

Öryggi á ferðamannastöðum Stefna til 2015 - DRÖG



Efnisyfirlit

Inngangur	2
Ábyrgð í öryggismálum, umsjón og framkvæmd	3
Sýn.....	4
Markmið og leiðir	4
Ábyrgð hagsmunaaðila og gerð öryggisáætlana	5
Öryggisflokkar eftir svæðum	6
Forgangssvæði vegna aðgerða.....	7
Aðferðir til úrlausna á öryggismálum ferðamannastaða	8
Niðurlag.....	9

Allar myndir í þessu hefti eru úr kennslugögnum í leiðsögutækni sem Stefán Helgi Valsson ferðamálafræðingur tók samanog birtar með góðfúslegu leyfi höfunda.

**Útgefandi: Ferðamálastofa, Slysavarnarfélagið Landsbjörg, Umhverfisstofnun
Maí 2011**



Inngangur

Það sem heillar ferðamenn mest við Ísland er hin stórbrotna náttúruvegur sem einkennir landið. Náttúruperlur eru hér aðgengilegri en víðast hvar annars staðar og ummerki um ógnarkraft náttúruafllanna á hverju strái. Við ferðalög um landið vill þó gleymast, að hættur leynast víða í náttúru Íslands og gestir ferðamannastaða eru misvel búnir til að mæta þeim aðstæðum sem náttúra Íslands býður hverju sinni. Skjótt skipast veður í lofti og upplifun, sem átti að verða einstök og minnistæð, getur fljótt breyst í andstæðu sína.

Eftir því sem ferðamönnum fjölgar þá fjölgar einnig slysum og því miður eru of mörg dæmi um alvarleg slys á ferðamönnum á Íslandi. Slík slys vekja upp ýmsar spurningar svo sem:

- Hvað er hægt að gera til að koma í veg fyrir slys?
- Hver ber ábyrgð á öryggi ferðamanna sem ferðast um Ísland?
- Hvernig er best að bregðast við slysum?
- Eru til viðbragðsáætlanir?

Ráðherrar ferðamála og umhverfismála óskuðu á vordögum 2010 eftir því að Ferðamálastofa og Umhverfisstofnun leggðu fram minnisblað um öryggismál á ferðamannastöðum. Í minnisblaði því sem lagt var fram var boðuð gerð öryggisáætlunar fyrir ferðamannastaði, sem stofnanirnar tvær myndu hafa samvinnu um. Mikilvægt var talið

að Slysavarnarfélagið Landsbjörg tæki þátt í gerð slíkrar öryggisáætlunar.

Þann 1. september 2010 boðaði Ólöf Ýrr Atladóttir ferðamálastjóri til fundar með Umhverfisstofnun og Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu um öryggismál á ferðamannastöðum. Niðurstaða fundarins var m.a. að setja á laggirnar vinnuhóp sem ætlað var að fjalla um helstu þætti áhættustýringar og setja fram drög að stefnumörkun um öryggismál á ferðamannastöðum. Í hópnum voru Gunnar Stefánsson frá Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu, Ólafur Arnar Jónsson frá Umhverfisstofnun og Sveinn Rúnar Traustason frá Ferðamálastofu.

Með áætlun þeirri sem hér er til umfjöllunar skapast grundvöllur til skipulegrar vinnu að því að tryggja öryggi ferðamanna á ferðamannastöðum á Íslandi. Áætlunin verður lögð til grundvallar við forgangsröðun aðgerða og mun m.a. geta orðið væntanlegri stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til leiðsagnar við störf sín. Ennfremur tengist hún nýjum kröfum sem gerðar eru til ferðapjónustufyrirtækja um gerð öryggisáætlana, svo og gæða- og umhverfiskerfi ferðapjónustunnar, Vakanum. Saman munu þessi verkefni tryggja að Ísland verði þekkt sem öruggt ferðamannaland.

Von þeirra sem að áætluninni standa er að íslensk ferðapjónusta njóti góðs af afrakstrinum.



Ábyrgð í öryggismálum, umsjón og framkvæmd

Samkvæmt lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd er för manna um landið ekki á ábyrgð eiganda lands eða rétthafa að öðru leyti en því sem leiðir af ákvæðum annarra laga og almennum skaðabótareglum. **Því liggur höfuðábyrgðin á öryggismálum ferðamanna hjá ferðamanninum sjálfum.**

Á þessu eru þó nokkrar undantekningar. Á svæðum þar sem komið hefur verið upp sérstakri aðstöðu fyrir ferðamenn kann að stofnast skaðabótaskylda ef óhöpp verða sem rekja má til galla eða vanrækslu í viðhaldi mannvirkja. Eins bera stofnanir eins og Umhverfisstofnun, Vatnajökulspjóðgarður og Þingvallabjörggarður ábyrgð á ákveðnum öryggisþáttum á friðlýstum svæðum á Íslandi.

Í þessari stefnumótun er lagt til að landinu verði skipt í þrjá öryggisflokka eftir svæðum. Jafnframt er lögð til ákveðin forgangsröðun svæða með tilliti til aðgerða og listað upp hvaða aðgerðum má beita í þágu öryggismála (sjá töflu 3). Í framhaldinu þarf að skapa samstarfsvettvang þar sem aðgerðir eru mótaðar á landsvísu og fyrir hvert svæði fyrir sig. Lagt er til að Ferðamálastofu verði falin umsjón með þessari vinnu í samvinnu við umsjónaraðila viðkomandi ferðamannastaða.

Vegna ferðamannastaða í öryggisflokkum 1 og 2 eru gerðar kröfur til umsjónaraðila um tiltekna forvarnir. Í einhverjum tilfellum

kunna stofnanir að vera umsjónaraðili ferðamannastaða. Í þeim tilfellum þegar umsjónaraðili er ekki til staðar er nauðsynlegt að tryggja að ferðamannastaðir komist í umsjón aðila sem beri ábyrgð á öryggi ferðamanna. **Mikilvægt er að allir helstu ferðamannastaðir á Íslandi hafi ábyrgðaraðila vegna öryggismála.** Hér er lagt til að það verði hlutverk sveitarstjórna að sjá til þess að allir ferðamannastaðir hafi skilgreinda eftirlits- og/eða ábyrgðaraðila sem gæti þess að öryggisáætlanir séu til staðar og þeim framfylgt innan hvers sveitarfélags. Eins er mikilvægt að fjárstuðningur vegna nauðsynlegra aðgerða sé tryggður og allir hagsmunaaðilar beri fjárhagslega ábyrgð á að tryggja öryggi ferðamanna sem sækja landið heim.

Á ferðamannastöðum í öryggisflokkum 3 ber ferðafólk sjálft ábyrgð á að leita sér upplýsinga um aðstæður og áhættu á þeim svæðum sem það hyggst heimsækja, og að afla sér nauðsynlegrar þekkingar og upplýsinga vegna fyrirhugaðra ferðalaga. Nauðsynlegt er að greina og gera áætlun um öryggismál á miðhálandinu m.t.t. löggæslu og nálægðar við bjargir eða þjónustu. Auk þess þarf að tryggja að á hverjum tíma séu til viðeigandi upplýsingar um megin hættur á hálandinu.



Sýn

- Ísland verði öruggt ferðamannaland.
- Ísland hafi sterka ímynd sem öruggt ferðamannaland.

Markmið og leiðir

Tafla 1:

A	Ferðamenn, ferðaþjónustuaðilar (ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur), fyrirtæki, stofnanir, sveitarfélög, landeigendur, leiðsögumenn, fararstjórar og aðrir aðilar sem tengjast ferðamennsku séu meðvitaðir um ábyrgð sína.
Skilgreind verði á opinberum vettvangi hver ábyrgð hagsmunaaðila og eftirlitsaðila er þegar kemur að öryggismálum í ferðaþjónustu og á ferðamannastöðum. Skilgreina þarf hugtakið ferðaþjónustuaðilar og hverjir falli undir þá skilgreiningu hér. Fagaðilar, s.s. Slysavarnarfélagið Landsbjörg, og Almannavarnardeild Ríkislögreglustjóra, stuðli að öflugum fræðslustarfi um öryggi ferðamanna (sbr. lið D).	
B	Við veitingu rekstrarleyfis til ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa verði þeim skylt að leggja fram öryggisáætlanir.
Lögum verði breytt á þá vegu að ferðaskipuleggjendum og ferðaskrifstofum verði skylt að gera öryggisáætlanir fyrir sína starfsemi. Öryggisáætlanir verði nánar skilgreindar í reglugerð þar sem m.a. ábyrgð fyrrgreindra aðila er skilgreind sem og eftirfylgni með framkvæmd öryggisáætlana.	
C	Allir helstu ferðamannastaðir landsins hafi öryggisáætlun.
Samdar verði leiðbeiningar um gerð öryggisáætlana (sem fela í sér gerð fræðsluáætlana, forvarnaráætlana og viðbragðsáætlana) og í kjölfarið hrint af stað átaki í gerð öryggisáætlana fyrir helstu ferðamannastaði landsins. Sveitarfélög eru ábyrg fyrir að tilnefndir séu ábyrgðar og/eða eftirlitsaðilar sem gæti þess að öryggisáætlanir séu til staðar og þeim framfylgt innan hvers sveitarfélags.	
D	Ferðamenn verði upplýstir um öryggismál og þeir séu meðvitaðir um helstu hættur á ferðamannastöðum á Íslandi.
Leiðbeiningar til ferðamanna um öryggismál verði markvissar sbr: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Safetravel.is vefsíðan verði samstarfsvettvangur hagsmunaaðila og séð til þess að hægt sé að komast inn á síðuna í öllum helstu gsm sínum. Þar séu <i>birtar ítarlegar og uppfærðar</i> upplýsingar á 6 tungumálum. Öflug útgáfustarfsemi og vefsíðukynning tryggji miðlun upplýsinga. ▪ Bæklingum með öryggisleiðbeiningum verði dreift til ferðamanna. ▪ Leitað verði eftir samstarfi við fjölmiðla um miðlun upplýsinga um öryggismál á ferðamannastöðum. ▪ Öryggisleiðbeiningar verði settar upp á vegvísun og skiltum á skilgreindum hættusvæðum. ▪ Fagaðilar, s.s. landverðir, skálaverðir, rekstraraðilar ofl., á vettvangi veiti skilgreindar öryggisupplýsingar til ferðamanna. 	
E	Ferðamannastaðir á Íslandi teljist öruggir ef ferðamenn virða öryggisráðstafanir, fylgja leiðbeiningum og sýna almenna skynsemi.
Gerðar verði almennar öryggisráðstafanir á landsvísu og sértækar ráðstafanir skv. niðurstöðum öryggisáætlana sbr. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Landinu verði skipt í svæði m.t.t. samgangna og aðgengis að ferðamannastöðum, fjarskiptum og þjónustu. ▪ Skilgreindir verði ábyrgðaraðilar fyrir alla fjölförnustu ferðamannastaðina sem sjá um að öryggisáætlanir séu gerðar og þeim framfylgt. ▪ Afmarkanir, hindranir og annar öryggisbúnaður verði settur upp á þeim stöðum þar sem öryggisáætlun kveður á um að þeirra sé þörf. 	
F	Helstu aðgerðum til að tryggja öryggi ferðamanna verði lokið árið 2016.
Tryggja þarf nægjanlegt fjármagn til málaflokksins og hæft starfsfólk til að hægt sé að ljúka gerð öryggisáætlana fyrir árslok 2016.	

Ábyrgð hagsmunaaðila og gerð öryggisáætlana

Með öryggisáætlun er hér átt við fræðsluáætlun, forvarnaráætlun og viðbragðsáætlun. Með fræðsluáætlun er átt við að fræða starfsfólk viðkomandi svæðis og hinsvegar þá gesti sem á svæðið koma um hættur sem á svæðinu leynast. Með forvarnaráætlun er átt við að gert sé áhættumat fyrir ferðamannastaðinn og nauðsynlegar áætlanir um úrbætur í öryggismálum á staðnum. Með viðbragðsáætlun er átt við áætlun um hvernig bregðast skuli við slysum á staðnum og hvernig koma megi í veg fyrir frekari slys.

Í töflu 2 er fjallað um ábyrgð stofnana, rekstraraðila og gesta svo að markmið í öryggismálum á ferðamannastöðum náist.

Tafla 2: Ábyrgð stofnana, rekstraraðila og gesta.

Gestir/ferðamenn

- Ferðamenn bera ábyrgð á eigin öryggi og athöfnum á ferðalögum um landið.
- Aðgengilegar upplýsingar þurfa að vera fyrir ferðamenn um eigin ábyrgð og athafnir, sem og um önnur fyrirmæli sem gilda á ferðamannastöðum og friðlýstum svæðum. Ferðamönnum ber að kynna sér upplýsingar um öryggismál á viðkomandi ferðamannastað og fara eftir þeim, sem og öðrum fyrirmælum sem gilda á ferðamannastöðum og friðlýstum svæðum.

Umsjónaraðilar ferðamannastaða og friðlýstra svæða

- Umsjónaraðila ber ábyrgð á öryggismálum og gerð öryggisáætlunar fyrir sitt svæði.
- Umsjónaraðilar greina staðbundnar hættur og gera viðeigandi ráðstafanir til að vara við þeim og koma í veg fyrir slys af þeirra völdum í samræmi við öryggisáætlun.
- Umsjónaraðilar bera ábyrgð á þjálfun starfsmanna á viðkomandi svæðum

Ferðaþjónustuaðilar

- Ferðaþjónustuaðilum ber kynna sér öryggisáætlun að sækja sér upplýsingar frá umsjónaraðila um ástand staðarins á hverjum tíma.
- Ferðaþjónustuaðilar bera ábyrgð á að upplýsa sína viðskiptavini um mögulegar hættur og tryggja eftir fremsta megni öryggi sinna viðskiptavina.
- Ferðaþjónustuaðilum ber að setja sér og framfylgja öryggisáætlun sem felur í sér áhættumat, verklagsreglur og viðbragðsáætlun skv. frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála.
- Ferðaþjónustuaðilum ber að tryggja þekkingu starfsfólks á öryggisáætlunum fyrirtækisins og viðhlítandi þjálfun þess, sem og þeim öryggisáætlunum sem í gildi eru á þeim svæðum sem ferðast er um.
- Ferðaþjónustuaðilum ber að sinna vinnuvernd skv. lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og tengdum reglugerðum og leggja fram öryggis og heilbrigðisáætlun.

Öryggisflokkar eftir svæðum

Við áhættumat ferðamannastaða er landinu skipt í þrjá öryggisflokka eftir aðgengi, nálægð við þjónustu, bjargir og helstu samgönguæðar (sjá töflu 3). Öryggiskröfur eru mismiklar eftir flokkum. Mestu kröfurnar eru gerðar til öryggisflokks 1 (sem er að mestu leyti á láglandi) en minnstar til öryggisflokks 3 (sem er að mestu leyti á hálendi).

Öryggisflokka 1 og 2 þarf að skoða sérstaklega hvað varðar kröfur til öryggisbúnaðar ferðamannastaða, t.d. sbr. bjarghring við ár eða vötn, kælibúnað við hverasvæði, börur og sjúkrabúnað, dráttartóg og/eða línu o.s.frv. Í töflu 3 hér á eftir er lýsing á einkennum svæðanna.

Tafla 3 - Einkenni öryggisflokka eftir svæðum:

Flokkur 1:	
Skilgreining:	Öryggisflokkur 1 er hér skilgreindur sem allir ferðamannastaðir í byggð. Þeir eru almennt aðgengilegir, í góðum tengslum við samgöngur og þjónustu og víðast er gott GSM samband til staðar. Í öryggisflokki 1 liggja flestir okkar fjölsóttu ferðamannastaða.
Dæmi:	Gullfoss, Geysir, Þingvellir og Mývatn.
Ábyrgð umsjónaraðila	Gerð og framkvæmd öryggisáætlana.
Hvað þarf að vera til staðar?	Í öryggisflokki 1 er gert ráð fyrir ströngum öryggiskröfum; öryggisáætlun þarf að vera til staðar sem grundvallast á að mikill fjöldi ferðamanna getur verið á svæðinu.
Flokkur 2	
Skilgreining:	Öryggisflokkur 2 er hér skilgreindur sem ferðamannastaðir sem eru að mestu utan alfaraleiða en gjarnan nálægt stofnvegum á hálendi og helstu fjallvegum. Einnig flokkast hér undir fjalllendi í byggð. Í öryggisflokki 2 eru ferðamannastaðir liggja margir okkar fjölsóttustu ferðamannastað á hálendinu.
Dæmi:	Kjalvegur (Hveravellir), Landmannalaugar, Kerlingarfjöll, Látrabjarg, Kárahnjúkar.
Ábyrgð umsjónaraðila	Gerð og framkvæmd öryggisáætlana.
Hvað þarf að vera til staðar?	Í öryggisflokki 2 eru takmarkaðir innviðir en skoða þarf forvarnir gegn helstu hættum, sbr. hverasvæði, kletta/björg, varhugaverð vatnsföll ofl. Öryggisáætlun þarf að vera til staðar.
Flokkur 3	
Skilgreining:	Ferðamannastaðir þar sem aðgengi er erfitt, utan greiðfærra samgönguæða, fjarri þjónustu og oft utan GSM fjarskipta.
Dæmi:	Hornstrandir, Víti (Askja), Kverkfjöll, Laugavegurinn, Langisjór.
Ábyrgð umsjónaraðila	Umsjónaraðili (ef hann er til staðar) veitir almenna fræðslu. Annars er ekki gert ráð fyrir að öryggisáætlun liggji fyrir í öryggisflokki 3.
Hvað þarf að vera til staðar?	Á ferðamannastöðum í öryggisflokki 3 má gera ráð fyrir takmarkaðri þjónustu og litlum sem engum upplýsingum um hættur á staðnum. Eigin ábyrgð ferðamanna er hér sérstaklega mikil. Á svæðum sem falla undir öryggisflokk 3 er gert ráð fyrir almennum forvörnum og fræðslu með hjálp netsins og bæklinga (safetravel.is).

Forgangssvæði vegna aðgerða

Vinnuhópurinn hefur tekið saman lista yfir svæði sem að hans mati þurfa að vera í forgangi þegar ráðist verður í aðgerðir. Við val á stöðum var einkum tekið mið af fjölda ferðamanna. Jafnframt þarf að skoða sérstaklega öryggismál á hálendinu, t.d. fjarlægðir í þjónustu/bjargir, veðurfar, ár, merkingar. Athuga ber að þessi listi er ekki tæmandi.

Þó svo að fyrir liggi almenn vitneskja um ástand þeirra forgangssvæða sem hér um ræðir er ljóst að óvissa ríkir um hvernig útfæra

Vesturland

- Deildartunguhver

Vestfirðir

- Látrabjarg

Norðurland eystra

- Hverir við Námafjall
- Dettifoss og fossþrennan

Austurland

- Hengifoss
- Stóruurð
- Þerriþjörg-Múlahöfn
- Helgustaðanáma

Suðurland

- Fjaðrárgljúfur
- Dyrhólaey - Háey
- Víkurfjara
- Reynisfjara

skuli aðgerðir á þeim. Slíkt kallar á úttektir aðila sem meta myndu ástand þeirra. Því er lagt til að ráðist verði í hættumat á fjölförnustu forgangssvæðunum þar sem fram komi tillögur til úrbóta. Í framhaldi verði gerðar viðhlítandi ráðstafanir til að tryggja öryggi ferðamanna.

Um fjórðungur forgangssvæða sem um ræðir eru hverasvæði. Lagt er til að eftirtalin hverasvæði hljóti sérstakan forgang í þessari vinnu sem og önnur svæði sem talin eru upp á eftir þeim.

- Seljalandsfoss
- Fimmvörðuháls
- Geysissvæðið
- Gullfoss
- Hverasvæði við Hveragerði

Suðvesturland

- Krýsuvíkurborg
- Gunnuhver
- Háhitasvæðið við Krýsuvík
- Hafnaberg
- Stóra Sandvík
- Austurengjahver
- Esjan
- Glymur

Miðhálandið

- Hveravellir
- Kerlingarfjöll
- Laugavegurinn (gönguleið)
- Kverkfjöll



Aðferðir til úrlausna á öryggismálum ferðamannastaða

a) Fræðsla - forvarnir

- Bæklingar
- Netíð (safetravel.is)
- Upplýsinga og afþreyingarskjáir í flugvélum
- Skilti
- Maður á mann
- Kennsla (námskeið)
- Fjölmiðlar

b) Aðgerðir á staðnum

- Aðvörunarskilti (leiðbeiningar)
- Kaðlar/girðingar eða annað
- Mannvirki (tröppur, stigar, handrið o.s.frv.)
- Stígagerð og viðhald stíga, stikun leiða
- Vegagerð, slóðagerð og vöð
- Hálendisvaktin
- Gæsla (landvarsla/skálavarsla)
- Leiðsögumenn
- Fjarskipti (GSM,VHF, Tetra)

- Bæklingar
- Brunavarnir
- Háلكuvarnir
- Neyðarbúnaður (björgunarhringir, sjúkrakassi, börur, súrefni o.s.frv.)
- Neyðarskýli
- Styrkir Ferðamálastofu til úrbóta í umhverfismálum á ferðamannastöðum
- Framkvæmdasjóður ferðamannastaða

c) Áætlanir og stjórnsýsla

- Viðbragðsáætlanir
- Forvarnaráætlanir
- Fræðsluáætlanir (vegna öryggismála)
- Reglur svæða
- Skilgreina betur ábyrgð einstaklinga/sveitarfélaga/lan deig./ferðaþj.aðila/stofnana



Niðurlag

Mikilvægt er að gert verði átak í öryggismálum ferðamannastaða hér á landi. Útbúa þarf leiðbeiningar um öryggismál ferðamannastaða og öryggisáætlanir. Nauðsynlegt er jafnframt að tryggja fjármagn til öryggismála og er lagt til að hægt verði að sækja fjármagn til úrbóta í sameiginlegan sjóð. Nauðsynlegt er að fjármagn til öryggismála aukist í réttu hlutfalli við fjölda ferðamanna sem sækir landið heim.

Þar sem nokkur óvissa ríkir um útfærslur í öryggismálum á forgangssvæðum í hverjum landshluta er lagt til að forgangssvæðin verði tekin út af sérfræðingum í öryggismálum. Nauðsynlegt er að slíkt mat fari fyrst fram á fjölförnustu ferðamannastöðunum innan

þessa flokks þar sem fram komi tillögur til úrbóta. Í þessari stefnu hefur verið sett fram tillaga um skiptingu ábyrgðar, leiðir til að efla öryggi ferðamanna og skiptingu landsins í svæði með tilliti til þjónustu og aðgengis.

Í framhaldi af þessum tillögum sem hér eru settar fram er nauðsynlegt að skilgreina næstu skref við gerð aðgerðaráætlunar, kalla saman hagsmunaaðila, setja fram tímasetta og kostnaðargreinda aðgerðaráætlun. Lagt er til að Ferðamálastofu sé falið að sjá um þessa vinnu.

Það er á ábyrgð allra að vinna saman við að gera Ísland að öruggu ferðamannalandi.

