuleiða er að ferðamannastað með ýmsum ferðamátum getur verið snúið að fylgjast með bókunum inn á víðfemt svæði. Utan alfaraleiðar getur verið erfitt að snúa frá gangandi, ríðandi og hjólandi.
- Mikilvægt er að gæta samræmingar án þess þó að það leiði til of mikillar miðstýringar og ákvörðunarvald færist frá viðkomandi stöðum.



3.4.2 Gjaldtaka

Með markvissri gjaldtöku er hægt að stýra álagi á umhverfi viðkvæmra staða um leið og sanngirnissjónarmiða er gætt.

Meðan umhverfisálag er vel undir þölmörkum svæðis er viðbótarkostnaður af hverjum viðbótargesti jafn og tiltölulega línulegur en þegar ágangur nálgast og fer yfir þölmörk þannig að náttúra býður af skaða og upplifun gesta dvínar er kostnaður af hverjum viðbótargesti meiri. Ráðast verður í fjárfestingar til að mæta aukinni eftirspurn. Það getur því verið eðlilegt að leita leiða til þess að láta ferðamenn greiða kostnað sem heimsóknir þeirra hafa í för með sér, sérstaklega þegar framboð annar ekki eftirspurn.

Í þessum kafla verður fjallað um breytilega verðlagningu og fjórar leiðir til gjaldtöku þ.e. aðgangsgjald, þjónustugjald, bílastæðagjald og veggjald.

Teppugjald í Lundúnum

Eitt þekktasta dæmið um gjaldtöku til aðgangsstýringar er teppugjaldið í Lundúnum. Það gjald er síðan árið 2003 greitt af flestum ökutækjum sem aka inná svokallað Congestion Charge Zone (CCZ) í miðborg Lundúna á daginn. Gjaldið dregur úr umferð og umferðartöfum í borginni og þar með útblæstri og hljóðmengun. Það aflar einnig tekna til að bæta allar tegundir samgangna í borginni.

Gjaldtaka hins opinbera er í dag annað hvort í formi þjónustugjalda eða skatta eins og fjallað er um í kafla 2.2.2. Innan núgildandi kerfis myndi gjald sem hugsað er til álagsstýringar frekar en til uppbyggingar þjónustu í mörgum tilfellum flokkast sem skattur. Gjaldtaka í formi skatta þekkest víða s.s. eldsneytisgjald, áfengisgjald, gatnagerðargjald og holræsagjald. Ef álagsstýringargjaldi yrði komið á þyrfti til þess skýra lagaheimild. Þar þyrfti að koma fram hvar og hvenær megi innheimta slíkt gjald, hver standi straum af kostnaðinum við gjaldtökuna og hvert tekjur skulu renna. Mikilvægt er að skilgreina álagsstýringu sem grundvöll gjaldtöku af gæðum í almannaeygu. Skilgreina þarf hver hafi heimild til að beita viðurlögum. Einnig hver landfræðileg takmörk

slíks gjalds skuli vera, stærð og afmörkun svæðis sem gjald nær til og taka á því hvernig það samrýmist almannarétti.

Hvort sem gjaldtaka verður nýtt til álagsstýringar eða ekki þarf að taka af allan lagalegan vafa um gjaldtöku á ferðamannastöðum. Þjónustugjöldum er, eins og heitið gefur til kynna, ætlað að standa undir kostnaði af veittri þjónustu. Gjaldtaka til álagsstýringar er aftur á móti almennt ætluð til að draga úr álagi á fjölsóttum stað.

Hægt væri að sjá fyrir sér hærra gjald þann tíma sólarhrings sem álag er mest, og lægra gjald eða gjaldfrjálst aðgengi utan annatíma.

Þjónustugjöld, s.s. gjaldtaka á bílastæðum, geta vissulega haft áhrif á aðsókn ferðamannastaða þó að meginmarkmið þeirra sé ekki álagsstýringin sjálf heldur að standa undir veittri þjónustu.

Gjaldtöku fyrir náttúruupplifun fylgir viss stofnana- eða einkavæðing almennarýmis. Slíku fylgja eðlilega skyldur og ábyrgð. Skýrt þarf að vera hverjar skyldur seljenda eru og ábyrgð hans þegar slys eða óhöpp verða innan hins gjaldskylda svæðis.

Mikilvægt er að eyða lagalegri óvissu og breyta lögum í takt við þróun nýrrar vitneskju, samfélags og hagkerfis. Það að ráðast í aðgerðir án þess að þær eigi sér lagastoð getur leitt til málaferla og kostnaðar.

Breytileg verðlagning

Tækniþróun síðustu ára gerir breytilega gjaldtöku sífellt auðveldari og árangursríkari. Aðgangur að upplýsingum er þar lyklatríði. Ef gesturinn veit að mikið álag er á áfangastað sem að auki kostar að heimsækja eru góðar líkur á að hann breyti sinni ferðaáætlun, komi fyrr eða seinna. Breytileg verðlagning er þekkt og áhrifamikil aðferð til að dreifa álagi í ferðaþjónustu s.s. í flugi, afþreyingu og gistingu. Verð stjórnast af framboði og eftirspurn og tilfinnanlega hærra verð á mestu álagstímum ætti að draga úr aðsókn, svo lengi sem neytandinn er upplýstur um verðið og aðra kosti sem þjóðast. Ferðamenn geta þá breytt áætlunum sínum og heimsótt staðinn á öðrum tímum eða heimsótt aðra staði. Þá er tilgangnum náð.



Mikilvægt er að innheimt gjald renni beint í þjónustu, verndun og viðhald viðkomandi svæðis og/eða grannsvæða. Því þarf að koma skýrt til skila til ferðamanna sem eru þá líklegri til þess að vilja reiða fram gjaldið. Verð fyrir bílastæði ætti að fara eftir eftirspurn og getur verið mismunandi eftir árstíma, vikudegi, tíma dags og tímabundnum og tilfallandi toppum í eftirspurn (skemmtiferðaskip, stórar ráðstefnur, kvikmyndataka, heimsóknir fyrirmenna). Verðið fyrir síðasta rústæðið verður því hærra en markmiðið er í raun og veru að aldrei verði uppselt.

Til að gæta fyllstu sanngirni og ná til sem flestra þarf verðlagning að koma skýrt fram bæði með stafrænum hætti og á aðkomuskiltum.

3.4.2.1 Aðgangsgjald

Aðgangsgjald inn á ferðamannastaði er þekkt fyrirkomulag á alþjóðavísu. Form og tilgangur gjaldtöku getur verið með ýmsu móti. Hér verður einblínt á aðgangsgjald til staðbundinnar álagsstýringar en ekki til almennrar tekju-öflunar.

Mismunandi form gjaldtöku nýtast misvel til aðgangsstýringar. Hátt almennt aðgangsgjald að opnu og aðgengilegu svæði getur vissulega dregið verulega úr ásókn en ólíklegt er að það standist jafnræðis- og sanngirnissjónarmið.

Gjald fyrir aðgang að afmörkuðu svæði þekkist víða erlendis, t.d. í þjóðgörðum Bandaríkjanna. Ekki hefur tíðkast að taka slíkt gjald á landi í almannaeign á Íslandi. Nokkur dæmi eru um að einkaaðilar hér á landi hafi tekið aðgangseyri að náttúruvættum og hefur gjaldtakan í flestum tilvikum orðið umdeild. Gjaldtaka við Kerið í Grímsnesi hófst sumarið 2013 og samkvæmt vef Kersins er aðgangseyrir þar nú 400 krónur. Við Stokksnes undir Vestrahorni er krafist aðgangseyris að rústum gamallar leikmyndar og um veginn út á Stokksnes. Forráðamenn ýmissa hella og a.m.k. eins kvikuhólfs hafa séð sér hag í að fjárfesta í innviðum og reka þar fyrirtæki.

Leiðir til að stýra fjölda, aðgengi og dreifingu ferðamanna hér á landi þurfa að taka mið af reglum almannaréttar.

Innheimta aðgangsgjalds til álagsstýringar nær helst markmiði sínu ef hún er breytileg eftir álagstímum og verður tilfinnanleg þegar aðsókn nálgast þolmörk svæðis. Huga þarf að fyrirkomulagi gjaldtöku.

Kostir

- Getur verið öflug leið til álagsstýringar.
- Eitt gjald fyrir alla þjónustu innan svæðis.
- Nokkuð fyrirsjáanlegar og stundum umtalsverðar tekjur.
- Við réttar landfræðilegar aðstæður er tiltölulega auðvelt tæknilega að taka upp aðgangsgjald.

Ókostir

- Forsendur aðgangsgjalds er að svæðið sé skýrt afmarkað. Nokkur kostnaður við mannvirki getur fylgt afmörkun gjaldsvæðis nema svæðið sé landfræðilega einangrað (t.d. Dyrhólaey, Raufarhólshellir, Þríhnjúkagígur, friðland á Hornströndum). Afmörkun svæðis getur verið vandasöm.
- Kostnaður við gjaldtökuna sjálfa enda krefst hún viðveru, eftirlits og umsýslu.
- Breytt heildarupplifun af náttúruskoðun og ferðamennsku á Íslandi ef áfangastaðir einkennast af gjaldtökuhlíðum og girðingum. Ef það er stafrænt þurfa þessir þættir ekki að eiga við.

Áskoranir

- Óvíst yrði með árangur gjaldtöku með drengskaparkerfi, þ.e. þar sem ekki er eftirlit, sérstaklega á stöðum sem engin gjaldtaka hefur tíðkast áður.
- Takmörkuð áhrif til álagsstýringar nema gjaldið sé tilfinnanlega hátt. Getur í þeim tilvikum vakið upp neikvæða umræðu.



3.4.2.2 Þjónustugjöld

Með þjónustugjöldum er átt við gjöld s.s. salernisgjald, aðstöðugjald, tjaldstæðisgjald og skíðapassa. Þjónustugjöld eru víða notuð. Þau má ekki leggja á nema til þess að afla tekna til að standa straum af kostnaði við veitta þjónustu.

Salernisgjald, sem þekkist víða, t.d. á Þingvöllum, nýtist ekki til álagsstýringar. Aðstöðugjald, sem þekkist einnig víða t.d. í Landmannalaugum, er heldur ekki sérstaklega hentugt til álagsstýringar enda ætlað til að standa undir kostnaði við aðstöðuna frekar en stýra ásókn í hana.

Salernis- og aðstöðugjald getur jafnvel haft neikvæð umhverfisáhrif. Í viðleitni sinni við að forðast gjaldið gætu ferðamenn freistast til að gera þarfir sínar þar sem síst skyldi og engar þjónustu nýtur. Önnur gjöld fyrir sértæka þjónustu eru ekki heldur beint ætlaðar til álagsstýringar þar sem vandamálið er ásókn umfram þolmörk.

Kostir

- Gjald nýtist til að standa kostnað af þjónustu.
- Stuðlar að sjálfbærni upp að vissu marki.

Ókostir

- Ekki hentugt til álagsstýringar enda ætlað til að standa undir kostnaði við aðstöðuna frekar en stýra ásókn í hana.

Áskoranir

- Aðgreining þjónustugjalds og gjaldtöku til álagsstýringar getur verið snúin bæði í lagalegu tilliti og í hugum ferðamanna.



3.4.2.3 Bílastæðagjald

Bílastæðagjald er oftast notað bæði til umferðarstýringar (þ.m.t. álagsstýringar) og til tekjuöflunar. Þó að tilgangurinn og hugmyndafræðin bak við bílastæðagjöld sé óbreytt síðan mynt var stungið í hefðbundna stöðumæla hefur tækninni fleygt fram.

Nú er hægt er að malbika skynjara í hvert bílastæði eða nýta myndavélar og fá þannig rauntímaupplýsingar um fjölda og staðsetningu lausra stæða. Hægt er að stilla verð af miðað við eftirspurn, greiða með síma, korti, í gegnum vef og smáforrit, fyrirfram eða eftir á, heiman frá sér, á leiðinni eða á staðnum. Umsjónarmaður getur fylgst með stæðum í gegnum vefmyndavélar, greint umferðarmynstur og spáð fyrir um álag án þess að vera einu sinni á staðnum. Sektir er hægt að senda beint í heimabanka bíleiganda eða draga af greiðslukorti leigutaka. Skilti við aðkomu getur sýnt mismunandi verð á mismunandi tímum dags, fundið út frá fenginni reynslu innan sólarhringsins.

Ef gjald er breytilegt eftir álagstímum getur það haft mikil áhrif á ferðahegðun fólks án þess þó að útiloka neinn frá því að njóta viðkomandi staðar. Verð gæti einfaldlega verið frá núll krónum utan álagstíma og þegar þjónusta er lítil upp í að síðasta bílastæði á vinsælasta stað seljist háu verði á mestu álagstímum. Engum er þannig bannaður aðgangur, kostnaður getur vissulega orðið nokkur eða leggja þarf fjær þar sem eftirspurn er minni og ferðast lengra fótgangandi, undantekning yrði á bílastæðum hreyfihamlaðra.

Til þess að bílastæðagjald virki almennilega til álagsstýringar þarf að koma upplýsingum um það til notenda til að þeir geti tekið upplýsta ákvörðun um hvenær sé hagstæðast að ferðast og þannig breytt áætlunum sínum ef þeim sýnist svo. Áhrifaríkasta leiðin væri líklega að vera með öflugt kerfi, s.s. smáforrit þar sem upplýsingum er miðlað og hægt er að skrá og greiða fyrirfram.

Bílastæðagjöld geta verið áskorun á áfangastöðum þar sem staðarhaldari hefur hag af því að draga að sem flesta og fá þá til að staldra við sem lengst.

Tekjur staðarins geta komið af sölu veitinga, varnings og gistingar en að litlu leyti af annarri þjónustu. Þjónusta eins og salernisaðstaða og bílastæði getur

því verið gjaldfrjáls, hvati fyrir álagsstýringu getur þá verið lífill og hætta á að álag á náttúru verði of mikið.

Kostir

- Getur innifalið alla þjónustu áfangastaðar.
- Getur verið breytilegt eftir álagstímum.
- Sjálfvirk gjaldtaka.
- Dreifing ætti að verða meiri og þá þarf minna fjármagn í uppbyggingu bílastæða. Lítil eða engin þörf á girðingum.
- Alþekkt kerfi um allan heim og notað víða.
- Hægt að hygla umhverfisvænum ferðamátum (í samnýttum farartækjum greiðir hver einstaklingur minna).
- Sterk áhrif til álagsstýringar.

Ókostir

- Lagalegur grundvöllur álagningar gjalds og viðurlaga við brotum getur í sumum tilvikum verið óviss.
- Hafa þarf eftirlit með því hvort greitt sé og hvort lagt sé utan bílastæðis t.d. meðfram vegi.
- Ytri áhrif. Hvati til að leggja utan skilgreindra, skipulagðra og æskilegra bílastæða (Má þó lágmarka með góðu skipulagi, hönnun og eftirliti).
- Stofnkostnaður getur verið umtalsverður en fer þó eftir útfærslu og umfangi.
- Hvati til að stækka bílastæði í sífellu.

Áskoranir

- Vandasamt getur verið að útskýra fyrir notendum tilgang og markmið bílastæðagjalds þar sem gjaldfrjálst var að leggja áður.



3.4.2.4 Veggjald

Veggjald er upphaflega hugsað bæði til tekjuöflunar og álagsstýringar (e. *congestion charge*).

Eftir orkuskipti í samgöngum, þegar bílaflokkinn verður orðinn að fullu rafvæddur, nýtur tekna ríkisins af eldsneytisgjaldi ekki lengur við. Þá verður líklega komið á nýju gjaldheimtakerfi til að standa straum af byggingu og rekstri umferðarmannvirkja. Með því að hafa það í formi breytilegra veggjalda væri komin óbein leið til aðgangsstýringar inn á ferðamannastaði, í formi breytilegrar verðlagningar eftir álagi.

Innleiðing almennra veggjalda í stað eldsneytisgjalds gæti haft ýmis áhrif á samgöngur í landinu almennt. Líklegt er að aukinn þrýstingur yrði á að tekjur verði nýttar þar sem þeirra er aflað. Innheimta veggjalds væri ekki aðgerð sem einstaka ferðamannastaðir gætu innleitt heldur hluti af heildstæðri framtíðarhugsun um fjáröflunarmöguleika hins opinbera sem nýtast m.a. til uppbyggingar samgöngumannvirkja.

Tæknileg útfærsla er enn óviss en með aukinni rafbílavæðingu getur þróun í veggjaldtöku orðið hröð. Óraunhæft væri að hanna og byggja slíkar lausnir frá grunni hér innanlands. Halda þarf áfram að fylgjast með þróuninni í nágrenna- löndunum og halda uppi samráði og samfélagsumræðu meðan tæknin þróast.

Kostir

- Getur innifalið alla þjónustu áfangastaðar í einu gjaldi. Ekki þarf að greiða sérstaklega fyrir bílastæði, salernisaðstöðu eða önnur aðstöðu- og þjónustugjöld. Þjónustan er innifalin í veggjaldi inn á svæðið.
- Gjald getur verið breytilegt eftir tímum sólarhrings, álagi á ferðamannastað, og gerð ökutækja (stærð, þyngd, orkugjafa o.fl.).
- Veggjöld sem teppugjald (sbr. Congestion Charge Zone í London) er þekkt og margrannsökuð leið til álagsstýringar.
- Sjálfvirk gjaldheimtakerfi samnýtt með veggjaldakerfi á landsvísi.
- Að greiða visst gjald fyrir hverja gerð farartækja myndar hvata til að samnýta ökutæki og draga þannig úr umferð og innviðafjárfestingu.

Ókostir

- Óviss lagalegur grundvöllur álagningar gjalds og viðurlaga við brotum.
- Veggjald er lagt á farartæki en ekki einstaklinga. Nákvæmni í stýringu gestafjölda er því takmörkum háð.

Áskoranir

- Veggjöld verða ekki tekin upp einhliða á ferðamannstöðum og óvíst er hvort og hvenær veggjöld leysa eldsneytisgjald af hólmi sem tekjuöflunarkerfi. Ýmis lagaleg álitamál og tæknileg úrlausnarefni geta tafið innleiðingu veggjalda til álagsstýringar.



3.5 Miðlun upplýsinga

Ferðamálayfirvöld, sveitarfélög og ferðamannastaðir geta miðlað upplýsingum með það að markmiði að dreifa álagi. Það geta verið upplýsingar um t.d. fjölda gesta út frá talningum eða öðrum gögnum eða fjölbreytta áningarstaði innan svæðisins. Hægt er að miðla upplýsingum í gegnum smáforrit, á vef, á skiltum á leið til áfangastaða og á áfangastöðum.

Upplýsingar geta verið rauntímaupplýsingar um fjölda gesta hverju sinni, fjölda lausra bílastæða og umferðarmagn bíla á vegum. Þetta krefst þess að talningamælar séu til staðar og að gögn úr þeim séu nýtt, en einnig má notast við gögn úr bókunarkerfi. Skilgreina mætti kvarða um fjölda gesta með litunum grænum, gulum og rauðum. Kvarði gæti verið mótaður út frá fjölda gesta og þjónustustigi/afkastagetu. Þá er einfalt og skýrt fyrir notendur að átta sig á hversu mikið álag sé hverju sinni.

Gagnlegt getur verið að miðla upplýsingum um áætlaðan fjölda gesta eftir vikudegi og eftir tíma dags. Slíkar upplýsingar eru aðgengilegar á Google en hér myndi spá einnig vera byggð á talningum, bókunarkerfi og reynslu fyrri ára. Jafnframt væri hægt að nýta gjaldtökukerfi, sé það í notkun, og mögulega aðra þætti s.s. veður. Væri bókunarskylda innleidd fyrir skemmtiferðaskip og hópferðabíla yrði það sýnilegt ef fjöldi þeirra væri nokkur. Líkt og fyrir rauntímaupplýsingar ætti að skilgreina kvarða. Ferðamenn breyta þá mögulega sínum ferðaplönnum ef þeir sjá að álag er mikið og ákveða að breyta því í hvaða röð staðir eru heimsóttir, koma á öðrum tíma yfir daginn en áætlað var í upphafi eða koma annan dag.

Aðrar upplýsingar gætu jafnframt nýst við dreifingu á álagi, s.s. upplýsingar um mismunandi leiðir og fjölbreytta ferðamannastaði, þ.e. litla, stóra, vel þekkt, lítt þekkt o.s.frv. og hægt að leggja áherslu á og auka sýnileika ákveðinna staða markvisst. Auk þess væri hægt að miðla upplýsingum um hvaða afþreying og upplifun sé í boði, og veita almenna fræðslu, setja upp kort o.fl.

Ráðgjöf um hvernig skuli umgangast viðkvæm svæði er gagnleg. Slík upplýsingagjöf hefur kannski ekki bein áhrif á dreifingu á álagi en hvetur til ábyrgðar ferðahegðunar og verndun náttúrunnar. Hægt er að veita ráðgjöf um

hvernig beri að haga sér á friðlýstum svæðum. Upplýsa má um hvað beri að varast og hvað sé bannað, og skýra afleiðingar og neikvæð áhrif. Upplýsingar geta verið settar fram sem einfaldar skýringarmyndir.

Undanfarin ár hafa ferðamenn og ferðaskipuleggjendur nýtt snjalltækni í auknum mæli við skipulag ferðalaga, bæði fyrir ferðalagið og á meðan á því stendur. Hægt væri að útbúa stafrænt kerfi (sjá nánar í kafla 3.9) með skýrri framsetningu til að miðla upplýsingum, t.d. smáforrit sem einnig er aðgengilegt á internetinu til að ná til sem flestra. Er það metið svo að útbreiðsla slíks kerfis verði mun meiri ef gera þarf aðrar aðgerðir í því, t.d. bóka og greiða bílastæði.

Kostir

- Gestir fá áreiðanlegar upplýsingar um áætlaðan fjölda gesta og geta tekið upplýsta ákvörðun um hvenær þeir heimsækja ferðamannastaði m.t.t. álags.
- Gestir sjá framboð ferðamannastaða, eru upplýstari og auðveldara er fyrir þá að skipuleggja ferðalag.
- Lítil fjárfesting í innviðum og vélbúnaði.

Ókostir

- Halda þarf upplýsingum við.
- Óviss lagalegur grundvöllur fyrir innleiðingu á bókunarskyldu á ferðamannastöðum og viðurlaga við brotum.

Áskoranir

- Ávallt verður áskorun að ná til markhópsins, bæði tæknilega og á tungumáli sem ferðamaðurinn skilur.



3.6 Markaðssetning

Markaðssetningu er hægt að nýta til álagsstýringar með því að hafa áhrif á ferðahegðun og leitast við að dreifa umferð yfir árið og á aðra staði en þá fjölsóttustu.

Með markaðssetningu má vekja athygli á fjölbreyttum leiðum (t.d. Íslandsvegum) til að dreifa álagi. Á vinsælum leiðum má vekja athygli á stöðum í nágrenni við vinsælustu staðina og ávinning þess að velja aðra röð heimsókna en þá sem er algengust.

Íslandsstofa og áfangastaðastofur hafa umsjón með markaðssetningu Íslands og einstakra landsvæða sem áfangastaða fyrir hönd hins opinbera.

Ferðaþjónustufyrirtæki, innlend sem erlend, stunda síðan eigin markaðssetningu.

Halda þarf áfram markvissri markaðssetningu með dreifingu ferðamanna í huga og að lögð verði áhersla á gott samtal á milli aðila sem markaðssetja og aðila sem sjá um og skipuleggja t.d. Íslandsvegi og áfangastaði.

Kostir

- Getur virkað vel með öðrum aðgerðum til álagsstýringar.

Ókostir

- Óvíst er hvort markaðsetning nái vel til allra hópa og skili á endanum tilætluðum árangri.

Áskoranir

- Stór hluti markaðsetningar er í dag ekki á hendi hins opinbera heldur m.a. á vegum ferðaþjónustufyrirtækja, áhrifavalda og ferðamannanna sjálfra í gegnum samfélagsmiðla. Fátt kemur í veg fyrir að vinsælustu ferðamannastaðirnir verði áfram sýnilegastir með slíkri miðlun þrátt fyrir að álag þar nálgist eða fari yfir þolmörk.

Markaðssetning með þema

Fyrir ákveðin svæði og Íslandsvegi mætti markaðssetja ákveðin þema til ákveðinna markhópa með það að markmiði að dreifa álagi. Sem dæmi má nefna:

- Sögu: Jarðsögu, Íslandssögu.
- Náttúru: Jarðfræði, jarðhita, gróður, dýralíf, norðurljós, yfirnáttúru.
- Mat: Hefðir, nýsköpun, sjálfbærni.
- Fyrir börn: Kennslu, leiki, húsdýr.
- Afþreyingu og listir: Kvikmyndagerð, ljósmyndun, myndlist, tónlist.
- Heilsu: Jarðböð, jóga, núvitund.
- Jaðaríþróttir: Fjallahjól, flúðasiglingar, reiðmennsku, köfun, veiði, vélsleða, fjórhjól.



3.7 Leyfi

Hér verður rætt um leyfi sem verkfæri til álagsstýringar og þeim skipt upp í tvo þætti. Annars vegar leyfi sem ferðamaðurinn verður að afla sér (hæfnis- og aðgangseyfi) og hins vegar leyfi sem þjónustuveitandi verður að hafa (leyfi til ákveðinnar starfsemi en um þau er fjallað í kafla 2.2.3). Lög um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni voru samþykkt á Alþingi sumarið 2021.

Skilgreining landnotkunar í aðalskipulagi er grundvöllur flestrar starfsemi á Íslandi. Leyfðri starfsemi er því að vissu leyti nú þegar stýrt í gegnum skilgreiningu landnotkunar í aðalskipulagi þar sem hún fær einfaldlega ekki starfsleyfi ef hún samræmist ekki skilgreindri landnotkun. Skipulagsáætlanir sýna mörk verndarsvæða, s.s. þjóðgarða og friðlanda þar sem geta gilt ákveðnar reglur. Ef grundvöllur og tilgangur verndarsvæða er skýr er það líklega á vettvangi svæðisyfirvalda sem reglur um takmarkandi leyfi eru best settar. Það vald verður að vera ótvírætt en kemur þó ekki í veg fyrir að vanda-mál komi upp við útfærslu leyfisreglna.

Ákveðin ferðaþjónusta krefst það mikillar sérhæfingar, felur í sér það mikla hættu eða aðgang að svo takmörkuðum gæðum, að til hennar verður að gera sérstakar kröfur til að tryggja öryggi, gæði, náttúruvernd og þ.a.l. aðdráttarafi og orðspor viðkomandi staðar.

Í sérstökum tilvikum er friðlýsingu beitt til að vernda náttúruvætti fyrir öllum ágangi og einungis veitt leyfi til heimsóknna að mjög ströngum skilyrðum uppfylltum og þá oftast í vísindalegum tilgangi, s.s. friðlýsing Surtseyjar.

Friðlýsing Surtseyjar

Surtsey var friðuð árið 1965, meðan gosvirkni var enn í gangi, vegna rannsóknarsjónarmiða svo hægt væri að stunda rannsóknir á vistfræði eyjunnar og landtöku gróðurs og dýralífs. Síðan hefur þar verið viðhöfð ein strangasta álagsstýring náttúruvættis á Íslandi. Eflaust væri þar álag og rask vegna ferðamanna ef engin væri stýringin.

Leyfi þarf að innleiða með lögum. Vandséð er að sveitarfélög eða landeigendur geti krafist leyfa til almennrar ferðamennsku umfram þau almennu starfsleyfi sem krafist er af þjónustuaðilum í dag. Lagalegar kröfur um leyfi geta ýmist verið almennar fyrir landið allt eða verið skilyrtar á ákveðnum stað sem um gilda ákveðin lög. Eðli málsins samkvæmt eru það leyfi fyrir staðbundnar athafnir á fjölsóttum stöðum sem hafa mest áhrif til álagsstýringar og aðgangstakmarkana þar sem og þegar þeirra er þörf.

Þegar eftirspurn er slík að það bitnar bæði á náttúru, þjónustu og upplifun er æskilegt að rekstraraðilar komi sér saman um álagsstýringu á sínu starfssvæði. Stundum tekst það vel, stundum síður. Samkeppnissjónarmið gætu einnig krafist íhlutunar hins opinbera. Ósamkomulag landeigenda, umsjónaraðila svæða, rekstraraðila og opinberra stofnana er þó öruggasti farvegur framkvæmdaleyfis.



3.7.1 Hæfnis- og aðgangseyfi

Í afþreyingu sem krefst sérþekkingar er eðlilega krafist leyfa/skírteina. Við akstur vélsleða er krafist ökuleyfis, við skotveiðar er krafist byssuleyfis, við köfun er krafist köfunarréttinda (PADI certificate). Við t.d. stang- og skotveiði er auðlindin takmörkuð. Ef eftirspurn eftir afþreyingu er meiri en framboð þarf að vera kerfi til að útteila leyfum til einstaklinga. Það getur verið með ýmsum hætti s.s. uppboði, happdrætti, fyrirfram skráningu eða biðröð (fyrstur kemur, fyrstur fær).

Kostir

- Setur skýr takmörk á framboð.
- Ef greitt er fyrir leyfin (sbr. veiðileyfi) greiða þeir einir sem nota þjónustuna.
- Eykur öryggi þar sem vissrar lágmarkshæfni er krafist.

Ókostir

- Nýtist einkum við sértæka þjónustu.
- Útdeiling eða sala leyfa getur kallað á kostnað við kerfið og eftirlit.

Áskoranir

- Halda þarf aðskildum hæfnisleyfum af öryggissjónarmiðum og aðgangseyfum til álagsstýringar. Viss áskoran felst í að útlhluta aðgangseyfum á sanngjarnan og gegnsæjan hátt.

3.7.2 Leyfi til ákveðinnar starfsemi

Um leyfi sem veitt er til ákveðinnar notkunar á landi í eigu ríkisins, sérleyfi, rekstrarleyfi og nýtingarleyfi er fjallað í kafla 2.2.4.. Þegar rekstur kallar á mikla fjárfestingu þekkist það að hann sé falinn einum aðila (t.d. Þríhnjúkagígur eða Vatnshellir á Snæfellsnesi). Í öðrum tilvikum getur mörgum aðilum verið leyft að bjóða þjónustu að vissum skilyrðum uppfylltum (t.d. íshellaferðir í Vatnajökulsþjóðgarði).

Kostir

- Setur skýran ramma um tiltekna starfsemi.
- Setur skýr mörk á afnot svæðis.
- Samræming á þjónustu og aukin yfirsýn.
- Getur tryggt nýjum aðilum aðgang að markaði.

Ókostir

- Takmarkar athafnafrelsi.
- Kostar eftirlit og eftirfylgni.
- Tafsamnt og kostnaðarsamt fyrir leyfisumsækjendur.
- Nær óhjákvæmilegt að sumum finnist þeir bera skarðan hlut frá borði.
- Getur virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila á markaði og dregið þannig úr nýsköpun í greininni.

Áskoranir

- Það eitt að krefjast leyfis getur verið dýrt og tafsamnt, getur leitt til minna framboðs og þ.a.l. hærra vöruverðs. Að krefjast leyfis kallar á skýr markmið, skýr skilyrði sem þarf að uppfylla og sanngirni í útdeilingu leyfa.



3.8 Innviðaupbygging á ferðamannastöðum

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða (fyrir staði í eigu eða umsjón sveitarfélaga og einkaaðila) og Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (aðallega fyrir staði í eigu ríkisins) eru tvö helstu úrræði ríkisins til fjármögnunar uppbyggingar ferðamannastaða.

Í stefnumarkandi Landsáætlun um uppbyggingu innviða til tólf ára eru sett fram markmið um stýringu og sjálfbæra þróun, vernd náttúru og menningar-sögulegra minja, öryggismál, skipulag og hönnun og ferðamannaleiðir.

Samkvæmt lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða er markmið og hlutverk sjóðsins að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða og ferðamannaleiða um land allt og styðja með því við þróun ferðaþjónustu sem mikilvægrar og sjálfbærrar stoðar í íslensku atvinnulífi. Það er jafnframt markmið sjóðsins að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna um landið og styðja við svæðisbundna þróun.

Undanfarin ár hefur mikil áhersla verið á skipulag og uppbyggingu innviða hjá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða og Landsáætlun um uppbyggingu innviða.

Lagt er til að skoðað verði að veita einnig fjármagni til annarra aðgerða en innviðaupbyggingar til að álagsstýra á ferðamannastöðum. Sem dæmi má nefna innra flæði, samráðsvettvang eins og hringborðið (sjá kafla 3.3), markaðssetningu, bókunarkerfi, miðlun upplýsinga og gerð stafrænna kerfa (kafla 3.9). Einnig má nefna mótun á Íslandsvegum og uppbyggingu ferðamannastaða sem líklegir eru til að hafa jákvæð áhrif á dreifingu, bæði núverandi staða sem eru minna sóttir og nýrra staða. Jafnvel mætti hugsa að sjóðum væri gert mögulegt að veita lán til innleiðingar gjaldtöku til álagsstýringar með það fyrir augum að kostnaður yrði greiddur til baka af hluta tekna svæðisins. Líklegast er að það gjald væri í formi bílastæðagjalds.

Mögulegt væri að nýta núverandi úrræði, þ.e. Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og Landsáætlun um uppbyggingu innviða, en þá væri þörf á breytingu á stefnu þeirra og gildandi lögum. Einnig væri mögulegt að útbúa nýtt úrræði þar sem áhersla væri á annarskonar álagsstýringu en felst í uppbyggingu innviða.

Kostir

- Ferðamannastaðir geta sótt fjármagn til að álagsstýra með fleiri aðgerðum en uppbyggingu efnislegra innviða.
- Auknar líkur á að álagsstýring á ferðamannastöðum fari í framkvæmd.

Ókostir

- Innviðaupbyggingu fylgir ávallt einhver stofnkostnaður.
- Sé sjóðum ekki lagt til aukið fé eða skapaðar tekjuöflunarleiðir til að standa undir fjármögnun álagsstýringarverkefna getur það leitt til að minna sé til skiptanna í önnur þörf verkefni.

Áskoranir

- Gera þarf breytingar á stefnu og lögum Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og Landsáætlun, eða útbúa nýtt úrræði.



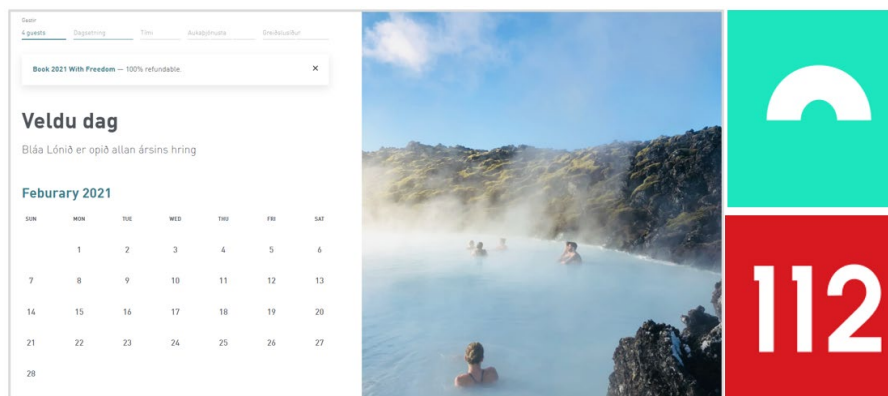
3.9 Stafrænt bókunar-, upplýsinga- og gjaldtökukerfi

Ekki þarf að fjölyrða um hversu gríðarleg áhrif tæknipróun og snjalltækja-væðing hefur haft á ferðapjónustu. Gagnsemi snjallsíma á eflaust enn eftir að aukast á næstu árum með innleiðingu 5G tækni, interneti hlutanna (e. *Internet of Things*) og internets um gervihnetti en sú þróun er þegar hafin.

Stafrænt bókunar-, upplýsinga- og gjaldtökukerfi væri hugbúnaður þar sem á einum stað væri hægt að nálgast upplýsingar og þjónustu á tiltekinni leið s.s. á Gullna hringnum. Hugbúnaðurinn væri smáforrit, sem einnig væri hægt að tengja vefsíðu t.d. við vefsíðuna *Visit Iceland*.

Fyrirmyndir smáforritsins gætu verið sambland af nokkrum vefsíðum og smáforritum. Helst má nefna vef Nasjonale turistveger í Noregi, graf frá Google um hvenær vinsælt er að heimsækja staði og hversu lengi fólk dvelur á þeim, bókunarsíðu Bláa lónsins og smáforrit Vegagerðarinnar, *easypark.is* og 112.

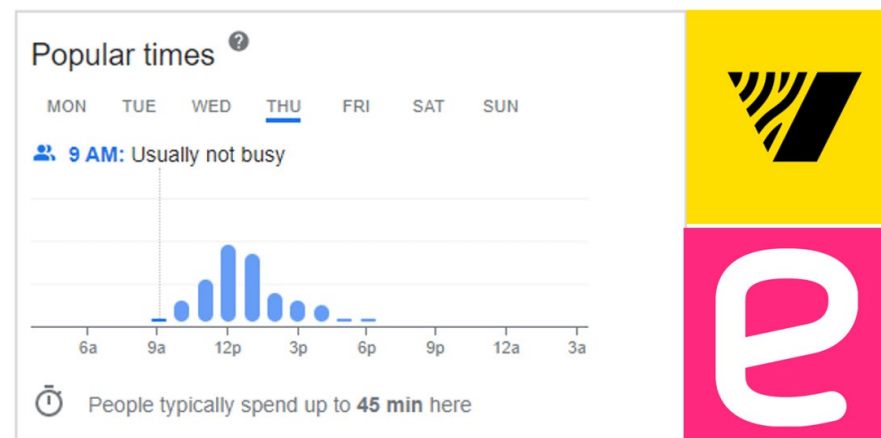
Líkt og er hjá mörgum fyrirtækjum í ferðapjónustu væri verð lægra ef bókað er snemma. Þannig væri hægt að stilla þjónustuframboð betur af með meiri fyrirvara.



Mynd 3.5 Skjáskot af bókunarsíðu Bláa lónsins, ásamt smáforriti 112 og Hopp (deilirafskútur).



Mynd 3.6 Skjáskot af vef Nasjonale turistveger í Noregi, þar sem má finna upplýsingar um mismunandi leiðir, ferðamannastaði á leiðum, sögu, kort o.fl.



Mynd 3.7 Skáskot af grafi frá Google um hvenær vinsælt er að heimsækja stað og hversu lengi fólk dvelur á þeim, ásamt smáforriti Vegagerðarinnar og *easypark.is*.



Í smáforritinu væri hægt að:

- Fá rauntímaupplýsingar og álagsspá fyrir helstu áfangastaði. Sé álag mikið kemur smáforritið með tillögu að breyttri ferðaáætlun.
- Fá upplýsingar um færð á vegum og á áfangastöðum, aksturstíma, veður, þjónustu og almenningssamgöngur.
- Velja vissa staði eða leiðir og fá um þá/þær allar nauðsynlegar upplýsingar, kort og ýmsan gagnlegan fróðleik.
- Sameina margskonar þjónustu, kaup á afþreyingu, leigu á farartækjum og hvers konar bókanir, s.s. á veitingastað og bílastæði. Hægt væri að greiða öll gjöld sem kunna að verða innheimt á ferðamannastöðum. Einnig væri hægt að ákveða að ferðast á aðra staði eða á öðrum tímum en háannatíma sé verðlagning breytileg eftir álagstíma.
- Hafa stafrænan ferðaskipuleggjanda. Ferðamaður velur sinn „prófil“ úr lista, lengd ferðar og grunnupplýsingar og smáforritið stingur upp á vissum leiðum og áfangastöðum byggt á nýjustu upplýsingum um þjónustu, færð, slys, framkvæmdir, kostnað o.fl.
- Sjá og kaupa þær vörur sem einkafyrirtæki bjóða á viðkomandi stað.
- Fá leiðsögn t.d. í formi hljóðleiðsagnar. Eins væri hægt að bjóða akstursleiðsögn með t.d. menningarlegu ívafi þar sem sagt er frá áhugaverðum áfangastöðum á leiðinni í bland við íslenska tónlist og menningarefni. Hér væri um að ræða nokkurskonar gagnvirkt útvarp/hlaðvarp.
- Fá upplýsingar um opnunartíma og viðburði.
- Senda neyðarboð og taka á móti viðvörðunum um veður, lokanir og náttúruhamfarir. Með staðsetningarákvörðun er sérstaklega hægt að miða boðin að þeim sem eru á eða stefna inn á viðkomandi hættusvæði.
- Bjóða upp á þátttöku í ánægjukönnun á ferðamannastöðum sem bókunarkerfi og staðsetningarbúnaður í síma sýna að heimsóttir hafa verið.

Hér eru einungis settar fram hugmyndir um hvað gæti falist í hugbúnaði á borð við þennan. Líklegt er að þjónusta yrði innleidd í skrefum. Eins og með alla

nýsköpun er óvissan nokkur en ljóst að markmið og sýn þarf að vera skýr áður en lagt er af stað í gerð slíks hugbúnaðar.

Talið er að slíkt smáforrit nái frekar tilgangi sínum ef það nýtist raunverulega sem gagnvirkt verkfæri, en ekki bara til að leita upplýsinga þannig að leit í smáforritinu skili gagnlegri ferðaástoð. Einnig er mikilvægt að í gegnum það sé hægt að framkvæma t.d. greiðslur, bókanir og pantanir með snjallari hætti en nú er.

Á forsíðu smáforritsins gæti verið hægt að velja um leiðir/svæði eða staði.

Leiðir kæmu inn í smáforrit eftir því sem þær eru skilgreindar t.d.:

- Golden Circle
- South Coast
- Snæfellsnes
- Diamond Circle
- Reykjanes UNESCO Global Geopark
- Fjallabak Nature Reserve
- Víknaslóðir
- Hornstrandir Nature Reserve

Staðsetningarbúnaður snjallsíma sýnir álag staðar út frá mælingum Google eða ljósgeislamælum og jafnvel annar háþróaður netkökuhugbúnaður notaður til að ákvarða hvað birtist efst hjá hvaða notanda.

Þegar smellt er á leið eða stað fást allskonar upplýsingar, m.a. mælaborð með gestafjölda á ákveðnum stað.

Bílstjóri sem á bókaðan aðgang sannar það með strikamerki, skannar við komu og ekur beint inn á bílastæði.

Smáforritið mætti tengja við kortavef og fela í sér allskonar (s.s. hljóðleiðsögn um svæðin, viðburðir/leiðsögn þjódgarðsvara, upplýsingar um þjónustu í boði á svæðinu og margt fleira).



Kostir

- Safnar saman hagnýtum upplýsingum á einn stað.
- Lítil fjárfesting í innviðum og vélbúnaði.
- Getur unnið með veggjaldakerfi ef og þegar þar að kemur.
- Gæti sem bókunarkerfi sparað rekstraraðilum há gjöld til milliliða erlendis.
- Styður við stafræna nýsköpun í ferðaþjónustu.
- Bein umhverfisáhrif og inngrip í náttúru eru engin.

Ókostir

- Óvíst hvort smáforritið nái útbreiðslu nema það nýtist til að „gera eitthvað“. Nú þegar er hægt að nálgast upplýsingar um álag, vöruframboð, umsagnir, umferðarmagn, almenningsamgöngur, færð og veður annars staðar. (Google Maps, yr.no, Tripadvisor og mörg önnur smáforrit.)
- Ef ekki er lagalegur grundvöllur fyrir gjaldtöku til álagsstýringar og ekki hægt að greiða þjónustuna í smáforriti getur verkfærið orðið frekar bitlaust.
- Úreldist fljótt ef verkfærinu er ekki haldið við, endurbætt og þróað áfram, sem gæti orðið dýrt.
- Full virkni smáforritsins á ekki við alls staðar. Í tilviki Gullna hringsins (eins og eignarhaldi og rekstri er háttað í dag) ætti greiðsluhluti bílastæðagjalda til álagsstýringar einkum við á Þingvöllum.

Áskoranir

- Að skilgreina umfang og virkni smáforritsins ásamt því að finna því stað milli hins opinbera og einkageirans er jafnvel enn meiri áskorun en tæknilega úrfærslan. Ýmsar vinsælar hugbúnaðarlausnir í netbókun eru nú þegar til staðar. Smáforritið má á ekki verða kostnaðarsamur milliliður kaupenda og seljenda.
- Gagnaöflun þarf að samræmast persónuverndarsjónarmiðum.
- Þó að smáforritið væri gott og gagnlegt í alla staði gæti reynst snúið að kynna það og koma í almenna dreifingu.

3.10 Stýring ferðamanna og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna

Innleiðing álagsstýringar á ferðamannastöðum styður við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um góða atvinnu og hagvöxt (nr. 8), nýsköpun og uppbyggingu (nr. 9) og líf á landi (nr. 15). Segja má að með því að ná jafnvægi milli þessara þriggja þátta ná ferðapjónusta að blómstra sem atvinnugrein (heimsmarkmið 8) án þess að land- og vistgæði hnigni (heimsmarkmið 15) og verkfærið sem beitt er snýst um uppbyggingu innviða og nýsköpunar í miðlun og þjónustu (heimsmarkmið 9). Takist að vinna samkvæmt öllum þessum þáttum er stuðlað að sjálfbærri þróun ferðapjónustu.

Álagsstýring styður sérstaklega við eftirfarandi undirmarkmið heimsmarkmiðanna:

- 8.9 Eigi síðar en árið 2030 hafi verið mótuð og innleidd stefna í því skyni að stuðla að sjálfbærri ferðapjónustu sem skapar störf og leggur áherslu á staðbundna menningu og framleiðsluvörur.
- 9.1 Þróaðir verði traustir innviðir, sjálfbærir og sveigjanlegir, hvort sem er staðbundnir eða yfir landamæri, í því skyni að styðja við efnahagsþróun og velmegun þar sem lögð verði áhersla á jafnt aðgengi á viðráðanlegu verði fyrir alla.
- 9.4 Eigi síðar en árið 2030 verði innviðir styrktir og atvinnugreinar endurskipulagðar til að gera þær sjálfbærar, nýting auðlinda verði skilvirkari og í auknum mæli innleiði hvert og eitt land tækni og umhverfisvæna verkferla eftir getu.
- 15.5 Gripið verði til brýnna og nauðsynlegra aðgerða til að sporna við hnignun náttúrulegra búsvæða og líffræðilegrar fjölbreytni. Eigi síðar en árið 2020 verði gripið til aðgerða til að vernda tegundir í bráðri hættu og koma í veg fyrir útrýmingu þeirra.
- 15.9 Eigi síðar en árið 2020 verði tekið tillit til gildis vistkerfis og líffræðilegrar fjölbreytni við gerð lands- og svæðisáætlana og í öllu þróunarferli, skýrslugerðum og aðgerðum til að draga úr fátækt.

Takist vel til stuðlar álagsstýring að því að ferðapjónustan mæti þörfum viðskiptavina án þess að ganga á líffræðilega fjölbreytni eða náttúruleg búsvæði. Innviðir í samgöngum og upplýsingamiðlun færast í átt að sjálfbærni og sveigjanleika til að mæta þörfum greinarinnar.



Mynd 3.8
Álagsstýring á ferðamannastöðum vinnur að því að ná jafnvægi milli heimsmarkmiða nr.8, 9 og 15.



3.11 Dæmisögur um innleiðingu álagsstýringar

Eftirfarandi dæmisögur eru skáldaðar en byggjast á aðstæðum sem gætu átt sér stað í raunheiminum.

Dæmisaga 1: Óvænt ásókn í nýuppgötvaðan ferðamannastað þar sem margir hagsmunaaðilar eiga í hlut.

Sérstakt náttúruvætti er að finna á landi bónda nokkurs. Áratugum saman heimsóttu staðinn einkum íslenskir náttúrunnendur og einstaka ljósmyndarar. Gamall kindastígur liggur að náttúruvættinu og lögðu þeir fáu gestir sem af staðnum vissu bifreiðum sínum gjarnan á litlum malarbornum bletti við gamalt hestagerði ekki langt frá vættinu.

Með tilkomu stafrænna myndavéla og samfélagsmiðla fór að bera á aukinni umferð um staðinn. Norðurljósamyndir þekkt áhrifavalds komu svo staðnum endanlega á stafræna ferðakortið og eftir það er svo komið að allan ársins hring, dag og nótt, liggur á staðinn straumur af misvel búnum ferðalöngum á eigin vegum í bland við stærri og minni hópa ferðamanna á vegum innlendra og erlendra ferðapjónustuaðila. Bílum og smárútum er lagt í vegaköntum, villustígur eru farnir að myndast í allar áttir, kindastígurinn er orðinn að forar-svaði, sorp er á víð og dreif og farið er að bera á því að fólk geri þarfir sínar m.a. upp við húsveggi sumarbústaða. Björgunarsveit héraðsins er orðin langþreytt á að leita týndra ferðamanna og draga þá úr festum utan vega, með tilheyrandi spjöllum.

Greinileg þörf er fyrir einhverskonar álagsstýringu á staðnum.

Samkvæmt greinargerð þessari og verkfærum sem í henni er lýst væri ráðlegt að ráðast í eftirfarandi framkvæmdir í eftirfarandi röð:

Sveitarfélag hefur frumkvæði að gerð deiliskipulags fyrir staðinn. Skipulagsráðgjafi útbýr formlega landnotkunaráætlun í samráði við landeigendur, lóðarhafa og opinberar stofnanir. Þar er heppileg staðsetning bílastæðis ákveðin. Með útsjónarsemi er hægt að koma bílastæðum, sorpílátum sumar-bústaðabygðarinnar, salernisaðstöðu ferðamanna og nestisbekk fyrir á plani

skammt frá þjóðvegi á stað sem nýtur sömu vetrar- og sumarþjónustu og nálægur þjóðvegur.

Með hliðsjón af hönnunarleiðbeiningum sem búið væri að gera væri fljótlegt að teikna upp götukanta, bílastæði fyrir rútur og bíla, lagnir og lágstemmda lýsingu. Sniðmát leiðbeinir einnig hvernig hægt sé að sækja fjármagn í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og aðra sjóði. Með sameiginlegu mótframlagi sveitarfélags, félags sumarhúsaeigenda og hótelsins í sveitinni í formi fjármagns, þjónustu, efnis og vinnuframlags er hægt að standa straum af kostnaði við skipulag, skiltagerð og bættu innviði.

Á grunni deiliskipulags er innra umferðarskipulag unnið fyrir svæðið og teiknað upp kort sem sýnir m.a. gönguleið og hvernig hún svo e.t.v. liggur í hring með uppha of enda á skilgreindu bílplani. Vegalengdir og áætlaðir göngutímar eru sýnd á skilti ásamt upplýsingum um hvar helstu myndastaðir séu, almennum upplýsingum um staðinn, hvert í nágrenninu sé hægt að sækja þjónustu og helstu öryggisatriði. Helstu upplýsingar eru settar fram á nokkrum tungumálum og eins myndrænt og hægt er, auk hugsanlegs QR kóða sem vísar á vef.

Markaðsstofa, almannatengslafyrirtæki eða hugbúnaðarsérfræðingur er fenginn til að uppfæra og staðsetja rétt á öllum helstu kortaveitum upplýsingar um staðinn og myndir af honum.

Sveitarfélag og landeigendur geta einnig leitað til landgræðslu- og skóg-ræktarféлага sem og sjálfbóðaliðasamtaka um að loka villustígum, tyrfa og gróðursetja í sár og skemmdir.

Álagsstýring næst þannig fram með samvinnu margra aðila án þess að það komi til lokana eða flókinna leyfa- eða gjaldtökukerfa.

Á árlegum hringborðsfundi svæðisins eru framkvæmdirnar kynntar og nýttist samkoman til samráðs og samstarfs um samlegðaráhrif við aðra þjónustu í sveitinni. T.d. gætu fyrirtæki, sveitarfélag og stofnanir komið sér saman um ráðningu umsýsnarmanns áfangastaða sem sæi um einfalt eftirlit og viðhald nokkurra slíkra staða.



Dæmisaga 2: Stöðug fjölgun ferðamanna á þekktum áfangastað sem nálgast þolmörk.

Áfangastaður innan þjóðgarðs/friðlands/verndarsvæðis hefur notið sívaxandi vinsælda og spár um fjölgun ferðamanna benda til að aðsókn muni enn koma til með að aukast. Í sveitinni eru ennfremur í bígerð vegaframkvæmdir sem auðvelda munu enn aðgengi að svæðinu. Aðalskipulag sveitarfélags gerir ráð fyrir nýjum hótélum og frístundabyggð í nágrenni áfangastaðarins. Nú þegar eru á svæðinu góðir stígar, salernisaðstaða, bílastæði og landvarsla. Tekjur svæðisins duga fyrir viðhaldi og rekstri núverandi aðstöðu en ljóst er að náttúruferi mun hnigna ef gestum heldur áfram að fjölga. Frekari innviðir myndu hafa í för með sér svo mikið inngríp í ásýnd staðarins að óásættanlegt þykir.

Fjöldi ferðaþjónustufyrirtækja úr borginni gerir út á ferðir um svæðið en stoppa stutt við og tekjur af ferðamennsku renna til annarra en heimamanna í héraði. Umsagnir um staðinn á þar til gerðum vefsíðum eru farnar að bera þess merki að gestir séu ekki að finna þá náttúruupplifun sem staðurinn er þekktur fyrir. Nú þegar er skortur á vinnuafli á svæðinu og rekstraraðilar hafa þurft að leita á náðir starfsmannaleiga til að manna vinnustaði sína. Breytingar á atvinnu-háttum hafa hvorki leitt til aukinna útsvarstekna sveitarfélagsins né náð að halda aftur af fækkun heilsársíbúa á svæðinu.

Eftir að hafa yfirfarið gestatölur, m.a. úr Mælaborði ferðaþjónustunnar, kemur í ljós að utan háannatíma ráða núverandi innviðir og þjónusta við gestafjölda. Á álagstímum, frá vori fram á haust, milli kl. 11 og 15 er álagið svo mikið að hvorki núverandi bílastæði né stígar anna því með góðu móti.

Vandamál þessa staðar er því margþætt.

Til að leita hugmynda og lausna fer umsjónarmaður svæðisins vel undirbúinn á árlegan hringborðsfund svæðisins, skýrir sín sjónarmið og kemur með drög að tillögum til úrbóta. Í þeim getur falist:

Samráð við ferðaþjónustufyrirtæki um tímatöflu og fyrirfram ákveðna heim-sóknartíma stærstu hópa.

Svæðið verði merkt og markaðssett sem áfangastaður á fyrirhuguðum Íslandsvegi og lendi á þeirri merktu leið sem fimmti markverði staðurinn á leiðinni. Þannig er líklegra að ferðamenn eigi leið þangað síðdegis fremur en um hádegisbil.

Til að skerpa enn frekar á álagsstýringu sé stefnt á að innan fárra ára verði komið upp gjaldtöku á vinsælustu bílastæðum staðarins. Forsjálir ferðalangar og ferðaafyrirtæki geti bókað sinn heimsóknartíma fyrir fram á netinu og gengið þannig að sínum aðgangi vísuð innan sem utan álagstíma. Engum sé meinaður aðgangur að svæðinu, en ljóst má vera að komið getur upp sú staða að svæðið sé einfaldlega fullt, bílastæði séu uppseld og vísa þurfi gestum tímabundið frá. Viðbótartekjur af gjaldtöku verði að hluta nýttar til eflingar viðkomustaða í nágrenninu og leitast þannig við að dreifa álaginu.

Þar sem afþreying innan svæðisins þarfnast sérstakrar sérþekkingar og/eða aðstæður leyfa ekki nema takmarkaðan fjölda getur komi til álitu að taka upp kerfi þar sem vissum fjölda gestaleyfa verði úthlutað eftir fyrir fram ákveðnu kerfi. Slíkt gerist þó ekki fyrr en önnur viðeigandi úrræði til álagsstýringar eru komin til framkvæmda þ.e. upplýsingamiðlun er í góðu horfi, önnur svæði í nágrenninu eru fullbyggð og þolmarkagreining hafur farið fram.

Mikilvægast er að allar aðgerðir vinni saman að markmiðum um nýtingu, verndun, eðlilega uppbyggingu og álagsdreifingu.



4 Niðurstöður

Álag á ferðamannastöðum lýsir sér þannig að flestir gestir koma á ákveðnum árstíðum, ákveðnum vikudögum og á ákveðnum tíma dags. Hámarksálag er því mjög tímabundið. Á vissum stöðum er æskilegt, jafnvel nauðsynlegt að stýra álagi ferðamanna til að stuðla bæði að umhverfislegri sjálfbærni staðarins og jákvæðri upplifun gesta um leið og leitast er við að tryggja heilsu þeirra og öryggi. Ljóst má vera að vissir staðir munu ekki geta með góðu móti annað helstu álagstoppum án þess að náttúra staðarins skaðist og upplifun gesta breytist frá því sem áður var þegar ferðapjónustan nær aftur vopnum sínum eftir COVID-19 faraldurinn. Með góðu innra skipulagi er þó, upp að vissu marki, hægt að auka þol viðkomandi staðar án þess að hafa neikvæð áhrif á umhverfi eða upplifun gesta og án þess að ráðast í framkvæmdir sem talist gætu hafa í för með sér óásættanlegar breytingar.

Settar hafa verið fram átta aðgerðir sem hægt er að nota til álagsstýringar á ferðamannastöðum. Í einhverjum tilfellum dugar að fara í eina aðgerð til að álagsstýra á ferðamannastað en einnig getur verið nauðsynlegt að blanda fleiri aðgerðum saman og auka með því bæði áhrif og árangur. Eins getur þurft að fara aftur yfir ferli álagsstýringar ef álag vegna ferðamanna eykst. Ferlið er því „lifandi“ þannig að ef forsendur breytast gæti þurft að skoða aðgerðir aftur.

Breytileg gjaldtaka eftir álagstímum getur verið árangursrík leið til álagsstýringar. Þar sem álagsstýring er meginmarkmið gjaldtökunnar og hún ekki fyrst og fremst hugsuð til að standa undir veittri þjónustu þarf að finna henni stað innan núverandi skattheimtakerfis og breyta lögum til samræmis. Fyrir innleiðingu bókunarkerfis á ferðamannastöðum þar sem þjónusta er nú þegar til staðar og eftirspurn er umfram framboð þarf að skoða nánar lagalegan grundvöll m.t.t. almannaréttar. Í tengslum við endurbætur ferðamannastaða, uppbyggingu nýrra ferðamannastaða og Íslandsvega er mikilvægt að útbúnaður séu hönnunarleiðbeiningar þar sem safnað er saman á einn stað helstu ferlum við undirbúning og hönnun ferðamannastaða.

Samráð og upplýsingagjöf til hagsmunaaðila um skoðun og innleiðingu aðgerða er gríðarlega mikilvæg á öllum stigum. Áriðandi er að allir hafi heildarhagsmuni að leiðarljósi.

Fyrirkomulag í nágrannalöndum bendir til að aðkoma veghaldara að leiðum sambærilegum Íslandsvegum sé mikilvæg.

Helstu ferðamannastaðir landsins munu halda áfram að vera vinsælir áfangastaðir hvað sem öðru líður. Þar er því mikilvægt að skoða aðgerðir til álagsstýringar. Í öllum skrefum ætti að huga að ásættanlegum breytingum. Því má velta upp hvort afköstum og hámarksfjölda ýmissa staða hafi verið náð á álagstoppum sumarið 2018.



5 Heimildir

2GHO, Gentile Glas Holloway O'Mahoney & Associates, Inc. (e.d.) Sótt af <http://2gho.com/planning>

Alþingi. (2017-2018). Skýrsla, ferðamála-, iðnaðar-, og nýsköpunarráðherra um þolmörk ferðamennsku, (Lögð fyrir Alþingi á 148. löggjafarþingi 2017–2018.).

Arkitektur N. (e.d.) *20 år på landeveien, Politiske strategier og faktiske resultater*. Sótt af <https://arkitektur-n.no/artikler/20-ar-pa-landeveien>

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (7.12.2020). Áfangastaðurinn Ísland – kynning fyrir VSÓ.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (e.d.). *Jafnvægisás ferðamanna*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/ferdathjonusta/islensk-ferdathjonusta-til-2030/jafnvægisas-ferdamala/>

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2019). *Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/ferdathjonusta/islensk-ferdathjonusta-til-2030/framtidarsyn-og-leidarljós-islenskrar-ferdathjonustu-til-2030/>

Efla, Stjórnstöð ferðamála, Tourism Recreation & Conservation . (2018). *Álagsmat umhverfis, innviða og samfélags gagnvart fjölda ferðamanna á Íslandi, 1. áfangi: Þróun vísa fyrir álagsmat*. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Ferðamálastofa. (e.d.). Heildarfjöldi erlendra ferðamanna. Sótt af <https://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna>.

Ferðamálastofa. (e.d.) Mælaborð ferðaþjónustunnar. Sótt af <https://www.maelaborðferdathjonustunnar.is/>

Garret Hardin. (e.d.). *The Tragedy of the Commons, the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality*. Sótt af <https://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>

Island.is (e.d.) *Frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni*. Sótt af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2841](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2841)

Nasjonale turistveger, Norwegian Scenic routes.(e.d.). Sótt af <https://www.nasjonaleturistveger.no/no>

Veðurstofa Íslands (e.d.). Veðurfarsyfirlit, ágúst 2018. Sótt af https://www.vedur.is/media/vedurstofan/utgafa/hlidarefni/climat/agust_2018_rvk.pdf.

Vegagerðin. (2017-2020). Umferðartalningar.

Verkís, Stjórnstöð ferðamála. (2018). *Áhættustjórnun í ferðaþjónustu, Öryggisáætlun ferðamannastaða – Verkfæri*.

VSÓ Ráðgjöf. (2019). *Hliðarmannvirki, drög að leiðbeiningum*. Rannsóknarverkefni styrkt af Vegagerðinni.

VSÓ Ráðgjöf. (e.d.). *Íslandsvegir*. Sótt af <https://www.vso.is/project/islandsvegir/>

VSÓ Ráðgjöf. (2009). *Skilgreining ferðamannaleiða og ferðamannavega*. Rannsóknarverkefni styrkt af Vegagerðinni.

VSÓ Ráðgjöf. (2012). Stjórnunaráætlun fyrir Reykjanesfólkvang 2012-2022, drög. Rannsóknarverkefni styrkt af Vegagerðinni.

Forsíðumynd

Gateway to Iceland. (e.d.). Sótt af www.gtice.is/wp-content/uploads/2015/06/DSC_0030.jpg

Samtal og samráð

Einar Á Sæmundssen, Þjóðgarðsvörður á Þingvöllum.
Ásborg Arnþórsdóttir, ferðamálafulltrúi uppsveita Árnessýslu.
Hjalti Páll Þórarinsson, Markaðsstofa Norðurlands.