

FRØYA KOMMUNE

KOMMUNESTYRET

Saksliste

Møtested:

Kommunestyresalen,
Frøya herredshus

Møtedato:

22.06.2023

Kl.

10:00

Tilleggssak

Medlemmene innkalles herved til overnevnte møte. Forfall må straks meldes til informasjonen, Tlf 72 46 32 00 eller til postmottak@froya.kommune.no
Varamedlemmer møter etter nærmere beskjed.

Sakliste:

Saksnr.

Arkivsaksnr.

Innhold

92/23

23/675

**HØRING - NOU 2023:10 - LEVE OG OPPLEVE - REISEMÅL FOR BÆREKRAFTIG
FREMTID**

Sistranda, 19.06.23

Kristin Furunes Strømskag
Ordfører

Siv-Tove Skarshaug
Sekretær

Saksdokumentene er lagt ut til offentlig ettersyn på følgende sted:

www.froya.kommune.no.

FRØYA KOMMUNE

Kommunestyret		Møtebok
Møtedato:	Arkivsaksnr:	Sak nr:
22.06.2023	23/675	92/23
Saksbehandler:	Arkivkode:	Gradering:
Nils Jørgen Karlsen	U64 &13	

Saken skal behandles i følgende utvalg:		
92/23	Kommunestyret	22.06.2023

HØRING - NOU 2023:10 - LEVE OG OPPLEVE - REISEMÅL FOR BÆREKRAFTIG FREMTID**Forslag til vedtak:**

1. Frøya kommune støtter hovedtrekkene i *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*
2. Frøya kommune støtter Regionrådets uttalelse til *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*
3. Tilråkningene skal ligge til grunn for reiselivskoordinatorens prioriteringer i utarbeidelse av reiselivsstrategien

Vedlegg:

- Rapport fra Reisemålsutvalget
- Felles uttalelse fra Interkommunalt råd Trøndelag Sørvest (Lakseregionen) og Nordmøre interkommunalt politisk råd

Saksopplysninger:

Saksframlegget består av flere deler:

1. Oppsummering av Reisemålsutvalgets rapport, overlevert regjeringen 30.03.2023
2. Reisemålsutvalgets tilrådinger – 39 punkter
3. Felles uttalelse fra Interkommunalt råd Trøndelag Sørvest (Lakseregionen) og Nordmøre interkommunalt politisk råd

Oppsummering Reisemålsutvalgets rapport

Reisemålsutvalget ble oppnevnt i statsråd 26. august 2021 for å foreta en helhetlig gjennomgang av relevante rammevilkår for utviklingen av reiselivsaktivitet i norske kommuner. Utvalget ble bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av kommunenes handlingsrom blant annet når det gjelder å styre besøk, forvalte lokale fellesgoder og finansiere disse og andre reiselivsrelevante tjenester. Videre ble det pekt på at mulighetene for å drive reisemålsutvikling lokalt avhenger i stor grad av kommunenes økonomiske og juridiske handlingsrom, som staten setter rammene for. Utvalget ble bedt om å se nærmere på følgende seks problemstillinger: besøksforvaltning (knyttet til natur- og kulturressurser), finansiering og forvaltning av fellesgoder, tilgjengelighet, regulering av cruisetrafikk, destinasjonsledelse og samarbeid på reisemålet og klimarisiko.

Norge har mange reisemål som er unike i verdenssammenheng, og reiselivsaktiviteten i forbindelse med disse har store positive virkninger for norsk økonomi og norske lokalsamfunn. Norsk reiseliv har utviklet seg raskt det siste tiåret, og det har vært en økt tilstrømming av besøkende til mange reisemål i Norge. Det skaper muligheter, men samtidig fører det til at stadig flere norske kommuner får utfordringer med hensyn til å sikre en bærekraftig reisemålsutvikling.

Et høyt besøksvolum kan gi økt forurensing, skade naturen, føre til økt forsøpling og skape kø og trengsel. Disse konsekvensene kan føre til at de besøkende får en dårligere opplevelse, og gå ut over trivselen til de fastboende. Et høyt besøkstrykk kan derfor føre til interessekonflikter mellom næringsinteresser og lokalbefolkning.

Disse utfordringene er noe av bakgrunnen for at utvalget har fått i oppgave å se på kommunenes handlingsrom blant annet når det gjelder å styre besøk, forvalte lokale fellesgoder og å finansiere disse og andre reiselivsrelevante tjenester.

Bakgrunn og utviklingstrekk

Konsekvensene av koronapandemien var betydelige for den internasjonale reisevirksomheten. Etter årene med pandemi, tok etterspørselen etter norske reiselivsprodukter seg raskt opp da restriksjonene ble fjernet. Likevel var andelen utenlandske besøkende til Norge i 2022 lavere enn før pandemien. Årene med pandemi kan ha skapt endrede preferanser når det gjelder type reisemål, distansen til reisemålet, lengden på besøket og aktiviteten på reisemålet (OECD, 2022).

Det er flere grunner til at etterspørselen etter reiselivsprodukter vokser. Den viktigste grunnen er økt økonomisk velstand. Et annet utviklingstrekk er at det blir stadig flere pensjonister med god helse og god økonomi i Norge og ellers i Europa. Mange av disse ønsker å reise mer.

Forsterket innsats mot klimaendringer verden over ser også ut til å medføre et verdiskifte blant mange av verdens reisende. Den gjennomsnittlige besøkende setter i større grad bærekraft og opplevelser som premisser for sin reisevirksomhet (McKinsey, 2022). En økt bevissthet om bærekraft blant de reisende kan blant annet føre til at flere av reisene vil skje innenlands og i nærmarkeder.

Konkurransen om arbeidskraften er økende i Norge, og i likhet med andre næringer vil reiselivsnæringen ha utfordringer med å tiltrekke seg nok arbeidstagere i årene som kommer. Reiselivsnæringen er preget av sesongvariasjoner, hvor en stor del av næringen opplever størst etterspørsel i sommermånedene, mens bedrifter som for eksempel tilbyr nordlysopplevelser og ski- og snøaktiviteter, opplever høyest tilstrømming i vintermånedene.

I Reisemålsutvalgets mandat er klimaendringene pekt ut som en viktig påvirkningsfaktor for reiselivsnæringen i årene som kommer. Nærmere bestemt må reiselivsnæringen klare å omstille seg til endrede klimaforhold og en ambisiøs klimapolitikk.

Mål og verdigrunnlag

Bærekraftsutfordringene står høyt på agendaen både i nasjonal og internasjonal politikk. FN definerer en bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Utvalget mener at fremtidens reisemål i Norge skal være en del av løsningen på bærekraftsutfordringene.

Utvalget merker seg at både reiselivsforskere, myndigheter og næringen retter oppmerksomhet mot hvordan reiselivet kan bidra til å beskytte og gjenoppbygge lokale økosystemer og styrke lokalsamfunnet gjennom reiseliv. Denne måten å jobbe på kalles for et *regenerativt* reiseliv. Utvalget mener det bør være en visjon at reiselivsnæringen og de besøkende skal skape positive effekter for både næringsliv, lokalsamfunn, mennesker og miljø. Visjonen innebærer at reiselivet er økonomisk robust, og at det minimerer reiselivsbedrifters og

besøkendes klimagassutslipp, samtidig som det bidrar til å beskytte og gjenoppbygge miljøet, naturen og kulturarven.

Utvalget mener det må kraftfulle verktøy til for å redusere reiselivets påvirkning på klima og naturmangfold, og at reiselivet må tilpasse seg til nasjonale og internasjonale reguleringer for å redusere klimagassutslipp og bevare naturmangfoldet.

Utvalget mener at reiselivet må utvikles på en måte som skaper attraktive lokalsamfunn både for lokalbefolkningen og de besøkende. Videre mener utvalget at et bærekraftig reiseliv må kunne skape verdier og lønnsomme bedrifter uten at det nødvendigvis kommer flere besøkende. Utvalget peker på at det er krevende å håndtere volumvekst i reiselivsnæringen samtidig med en bærekraftig utvikling, og at utfordringen forsterkes av at konkurransen om arbeidskraften stadig øker. Utvalget kan ikke se at et mer bærekraftig reiseliv er oppnåelig uten at de besøkende reiser med mindre forurensende transportmidler til reisemålet, tar mer hensyn til naturens tålegrenser og betaler mer for tjenestene de bruker.

Utvalget mener at ønsket om å ha et attraktivt reiseliv i Norge handler om at reiselivet har en sentral rolle i å utvikle gode samfunn å bo i. Reiselivet bidrar til et mangfold av tilbud som til sammen gjør lokalsamfunnene mer attraktive for både fastboende og besøkende. Utvalget understreker at reisemålsutvikling må skje gjennom et systematisk arbeid der både offentlige myndigheter, næringen og lokalsamfunnet deltar. Reisemålsutviklingen må ta utgangspunkt i hvilket samfunn lokalbefolkningen ønsker. Det betyr at utfordringene må identifiseres og det må lages lokale strategier for videre utvikling gjennom medvirkning og god dialog lokalt.

Som svar på mange av de utfordringene som omtales i denne utredningen, foreslår utvalget en ny modell for organiseringen av bærekraftige norske reisemål. Modellen består av følgende hovedelementer:

1. Det etableres en *reisemålsledelse* som er tilpasset lokale forhold og forankret i kommunene
2. Reisemålsledelsen får i oppdrag å drive strategisk *besøksforvaltning* og håndtere utvikling og drift av fellesgoder på det enkelte reisemål, basert på en bredt forankret besøksstrategi
3. Arbeidet med reisemålsledelse, besøksforvaltning og fellesgoder *finansieres* gjennom et besøksbidrag som hentes inn nasjonalt, men som forvaltes regionalt og lokalt

Reisemålsledelse

Et reisemål er et geografisk sted som besøkes fordi stedet har noen kvaliteter, og stedet gir den besøkende noen opplevelser som gjør det verdt å besøke. Det er ingen som alene kontrollerer et reisemål som helhet, men mange har innflytelse på utviklingen.

Utvalget mener at reisemålsutvikling og samfunnsutvikling må sees i sammenheng. Vi lykkes med en helhetlig utvikling når verdiskaping, ringvirkninger og gjestetilfredshet øker samtidig som lokalsamfunnene blir mer attraktive, innbyggerne mer fornøyde og klimaavtrykket, miljøbelastningen og slitasjen reduseres. Utvalget understreker at det er et behov for en reisemålsledelse som avveier samfunnsmessige hensyn. Derfor må strategier og prioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk, gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.

Utvalget har valgt å definere reisemålsledelse på følgende måte:

Reisemålsledelse handler om å definere og koordinere utviklingen av et mer bærekraftig reiseliv på reisemålet. Reisemålsledelsen er en bredt sammensatt gruppe med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet, som samarbeider for å oppnå visjonen og målene for reisemålet.

I dag er det få norske reisemål som har etablert en helhetlig reisemålsledelse i denne betydningen.

Sentrale aktører på reisemålet

Det er store variasjoner i hvem som samarbeider med hvem på norske reisemål, men det er et fellestrekk at samarbeidet ofte er lite formalisert.

De kommersielle aktørene har en viktig rolle i å bidra til at et sted har attraksjonskraft, gjennom å utvikle tilbud og opplevelser som gjør at et sted oppfattes som verdt å besøke og er attraktivt for lokalbefolkningen. Reiselivsnæringen er forskjellig fra sted til sted, blant annet når det gjelder bedriftenes størrelse, eierskap og organisering.

Kommunen(e) har som folkevalgt organ ansvar for å avveie ulike interesser. Kommunestyret skal etter plan- og bygningsloven utarbeide planer som setter mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. Åpenhet, innsyn og medvirkning i planprosessene er viktig.

Både fylkeskommunen og statsforvalteren har veiledningsoppgaver overfor kommunene. Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har ansvar for regional samfunnsutvikling, planlegging, næringsutvikling, samferdsel, kultur, folkehelse, kompetansepolitikk, videregående utdanning og fagskoleutdanning. Alle disse sektorene har stor betydning for reiselivet. Fylkeskommunen forvalter også egne nærings- og forskningsrettede virkemidler, og har en koordineringsrolle overfor andre offentlige aktører. Statsforvalteren er statens representant i fylket og er bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Ansvar til statsforvalteren innebærer å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen.

Sametinget arbeider for at samenes grunnleggende rettigheter skal bli anerkjent, slik at samisk kultur, språk, samfunnsliv og ulike samiske tradisjoner blir ivaretatt og styrket. Språk og kultur er viktig for utviklingen av samiske næringer, spesielt kreative næringer og samisk reiseliv.

Destinasjonsselskapene har oppgaver som primært er knyttet til vertskap, produktutvikling og markedsføring, og mange selskaper har tatt på seg nye oppgaver knyttet til kompetanse og bærekraft.

Lokalbefolkningen og grunneiere har ofte sterke interesser i fellesgodene som utvikles eller allerede finnes på reisemålene. Åpenhet, innsyn og medvirkning i utviklingsprosessene er nedfelt i plan- og bygningsloven, slik at lokalbefolkningen og frivillige organisasjoner kan påvirke utviklingen av sitt eget lokalsamfunn. Frivillige organisasjoner er pådrivere og viktige kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere på et reisemål. Mange av fellesgodene som reiselivsnæringen bygger på, forvaltes av frivillige organisasjoner. Friluftslivsorganisasjonene har for eksempel vært viktige for utviklingen av det naturbaserte reiselivet.

Tiltak for en god reisemålsledelse

En velfungerende reisemålsledelse er etter utvalgets mening en forutsetning for å beholde og utvikle Norges sterke posisjon som et attraktivt reisemål med storslått natur og spennende kultur, samtidig som vi sikrer en bærekraftig utvikling på lokalsamfunnets premisser.

En god reisemålsledelse skal bidra til sterkere samhandling mellom ulike aktører. Videre skal reisemålsledelsen styrke evnen til å håndtere besøk. Ettersom ulike interessenter kan ha forskjellige og kanskje motstridende interesser, er det viktig at reisemålsledelsen evner å avveie og forene ulike interesser.

Utvalget mener at kommunen(e) må ta initiativet til å etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet. Roller og oppgaver i reisemålsledelsen må avklares ut fra egenarten ved hvert enkelt reisemål. Reisemålsledelsen skal sammen utarbeide mål, strategier og prioriteringer for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng. Det juridiske fundamentet er kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven.

For å etablere et felles utgangspunkt og en felles forståelse av arbeidet med reisemålsledelse, mener utvalget at det bør utarbeides en nasjonal veileder om temaet, som går inn på formål, roller og prosess. Dette vil gi et nyttig arbeidsverktøy for aktørene som samarbeider om utvikling av reisemålet.

Merkeordningen *Merket for bærekraftig reisemål* er et verktøy for reisemål som ønsker å jobbe systematisk med bærekraft i reiselivet. Utvalget mener merkeordningen må styrkes og videreutvikles.

Utvalget mener at regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Fylkeskommunen må i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.

På mange norske reisemål har destinasjonsselskapene tatt på seg rollen som koordinator i ledelsen av reisemålet. Selskapene rapporterer imidlertid at det ofte er lite samsvar mellom forventninger og tilgang på ressurser for å løse oppgavene, samt at de mangler myndighet eller verktøy til å løse utfordringene. Utvalget merker seg at kommunene ofte bidrar økonomisk til destinasjonsselskapene og overlater ansvaret for reiselivet til disse (Epinion & Gyger, 2022). Utvalget peker på at kommunene gjennom plan- og bygningsloven er gitt myndighet til å avveie ulike samfunnsinteresser og legge planer for utviklingen av samfunnet. Utvalget mener derfor at kommunene i større grad må ta ansvar for en strategisk utvikling av reisemålet. Den utførende reisemålsledelsen kan være forskjellig organisert, og kommunen kan velge å delegere dette. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler.

Slik det er i dag er det mange destinasjonsselskaper som opplever at de mangler langsiktig finansiering og møter forventninger om at de skal gjøre flere oppgaver enn det de får betalt for. Utvalget vurderer det som viktig at det i utviklingen av reisemålet avklares hvem som skal finansiere hva. Ved innføring av en ordning med besøksbidrag må reisemålsledelsen bli enig om hvilke tiltak som skal gjennomføres. Destinasjonsselskapene kan for noen av oppgavene tildeles midler fra denne ordningen til å gjennomføre arbeid med ulike former for fellesgoder.

Besøksforvaltning

Besøksforvaltning innebærer å utvikle strategier og benytte ulike verktøy å forebygge og unngå uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn og øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige verdiskapingen av besøk. Utvalget mener at det er avgjørende å styrke besøksforvaltningen i Norge for å sikre en bærekraftig utvikling av reisemål og lokalsamfunn.

Besøksforvaltning er et sentralt element i både lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og naturforvaltning. Likevel er det i dag ingen nasjonal myndighet som sørger for å utvikle politikk og virkemidler for besøksforvaltning på tvers av ulike sektorer. I Norge har nasjonale myndigheters innsats når det gjelder besøksforvaltning, vært rettet mot «ikoner» som nasjonalparker og nasjonale turiststier. Nå er det imidlertid behov for å integrere besøksforvaltning i lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og natur- og kulturmiljøforvaltning på mer generell basis. Samtidig må innsatsen på besøksforvaltning økes vesentlig. Det er behov for en nasjonal, tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning. Utvalget anbefaler at dette skjer gjennom et stortingsvedtak hvor det legges vekt på hvordan utvalgets tilrådinger kan gjennomføres.

Utvalget mener at kommunene må ha en sentral rolle i reisemålsledelsen. Besøksstrategier som utvikles må forankres i det kommunale plansystemet. For å stimulere kommunenes arbeid med besøksforvaltning, tilrår utvalget at det blir laget en nasjonal veileder som viser hvordan man kan utarbeide besøksstrategier for alle typer reisemål.

Som bruker av fellesgodene har reiselivsnæringen et samfunnsansvar for å bidra til å ivareta natur, landskaper, lokalsamfunn og kulturmiljøer.

Besøksforvaltning i verneområder og kulturmiljøer av nasjonal verdi må fortsatt være underlagt sterk nasjonal styring. Det innebærer at nasjonale myndigheter også må ta hovedansvaret for finansieringen av disse områdene. I tillegg må modellen som presenteres i denne utredningen, kunne benyttes til å finansiere fellesgoder både i og utenfor verneområdene.

Utvalget mener at det er viktig å opprettholde allemannsretten og den frie ferdselsretten av hensyn til både nasjonal identitet og folkehelse. Utvalget vil imidlertid påpeke at manglende ressurser til besøksforvaltning kan føre til at direkte reguleringer må tas i bruk for å styre ferdselen. Utvalgets forslag om å styrke besøksforvaltningen og finansieringen av denne, er derfor viktige tiltak for å unngå at allemannsretten må vike i områder med stort besøkstrykk.

Et internasjonalt anerkjent forvaltningsprinsipp innen naturforvaltning, er at det ikke skal brukes tiltak som er mer inngripende overfor de besøkende enn det som er nødvendig. Men dersom det ikke er mulig å overvåke og styre ferdselen gjennom indirekte tiltak, mener utvalget at direkte reguleringer må kunne brukes i unntakstilfeller for å beskytte særlig utsatte verdier knyttet til natur, kulturminner eller lokalsamfunn. Direkte reguleringer kan også være aktuelt for å ivareta de besøkendes egen sikkerhet.

Utvalget anbefaler at arbeidet med å utvikle *en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og regionguider, turledere og fjellførere, i samarbeid med friluftsansjoner* (jf. Hurdalsplattformen) startes opp så snart som mulig. I tillegg mener utvalget at verneforskriftene for nasjonalparker og andre verneområder må endres slik at det kan settes et vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet.

Utvalget vurderer at det rettslige grunnlaget for å styre ferdsel i all hovedsak dekker behovet, og foreslår derfor ikke noen omfattende endringer av dette, utover noen mindre justeringer som har vist seg nødvendige i praksis.

For å ivareta kompetansebehovet innenfor strategisk besøksforvaltning, anbefaler utvalget å utvikle felles kurs som kan brukes i flere høyere utdanninger innenfor reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging. Det er i tillegg behov for å utvikle kortere kurs rettet mot reiselivsnæringen, kommunepolitikere og administrativt ansatte i virkemiddelapparatet, kommuner og andre forvaltningsorganer.

I de aller fleste lokalsamfunn spiller frivillige organisasjoner og mer uformelt organiserte grupper av frivillige en stor rolle. I arbeidet med besøksstrategiene må det derfor kartlegges hva som finnes av frivillige ressurser på reisemålet, og på hvilke områder det er et frivillig engasjement som motiverer til innsats. Det bør være et mål at de frivillige organisasjonene kan styrke og utvikle seg, blant annet ved at de får økonomiske og administrative ressurser som setter dem i stand til å løse oppgaver.

Fellesgoder i reiselivssammenheng

Fellesgoder er kjennetegnet ved at flere kan benytte seg av godet samtidig uten at det reduserer verdien for andre eller at godet blir brukt opp. De er også kjennetegnet ved at det ikke er mulig å forhindre noen i å benytte seg av godet. Reiselivsnæringen i Norge er i større grad enn mange andre næringer avhengig av tilgang til fellesgoder, fordi fellesgoder som natur- og kulturattraksjoner ofte er grunnen til at de besøkende kommer. Samtidig vil overbelastning forringe fellesgodene og gi utfordringer med tanke på forvaltning, organisering, regulering og finansiering, for å sikre at fellesgodene beholder sin verdi.

De største utfordringene i forbindelse med fellesgoder dreier seg om finansiering. Fellesgoder må produseres og ofte vedlikeholdes, slik som utvikling og merking av stier, tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder. Dette er goder som kommer besøkende og fastboende direkte til nytte.

Økt ferdsel på populære attraksjoner skaper konsekvenser for sårbare natur- og kulturområder. Den viktigste årsaken til at arter trues av utryddelse, er at leveområdene deres blir ødelagt av arealendringer. Noen av ødeleggelsene som oppstår i natur- og kulturområder, er permanente. Andre kan repareres, både gjennom konkrete reparasjonstiltak og ved å stenge for ferdsel. Det kan imidlertid være vanskeligere og mer kostbart å reparere ødeleggelser, enn å være i forkant og hindre ødeleggelser gjennom ulike former for tilrettelegging.

Utfordringer med og muligheter for å finansiere fellesgoder

Dersom det er ønskelig med investeringer i fellesgoder, oppstår det et finansieringsproblem. Årsaken til problemet er at man ikke kan hindre noen i å benytte godet. Selv om utvikling av fellesgoder bidrar til å øke kvaliteten og styrke opplevelsen for både fastboende og besøkende, er det som regel ikke mulig å finansiere godene etter vanlige markedsmekanismer.

Muligheten til å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder har vært en av reiselivets utfordringer over lang tid. Utvalget har derfor vurdert en rekke mulige finansieringsløsninger, og skiller mellom frivillighetens bidrag, brukerbetaling, offentlig finansiering og besøksbidrag i form av påslag eller avgifter.

Fellesgoder som tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder blir ofte finansiert av offentlige midler, som en del av tilbudet til lokalbefolkningen. Det er gjerne kommuner med få innbyggere og begrenset kommuneøkonomi, men med et forholdsvis stort volum av besøkende, som har størst utfordringer med å finansiere fellesgoder.

Allemannsretten gir allmennheten rett til opphold, telting, bading, rasting, ferdsel og høsting i naturen på nærmere angitte vilkår, jf. frilufsloven (1957). Allemannsretten er et gratis gode, og sikrer dermed befolkningen tilgang til et sentralt fellesgode – nemlig naturopplevelser. Retten til gratis ferdsel i utmark legger klare begrensninger på hva det er anledning til å finansiere med brukerbetaling, og utvalget anbefaler å opprettholde gratisprinsippet som en hovedregel.

Utvalget mener at løsningene med brukerbetaling, frivillige bidrag og offentlig finansiering ikke er tilstrekkelige, og at det må etableres en langsiktig og forutsigbar løsning for å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder.

En ny nasjonal ordning for besøksbidrag

Utvalget mener at utfordringene med å finansiere fellesgoder bør løses gjennom en modell hvor de besøkende bidrar. Utvalget har vurdert både lokal og nasjonal innkreving av besøksbidrag. Ved å åpne for lokal innkreving av besøksbidrag kan man løse utfordringene i de største pressområdene. Samtidig vil det føre til bedre tilrettelegging i disse områdene, noe som kan føre til ytterligere besøksvekst. Utvalget peker også på at et lokalt besøksbidrag vil medføre forskjellsbehandling mellom bedrifter som tilbyr like tjenester, men i ulike kommuner.

En nasjonal ordning for besøksbidrag kan bidra til å bygge opp attraktive fellesgoder også på steder der reiselivet ikke er stort fra før, og dermed bidra til å spre besøksstrømmene over flere steder. En nasjonal ordning vil altså muliggjøre en kraftfull innsats for å ruste opp, vedlikeholde og utvikle fellesgoder i hele landet. En annen fordel med en nasjonal ordning sammenlignet med en lokal, er at det er lettere for næringsliv og besøkende å forholde seg til den.

Utvalget anbefaler å etablere en ordning med nasjonal innkreving av besøksbidrag. For å sikre at også utenlandske gjester skal bidra til å ta vare på natur- og kulturgodene som de har glede av, mener utvalget at bidraget bør kreves inn via ulike transportformer inn til eller ut av landet.

Utvalget merker seg at det i andre land er vanlig å legge besøksbidrag som et påslag på prisen for overnatting. Utvalget gjør oppmerksom på at overnattingsbransjen i Norge består av mange små aktører med lav inntjening, og at det er flere bransjer som har inntekter fra besøkende. Utvalget mener derfor at det å kreve inn besøksbidraget bare via overnattingsbedriftene er en urimelig belastning for en enkelt bransje.

Utvalget mener et viktig prinsipp for ordningen er at det heller bør kreves inn små bidrag fra mange kilder, enn større bidrag fra få kilder. Et annet prinsipp er at midlene må øremerkes til finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende.

Utvalget har avgrenset sitt arbeid til å foreslå prinsipper, kriterier og målsettinger ved den modellen som tilrås. Den konkrete utformingen og implementeringen av modellen må utredes nærmere. Det må blant annet vurderes nærmere hvordan det er mulig å utforme et regelverk for besøksbidrag som ikke er i strid med EØS-regelverket. Dersom det viser seg utfordrende å innrette en ordning som kun gjelder besøkende som reiser inn til eller ut av landet, vil en mulig løsning være å etablere en ordning som også gjelder for reiser innenlands. Utvalget vil understreke at en slik løsning vil få uønskede konsekvenser for blant annet innbyggere og næringsliv i distriktene.

Det vil i så fall bli nødvendig å vurdere om det finnes andre, mindre inngripende tiltak, som er bedre egnet til å oppfylle formålet.

Utvalget mener det er viktig at forvaltningen av midlene er basert på en god forståelse av hvordan de kan bidra til en langsiktig positiv utvikling av fellesgodene i et lokalsamfunn. Utvalget vurderer at en slik forståelse krever en forvaltning som kan veie ulike interesser mot hverandre, og som kjenner utfordringene til lokalsamfunnene. Behovet for finansiering av fellesgoder varierer med utfordringene og mulighetene på de enkelte reisemålene, og flere reisemål strekker seg over kommunegrenser. Fylkeskommunene kan veie lokale og regionale hensyn opp mot nasjonale hensyn. Videre har fylkeskommunene kjennskap til kommunene og en veiledningsrolle overfor dem. Utvalget mener derfor at fylkeskommunen vil være den riktige aktøren til å forvalte finansieringsordningen. Utvalget mener at bruken av midlene må baseres på nasjonale kriterier, men at det samtidig må være stort handlingsrom til å finne lokale løsninger på utfordringer med fellesgoder.

Utvalget mener at ordningen bør innrettes slik at den gir incentiver til å utvikle en velfungerende reisemålsledelse på norske reisemål. Dette kan oppnås ved at det, som en betingelse for å kunne få tildelt midler over ordningen, skal være etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at det skal foreligge en bredt forankret besøksstrategi som er vedtatt i kommunestyret som en del av kommunen(e)s planverk.

Utvalget legger vekt på at selve bruken av midlene bør styres av den lokale reisemålsledelsen. Søknader om midler fra fondet må være i tråd med planer og strategier vedtatt av kommunen. Besøksstrategien skal vise ønsket utvikling for det lokale reisemålet og beskrive hvordan reiselivet skal være en del av den ønskede samfunnsutviklingen.

Transport og tilgjengelighet

God offentlig infrastruktur for transport er en viktig forutsetning for et konkurransedyktig reiseliv. Nasjonale og regionale prioriteringer og investeringer innenfor samferdsel har stor betydning for hvor tilgjengelige ulike reisemål er og hvor trafikkstrømmene går. Vi vet at sømløse og tilgjengelige transportløsninger er avgjørende for at reisende fra utlandet velger Norge som reisemål. I en sømløs reise er det enkelt å planlegge, kjøpe og gjennomføre en reise. Sømløshet innebærer også at det skal være så få overganger som mulig og at de korresponderer fra et transportmiddel til et annet. Denne sømløsheten er imidlertid ikke en realitet for besøkende i Norge i dag. Det er flere grunner til dette: For det første har mange reisemål spredt bosetting og få innbyggere, og derfor et svakt trafikkgrunnlag for et ordinært kollektivtilbud. For det andre er ansvaret for kollektivtransport i Norge lagt til fylkeskommunene, noe som ofte fører til at de besøkende må forholde seg til ulike transportselskaper og billettsystemer, samt manglende korrespondanse, når de krysser fylkesgrenser.

Utfordringene knyttet til transport og tilgjengelighet varierer mellom ulike reisemål. På noen reisemål og i høysesongen for ulike reiselivsattraksjoner, kan besøkende bidra til et større kundegrunnlag for den ordinære rutetransporten. I andre tilfeller må det etableres egne transportløsninger for de tilreisende.

Transport er en stor kilde til klimagassutslipp og til lokal forurensing. Dersom målet om å halvere klimagassutslippene fra transportsektoren innen 2030 skal nås, mener utvalget at det er avgjørende å få til en overgang til lav- og nullutslippskjøretøy. Reiselivsnæringen kan bidra til å redusere transportutslipp på reisemålene, for eksempel ved å rette seg mot målgruppene som har lavest utslipp, og ved å etablere samarbeid mellom reiselivsaktører og transportoperatører om lavutslippsløsninger.

Utvalget mener at god tilgjengelighet til, på og mellom norske reisemål er sentralt for å sikre et helhetlig og konkurransedyktig reiselivstilbud. Utvalget trekker frem transportplanlegging som en viktig del av besøksforvaltningen på norske reisemål. Utvalget mener at dersom reiser på og mellom norske reisemål skal bli mer bærekraftige i et miljøperspektiv, må reiselivets transportbehov i større grad inkluderes i strategiske satsinger på steds- og byutvikling. I tillegg bør de reisene som gjennomføres være mest mulig effektive og miljøvennlige. Utvalget mener dette kan oppnås blant annet gjennom å tilrettelegge for at en større andel av de besøkende velger å bruke kollektivtransport. Utvalget mener det bør gjøres enkelt for besøkende å ta klimavennlige transportvalg ved å videreutvikle og styrke en digital og sammenhengende nasjonal reiseplanlegger med gjennomgående rute- og billettmuligheter i hele landet og med alle transportselskaper. Utvalget trekker også frem at det er et betydelig potensial for å redusere de besøkendes klimaavtrykk ved å erstatte flyreiser med togreiser. Utvalget forventer at etterspørselen etter togreiser, også til og fra kontinentet, vil stige i takt med økende miljøbevissthet i befolkningen.

Utvalget mener at fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester. Fylkeskommunen bør i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer som har betydning for reiselivet. Utvalget mener videre at takstsystemet bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billetter via en nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser.

Utvalget peker på at alternative løsninger for å ivareta reiselivets transportbehov og fastboendes reisebehov kan være spleiselag mellom reiselivsaktører og det offentlige, og smarte mobilitets tiltak som bestillingstransport og delingsmobilitet. Dette er løsninger som kan tilby mer fleksibilitet enn ordinære kollektivtransportløsninger, og som kan fylle noe av behovet for ordinær rutegående offentlig transport.

Cruise

Med dagens reiselivsterminologi defineres cruise som fornøydelsesreiser med skip. En slik reise innebærer som regel at overnatting, måltider og aktiviteter om bord på skipet er inkludert i prisen, mens eventuelle utflukter på land betales utenom. Cruisenæringen har blitt en større del av norsk reiseliv siden årtusenskiftet og involverer et bredt spekter av norske næringsaktører.

Utvalget vurderer at det er to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende. For det første medfører denne transportformen store klimagassutslipp, og for det andre er det mange besøkende som går i land på et reisemål samtidig. Utvalget mener at de to problemene må håndteres ulikt. De store klimagassutslippene krever nasjonale grep, mens besøksstrømmene må håndteres lokalt på reisemålet.

Utvalget har ellers merket seg at det er debatt om hvor mye verdiskaping cruisegjester bidrar til på land. Utvalget vurderer at det er et potensial for å øke den landbaserte verdiskapingen fra cruisetrafikk. Utvalget tilrår at reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat. Utvalget viser til at nettverk, klynger og bedriftssamarbeid er virkemidler som tidligere har vist seg å ha en positiv effekt for reiselivsnæringen i utviklingen av innovative og lønnsomme produkter.

Utvalget mener at både nasjonale myndigheter og lokale reisemål må ta stilling til i hvilket omfang cruisetrafikk er ønskelig. I denne vurderingen må cruisenæringens bidrag til lokalsamfunnet og verdiskapingen på land sees opp mot belastningen på klima og miljø. Utvalget mener at Norge som skipsnasjon må være en pådriver for omstillingen til en bærekraftig cruisenæring, gjennom å kreve utslippsfrie skip. Det bør videre gis insentiver til mer miljøvennlige skip gjennom EPI-systemet og differensierte avgifter.

Nullutslippskravet til turistskip og ferger i verdensarvfjordene bør også stilles for øvrige norske farvann. Utvalget er enig i Sjøfartsdirektoratets anbefaling om at nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene. Landstrøm kan løse deler av utslippsutfordringen når skipene ligger i havn. Utvalget viser til at cruiseskip har en lang levetid, og forstår at det kan ta tid å fornye skipsflåten. Cruiseindustrien er likevel tilpasnings- og omstillingsdyktig når den stilles overfor strengere miljøkrav. Det grønne skiftet vil kreve omstillingsevne i alle bransjer. Bransjene og virksomhetene med høyest utslippsintensitet må også gjøre den største jobben med å omstille seg. Utvalget forventer at cruiserederiene vil tilpasse sitt produkt og sine cruise til kravene Norge stiller.

Studier har vist at cruisetrafikken er viktig for næringslivet og for tilbudet til lokalbefolkningen på mange cruisereisemål. Utvalget mener derfor at hvert enkelt cruisereisemål må planlegge og tilpasse cruisetrafikken etter lokale behov og utfordringer. Utvalget viser til sine vurderinger knyttet til reisemålsledelse og besøksforvaltning, og mener at cruisereisemål må ha en strategi for å styre utviklingen. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruisetillegget i Merkeordningen for bærekraftig reisemål fra Innovasjon Norge også har krav om.

Utvalget mener at plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven gir kommunene gode rammebetingelser for å legge til rette for at cruisetrafikken kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Handlingsrommet for å styre cruisetrafikken er ikke nødvendigvis enkelt å forstå eller tolke, verken for lokale myndigheter eller andre aktører på et cruisereisemål. Det er viktig at lokale myndigheter og reisemålsledelsen har den rette kompetansen. Staten bør ha ansvar for å bidra med nødvendige veiledere, mens fylkeskommunene bør veilede i hvordan regelverket bør forstås for å utvikle cruisetrafikken på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Regjeringen bør utarbeide en veileder som beskriver kommunenes handlingsrom til å utvikle cruiseturismen på en bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven. Utvalget viser til sin anbefaling om å utarbeide en nasjonal veileder for besøksstrategier og legger til at styring av cruisetrafikk bør inngå i denne veilederen.

Utvalget viser til regjeringens forslag om å sette krav til norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel, som et viktig arbeid i tråd med åpenhetslovens formål. Utvalget mener at forslaget vil bidra til å beskytte arbeidstagerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse.

Utvalgets tilrådinger

Nr. Tilrådinger

Reisemålsledelse

1. Utvalget anbefaler en styrket lokal eller regional reisemålsledelse for det enkelte reisemål. Kommunen(e) må ta initiativet til å **etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører**. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet.
2. Reisemålsledelsen skal sammen **utarbeide mål, strategier og prioriteringer** for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng.
3. Strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling må **forankres i kommunenes planverk**. Det juridiske fundamentet er kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven. Reisemålsledelsen får da et formelt og demokratisk grunnlag for videre arbeid med næringsutvikling og besøksforvaltning.
4. Reisemålsledelsen må legge til rette for å utvikle reisemålet som et gode for lokalsamfunnet og utvikle grunnlaget for å skape **langsiktig lønnsom og bærekraftig næring**.
5. Roller og ansvarsfordeling må avklares ut fra hvert reisemåls egenart. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler. Kommunene kan delegere ansvar for å gjennomføre oppgavene. Aktøren som får det overordnede ansvaret for å drive samarbeidet må ha nødvendige ressurser og mandat til å ta ansvaret.
6. Regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Det innebærer også at fylkeskommunen i større grad må prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.
7. Innføre en **nasjonal ordning med besøksbidrag**, som også benyttes for å styrke reisemålsutviklingen. Det bør for eksempel settes krav om at det må være en velfungerende reisemålsledelse på reisemålet for å få midler over ordningen.
8. Regjeringen må i dokumentet «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» omtale kommunenes ansvar for at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk (kommuneplanens samfunnsdel og arealdel) og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.
9. Utarbeide en nasjonal veileder om reisemålsledelse, for å etablere et felles utgangspunkt og en felles forståelse av arbeidet. Veilederen må blant annet ta for seg formålet, rollene og prosessen.
10. Aktørene som samarbeider i reisemålsledelsen, må sammen komme frem til hvilke oppgaver destinasjonsselskapet skal ta ansvar for, og hvordan disse oppgavene skal finansieres på lang sikt.
11. **Innovasjon Norges merkeordning for bærekraftig reisemål** må styrkes og videreutvikles som et viktig verktøy for samarbeid mellom aktører på reisemålene, og for arbeidet mot en mer bærekraftig utvikling på reisemålene.

12. Offentlige virkemidler i regi av blant annet Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Enova, fylkeskommuner og **kommunale næringsfond** må tilpasses slik at de blir effektive virkemidler for reiselivet og kan fremme innovasjon, omstilling og utvikling.
13. Arbeidsgruppen for prosjektet «Reiseliv 2030», som skal vurdere prioritering av forsknings- og innovasjonsinnsatsen i reiselivsnæringen, bør se på hvilken kompetanse reiselivsnæringene trenger fremover.

Besøksforvaltning

14. For å styrke arbeidet med besøksforvaltning er det behov for en nasjonal, tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning. Dette bør skje gjennom et stortingsvedtak hvor det legges vekt på hvordan de følgende tilrådingene kan gjennomføres.
15. Lage en nasjonal veileder for utarbeiding av **besøksstrategier** som kan benyttes for alle typer reisemål. Besøksstrategier må forankres i kommunale planer.
16. Det er behov for bedre samordning på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser både kommunalt, regionalt og nasjonalt. Ett av tiltakene som foreslås i den nasjonale reiselivsstrategien er «Destinasjon 3.0 – pilot for aktørsamarbeid på fremtidens reisemål». Dersom regjeringen vedtar å igangsette en slik forsøksordning, bør utprøving av modeller for samordning på tvers av forvaltningssystemer inngå i utvalget av prøveprosjekter.
17. **Finansieringsmodellen for fellesgoder** som presenteres i denne utredningen, kan benyttes både i og utenfor verneområdene. De ordinære oppgavene med å forvalte lovbestemte natur- og kulturområder må likevel dekkes gjennom offentlige bevilgninger slik som i dag.
18. Hjemmelen for å innføre ferdselsreguleringer etter friluftsloven § 15 bør utvides ved at *sikkerhet* føyes til oppstillingen av formål som ivaretas av bestemmelsen.
19. Utarbeide en oversikt over det juridiske handlingsrommet kommunene har når det gjelder praktiske tiltak for å forebygge eller avbøte negative effekter av besøkende. Oversikten bør også inneholde eksempler på hvordan ulike hjemler er brukt i praksis, samt en liste over relevante myndigheter og tilgjengelige økonomiske virkemidler.
20. Starte opp arbeidet med å utvikle en **nasjonal godkjenningsordning for lokal- og regionguider**, turledere og fjellførere, i samarbeid med friluftsansisasjonene (jf. Hurdalsplattformen) så snart som mulig.
21. Endre verneforskriftene i nasjonalparker og andre verneområder slik at det kan settes vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet, jf. autorisasjonsordningen som er foreslått for Svalbard. Dette arbeidet må skje i tråd med norske friluftslivstradisjoner, med særlig vekt på lav tilrettelegging og frivillighetsbasert friluftsliv.
22. **Innføre konsesjonsordninger for kommersielle aktører som et verktøy for å styre ferdsel i områder med sårbare naturkvaliteter.** Kravet om konsesjon kan for eksempel pålegges der den aktuelle virksomheten vil kunne påvirke viktige natur-, kultur- og miljøverdier. Hensynet til tradisjonelt egenorganisert og frivilligbasert friluftsliv må ivaretas også ved innføring av konsesjonsordninger.
23. Utvikle felles kurs i besøksforvaltning som kan brukes i flere høyere utdanninger, innenfor fagene reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging.

24. Utvikle kortere kurs om besøksforvaltning rettet mot kommunepolitikere, administrativt ansatte i kommuner og andre forvaltningsorganer og virkemiddelapparatet, samt reiselivsnæringen. Ansvarer for dette må ligge på nasjonalt nivå, og bygge på erfaringene fra Nordland fylkeskommune og Miljødirektoratet sitt arbeid med besøksforvaltning.

Finansiering av fellesgoder

25. Etablere en modell for **fellesgodefinansiering hvor de besøkende bidrar**. Besøksbidraget må kreves inn nasjonalt fortrinnsvis via transport inn til eller ut av landet, både fra passasjerer som kommer med fly, cruiseskip og ferge, tog, buss og fra privatbilister. Inntektene fra besøksbidraget må øremerkes til å finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende.
26. **Inntektene fra besøksbidragene fordeles mellom fylkeskommunene**, som behandler søknader om midler til fellesgodetiltak. Det må utarbeides en fordelingsnøkkel som gir en rettferdig fordeling av midler mellom fylkeskommuner.
27. Retningslinjene for finansiering bør fastsettes nasjonalt. Kriterier for støtte må være enkle å administrere og gi stort handlingsrom for å finne langsiktige lokale løsninger på fellesgodeutfordringer. Forutsetninger for å kunne motta midler fra fondet må være at det er etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at reisemålsledelsen har utarbeidet en besøksstrategi som er vedtatt i kommunen(e) som en del av kommunen(e)s samfunnsplanlegging. Besøksstrategien må beskrive hvilke fellesgoder det trengs finansiering til og hvilke tiltak som er nødvendige for å ta vare på natur- og kulturgodene.
28. Friluftsloven § 14 gir en begrenset adgang til å ta betalt for bruken av opparbeidete friluftsområder. Utvalget er kjent med at det pågår et lovendringsarbeid med å klargjøre spørsmålet om hva som er en «rimelig avgift» etter friluftsloven § 14. Utvalget vil derfor ikke foreslå en konkret lovendring, men anbefaler at det i en omlegging av regelverk og praksis legges til grunn følgende prinsipper:
Avgiftsparkering bør kunne brukes til å finansiere både opparbeidelsen av selve parkeringsplassen og annen tilrettelegging for friluftsliv i samme område.

Selvkostprinsippet bør presiseres:

- Avgiften må stå i forhold til investeringene, det bør ikke åpnes for et generelt vederlag til grunneier eller driver som kompensasjon for ulemper av fri ferdsel i utmark
- Grunneier bør kunne beregne et rimelig vederlag for grunnavståelse til parkeringsplass og andre tilretteleggingstiltak som fysisk beslaglegger areal
- Ved beregningen bør det kunne beregnes en rente/normalavkastning på investeringene.
- Avgiften må også kunne benyttes til å dekke driftsutgifter
- Ved godkjenning av flere utmarksparkeringer i samme kommune eller innenfor samme reisemål, bør kommunene pålegge alle innehaverne å tilby et felles årsabonnement som gir adgang til alle utmarksparkeringene i området til en fast pris som tilsvarer noen få dagers parkering til full pris

Transport og tilgjengelighet

29. Det bør gjøres enkelt for besøkende å ta klimavennlige transportvalg ved å videreutvikle og styrke en digital og **sammenhengende nasjonal reiseplanlegger med gjennomgående rute- og billettmuligheter** i hele landet og med alle transportselskaper.
30. **Takstsystemet** bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billett via en nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser.

31. Fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester og fastsetter ruteplaner.
32. Sesongvariasjoner for reiseaktiviteten til internasjonalt reisende bør inngå i etterspørselsvurderinger ved planlegging og drift av kollektivtransport. Hvilke data som er hensiktsmessig å benytte i denne sammenheng bør undersøkes nærmere.
33. Styrke bærekraftige og energieffektive kollektivtilbud som for eksempel jernbanetilbudet, spesielt med bedre ruter og integrerte billettsystemer til Sverige og videre til kontinentet. I tillegg bør nattogtilbudet styrkes mellom de større byene med jernbaneforbindelse.
34. Opprette særskilte ruter for kollektivtransport i høysesong, identifisert av reisemålene og finansiert over besøksbidraget.

Cruise

35. Norge som skipsnasjon må være i front for å **kreve utslippsfrie skip**, og slik være en pådriver for å sette fart på omstillingen til en mer bærekraftig cruisenæring.
36. Nullutslippskravet til turistskip og ferger i verdensarvfjordene bør også stilles for øvrige norske farvann. Utvalget er enig i at nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene, slik Sjøfartsdirektoratet anbefaler.
37. Regjeringen bør utarbeide en veileder som beskriver kommunes handlingsrom til å utvikle cruiseturismen på en bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.
38. Cruisereisemål må ha en **strategi for å styre utviklingen slik at antall besøkende dimensjoneres ut ifra reisemålets kapasitet**. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruisetillegget i Merkeordningen for bærekraftig reisemål fra Innovasjon Norge også stiller krav til.
39. Reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat.

Felles høringsuttalelse fra Interkommunalt råd Trøndelag Sørvest (Lakseregionen) og Nordmøre interkommunalt politisk råd

Høring: NOU 10: 2023 *Leve og oppleve* — Reisemål for en bærekraftig fremtid

Interkommunalt politisk råd Trøndelag Sørvest, Lakseregionen og Nordmøre Interkommunalt politisk har vedtatt å sende felles høringsuttalelse til NOU 10: 2023 *Leve og oppleve* — *Reisemål for en bærekraftig fremtid*.

Om regionen

Til sammen utgjør regionene 16 kommuner og har til sammen rundt 100.000 innbyggere. Kommunene Surnadal og Aure er representert i begge samarbeidene. Regionen er en felles bo - og arbeidsmarkedsregion, og kjennetegnes av aktive miljøer innen havbruk, landbruk og industri. Området er en viktig reiselivsdestinasjon for både norske og internasjonale turister. Regionen har et unikt mangfold, og er på mange måter et Norge i miniatyr, med kyst, fjell og innland. Regionen har kompetente veiledningsmiljøer med næringshager som har spisskompetanse på reiseliv og kommuner som engasjerer seg i næringslivet, herunder reiseliv. Området har lokalmatprodusenter i verdensklasse og en rekke opplevelsestilbud.

På Nordmøre er reiselivet organisert gjennom Visit Nordvest. I Trøndelag sørvest er det p.t. Ikke noe destinasjonsselskap, men det er flere selskaper i kommunene for eksempel Visit Orkland og Visit Hitra og Frøya. Det har ikke vært en helhetlig satsing på reiseliv i regionen, men det etterspørres en helhetlig tilnærming. Det arbeides nå med et interkommunalt prosjekt (Trøndelag sørvest), for å sette søkelys på bla kompetanse og nettverk.

Hovedpunkter i utredningen med våre merknader

Generelle betraktninger

Regionrådene støtter hovedtrekkene i *NOU 10: 2023 Leve og oppleve* — *Reisemål for en bærekraftig fremtid*.

Regionrådet støtter også uttalelser fra Trøndelag Fylkeskommune og Møre og Romsdal Fylke i saken.

Det er positivt at utvalget ser ulike samfunnsområder i sammenheng og setter reiselivet inn en større sammenheng. Reiseliv er en bransje som er helt avhengig av nettverk og andre bransjer for og lykkes. Infrastruktur, øvrig næringsliv og offentlig forvaltning er viktige brikker for å utvikle reiselivet i regionen.

Næringen består av små og store aktører, men mange er fortsatt små. Nettverk og samarbeid er viktig for og lykkes, dette må det legges til rette for framover.

Utredningen tar opp komplekse problemstillinger, og en vil på en rekke områder ha behov for større utredningsprosesser. Dette gjelder bla spørsmål om prising av fellesgoder. Dette bryter med norske tradisjoner og med allemannsretten. Det er derfor viktig at man bruker tid på å finne gode modeller.

Det vil bli behov for å tenke nytt med tanke på kompetanse innen reisemålsutvikling og roller i gjennomføring av tiltakene. Det pekes på kommunene som viktige i gjennomføring av strategiene. Ved valg av denne modellen må det prioriteres å sette av ressurser nok slik at kommunene kan gjennomføre oppgavene.

Reisemålsledelse

Et reisemål er et geografisk avgrenset område der flere bedrifter (overnatting, servering, opplevelser) er samlet og samarbeider. Kommunene gis en rolle i forbindelse med reisemålsledelse. Dette er positivt da kommunene kan bruke plan som verktøy for en strategisk tilnærming. Det må utvikles verktøy og kommunene må få tilgang til kompetansetiltak som gjør kommunene i stand til å ivareta oppgavene, også økonomisk. Kompetansetiltak kan være ulike typer verktøy som kurs, samlinger og eksempelsamlinger. Det må også stimuleres økonomisk til samhandling med næringslivet, og på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Besøksforvaltning knyttet til natur- og kulturressurser

Med besøksforvaltning menes: *Det å legge til rette for, og styre den besøksrettede bruken av et område slik at området ivaretas. Samtidig skal opplevelsen for de besøkende bli best mulig og den lokale verdiskapingen størst mulig.* Det er positivt at utvalget ønsker å sette besøksforvaltning på dagsorden. Reiselivet i regionen har store sesongvariasjoner, og en styring av besøk vil være nødvendig på kort og langs sikt. Et overordna strategisk blikk på besøksforvaltning vil derfor være nødvendig. Det bør legges til rette for og stilles virkemidler til disposisjon for interkommunalt samarbeid innen besøksforvaltning, i tillegg til å bidra til at den enkelte kommune tar ansvar for koordinering lokalt. Turistene ser ikke kommune eller fylkesgrenser.

Innovasjon Norges merkeordning «Bærekraftig reisemål» må videreutvikles og legges til grunn for god reisemålsledelse og besøksforvaltning.

Det må utarbeides en tålegrenseanalyse for reisemålet som omfatter infrastruktur, volum/mengde, miljø, sosial/lokalbefolkning, som ikke bare innbefatter cruise, men den totale reiselivsaktiviteten på reisemålet. Dette må igjen danne grunnlaget for de kommunale strategiene.

Finansiering og forvaltning av fellesgoder

Regionrådet er enige i at dette kan være en god løsning, men det må utarbeidet gode retningslinjer og informasjon omkring dette. Det vises til flere modeller for finansiering og forvaltning av fellesgoder. Regionrådet er positiv til innføring av finansiering av fellesgoder. Det er i Norge ingen tradisjon for å ta betalt for fellesgoder, og allemannsretten står sterkt. Modell som velges må være et resultat av utredningsarbeid hvor formålet med finansieringsmodell beskrives. Videre må det på plass en rolleavklaring som begrunnes. Kommunene må involveres i arbeidet.

Transport og tilgjengelighet

Regionrådet er enige i at god infrastruktur henger nøye sammen stedets attraktivitet som destinasjon for turister. Oppgradering av riks- og fylkesveier, båtruter og tilgang til kollektivtransport er i denne sammenhengen viktig. Tilgang til kollektivtransport hele uka er vesentlig. I dag har vi en situasjon med helgeruter som gjør at kollektivtransport ikke er et alternativ i helgene pga redusert tilbud. Ferje Hitra – Aure er et konkret eksempel på reiserute som vil øke tilgjengelighet for i deler av regionen. Regionrådene understreker også viktigheten av felles billettsystem på tvers av fylkesgrensene for å gjøre kollektivtransporten mer tilgjengelig generelt, men spesielt med tanke på reiselivsnæringa.

Regulering av cruisetrafikk

Det er særlig to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende:

Transportformen medfører store klimautslipp. For å redusere klimautslippene kreves det nasjonale grep. Mange personer går i land på et reisemål samtidig. Det høye besøkstrykket må håndteres lokalt på reisemålet. Regulering av cruisetrafikk er viktig for flere kommuner i regionen. Det må arbeides for å møte cruisetrafikken på en bærekraftig måte.

Vurdering:

Kommunedirektøren støtter i hovedsak tilrådninger fra Reisemålsutvalget. Det er noen av tilråkningene som kommunedirektøren ønsker å kommentere særskilt.

Utvalget anbefaler en styrket lokal reisemålsledelse, som avveier samfunnsmessige hensyn, bærekraftig reisemålsutvikling, som også forankres i kommunens planverk. Dette er noe kommunedirektøren mener er naturlig å implementere i den kommende reiselivsstrategien, der også forankring / medvirkning fra alle interessenter og aktører blir sentralt.

Utvalget mener at Innovasjon Norges «Merket for bærekraftig reisemål» må forsterkes og utvikles, da med støtte fra Fylkeskommunen. Frøya kommune har sett på merkesordningen og konstatert at det er en meget omfattende om inngripende prosess. Kommunedirektøren tilrår at ordningen effektiviseres og at Trøndelag Reiseliv får en sentral rolle som prosessledere og for gjennomføring av prosesser i kommunene.

Det anbefales at lokale næringsfond prioriterer satsninger innen reiseliv, noe kommunedirektørene støtter.

Besøksforvaltning - for å unngå uønskede konsekvenser for natur- og kulturmiljø, men også for lokalsamfunnet. Vi har hatt noen utfordringer med økt besøk på Titran, både hva gjelder parkering og toalettfasiliteter. Dette har kommunen gjort noe med, men kanskje mere kan gjøres, da ikke kun på Titran. Frøya opplever en kraftig økning i antall cruiseanløp og skipene blir også større. Flere anløp, større skip og flere passasjerer, gjør at betydelig flere ankommer samtidig. Disse skal håndteres, med aktiviteter og opplevelser. Det betyr at flere må engasjere seg når cruiseskipene ankommer Frøya.

Utvalget anbefaler en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og regionalguider. Kommunedirektøren mener at de regionale landsdelsselskapene, for oss Trøndelag Reiseliv, bør ta en aktiv rolle.

For fellesgoder – som tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak, bobiltømming etc. – har det vært en utfordring med finansiering. Ofte finansieres det av det offentlige, dvs kommunene. Innføring av brukerbetaling som en nasjonal betalingsløsning støttes av kommunedirektøren.

Transport og tilgjengelighet – Kommunedirektøren ser utfordringen med å etablere en nasjonal reiseplanlegger, og det som er en større utfordring – en nasjonal sømløs billett-ordning, på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Vi har en utfordring i dag i Trøndelag, utfordringene forsterkes med en nasjonal ordning. For lokale reiselivsaktører er det vanskelig å planlegge og tilby pakker til kunder, da turer, f.eks. til Øyrekka, ikke kan forhåndsbestilles.

Frøya opplever en økt strøm av turister. Merkbar forandring i forbindelse med pandemien og at «alle» skulle ha Norges-ferie. Vi opplever også at det tilkommer flere aktører innen turisme, som også tilbyr «nye» opplevelser, som glamping. Det er allerede etablert på Sula og det arbeides med å etablere et tilbud på Sørburøya.

De besøkende har fokus på opplevelser og det blir avgjørende at flere reiselivsaktører koordinerer sine aktiviteter og samarbeider med andre. Bransjen preges fortsatt av få helårs/ kommersielle aktører og mange sesongbedrifter. Etablering av turistkontor viser seg være en suksess og ansettelse av reiselivskoordinator svarer ut flere av utfordringene vi ser i dag. Aktørene og aktivitetene må samordnes og det kreves større fokus på bærekraft om vi skal lykkes med å attrahere nye og flere gjester. Kommunens økonomiske støtte til reiselivsbransjen blir en del av det. Vi må velge hva vi skal satse på og ikke. Dette blir viktige oppgaver for reiselivskoordinatoren og reiselivsstrategien.

Uttalelse fra Lakseregionen:

- Det er positivt at kommunene gis en rolle i forbindelse med reisemålsledelse og kan bruke plan- og bygningsloven til dette
- Utvikling av verktøy og kompetansetiltak som gjør kommunene i stand til å ivareta oppgavene, også økonomisk. Kompetansetiltak kan være ulike typer verktøy som kurs, samlinger og eksempelsamlinger. Det må også stimuleres økonomisk til samhandling med næringslivet, og på tvers av kommune- og fylkesgrenser
- Det bør stilles virkemidler til disposisjon for interkommunalt samarbeid innen besøksforvaltning og for at den enkelte kommune tar ansvar for koordinering lokalt
- Det må utarbeides en tålegrenseanalyse for reisemålet som omfatter infrastruktur, volum/mengde, miljø, sosial/lokalbefolkning, som ikke bare innbefatter cruise, men den totale reiselivsaktiviteten på reisemålet
- Regionrådet er positivt til innføring av finansiering av fellesgoder. Det er i Norge ingen tradisjon for å ta betalt for fellesgoder, og allemannsretten står sterkt. Modell som velges må være et resultat av utredningsarbeid hvor formålet med finansieringsmodell beskrives. Videre må det på plass en rolleavklaring som begrunnes. Kommunene må involveres i arbeidet

Kommunedirektøren opplever at det er mange gode elementer i rapporten fra Resemålsutvalget og tilrår derfor at:

- Frøya kommune støtter hovedtrekkene i *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*
- Frøya kommune støtter Regionrådets uttalelse til *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*

- Tilråkningene skal ligge til grunn for reiselivskoordinatorens prioriteringer i utarbeidelse av reiselivsstrategien

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Nils Jørgen Karlsen
Arkivsaksnr.: 23/675

Arkiv: U64 &13

Saken skal behandles i følgende utvalg:

Kommunestyret

HØRING - NOU 2023:10 - LEVE OG OPPLEVE - REISEMÅL FOR BÆREKRAFTIG FREMTID

Forslag til vedtak:

1. Frøya kommune støtter hovedtrekkene i *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*
2. Frøya kommune støtter Regionrådets uttalelse til *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*
3. Tilrådingene skal ligge til grunn for reiselivskoordinatorens prioriteringer i utarbeidelse av reiselivsstrategien

Vedlegg:

- Rapport fra Reisemålsutvalget
- Felles uttalelse fra Interkommunalt råd Trøndelag Sørvest (Lakseregionen) og Nordmøre interkommunalt politisk råd

Saksopplysninger:

Saksframlegget består av flere deler:

1. Oppsummering av Reisemålsutvalgets rapport, overlevert regjeringen 30.03.2023
2. Reisemålsutvalgets tilrådingar – 39 punkter
3. Felles uttalelse fra Interkommunalt råd Trøndelag Sørvest (Lakseregionen) og Nordmøre interkommunalt politisk råd

Oppsummering Reisemålsutvalgets rapport

Reisemålsutvalget ble oppnevnt i statsråd 26. august 2021 for å foreta en helhetlig gjennomgang av relevante rammevilkår for utviklingen av reiselivsaktivitet i norske kommuner. Utvalget ble bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av kommunenes handlingsrom blant annet når det gjelder å styre besøk, forvalte lokale fellesgoder og finansiere disse og andre reiselivsrelevante tjenester. Videre ble det pekt på at mulighetene for å drive reisemålsutvikling lokalt avhenger i stor grad av kommunenes økonomiske og juridiske handlingsrom, som staten setter rammene for. Utvalget ble bedt om å se nærmere på følgende seks problemstillinger: besøksforvaltning (knyttet til natur- og kulturressurser), finansiering og forvaltning av fellesgoder, tilgjengelighet, regulering av cruisetrafikk, destinasjonsledelse og samarbeid på reisemålet og klimarisiko.

Norge har mange reisemål som er unike i verdenssammenheng, og reiselivsaktiviteten i forbindelse med disse har store positive virkninger for norsk økonomi og norske lokalsamfunn. Norsk reiseliv har utviklet seg raskt det siste tiåret, og det har vært en økt tilstrømming av besøkende til mange reisemål i Norge. Det skaper muligheter, men samtidig fører det til at stadig flere norske kommuner får utfordringer med hensyn til å sikre en bærekraftig reisemålsutvikling.

Et høyt besøksvolum kan gi økt forurensing, skade naturen, føre til økt forsøpling og skape kø og trengsel. Disse konsekvensene kan føre til at de besøkende får en dårligere opplevelse, og gå ut over trivselen til de fastboende. Et høyt besøkstrykk kan derfor føre til interessekonflikter mellom næringsinteresser og lokalbefolkning.

Disse utfordringene er noe av bakgrunnen for at utvalget har fått i oppgave å se på kommunenes handlingsrom blant annet når det gjelder å styre besøk, forvalte lokale fellesgoder og å finansiere disse og andre reiselivsrelevante tjenester.

Bakgrunn og utviklingstrekk

Konsekvensene av koronapandemien var betydelige for den internasjonale reisevirksomheten. Etter årene med pandemi, tok etterspørselen etter norske reiselivsprodukter seg raskt opp da restriksjonene ble fjernet. Likevel var andelen utenlandske besøkende til Norge i 2022 lavere enn før pandemien. Årene med pandemi kan ha skapt endrede preferanser når det gjelder type reisemål, distansen til reisemålet, lengden på besøket og aktiviteten på reisemålet (OECD, 2022).

Det er flere grunner til at etterspørselen etter reiselivsprodukter vokser. Den viktigste grunnen er økt økonomisk velstand. Et annet utviklingstrekk er at det blir stadig flere pensjonister med god helse og god økonomi i Norge og ellers i Europa. Mange av disse ønsker å reise mer.

Forsterket innsats mot klimaendringer verden over ser også ut til å medføre et verdiskifte blant mange av verdens reisende. Den gjennomsnittlige besøkende setter i større grad bærekraft og opplevelser som premisser for sin reisevirksomhet (McKinsey, 2022). En økt bevissthet om bærekraft blant de reisende kan blant annet føre til at flere av reisene vil skje innenlands og i nærmarkeder.

Konkurransen om arbeidskraften er økende i Norge, og i likhet med andre næringer vil reiselivsnæringen ha utfordringer med å tiltrekke seg nok arbeidstagere i årene som kommer. Reiselivsnæringen er preget av sesongvariasjoner, hvor en stor del av næringen opplever størst etterspørsel i sommermånedene, mens bedrifter som for eksempel tilbyr nordlysopplevelser og ski- og snøaktiviteter, opplever høyest tilstrømming i vintermånedene.

I Reisemålsutvalgets mandat er klimaendringene pekt ut som en viktig påvirkningsfaktor for reiselivsnæringen i årene som kommer. Nærmere bestemt må reiselivsnæringen klare å omstille seg til endrede klimaforhold og en ambisiøs klimapolitikk.

Mål og verdigrunnlag

Bærekraftsutfordringene står høyt på agendaen både i nasjonal og internasjonal politikk. FN definerer en bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Utvalget mener at fremtidens reisemål i Norge skal være en del av løsningen på bærekraftsutfordringene.

Utvalget merker seg at både reiselivsforskere, myndigheter og næringen retter oppmerksomhet mot hvordan reiselivet kan bidra til å beskytte og gjenoppbygge lokale økosystemer og styrke lokalsamfunnet gjennom reiseliv. Denne måten å jobbe på kalles for et *regenerativt* reiseliv. Utvalget mener det bør være en visjon at reiselivsnæringen og de besøkende skal skape positive effekter for både næringsliv, lokalsamfunn, mennesker og miljø. Visjonen innebærer at reiselivet er økonomisk robust, og at det minimerer reiselivsbedrifters og besøkendes klimagassutslipp, samtidig som det bidrar til å beskytte og gjenoppbygge miljøet, naturen og kulturarven.

Utvalget mener det må kraftfulle verktøy til for å redusere reiselivets påvirkning på klima og naturmangfold, og at reiselivet må tilpasse seg til nasjonale og internasjonale reguleringer for å redusere klimagassutslipp og bevare naturmangfoldet.

Utvalget mener at reiselivet må utvikles på en måte som skaper attraktive lokalsamfunn både for lokalbefolkningen og de besøkende. Videre mener utvalget at et bærekraftig reiseliv må kunne skape verdier og lønnsomme bedrifter uten at det nødvendigvis kommer flere besøkende. Utvalget peker på at det er krevende å håndtere volumvekst i reiselivsnæringen samtidig med en bærekraftig utvikling, og at utfordringen forsterkes av at konkurransen om arbeidskraften stadig øker. Utvalget kan ikke se at et mer bærekraftig reiseliv er oppnåelig uten at de besøkende reiser med mindre forurensende transportmidler til reisemålet, tar mer hensyn til naturens tålegrenser og betaler mer for tjenestene de bruker.

Utvalget mener at ønsket om å ha et attraktivt reiseliv i Norge handler om at reiselivet har en sentral rolle i å utvikle gode samfunn å bo i. Reiselivet bidrar til et mangfold av tilbud som til sammen gjør lokalsamfunnene mer attraktive for både fastboende og besøkende. Utvalget understreker at reisemålsutvikling må skje gjennom et systematisk arbeid der både offentlige myndigheter, næringen og lokalsamfunnet deltar. Reisemålsutviklingen må ta utgangspunkt i hvilket samfunn lokalbefolkningen ønsker. Det betyr at utfordringene må identifiseres og det må lages lokale strategier for videre utvikling gjennom medvirkning og god dialog lokalt.

Som svar på mange av de utfordringene som omtales i denne utredningen, foreslår utvalget en ny modell for organiseringen av bærekraftige norske reisemål. Modellen består av følgende hovedelementer:

1. Det etableres en *reisemålsledelse* som er tilpasset lokale forhold og forankret i kommunene
2. Reisemålsledelsen får i oppdrag å drive strategisk *besøksforvaltning* og håndtere utvikling og drift av fellesgoder på det enkelte reisemål, basert på en bredt forankret besøksstrategi
3. Arbeidet med reisemålsledelse, besøksforvaltning og fellesgoder *finansieres* gjennom et besøksbidrag som hentes inn nasjonalt, men som forvaltes regionalt og lokalt

Reisemålsledelse

Et reisemål er et geografisk sted som besøkes fordi stedet har noen kvaliteter, og stedet gir den besøkende noen opplevelser som gjør det verdt å besøke. Det er ingen som alene kontrollerer et reisemål som helhet, men mange har innflytelse på utviklingen.

Utvalget mener at reisemålsutvikling og samfunnsutvikling må sees i sammenheng. Vi lykkes med en helhetlig utvikling når verdiskaping, ringvirkninger og gjestetilfredshet øker samtidig som lokalsamfunnene blir mer attraktive, innbyggerne mer fornøyde og klimaavtrykket, miljøbelastningen og slitasjen reduseres. Utvalget understreker at det er et behov for en reisemålsledelse som avveier samfunnsmessige hensyn. Derfor må strategier og prioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk, gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.

Utvalget har valgt å definere reisemålsledelse på følgende måte:

Reisemålsledelse handler om å definere og koordinere utviklingen av et mer bærekraftig reiseliv på reisemålet. Reisemålsledelsen er en bredt sammensatt gruppe med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet, som samarbeider for å oppnå visjonen og målene for reisemålet.

I dag er det få norske reisemål som har etablert en helhetlig reisemålsledelse i denne betydningen.

Sentrale aktører på reisemålet

Det er store variasjoner i hvem som samarbeider med hvem på norske reisemål, men det er et fellestrekk at samarbeidet ofte er lite formalisert.

De kommersielle aktørene har en viktig rolle i å bidra til at et sted har attraksjonskraft, gjennom å utvikle tilbud og opplevelser som gjør at et sted oppfattes som verdt å besøke og er attraktivt for lokalbefolkningen. Reiselivsnæringen er forskjellig fra sted til sted, blant annet når det gjelder bedriftenes størrelse, eierskap og organisering.

Kommunen(e) har som folkevalgt organ ansvar for å avveie ulike interesser. Kommunestyret skal etter plan- og bygningsloven utarbeide planer som setter mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. Åpenhet, innsyn og medvirkning i planprosessene er viktig.

Både fylkeskommunen og statsforvalteren har veiledningsoppgaver overfor kommunene. Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har ansvar for regional samfunnsutvikling, planlegging, næringsutvikling, samferdsel, kultur, folkehelse, kompetansepolitikk, videregående utdanning og fagskoleutdanning. Alle disse sektorene har stor betydning for reiselivet. Fylkeskommunen forvalter også egne nærings- og forskningsrettede virkemidler, og har en koordineringsrolle overfor andre offentlige aktører. Statsforvalteren er statens representant i fylket og er bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Ansvar for statsforvalteren innebærer å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen.

Sametinget arbeider for at samenes grunnleggende rettigheter skal bli anerkjent, slik at samisk kultur, språk, samfunnsliv og ulike samiske tradisjoner blir ivarettatt og styrket. Språk og kultur er viktig for utviklingen av samiske næringer, spesielt kreative næringer og samisk reiseliv.

Destinasjonsselskapene har oppgaver som primært er knyttet til vertskap, produktutvikling og markedsføring, og mange selskaper har tatt på seg nye oppgaver knyttet til kompetanse og bærekraft.

Lokalbefolkningen og grunneiere har ofte sterke interesser i fellesgodene som utvikles eller allerede finnes på reisemålene. Åpenhet, innsyn og medvirkning i utviklingsprosessene er nedfelt i plan- og bygningsloven, slik at lokalbefolkningen og frivillige organisasjoner kan påvirke utviklingen av sitt eget lokalsamfunn. Frivillige organisasjoner er pådrivere og viktige kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere på et reisemål. Mange av fellesgodene som reiselivsnæringen bygger på, forvaltes av frivillige organisasjoner. Friluftslivsorganisasjonene har for eksempel vært viktige for utviklingen av det naturbaserte reiselivet.

Tiltak for en god reisemålsledelse

En velfungerende reisemålsledelse er etter utvalgets mening en forutsetning for å beholde og utvikle Norges sterke posisjon som et attraktivt reisemål med storslått natur og spennende kultur, samtidig som vi sikrer en bærekraftig utvikling på lokalsamfunnets premisser.

En god reisemålsledelse skal bidra til sterkere samhandling mellom ulike aktører. Videre skal reisemålsledelsen styrke evnen til å håndtere besøk. Ettersom ulike interessenter kan ha forskjellige og kanskje motstridende interesser, er det viktig at reisemålsledelsen evner å avveie og forene ulike interesser.

Utvalget mener at kommunen(e) må ta initiativet til å etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet. Roller og oppgaver i reisemålsledelsen må avklares ut fra egenarten ved hvert enkelt reisemål. Reisemålsledelsen skal sammen utarbeide mål, strategier og prioriteringer for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng. Det juridiske fundamentet er kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven.

For å etablere et felles utgangspunkt og en felles forståelse av arbeidet med reisemålsledelse, mener utvalget at det bør utarbeides en nasjonal veileder om temaet, som går inn på formål, roller og prosess. Dette vil gi et nyttig arbeidsverktøy for aktørene som samarbeider om utvikling av reisemålet.

Merkeordningen *Merket for bærekraftig reisemål* er et verktøy for reisemål som ønsker å jobbe systematisk med bærekraft i reiselivet. Utvalget mener merkeordningen må styrkes og videreutvikles.

Utvalget mener at regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Fylkeskommunen må i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.

På mange norske reisemål har destinasjonsselskapene tatt på seg rollen som koordinator i ledelsen av reisemålet. Selskapene rapporterer imidlertid at det ofte er lite samsvar mellom forventninger og tilgang på ressurser for å løse oppgavene, samt at de mangler myndighet eller verktøy til å løse utfordringene. Utvalget merker seg at kommunene ofte bidrar økonomisk til destinasjonsselskapene og overlater ansvaret for reiselivet til disse (Epinion & Gyger, 2022). Utvalget peker på at kommunene gjennom plan- og bygningsloven er gitt myndighet til å avveie ulike samfunnsinteresser og legge planer for utviklingen av samfunnet. Utvalget mener derfor at kommunene i større grad må ta ansvar for en strategisk utvikling av reisemålet. Den utførende reisemålsledelsen kan være forskjellig organisert, og kommunen kan velge å delegere dette. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler.

Slik det er i dag er det mange destinasjonsselskap som opplever at de mangler langsiktig finansiering og møter forventninger om at de skal gjøre flere oppgaver enn det de får betalt

for. Utvalget vurderer det som viktig at det i utviklingen av reisemålet avklares hvem som skal finansiere hva. Ved innføring av en ordning med besøksbidrag må reisemålsledelsen bli enig om hvilke tiltak som skal gjennomføres. Destinasjonsselskapene kan for noen av oppgavene tildeles midler fra denne ordningen til å gjennomføre arbeid med ulike former for fellesgoder.

Besøksforvaltning

Besøksforvaltning innebærer å utvikle strategier og benytte ulike verktøy å forebygge og unngå uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn og øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige verdiskapingen av besøk. Utvalget mener at det er avgjørende å styrke besøksforvaltningen i Norge for å sikre en bærekraftig utvikling av reisemål og lokalsamfunn.

Besøksforvaltning er et sentralt element i både lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og naturforvaltning. Likevel er det i dag ingen nasjonal myndighet som sørger for å utvikle politikk og virkemidler for besøksforvaltning på tvers av ulike sektorer. I Norge har nasjonale myndigheters innsats når det gjelder besøksforvaltning, vært rettet mot «ikoner» som nasjonalparker og nasjonale turiststier. Nå er det imidlertid behov for å integrere besøksforvaltning i lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og natur- og kulturmiljøforvaltning på mer generell basis. Samtidig må innsatsen på besøksforvaltning økes vesentlig. Det er behov for en nasjonal, tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning. Utvalget anbefaler at dette skjer gjennom et stortingsvedtak hvor det legges vekt på hvordan utvalgets tilrådinger kan gjennomføres.

Utvalget mener at kommunene må ha en sentral rolle i reisemålsledelsen. Besøksstrategier som utvikles må forankres i det kommunale plansystemet. For å stimulere kommunenes arbeid med besøksforvaltning, tilrår utvalget at det blir laget en nasjonal veileder som viser hvordan man kan utarbeide besøksstrategier for alle typer reisemål.

Som bruker av fellesgodene har reiselivsnæringen et samfunnsansvar for å bidra til å ivareta natur, landskaper, lokalsamfunn og kulturmiljøer.

Besøksforvaltning i verneområder og kulturmiljøer av nasjonal verdi må fortsatt være underlagt sterk nasjonal styring. Det innebærer at nasjonale myndigheter også må ta hovedansvaret for finansieringen av disse områdene. I tillegg må modellen som presenteres i denne utredningen, kunne benyttes til å finansiere fellesgoder både i og utenfor verneområdene.

Utvalget mener at det er viktig å opprettholde allemannsretten og den frie ferdselsretten av hensyn til både nasjonal identitet og folkehelse. Utvalget vil imidlertid påpeke at manglende ressurser til besøksforvaltning kan føre til at direkte reguleringer må tas i bruk for å styre ferdselen. Utvalgets forslag om å styrke besøksforvaltningen og finansieringen av denne, er derfor viktige tiltak for å unngå at allemannsretten må vike i områder med stort besøkstrykk. Et internasjonalt anerkjent forvaltningsprinsipp innen naturforvaltning, er at det ikke skal brukes tiltak som er mer inngripende overfor de besøkende enn det som er nødvendig. Men dersom det ikke er mulig å overvåke og styre ferdselen gjennom indirekte tiltak, mener utvalget at direkte reguleringer må kunne brukes i unntakstilfeller for å beskytte særlig utsatte verdier knyttet til natur, kulturminner eller lokalsamfunn. Direkte reguleringer kan også være aktuelt for å ivareta de besøkendes egen sikkerhet.

Utvalget anbefaler at arbeidet med å utvikle *en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og region guider, turledere og fjellførere, i samarbeid med friluftsansjonene* (jf. Hurdalsplattformen) startes opp så snart som mulig. I tillegg mener utvalget at

verneforskriftene for nasjonalparker og andre verneområder må endres slik at det kan settes et vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet.

Utvalget vurderer at det rettslige grunnlaget for å styre ferdsel i all hovedsak dekker behovet, og foreslår derfor ikke noen omfattende endringer av dette, utover noen mindre justeringer som har vist seg nødvendige i praksis.

For å ivareta kompetansebehovet innenfor strategisk besøksforvaltning, anbefaler utvalget å utvikle felles kurs som kan brukes i flere høyere utdanninger innenfor reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging. Det er i tillegg behov for å utvikle kortere kurs rettet mot reiselivsnæringen, kommunepolitikere og administrativt ansatte i virkemiddelapparatet, kommuner og andre forvaltningsorganer.

I de aller fleste lokalsamfunn spiller frivillige organisasjoner og mer uformelt organiserte grupper av frivillige en stor rolle. I arbeidet med besøksstrategiene må det derfor kartlegges hva som finnes av frivillige ressurser på reisemålet, og på hvilke områder det er et frivillig engasjement som motiverer til innsats. Det bør være et mål at de frivillige organisasjonene kan styrke og utvikle seg, blant annet ved at de får økonomiske og administrative ressurser som setter dem i stand til å løse oppgaver.

Fellesgoder i reiselivssammenheng

Fellesgoder er kjennetegnet ved at flere kan benytte seg av godet samtidig uten at det reduserer verdien for andre eller at godet blir brukt opp. De er også kjennetegnet ved at det ikke er mulig å forhindre noen i å benytte seg av godet. Reiselivsnæringen i Norge er i større grad enn mange andre næringer avhengig av tilgang til fellesgoder, fordi fellesgoder som natur- og kulturattraksjoner ofte er grunnen til at de besøkende kommer. Samtidig vil overbelastning forringe fellesgodene og gi utfordringer med tanke på forvaltning, organisering, regulering og finansiering, for å sikre at fellesgodene beholder sin verdi.

De største utfordringene i forbindelse med fellesgoder dreier seg om finansiering. Fellesgoder må produseres og ofte vedlikeholdes, slik som utvikling og merking av stier, tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder. Dette er goder som kommer besøkende og fastboende direkte til nytte.

Økt ferdsel på populære attraksjoner skaper konsekvenser for sårbare natur- og kulturområder. Den viktigste årsaken til at arter trues av utryddelse, er at leveområdene deres blir ødelagt av arealendringer. Noen av ødeleggelsene som oppstår i natur- og kulturområder, er permanente. Andre kan repareres, både gjennom konkrete reparasjonstiltak og ved å stenge for ferdsel. Det kan imidlertid være vanskeligere og mer kostbart å reparere ødeleggelser, enn å være i forkant og hindre ødeleggelser gjennom ulike former for tilrettelegging.

Utfordringer med og muligheter for å finansiere fellesgoder

Dersom det er ønskelig med investeringer i fellesgoder, oppstår det et finansieringsproblem. Årsaken til problemet er at man ikke kan hindre noen i å benytte godet. Selv om utvikling av fellesgoder bidrar til å øke kvaliteten og styrke opplevelsen for både fastboende og besøkende, er det som regel ikke mulig å finansiere godene etter vanlige markedsmekanismer.

Muligheten til å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder har vært en av reiselivets utfordringer over lang tid. Utvalget har derfor vurdert en rekke mulige finansieringsløsninger, og skiller mellom frivillighetens bidrag, brukerbetaling, offentlig finansiering og besøksbidrag i form av påslag eller avgifter.

Fellesgoder som tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder blir ofte finansiert av offentlige midler, som en del av tilbudet til lokalbefolkningen. Det er gjerne kommuner med få innbyggere og begrenset kommuneøkonomi, men med et forholdsvis stort volum av besøkende, som har størst utfordringer med å finansiere fellesgoder.

Allemannsretten gir allmennheten rett til opphold, telting, bading, rasting, ferdsel og høsting i naturen på nærmere angitte vilkår, jf. friluftsløven (1957). Allemannsretten er et gratis gode, og sikrer dermed befolkningen tilgang til et sentralt fellesgode – nemlig naturopplevelser. Retten til gratis ferdsel i utmark legger klare begrensninger på hva det er anledning til å finansiere med brukerbetaling, og utvalget anbefaler å opprettholde gratisprinsippet som en hovedregel.

Utvalget mener at løsningene med brukerbetaling, frivillige bidrag og offentlig finansiering ikke er tilstrekkelige, og at det må etableres en langsiktig og forutsigbar løsning for å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder.

En ny nasjonal ordning for besøksbidrag

Utvalget mener at utfordringene med å finansiere fellesgoder bør løses gjennom en modell hvor de besøkende bidrar. Utvalget har vurdert både lokal og nasjonal innkreving av besøksbidrag. Ved å åpne for lokal innkreving av besøksbidrag kan man løse utfordringene i de største pressområdene. Samtidig vil det føre til bedre tilrettelegging i disse områdene, noe som kan føre til ytterligere besøksvekst. Utvalget peker også på at et lokalt besøksbidrag vil medføre forskjellsbehandling mellom bedrifter som tilbyr like tjenester, men i ulike kommuner.

En nasjonal ordning for besøksbidrag kan bidra til å bygge opp attraktive fellesgoder også på steder der reiselivet ikke er stort fra før, og dermed bidra til å spre besøksstrømmene over flere steder. En nasjonal ordning vil altså muliggjøre en kraftfull innsats for å ruste opp, vedlikeholde og utvikle fellesgoder i hele landet. En annen fordel med en nasjonal ordning sammenlignet med en lokal, er at det er lettere for næringsliv og besøkende å forholde seg til den.

Utvalget anbefaler å etablere en ordning med nasjonal innkreving av besøksbidrag. For å sikre at også utenlandske gjester skal bidra til å ta vare på natur- og kulturgodene som de har glede av, mener utvalget at bidraget bør kreves inn via ulike transportformer inn til eller ut av landet.

Utvalget merker seg at det i andre land er vanlig å legge besøksbidrag som et påslag på prisen for overnatting. Utvalget gjør oppmerksom på at overnattingsbransjen i Norge består av mange små aktører med lav inntjening, og at det er flere bransjer som har inntekter fra besøkende. Utvalget mener derfor at det å kreve inn besøksbidraget bare via overnattingsbedriftene er en urimelig belastning for en enkelt bransje.

Utvalget mener et viktig prinsipp for ordningen er at det heller bør kreves inn små bidrag fra mange kilder, enn større bidrag fra få kilder. Et annet prinsipp er at midlene må øremerkes til finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende.

Utvalget har avgrenset sitt arbeid til å foreslå prinsipper, kriterier og målsettinger ved den modellen som tilrås. Den konkrete utformingen og implementeringen av modellen må utredes nærmere. Det må blant annet vurderes nærmere hvordan det er mulig å utforme et regelverk for besøksbidrag som ikke er i strid med EØS-regelverket. Dersom det viser seg utfordrende å innrette en ordning som kun gjelder besøkende som reiser inn til eller ut av landet, vil en mulig løsning være å etablere en ordning som også gjelder for reiser innenlands. Utvalget vil understreke at en slik løsning vil få uønskede konsekvenser for blant annet innbyggere og næringsliv i distriktene. Det vil i så fall bli nødvendig å vurdere om det finnes andre, mindre inngripende tiltak, som er bedre egnet til å oppfylle formålet.

Utvalget mener det er viktig at forvaltningen av midlene er basert på en god forståelse av hvordan de kan bidra til en langsiktig positiv utvikling av fellesgodene i et lokalsamfunn. Utvalget vurderer at en slik forståelse krever en forvaltning som kan veie ulike interesser mot hverandre, og som kjenner utfordringene til lokalsamfunnene. Behovet for finansiering av fellesgoder varierer med utfordringene og mulighetene på de enkelte reisemålene, og flere reisemål strekker seg over kommunegrenser. Fylkeskommunene kan veie lokale og regionale hensyn opp mot nasjonale hensyn. Videre har fylkeskommunene kjennskap til kommunene og en veiledningsrolle overfor dem. Utvalget mener derfor at fylkeskommunen vil være den riktige aktøren til å forvalte finansieringsordningen. Utvalget mener at bruken av midlene må baseres på nasjonale kriterier, men at det samtidig må være stort handlingsrom til å finne lokale løsninger på utfordringer med fellesgoder.

Utvalget mener at ordningen bør innrettes slik at den gir insentiver til å utvikle en velfungerende reisemålsledelse på norske reisemål. Dette kan oppnås ved at det, som en betingelse for å kunne få tildelt midler over ordningen, skal være etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at det skal foreligge en bredt forankret besøksstrategi som er vedtatt i kommunestyret som en del av kommunen(e)s planverk.

Utvalget legger vekt på at selve bruken av midlene bør styres av den lokale reisemålsledelsen. Søknader om midler fra fondet må være i tråd med planer og strategier vedtatt av kommunen. Besøksstrategien skal vise ønsket utvikling for det lokale reisemålet og beskrive hvordan reiselivet skal være en del av den ønskede samfunnsutviklingen.

Transport og tilgjengelighet

God offentlig infrastruktur for transport er en viktig forutsetning for et konkurransedyktig reiseliv. Nasjonale og regionale prioriteringer og investeringer innenfor samferdsel har stor betydning for hvor tilgjengelige ulike reisemål er og hvor trafikkstrømmene går. Vi vet at sømløse og tilgjengelige transportløsninger er avgjørende for at reisende fra utlandet velger Norge som reisemål. I en sømløs reise er det enkelt å planlegge, kjøpe og gjennomføre en reise. Sømløshet innebærer også at det skal være så få overganger som mulig og at de korresponderer fra et transportmiddel til et annet. Denne sømløsheten er imidlertid ikke en realitet for besøkende i Norge i dag. Det er flere grunner til dette: For det første har mange reisemål spredt bosetting og få innbyggere, og derfor et svakt trafikkgrunnlag for et ordinært kollektivtilbud. For det andre er ansvaret for kollektivtransport i Norge lagt til fylkeskommunene, noe som ofte fører til at de besøkende må forholde seg til ulike transportselskaper og billettsystemer, samt manglende korrespondanse, når de krysser fylkesgrenser.

Utfordringene knyttet til transport og tilgjengelighet varierer mellom ulike reisemål. På noen reisemål og i høysesongen for ulike reiselivsattraksjoner, kan besøkende bidra til et større kundegrunnlag for den ordinære rutetransporten. I andre tilfeller må det etableres egne transportløsninger for de tilreisende.

Transport er en stor kilde til klimagassutslipp og til lokal forurensing. Dersom målet om å halvere klimagassutslippene fra transportsektoren innen 2030 skal nås, mener utvalget at det er avgjørende å få til en overgang til lav- og nullutslippskjøretøy. Reiselivsnæringen kan bidra til å redusere transportutslipp på reisemålene, for eksempel ved å rette seg mot målgruppene som har lavest utslipp, og ved å etablere samarbeid mellom reiselivsaktører og transportoperatører om lavutslippsløsninger.

Utvalget mener at god tilgjengelighet til, på og mellom norske reisemål er sentralt for å sikre et helhetlig og konkurransedyktig reiselivstilbud. Utvalget trekker frem transportplanlegging som en viktig del av besøksforvaltningen på norske reisemål. Utvalget mener at dersom reiser på og mellom norske reisemål skal bli mer bærekraftige i et miljøperspektiv, må

reiselivets transportbehov i større grad inkluderes i strategiske satsinger på steds- og byutvikling. I tillegg bør de reisene som gjennomføres være mest mulig effektive og miljøvennlige. Utvalget mener dette kan oppnås blant annet gjennom å tilrettelegge for at en større andel av de besøkende velger å bruke kollektivtransport. Utvalget mener det bør gjøres enkelt for besøkende å ta klimavennlige transportvalg ved å videreutvikle og styrke en digital og sammenhengende nasjonal reiseplanlegger med gjennomgående rute- og billettmuligheter i hele landet og med alle transportselskaper. Utvalget trekker også frem at det er et betydelig potensial for å redusere de besøkendes klimaavtrykk ved å erstatte flyreiser med togreiser. Utvalget forventer at etterspørselen etter togreiser, også til og fra kontinentet, vil stige i takt med økende miljøbevissthet i befolkningen.

Utvalget mener at fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester. Fylkeskommunen bør i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer som har betydning for reiselivet. Utvalget mener videre at takstsystemet bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billetter via en nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser.

Utvalget peker på at alternative løsninger for å ivareta reiselivets transportbehov og fastboendes reisebehov kan være spleiselag mellom reiselivsaktører og det offentlige, og smarte mobilitetstiltak som bestillingstransport og delingsmobilitet. Dette er løsninger som kan tilby mer fleksibilitet enn ordinære kollektivtransportløsninger, og som kan fylle noe av behovet for ordinær rutegående offentlig transport.

Cruise

Med dagens reiselivsterminologi defineres cruise som fornøyelsesreiser med skip. En slik reise innebærer som regel at overnatting, måltider og aktiviteter om bord på skipet er inkludert i prisen, mens eventuelle utflukter på land betales utenom. Cruisenæringen har blitt en større del av norsk reiseliv siden årtusenskiftet og involverer et bredt spekter av norske næringsaktører.

Utvalget vurderer at det er to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende. For det første medfører denne transportformen store klimagassutslipp, og for det andre er det mange besøkende som går i land på et reisemål samtidig. Utvalget mener at de to problemene må håndteres ulikt. De store klimagassutslippene krever nasjonale grep, mens besøksstrømmene må håndteres lokalt på reisemålet.

Utvalget har ellers merket seg at det er debatt om hvor mye verdiskaping cruise gjester bidrar til på land. Utvalget vurderer at det er et potensial for å øke den landbaserte verdiskapingen fra cruisetrafikk. Utvalget tilrår at reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat. Utvalget viser til at nettverk, klynger og bedriftssamarbeid er virkemidler som tidligere har vist seg å ha en positiv effekt for reiselivsnæringen i utviklingen av innovative og lønnsomme produkter.

Utvalget mener at både nasjonale myndigheter og lokale reisemål må ta stilling til i hvilket omfang cruisetrafikk er ønskelig. I denne vurderingen må cruisenæringens bidrag til lokalsamfunnet og verdiskapingen på land sees opp mot belastningen på klima og miljø. Utvalget mener at Norge som skipsnasjon må være en pådriver for omstillingen til en bærekraftig cruisenæring, gjennom å kreve utslippsfrie skip. Det bør videre gis insentiver til mer miljøvennlige skip gjennom EPI-systemet og differensierte avgifter.

Nullutslippskravet til turistskip og ferger i verdensarvfjordene bør også stilles for øvrige norske farvann. Utvalget er enig i Sjøfartsdirektoratets anbefaling om at nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene.

Landstrøm kan løse deler av utslippsutfordringen når skipene ligger i havn. Utvalget viser til at cruiseskip har en lang levetid, og forstår at det kan ta tid å fornye skipsflåten. Cruiseindustrien er likevel tilpasnings- og omstillingsdyktig når den stilles overfor strengere miljøkrav. Det grønne skiftet vil kreve omstillingsevne i alle bransjer. Bransjene og virksomhetene med høyest utslippsintensitet må også gjøre den største jobben med å omstille seg. Utvalget forventer at cruiserederiene vil tilpasse sitt produkt og sine cruise til kravene Norge stiller.

Studier har vist at cruisetrafikken er viktig for næringslivet og for tilbudet til lokalbefolkningen på mange cruisereisemål. Utvalget mener derfor at hvert enkelt cruisereisemål må planlegge og tilpasse cruisetrafikken etter lokale behov og utfordringer. Utvalget viser til sine vurderinger knyttet til reisemålsledelse og besøksforvaltning, og mener at cruisereisemål må ha en strategi for å styre utviklingen. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruisetillegget i Merkeordningen for bærekraftig reisemål fra Innovasjon Norge også har krav om.

Utvalget mener at plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven gir kommunene gode rammebetingelser for å legge til rette for at cruisetrafikken kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Handlingsrommet for å styre cruisetrafikken er ikke nødvendigvis enkelt å forstå eller tolke, verken for lokale myndigheter eller andre aktører på et cruisereisemål. Det er viktig at lokale myndigheter og reisemålsledelsen har den rette kompetansen. Staten bør ha ansvar for å bidra med nødvendige veiledere, mens fylkeskommunene bør veilede i hvordan regelverket bør forstås for å utvikle cruisetrafikken på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Regjeringen bør utarbeide en veileder som beskriver kommunenes handlingsrom til å utvikle cruiseturismen på en bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven. Utvalget viser til sin anbefaling om å utarbeide en nasjonal veileder for besøksstrategier og legger til at styring av cruisetrafikk bør inngå i denne veilederen.

Utvalget viser til regjeringens forslag om å sette krav til norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel, som et viktig arbeid i tråd med åpenhetslovens formål. Utvalget mener at forslaget vil bidra til å beskytte arbeidstagerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse.

Utvalgets tilrådinger

Nr. Tilrådinger

Reisemålsledelse

1. Utvalget anbefaler en styrket lokal eller regional reisemålsledelse for det enkelte reisemål. Kommunen(e) må ta initiativet til å **etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører**. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet.
2. Reisemålsledelsen skal sammen **utarbeide mål, strategier og prioriteringer** for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng.

3. Strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling må **forankres i kommunenes planverk**. Det juridiske fundamentet er kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven. Reisemålsledelsen får da et formelt og demokratisk grunnlag for videre arbeid med næringsutvikling og besøksforvaltning.
4. Reisemålsledelsen må legge til rette for å utvikle reisemålet som et gode for lokalsamfunnet og utvikle grunnlaget for å skape **langsiktig lønnsom og bærekraftig næring**.
5. Roller og ansvarsfordeling må avklares ut fra hvert reisemåls egenart. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler. Kommunene kan delegere ansvar for å gjennomføre oppgavene. Aktøren som får det overordnede ansvaret for å drive samarbeidet må ha nødvendige ressurser og mandat til å ta ansvaret.
6. Regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Det innebærer også at fylkeskommunen i større grad må prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.
7. Innføre en **nasjonal ordning med besøksbidrag**, som også benyttes for å styrke reisemålsutviklingen. Det bør for eksempel settes krav om at det må være en velfungerende reisemålsledelse på reisemålet for å få midler over ordningen.
8. Regjeringen må i dokumentet «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» omtale kommunenes ansvar for at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk (kommuneplanens samfunnsdel og arealdel) og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.
9. Utarbeide en nasjonal veileder om reisemålsledelse, for å etablere et felles utgangspunkt og en felles forståelse av arbeidet. Veilederen må blant annet ta for seg formålet, rollene og prosessen.
10. Aktørene som samarbeider i reisemålsledelsen, må sammen komme frem til hvilke oppgaver destinasjonsselskapet skal ta ansvar for, og hvordan disse oppgavene skal finansieres på lang sikt.
11. **Innovasjon Norges merkeordning for bærekraftig reisemål** må styrkes og videreutvikles som et viktig verktøy for samarbeid mellom aktører på reisemålene, og for arbeidet mot en mer bærekraftig utvikling på reisemålene.
12. Offentlige virkemidler i regi av blant annet Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Enova, fylkeskommuner og **kommunale næringsfond** må tilpasses slik at de blir effektive virkemidler for reiselivet og kan fremme innovasjon, omstilling og utvikling.
13. Arbeidsgruppen for prosjektet «Reiseliv 2030», som skal vurdere prioritering av forsknings- og innovasjonsinnsatsen i reiselivsnæringen, bør se på hvilken kompetanse reiselivsnæringene trenger fremover.

Besøksforvaltning

14. For å styrke arbeidet med besøksforvaltning er det behov for en nasjonal, tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning. Dette bør skje gjennom et stortingsvedtak hvor det legges vekt på hvordan de følgende tilrådingene kan gjennomføres.
15. Lage en nasjonal veileder for utarbeiding av **besøksstrategier** som kan benyttes for alle typer reisemål. Besøksstrategier må forankres i kommunale planer.
16. Det er behov for bedre samordning på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser både kommunalt, regionalt og nasjonalt. Ett av tiltakene som foreslås i den nasjonale reiselivsstrategien er «Destinasjon 3.0 – pilot for aktørsamarbeid på fremtidens reisemål». Dersom regjeringen vedtar å igangsette en slik forsøksordning, bør utprøving av modeller for samordning på tvers av forvaltningssystemer inngå i utvalget av prøveprosjekter.
17. **Finansieringsmodellen for fellesgoder** som presenteres i denne utredningen, kan benyttes både i og utenfor verneområdene. De ordinære oppgavene med å forvalte lovbestemte natur- og kulturområder må likevel dekkes gjennom offentlige bevilgninger slik som i dag.
18. Hjemmelen for å innføre ferdselsreguleringer etter friluftsløven § 15 bør utvides ved at *sikkerhet* føyes til oppstillingen av formål som ivaretas av bestemmelsen.
19. Utarbeide en oversikt over det juridiske handlingsrommet kommunene har når det gjelder praktiske tiltak for å forebygge eller avbøte negative effekter av besøkende. Oversikten bør også inneholde eksempler på hvordan ulike hjemler er brukt i praksis, samt en liste over relevante myndigheter og tilgjengelige økonomiske virkemidler.
20. Starte opp arbeidet med å utvikle en **nasjonal godkjenningsordning for lokal- og region guider**, turledere og fjellførere, i samarbeid med friluftsansisasjonene (jf. Hurdalsplattformen) så snart som mulig.
21. Endre verneforskriftene i nasjonalparker og andre verneområder slik at det kan settes vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet, jf. autorisasjonsordningen som er foreslått for Svalbard. Dette arbeidet må skje i tråd med norske friluftslivstradisjoner, med særlig vekt på lav tilrettelegging og frivillighetsbasert friluftsliv.
22. **Innføre konsesjonsordninger for kommersielle aktører som et verktøy for å styre ferdsel i områder med sårbare naturkvaliteter.** Kravet om konsesjon kan for eksempel pålegges der den aktuelle virksomheten vil kunne påvirke viktige natur-, kultur- og miljøverdier. Hensynet til tradisjonelt egenorganisert og frivilligbasert friluftsliv må ivaretas også ved innføring av konsesjonsordninger.
23. Utvikle felles kurs i besøksforvaltning som kan brukes i flere høyere utdanninger, innenfor fagene reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging.
24. Utvikle kortere kurs om besøksforvaltning rettet mot kommunepolitikere, administrativt ansatte i kommuner og andre forvaltningsorganer og virkemiddelapparatet, samt reiselivsnæringen. Ansvaret for dette må ligge på nasjonalt nivå, og bygge på erfaringene fra Nordland fylkeskommune og Miljødirektoratet sitt arbeid med besøksforvaltning.

Finansiering av fellesgoder

25. Etablere en modell for **fellesgodefinansiering hvor de besøkende bidrar**. Besøksbidraget må kreves inn nasjonalt fortrinnsvis via transport inn til eller ut av landet, både fra passasjerer som kommer med fly, cruiseskip og ferge, tog, buss og fra privatbilister. Inntektene fra besøksbidraget må øremerkes til å finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende.
26. **Inntektene fra besøksbidragene fordeles mellom fylkeskommunene**, som behandler søknader om midler til fellesgodetiltak. Det må utarbeides en fordelingsnøkkel som gir en rettferdig fordeling av midler mellom fylkeskommuner.
27. Retningslinjene for finansiering bør fastsettes nasjonalt. Kriterier for støtte må være enkle å administrere og gi stort handlingsrom for å finne langsiktige lokale løsninger på fellesgodeutfordringer.
Forutsetninger for å kunne motta midler fra fondet må være at det er etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at reisemålsledelsen har utarbeidet en besøksstrategi som er vedtatt i kommunen(e) som en del av kommunen(e)s samfunnsplanlegging. Besøksstrategien må beskrive hvilke fellesgoder det trengs finansiering til og hvilke tiltak som er nødvendige for å ta vare på natur- og kulturgodene.
28. Friluftsloven § 14 gir en begrenset adgang til å ta betalt for bruken av opparbeidete friluftsområder. Utvalget er kjent med at det pågår et lovendringsarbeid med å klargjøre spørsmålet om hva som er en «rimelig avgift» etter friluftsloven § 14. Utvalget vil derfor ikke foreslå en konkret lovendring, men anbefaler at det i en omlegging av regelverk og praksis legges til grunn følgende prinsipper:
Avgiftsparkering bør kunne brukes til å finansiere både opparbeidelsen av selve parkeringsplassen og annen tilrettelegging for friluftsliv i samme område.

Selvkostprinsippet bør presiseres:

- Avgiften må stå i forhold til investeringene, det bør ikke åpnes for et generelt vederlag til grunneier eller driver som kompensasjon for ulemper av fri ferdsel i utmark
- Grunneier bør kunne beregne et rimelig vederlag for grunnavståelse til parkeringsplass og andre tilretteleggingstiltak som fysisk beslaglegger areal
- Ved beregningen bør det kunne beregnes en rente/normalavkastning på investeringene.
- Avgiften må også kunne benyttes til å dekke driftsutgifter
- Ved godkjenning av flere utmarksparkeringer i samme kommune eller innenfor samme reisemål, bør kommunene pålegge alle innehaverne å tilby et felles årsabonnement som gir adgang til alle utmarksparkeringene i området til en fast pris som tilsvarer noen få dagers parkering til full pris

Transport og tilgjengelighet

29. Det bør gjøres enkelt for besøkende å ta klimavennlige transportvalg ved å videreutvikle og styrke en digital og **sammenhengende nasjonal reiseplanlegger** med **gjennomgående rute- og billettmuligheter** i hele landet og med alle transportselskaper.

30. **Takstsystemet** bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billett via en nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser.
31. Fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester og fastsetter ruteplaner.
32. Sesongvariasjoner for reiseaktiviteten til internasjonalt reisende bør inngå i etterspørselsvurderinger ved planlegging og drift av kollektivtransport. Hvilke data som er hensiktsmessig å benytte i denne sammenheng bør undersøkes nærmere.
33. Styrke bærekraftige og energieffektive kollektivtilbud som for eksempel jernbanetilbudet, spesielt med bedre ruter og integrerte billettsystemer til Sverige og videre til kontinentet. I tillegg bør nattogtilbudet styrkes mellom de større byene med jernbaneforbindelse.
34. Opprette særskilte ruter for kollektivtransport i høysesong, identifisert av reisemålene og finansiert over besøksbidraget.

Cruise

35. Norge som skipsnasjon må være i front for å **kreve utslippsfrie skip**, og slik være en pådriver for å sette fart på omstillingen til en mer bærekraftig cruisenæring.
36. Nullutslippskravet til turistskip og ferger i verdensarvfjordene bør også stilles for øvrige norske farvann. Utvalget er enig i at nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene, slik Sjøfartsdirektoratet anbefaler.
37. Regjeringen bør utarbeide en veileder som beskriver kommunes handlingsrom til å utvikle cruiseturismen på en bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.
38. Cruisereisemål må ha en **strategi for å styre utviklingen slik at antall besøkende dimensjoneres ut ifra reisemålets kapasitet**. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruisetillegget i Merkeordningen for bærekraftig reisemål fra Innovasjon Norge også stiller krav til.
39. Reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat.

Felles høringsuttalelse fra Interkommunalt råd Trøndelag Sørvest (Lakseregionen) og Nordmøre interkommunalt politisk råd

Høring: NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid

Interkommunalt politisk råd Trøndelag Sørvest, Lakseregionen og Nordmøre

Interkommunalt politisk har vedtatt å sende felles høringsuttalelse til NOU 10: 2023 *Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*.

Om regionen

Til sammen utgjør regionene 16 kommuner og har til sammen rundt 100.000 innbyggere. Kommunene Surnadal og Aure er representert i begge samarbeidene. Regionen er en felles bo - og arbeidsmarkedsregion, og kjennetegnes av aktive miljøer innen havbruk, landbruk og industri. Området er en viktig reiselivsdestinasjon for både norske og internasjonale turister. Regionen har et unikt mangfold, og er på mange måter et Norge i miniatyr, med kyst, fjell og innland. Regionen har kompetente veiledningsmiljøer med næringshager som har spisskompetanse på reiseliv og kommuner som engasjerer seg i næringslivet, herunder reiseliv. Området har lokalmatprodusenter i verdensklasse og en rekke opplevelsestilbud.

På Nordmøre er reiselivet organisert gjennom Visit Nordvest. I Trøndelag sørvest er det p.t. Ikke noe destinasjonsselskap, men det er flere selskaper i kommunene for eksempel Visit Orkland og Visit Hitra og Frøya.

Det har ikke vært en helhetlig satsing på reiseliv i regionen, men det etterspørres en helhetlig tilnærming. Det arbeides nå med et interkommunalt prosjekt (Trøndelag sørvest), for å sette søkelys på bla kompetanse og nettverk.

Hovedpunkter i utredningen med våre merknader

Generelle betraktninger

Regionrådene støtter hovedtrekkene i *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*.

Regionrådet støtter også uttalelser fra Trøndelag Fylkeskommune og Møre og Romsdal Fylke i saken.

Det er positivt at utvalget ser ulike samfunnsområder i sammenheng og setter reiselivet inn en større sammenheng. Reiseliv er en bransje som er helt avhengig av nettverk og andre bransjer for og lykkes. Infrastruktur, øvrig næringsliv og offentlig forvaltning er viktige brikker for å utvikle reiselivet i regionen.

Næringen består av små og store aktører, men mange er fortsatt små. Nettverk og samarbeid er viktig for og lykkes, dette må det legges til rette for framover.

Utredningen tar opp komplekse problemstillinger, og en vil på en rekke områder ha behov for større utredningsprosesser. Dette gjelder bla spørsmål om prising av fellesgoder. Dette bryter med norske tradisjoner og med allemannsretten. Det er derfor viktig at man bruker tid på å finne gode modeller.

Det vil bli behov for å tenke nytt med tanke på kompetanse innen reisemålsutvikling og roller i gjennomføring av tiltakene. Det pekes på kommunene som viktige i gjennomføring av strategiene. Ved valg av denne modellen må det prioriteres å sette av ressurser nok slik at kommunene kan gjennomføre oppgavene.

Reisemålsledelse

Et reisemål er et geografisk avgrenset område der flere bedrifter (overnatting, servering, opplevelser) er samlet og samarbeider. Kommunene gis en rolle i forbindelse med reisemålsledelse. Dette er positivt da kommunene kan bruke plan som verktøy for en strategisk tilnærming. Det må utvikles verktøy og kommunene må få tilgang til kompetansetiltak som gjør kommunene i stand til å ivareta oppgavene, også økonomisk. Kompetansetiltak kan være ulike typer verktøy som kurs, samlinger og eksempelsamlinger. Det må også stimuleres økonomisk til samhandling med næringslivet, og på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Besøksforvaltning knyttet til natur- og kulturressurser

Med besøksforvaltning menes: *Det å legge til rette for, og styre den besøksrettede bruken av et område slik at området ivaretas. Samtidig skal opplevelsen for de besøkende bli best mulig og den lokale verdiskapingen størst mulig.* Det er positivt at utvalget ønsker å sette besøksforvaltning på dagsorden. Reiselivet i regionen har store sesongvariasjoner, og en styring av besøk vil være nødvendig på kort og langs sikt. Et overordna strategisk blikk på besøksforvaltning vil derfor være nødvendig. Det bør legges til rette for og stilles virkemidler til disposisjon for interkommunalt samarbeid innen besøksforvaltning, i tillegg til å bidra til at den enkelte kommune tar ansvar for koordinering lokalt. Turistene ser ikke kommune eller fylkesgrenser.

Innovasjon Norges merkeordning «Bærekraftig reisemål» må videreutvikles og legges til grunn for god reisemålsledelse og besøksforvaltning.

Det må utarbeides en tålegrenseanalyse for reisemålet som omfatter infrastruktur, volum/mengde, miljø, sosial/lokalbefolkning, som ikke bare innbefatter cruise, men den totale reiselivsaktiviteten på reisemålet. Dette må igjen danne grunnlaget for de kommunale strategiene.

Finansiering og forvaltning av fellesgoder

Regionrådet er enige i at dette kan være en god løsning, men det må utarbeides gode retningslinjer og informasjon omkring dette. Det vises til flere modeller for finansiering og forvaltning av fellesgoder. Regionrådet er positiv til innføring av finansiering av fellesgoder. Det er i Norge ingen tradisjon for å ta betalt for fellesgoder, og allemannsretten står sterkt. Modell som velges må være et resultat av utredningsarbeid hvor formålet med finansieringsmodell beskrives. Videre må det på plass en rolleavklaring som begrunnes. Kommunene må involveres i arbeidet.

Transport og tilgjengelighet

Regionrådet er enige i at god infrastruktur henger nøye sammen stedets attraktivitet som destinasjon for turister. Oppgradering av riks- og fylkesveier, båtruter og tilgang til kollektivtransport er i denne sammenhengen viktig.

Tilgang til kollektivtransport hele uka er vesentlig. I dag har vi en situasjon med helgeruter som gjør at kollektivtransport ikke er et alternativ i helgene pga redusert tilbud. Ferje Hitra – Aure er et konkret eksempel på reiserute som vil øke tilgjengelighet for i deler av regionen. Regionrådene understreker også viktigheten av felles billettsystem på tvers av

fylkesgrensene for å gjøre kollektivtransporten mer tilgjengelig generelt, men spesielt med tanke på reiselivsnæringa.

Regulering av cruisetrafikk

Det er særlig to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende:

Transportformen medfører store klimautslipp. For å redusere klimautslippene kreves det nasjonale grep. Mange personer går i land på et reisemål samtidig. Det høye besøkstrykket må håndteres lokalt på reisemålet. Regulering av cruisetrafikk er viktig for flere kommuner i regionen. Det må arbeides for å møte cruisetrafikken på en bærekraftig måte.

Vurdering:

Kommunedirektøren støtter i hovedsak tilrådninger fra Reisemålsutvalget. Det er noen av tilråkningene som kommunedirektøren ønsker å kommentere særskilt.

Utvalget anbefaler en styrket lokal reisemålsledelse, som avveier samfunnsmessige hensyn, bærekraftig reisemålsutvikling, som også forankres i kommunens planverk. Dette er noe kommunedirektøren mener er naturlig å implementere i den kommende reiselivsstrategien, der også forankring / medvirkning fra alle interessenter og aktører blir sentralt.

Utvalget mener at Innovasjon Norges «Merket for bærekraftig reisemål» må forsterkes og utvikles, da med støtte fra Fylkeskommunen. Frøya kommune har sett på merkesordningen og konstatert at det er en meget omfattende og inngripende prosess. Kommunedirektøren tilrår at ordningen effektiviseres og at Trøndelag Reiseliv får en sentral rolle som prosessledere og for gjennomføring av prosesser i kommunene.

Det anbefales at lokale næringsfond prioriterer satsninger innen reiseliv, noe kommunedirektøren støtter.

Besøksforvaltning - for å unngå uønskede konsekvenser for natur- og kulturmiljø, men også for lokalsamfunnet. Vi har hatt noen utfordringer med økt besøk på Titran, både hva gjelder parkering og toalettfasiliteter. Dette har kommunen gjort noe med, men kanskje mere kan gjøres, da ikke kun på Titran. Frøya opplever en kraftig økning i antall cruiseanløp og skipene blir også større. Flere anløp, større skip og flere passasjerer, gjør at betydelig flere ankommer samtidig. Disse skal håndteres, med aktiviteter og opplevelser. Det betyr at flere må engasjere seg når cruiseskipene ankommer Frøya.

Utvalget anbefaler en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og regionalguider. Kommunedirektøren mener at de regionale landsdelsselskapene, for oss Trøndelag Reiseliv, bør ta en aktiv rolle.

For fellesgoder – som tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak, bobiltømming etc. – har det vært en utfordring med finansiering. Ofte finansieres det av det offentlige, dvs kommunene. Innføring av brukerbetaling som en nasjonal betalingsløsning støttes av kommunedirektøren.

Transport og tilgjengelighet – Kommunedirektøren ser utfordringen med å etablere en nasjonal reisepanlegger, og det som er en større utfordring – en nasjonal sømløs billettordning, på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Vi har en utfordring i dag i Trøndelag,

utfordringene forsterkes med en nasjonal ordning. For lokale reiselivsaktører er det vanskelig å planlegge og tilby pakker til kunder, da turer, f eks til Øyrekka, ikke kan forhåndsbestilles.

Frøya opplever en økt strøm av turister. Merkbar forandring i forbindelse med pandemien og at «alle» skulle ha Norges-ferie. Vi opplever også at det tilkommer flere aktører innen turisme, som også tilbyr «nye» opplevelser, som glamping. Det er allerede etablert på Sula og det arbeides med å etablere et tilbud på Sørburøya.

De besøkende har fokus på opplevelser og det blir avgjørende at flere reiselivsaktører koordinerer sine aktiviteter og samarbeider med andre. Bransjen preges fortsatt av få helårs/kommersielle aktører og mange sesongbedrifter. Etablering av turistkontor viser seg være en suksess og ansettelse av reiselivskoordinator svarer ut flere av utfordringene vi ser i dag. Aktørene og aktivitetene må samordnes og det kreves større fokus på bærekraft om vi skal lykkes med å attrahere nye og flere gjester. Kommunens økonomiske støtte til reiselivsbransjen blir en del av det. Vi må velge hva vi skal satse på og ikke. Dette blir viktige oppgaver for reiselivskoordinatoren og reiselivsstrategien.

Uttalelse fra Lakseregionen:

- Det er positivt at kommunene gis en rolle i forbindelse med reisemålsledelse og kan bruke plan- og bygningsloven til dette
- Utvikling av verktøy og kompetansetiltak som gjør kommunene i stand til å ivareta oppgavene, også økonomisk. Kompetansetiltak kan være ulike typer verktøy som kurs, samlinger og eksempelsamlinger. Det må også stimuleres økonomisk til samhandling med næringslivet, og på tvers av kommune- og fylkesgrenser
- Det bør stilles virkemidler til disposisjon for interkommunalt samarbeid innen besøksforvaltning og for at den enkelte kommune tar ansvar for koordinering lokalt
- Det må utarbeides en tålegrenseanalyse for reisemålet som omfatter infrastruktur, volum/mengde, miljø, sosial/lokalbefolkning, som ikke bare innbefatter cruise, men den totale reiselivsaktiviteten på reisemålet
- Regionrådet er positiv til innføring av finansiering av fellesgoder. Det er i Norge ingen tradisjon for å ta betalt for fellesgoder, og allemannsretten står sterkt. Modell som velges må være et resultat av utredningsarbeid hvor formålet med finansieringsmodell beskrives. Videre må det på plass en rolleavklaring som begrunnes. Kommunene må involveres i arbeidet

Kommunedirektøren opplever at det er mange gode elementer i rapporten fra Resemålsutvalget og tilrår derfor at:

- Frøya kommune støtter hovedtrekkene i *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*
- Frøya kommune støtter Regionrådets uttalelse til *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*
- Tilrådingene skal ligge til grunn for reiselivskoordinatorens prioriteringer i utarbeidelse av reiselivsstrategien

Skaun/ Kristiansund 15.juni 2023

Nærings- og fiskeridepartementet

https://svar.regjeringen.no/nb/registrer_horingsuttalelse/H2969836/- egen portal for høringsuttalelser

Høring: NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid

Interkommunalt politisk råd Trøndelag Sørvest, Lakseregionen og Nordmøre Interkommunalt politisk har vedtatt å sende felles høringsuttalelse til NOU 10: 2023 *Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*.

Om regionen

Til sammen utgjør regionene 16 kommuner og har til sammen rundt 100.000 innbyggere. Kommunene Surnadal og Aure er representert i begge samarbeidene. Regionen er en felles bo - og arbeidsmarkedsregion, og kjennetegnes av aktive miljøer innen havbruk, landbruk og industri. Området er en viktig reiselivsdestinasjon for både norske og internasjonale turister. Regionen har et unikt mangfold, og er på mange måter et Norge i miniatyr, med kyst, fjell og innland. Regionen har kompetente veiledningsmiljøer med næringshager som har spisskompetanse på reiseliv og kommuner som engasjerer seg i næringslivet, herunder reiseliv. Området har lokalmatprodusenter i verdensklasse og en rekke opplevelsestilbud.

På Nordmøre er reiselivet organisert gjennom Visit Nordvest. I Trøndelag sørvest er det p.t. Ikke noe destinasjonsselskap, men det er flere selskaper i kommunene for eksempel Visit Orkland og Visit Hitra og Frøya.

Det har ikke vært en helhetlig satsing på reiseliv i regionen, men det etterspørres en helhetlig tilnærming. Det arbeides nå med et interkommunalt prosjekt (Trøndelag sørvest), for å sette søkelys på bla kompetanse og nettverk.

Hovedpunkter i utredningen med våre merknader

Generelle betraktninger

Regionrådene støtter hovedtrekkene i *NOU 10: 2023 Leve og oppleve — Reisemål for en bærekraftig fremtid*.

Regionrådet støtter også uttalelser fra Trøndelag Fylkeskommune og Møre og Romsdal Fylke i saken.

Det er positivt at utvalget ser ulike samfunnsområder i sammenheng og setter reiselivet inn en større sammenheng. Reiseliv er en bransje som er helt avhengig av nettverk og andre bransjer for og lykkes.

Infrastruktur, øvrig næringsliv og offentlig forvaltning er viktige brikker for å utvikle reiselivet i regionen.

Næringen består av små og store aktører, men mange er fortsatt små. Nettverk og samarbeid er viktig for og lykkes, dette må det legges til rette for framover.

Utredningen tar opp komplekse problemstillinger, og en vil på en rekke områder ha behov for større utredningsprosesser. Dette gjelder bla spørsmål om prising av fellesgoder. Dette bryter med norske tradisjoner og med allemannsretten. Det er derfor viktig at man bruker tid på å finne gode modeller.

Det vil bli behov for å tenke nytt med tanke på kompetanse innen reisemålsutvikling og roller i gjennomføring av tiltakene. Det pekes på kommunene som viktige i gjennomføring av strategiene. Ved valg av denne modellen må det prioriteres å sette av ressurser nok slik at kommunene kan gjennomføre oppgavene.

Reisemålsledelse

Et reisemål er et geografisk avgrenset område der flere bedrifter (overnatting, servering, opplevelser) er samlet og samarbeider. Kommunene gis en rolle i forbindelse med reisemålsledelse. Dette er positivt da kommunene kan bruke plan som verktøy for en strategisk tilnærming. Det må utvikles verktøy og kommunene må få tilgang til kompetansetiltak som gjør kommunene i stand til å ivareta oppgavene, også økonomisk. Kompetansetiltak kan være ulike typer verktøy som kurs, samlinger og eksempelsamlinger. Det må også stimuleres økonomisk til samhandling med næringslivet, og på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Besøksforvaltning knyttet til natur- og kulturressurser

Med besøksforvaltning menes: *Det å legge til rette for, og styre den besøksrettede bruken av et område slik at området ivaretas. Samtidig skal opplevelsen for de besøkende bli best mulig og den lokale verdiskapingen størst mulig.* Det er positivt at utvalget ønsker å sette besøksforvaltning på dagsorden. Reiselivet i regionen har store sesongvariasjoner, og en styring av besøk vil være nødvendig på kort og langs sikt. Et overordna strategisk blikk på besøksforvaltning vil derfor være nødvendig. Det bør legges til rette for og stilles virkemidler til disposisjon for interkommunalt samarbeid innen besøksforvaltning, i tillegg til å bidra til at den enkelte kommune tar ansvar for koordinering lokalt. Turistene ser ikke kommune eller fylkesgrenser.

Innovasjon Norges merkeordning «Bærekraftig reisemål» må videreutvikles og legges til grunn for god reisemålsledelse og besøksforvaltning.

Det må utarbeides en tålegrenseanalyse for reisemålet som omfatter infrastruktur, volum/mengde, miljø, sosial/lokalbefolkning, som ikke bare innbefatter cruise, men den totale reiselivsaktiviteten på reisemålet. Dette må igjen danne grunnlaget for de kommunale strategiene.

Finansiering og forvaltning av fellesgoder

Regionrådet er enige i at dette kan være en god løsning, men det må utarbeides gode retningslinjer og informasjon omkring dette. Det vises til flere modeller for finansiering og forvaltning av fellesgoder. Regionrådet er positiv til innføring av finansiering av fellesgoder. Det er i Norge ingen tradisjon for å ta betalt for fellesgoder, og allemannsretten står sterkt. Modell som velges må være et resultat av utredningsarbeid hvor formålet med finansieringsmodell beskrives. Videre må det på plass en rolleavklaring som begrunnes. Kommunene må involveres i arbeidet.

Transport og tilgjengelighet

Regionrådet er enige i at god infrastruktur henger nøye sammen stedets attraktivitet som destinasjon for turister. Oppgradering av riks- og fylkesveier, båtarter og tilgang til kollektivtransport er i denne sammenhengen viktig.

Tilgang til kollektivtransport hele uka er vesentlig. I dag har vi en situasjon med helgeruter som gjør at kollektivtransport ikke er et alternativ i helgene pga redusert tilbud. Ferje Hitra – Aure er et konkret eksempel på reiserute som vil øke tilgjengelighet for i deler av regionen. Regionrådene understreker også viktigheten av felles billettsystem på tvers av fylkesgrensene for å gjøre kollektivtransporten mer tilgjengelig generelt, men spesielt med tanke på reiselivsnæringa.

Regulering av cruisetrafikk

Det er særlig to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende:

Transportformen medfører store klimautslipp. For å redusere klimautslippene kreves det nasjonale grep. Mange personer går i land på et reisemål samtidig. Det høye besøkstrykket må håndteres lokalt på reisemålet. Regulering av cruisetrafikk er viktig for flere kommuner i regionen. Det må arbeides for å møte cruisetrafikken på en bærekraftig måte.

Med vennlig hilsen

Interkommunalt politisk råd, Trøndelag sørvest, Lakseregionen

Kristin F. Strømskag (leder)

Nordmøre Interkommunale politiske råd

Kjell Nergård (leder)

NOU

Norges offentlige utredninger **2023: 10**

Leve og oppleve

Reisemål for en bærekraftig fremtid



Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 7. Trygg barndom, sikker fremtid
<i>Barne- og familiedepartementet</i> |
| 2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 8. Fellesskapets sykehus
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 3. Mer av alt – raskere
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 9. Generalistkommunesystemet – likt ansvar, ulike forutsetninger
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> |
| 4. Tid for handling
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 10. Leve og oppleve
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> |
| 5. Den store forskjellen
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | |
| 6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet
<i>Finansdepartementet</i> | |

Leve og oppleve

Reisemål for en bærekraftig fremtid

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. august 2021

Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 30. mars 2023

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1551-0

DepMedia

Til Nærings- og fiskeridepartementet

Reisemålsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. august 2021 for å utrede et mer bærekraftig reiseliv i Norge. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 30. mars 2023

Trine Skei Grande
Leder

Gro Svarstad

Ann Heidi Hansen

Preben Falck

Kari Aina Eik

Trond Øverås

Truls Engström

Kirsten Indgjerd Værdal

Rolf Røtnes

Marte Ludvigsen
(Sekretariatsleder)

Helene Vada
(Sekretariatsleder til og
med juli 2022)

Kristin Dahle

Bente Boye Lund

Martine Løvold

Bjørn Krag Ingul

Innhold

1	Sammendrag	9	4.2.3	Utfordringer med tilgang til arbeidskraft og kompetanse	38
1.1	Bakgrunn og utviklingstrekk	9	4.2.4	Utdanningstilbudet	38
1.2	Mål og verdigrunnlag	10	4.2.5	Viktigheten av å bevare unik natur og håndtere økt besøk	39
1.3	Reisemålsledelse	11	4.2.6	Klimagassutslipp, klimarisiko, og klimatilpasning	39
1.4	Besøksforvaltning	12	4.2.7	Lover og regelverk påvirker handlingsrommet for reisemålsutviklingen	43
1.5	Fellesgoder i reiselivs-sammenheng	13	4.2.8	Andre rammebetingelser som påvirker reiselivsnæringen	44
1.5.1	Utfordringer med og muligheter for å finansiere fellesgoder	13			
1.5.2	En ny nasjonal ordning for besøksbidrag	14			
1.6	Transport og tilgjengelighet	15			
1.7	Cruise	16			
1.8	Oversikt over kapitlene i utredningen	17	5	Hvordan utvikle bærekraftige reisemål?	45
2	Mandatet og utvalgets arbeid ...	19	6	Fellesgoder i reiselivet	48
2.1	Mandatet	19	6.1	Hva er fellesgoder?	48
2.1.1	Problemstillingene utvalget skal drøfte	20	6.1.1	Sammenhengen mellom ulike former for fellesgoder	49
2.2	Utvalgets sammensetning	22	6.2	Utfordringer med å finansiere fellesgoder	49
2.3	Utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet	23	6.2.1	Økt behov for å finansiere fellesgoder	50
2.4	Avgrensning mot andre prosesser	23	6.2.2	Finansiering av offentlige tjenester og tilrettelegging lokalt	50
2.5	Forholdet til andre prosesser	24	6.3	Utfordringer som følge av økt bruk av fellesgodene	51
2.5.1	Nasjonal reiselivsstrategi	24	6.3.1	Press på natur og kulturmiljø	51
2.5.2	Hurdalsplattformens punkter om reiseliv	24	6.3.2	Sosiale effekter	52
2.6	Utvalgets arbeidsmåte	24			
2.7	Begrepsforklaringer	25	7	Reisemålsledelse	54
3	Mål og verdigrunnlag	27	7.1	Hva er reisemål og reisemålsledelse?	54
3.1	Bærekraft – vår tids største utfordring	27	7.2	Utvalgets forståelse av mandatet	55
3.2	Mål for en bærekraftig utvikling ...	28	7.3	Rammer og forutsetninger for god reisemålsledelse	56
4	Status og utvikling i reiselivsnæringen	34	7.3.1	Helhetlig samfunnsutvikling	57
4.1	Reiseliv og lokalsamfunn utvikler bærekraftige reisemål sammen	34	7.3.2	Faglighet og virkemidler for næringsutvikling	58
4.1.1	Reiselivets betydning i lokalsamfunnet	34	7.3.3	Finansiering	59
4.1.2	Verdiskaping og sysselsetting i reiselivet	35	7.3.4	Aktørenes rolle i reisemålsledelsen	59
4.1.3	Natur og kultur er viktige ressurser	36	7.3.5	Kapasitet og kompetanse i kommunene	63
4.2	Utviklingstrekk, utfordringer og muligheter	36	7.3.6	Merket for bærekraftig reisemål	64
4.2.1	Pandemien viste sårbarheten ved global avhengighet	36	7.4	Utfordringer for destinasjons-selskapene	65
4.2.2	Velstandsvekst gir økt reiseaktivitet	37	7.4.1	Undersøkelse om destinasjons-selskaper	65
			7.4.2	Destinasjonsselskaperes oppgaver	66

7.4.3	Utfordringer knyttet til finansiering	66	9.2.1	Frivillighetens bidrag til fellesgodene	96
7.4.4	Destinasjonsselskapene har komplekse samarbeidsflater	66	9.2.2	Offentlig finansiering av infrastruktur og tjenester	97
7.4.5	Samarbeidet med kommunene	67	9.2.3	Brukerbetaling for infrastruktur ...	97
7.5	Utvalgets vurderinger	68	9.2.4	Besøksbidrag i form av påslag eller avgifter	97
7.5.1	Felles mål og forpliktende samarbeid i reisemålsledelsen	68	9.2.5	Frivillig lokalt besøksbidrag	98
7.5.2	Besøksbidrag som insentiv til å etablere en reisemålsledelse	68	9.2.6	Besøksbidrag i andre land	100
7.5.3	En kunnskapsbasert reisemålsutvikling	68	9.2.7	Overordnede regelverk som gir rammer for utformingen av besøksbidrag	103
7.5.4	Støtte og veiledning av kommunene	69	9.3	Utvalgets vurderinger	104
7.5.5	Destinasjonsselskapenes roller og oppgaver	69	9.3.1	Oversikt over ulike løsninger	104
7.5.6	Arbeidsverktøy for reisemålsledelse	70	9.3.2	Lokalt besøksbidrag	105
7.6	Utvalgets tilrådinger	70	9.3.3	Nasjonalt besøksbidrag	106
8	Besøksforvaltning	72	9.3.4	Offentlig finansiering av fellesgoder	109
8.1	Besøksforvaltning – hva og hvorfor?	72	9.3.5	Brukerbetaling og frivillig innsats	111
8.1.1	Definisjon	74	9.4	Utvalgets tilrådinger	113
8.2	Utvalgets forståelse av mandatet ...	75	9.4.1	Kriterier for valg av modell	114
8.3	Rammer for besøksforvaltning	75	9.4.2	Innkrevning av besøksbidrag ved transport	114
8.3.1	Fragmentert nasjonalt ansvar	75	9.4.3	Forvaltning av midlene	114
8.3.2	Et mangfold av lover og forvaltningsmyndigheter	76	9.4.4	Fordeling av midlene og kriterier for støtte	115
8.3.3	Samarbeid på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser	80	9.4.5	Lokal brukerbetaling	116
8.3.4	Besøksstrategier	82	10	Transport og tilgjengelighet	118
8.3.5	Verktøy for å styre ferdsel	84	10.1	Utvalgets forståelse av mandatet	118
8.3.6	Finansieringen strekker ikke til ...	88	10.2	Utfordringer ved å reise i Norge ...	119
8.4	Utvalgets vurderinger	89	10.2.1	Klimagassutslipp fra transport på reisemålene i Norge	119
8.4.1	Rett gjest på rett sted til rett tid ...	90	10.2.2	Sømløse reiser?	120
8.4.2	Å håndtere ferdsel betyr ikke at allemannsretten står for fall	90	10.2.3	Besøkendes transportbehov, samordning og innovative løsninger	120
8.5	Utvalgets tilrådinger	91	10.2.4	Smart mobilitet	120
8.5.1	Kommunene bør ha en sentral rolle i besøksforvaltningsarbeidet	91	10.3	Dagens handlingsrom	122
8.5.2	Fylkeskommunens rolle som regional aktør	91	10.3.1	Analysemodeller for infrastrukturinvesteringer	122
8.5.3	Finansieringen bør styrkes	92	10.3.2	Planlegging og drift av kollektivtransport	123
8.5.4	Verktøy for å styre ferdsel, inkludert sårbarhetsanalyser	92	10.3.3	Redusere klimaavtrykk fra transport på reisemål	126
8.5.5	Kompetansetiltak	93	10.4	Utvalgets vurderinger	127
8.5.6	Samarbeid med frivillige organisasjoner	93	10.5	Utvalgets tilrådinger	129
9	Finansiering av fellesgoder	95	11	Cruise	131
9.1	Utvalgets forståelse av mandatet ..	96	11.1	Definisjoner og aktører	131
9.2	Mulige finansieringsløsninger for fellesgoder	96	11.2	Utvalgets forståelse av mandatet	132
			11.3	Utviklingstrekk for cruisetrafikken	132
			11.3.1	Cruisetrafikkens utvikling globalt	132

11.3.2	Utvikling i cruisetrafikken til Norge	133	11.6.3	Utfordringer knyttet til landbasert verdiskaping	142
11.4	Cruisetrafikk og bærekrafts dimensjonene	134	11.7	Utvalgets tilrådinger	143
11.4.1	Miljømessig bærekraft	134	12	Utvalgets tilrådinger og verktøykasser	144
11.4.2	Sosial bærekraft: Perioder med trengsel og for mange besøkende	134	12.1	Utvalgets tilrådinger	145
11.4.3	Landbasert verdiskaping	135	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	156
11.5	Rammebetingelser og handlingsrom	136	13.1	Fellesgodefinansiering	156
11.5.1	Havne- og farvannsloven	136	13.2	Reisemålsledelse og besøksforvaltning	159
11.5.2	Nasjonale og internasjonale føringer for cruisetrafikk	138	13.3	Transport og tilgjengelighet	159
11.5.3	Regulering av utslipp fra cruisetrafikk i Verdensarvfjordene	138	13.4	Cruise	160
11.5.4	Landstrøm	139	Referanser		162
11.5.5	Norske lønns- og arbeidsvilkår	140	Vedlegg		
11.5.6	Cruisekriterier i Merkeordningen for bærekraftig reisemål	140	1	Nøkkeltall om reiselivsnæringen	171
11.6	Utvalgets vurderinger	141	2	Innspill til Reisemålsutvalget	175
11.6.1	Utfordringer knyttet til miljø og klimagassutslipp	141	3	Oversikt over land i Europa med ulike former for besøksbidrag	182
11.6.2	Utfordringer knyttet til sosial bærekraft	142			

Digitalt vedlegg

Utredning om destinasjonsselskaper i Norge, Epinion og Gyger (2022)

Kapittel 1

Sammendrag



Figur 1.1

Foto: Erik Jørgensen – Visit Norway

Norge har mange reisemål som er unike i verdenssammenheng, og reiselivsaktiviteten i forbindelse med disse har store positive virkninger for norsk økonomi og norske lokalsamfunn. Norsk reiseliv har utviklet seg raskt det siste tiåret, og det har vært en økt tilstrømming av besøkende til mange reisemål i Norge. Det skaper muligheter, men samtidig fører det til at stadig flere norske kommuner får utfordringer med hensyn til å sikre en bærekraftig reisemålsutvikling.

Et høyt besøksvolum kan gi økt forurensing, skade naturen, føre til økt forsøpling og skape kø og trengsel. Disse konsekvensene kan føre til at de besøkende får en dårligere opplevelse, og gå ut over trivselen til de fastboende. Et høyt besøkstrykk kan derfor føre til interesse-

konflikter mellom næringsinteresser og lokalbefolkning.

Disse utfordringene er noe av bakgrunnen for at utvalget har fått i oppgave å se på kommunenes handlingsrom blant annet når det gjelder å styre besøk, forvalte lokale fellesgoder og å finansiere disse og andre reiselivsrelevante tjenester.

1.1 Bakgrunn og utviklingstrekk

Konsekvensene av koronapandemien var betydelige for den internasjonale reisevirksomheten. Etter årene med pandemi, tok etterspørselen etter norske reiselivsprodukter seg raskt opp da restriksjonene ble fjernet. Likevel var andelen utenland-

ske besøkende til Norge i 2022 lavere enn før pandemien. Årene med pandemi kan ha skapt endrede preferanser når det gjelder type reisemål, distansen til reisemålet, lengden på besøket og aktiviteten på reisemålet (OECD, 2022).

Det er flere grunner til at etterspørselen etter reiselivsprodukter vokser. Den viktigste grunnen er økt økonomisk velstand. Et annet utviklingstrekk er at det blir stadig flere pensjonister med god helse og god økonomi i Norge og ellers i Europa. Mange av disse ønsker å reise mer.

Forsterket innsats mot klimaendringer verden over ser også ut til å medføre et verdiskifte blant mange av verdens reisende. Den gjennomsnittlige besøkende setter i større grad bærekraft og opplevelser som premisser for sin reisevirksomhet (McKinsey, 2022). En økt bevissthet om bærekraft blant de reisende kan blant annet føre til at flere av reisene vil skje innenlands og i nærmarkeder.

Konkurransen om arbeidskraften er økende i Norge, og i likhet med andre næringer vil reiselivsnæringen ha utfordringer med å tiltrekke seg nok arbeidstagere i årene som kommer. Reiselivsnæringen er preget av sesongvariasjoner, hvor en stor del av næringen opplever størst etterspørsel i sommermånedene, mens bedrifter som for eksempel tilbyr nordlysopplevelser og ski- og snøaktiviteter, opplever høyest tilstrømming i vintermånedene.

I Reisemålsutvalgets mandat er klimaendringene pekt ut som en viktig påvirkningsfaktor for reiselivsnæringen i årene som kommer. Nærmere bestemt må reiselivsnæringen klare å omstille seg til endrede klimaforhold og en ambisiøs klimapolitikk.

1.2 Mål og verdigrunnlag

Bærekraftsutfordringene står høyt på agendaen både i nasjonal og internasjonal politikk. FN definerer en bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Utvalget mener at fremtidens reisemål i Norge skal være en del av løsningen på bærekraftsutfordringene.

Utvalget merker seg at både reiselivsforskere, myndigheter og næringen retter oppmerksomhet mot hvordan reiselivet kan bidra til å beskytte og gjenoppbygge lokale økosystemer og styrke lokalsamfunnet gjennom reiseliv. Denne måten å jobbe på kalles for et *regenerativt* reiseliv. Utvalget

mener det bør være en visjon at reiselivsnæringen og de besøkende skal skape positive effekter for både næringsliv, lokalsamfunn, mennesker og miljø. Visjonen innebærer at reiselivet er økonomisk robust, og at det minimerer reiselivsbedrifters og besøkendes klimagassutslipp, samtidig som det bidrar til å beskytte og gjenoppbygge miljøet, naturen og kulturarven.

Utvalget mener det må kraftfulle verktøy til for å redusere reiselivets påvirkning på klima og naturmangfold, og at reiselivet må tilpasse seg til nasjonale og internasjonale reguleringer for å redusere klimagassutslipp og bevare naturmangfoldet.

Utvalget mener at reiselivet må utvikles på en måte som skaper attraktive lokalsamfunn både for lokalbefolkningen og de besøkende. Videre mener utvalget at et bærekraftig reiseliv må kunne skape verdier og lønnsomme bedrifter uten at det nødvendigvis kommer flere besøkende. Utvalget peker på at det er krevende å håndtere volumvekst i reiselivsnæringen samtidig med en bærekraftig utvikling, og at utfordringen forsterkes av at konkurransen om arbeidskraften stadig øker. Utvalget kan ikke se at et mer bærekraftig reiseliv er oppnåelig uten at de besøkende reiser med mindre forurensende transportmidler til reisemålet, tar mer hensyn til naturens tålegrenser og betaler mer for tjenestene de bruker.

Utvalget mener at ønsket om å ha et attraktivt reiseliv i Norge handler om at reiselivet har en sentral rolle i å utvikle gode samfunn å bo i. Reiselivet bidrar til et mangfold av tilbud som til sammen gjør lokalsamfunnene mer attraktive for både fastboende og besøkende. Utvalget understreker at reisemålsutvikling må skje gjennom et systematisk arbeid der både offentlige myndigheter, næringen og lokalsamfunnet deltar. Reisemålsutviklingen må ta utgangspunkt i hvilket samfunn lokalbefolkningen ønsker. Det betyr at utfordringene må identifiseres og det må lages lokale strategier for videre utvikling gjennom medvirkning og god dialog lokalt.

Som svar på mange av de utfordringene som omtales i denne utredningen, foreslår utvalget en ny modell for organiseringen av bærekraftige norske reisemål. Modellen består av følgende hovedelementer:

1. Det etableres en *reisemålsledelse* som er tilpasset lokale forhold og forankret i kommunene.
2. Reisemålsledelsen får i oppdrag å drive strategisk *besøksforvaltning* og håndtere utvikling og drift av fellesgoder på det enkelte reisemål, basert på en bredt forankret besøksstrategi.
3. Arbeidet med reisemålsledelse, besøksforvaltning og fellesgoder *finansieres* gjennom et

besøksbidrag som hentes inn nasjonalt, men som forvaltes regionalt og lokalt.

1.3 Reisemålsledelse

Et reisemål er et geografisk sted som besøkes fordi stedet har noen kvaliteter, og stedet gir den besøkende noen opplevelser som gjør det verdt å besøke. Det er ingen som alene kontrollerer et reisemål som helhet, men mange har innflytelse på utviklingen.

Utvalget mener at reisemålsutvikling og samfunnsutvikling må sees i sammenheng. Vi lykkes med en helhetlig utvikling når verdiskaping, ringvirkninger og gjestetilfredshet øker samtidig som lokalsamfunnene blir mer attraktive, innbyggerne mer fornøyde og klimaavtrykket, miljøbelastningen og slitasjen reduseres. Utvalget understreker at det er et behov for en reisemålsledelse som avveier samfunnsmessige hensyn. Derfor må strategier og prioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk, gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.

Utvalget har valgt å definere reisemålsledelse på følgende måte:

Reisemålsledelse handler om å definere og koordinere utviklingen av et mer bærekraftig reiseliv på reisemålet. Reisemålsledelsen er en bredt sammensatt gruppe med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet, som samarbeider for å oppnå visjonen og målene for reisemålet.

I dag er det få norske reisemål som har etablert en helhetlig reisemålsledelse i denne betydningen.

Sentrale aktører på reisemålet

Det er store variasjoner i hvem som samarbeider med hvem på norske reisemål, men det er et felles trekk at samarbeidet ofte er lite formalisert.

De kommersielle aktørene har en viktig rolle i å bidra til at et sted har attraksjonskraft, gjennom å utvikle tilbud og opplevelser som gjør at et sted oppfattes som verdt å besøke og er attraktivt for lokalbefolkningen. Reiselivsnæringen er forskjellig fra sted til sted, blant annet når det gjelder bedriftenes størrelse, eierskap og organisering.

Kommunen(e) har som folkevalgt organ ansvar for å avveie ulike interesser. Kommunesty-

ret skal etter plan- og bygningsloven utarbeide planer som setter mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. Åpenhet, innsyn og medvirkning i planprosessene er viktig.

Både fylkeskommunen og statsforvalteren har veiledningsoppgaver overfor kommunene. Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har ansvar for regional samfunnsutvikling, planlegging, næringsutvikling, samferdsel, kultur, folkehelse, kompetansepolitikk, videregående utdanning og fagskoleutdanning. Alle disse sektorene har stor betydning for reiselivet. Fylkeskommunen forvalter også egne nærings- og forskningsrettede virkemidler, og har en koordineringsrolle overfor andre offentlige aktører. Statsforvalteren er statens representant i fylket og er bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Ansvaret til statsforvalteren innebærer å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen.

Sametinget arbeider for at samenes grunnleggende rettigheter skal bli anerkjent, slik at samisk kultur, språk, samfunnsliv og ulike samiske tradisjoner blir ivaretatt og styrket. Språk og kultur er viktig for utviklingen av samiske næringer, spesielt kreative næringer og samisk reiseliv.

Destinasjonsselskapene har oppgaver som primært er knyttet til vertskap, produktutvikling og markedsføring, og mange selskaper har tatt på seg nye oppgaver knyttet til kompetanse og bærekraft.

Lokalbefolkningen og grunneiere har ofte sterke interesser i fellesgodene som utvikles eller allerede finnes på reisemålene. Åpenhet, innsyn og medvirkning i utviklingsprosessene er nedfelt i plan- og bygningsloven, slik at lokalbefolkningen og frivillige organisasjoner kan påvirke utviklingen av sitt eget lokalsamfunn. Frivillige organisasjoner er pådrivere og viktige kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere på et reisemål. Mange av fellesgodene som reiselivsnæringen bygger på, forvaltes av frivillige organisasjoner. Friluftslivsorganisasjonene har for eksempel vært viktige for utviklingen av det naturbaserte reiselivet.

Tiltak for en god reisemålsledelse

En velfungerende reisemålsledelse er etter utvalgets mening en forutsetning for å beholde og utvikle Norges sterke posisjon som et attraktivt reisemål med storslått natur og spennende kultur, samtidig som vi sikrer en bærekraftig utvikling på lokalsamfunnets premisser.

En god reisemålsledelse skal bidra til sterkere samhandling mellom ulike aktører. Videre skal reisemålsledelsen styrke evnen til å håndtere besøk. Ettersom ulike interessenter kan ha forskjellige og kanskje motstridende interesser, er det viktig at reisemålsledelsen evner å avveie og forene ulike interesser.

Utvalget mener at kommunen(e) må ta initiativet til å etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet. Roller og oppgaver i reisemålsledelsen må avklares ut fra egenarten ved hvert enkelt reisemål. Reisemålsledelsen skal sammen utarbeide mål, strategier og prioriteringer for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng. Det juridiske fundamentet er kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven.

For å etablere et felles utgangspunkt og en felles forståelse av arbeidet med reisemålsledelse, mener utvalget at det bør utarbeides en nasjonal veileder om temaet, som går inn på formål, roller og prosess. Dette vil gi et nyttig arbeidsverktøy for aktørene som samarbeider om utvikling av reisemålet.

Merkeordningen *Merket for bærekraftig reisemål* er et verktøy for reisemål som ønsker å jobbe systematisk med bærekraft i reiselivet. Utvalget mener merkeordningen må styrkes og videreutvikles.

Utvalget mener at regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Fylkeskommunen må i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.

På mange norske reisemål har destinasjonsselskapene tatt på seg rollen som koordinator i ledelsen av reisemålet. Selskapene rapporterer imidlertid at det ofte er lite samsvar mellom forventninger og tilgang på ressurser for å løse oppgavene, samt at de mangler myndighet eller verktøy til å løse utfordringene. Utvalget merker seg at kommunene ofte bidrar økonomisk til destinasjonsselskapene og overlater ansvaret for reiselivet til disse (Epinion & Gyger, 2022). Utvalget peker på at kommunene gjennom plan- og bygningsloven er gitt myndighet til å avveie ulike samfunnsinteresser og legge planer for utviklingen av samfunnet. Utvalget mener derfor at kommunene i større grad må ta ansvar for en strategisk utvikling av reisemålet. Den utførende reisemålsledelsen kan være forskjellig organisert, og kommunen kan

velge å delegerer dette. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler.

Slik det er i dag er det mange destinasjonsselskap som opplever at de mangler langsiktig finansiering og møter forventninger om at de skal gjøre flere oppgaver enn det de får betalt for. Utvalget vurderer det som viktig at det i utviklingen av reisemålet avklares hvem som skal finansiere hva. Ved innføring av en ordning med besøksbidrag må reisemålsledelsen bli enig om hvilke tiltak som skal gjennomføres. Destinasjonsselskapene kan for noen av oppgavene tildeles midler fra denne ordningen til å gjennomføre arbeid med ulike former for fellesgoder.

1.4 Besøksforvaltning

Besøksforvaltning innebærer å utvikle strategier og benytte ulike verktøy å forebygge og unngå uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn og øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige verdiskapingen av besøk. Utvalget mener at det er avgjørende å styrke besøksforvaltningen i Norge for å sikre en bærekraftig utvikling av reisemål og lokalsamfunn.

Besøksforvaltning er et sentralt element i både lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og naturforvaltning. Likevel er det i dag ingen nasjonal myndighet som sørger for å utvikle politikk og virkemidler for besøksforvaltning på tvers av ulike sektorer. I Norge har nasjonale myndigheters innsats når det gjelder besøksforvaltning, vært rettet mot «ikoner» som nasjonalparker og nasjonale turiststier. Nå er det imidlertid behov for å integrere besøksforvaltning i lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og natur- og kulturmiljøforvaltning på mer generell basis. Samtidig må innsatsen på besøksforvaltning økes vesentlig. Det er behov for en nasjonal, tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning. Utvalget anbefaler at dette skjer gjennom et stortingsvedtak hvor det legges vekt på hvordan utvalgets tilrådinger kan gjennomføres.

Utvalget mener at kommunene må ha en sentral rolle i reisemålsledelsen. Besøksstrategier som utvikles må forankres i det kommunale plan-systemet. For å stimulere kommunenes arbeid med besøksforvaltning, tilrår utvalget at det blir laget en nasjonal veileder som viser hvordan man kan utarbeide besøksstrategier for alle typer reisemål.

Som bruker av fellesgodene har reiselivsnæringen et samfunnsansvar for å bidra til å ivareta natur, landskaper, lokalsamfunn og kulturmiljøer.

Besøksforvaltning i verneområder og kulturmiljøer av nasjonal verdi må fortsatt være underlagt sterk nasjonal styring. Det innebærer at nasjonale myndigheter også må ta hovedansvaret for finansieringen av disse områdene. I tillegg må modellen som presenteres i denne utredningen, kunne benyttes til å finansiere fellesgoder både i og utenfor verneområdene.

Utvalget mener at det er viktig å opprettholde allemannsretten og den frie ferdselsretten av hensyn til både nasjonal identitet og folkehelse. Utvalget vil imidlertid påpeke at manglende ressurser til besøksforvaltning kan føre til at direkte reguleringer må tas i bruk for å styre ferdselen. Utvalgets forslag om å styrke besøksforvaltningen og finansieringen av denne, er derfor viktige tiltak for å unngå at allemannsretten må vike i områder med stort besøkstrykk.

Et internasjonalt anerkjent forvaltningsprinsipp innen naturforvaltning, er at det ikke skal brukes tiltak som er mer inngripende overfor de besøkende enn det som er nødvendig. Men dersom det ikke er mulig å overvåke og styre ferdselen gjennom indirekte tiltak, mener utvalget at direkte reguleringer må kunne brukes i unntakstilfeller for å beskytte særlig utsatte verdier knyttet til natur, kulturminner eller lokalsamfunn. Direkte reguleringer kan også være aktuelt for å ivareta de besøkendes egen sikkerhet.

Utvalget anbefaler at arbeidet med å utvikle *en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og region guider, turledere og fjellførere, i samarbeid med friluftsgeselskapene* (jf. Hurdalsplattformen) startes opp så snart som mulig. I tillegg mener utvalget at verneforskriftene for nasjonalparker og andre verneområder må endres slik at det kan settes et vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet.

Utvalget vurderer at det rettslige grunnlaget for å styre ferdsel i all hovedsak dekker behovet, og foreslår derfor ikke noen omfattende endringer av dette, utover noen mindre justeringer som har vist seg nødvendige i praksis.

For å ivareta kompetansebehovet innenfor strategisk besøksforvaltning, anbefaler utvalget å utvikle felles kurs som kan brukes i flere høyere utdanninger innenfor reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging. Det er i tillegg behov for å utvikle kortere kurs rettet mot reiselivsnæringen, kommunepolitikere og administrativt ansatte i virkemiddelapparatet, kommuner og andre forvaltningsorganer.

I de aller fleste lokalsamfunn spiller frivillige organisasjoner og mer uformelt organiserte grupper av frivillige en stor rolle. I arbeidet med besøksstrategiene må det derfor kartlegges hva som finnes av frivillige ressurser på reisemålet, og på hvilke områder det er et frivillig engasjement som motiverer til innsats. Det bør være et mål at de frivillige organisasjonene kan styrke og utvikle seg, blant annet ved at de får økonomiske og administrative ressurser som setter dem i stand til å løse oppgaver.

1.5 Fellesgoder i reiselivssammenheng

Fellesgoder er kjennetegnet ved at flere kan benytte seg av godet samtidig uten at det reduserer verdien for andre eller at godet blir brukt opp. De er også kjennetegnet ved at det ikke er mulig å forhindre noen i å benytte seg av godet. Reiselivsnæringen i Norge er i større grad enn mange andre næringer avhengig av tilgang til fellesgoder, fordi fellesgoder som natur- og kulturattraksjoner ofte er grunnen til at de besøkende kommer. Samtidig vil overbelastning forringe fellesgodene og gi utfordringer med tanke på forvaltning, organisering, regulering og finansiering, for å sikre at fellesgodene beholder sin verdi.

De største utfordringene i forbindelse med fellesgoder dreier seg om finansiering. Fellesgoder må produseres og ofte vedlikeholdes, slik som utvikling og merking av stier, tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder. Dette er goder som kommer besøkende og fastboende direkte til nytte.

Økt ferdsel på populære attraksjoner skaper konsekvenser for sårbare natur- og kulturområder. Den viktigste årsaken til at arter trues av utryddelse, er at leveområdene deres blir ødelagt av arealendringer. Noen av ødeleggelserne som oppstår i natur- og kulturområder, er permanente. Andre kan repareres, både gjennom konkrete reparasjonstiltak og ved å stenge for ferdsel. Det kan imidlertid være vanskeligere og mer kostbart å reparere ødeleggelser, enn å være i forkant og hindre ødeleggelser gjennom ulike former for tilrettelegging.

1.5.1 Utfordringer med og muligheter for å finansiere fellesgoder

Dersom det er ønskelig med investeringer i fellesgoder, oppstår det et finansieringsproblem. Årsaken til problemet er at man ikke kan hindre noen i

å benytte godet. Selv om utvikling av fellesgoder bidrar til å øke kvaliteten og styrke opplevelsen for både fastboende og besøkende, er det som regel ikke mulig å finansiere godene etter vanlige markedsmekanismer.

Muligheten til å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder har vært en av reiseli-vets utfordringer over lang tid. Utvalget har derfor vurdert en rekke mulige finansieringsløsninger, og skiller mellom frivillighetens bidrag, bruker-betaling, offentlig finansiering og besøksbidrag i form av påslag eller avgifter.

Fellesgoder som tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder blir ofte finansiert av offentlige midler, som en del av tilbudet til lokalbefolkningen. Det er gjerne kommuner med få innbyggere og begrenset kommune-økonomi, men med et forholdsvis stort volum av besøkende, som har størst utfordringer med å finansiere fellesgoder.

Allemannsretten gir allmennheten rett til opphold, teltning, bading, rasting, ferdsel og høsting i naturen på nærmere angitte vilkår, jf. friluftsløven (1957). Allemannsretten er et gratis gode, og sikrer dermed befolkningen tilgang til et sentralt fellesgode – nemlig naturopplevelser. Retten til gratis ferdsel i utmark legger klare begrensninger på hva det er anledning til å finansiere med brukerbetaling, og utvalget anbefaler å opprettholde gratisprinsippet som en hovedregel.

Utvalget mener at løsningene med brukerbetaling, frivillige bidrag og offentlig finansiering ikke er tilstrekkelige, og at det må etableres en langsiktig og forutsigbar løsning for å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder.

1.5.2 En ny nasjonal ordning for besøksbidrag

Utvalget mener at utfordringene med å finansiere fellesgoder bør løses gjennom en modell hvor de besøkende bidrar. Utvalget har vurdert både lokal og nasjonal innkreving av besøksbidrag. Ved å åpne for lokal innkreving av besøksbidrag kan man løse utfordringene i de største pressområdene. Samtidig vil det føre til bedre tilrettelegging i disse områdene, noe som kan føre til ytterligere besøksvekst. Utvalget peker også på at et lokalt besøksbidrag vil medføre forskjellsbehandling mellom bedrifter som tilbyr like tjenester, men i ulike kommuner.

En nasjonal ordning for besøksbidrag kan bidra til å bygge opp attraktive fellesgoder også på steder der reiselivet ikke er stort fra før, og dermed bidra til å spre besøksstrømmene over flere

steder. En nasjonal ordning vil altså muliggjøre en kraftfull innsats for å ruste opp, vedlikeholde og utvikle fellesgoder i hele landet. En annen fordel med en nasjonal ordning sammenlignet med en lokal, er at det er lettere for næringsliv og besøkende å forholde seg til den.

Utvalget anbefaler å etablere en ordning med nasjonal innkreving av besøksbidrag. For å sikre at også utenlandske gjester skal bidra til å ta vare på natur- og kulturgodene som de har glede av, mener utvalget at bidraget bør kreves inn via ulike transportformer inn til eller ut av landet.

Utvalget merker seg at det i andre land er vanlig å legge besøksbidrag som et påslag på prisen for overnatting. Utvalget gjør oppmerksom på at overnattingsbransjen i Norge består av mange små aktører med lav inntjening, og at det er flere bransjer som har inntekter fra besøkende. Utvalget mener derfor at det å kreve inn besøksbidraget bare via overnattingsbedriftene er en urimelig belastning for en enkelt bransje.

Utvalget mener et viktig prinsipp for ordningen er at det heller bør kreves inn små bidrag fra mange kilder, enn større bidrag fra få kilder. Et annet prinsipp er at midlene må øremerkes til finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende.

Utvalget har avgrenset sitt arbeid til å foreslå prinsipper, kriterier og målsettinger ved den modellen som tilrås. Den konkrete utformingen og implementeringen av modellen må utredes nærmere. Det må blant annet vurderes nærmere hvordan det er mulig å utforme et regelverk for besøksbidrag som ikke er i strid med EØS-regelverket. Dersom det viser seg utfordrende å innrette en ordning som kun gjelder besøkende som reiser inn til eller ut av landet, vil en mulig løsning være å etablere en ordning som også gjelder for reiser innenlands. Utvalget vil understreke at en slik løsning vil få uønskede konsekvenser for blant annet innbyggere og næringsliv i distriktene. Det vil i så fall bli nødvendig å vurdere om det finnes andre, mindre inngripende tiltak, som er bedre egnet til å oppfylle formålet.

Utvalget mener det er viktig at forvaltningen av midlene er basert på en god forståelse av hvordan de kan bidra til en langsiktig positiv utvikling av fellesgodene i et lokalsamfunn. Utvalget vurderer at en slik forståelse krever en forvaltning som kan veie ulike interesser mot hverandre, og som kjenner utfordringene til lokalsamfunnene. Behovet for finansiering av fellesgoder varierer med utfordringene og mulighetene på de enkelte reisemålene, og flere reise-

mål strekker seg over kommunegrenser. Fylkeskommunene kan veie lokale og regionale hensyn opp mot nasjonale hensyn. Videre har fylkeskommunene kjennskap til kommunene og en veiledningsrolle overfor dem. Utvalget mener derfor at fylkeskommunen vil være den riktige aktøren til å forvalte finansieringsordningen. Utvalget mener at bruken av midlene må baseres på nasjonale kriterier, men at det samtidig må være stort handlingsrom til å finne lokale løsninger på utfordringer med fellesgoder.

Utvalget mener at ordningen bør innrettes slik at den gir insentiver til å utvikle en velfungerende reisemålsledelse på norske reisemål. Dette kan oppnås ved at det, som en betingelse for å kunne få tildelt midler over ordningen, skal være etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at det skal foreligge en bredt forankret besøksstrategi som er vedtatt i kommunestyret som en del av kommunen(e)s planverk.

Utvalget legger vekt på at selve bruken av midlene bør styres av den lokale reisemålsledelsen. Søknader om midler fra fondet må være i tråd med planer og strategier vedtatt av kommunen. Besøksstrategien skal vise ønsket utvikling for det lokale reisemålet og beskrive hvordan reiselivet skal være en del av den ønskede samfunnsutviklingen.

1.6 Transport og tilgjengelighet

God offentlig infrastruktur for transport er en viktig forutsetning for et konkurransedyktig reiseliv. Nasjonale og regionale prioriteringer og investeringer innenfor samferdsel har stor betydning for hvor tilgjengelige ulike reisemål er og hvor trafikkstrømmene går. Vi vet at sømløse og tilgjengelige transportløsninger er avgjørende for at reisende fra utlandet velger Norge som reisemål. I en sømløs reise er det enkelt å planlegge, kjøpe og gjennomføre en reise. Sømløshet innebærer også at det skal være så få overganger som mulig og at de korresponderer fra et transportmiddel til et annet. Denne sømløsheten er imidlertid ikke en realitet for besøkende i Norge i dag. Det er flere grunner til dette: For det første har mange reisemål spredt bosetting og få innbyggere, og derfor et svakt trafikkgrunnlag for et ordinært kollektivtilbud. For det andre er ansvaret for kollektivtransport i Norge lagt til fylkeskommunene, noe som ofte fører til at de besøkende må forholde seg til ulike transportselskaper og billettsystemer, samt manglende korrespondanse, når de krysser fylkesgrenser.

Utfordringene knyttet til transport og tilgjengelighet varierer mellom ulike reisemål. På noen reisemål og i høysesongen for ulike reiselivsatraksjoner, kan besøkende bidra til et større kundegrunnlag for den ordinære rutetransporten. I andre tilfeller må det etableres egne transportløsninger for de tilreisende.

Transport er en stor kilde til klimagassutslipp og til lokal forurensing. Dersom målet om å halvere klimagassutslippene fra transportsektoren innen 2030 skal nås, mener utvalget at det er avgjørende å få til en overgang til lav- og nullutslippskjøretøy. Reiselivsnæringen kan bidra til å redusere transportutslipp på reisemålene, for eksempel ved å rette seg mot målgruppene som har lavest utslipp, og ved å etablere samarbeid mellom reiselivsaktører og transportoperatører om lavutslippsløsninger.

Utvalget mener at god tilgjengelighet til, på og mellom norske reisemål er sentralt for å sikre et helhetlig og konkurransedyktig reiselivstilbud. Utvalget trekker frem transportplanlegging som en viktig del av besøksforvaltningen på norske reisemål. Utvalget mener at dersom reiser på og mellom norske reisemål skal bli mer bærekraftige i et miljøperspektiv, må reiselivets transportbehov i større grad inkluderes i strategiske satsinger på steds- og byutvikling. I tillegg bør de reisene som gjennomføres være mest mulig effektive og miljøvennlige. Utvalget mener dette kan oppnås blant annet gjennom å tilrettelegge for at en større andel av de besøkende velger å bruke kollektivtransport. Utvalget mener det bør gjøres enkelt for besøkende å ta klimavennlige transportvalg ved å videreutvikle og styrke en digital og sammenhengende nasjonal reiseplanlegger med gjennomgående rute- og billettmuligheter i hele landet og med alle transportselskaper. Utvalget trekker også frem at det er et betydelig potensial for å redusere de besøkendes klimaavtrykk ved å erstatte flyreiser med togreiser. Utvalget forventer at etterspørselen etter togreiser, også til og fra kontinentet, vil stige i takt med økende miljøbevissthet i befolkningen.

Utvalget mener at fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester. Fylkeskommunen bør i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer som har betydning for reiselivet. Utvalget mener videre at takstsystemet bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende

billetter via en nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser.

Utvalget peker på at alternative løsninger for å ivareta reiselivets transportbehov og fastboendes reisebehov kan være spleiselag mellom reiselivsaktører og det offentlige, og smarte mobilitetstiltak som bestillingstransport og delingsmobilitet. Dette er løsninger som kan tilby mer fleksibilitet enn ordinære kollektivtransportløsninger, og som kan fylle noe av behovet for ordinær rutegående offentlig transport.

1.7 Cruise

Med dagens reiselivsterminologi defineres cruise som fornøylesreiser med skip. En slik reise innebærer som regel at overnatting, måltider og aktiviteter om bord på skipet er inkludert i prisen, mens eventuelle utflukter på land betales utenom. Cruisenæringen har blitt en større del av norsk reiseliv siden årtusenskiftet og involverer et bredt spekter av norske næringsaktører.

Utvalget vurderer at det er to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende. For det første medfører denne transportformen store klimagassutslipp, og for det andre er det mange besøkende som går i land på et reisemål samtidig. Utvalget mener at de to problemene må håndteres ulikt. De store klimagassutslippene krever nasjonale grep, mens besøksstrømmene må håndteres lokalt på reisemålet.

Utvalget har ellers merket seg at det er debatt om hvor mye verdiskaping cruisegjester bidrar til på land. Utvalget vurderer at det er et potensial for å øke den landbaserte verdiskapingen fra cruisetrafikk. Utvalget tilrår at reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat. Utvalget viser til at nettverk, klynger og bedriftssamarbeid er virkemidler som tidligere har vist seg å ha en positiv effekt for reiselivsnæringen i utviklingen av innovative og lønnsomme produkter.

Utvalget mener at både nasjonale myndigheter og lokale reisemål må ta stilling til i hvilket omfang cruisetrafikk er ønskelig. I denne vurderingen må cruisenæringens bidrag til lokalsamfunnet og verdiskapingen på land sees opp mot belastningen på klima og miljø. Utvalget mener at Norge som skipsnasjon må være en pådriver for omstillingen til en bærekraftig cruisenæring, gjennom å kreve utslippsfrie skip. Det bør videre gis insentiver til mer miljøvennlige skip gjennom EPI-systemet og differensierte avgifter.

Nullutslippskravet til turistskip og ferger i verdensarvfjordene bør også stilles for øvrige norske farvann. Utvalget er enig i Sjøfartsdirektoratets anbefaling om at nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene. Landstrøm kan løse deler av utslippsutfordringen når skipene ligger i havn. Utvalget viser til at cruiseskip har en lang levetid, og forstår at det kan ta tid å fornye skipsflåten. Cruiseindustrien er likevel tilpassings- og omstillingsdyktig når den stilles overfor strengere miljøkrav. Det grønne skiftet vil kreve omstillingsevne i alle bransjer. Bransjene og virksomhetene med høyest utslippsintensitet må også gjøre den største jobben med å omstille seg. Utvalget forventer at cruiserederiene vil tilpasse sitt produkt og sine cruise til kravene Norge stiller.

Studier har vist at cruisetrafikken er viktig for næringslivet og for tilbudet til lokalbefolkningen på mange cruisereisemål. Utvalget mener derfor at hvert enkelt cruisereisemål må planlegge og tilpasse cruisetrafikken etter lokale behov og utfordringer. Utvalget viser til sine vurderinger knyttet til reisemålsledelse og besøksforvaltning, og mener at cruisereisemål må ha en strategi for å styre utviklingen. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruisetillegget i Merkeordningen for bærekraftig reisemål fra Innovasjon Norge også har krav om.

Utvalget mener at plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven gir kommunene gode rammebetingelser for å legge til rette for at cruisetrafikken kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Handlingsrommet for å styre cruisetrafikken er ikke nødvendigvis enkelt å forstå eller tolke, verken for lokale myndigheter eller andre aktører på et cruisereisemål. Det er viktig at lokale myndigheter og reisemålsledelsen har den rette kompetansen. Staten bør ha ansvar for å bidra med nødvendige veiledere, mens fylkeskommunene bør veilede i hvordan regelverket bør forstås for å utvikle cruisetrafikken på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Regjeringen bør utarbeide en veileder som beskriver kommunenes handlingsrom til å utvikle cruiseturismen på en bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven. Utvalget viser til sin anbefaling om å utarbeide en nasjonal veileder for besøksstrategier og legger til at styring av cruisetrafikk bør inngå i denne veilederen.

Utvalget viser til regjeringens forslag om å sette krav til norske lønns- og arbeidsvilkår på

skip i norske farvann og på norsk sokkel, som et viktig arbeid i tråd med åpenhetslovens formål. Utvalget mener at forslaget vil bidra til å beskytte arbeidstagerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse.

1.8 Oversikt over kapitlene i utredningen

Kapittel 1 Sammendrag

Kapitlet gjengir et sammendrag av utvalgets vurderinger og anbefalinger og bakgrunnen for disse.

Kapittel 2 Mandat og utvalgets arbeid

Kapitlet gjengir mandatet og sammensetningen av utvalget og beskriver hvordan utvalget har forstått og tolket mandatet. Videre beskriver kapitlet hvordan utvalget har arbeidet for å oppfylle sitt mandat og hvilke personer og organisasjoner utvalget har vært i kontakt med eller fått innspill fra underveis. Kapitlet beskriver også hvilke avgrensninger utvalget har gjort mot tilgrensende arbeider og prosesser. Til slutt følger en begrepsavklaring for ord og uttrykk som brukes ofte i rapporten.

Kapittel 3 Mål og verdigrunnlag

Kapitlet omtaler bærekraft som vår tids største utfordring, med referanse til FNs bærekraftsmål og UNWTOs definisjon av, og prinsipper for, et bærekraftig reiseliv. Kapitlet viser til regjeringens mål for et bærekraftig reiseliv. Kapitlet viser også til hvilke mål reiselivsnæringen selv har satt gjennom reiselivsstrategien *Sterke inntrykk med små avtrykk* og *Veikartet for et bærekraftig reiseliv*. Til slutt presenterer utvalget sitt verdigrunnlag som legges til grunn for utredningen.

Kapittel 4 En reiselivsnæring for bærekraftige reisemål

Dette kapitlet beskriver hvilken betydning reiselivet har for lokalsamfunnet og for verdiskaping og sysselsetting, og hvordan natur og kultur bidrar til reisemålets attraktivitet.

Kapitlet beskriver utviklingstrekk, utfordringer og muligheter for bærekraftige reisemål. Til slutt gir kapitlet en kort gjennomgang av de viktigste lovene og reglene som direkte eller indirekte påvirker kommunenes mulighet til å styre besøk, og andre rammebetingelser som påvirker reiselivsnæringen.

Kapittel 5 – Hvordan utvikle bærekraftige reisemål?

I dette kapitlet presenterer utvalget hva som må ligge til grunn for en bærekraftig reisemålsutvikling, og beskriver sammenhengen mellom temaene lokalsamfunnsutvikling, reisemålsledelse, besøksforvaltning og finansiering av fellesgoder. Deretter blir hvert tema nærmere beskrevet og drøftet i *Kapittel 7 Reisemålsledelse*, *Kapittel 8 Besøksforvaltning* og *Kapittel 9 Finansiering av fellesgoder*.

Kapittel 6 Fellesgoder i reiselivet

Kapitlet gir en teoretisk omtale av hva fellesgoder er og beskriver ulike typer fellesgoder i reiselivet. Kapitlet omtaler også utfordringer med finansiering av fellesgoder og utfordringer som følge av økt bruk av fellesgodene.

Kapittel 7 Reisemålsledelse

Kapitlet inneholder definisjoner av hva reisemålsledelse er, hvilke aktører som inngår i ledelsen på et reisemål, og hvilke roller de har. Videre omtaler kapitlet forutsetninger og utfordringer for en velfungerende reisemålsledelse. Kapitlet omtaler også hvilke problemstillinger destinasjonsselskapene står ovenfor, med utgangspunkt i funn fra en undersøkelse gjennomført av Epinion og Gyger (2022) på oppdrag fra Reisemålsutvalget. Til slutt vurderer utvalget løsninger for å oppnå en velfungerende reisemålsledelse, og hvordan ulike aktører kan bidra til dette.

Kapittel 8 Besøksforvaltning

Kapitlet ser på hva som ligger i betegnelsen besøksforvaltning, hvilke verktøy som kan benyttes i besøksforvaltningen og hvordan besøksstrategier kan brukes i områder også utenfor verneområdene. Kapitlet beskriver rammer for besøksforvaltning både for områder med og uten vern. Til slutt i kapitlet gir utvalget sine vurderinger og tilrådinger knyttet til besøksforvaltning.

Kapittel 9 Finansiering av fellesgoder

I kapittel 6, 7 og 8 peker utvalget på utfordringer for finansiering av fellesgoder i reiselivet. Kapittel 9 gir en oversikt over finansieringsløsninger og erfaringer med fellesgodefinansiering fra andre land. Deretter vurderer utvalget mulige løsninger for Norge og hva som skal til for å få til dette. Til slutt beskriver utvalget sitt forslag til modell for

strategisk utvikling og finansiering av fellesgoder i Norge.

Kapittel 10 Transport og tilgjengelighet

Kapitlet redegjør for betydningen av tilgjengelighet som en del av en helhetlig reiselivsopplevelse. Kapitlet beskriver utfordringer når det gjelder transport i reiselivet og tilgjengeligheten på og mellom norske reisemål. Videre beskriver utvalget dagens handlingsrom for problemstillingene i utvalgets mandat på transportområdet, mulige løsninger og utvalgets anbefalinger.

Kapittel 11 Cruise

Kapitlet beskriver cruisetrafikken i Norge i dag, med vekt på definisjoner, aktører, prognoser, teknologi og informasjon om den globale cruiseflåten. Kapitlet beskriver også hvilket avtrykk cruisetrafikk har når det gjelder miljømessig, sosial

og økonomisk bærekraft. Videre gir kapitlet en oversikt over de mest sentrale rammevilkårene kommunene har for å kunne legge til rette for at cruisetrafikken utvikles på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Til slutt i kapitlet vurderer utvalget hvordan cruisetrafikk påvirker de tre dimensjonene av bærekraft på norske reisemål.

Kapittel 12 Utvalgets anbefalinger og verktøykasser

Kapitlet oppsummerer utvalgets tilrådinger i en samlet oversikt. Til slutt presenterer utvalget en oppsummering av kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom for å styre besøk og finansiere fellesgoder i reiselivet.

Kapittel 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dette kapitlet belyser nytte og kostnader ved utvalgets anbefalinger.

Kapittel 2

Mandatet og utvalgets arbeid



Figur 2.1 Konsert på festivalen Over Oslo

Foto: Foap – VisitNorway.com

I dette kapitlet gjengis og de seks problemstillingene utvalget er bedt om å drøfte. Deretter beskriver utvalget hvordan mandatet er forstått, hvilke avgrensninger som er gjort, hvordan denne utredningen berører andre prosesser og utvalgets sammensetning. Videre beskriver utvalget hvordan det er arbeidet for å oppfylle mandatet, og hvilke personer og organisasjoner de har vært i kontakt med eller fått innspill fra underveis i arbeidet. Avslutningsvis i kapitlet definerer utvalget noen begreper som er mye brukt i utredningen.

2.1 Mandatet

Et offentlig utvalg om reisemålsutvikling og besøksforvaltning i norske kommuner (Reisemålsutvalget) ble opprettet ved kongelig resolusjon 26. august 2021.

Utvalget har fått følgende mandat, som er direkte gjengitt:

Norge har mange reisemål vi kan være stolte over og som er aktivt markedsført overfor norske og utenlandske reisende. Flere norske reisemål og attraksjoner er unike i verdenssammenheng, som Preikestolen, Lofoten og verdensarvfjordene. Andre er svært populære

blant innenlandske turister, som Geilo og andre vintersportssteder, Kragerø og andre sørlandspærler, samt ulike familieparker og festivaler over hele landet.

Reiselivsaktiviteten har store positive virkninger for norsk økonomi og norske lokalsamfunn. Ferie- og forretningsreisende legger grunnlag for næringsvirksomhet innenfor en rekke bransjer og skaper arbeidsplasser og verdier over hele landet, både i byer og i distriktene. Reiselivsnæringene sysselsatte i 2019 mer enn 170 000 personer og skapte verdier for om lag 130 milliarder kroner.

Det siste tiåret har norsk reiseliv utviklet seg raskt. Det er blitt flere besøkende på reisemål over hele landet, både fordi reiselivstilbudet er blitt mer mangfoldig og mer attraktivt, og fordi norske attraksjoner er blitt markedsført til et bredere publikum, ofte via sosiale medier. Mange reiselivskommuner får sitt innbyggertall mangedoblet i høysesong, som f.eks. Trysil om vinteren og Lofoten om sommeren. Odda kommune har måttet håndtere en økning i besøkstallet til Trolltunga fra 1000 i 2009 til nærmere 100 000 i 2017.

Den økte tilstrømmingen av turister gjør at stadig flere norske kommuner får utfordringer både miljømessig, økonomisk og sosialt. Et høyt besøksvolum kan gi økt forurensing av luft og vann, skade naturen, føre til økt forsøpling, og skape kø og trengsel. Dette reduserer verdien av å oppleve stedene for tilreisende, men vil også kunne redusere livskvaliteten til de fastboende.

Lokalsamfunn blir vertskap i kraft av å være lokalisert der turister ønsker å reise. Det medfører kostnader for vertskapskommunen knyttet til beredskap, renovasjon og vedlikehold, samt andre nødvendige tjenester til de besøkende. Særlig i mindre kommuner kan disse kostnadene bli så høye at det øvrige kommunale tjenestetilbudet til de fastboende på stedet risikerer å svekkes.

Høyt besøkstrykk på et reisemål kan også medføre interessekonflikter mellom næringsinteresser og lokalbefolkning på andre måter, f.eks. mellom hytteutbygging og bevaring av friluftsområder. Det kan også oppstå interessekonflikter mellom ulike former for næringsvirksomhet, f.eks. reiseliv og vindkraft/industri, eller mellom ulike reiselivsbransjer som cruiseturisme og landbasert turisme.

Klimaendringene er pekt ut som en viktig påvirkningsfaktor for reiselivsnæringene i årene som kommer. Reiselivsnæringene må

omstille seg til endrede klimaforhold, blant annet med utsikter til kortere vintersesong og tørrere og varmere somre på Sørlandet og Østlandet. Det er viktig at reiselivsnæringene tar høyde for og utnytter endrede klimatiske forhold i sin planlegging og drift.

Regjeringen vil legge til rette for et mer bærekraftig reiseliv i Norge. Reiselivsnæringene skal kunne utvikle seg videre og tiltrekke seg flere kunder, så lenge det skjer innenfor sosialt og miljømessig bærekraftige rammer. For å oppnå dette og bidra til at lokalsamfunn og tilreisende har gjensidig glede og nytte av hverandre, har regjeringen besluttet å gjennomgå rammevilkårene som i dag ligger til grunn for reisemålsutvikling lokalt.

Det er behov for en helhetlig gjennomgang av kommunenes handlingsrom blant annet når det gjelder å styre besøk, forvalte lokale fellesgoder og finansiere disse og andre reiselivsrelevante tjenester. Mulighetene for å drive reisemålsutvikling lokalt avhenger i stor grad av kommunenes økonomiske og juridiske handlingsrom, som staten setter rammene for. Eksempler på dette er rett til å begrense antall cruiseturister på et reisemål eller til å kreve inn besøksbidrag.

Samspillet mellom kommune og fylkeskommune er også viktig, da fylket er ansvarlig for å levere tjenester av stor betydning for reiselivet, bl.a. kollektivtransport og næringsrettede virkemidler som bedriftsnettverk og finansiering av destinasjonsselskaper. Kommunal og regional samfunns- og arealplanlegging er viktige verktøy i arbeidet med å legge til rette for bærekraftig reisemålsutvikling og besøksforvaltning.

2.1.1 Problemstillingene utvalget skal drøfte

I mandatet utvalget har fått, er det skrevet en kort innledning før problemstillingene presenteres:

Problemstillinger som skal drøftes i utvalget

Det offentlige utvalget for reisemålsutvikling skal foreta en helhetlig gjennomgang av relevante rammevilkår for utviklingen av reiselivsaktivitet i norske kommuner. Utvalget skal vurdere og eventuelt komme med forslag til justeringer i regelverk, strukturer og/eller finansieringsmodeller, i de tilfeller det vil støtte opp om reiselivspolitikken mål om et mer bærekraftig reiseliv, både miljømessig, sosialt og økonomisk.

De seks problemstillingene utvalget blir bedt om å drøfte, er direkte gjengitt i det følgende:

1. Besøksforvaltning knyttet til natur- og kulturressurser

Utvalget bør se på hvordan man best kan tilrettelegge for økt bruk av naturen som reise-mål uten at naturkvalitetene forringes. Hva er å anse som god besøksforvaltning? Hvordan lykkes med å ivareta ulike hensyn på en balansert og langsiktig måte?

Tålegrensene for trafikk og annen belastning er avhengige av beskaffenheten på reisemålene, men også av lokalt konfliktnivå, hvilke grupper og kunder reiselivet retter seg inn mot, og hva lokalsamfunnene opplever at de sitter igjen med.

Utvalget bes særlig vurdere behovet for at reisemål foretar tålegrenseanalyser/sårbarhetsanalyser, som skal ligge til grunn for den videre utvikling av reisemålet. Dette gjelder også besøksforvaltning og tilrettelegging av kulturmiljøer, andre større attraksjoner og i utsatte lokalsamfunn.

Utvalget bes vurdere fordeler og ulemper ved at enkelte norske reisemål pålegges eller oppfordres til å utvikle en sårbarhetsanalyse eller tålegrenseanalyse.

2. Finansiering og forvaltning av fellesgoder

Det er i dag tillatt å ta betalt for bruken av kommunale tjenester som betegnes som fellesgoder, som f.eks. parkering, offentlige toaletter eller andre tilrettelagte fasiliteter ved reiselivsattraksjoner. Denne finansieringsmodellen har imidlertid vist seg utilstrekkelig på reisemål der besøksstrømmene er blitt svært store.

For enkelte fellesgoder er det dessuten ikke ønskelig eller praktisk mulig å kreve brukerbetaling eller etablere ulike former for kommersiell forvaltning. Utvalget bes derfor vurdere fordeler og ulemper ved andre alternativer, med utgangspunkt i omtalen av temaet og de anbefalte tiltakene i den nasjonale reiselivsstrategien og erfaringer med ulike ordninger internasjonalt.

3. Tilgjengelighet

Tilgjengelighet er sentralt for reiselivsnæringens verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter. Særlig for mindre distriktsdestinasjoner kan det være avgjørende å inkludere/

hensynta reiselivsaktiviteten for å få et veltilpasset rutetilbud, dvs. i tråd med faktiske behov.

Utvalget bør derfor vurdere:

- Om og eventuelt hvordan reiselivsaktivitet kan integreres i analysemodeller for infrastrukturinvesteringer som veiutbygginger og flyplasser, samt prioriteringer av slike.
- Om og eventuelt hvordan reiselivsaktivitet kan integreres i analysemodeller for drift av kollektivtransport som tog, buss, båt og fly, herunder for bytter mellom ulike former for kollektivtransport, for å bidra til sømløse reiser.
- Om og eventuelt hvordan kriterier for offentlige kjøp av transporttjenester (tog-, buss-, båt og flyruter) kan inkludere reiselivets behov og potensial, herunder bytter mellom ulike former for kollektivtransport, for å kunne sikre sømløse reiser og «helt-frem-løsninger». Dette gjelder blant annet i hvilken grad flyruteutvikling i regi av Avinor og innkjøpere av transporttjenester kan oppfordres til/pålegges å koordinere sine rutetilbud gjennom hele året.
- Om og eventuelt hvordan det er mulig å redusere transportutslippene på reisemålet, herunder utrede mulighetene for å redusere det samlede transportbehovet, endre fordelingen mellom ulike transportmetoder til lavutslipps- / nullutslippsvarianter, og/eller forsterke innfasingen av utslippsfrie transportmidler på reisemålet.

4. Regulering av cruisetrafikk

Cruisetrafikken ble doblet mellom 2013 og 2019, noe som har gitt både sosiale og miljømessige utfordringer på flere norske reisemål. Utvalget bes vurdere om eksisterende rammevilkår på området i tilstrekkelig grad legger til rette for at cruiseturismen kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Utvalget bes også vurdere om og ev. i hvilken grad det er nødvendig å legge tydeligere nasjonale føringer for cruiseturismen, for å sikre at kommuner og destinasjon opererer på en måte som er i tråd med målene i den nasjonale reiselivspolitikken samt relevante miljømål og for utviklingen av Norge som reisemål. Som på andre områder må hensynet til forutsigbarhet for næringsaktører og sammenfallende rammevilkår i/mellom nabokommuner her veies opp mot fordelene ved å tillate et betydelig lokalt handlingsrom.

5. Destinasjonsledelse og samarbeid på reisemål
Begrepet destinasjonsledelse brukes om organiseringen av samarbeidet mellom de mest sentrale aktørene på et reisemål. En velfungerende destinasjonsledelse er både en forutsetning og et fortrinn for å lykkes med reisemålsutvikling (og håndtering av videre vekst i reiselivsnæringene).

Norske reisemål drives på ulike måter, men alle steder har kommunen og reiselivsnæringene nøkkelroller. Reiselivsnæringene representeres som regel ved det lokale/regionale destinasjonsselskapet, som har som rolle å løse fellesfunksjoner for reiselivet, ofte knyttet til vertskap, produktutvikling og/eller markedsføring. Norske destinasjonsselskaper har imidlertid ulike oppgaver på ulike reisemål, ettersom det er opp til selskapenes eiere å gi mandat og rammer for virksomheten, ut fra behov og finansielle forutsetninger. Destinasjonsselskapene ventes uansett å være viktige verktøy for lokal reisemålsutvikling også i fremtiden.

Utvalget bes derfor vurdere hvordan disse selskapene bør innrettes for å kunne bidra til en mest mulig effektiv destinasjonsledelse, på reisemål av ulike størrelser. Utvalget bes også gi råd om hvordan det best kan legges til rette for at dette gjennomføres. Utvalget bes særlig vurdere behovet for, og den ev. effekten av, at destinasjonsselskaper går fra å drive kun markedsføring til også å drive utviklingsarbeid, inkludert utvikling av besøksstrategier, og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at dette skal kunne gjøres på en hensiktsmessig måte. Det er et faktum at mange destinasjonsselskaper i dag er relativt små og dermed relativt sårbare mht. behovet/kravet for å holde seg oppdatert innenfor digitalisering, bærekraft og innovasjon.

6. Klimarisiko

Utvalget bør se på hvordan norsk reiseliv samlet sett vil bli påvirket av klimaendringer og reiselivets kapasitet til å tilpasse seg dette.

Utvalget bør også vurdere hvordan reiselivet blir påvirket av klimatiltak; for eksempel i form av økende priser på flyreiser som følge av klimaavgifter.

Videre i mandatet er det skrevet litt om hvordan arbeidet til Reisemålsutvalget er avgrenset mot andre prosesser, ettersom det er mange tidligere og pågående prosesser som er av betydning for

arbeidet til utvalget. En prosess som er spesielt relevant, er Cruiseutvalget sitt arbeid. Dette utvalget ble nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet for å vurdere utfordringer med sjøsikkerhet og beredskap i forbindelse med cruisetrafikk i Norges farvann og tilgrensende havområder.

I mandatet er det også skrevet litt om gjennomføringen av utvalgets arbeid:

Gjennomføring

Nærings- og fiskeridepartementet kan beslutte mindre endringer eller justeringer av mandatet underveis i arbeidet. Utvalget kan ta opp eventuelt behov for justeringer med departementet.

Utvalgets arbeid skal gjennomføres i tråd med Utredningsinstruksen. Flere av utvalgets forslag må kunne gjennomføres innenfor dagens regelverk og økonomiske rammer. Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante hold, og skal tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å invitere til innspillmøter eller på andre måter systematisk innhente innspill fra eksterne aktører. Utredningen skal i hovedsak baseres på tilgjengelig og oppdatert kunnskap og forskning på feltet.

Utvalget fortsatte med uendret mandat og sammensetning etter regjeringsskiftet høsten 2021.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt ni medlemmer:

- Trine Skei Grande (leder av utvalget), direktør bærekraft i Footprint som er en del av Sopra Steria, Oslo
- Gro Svarstad, seniorrådgiver i Innlandet fylkeskommune, Trysil
- Kari Aina Eik, styreleder United Cities Trondheim, Ålesund
- Kirsten Indgjerd Værdal, direktør for plan, næring og kulturminner i Trøndelag fylkeskommune, Inderøy
- Ann Heidi Hansen, prosjektleder for pilotprosjekt på besøksforvaltning i Nordland fylkeskommune, Bodø
- Trond Øverås, administrerende direktør i landsdelsselskapet NordNorsk Reiseliv, Tromsø
- Preben Falck, daglig leder i Stavanger turistforening, Stavanger
- Rolf Røtnes, fagdirektør i Samfunnsøkonomisk analyse AS, Nordre Follo

- Truls Engström, førsteamanuensis ved Universitetet i Stavanger/Norsk hotellhøgskole, Hafrsfjord

Seniorrådgiver hos Statsforvalteren i Innlandet Marit Vorkinn og administrerende direktør på Hotel Alexandra Richard Grov var oppnevnt i utvalget, men har trukket seg fra arbeidet.

Utvalget har hatt et sekretariat som har bestått av

- Marte Ludvigsen (leder av sekretariatet fra og med august 2022), rådgiver i Nærings- og fiskeridepartementet
- Helene Vada (leder av sekretariatet fra utvalget ble nedsatt og til og med juli 2022), seniorrådgiver i Nærings- og fiskeridepartementet
- Kristin Dahle, seniorrådgiver i Nærings- og fiskeridepartementet
- Bente Boye Lund, utredningsleder i Kommunal og distriktsdepartementet
- Martine Løvold, seniorrådgiver i Klima- og miljødepartementet
- Bjørn Krag Ingul, seniorrådgiver i Innovasjon Norge

2.3 Utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet

Utvalgets mandat er delt opp i seks problemstillinger. Hvordan utvalget tolker disse, vil bli utdypet i hvert kapittel. I dette delkapitlet vil utvalget beskrive sin tolkning av mandatet overordnet sett, og hvilke avgrensninger som er gjort.

Utvalget merker seg at bærekraftig utvikling legges klart til grunn for mandatet. Utvalget har et tydelig bærekraftsperspektiv i utredningen og har i tillegg valgt å legge stor vekt på reiselivets bidrag til lokal samfunnsutvikling. Utvalget mener at reisemålsledelse handler om bærekraftig utvikling av reisemålet, og at reisemålsutvikling og samfunnsutvikling må sees i sammenheng. Utvalget er bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av kommunenes handlingsrom, blant annet når det gjelder å styre besøk og forvalte lokale fellesgoder og andre reiselivsrelaterte tjenester, inkludert finansieringen av disse.

Utvalget har valgt å se helhetlig på ulike former for finansiering av fellesgoder i reiselivet i et eget kapittel, og presenterer et forslag til modell for strategisk utvikling og finansiering av slike fellesgoder.

Utvalget vurderer at enkelte av punktene under problemstillingene «Tilgjengelighet» og «Klimarisiko» krever for omfattende analyser til å kunne

gi en grundig vurdering innenfor rammene for denne utredningen. Et eksempel på dette er punktene om analysemodeller for henholdsvis infrastrukturinvesteringer og drift av kollektivtransport.

Norsk reiselivsnæring må på lik linje med andre næringer omstille seg til endrede klimaforhold. Utvalget konstaterer at det ikke er gjennomført en analyse av hvordan norsk reiseliv samlet sett vil bli påvirket av klimaendringer, og reiselivets kapasitet til å tilpasse seg dette. Utvalget ser behovet for og verdien av å gjennomføre en slik analyse, men det faller utenfor utvalgets kompetanse og rammene for denne utredningen.

Siden mandatet gir føringer om at utvalget skal vurdere reisemålsutvikling i norske kommuner, har ikke utvalget vurdert transport til og fra Norge. Utvalget har heller ikke gått i dybden på hvorvidt dagens virkemidler generelt sett er tilstrekkelige for å redusere transportutslippene på reisemålet. Dette er en bredere problemstilling som må håndteres ut fra mange andre hensyn, i tillegg til reiselivets transportutslipp.

2.4 Avgrensning mot andre prosesser

Cruiseutvalget

Cruiseutvalget (NOU 2022: 1) ble satt ned av Justis- og beredskapsdepartementet for å vurdere utfordringer med sjøsikkerhet og beredskap i forbindelse med cruisetrafikk i Norges farvann og tilgrensende havområder. Utvalget overrakte sin innstilling til justis- og beredskapsministeren 23. februar 2022.

En tilleggskonsekvens av cruisetrafikk til Norge oppstår i tilfeller hvor et cruiseskip med flere tusen passasjerer har en alvorlig hendelse i eller nært norsk farvann som innebærer redningsoperasjoner av skip, personer om bord og det ytre miljøet. Beredskap i forbindelse med cruisetrafikk er utenfor Reisemålsutvalgets mandat, men ble vurdert av Cruiseutvalget.

Reiseliv på Svalbard

Når det gjelder reiseliv på Svalbard, ble det gjort en egen utredning om dette temaet i 2019. Begrunnelsen for å legge til rette for reiselivsvirksomhet på Svalbard er ikke den samme som for reiselivet i resten av Norge. Også rammevilkårene for reiselivet på Svalbard skiller seg noe fra vilkårene ellers i landet. Reisemålsutvalget har derfor ikke inkludert reisemålsutvikling på Svalbard, men sett hen til løsninger derfra som eksempler.

Inntektssystemutvalget

I følge mandatet skal utvalgets arbeid avgrenses mot Inntektssystemutvalgets arbeid. Inntektssystemutvalget (NOU 2022: 10) hadde som mandat å gjøre en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget leverte sin rapport til kommunal- og distriktsministeren 29. august 2022. Inntektssystemutvalget har blant annet vurdert om det bør tas særlig hensyn til kommuner med mange gjesteinnbyggere (for eksempel hytteinnbyggere eller studenter) i inntektssystemet. Inntektssystemutvalget anbefaler at det ikke gjøres endringer i inntektssystemet for å ta hensyn til ulike typer gjesteinnbyggere, og viser til at det er et grunnleggende prinsipp i finansieringen av kommunesektoren at kommunenes frie inntekter i hovedsak er knyttet til personer som er bosatt i kommunen. Inntektssystemutvalget mener at disse kommunene i stor grad ivaretas i dag ved at gjesteinnbyggere gir økte inntekter til kommunen, og påpeker videre at kommuner med mange hytteinnbyggere selv har valgt å legge til rette for å bygge fritidsboliger. Inntektssystemutvalget mener derfor at kostnader forbundet med hytteinnbyggere ikke bør betraktes som ufrivillige kostnader og dermed ikke bør omfattes av utgiftsutjevningen. Inntektssystemutvalget viser til at i den grad det er et problem at enkelte hytteinnbyggere mottar omfattende tjenester utenfor sin hjemkommune, må det vurderes andre løsninger utenfor inntektssystemet.

2.5 Forholdet til andre prosesser

2.5.1 Nasjonal reiselivsstrategi

Innovasjon Norge har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet laget en nasjonal reiselivsstrategi, på vegne av reiselivet (Innovasjon Norge, 2021). Daværende næringsminister Iselin Nybø tok imot strategien på vegne av Solberg-regjeringen 6. mai 2021. Strategien beskriver norsk reiselivs utvikling de siste årene, og oppsummerer hvilke utfordringer og muligheter det har medført. Med utgangspunkt i status i 2019, altså før koronapandemien, har strategien klare mål for norsk reiseliv frem mot 2030. For å lykkes i å nå disse målene, anbefaler strategien i alt 23 tiltak, som bør gjennomføres for å bidra til at norsk reiseliv blir mer lønnsom og bærekraftig fremover. Tiltak nummer 22 er å utarbeide en norsk offentlig utredning (NOU) om reiselivets rammevilkår. En rekke av forslagene fra reiselivsstrategien er

inkludert i mandatet til Reisemålsutvalget, i tillegg til punkter om regulering av cruisetrafikk, reisemålsledelse, og klimarisiko. Utvalget har lagt den nasjonale reiselivsstrategien til grunn som viktige signaler fra reiselivsnæringen om hvilken utvikling de ønsker for norsk reiseliv.

Den nasjonale reiselivsstrategien er en anbefaling og et faglig innspill til regjeringens reiselivspolitik, og berører også ansvarsområdene til Klima- og miljødepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

2.5.2 Hurdalsplattformens punkter om reiseliv

Flere av regjeringen vil-punktene om reiseliv i Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021) sin regjeringsplattform, *Hurdalsplattformen*, er relevante for utvalgets utredning. Utvalget har merket seg følgende punkter:

- Utvikle en nasjonal plan for reiselivsnæringen, med fokus på bærekraftig utvikling, markedsføring, kompetanse, helårige arbeidsplasser, destinasjonsutvikling og verdiskaping i hele landet.
- Sikre lokal verdiskaping og tilrettelegging ved å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag. Det skal raskt settes i gang ett eller flere pilotprosjekter, for eksempel i Lofoten, basert på lokalt initiativ.
- Utvikle en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og regionguider, turledere og fjellførere, i samarbeid med frilufsorganisasjonene.
- Igangsette forslaget om REIS21 som et virkemiddel for kunnskapsbasert innovasjon og omstilling i norsk reiseliv.

Utvalgets anbefalinger om disse punktene er omtalt i denne utredningen.

2.6 Utvalgets arbeidsmåte

Utvalget har hatt 14 møter, de fleste over to dager. På grunn av koronapandemien ble fire av disse møtene gjennomført som videomøter. Utvalget har innhentet kunnskap og innspill som grunnlag for sitt arbeid, og har i den forbindelse vært i kontakt med en rekke offentlige, private og frivillige aktører. Blant annet har utvalget gjennomført et halvdagsmøte om besøksforvaltning, hvor ulike fagpersoner ga innspill om temaet. Videre har

utvalget mottatt en rekke skriftlige innspill via Reismålsutvalgets nettside, og direkte til Nærings- og fiskeridepartementet (se vedlegg 2).

Utvalgets medlemmer har hatt en åpen og oppsøkende arbeidsform gjennom hele prosessen. Lederen for utvalget har holdt innlegg for Arena Trøndelag i 2. mars 2022 om reismålsutvikling og besøksforvaltning i norske kommuner, og hatt møter med lederen for Inntektssystemutvalget, Marianne Haraldsvik, og leder for Norsk Friluftsliv, Bente Lier. Utvalgslederen har også deltatt på et møte om cruise under Arendalsuka 2022. I tillegg har utvalget innhentet informasjon gjennom en egen undersøkelse om destinasjonsselskaper i Norge. Utredningen ble utført av Epinion og Gyger (2022) på oppdrag fra utvalget og Innovasjon Norge.

Reismålsutvalget har gjennomført en studie-reise til Bodø og Lofoten. Formålet med reisen var å snakke med lokale aktører i både privat og offentlig sektor og høre om deres erfaringer med og bidrag til den lokale reismålsutviklingen. De delte også sine erfaringer knyttet til besøksforvaltning i nasjonalparkområder. Utvalget hadde møter med kulturaktører, nasjonalparkforvalter, representanter fra Destinasjon Lofoten, Nordland fylkeskommune, Røst kommune, Vestvågøy kommune, Vågan kommune, lokale grendelag og hotellbransjen.

2.7 Begrepsforklaringer

Nedenfor følger en liste over begreper som er mye brukt gjennom utredningen, sammen med en forklaring på hvilken betydning utvalget legger i disse.

- *Besøkende*: Utvalget definerer besøkende med utgangspunkt i definisjonen av turist. En turist er en person som reiser til eller oppholder seg på et sted som ligger utenfor det området han eller hun normalt ferdes i, der reisen er av en ikke rutinemessig karakter og oppholdet varer under et år (Statistisk sentralbyrå, 2022). Statistisk sentralbyrå bruker internasjonal standard i definisjonen (FN, 2010a, 2010b). Utvalget legger til grunn at besøkende også kan forstås som lokale innbyggere som benytter natur- og kulturgoder på hjemstedet sitt.
- *Reiselivsnæringen*: Reiselivsnæringen defineres ut fra deres avhengighet og/eller betydning for turisme. Det er definert som næringer som produserer reiselivsprodukter og som tro- lig ikke ville eksistert uten etterspørselen fra

turister. Reiselivsnæringene deles gjerne inn i fem bransjer: overnatting, servering, transport, formidling og opplevelser (Statistisk sentralbyrå, 2022).

- *Bærekraftig reiseliv*: Et bærekraftig reiseliv tar fullt ut hensyn til både nåværende og fremtidige økonomiske, sosiale og miljømessige effekter, og imøtekommer behovene til de besøkende, næringslivet, miljøet og lokalsamfunnet (FNs miljøprogram og Verdens turismeorganisasjon, 2005)
- *Regenerativt reiseliv*: Et regenerativt reiseliv er opptatt av å reparere og gjenoppbygge lokale økosystemer og styrke lokalsamfunnet. Dette kan skje gjennom å støtte lokalt drevne bedrifter, å bidra til å forbedre lokale økosystemer ved for eksempel å plante trær eller å gjenopprette skader som er påført av reiseliv, og å støtte lokale initiativer for å forbedre innbyggernes livskvalitet. I et regenerativt reiseliv blir befolkningens behov og naturen betraktet som viktigere enn profitt (King, 2022).
- *Reisemål* (destinasjon): Et reisemål er et geografisk sted som besøkes fordi stedet har noen kvaliteter, og stedet gir den besøkende noen opplevelser som gjør det verdt å besøke (Kobro et al., 2013).
- *Reisemålsledelse*: Reisemålsledelse handler om å definere og koordinere utviklingen av et mer bærekraftig reiseliv på reisemålet. Reisemålsledelsen er en bredt sammensatt gruppe med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet, som samarbeider for å oppnå visjonen og målene for reisemålet (Utvalgets definisjon. Se omtale i kapittel 7).
- *Destinasjonsselskap*: Destinasjonsselskap er den juridiske enheten som er gitt et ansvar for fellesoppgaver på vegne av medlemmene i selskapet, tradisjonelt og oftest knyttet til markedsføring av reisemålet. Destinasjonsselskapet er gjerne medlemsbasert og hvor medlemmene bidrar til finansiering av selskapet. De senere år ser man en utvikling hvor destinasjonsselskapene i økende grad blir en sam- lende enhet for reiselivet i møte med kommune og andre samarbeidspartnere. Ofte er selska- pene ansvarlige for å drive turistinformasjon på vegne av kommunen (visitnorway.com).
- *Besøksforvaltning*: Besøksforvaltning inne- bærer å utvikle strategier og benytte ulike verktøy for å forebygge og avbøte uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kultur- miljø og/eller i lokalsamfunn, i tillegg til å øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljø-

messige verdiskapingen av besøk (Utvalgets definisjon. Se omtale i kapittel 8).

- *Besøksstrategi*: En besøksstrategi er en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten vil gjennomføre besøksforvaltning for verneområdet. Besøksstrategien skal vise hvilke tiltak (informasjon, fysisk tilrettelegging, sonering, oppsyn etc.) som er nødvendige for å balansere verneverdier, besøkende og lokal verdiskaping i et verneområde, slik at en oppnår størst mulig nytte for alle tre interesser. (Miljødirektoratet, 2015, s. 7). Utenfor verneområder vil en besøksstrategi være en plan for hvordan reisemålsledelsen vil håndtere besøksforvaltning for det aktuelle området.
- *Håndteringsevne*: Håndteringsevne er evnen til å være godt forberedt på situasjoner som ska-

pes av vekst i besøksvolumer og reisestrømmer (Innovasjon Norge, 2021, s. 52). Håndteringsevnen avhenger av organisering av arbeidet, metodikk for å utarbeide besøksstrategier, ressurser, kompetanse og verktøy for å styre ferdsel.

- *Besøksbidrag*: Besøksbidrag er økonomiske bidrag fra de besøkende for å finansiere reiserelevante fellesgoder. Det er vanlig med påslag på komplementære tjenester som for eksempel overnatting, servering, handel og opplevelser i området. Besøksbidraget kan også innhentes ved et påslag eller avgifter på innreise til landet eller et geografisk avgrenset område, med ulike transportmiddel.

Kapittel 3

Mål og verdigrunnlag



Figur 3.1 Røros

Foto: Asgeir Spange, Riksantikvaren

3.1 Bærekraft – vår tids største utfordring

Klimaendringer og tap av naturmangfold er vår tids største utfordringer og krever kraftfulle og umiddelbare tiltak. FNs klimarapport viser at vi styrer mot en global oppvarming som er mer enn det dobbelte av 1,5-gradersmålet i Parisavtalen. De skadelige klimagassutslippene har aldri vært høyere enn mellom 2010 og 2019, og konsekvensene av klimaendringer blir verre enn tidligere antatt (FNs klimapanel, 2022). Verdens dyrebestander er i gjennomsnitt redusert med 69 prosent siden 1970, og 1 million arter står i fare for å dø ut (WWF, 2022).

Reiselivet har en viktig rolle i den globale økonomien, og forbruket knyttet til reiser og opplevelser øker. Den langvarige veksten i reiselivsaktiviteten må sees på bakgrunn av både vekst i husholdningenes inntekter verden over og reduserte transportkostnader. En økende andel av dem som får en bedre økonomi, ønsker å bruke en del av inntektsøkningen på å oppleve andre deler av verden. Til tross for økt bevissthet om bærekraftsutfordringene er det lite som tyder på at ønsket om å reise reduseres.

Den økende etterspørselen i reiselivet har gitt grunnlag for ulike næringsvirksomheter, nye arbeidsplasser og levedyktige lokalsamfunn rundt om i landet vårt. Etter en periode med redusert

aktivitet under koronapandemien tok aktiviteten i norsk reiselivsnæring seg raskt opp igjen da smittevernrestriksjonene ble opphevet.

Dette gir på den ene siden inntektsmuligheter for alle som ønsker å tilby tjenester til de opplevelsessøkende. På den andre siden er det utfordrende å forene den økte etterspørselen med målene om en bærekraftig utvikling. Norges beliggenhet og geografi innebærer naturligvis at reisen til landet og reisene rundt om i landet er forbundet med klimagassutslipp. En bærekraftig utvikling av reiselivet krever derfor en kraftig reduksjon av utslipp fra transport. Reduksjonen kan enten skje gjennom grønne transportformer, kortere reiser eller færre reiser.

En annen utfordring knyttet til veksten i reiselivet er nedbygging og tap av naturmangfold. Interessen for naturbaserte opplevelser er økende, og Norge har en posisjon internasjonalt som et reisemål med uberørt og vakker natur. Det kan derfor bli økt belastning på populære naturattraksjoner i Norge fremover, noe som kan skape problemer med slitasje og påvirkning på naturen og forsøpling. Arealendringer, blant annet i forbindelse med rekreasjon og reiseliv, er den viktigste påvirkningsfaktoren når det gjelder truede arter (Aas et al., 2003).

Et økende antall besøkende kan også føre til sosiale utfordringer, som blant annet trengsel og redusert livskvalitet for de fastboende. For å oppnå sosial bærekraft i reiselivet, er det viktig å inkludere lokalbefolkningen i utviklingen og beslutningene, å sørge for at reiselivet ikke overbelaster lokalsamfunnene, samt å sikre at arbeidstagere i reiselivsbransjen får anstendige arbeidsforhold og rettferdig lønn.

Det er altså behov for å ta kraftfulle grep både nasjonalt og lokalt for å styre utviklingen på norske reisemål i en bærekraftig retning.

3.2 Mål for en bærekraftig utvikling

Bærekraftsutfordringene står høyt på agendaen i internasjonal og nasjonal politikk. FN definerer bærekraftig utvikling som

en utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987).

FNs handlingsplan for bærekraftig utvikling har som mål å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet

og stoppe klimaendringene innen 2030. Denne 2030-agendaen er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål. Alle disse målene går ut på å nå en bærekraftig utvikling langs dimensjonene økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. 2030-agendaen legger vekt på at de enkelte bærekraftsmålene er gjensidig avhengig av hverandre, noe som betyr at målene må løses parallelt gjennom helhetlig arbeid. Norge var en pådriver for å få vedtatt bærekraftsmålene, og er forpliktet til å jobbe for at verden når målene innen 2030. Norges klimamål under Parisavtalen er å redusere utslipp av klimagasser med minst 50 prosent og opptil 55 prosent i 2030 sammenlignet med nivået i 1990 (Klima- og miljødepartementet, 2022b).

I 2022 ble FNs naturavtale signert av medlemslandene i FNs konvensjon om biologisk mangfold. Den nye naturavtalen blir ansett som en milepæl for bevaring av natur. Den er en tiårig avtale som består av 4 mål og 23 delmål. Naturavtalen sier blant annet at vi innen 2030 skal verne og bevare 30 prosent av hav- og naturområder, restaurere 30 prosent av ødelagt natur og stanse utryddelse av arter (FN-sambandet, 2022).

Reiselivet har i likhet med andre næringer et ansvar for å bidra til at bærekraftsmålene oppnås. Verdens turismeorganisasjon (World Tourism Organization – UNWTO) definerer et bærekraftig reiseliv som

et reiseliv som fullt ut tar hensyn til både nåværende og fremtidige økonomiske, sosiale og miljømessige effekter, og adresserer behovene til de besøkende, næringslivet, miljøet og lokalsamfunnet (FNs miljøprogram og Verdens turismeorganisasjon, 2005, s. 12).

Økonomisk utvikling og beskyttelse av miljøet bør ikke sees på som motstridende mål, men heller som gjensidig forsterkende mål.

I Norge er regjeringens mål for reiselivet at det skal være størst mulig verdiskaping i næringen innenfor bærekraftige rammer (Meld. St. 19 (2016–2017); Prop. 1 S (2022–2023)). Reiselivsnæringen har i den nasjonale reiselivsstrategien *Sterke inntrykk med små avtrykk* (Innovasjon Norge, 2021a) og i veikartet *Mot et bærekraftig reiseliv* (De Historiske et al., 2017) gitt tydelige signaler om at norsk reiseliv skal bidra aktivt til at alle FNs bærekraftsmål nås. Utvalget legger disse dokumentene til grunn som viktige signaler fra næringen selv, om hvilken utvikling den ønsker for norsk reiseliv.

Boks 3.1 Norsk reiselivsnærings mål om en bærekraftig utvikling

Reiselivsstrategien *Sterke inntrykk med små avtrykk* ble utarbeidet i tett dialog med norsk reiselivsnæring og ulike sektorer, som blant annet fylkeskommuner og ulike kunnskapsmiljøer. Strategien bygger på tre sentrale premisser: det grønne skiftet, digitalisering og at koronapandemien har skapt et behov for å understøtte gjenoppbyggingen i næringen. Strategien er tydelig på at det kreves politisk vilje og tett samhandling mellom offentlige og private aktører for å styre utviklingen i norsk reiseliv i en bærekraftig retning. I strategien understrekes det at utviklingen må ta hensyn til de store regionale variasjonene i behov og forutsetninger som kjennetegner landets reisemål.

Strategien formidler fire hovedmål for et mer bærekraftig og lønnsomt norsk reiseliv. Disse er

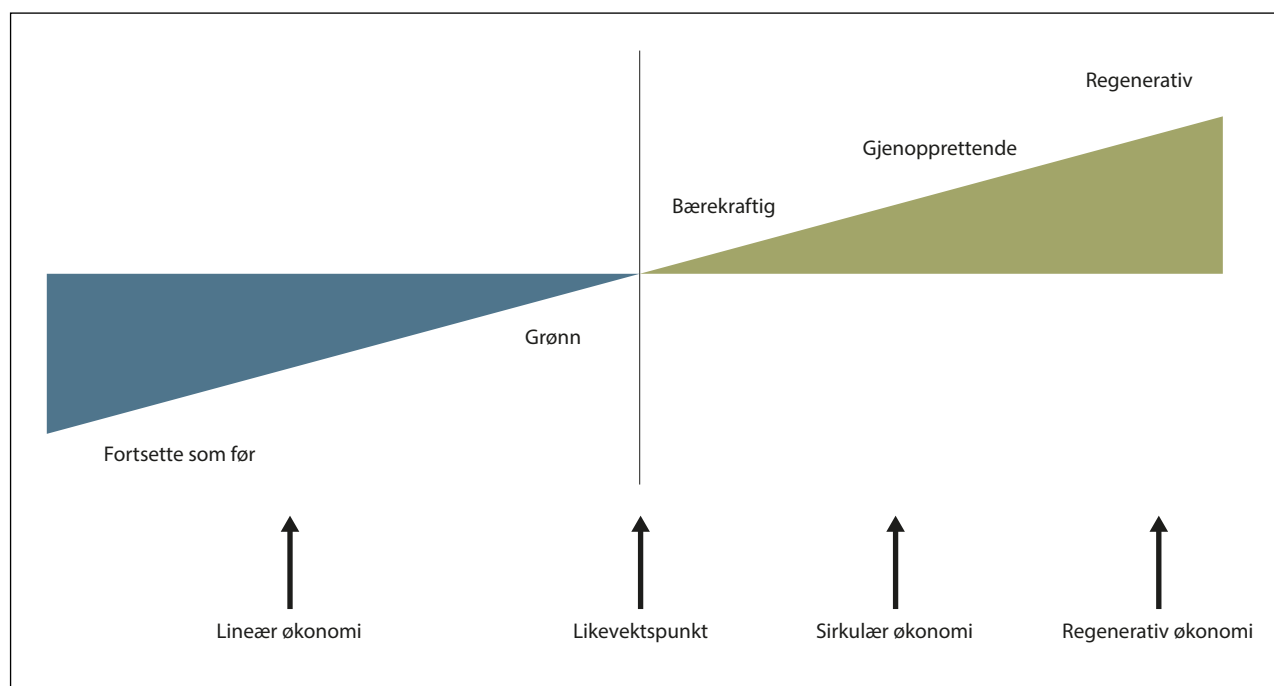
- å øke verdiskapingen i næringen og bidra til jobbskaping over hele landet
- å bidra til at Norge blir et lavutslippssamfunn

- å bidra til attraktive lokalsamfunn med fornøyde innbyggere
- å levere så høy kunde verdi at betalingsvilje og gjenkjøp øker

Veikartet *Mot et bærekraftig reiseliv* er utarbeidet av aktører i reiselivsnæringen som et innspill til regjeringens strategi for grønn konkurransekraft (De Historiske et al., 2017). Veikartet legger til grunn UNWTOs prinsipper for bærekraft og rapporten til ekspertutvalget for grønn konkurransekraft. I veikartet er det særlig lagt vekt på prinsippet om at forurensere skal betale, at eksterne miljøvirkninger bør prises, at grønne tiltak skal belønnes, og at løsninger med høye klimagassutslipp skal beskattes. Veikartet formidler en rekke punkter om hva både reiselivsnæringen og myndighetene må gjøre for å gjøre reiselivet mer bærekraftig.

Bærekraftbegrepet er i utvikling, og det har vokst frem ulike begreper som viser forskjellige ambisjonsnivåer når det gjelder hvordan bedrifter tilnærmer seg arbeidet med bærekraft. Figur 3.2

illustrerer ulike måter å tenke om en bærekraftig utvikling på. Linjen på midten viser et likevektspunkt hvor målet er netto null i miljøpåvirkning, altså hvor vi «gir tilbake like mye som vi tar». Sta-



Figur 3.2 Modell for en bærekraftig utvikling

Kilde: Modellen er basert på Brown et al. (2018) og Gjorvad (u.å.)

dig flere bedrifter beveger seg mot et gjenopprettende tankesett, hvor det legges vekt på å utnytte bruks- og materialverdien i ressursene så lenge som mulig. Innenfor et regenerativt tankesett tas det enda et steg videre med tanke på å bygge opp igjen og utvikle, fremfor å redusere påførte skader. Regenerativ tenkning stammer opprinnelig fra økologien og naturvitenskapen. Det er basert på prinsippet om at naturen er selv-reparerende og selvregulerende, og at det er mulig å skape økosystemer som er i stand til å regenerere seg selv. Regenerativ tenkning har imidlertid også blitt utvidet til å omfatte andre områder, inkludert økonomi, samfunn og kultur. I disse sammenhengene refererer regenerativ tenk-

ning til en tilnærming som tar sikte på å skape systemer som er i stand til å regenerere seg selv og opprettholde et høyt nivå av bærekraft over tid. For en bedrift kan dette innebære at man søker å tilføre mer verdi tilbake til samfunnet enn det som forbrukes i produksjonen, for eksempel ved å bidra til oppbygging av natur (Brown et al., 2018; Gjorvad, u.å.).

Utvalget mener at fremtidens reisemål i Norge skal være en del av løsningen på bærekraftsutfordringene. FNs bærekraftsmål og UNWTOs prinsipper for et bærekraftig reiseliv (boks 3.3) må fortsatt ligge til grunn for utviklingen av norske reisemål. Utvalget merker seg at både forskere, myndigheter og næringsaktører retter opp-

Boks 3.2 Perspektiver på et bærekraftig reiseliv

Regenerativt reiseliv, ansvarlig reiseliv og bærekraftig reisemål er tilnærminger som ofte brukes for å beskrive en form for reiseliv som skaper positive effekter både for samfunnet og miljøet.

Et bærekraftig reisemål er et sted som har en balansert tilnærming til reiseliv, som tar hensyn til både lokalsamfunnet og miljøet, og som samtidig er økonomisk lønnsomt. For å bidra til en slik balanse kan man for eksempel støtte lokale bedrifter, bidra til å bevare lokale kulturer og økosystemer samt sørge for at reiselivet ikke skader miljøet på noen måte.

Et regenerativt reiseliv er opptatt av å reparere og gjenoppbygge lokale økosystemer og styrke lokalsamfunnet gjennom reiseliv. Dette kan skje gjennom å støtte lokalt drevne bedrifter, å bidra til å forbedre lokale økosystemer ved for eksempel å plante trær eller å gjenopprette skader som er påført av reiseliv, og å støtte lokale initiativer for å forbedre innbyggernes livskvalitet. I et regenerativt reiseliv blir befolkningens og naturens behov betraktet som viktigere enn profitt (King, 2022). Dette perspektivet innebærer at lokalbefolkningen må ha en sentral rolle i utviklingen av reisemålet.

King (2022) trekker frem fem nøkkelfaktorer i skiftet mot et mer regenerativt reiseliv. Disse går ut på

- å forstå lokale behov, noe som vil si å skape en forståelse av lokale utfordringer som gjør det mulig å identifisere og prioritere løsninger ut fra lokale verdier
- å styrke økosystemer og biologisk mangfold, noe som innebærer å skifte til forretnings-

modeller som støtter opp under biologisk mangfold, og der bedriftene overvåker effekten av sin aktivitet på klimaet og investerer i å beskytte økosystemene

- å satse på ulike og inkluderende forretningsmodeller, for eksempel gjennom å ha et variert produkttilbud, å utforske nye inntektskilder og ved å jobbe for sosial rettferdighet
- å styre reiselivet på en transparent og inkluderende måte, noe som kan kreve nye styringsstrukturer som legger til rette for at beslutninger i større grad tar hensyn til lokale behov
- å styrke partnerskap for å sikre overgangen til et regenerativt reiseliv

Konseptet ansvarlig reiseliv brukes for å beskrive hva mennesker, bedrifter og myndigheter gjør for å maksimere de positive økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvensene av reiselivet. Kjernen i ansvarlig reiseliv handler om å identifisere de viktige problemene lokalt og ta ansvar for handlinger som bidrar til mer bærekraft (Mathew & Sreejesh, 2017). Ansvarlig reiseliv er ikke et alternativ til bærekraftig reiseliv, men det er en fremgangsmåte for å oppnå et mer bærekraftig reiseliv (Mihalic, 2016). Det kan for eksempel dreie seg om en reiselivsbedrift som har involvert miljømessig og etisk ansvar som en del av ledelse og drift av virksomheten, og som sørger for at reiselivet har en positiv innvirkning på lokalsamfunnet og miljøet.

merksomhet mot hvordan reiselivet med utgangspunkt i regenerative prinsipper kan bidra i omstillingen til en mer bærekraftig verden. For eksempel har regjeringen i New Zealand et mål om overgang til en regenerativ reiselivsmodell. Regenerativ turisme på New Zealand betyr at turismen må tilføre mer enn bare økonomisk verdi, den må aktivt berike lokalsamfunnene og bidra til å beskytte og gjenopprette miljøet. (Ministry of Business Innovation and Employment, 2022).

Prinsippet regenerativt reiseliv, som er nærmere forklart i boks 3.2, innebærer å ha en visjon om å strekke seg lenger enn balansepunktet som tradisjonelt har vært omtalt som bærekraft. I tråd med dette prinsippet mener utvalget at visjonen for reisemålsutviklingen må være at reiselivet og de besøkende skal skape positive effekter for både næringsliv, lokalsamfunn og miljø. En slik visjon innebærer et økonomisk robust reiseliv som minimerer reiselivsbedrifters og besøkendes klimagassutslipp, og som samtidig bidrar til å beskytte og gjenoppbygge miljøet, naturen og kulturarven. Reiselivet må utvikles på en måte som skaper attraktive lokalsamfunn for både for lokalbefolkningen og de besøkende. Videre understreker utvalget at et bærekraftig reiseliv må kunne gi verdiskaping og lønnsomme bedrifter uten at det nødvendigvis kommer fra et økt besøksvolum, slik den nasjonale reiselivsstrategien også pekte på (Innovasjon Norge, 2021a).

Utvalget mener at det er krevende å håndtere volumvekst i reiselivsnæringen samtidig med en bærekraftig utvikling. Utfordringen forsterkes av at det blir stadig større konkurranse om arbeidskraften. Økt verdiskaping forutsetter økt betalingsvilje. Utvalget kan ikke se at et mer bærekraftig reiseliv er oppnåelig uten at de besøkende reiser kortere og med mindre forurensende transport til reisemålet, tar mer hensyn til naturens tålegrenser og betaler mer for tjenestene de bruker. Hvorvidt disse endringene bidrar til mer eller mindre reiseliv, er ikke opplagt.

Reisemålsutvikling på lokalsamfunnets premisser

Utvalget mener at det er behov for å tenke nytt om hvordan man måler reiselivets suksess. I tråd med OECD (2021) mener utvalget at vi må gå bort fra et vekstparadigme hvor økende besøkstall er et hovedmål, til å måle reiselivets suksess ut fra de positive effektene som reiselivet bidrar til på reisemålet og overfor lokalbefolkningen. Utvalget mener at det er behov for et tydelig verdivalg når det gjelder hvilket reiseliv vi ønsker i Norge. I

regjeringens reiselivspolitik er det imidlertid en bærekraftig utvikling av *reiselivsnæringen* som står i sentrum (Prop. 1 S (2022–2023)), og økonomiske effekter som overnattingstall og verdiskaping er mye brukt som måleparametre for utviklingen. Utvalgets mandat peker på at reiselivsnæringen skal kunne utvikle seg videre og tiltrekke seg flere besøkende, men understreker at det må skje innenfor sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftige rammer. Utvalget viser til at reiselivsnæringen er en viktig bidragsyter til arbeidsplasser og stedsutvikling i hele landet. Demografiutvalget mener at vekst ikke er målet for utviklingen av distriktene, men derimot det gode samfunnet (NOU 2020: 15). I tråd med dette mener utvalget at ønsket om å ha et attraktivt reiseliv i Norge handler om at reiselivet har en viktig rolle i å utvikle gode samfunn å bo i.

Utvalget mener at reisemålsutvikling må skje gjennom et systematisk arbeid der både offentlige myndigheter, næringen og lokalsamfunnets stemmer er inkludert. Utviklingen må ta utgangspunkt i hvilket samfunn lokalbefolkningen ønsker. Deretter må man identifisere utfordringer og lage lokale strategier for videre utvikling gjennom medvirkning og dialog. Stedets unike verdier, funksjoner og historier må legges til grunn i utviklingen av reisemålet.

Hvilken betydning reiselivet har, og potensialet og utfordringene ved videre utvikling, varierer mye fra sted til sted. Mange steder i Norge kan ta imot flere besøkende innenfor bærekraftige rammer, mens andre steder allerede har for mange besøkende deler av året. Det finnes ikke en løsning som passer for alle, og det er derfor avgjørende med regional og lokal fleksibilitet, slik at løsningene kan tilpasses etter de lokale utfordringene.

Reiselivet skal bidra til å løse bærekraftsutfordringer

Utvalget mener det må tas kraftfulle grep for å redusere reiselivets påvirkning på klima og naturmangfold. Blant annet må reiselivet tilpasse seg nasjonale og internasjonale reguleringer for å redusere klimagassutslipp. Samtidig må reisemålsutviklingen skje på en måte som bidrar til å beskytte og gjenoppbygge naturmangfoldet. Intakt natur er en viktig ressurs for reiselivet. Utvalget mener at reiselivet, når det er ansvarlig utviklet, kan bidra til å skape økt oppmerksomhet om naturverdier og på den måten gi et positivt bidrag til naturmangfoldet.

Utvalget peker på at nødvendige omstillinger i norsk reiseliv vil føre til betydelige endringer i

dagens næringsstruktur. De delene av dagens næring som ikke evner å omstille seg i bærekraftig retning, vil i det lange løp ikke ha livets rett. For aktørene det gjelder vil det være krevende, men utvalget mener at det ikke er grunnlag for å beskytte virksomheter som ikke klarer å møte fremtidens krav til bærekraft.

Den videre utviklingen av reiselivet handler ikke nødvendigvis om flere besøkende, men om riktig antall på riktig sted til riktig tid. Med tanke på klimaavtrykk kan det innebære et ønske om færre, mer kortreiste og mer betalingsvillige besøkende enkelte steder.

Økt verdiskaping og arbeidsplasser i hele landet

Reiselivsnæringen er viktig for mange norske kommuner, noe det er flere grunner til: Næringen er spredt relativt jevnt over hele landet, den sysselsetter mange, og har en høy andel ansatte som er unge eller har minoritetsbakgrunn. De besøkende etterspør dessuten varer og tjenester fra andre bransjer, noe som gir ringvirkninger utover bransjene i selve reiselivsnæringen.

Veksten i etterspørselen etter reiser gir et utgangspunkt for å utvikle næringen videre. For å tilrettelegge for verdiskaping og lønnsomme bedrifter må næringen ha rammer og virkemidler som legger til rette for høy kvalitet og tilfredse

Boks 3.3 10 prinsipper for et bærekraftig reiseliv

Bevaring av natur, kultur og miljø

1. Kulturell rikdom
Å respektere, videreutvikle og fremheve lokalsamfunnets historiske kulturarv, autentiske kultur, tradisjoner og særpreg.
2. Fysisk og visuell landskapskvalitet
Å bevare og videreutvikle landskapskvalitet, både for by og bygd, slik at landskapets fysiske og visuelle integritet ikke degraderes.
3. Naturmangfold
Å støtte bevaringen av naturområder, dyreliv og habitater, og minimere ødeleggelser av disse.
4. Rent miljø, klima¹ og ressurseffektivitet
Å minimere reiselivsbedrifters og besøkendes forurensning av luft, vann og land (inkludert støy), samt å minimere genereringen av deres avfall og forbruk av knappe og ikke-fornybare ressurser.

Styrking av sosiale verdier

5. Lokal livskvalitet og sosiale verdier
Å bevare og styrke livskvaliteten i lokalsamfunnet, inkludert sosiale strukturer, tilgang til ressurser, fasiliteter og fellesgoder for alle, samt unngå enhver form for sosial degradering og utnytting.
6. Lokal kontroll og engasjement
Å engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessenter med hensyn til planlegging, beslutningstaking og utvikling av lokalt reiseliv.

7. Jobbkvalitet for reiselivsansatte

Å styrke kvaliteten på reiselivsjobber (direkte og indirekte), inkludert lønnsnivå og arbeidsforhold uten diskriminering ut fra kjønn, rase, funksjonshemninger eller andre faktorer.

8. Gjestetilfredshet, trygghet og opplevelseskvalitet

Å sørge for trygge, tilfredsstillende og berikende opplevelser for alle besøkende uavhengig av kjønn, rase, funksjonshemninger eller andre faktorer.

Økonomisk levedyktighet

9. Økonomisk levedyktige og konkurranse-dyktige reisemål gjennom lokal verdiskaping

Å sikre levedyktigheten og konkurranse-dyktigheten til reisemål i et langsiktig perspektiv, gjennom å maksimere reiselivets verdiskaping i lokalsamfunnet, inkludert hva de besøkende legger igjen av verdier lokalt.

10. Økonomisk levedyktige og konkurranse-dyktige reiselivsbedrifter

Å sikre levedyktigheten og konkurranse-dyktigheten til reiselivsbedrifter i et langsiktig perspektiv.

¹ Klima er ikke spesifikt nevnt i de opprinnelige prinsippene, men dekkes av den utdypende teksten.

Kilde: Visit Norway Innsikt, u.å., basert på UNWTO

besøkende. Det er behov for en ytterligere profesjonalisering i næringen. Det er viktig med riktig utdanning ut fra behovene og tett kontakt mellom utdanningene, forskningsmiljøer og næringen.

Reiselivsnæringen utgjør en større andel av verdiskapingen og sysselsettingen i distriktene enn i sentrale strøk. Reiselivsnæringen har poten-

siale til å motvirke sentralisering ved å skape attraktive arbeidsplasser for yngre mennesker i distriktene. Rekruttering av arbeidskraft til reiselivsnæringen og andre næringer er en utfordring som vil øke fremover. Skal næringen være interessant for arbeidstagerne, må sesongene forlenges og verdiskapingen økes.



Foto: Benjamin A. Ward - VisitNorway.com

Reiselivet bidrar til et større marked for et mangfold av tilbud som til sammen gjør lokalsamfunnene mer attraktive for både fastboende og besø-

kende. Dette gjelder tilbud som kollektivtransport, infrastruktur, kultur, handel, servering og andre opplevelser. Reiselivet kan også bidra til å gi bedre opparbeidede friluftsområder, strender, parker og torg enn lokalbefolkningen ellers ville fått tilgang til. Slike goder gjør lokalsamfunnene til mer attraktive reisemål, og samtidig får også de fastboende glede av godene. Besøkende fra andre land og kulturer bidrar også med nye impulser i lokalsamfunnet, og kan slik inspirere til videre utvikling.

Reiselivet finnes i hele landet, men den relative betydningen for den enkelte kommune varierer. De mest reiselivsintensive kommunene er gjerne distriktskommuner, men reiselivet er også viktig i byene. Reiselivet i byene retter seg også i stor grad mot egne innbyggere. Serveringstilbud utgjør derfor en betydelig større andel av sysselsettingen i byene enn i mindre sentrale kommuner (Røtnes et al., 2020). Over halvparten av verdiskapingen i reiselivsnæringen i Norge skjer i de største byene. Byene har generelt en infrastruktur som er dimensjonert for et større antall brukere, og reiselivet her kan i stor grad drive helårsvirksomhet (Visit Norway Innsikt, u.å.).

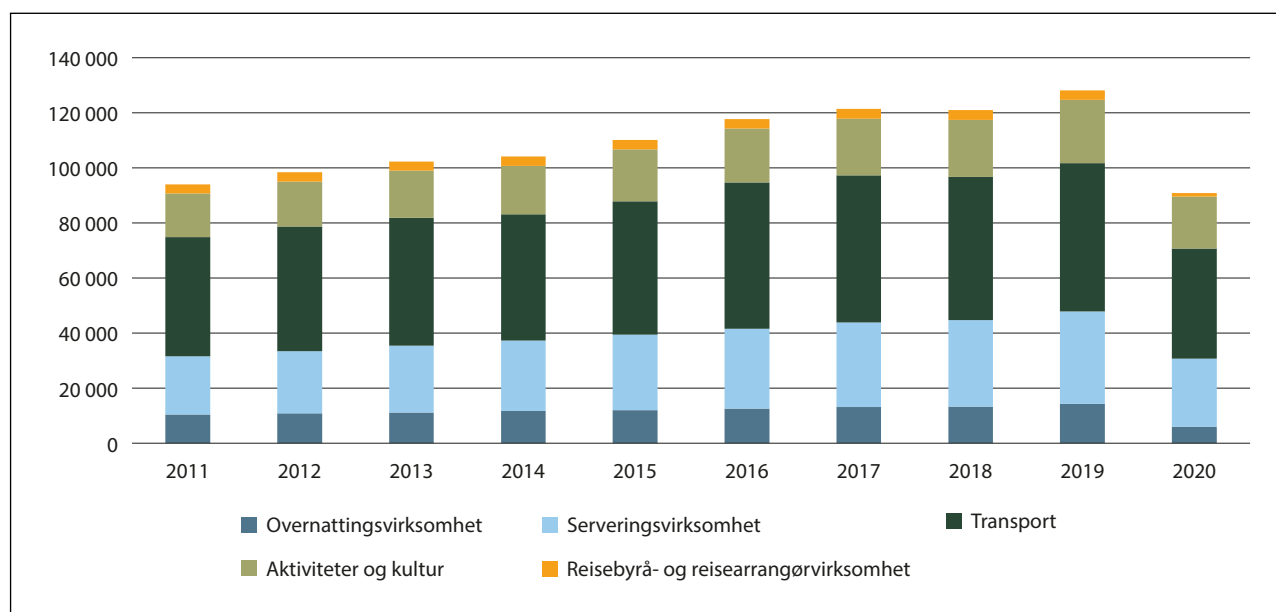
På mange steder i Norge er reiselivstilbud helt avgjørende for at det finnes levende og attraktive lokalsamfunn. Reiselivet og eiere av fritidsbolig kan gi grunnlag for lokal vekst og arbeidsplasser. For ungdommer er reiselivsbedriftene ofte det første møtet med arbeidslivet og bedriftene kan også være viktige for å rekruttere og integrere tilflyttere.

4.1.2 Verdiskaping og sysselsetting i reiselivet

Reiselivsnæringen deles gjerne inn i fem bransjer: formidling, transport, overnatting, servering og opplevelser (Meld. St. 19 (2016–2017)). De fem bransjene er komplementære, noe som innebærer at verdien av produkter og tjenester i den ene bransjen øker når de kombineres med produkter og tjenester fra de andre bransjene. I vedlegg 1 gjør utvalget nærmere rede for størrelsen på reiselivsnæringen og de ulike bransjene.

Reiselivsnæringen sysselsatte samlet om lag 182 000 årsverk i 2019 (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Verdiskapingen, målt som bruttoprodukt i reiselivsnæringen, økte jevnt de siste ti årene før pandemien brøt ut, men under pandemien ble den sterkt redusert jf. figur 4.2. I 2019 var verdiskapingen i reiselivsnæringen om lag 128 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2022e).

I snitt har reiselivsnæringen i Norge for tiden lavere verdiskaping per årsverk enn gjennomsnittet i norsk næringsliv. Reiselivsnæringen rekrutterer i stor grad arbeidskraft med lav utdanning og lønnsnivået er relativt lavt. Produktiviteten, altså forholdet mellom produksjon og bruk av innsatsfaktorer, er jevnt over høyest i de største bedriftene. Store bedrifter kan i større grad utnytte interne stordriftsfordeler, slik som lavere enhetskostnader i produksjonen og kvantumsrabatter ved innkjøp. Men også mindre bedrifter, hvis de er lokalisert på steder med mange reiselivsbedrifter, kan ta del i eksterne stordriftsfordeler, som



Figur 4.2 Verdiskapingsutvikling i reiselivet i perioden 2011–2020 målt i millioner kroner, fordelt på bransje

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022e)

for eksempel felles arbeidsmarked, spesialiserte underleverandører og kunnskapsspredning (Iversen et al., 2015).

Andre faktorer som særlig påvirker produktiviteten i reiselivet, er antallet reiselivsbedrifter i området og kvaliteten på disse. En reiselivsbedrift kan være svært produktiv og godt drevet, men likevel ha svak konkurranseevne dersom andre lokale komplementære produkter eller bedrifter ikke er attraktive i markedet (Iversen et al., 2015). Også størrelsen på lokalk markedet har betydning, noe som kan forklares med at lokale kunder som jevnlig benytter seg av reiselivstilbudet, har større insentiver til å gi konstruktive tilbakemeldinger som fører til forbedringer av produktet (Iversen et al., 2015).

Distriktsnæringsutvalget pekte i sin utredning på at det kan være en målkonflikt mellom et spredt bosettingsmønster, desentralisert sysselsetting og målet om å legge til rette for høyest mulig samlet verdiskaping (NOU 2020: 12). Distriktsnæringsutvalget mener at myndighetene må ta hensyn til det totale samfunnsregnskapet, ikke bare verdiskapingen i snever forstand. Spredt bosetting har en kulturell og sosial egenverdi for landet og er også viktig for å utnytte den næringsmessige kompetansen i distriktene.

4.1.3 Natur og kultur er viktige ressurser

En viktig del av det norske reiselivsproduktet er naturopplevelser i forbindelse med natur, landskap, ikoniske utsiktspunkter, fenomener som midnattssol og nordlys og muligheter for fotturer, fiske og ski. Ønsket om naturopplevelser var den viktigste årsaken til at utenlandske besøkende vurderte å reise til Norge sommeren 2022 (Innovasjon Norge et al., 2022). De fleste reiselivsbedriftene innenfor dette segmentet er små, med én til tre ansatte. Ofte er de sesongbaserte og drives i distriktene. Det kan være utfordrende for naturbaserte reiselivsbedrifter å drive hele året, fordi komplementær infrastruktur, slik som transport, overnatting og servering, ofte ikke er tilgjengelig.

Markedet for kulturbasert reiseliv har eksistert i moderne form siden 1800-tallet, men det er først de siste tiårene at veksten i dette markedet har vært raskere enn i reiselivsmarkedet generelt (Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Norge har en mangfoldig og godt ivaretatt kulturarv, sterke mattradisjoner, ikoniske byggverk og en unik urfolksskulturer. Vi har også verdenskjente kunstnere og musikere, og ikke minst mange berømte kulturhistoriske

skikkelser. Et flertall av de besøkende i Norge ser på kultur som en viktig del av ferien sin. Det gjelder både norske og utenlandske reisende, men markedet for kulturbasert reiseliv i Norge er likevel dominert av norske besøkende som vil oppleve kultur på reise i sitt eget land. Norge har et uforløst potensial som en attraktiv kulturdestinasjon internasjonalt (Innovasjon Norge, 2021).

Et kulturbasert reiseliv kan bidra til lokal og regional utvikling, og til å opprettholde eller utvide det lokale tjeneste- og kulturtilbudet, særlig på mindre reisemål. Samtidig kan inntektene fra reiselivsvirksomhet basert på kulturarv bidra til å ta vare på disse verdiene. De mange kulturbaserte opplevelsene som er tilgjengelige og attraktive året rundt, slik som konserter, måltider og utstillinger, kan også styrke grunnlaget for å drive reiselivsvirksomhet gjennom hele året og bidra til flere helårs arbeidsplasser (Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). De besøkende som har interesser for kulturopplevelser, enten i tillegg til eller i stedet for naturopplevelser, har et høyere døgnforbruk enn de besøkende som bare prioriterer naturopplevelser (Innovasjon Norge & Epinion, 2019).

4.2 Utviklingstrekk, utfordringer og muligheter

4.2.1 Pandemien viste sårbarheten ved global avhengighet

For internasjonal reisevirksomhet var konsekvensene av koronapandemien betydelige. Beregninger fra Verdens turismeorganisasjon (UNWTO) for 2020 viste en nedgang på 73 prosent i gjennomførte reiser på tvers av landegrenser med én overnatting eller mer. Reisevirksomheten tok seg noe opp i 2021, men antall reiser dette året lå likevel 72 prosent under 2019-nivået (Innovasjon Norge, 2022a).

Reiselivets produkter og tjenester baserer seg på elementer som det under pandemien var nødvendig å begrense, nemlig at mennesker forflytter seg over landegrenser, og at de møter hverandre. Norske myndigheter satte inn kraftige tiltak for å begrense spredningen av smitte. Det ble lagt begrensninger på blant annet reise inn til landet, unødvendige reiser i landet og overnatting i andre kommuner enn egen bostedskommune. Ulike virksomheter ble pålagt å holde stengt i kortere eller lengre perioder. Bedrifter innenfor kultur, opplevelser og servering var særlig påvirket av nedstengingen. Videre ble det innført et midlertidig forbud mot å overnatte på fritidseiendom utenfor egen kom-

mune. Myndighetene ga også en anbefaling om å unngå «unødvendige fritidsreiser». Mange vinterdestinasjoner mistet dermed store deler av sin viktigste sesong, ettersom verken norske hytteeiere eller norske og utenlandske skibesøkende kom for å tilbringe påskeferien på disse reisemålene.

I følge OECD (2022) var internasjonale reiser tilbake på 60 prosent av 2019-nivået i juli 2022. Aktiviteten i norsk reiseliv har tatt seg raskt opp igjen etter gjenåpningen, og i 2022 var antall kommersielle overnattinger tre prosent over 2019-nivået (Statistisk sentralbyrå, 2023). Samtidig kan disse årene ha skapt endrede preferanser når det gjelder type reisemål, distansen til reisemålet, lengden på besøket og aktiviteten på reisemålet. I løpet av pandemien har mange reiselivsbedrifter mistet verdifulle ansatte, pådratt seg gjeld og mistet underleverandører og kunder. Det kan være utfordrende å gjenoppbygge en lønnsom virksomhet etter restriksjonene i forbindelse med koronapandemien.

I OECD (2020) sin rapport om gjenoppbygging av reiselivet etter koronapandemien, antas det at pandemien vil ha noen langsiktige følger for reiselivet. OECD forventer at de reisende vil være mer opptatt av bærekraft, noe som blant annet kan føre til at flere av reisene vil skje innenlands, med kortere avstander og lavere miljøpåvirkning av reisen. Den samme rapporten peker på at pandemien kan skape større strukturelle endringer i reiselivsnæringen, fordi en del bedrifter ikke overlever en så lang periode uten særlig aktivitet. Videre skriver OECD at det er en risiko for at færre vil investere i reiselivsnæringen. Det kan bli behov for incentiver og egne tiltak for å utløse kapital til å gjenoppbygge et bærekraftig tilbud. I tillegg forventer OECD økende digitalisering i reiselivsnæringen, særlig i form av automatiserte løsninger, kontaktløse betalingssystemer, forsyning av sanntidsinformasjon og virtuelle opplevelser. OECD forventer også at reiselivspolitikken vil bli mer fleksibel og parat for å håndtere endringer, for eksempel i form av krisehåndtering (OECD, 2020).

4.2.2 Velstandsvekst gir økt reiseaktivitet

Ifølge McKinsey (2022) vil reiselivsaktiviteten etter pandemien preges av en ny reiselivsadferd blant verdens middelklasse. Det som utløser reiselyst i denne gruppen, har sammenheng med større utviklingstrekk i samfunnet som lengre ferier, kortere arbeidsuker og større kjøpekraft. Reiselivsadferden påvirkes også av et verdiskifte,

hvor de besøkende i større grad setter bærekraft og opplevelser som premiss for sine reiser.

Euromonitor Internasjonal har undersøkt globale forbrukstrender i 2022. Undersøkelsen peker på økende bekymring knyttet til klimakrisen som en viktig trend som vil påvirke forbrukernes adferd, behov og preferanser. Bedrifter må derfor forplikte seg til å redusere karbonavtrykket og tilpasse tilbudene sine til disse forventningene. Undersøkelsen viser videre at pandemien har ført til drastiske endringer i folks livsstil og verdier. Konsumenter er mer opptatt av å ha balanse mellom jobb og fritid, og flere er opptatt av å leve ut sin lidenskap. Et økende antall mennesker verdsetter i større grad unike opplevelser av høy kvalitet fremfor å kjøpe fysiske produkter (Euromonitor International, 2022).

Det er flere grunner til at reiselivet vokser, men den viktigste grunnen er altså økt økonomisk velstand. Reiselivsgoder er inntektselastiske. Det vil si at konsumet av reiselivsgoder øker som andel av husholdningenes konsum når inntektene øker. Dette kan forklares med at vi har et «metthetspunkt» for materielle goder. Når dette punktet er nådd, øker veksten i konsumet av reiselivsgoder mer enn veksten i annet konsum. Samtidig er etterspørselen etter reiselivsgoder sensitiv for nedgangstider (Rønnes et al., 2020). Krigen i Ukraina har blant annet ført til prisstigning på matvarer, strøm, drivstoff og kunstgjødsel som igjen kan påvirke etterspørselen i reiselivsmarkedet. Innovasjon Norges reisebarometer for høsten 2022 viser at prisøkninger på reiser og en krevende økonomisk situasjon for mange husholdninger påvirker reiseplanene for mer enn halvparten av de reisende. Det betyr at mange vil dra på færre reiser og velge billigere reisemål.

I en rapport lagt frem i 2021 estimerer Menon Economics at omsetningen i norsk reiseliv vil øke med 45 prosent frem til 2030 (Jakobsen et al., 2021). Videre peker rapporten på at nordmenn vil være det viktigste markedet for norsk reiseliv i årene fremover, og at man trolig vil se den sterkeste veksten blant lokalbefolkningen. Samtidig estimerer rapporten også vekst i feriemarkedet. Rapporten anslår at veksten i utenlandske besøkende til Norge vil være på over 50 prosent frem mot 2030. Denne rapporten ble imidlertid lagt frem før krigen i Ukraina brøt ut.

Et annet utviklingstrekk er at vi får stadig flere pensjonister med god helse og god økonomi i Norge og ellers i Europa. Mange av disse ønsker å reise mer. Samtidig har andelen av verdens befolkning som kan reise, økt. Frem til pandemi-

utbruddet var det derfor en økning i reisende globalt. Kina er et av verdens raskest voksende markeder for utgående reiser. Antall besøkende fra Kina til Norge økte med 856 prosent fra 2008 til 2018, noe som kan forklares med rask urbanisering, økte inntekter og mindre restriksjoner på reiser til utlandet (Innovasjon Norge, 2023). Etter koronapandemien sees Kina som en katalysator for full gjenoppbygging av reiselivsaktiviteten i verden. Prognosene beregner en vekst på 400 prosent av reiser fra Kina i 2023 (Euromonitor International, 2023).

4.2.3 Utfordringer med tilgang til arbeidskraft og kompetanse

Kunnskap og kompetanse er blant de viktigste konkurransefaktorene i økonomien, særlig for et høykostnadsland som Norge.

Reiselivsnæringen blir ofte omtalt som en deltidsnæring, fordi den er preget av stor sesongvariasjon. Samlet sett opplever reiselivsnæringen størst etterspørsel etter sine produkter i sommermånedene. De siste årene har særlig Nord-Norge og Vestlandet hatt stor besøksvekst i vintermånedene (Innovasjon Norge, 2021). Det kan være stor variasjon i motivasjonen for å arbeide på de sesongbaserte reisemålene. Mange sesongarbeiderne kan ha en livsstilsrelatert motivasjon for å jobbe for eksempel på en skidestinasjon. Disse arbeidstagerne har ikke nødvendigvis et ønske om å etablere seg på skistedet, selv om det skulle være tilgang på helårs arbeidsplasser (Moe, 2014).

Konkurransen om arbeidskraft i norsk økonomi er økende, og i likhet med andre næringer kan det for reiselivsnæringen bli utfordrende å tiltrekke seg tilstrekkelig med arbeidskraft i årene som kommer. Fremskrivninger av arbeidsstyrken frem mot 2040 viser en klar økning i utdanningsnivå, og at næringer med høyere produktivitet enn reiselivsnæringen kan ha høyere betalingsvilje for arbeidskraften enn reiselivsnæringene (Cappelen et al., 2020).

Lav status, lav lønn og ubekvemme arbeidstider er trukket frem som de største barrierene for rekruttering i reiselivsnæringen (Opinion, 2018). I deler av reiselivet er mye skiftarbeid også en del av utfordringen. Næringen har et betydelig innslag av utenlandsk arbeidskraft både i sesong og på årsbasis. Undersøkelser viser at en av fire sysselsatte i overnattings- og serveringsvirksomhet i 2020 var arbeidsinnvandrere. I denne bransjen er det i tillegg svært mange sysselsatte innvandrere generelt. Overnattings- og serveringsvirksomhet er sammen med forretningsmessig

tjenesteyting de eneste bransjene hvor andelen arbeidstagere med innvandringsbakgrunn er over 50 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2022d).

Evnen til å utvikle og ta i bruk ny kunnskap er avgjørende for omstilling i næringslivet og for å kunne utvikle tjenester av høy kvalitet. Dersom den norske reiselivsnæringen skal være konkurransedyktig også i fremtiden, må kvaliteten på opplevelsestilbudet kunne forsvare prisnivået. Utvikling av kompetanse er derfor avgjørende for reiselivets konkurransekraft.

Store drivere som grønn omstilling, digitalisering og demografisk utvikling vil påvirke kompetansebehovet i alle sektorer og yrker fremover (NOU 2020: 2). I tillegg til de etablerte fagene i de ulike bransjene i næringen, blir fagområder som digitalisering, bedriftsøkonomi, forretningsutvikling, internasjonalisering og grønn omstilling viktigere. Behovet for gode utdanningstilbud på alle nivåer øker, også etter- og videreutdanningstilbud. Samtidig er reiselivsnæringen en viktig inngang til arbeidslivet for unge uten tidligere arbeidserfaring og for innvandrere som har sitt første møte med norsk arbeidsliv. I årene som kommer må bedriftene kunne konkurrere med andre bransjer om de kloke hodene og skape verdssatte arbeidsplasser i hele landet. Utdanningstilbudene må derfor møte fremtidige behov i alle reiselivets bransjer og fagområder, og fremstå som attraktive fra ufaglært til høyere utdanning (Innovasjon Norge, 2021).

I NHOs undersøkelse *Kompetanse og arbeidskraft 2022* kommer det frem at ledere i reiselivsnæringen ser på bransjeerfaring og fagutdanning som viktigst for å lykkes i ledende stillinger i reiselivet. Samtidig viser undersøkelsen at kun én av tre bedrifter har dekket behovet for ledere med høyere utdanning. Utvalget mener at ledere i reiselivet optimalt sett bør ha både fagutdanning (gjærne med fagbrev) og deretter utdanne seg underveis og ta høyere utdanning i takt med at kompleksiteten i arbeidsoppgavene øker. Hvis høyere utdanning ikke tillegges høyere status av næringsaktørene selv, kan det føre til at næringen ikke i stor nok grad klarer å rekruttere unge med høyere utdanning (Opinion, 2018).

4.2.4 Utdanningstilbudet

Utdanningstilbudet innen reiseliv består av både videregående opplæring, fagskoler, høgskoler og universiteter. I tillegg tilbyr Innovasjon Norge og andre organisasjoner og konsulentmiljøer praktisk opplæring gjennom kortere kurs. Disse er ofte utviklet sammen med næringen og ofte desig-

net for å dekke kortsiktige behov i næringen. Det finnes ulike studieløp innen reiseliv på høyskole og universitetsnivå, både årsstudier, bachelorgrader, mastergrader og doktorgradsutdanninger.

Interessen for å ta høyere utdanning innen reiselivsfag på universitetsnivå er nedadgående. Det har vært en tydelig nedgang i antall søkere fra 2017 til 2019. Antall studieplasser har også gått ned i perioden. Av 3099 søkere på reiselivsstudier i 2019 hadde 513 søkere reiseliv som førstevalg. Disse reiselivsstudiene inkluderer blant annet reiselivsledelse og opplevelsesutvikling, hotellledelse, markedsføring og ledelse, arktisk friluftsliv, naturguiding og serviceledelse. Det var 317 planlagte studieplasser i reiselivsfag i 2019 mot 402 i 2016 (Innovasjon Norge, u.å.).

Videregående skole har flere utdanningsløp som er relevante for reiselivet, blant annet restaurant og matfag, naturbruk og salg, service og reiseliv.

Det er også de siste årene etablert ulike fagskoler der reiseliv er et av utdanningstilbudene. Disse fagskolene er mer praktiske enn teoretiske, og har utdanningsløp på mellom ett og to år. Studentene får studiepoeng som ikke er gyldige for videre studier på høyskole og universitet, med mindre institusjonen anerkjenner det.

4.2.5 Viktigheten av å bevare unik natur og håndtere økt besøk

Som omtalt i 4.1.3 er det norske reiselivstilbudet i stor grad basert på opplevelser i naturen. En økt og ukontrollert ferdsel i naturen kan imidlertid føre til nedbygging og tap av naturmangfold og urørt natur.

Samtidig kan en stor økning i antall besøkende på et reisemål føre til at opplevelsen til de besøkende forringes, og at livskvaliteten til de fastboende reduseres, på grunn av forsøpling, slitasje og trengsel.

Naturindeksen måler tilstanden til det biologiske mangfoldet i Norge, og gir en oversikt over utviklingen i økosystemene. Arealbruk og fysiske inngrep er den påvirkningsfaktoren som har størst negativ effekt på naturindeksverdien i fire av de syv hovedøkosystemene: ferskvann, våtmark, skog og åpent lavland. Arealinngrep er også en viktig påvirkningsfaktor i fjellet, sammen med særlig klima og jakt og høsting. I forbindelse med arealinngrep i fjellet antas det at fysiske inngrep i form av utbygging av hytteområder, kraftutbygging og økt reiseliv, samt bruksendringer ved opphør av jordbruksdrift, er de viktigste faktorene (Jakobsson & Pedersen, 2020).

Bedre styring av besøksstrømmene er viktig for å fordele belastningen på naturen på flere områder. På denne måten kan man også skape større tilfredshet med reiselivet i lokalbefolkningen, styrke gjesteopplevelsen og bedre kvaliteten på reiselivstilbudet. Dersom steder med stort antall besøkende ikke tar grep om utviklingen, kan misnøyen øke blant både lokalbefolkningen og de besøkende, noe som kan påvirke lønnsomheten i bedriftene negativt (Engeset & Urbaniak-Brekke, 2022).

Regjeringen har satt ned et naturrisikoutvalg som blant annet skal utrede hvordan norsk næringsliv påvirkes av natur som forsvinner. Det er skrevet følgende om mandatet:

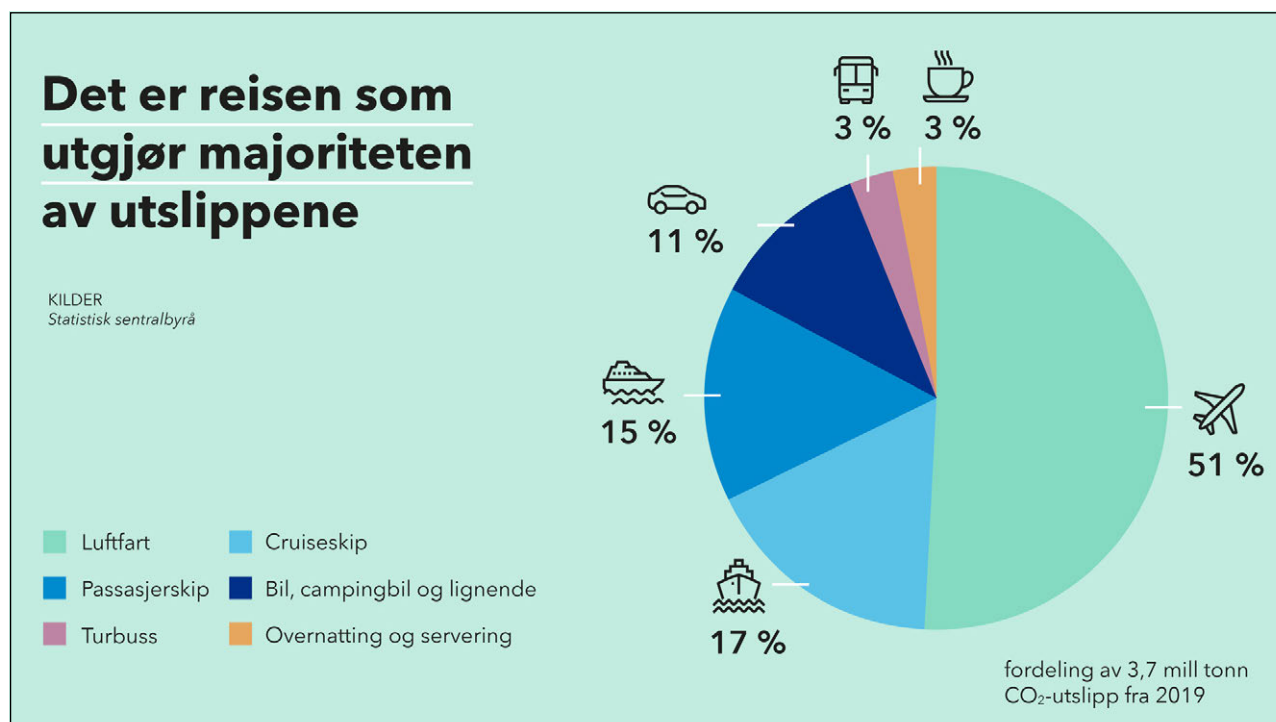
Naturrisikoutvalget skal bidra til å klargjøre begrepet naturrisiko, gjøre det kjent og bidra til en ensartet bruk i norske virksomheter. Utvalget skal også kaste lys over norske næringers og sektors eksponering for naturrisiko, og vurdere hvordan denne risikoen kan analyseres og framstilles på nasjonalt nivå. Utvalget skal legge fram sin utredning innen 31. desember 2023 (Klima- og miljødepartementet, 2022).

4.2.6 Klimagassutslipp, klimarisiko, og klimatilpasning

Klimagassutslipp og konsekvenser for norsk reiseliv

Samlede klimagassutslipp fra reiselivsvirksomhet i 2019 har blitt estimert til om lag 3,7 millioner tonn CO₂. Det samlede utslippet av klimagasser i Norge samme år var 51 millioner tonn. De største utslippene fra reiselivsvirksomhet er knyttet til transport jf. figur 4.3. Utslippene fra flytrafikken er størst, fulgt av cruise- og passasjerskip foran turbuss, bil og bobil. Overnatting og bevertning står for bare en liten del av utslippene (Rem et al., 2021).

Sun et al. (2022) ser på hvorvidt Norge kan nå sine nullutslippsmål i et scenario med fortsatt vekst i reiselivet. Studien peker på at karbonintensiteten i reiseliv, målt i utslipp per krone, er mer enn dobbelt så høy som gjennomsnittet i norsk økonomi. De anslår at utslipp fra norsk reiseliv vil øke med 30 prosent i 2030 sammenlignet med 2019, og at innen 2030 vil reiseliv stå for en fjerdedel av de nasjonale utslippene. Forfatterne uttrykker at det vil kreve betydelige tiltak å avkarbonisere norsk reiseliv, og at målet om netto nullutslipp ikke vil være oppnåelig uten betydelig innsats innen luftfart.



Figur 4.3 Fordeling av 3,7 mill. tonn CO₂-utslipp fra reiselivssektoren

Tallene for flyreiser inkluderer nordmenns og utlendingers flyreiser i Norge, nordmenns flyreiser til utlandet og utlendingers flyreiser til Norge.

Kilde: Illustrasjonen er laget av NHO Reiseliv, basert på Rem et al. (2021)

For å løse klimautfordringer i reiselivs-næringen er det behov for innsats på mange områder, av private og offentlige aktører både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det offentlige skal bidra til at reiselivet utvikler klimavennlige og fremtidsrettede løsninger. Fylkeskommunene og kommunene kan bidra gjennom sitt ansvar for planlegging, blant annet innenfor areal og transport. Flere utredninger, for eksempel *Klimakur 2030*, har pekt på hvordan kommunene kan bidra til å kutte utslipp lokalt (Miljødirektoratet et al., 2020).

Det er viktig at næringen, kommunen og andre aktører i lokalsamfunnet samarbeider om å definere og koordinere utviklingen av et mer bærekraftig reiseliv på reisemålet. Se nærmere omtale i kapittel 7 Reisemålsledelse og kap 8 Besøksforvaltning.

Reiselivsnæringen kan bidra til å redusere utslippene fra transport ved å rette seg mot nærmarkeder. Reiselivsaktører har også mulighet til å utvikle tilbud som gjør at besøkende påvirkes til å bli lenger på et reisemål, og som oppmuntrer dem til å velge klimavennlige transportmåter.

Selv om reising i seg selv er en aktivitet som bidrar til økte klimagassutslipp, er det lite som tyder på at folk vil slutte å reise. Over åtte av ti besøkende oppgir at bærekraftig reising og såkalt

økoturisme er viktig, og samtidig opplever næringen sterk vekst. Reisemål og aktiviteter som er *grønnere* enn alternativene, vil ha et konkurransefortrinn (McKinsey, 2022). Etter hvert vil ny teknologi sørge for transportmidler som i større grad tilfredsstiller kravene til bærekraftige reiser. Utvalget peker på at utviklingen i dag tyder på at dette ikke skjer tidsnok til å oppfylle Norges klimamål for 2030.

Klimarisiko

I Reisemålsutvalgets mandat er klimaendringene pekt på som en viktig påvirkningsfaktor for reiselivsnæringen i årene som kommer. For å nå klimamålene må alle sektorer i samfunnet gå gjennom en stor omstilling. Reiselivsnæringen må omstille seg til endrede klimaforhold, blant annet fordi det er utsikter til en kortere vintersesong og tørrere og varmere somre. I utvalgets mandat vises det til to dimensjoner ved reiselivets klimarisiko: fysisk risiko og overgangsrisiko.

Klimarisikoutvalget (NOU 2018: 17) har beskrevet klimarisiko og foreslått tiltak for å bedre håndteringen av slik risiko. Et viktig mål for risikohåndtering er å tåle negative avvik og å dra nytte av mulighetene som åpner seg ved positive

avvik. Utfordringen er å finne den rette balansen mellom hensynet til å skape verdier og ta risiko på den ene siden, og hensynet til å verne og beskytte verdier på den andre siden.

Fysisk klimarisiko er risiko knyttet til konsekvensene av fysiske endringer i miljøet. Nasjonale klimafremskrivninger viser at vi frem mot år 2100 vil få et varmere og våtere klima, noe som blant annet innebærer flere styrtregnhendelser og økt havnivå. Disse klimaendringene kan gi ulemper og økt sårbarhet men kan også gi muligheter (Hansen-Bauer et al., 2015). Fysisk klimarisiko for reiselivet innebærer en økt risiko for at det de besøkende kommer for å oppleve, uteblir på grunn av klimaendringene. Noen eksempler på dette kan være at skiturister avlyser reisen fordi reisemålet mangler snø, eller at fiskere avlyser reisen på grunn av gjentakende dårlig fiske. Fysisk klimarisiko kan også handle om at et lokalt reisemål eller Norge generelt blir oppfattet som utrygt på grunn av en økning i ekstremværhendelser.

Overgangsrisiko er risiko knyttet til konsekvensene av klimapolitikken og den teknologiske utviklingen ved overgangen til et lavutslippssamfunn (NOU 2018: 17). Overgangsrisiko for reiselivet innebærer en økt risiko for at reiselivet må håndtere nye kostnader i forbindelse med at de må redusere klimagassutslipp. Det kan dreie seg om innføring av ny og dyr teknologi som reduserer utslipp fra transport, eller at myndighetene priser utslipp av klimagasser dyrere.

Både fysisk klimarisiko og overgangsrisiko vil avhenge av type reiselivsaktivitet og hvor den ligger. Tiltakene i forbindelse med disse formene for risiko må vurderes ut fra blant annet regionale klimaprofiler, forventet vedtatt klimapolitikk og forventet teknologisk utvikling. Norsk Klimaservicesenter tilrettelegger og formidler data som skal gi et godt beslutningsgrunnlag for klimatilpasning i Norge.

Endringer i klimapolitikk i og utenfor Norge kan også påvirke reisemønsteret, for eksempel ved at reiser blir dyrere. Reiselivet kan også stå overfor omdømmerisiko, for eksempel i forbindelse med flyreiser, enten ved at færre ønsker å fly på grunn av økende klimabevissthet, eller ved at ulike lands myndigheter legger begrensninger eller klimaavgifter på flyreiser. Det kan i så fall føre til at flere ønsker å reise i nærområdene og velger mer miljøvennlige transportformer. For norsk reiseliv kan en slik utvikling også gi nye muligheter, for eksempel i form av flere kjøpesterke kunder fra Norden.

Dette er spørsmål og problemstillinger som forskningsprosjektet TourRisk går nærmere inn

på. Målet med prosjektet er å komme med anbefalinger til hva slags politikk norsk reiselivsnæring trenger i fremtiden, gitt klimasituasjonen som verden står ovenfor. Prosjektet skal avsluttes innen 1.juni 2024 (Vestlandsforskning u.å.-a).

Klimatilpasning

Klimarisikoutvalget anbefaler et sett overordnede prinsipper for håndtering av klimarisiko for både privat og offentlig sektor. De anbefaler at beslutningsprosesser i både privat og offentlig sektor bedre integrerer en god forståelse av klimarisiko, hvor økt bruk av scenarioanalyser er et sentralt tiltak. De overordnede prinsippene for risikohåndtering faller i tre ulike kategorier. De dreier seg om gode og systematiske *analyser*, gode *insentiver*, og gode *prosesser* for håndtering av klimarelatert risiko.

Klimautfordringene krever samordning og forpliktende samarbeid på tvers av myndigheter. Kommunene og fylkeskommunene har en viktig rolle både når det gjelder å bidra til å redusere utslippene av klimagasser, og når det gjelder å tilpasse samfunnet til et klima i endring (klimatilpasning). Fylkeskommunen skal gjennom sin planlegging og øvrige myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere og bidra til å redusere klimagassutslippene og øke energiomleggingen. Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for arealplanlegging, de er forvaltere av eiendom og infrastruktur, de er store innkjøpere, og de har ansvar for en rekke virksomheter og tjenester som kan bli påvirket av klimaendringene.

Statsforvalteren skal inneha kompetanse på norsk klimapolitikk og klima- og miljøfag generelt. Statsforvalteren har også ansvar for å integrere klimaperspektivet i øvrige ansvarsområder i embetet, slik som samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg skal statsforvalteren være til støtte for og en pådriver overfor kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med klimatilpasning og reduksjon av klimagassutslipp. Statsforvalteren skal blant annet også påse at statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging følges opp. Videre skal statsforvalteren gi innspill til og ivareta nasjonale klimamål i prosesser som bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler, Nasjonal transportplan og ulike kvalitetsutredninger.

Både fylkeskommunen og statsforvalteren har et ansvar for å veilede og støtte kommunene i deres arbeid med et helhetlig og regionalt koordinert klimaarbeid, for eksempel i det kommunale planarbeidet. Miljødirektoratet på sin side har

Boks 4.1 ClimTour – virkninger av klimaendringer på norsk naturbasert reiseliv i Norge

I forskningsprosjektet ClimTour, som er gjennomført av Vestlandsforskning, har man blant annet sett på hvilke klimaendringer som er kritiske for det naturbaserte reiselivet i Norge. Man har også vurdert hvilke konsekvenser klimaendringer har for utvalgte økosystemer og fysisk infrastruktur som er kritisk for det naturbaserte reiselivet. Funn fra dette prosjektet viser blant annet at små skala reiseliv har en større evne til å tilpasse seg til klimaendringer enn den delen av reiselivsnæringen som er avhengig av tung fysisk infrastruktur. Grunnen til det er at den tunge fysiske infrastrukturen låser denne delen av næringen til et gitt økosystem og et bestemt geografisk sted. Videre peker for-

skerne på at det naturbaserte reiselivet kan være mer sårbart for virkninger av klimatiltak enn av selve klimaendringene, for eksempel i form av økende priser på flyreiser som følge av klimaavgifter. Denne sårbarheten er påvirket av hvorvidt næringen er «låst» inn i en avhengighet av en særlig karbonintensiv transportform, slik som for eksempel cruisebasert reiseliv, der det er krevende å finne en alternativ og mindre karbonintensiv måte å transportere besøkende på. Clim Tour-prosjektet ble avsluttet i juni 2022, og resultatene ble lagt frem på sluttkonferansen «Mot et klimarobust og bærekraftig reiseliv».

Kilde: Vestlandsforskning, u.å.-b

ansvar for to nasjonale tilskuddsordninger på klimaområdet som er rettet mot kommunene og fylkeskommunene. Disse er Tilskudd til Nasjonale turiststier og Tilskudd til klimatilpasning (Miljødirektoratet, u.å.)

En spørreundersøkelse til norske kommuner om status for arbeidet med klimatilpasning i 2021 viser at økt styrtregn er det som vurderes å påvirke kommunene aller mest. Andelen kommuner som mener dette, har økt de siste fire årene, fra henholdsvis 59 prosent i 2017 til 70 prosent i 2021. Ifølge kommunene er de to viktigste barrierene i arbeidet med klimatilpasning bemanning og økonomi. Det er også mange kommuner som mener at manglende statlig samordning og manglende kommunal oppmerksomhet og prioritet, er en barriere. Siden 2017 har det særlig vært en økning i kommuner som oppgir at manglende statlig samordning er en barriere (Selseng et al., 2021).

Taksonomien

EUs klassifiseringssystem (taksonomi) for bærekraftig aktivitet er et sentralt tiltak i arbeidet med å legge til rette for at finansmarkedene kanalisere kapital til bærekraftige aktiviteter og prosjekter. Taksonomien vil være et verktøy som gjør det lettere for aktørene i finansmarkedene å vurdere om investeringer er i tråd med europeiske klima- og miljømål, og som gir selskaper insentiver til å omstille seg. Taksonomien definerer seks klima- og miljømål, knyttet til begrensnings av klimaendringer, klimatilpasning, bærekraftig bruk og

beskyttelse av vann- og havressurser, omstilling til en sirkulær økonomi, forebygging og bekjempelse av forurensning og beskyttelse og gjenoppbyggelse av biologisk mangfold og økosystemer. For at en aktivitet skal defineres som bærekraftig må den bidra vesentlig til oppnåelse av minst ett av målene, og ikke ha betydelig negativ innvirkning på de øvrige målene. I tillegg må aktiviteten oppfylle minstekrav til sosiale og styringsmessige forhold (Meld. St. 12 (2021–2022)).

Taksonomi-regelverket for reiselivsbransjen er under utvikling. Det kan forventes at selskapene som oppfyller kravene i taksonomien, lettere vil få tilgang til bærekraftig finansiering, og at de kan bruke en høy grad av taksonomitilpasning til omdømmebygging i forbindelse med bærekraft. Taksonomien vil uansett kunne brukes som et rammeverk for arbeid med bærekraft, uavhengig av om selskapene er omfattet av rapporteringsplikten eller ikke. Målet er at taksonomien skal bli et verktøy for å stimulere privat sektor til å ta et selvstendig ansvar for å drive mer bærekraftig (Rem et al., 2021).

Taksonomien innføres med krav om at alle store bedrifter må føre klimaregnskap. I utgangspunktet gjelder taksonomien bare for store bedrifter, men små bedrifter som leverer til store bedrifter, må også føre klimaregnskap. Ettersom reiselivsnæringen er fragmentert med mange små bedrifter, peker utvalget på at det er behov for å forberede næringen på kravene som følger med taksonomien, for eksempel gjennom kompetanseprogrammer i virkemiddelapparatet.

Utvalget peker på at implementeringen av EUs taksonomi vil føre til at enkeltbedrifters bærekraftsarbeid blir mer synlig i fremtiden. Det kan føre til at bedriftenes egen klimarapportering påvirker kundenes valg i større grad enn merkeordninger og sertifiseringer.

4.2.7 Lover og regelverk påvirker handlingsrommet for reisemålsutviklingen

Det er en rekke lover som er relevante når det gjelder kommunenes mulighet til å styre besøkende, enten indirekte gjennom samfunnsplanlegging eller arealplanlegging, eller direkte gjennom brukerbetalning. Det er også en rekke lover og forskrifter som regulerer driften av reiselivsvirksomheter. Noen av de mest relevante lovene er nevnt nedenfor, men er nærmere beskrevet i kapitlene om henholdsvis reisemålsledelse, besøksforvaltning, cruise og finansiering av fellesgoder.

Plan- og bygningsloven (2008) er det viktigste verktøyet for å styre utvikling av reisemålene gjennom samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Gjennom god planlegging kan kommunene bidra til å styre nærings- og samfunnsutviklingen i ønsket retning, tilpasset lokale og regionale forutsetninger. Kommunene skal gjennom planarbeidet avveie ulike hensyn og avklare interessekonflikter, avveie bruk og vern av arealer og ressurser, samordne statlige, regionale og kommunale mål og oppgaver, samt sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte. Plan- og bygningsloven er på mange måter premissgivende når det gjelder reiselivets rammevilkår og gjør at kommunene har en svært sentral rolle i å styre utviklingen av reisemål.

Det kommunale plansystemet består av kommunal planstrategi, kommuneplan med samfunnsdel og arealdel og reguleringsplan (områderegulering eller detaljregulering), økonomiplan og tematiske kommunedelplaner. Plan- og bygningslovens § 3-1 lister en rekke hensyn som skal tas i kommunal og regional planlegging. Planleggingen skal legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, men også sikre jordressursene, verdifulle landskap og kulturmiljø, naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøving, samfunnsliv og folkehelse. God utforming av bebygde omgivelser, gode bomiljø, klimahensyn og samfunnstrygghet er også viktig.

Distriktsnæringsutvalget peker på at kommunene må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet

i forbindelse med samfunns- og arealplanlegging for at de skal kunne gjennomføre planoppgavene sine med god kvalitet og løse oppdraget som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Det er imidlertid mange kommuner, særlig de minste, som ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Distriktsnæringsutvalget mener derfor at man bør vurdere å innføre en søknadsbasert tilskuddsordning for små kommuner med større planleggingsutfordringer. Mer interkommunalt samarbeid og felles plankontor for flere kommuner ble også trukket frem som et egnet virkemiddel for å løse kapasitetsutfordringer i mindre kommuner (NOU 2020: 12, 2020).

Flere lover regulerer tilgangen til natur og kultur, og gir rettigheter og begrensninger som aktørene på reisemålene må forholde seg til. Lovene er ikke primært laget med tanke på besøksforvaltning og reisemålsledelse, og har derfor sine begrensninger når det gjelder å legge til rette for det. For eksempel er det i dag ikke hjemmel for å kreve betaling for tilgang til tilrettelagte tilbud i naturen. Formålet med friluftsloven (1957) er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til blant annet ferdsel og opphold i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes. Allemannsretten gir rett til opphold, telting, bading, rasting, ferdsel og høsting i naturen på nærmere angitte vilkår, og er i utgangspunktet et gratis gode. Friluftsloven åpner likevel for en begrenset adgang til å kreve betalt for tilgang til opparbeidet friluftsområde. Kulturminneloven (1979) skal sørge for at kulturminner og kulturmiljøer vernes. Naturmangfoldloven (2009) skal sikre bærekraftig bruk og vern av naturen. Det finnes en hjemmel i loven som kan tas i bruk blant annet for å hindre skadelig ferdsel. For å hindre skade på verneverdier eller dersom en bestemt naturtype står i fare for å forsvinne, kan man med hjemmel i naturmangfoldloven § 45 underlegge områder et midlertidig vern. Grunnloven gir vern av den private eiendomsretten, mens ulike særlover (for eksempel skogbruksloven av 2005), hjemler retten til å utnytte denne retten. Retten til å råde over eiendommen innebærer at man har rett til å utnytte selve grunnen og de ressursene som finnes på eiendommen. Slike rettigheter kan for eksempel være uttak av skog og bruk av arealer til ulike landbruksformål.

Også for transport er det en rekke ulike lover og planer som legger føringer for mulighetene til å utvikle reisemålene. Nasjonale og regionale prioriteringer og investeringer i samferdsel, betyr mye

for hvor tilgjengelige ulike reisemål er. Videre finnes det flere sentrale lover for transport. Veglova (1963) skal trygge planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veier, slik at trafikken på veiene kan gå på en måte som trafikantene og samfunnet til enhver tid kan være tjent med. Havne- og farvannsloven (2019) skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for en effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Bestemmelsen i havne- og farvannsloven som er relevant for cruisetrafikken, handler om mottaksplikt og slår fast hvilke plikter havneier har til å motta fartøy. I tillegg har vegtrafikkloven (1965) og pareringsforskriften (2016) bestemmelser som påvirker reisemålene. Produktkontrollloven (1976) og internkontrollforskriften (1996) stiller krav til blant annet sikkerheten ved en rekke reiselivstjenester.

Reiselivsnæringen må i tillegg forholde seg til en rekke andre lover og forskrifter. Noen eksempler er alkoholloven (1989), serveringsloven (1997), tobakksskadeloven (røykeloven) (1973), forskrift om turistfiskevirksomheter (2017), taubaneloven (2017) og helligdagsfredloven (1995).

Utvalget vil også trekke frem åpenhetsloven (2021), som regulerer virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, som et viktig premiss i den sosiale delen av bærekrafts dimensjonene for reiselivet. Loven gjelder større virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, inkludert utenlandske virksomheter som er skattepliktig til Norge. Siden store virksomheter har ansvar for åpenhet i sine egne tjenester vil også mindre bedrifter være nødt til å følge disse retningslinjene hvis de ønsker å være underleverandører til de større.

Utvalget peker på at mangfoldet av lover som påvirker mulighetene til reisemålsutvikling, indikerer at det er behov for et samordningssystem for reiselivet.

4.2.8 Andre rammebetingelser som påvirker reiselivsnæringen

Reiselivsnæringens verdiskaping og lønnsomhet påvirkes av den generelle næringspolitikken, som omfatter blant annet skatter og avgifter, arbeidslivsreguleringer, konkurransevilkår, samt forsknings-, utdannings- og samferdselspolitikk. Rammebetingelsene for norsk næringsliv bestemmes i stor grad av internasjonale reguleringer og avtaler (Meld. St. 19 (2016–2017)).

Det næringsrettede virkemiddelapparatet består av virkemidler som direkte eller indirekte skal stimulere til mer innovasjon og verdiskaping i næringslivet. Virkemiddelapparatet tilbyr verktøy som nettverk og kompetanse, tilskudd, lån, garantier og egenkapital (Deloitte, 2019). Den bedriftsrettede virkemiddelbruken er basert på premisset om næringsnøytralitet. Offentlige virkemidler for næringsutvikling skal i utgangspunktet utformes slik at de treffer ulike næringer like godt og gir like god effekt for alle. Reiselivsnæringen er imidlertid underrepresentert i bruken av mange ordninger i det næringsrettede virkemiddelapparatet. I likhet med andre tjenestenæringer sliter reiselivsbedriftene med å nå opp i konkurransen mot vareproduserende næringer som industri, maritim næring og oppdrettsnæringen. Dette kan tyde på at virkemidlene ikke er godt nok tilpasset næringens forutsetninger når det gjelder innovasjon (Innovasjon Norge, 2021). Reiselivsnæringen har også et offentlig støttet tilbud gjennom destinasjonsselskaper og reiselivssatsingen i Innovasjon Norge. Reiselivssatsingen i Innovasjon Norge skal tilrettelegge for at norsk reiseliv kan fortsette å utvikle seg i en bærekraftig retning, gjennom markedsføring av Norge som reisemål, og tjenester som Merkeordningen for bærekraftig reisemål, bedriftsnettverk, kurs og andre utviklingsprosjekter.

Kapittel 5

Hvordan utvikle bærekraftige reisemål?



Figur 5.1 Nordlys over Narvikfjellet

Foto: Kjetil Janson – Visit Norway

Som svar på mange av de utfordringene som denne utredningen omtaler, foreslår utvalget en ny modell for organiseringen av bærekraftige norske reisemål. Modellen består av følgende hovedelementer:

1. Det etableres en *reisemålsledelse* som er tilpasset lokale forhold og forankret i kommunene.
2. Reisemålsledelsen får i oppdrag å drive strategisk *besøksforvaltning* og håndtere utvikling og drift av fellesgoder på det enkelte reisemål basert på en bredt forankret besøksstrategi.
3. Arbeidet med reisemålsledelse, besøksforvaltning og fellesgoder *finansieres* gjennom et besøksbidrag som hentes inn nasjonalt, men som forvaltes regionalt og lokalt.

I dette kapitlet presenterer utvalget først kort hva som ligger til grunn for en bærekraftig reisemålsutvikling. Deretter beskriver utvalget sammenhengen mellom temaene reisemålsledelse, strategisk planlegging på reisemålene, håndtering av besøk og forvaltning og finansiering av fellesgoder. Videre blir hvert av disse temaene beskrevet og drøftet i kapittel 7 Reisemålsledelse, kapittel 8 Besøksforvaltning og kapittel 9 Finansiering av fellesgoder.

Bærekraft i reiselivet

Økt velstand har åpnet mulighetene for flere reisende i verden. Selv om stadig flere blir bevis-

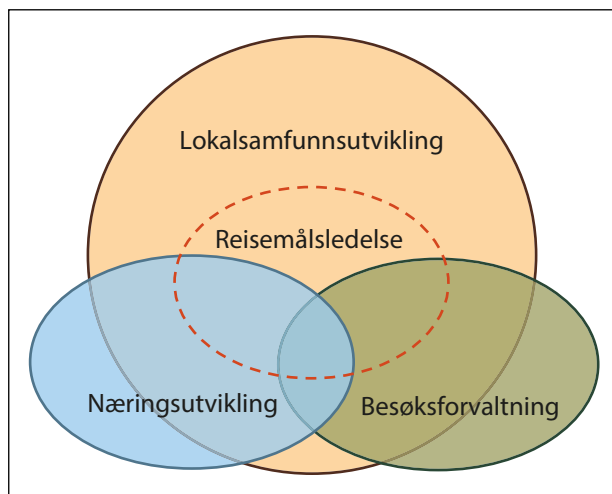
ste på klimautfordringene, ønsker folk å reise for å oppleve kultur og natur. Den økende etterspørselen styrker kundegrunnlaget og åpner for næringsmuligheter og flere tilbud og opplevelser enn lokalbefolkningen alene gir grunnlag for. Samtidig har reiselivet konsekvenser i form av klimautslipp og miljøavtrykk.

En bærekraftig reisemålsutvikling er en utvikling hvor både økonomiske, sosiale og miljømessige effekter hensyntas. Utvalget mener at visjonen for fremtidens reiseliv må være et økonomisk robust reiseliv, som minimerer reiselivsbedrifters og besøkendes klimagassutslipp, og som samtidig bidrar til å beskytte og gjenoppbygge miljøet, naturen og kulturarven. Reiselivet må utvikles på en måte som skaper attraktive lokalsamfunn for både lokalbefolkningen og de besøkende. Utvalget mener at vekst i besøksvolum ikke skal være et mål for reisemålsutviklingen i Norge. Samtidig er det et mål at det skal være lønnsomt å drive reiselivsvirksomhet. For at reiselivet skal kunne ta del i den grønne omstillingen, er det behov for et systematisk arbeid med reisemålsutvikling og kvalitet på fellesgodene.

Reiselivets fellesgoder

Mange av opplevelsene som reiselivsnæringen tilbyr er basert på bruk av natur- og kulturgoder og infrastruktur som er tilgjengelig for alle. Dette kalles fellesgoder. De siste årene har stadig flere medieoppslag rapportert om trengsel og tendenser til «overturisme» noen steder i Norge, i enkelte perioder av året. Økt ferdsel gjør det nødvendig å tilrettelegge mer. Samtidig kan mer tilrettelegging føre til flere besøkende, som igjen gjør det nødvendig å tilrettelegge ytterligere. Verken de besøkende eller næringsaktørene som nyter godt av fellesgodene har hver for seg insentiver til å ta det økonomiske ansvaret for å ivareta, utvikle og drifte fellesgodene.

Figur 5.2 illustrerer forholdet mellom lokalsamfunnsutvikling, næringsutvikling og besøksforvaltning i reisemålsledelsen. Lokalsamfunnsutvikling må ligge til grunn for reisemålsutviklingen. Det betyr at reisemålsledelsen må ta utgangspunkt i hvilken utvikling lokalsamfunnet ønsker. Ringen for næringsutvikling strekker seg utenfor lokalsamfunnet fordi bedrifter og destinasjonsselskaper også har næringsspesifikke oppgaver, med andre mål enn lokalsamfunnsutvikling. Også besøksforvaltningens oppgaver kan strekke seg utenfor lokalsamfunnet, for eksempel



Figur 5.2 Forholdet mellom lokalsamfunnsutvikling, næringsutvikling og besøksforvaltning i reisemålsledelsen

Kilde: Reisemålsutvalget

ved at verneområdene har sterk nasjonal styring gjennom lov og forskrift.

Reisemålsledelse

Utvalget mener at mange reisemål i Norge i dag mangler en koordinert og bredt sammensatt reisemålsledelse som kan ta strategiske valg i utviklingen av reisemålene. Utvalget ser behov for en styrket reisemålsledelse på norske reisemål. Utvikling av reisemål krever samarbeid mellom en rekke aktører fra privat, offentlig og frivillig sektor og lokalsamfunnet. Det må defineres lokalt hvordan man mest hensiktsmessig skal organisere denne, og hvilke aktører som skal inngå. Destinasjonsselskaper har enkelte steder forsøkt å ta rollen, men ofte har de ikke myndighet eller tilstrekkelige ressurser til å utøve dette ansvaret (Epinion & Gyger, 2022).

En viktig oppgave for reisemålsledelsen er å sørge for en utvikling av reisemålet gjennom bred medvirkning og dialog lokalt. Kommunene er folkevalgte organer som gjennom plan- og bygningsloven har myndighet til å avveie ulike samfunnsinteresser og legge planer for utviklingen av lokalsamfunnet. Utvalget mener derfor at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling må forankres i kommunenes overordnede planverk, altså kommuneplanens samfunns- og arealdel, og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.

Kommunene har det formelle ansvaret for å planlegge utvikling av reisemålet som en del av samfunnsplanleggingen i dag, men utnytter det i varierende grad. En del av årsaken er at mange

kommuner har utfordringer med kapasitet og kompetanse, særlig innenfor områdene arealplanlegging, næringsutvikling og reiseliv. Dette gjelder særlig små distriktskommuner. Kommunene kan velge å delegere jobben med å iverksette planer til et destinasjonsselskap, næringsselskap, grendelag, frivillige organisasjoner, enkeltbedrifter eller lignende. Utvalget er tydelig på at næringen fortsatt har ansvaret for næringsutviklingen, og at verneforvaltningen fortsatt skal ha ansvaret for å forvalte verneområdene.

Utvalget erkjenner at brede samarbeidsprosesser er arbeids- og tidkrevende, men mener dette er nødvendig for å kunne avveie ulike samfunnsinteresser, innenfor rammene for en bærekraftig reisemålsutvikling.

Finansiering av fellesgoder

Det må etableres forutsigbare løsninger for å finansiere fellesgodene. Utvalget argumenterer i kapittel 9 for å etablere en ordning med besøksbidrag. Videre mener utvalget at besøksbidraget bør kreves inn nasjonalt, men forvaltes regionalt og lokalt. Utvalget foreslår at midlene fra besøksbidraget fordeles til fylkeskommunene, som deretter forvalter pengene.

Utvalget mener at et fond for å finansiere fellesgoder må gi et insentiv til å etablere en

beslutningsdyktig reisemålsledelse på reisemålet. En forutsetning for å kunne søke om og motta midler fra fondet må derfor være at det er etablert en reisemålsledelse på reisemålet, med representanter fra næringen, kommunen og andre aktører i lokalsamfunnet. Det må videre være en forutsetning at reisemålsledelsen har utarbeidet en besøksstrategi som er vedtatt i kommunen(e) som en del av kommunen(e)s planverk. Utvalget mener at midlene må øremerkes til å finansiere fellesgoder, altså goder og tiltak som er fritt tilgjengelige for alle. Besøksstrategien må beskrive hvilke fellesgoder det trengs finansiering til, og søknader om midler fra fondet må være i tråd med denne strategien.

Fondet for besøksbidrag må forvaltes nærmest mulig der utfordringene ligger. Reisemålene finnes i hele landet, men behovet for finansiering av fellesgoder varierer med utfordringene og mulighetene lokalt. Fordi flere reisemål strekker seg over kommunegrenser, mener utvalget at fylkeskommunen er riktig aktør til å forvalte fondet. Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle innebærer å gi den regionale samfunnsutviklingen en strategisk retning, mobilisere aktører og samordne offentlig innsats. Fylkeskommunene har også en veiledningsrolle overfor kommunene.

Kapittel 6

Fellesgoder i reiselivet



Figur 6.1 Bryggen i Bergen

Foto: Trond Isaksen, Riksantikvaren

Først i dette kapitlet beskriver utvalget definisjoner og et teoretisk rammeverk knyttet til fellesgoder, både generelt og i reiselivsnæringen spesielt. Videre drøfter utvalget utfordringene når det gjelder å finansiere fellesgoder i reiselivet, og konsekvensene av økt bruk av fellesgodene.

6.1 Hva er fellesgoder?

I økonomisk teori er det vanlig å skille mellom fellesgoder og private goder. Private goder omsettes i markedet, hvor prisene bestemmes av tilbud og etterspørsel tilpasset markedets reguleringer. Fellesgoder er kollektive goder eller offentlige goder.

Rene fellesgoder er kjennetegnet ved at flere kan benytte seg av godet samtidig uten at det reduserer verdien for andre, og uten at godet blir brukt opp. Rene fellesgoder er også kjennetegnet ved at det ikke er mulig å forhindre noen i å benytte seg av dem, noe som vil si at de er ikke-ekskluderbare.

Disse kjennetegnene fører til at det oppstår et finansieringsproblem når det er behov for å vedlikeholde eller investere i rene fellesgoder. Når et gode ikke blir brukt opp, er det vanskelig å ta seg betalt. Når det i tillegg er umulig å stenge noen ute, er det mer eller mindre umulig å ta betalt for bruk av godet. Betalingen må i så fall være frivillig.

Tabell 6.1 Ulike former for fellesgoder

	Begrenset tilfang/rivaliserende	Tilstrekkelig tilfang/ikke-rivaliserende
Ekskludering er mulig	Private goder	Klubbgoder
Ekskludering er ikke mulig	Trengselsgoder	Fellesgoder

Alle fysiske goder som brukes er utsatt for slitasje. Attraktive fellesgoder er utsatt for overforbruk, fordi mange har glede av godet og ønsker å bruke det, uten at de må betale for det, eller bidra til produksjon og vedlikehold.

6.1.1 Sammenhengen mellom ulike former for fellesgoder

Jakobsen og Iversen (2019) har løftet frem tre grunnleggende utfordringer med fellesgoder i reiselivet:

- Kjernen i utfordringene er å ivareta natur- og kulturgodenes kvalitet. Natur- og kulturgoder må forvaltes for at de ikke skal tape sine kvaliteter ved bruk. Ofte vil det være nødvendig med tiltak for å unngå at kvaliteten på fellesgodene reduseres av forsøpling, forurensning, slitasje og overforbruk. Man kan for eksempel tilrettelegge for ferdsel slik at naturen ikke tar for stor skade av bruken.
- Den andre utfordringen handler om behovet for infrastruktur for å tilrettelegge og tilgjengeliggjøre natur- og kulturgoder. Slik infrastruktur kan redusere skader på natur- og kulturgoder og kan øke opplevelsesverdien for dem som bruker disse godene. Også gode informasjonstjenester som gir opplysninger om alle opplevelsesmuligheter i en region eller et land, er en form for tilrettelegging og styring av ferdsel. Fellesgoder som må produseres har de største finansieringsutfordringene, for eksempel stimerking, skilting, åpne konserter og kulturarrangementer, tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder. Mange av disse godene, som kommer besøkende og fastboende direkte til nytte, må også vedlikeholdes.
- Videre blir koordinering av reiselivsaktørenes kommersielle tilbud sett på som et fellesgode fordi det gir publikum tilgang på en bedre produktsammensetning med bedre kvalitet. Slik koordinering gir bedre besøksopplevelser, noe som igjen styrker næringens konkurranseevne. Andre fellesgoder kommer først og

fremst reiselivsaktørene på reisemålet til gode, for eksempel felles markedsføringstiltak, opplæringstiltak for dem som arbeider i reiselivsnæringen, og markedskunnskap gjennom kundeundersøkelser. Disse godene bedrer reiseopplevelsen for de besøkende på en mer indirekte måte.

De tre utfordringene med fellesgoder i reiselivet henger tett sammen. Noen av de viktigste grunnene til at folk reiser til og i Norge, er at de ønsker å oppleve natur- og kulturgodene. Tilrettelegging av infrastruktur som øker opplevelseskvaliteten ved natur- og kulturgodene, bidrar til at norske og utenlandske reisende også bruker penger på andre tilbud fra reiselivsnæringen, slik som overnatting, transport og servering. Bruken av slike tilbud styrkes ytterligere ved at reiselivsaktørenes tilbud er koordinerte.

6.2 Utfordringer med å finansiere fellesgoder

Reiselivsnæringen er i større grad enn andre næringer avhengig av tilgangen til fellesgoder. Etterspørselen etter reiselivstilbud som overnatting og servering, er tett koblet opp mot etterspørsel etter fellesgoder som natur- og kulturressurser. For naturbaserte reisemål er tilgangen til fellesgoder helt avgjørende. Økt bruk fører til belastning og slitasje på fellesgodene, noe som gir utfordringer med å forvalte, organisere, regulere og finansiere fellesgodene slik at de kan beholde sin verdi for samfunnet.

Dersom det er ønskelig med investeringer i fellesgoder, oppstår det et finansieringsproblem. Årsaken til problemet er at det ikke er mulig å ekskludere noen fra å benytte seg av godet, og dermed er det svake økonomiske incentiver til å finansiere det. Når godet likevel er ønskelig, er det nødvendig å finne en finansieringsform hvor mange nok bidrar til å sikre at godet eller tilretteleggingstiltaket etableres og vedlikeholdes.

6.2.1 Økt behov for å finansiere fellesgoder

Finansiering av fellesgoder har over lang tid vært en utfordring for norsk reiseliv. Norge er blitt et mer populært reisemål i løpet av de siste 20 årene. Den raske økningen i besøkstall til Norge, har ført til økt bruk av fellesgodene. Dette har bidratt til et forsterket behov for å finne gode og langsiktige løsninger for å finansiere fellesgoder.

Manglende finansiering av fellesgoder er et problem både for storsamfunnet (natur- og kultur-goder forringes), for lokalsamfunnet (trengsel, forsøpling og støy), for de besøkende (reiseopplevelsen blir dårligere) og for reiselivsnæringen (reduisert attraktivitet og reduserte inntekter der kundeopplevelsen svekkes).

Det er flere årsaker til at det er et økende behov for å finansiere fellesgoder i reiselivet. For det første fører økt bruk av fellesgoder til et behov for mer midler til å sikre vedlikehold, forebyggende tiltak eller tilrettelegging. Behovet kan oppstå når mange besøkende skaper slitasje, forstyrrelse av dyrelivet, forsøpling og/eller flaskehalsproblemer.

For det andre er det et behov for å tilrettelegge for å styre besøksstrømmene til områder med mindre besøk. Utfordringene med å finansiere fellesgoder blir ofte omtalt i forbindelse med reisemål som har mange besøkende. Mange norske reisemål har imidlertid ikke utfordringer med «overturisme», men har behov for flere besøkende for å styrke lønnsomheten i næringen. Utvalget mener at det derfor er behov for en finansieringsløsning som også gir disse reisemålene mulighet til å utvikle fellesgodene. Utvikling av nye fellesgoder kan øke kvaliteten på reisemålene og bidra til å skape flere attraktive reisemål. Ved å utvikle et bredere tilbud av fellesgoder på norske reisemål, kan man legge til rette for at de besøkende blir værende lenger og tar i bruk ulike deler av landet over flere sesonger.

6.2.2 Finansiering av offentlige tjenester og tilrettelegging lokalt

Fellesgoder, som tilrettelagte friluftsområder og renovasjonstiltak på utfartsområder, blir ofte finansiert som en del av tilbudet til lokalbefolkningen. Det er gjerne kommuner med få innbyggere og begrenset kommuneøkonomi, men med et forholdsvist stort volum av besøkende, som har de største utfordringene med å finansiere fellesgoder. På disse stedene har både de besøkende, lokalbefolkningen, næringsaktørene og de lokale myndighetene interesse av økt produksjon av felles-

goder når etterspørselen øker, men det er begrensede muligheter til å finansiere godene gjennom det offentlige. Denne utfordringen forsterkes av at naturbaserte reisemål har opplevd en sterk vekst internasjonalt, og at flere av Norges reiselivsikoner befinner seg i distriktskommuner med et begrenset innbyggertall. Kommunene har ikke anledning til å innføre lokale skatter og avgifter uten hjemmel i lov. De har dermed heller ikke anledning til å innføre lokale påtvungne påslagsordninger på for eksempel overnatting, servering og transport, eller avgifter for cruisepassasjerer utover finansiering av havnen hvor cruiseskipene legger til.

Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra KS utarbeidet en forstudie som gir oversikt over kommunenes finansieringsbehov ved økt tilstrømming av besøkende. Transportøkonomisk institutt peker på at mange norske kommuner har økonomiske og praktiske utfordringer med å utvikle reiselivet på en mer bærekraftig måte. I flere kommuner ser det ut til at utgiftene forbundet med reiseliv er større enn inntektene (Farstad et al., 2020).

Kommunale kostnader som ikke motsvares av inntekter, kan ifølge Transportøkonomisk institutt for eksempel være:

- søppel- og avfallshåndtering
- etablering og drift av fasiliteter som toaletter og stellerom
- opparbeidelse og vedlikehold av infrastruktur for allmenn bruk, slik som skiløyper, stier, skilting og annen informasjon
- vedlikehold og slitasjereduserende tiltak i natur- og kulturlandskap
- opparbeidelse og vedlikehold av trafikkarealer som parkering og gang-/sykkelveier
- økt beredskap innenfor helse/legevakt, brann/redning og orden/vakthold/kriminalitet
- trafikkavvikling
- administrasjon/planarbeid, helse- og omsorgstjenester og andre tjenester til brukere som ikke er bosatt i kommunen

I tillegg til kostnadene som er nevnt ovenfor, har kommunene samfunnsøkonomiske kostnader som det ikke tas hensyn til ved bruk, såkalte eksternaliteter, slik som miljøkostnader og mulig omdømmetap både for reisemålet og for Norge.

Kommunenes inntekter består av skatt, brukerbetaling (gebyrer m.m.) og statlige overføringer i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Demografiutvalget (NOU 2020: 15) og Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 12) peker i sine utredninger på at kommuner med en stor fri-

tidsbefolkning har utgifter knyttet til denne gruppen besøkende, men at de ikke får inntekter for dette gjennom inntektssystemet. Utvalgene trekker særlig frem utgifter til helse- og omsorgstjenester, som har økt fordi fritidsbefolkningen i større grad enn tidligere oppholder seg på fritidsboligene over lengre tid.

Problemstillingen som Demografiutvalget og Distriktsnæringsutvalget peker på, har blitt vurdert av Inntektssystemutvalget (NOU 2022: 10). Inntektssystemet til kommunene består i dag av tre hovedelementer: 1) innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning, 2) ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd og 3) omfordeling av skatteinntekter. Kommunene kan i tillegg kreve brukerbetaling og gebyrer for kommunale tjenester, slik som pleie- og omsorgstjenester og tekniske tjenester (for eksempel plan- og byggesaker, vann, avløp og renovasjon). Kommunenes skatteinntekter kommer i hovedsak fra skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere. Den enkelte kommune kan i tillegg velge å innføre eiendomsskatt.

Inntektssystemutvalget (s. 236) beskriver prinsippet for inntektssystemet slik:

Et sentralt prinsipp i inntektssystemet for kommunene er at inntektene går til den kommunen innbyggeren er folkeregistrert, det vil si den kommunen som i det store og hele har ansvaret for tjenestetilbudet til denne innbyggeren. Det er også i denne kommunen innbyggeren har stemmerett og kan delta i og påvirke lokaldemokratiet. Etter utvalgets vurdering henger disse elementene tett sammen. Det lokale folkestyret er et viktig premiss for dagens system for finansiering av kommunesektoren. Kommunen får overført inntekter med utgangspunkt i antallet innbyggere i kommunen, og kommunen har et helhetlig ansvar for tjenestetilbudet til disse innbyggerne. Ved at finansieringen, og stemmeretten, er knyttet til bostedskommunen understrekes kommunens helhetlige ansvar.

Inntektssystemutvalget gir følgende anbefaling:

Utvalget anbefaler at det ikke gjøres endringer i inntektssystemet for å ta hensyn til ulike typer gjesteinnbyggere. [...] Utvalget mener at et stort antall fritidsboliger, eller andre turister, ikke er en ufrivillig kostnad som bør kompenseres gjennom inntektssystemet. Kommunene har selv valgt å legge til rette for denne typen næringsvirksomhet, og må også ta høyde for at det kan medføre noen kostnader.

Videre peker Inntektssystemutvalget på følgende:

På den andre siden kan kommunene få andre inntekter fra disse gjesteinnbyggerne, utenom inntektssystemet, blant annet gjennom eiendomsskatt, brukerbetaling og gebyrer, i tillegg til indirekte inntekter gjennom flere arbeidsplasser og økt sysselsetting i kommunen. [...]

Hvis det over tid blir en stor økning i helse- og omsorgsutgiftene til hyttekommuner på grunn av at hytteinnbyggere oppholder seg på hyttene over lengre tid, må det vurderes andre løsninger utenfor inntektssystemet. Utvalget anbefaler da at man ser på mulighetene for å lage en oppgjørsordning mellom kommunene, men at det må vurderes nærmere hvordan dette kan gjøres uten at ansvarsforholdene blir uklare eller at ordningen blir for administrativt krevende.

Inntektssystemutvalgets vurdering er videre slik:

Med dagens regelverk kan ikke kommunene innføre eiendomsskatt kun på fritidsboliger, samme sats må gjelde for både boliger og fritidsboliger. For boliger og fritidsboliger er maksimalsatsen på eiendomsskatten satt til 4 promille av eiendomsskattegrunnlaget. [...]

Utvalgets vurdering er at større frihetsgrader i fastsettelsen av eiendomsskatten vil kunne gi kommunene et større handlingsrom for å dekke sine utgifter som følge av et stort antall fritidsboliger i kommunen.

6.3 Utfordringer som følge av økt bruk av fellesgodene

Økt besøk på reisemålene har både økologiske og sosiale konsekvenser, og disse må håndteres på en god måte for å sikre en bærekraftig utvikling. I dette delkapitlet går utvalget nærmere inn på konsekvensene av økt bruk av fellesgodene.

6.3.1 Press på natur og kulturmiljø

Norge har en sterk posisjon som naturbasert reisemål, og de senere år har det vært en sterk vekst i antall besøkende til norske reisemål (Innovasjon Norge, 2021b). Dette fører til økt ferdsel på populære attraksjoner, noe som skaper konsekvenser for sårbare natur- og kulturområder. Tap av naturmangfold er en stor global utfordring. Verdens naturfond WWF (2022) viser til at opptil én million

arter av dyr, planter og insekter står i fare for å dø ut. Den viktigste årsaken til at arter trues av utryddelse, er at leveområdene deres blir ødelagt. Arealendringer er den klart viktigste påvirkningsfaktoren, både i Norge og globalt. Arealendringer omfatter ulike former for utbygging og utvinning, blant annet utbygging i forbindelse med rekreasjon og reiseliv (Artsdatabanken, 2021).

Øian et al. (2015) konkluderer med at det generelt er store vitenskapelige utfordringer med å forstå hvordan ulike faktorer samlet sett påvirker organismer og økosystemer. Slike påvirkningsfaktorer kan være endringer i arealbruk, forurensninger og miljøgifter, høsting, fremmede arter og klimaendringer.

Aas et al. (2003) har sett på ulike effekter av turisme i verneområder. De konkluderer med at de rikeste områdene i fjellet – lavalpinsonen og fjellskogsonen – står under sterkt press. I disse områdene er det stor grad av utbygging, i form av hyttefelt og infrastruktur. Studien peker på at store deler av den norske fauna, spesielt villrein og fugleliv, er sterkt påvirket av menneskelig aktivitet. Dette har medført betydelige tap av leveområder og reduserte bestander eller utbredelse lokalt. Studien konkluderer med at fortsatt næringsutvikling i disse områdene med stor sannsynlighet vil medføre negative økologiske konsekvenser. Helhetlig planlegging med valg av utbygging i områder som er lite sårbare, kombinert med avbøtende tiltak i andre områder kan redusere skadene.

Villrein i Norge er kanskje det mest brukte eksemplet på en art som er sårbar for forstyrrelser. Det har i lang tid vært kjent at villreinen responderer negativt på økt ferdsel i fjellområdene og at den foretrekker å oppholde seg i områder med mindre grad av forstyrrelser. De senere årene er det gjennomført studier som har sett villreinsens arealbruk direkte opp mot ferdselsdynamikken i fjellet. I Rondane er for eksempel veien fra Spranget og inn til Rondvassbu en mye brukt ferdselsåre med høy ferdselsintensitet, og studier har vist at denne veistrekningen fungerer som en effektiv barriere for villreinen. Det er nemlig ikke registrert noen krysninger av villrein på denne veistrekningen i barmarksesongen (Øian et al., 2015).

Noen av ødeleggelsene som oppstår på grunn av menneskelig ferdsel og opphold i naturen er permanente. Andre kan repareres gjennom konkrete reparasjonstiltak og ved å stenge for ferdsel, slik at naturen får muligheten til å reparere seg selv. Det kan imidlertid være vanskeligere og mer kostbart å reparere ødeleggelser, enn å være i for-

kant og hindre ødeleggelser, gjennom ulike former for tilrettelegging som styrer ferdsel og opphold. Noen eksempler på slike former for tilrettelegging er klopplugging, etablering av sherpa-trapper, skilting og sanitæranlegg eller å stanse markedsføringen av enkelte områder i særlig sårbare perioder. Tilretteleggingstiltak kan være kostbare å etablere og drifte, og de krever derfor både en tydelig ansvarsplassering og en finansieringsmulighet.

6.3.2 Sosiale effekter

Den raske økningen i internasjonale gjester på noen norske reisemål, har ført til en debatt om overturisme og trengsel på reisemålene. Engeset og Urbaniak-Brekke (2022, s. 83) definerer med utgangspunkt i Goodwin (2017) begrepet overturisme slik:

Overturisme skildrer reisemål der vertar og gjester, lokalbefolkning og besøkende føler at det er for mange besøkende, og at livskvaliteten i området eller kvaliteten på opplevelingar er forringa på ein uakseptabel måte.

Innbyggerundersøkelsen fra Innovasjon Norge gir et bilde av nordmenns syn på reiseliv. Undersøkelsen fra 2019 viser at om lag halvparten av befolkningen opplever besøksvolumet som akkurat passe, mens om lag en av ti svarer at volumet er for stort. De som mener at volumet er for stort, legger til grunn at det er for mange besøkende i enkelte perioder i løpet av året, og viser gjerne til at det fører til forsøpling, trengsel og trafikkfarlige situasjoner. Det er særlig cruisevolumet som vurderes å være for høyt. Videre viser undersøkelsen at andelen som ønsker ytterligere lokal vekst i antall besøkende, er større enn de som ønsker reduksjon. Vurderingene er ganske like over hele landet, men i fjordfylkene og i Nord-Norge er det noe flere som svarer at volumet er for høyt. Andelen som ønsker flere besøkende er høyest i østlandsregionen (utenom Oslo og daværende Akershus) og på Sørlandet (Kantar & Innovasjon Norge, 2019).

Det er gjort ulike studier og undersøkelser som sier noe om konsekvensene av mange besøkende på norske reisemål, sett fra lokalbefolkningens perspektiv. For eksempel har Engeset og Urbaniak-Brekke (2022) undersøkt utviklingen av Stadlandet som reisemål ved å bruke begrepene overturisme og sosial bærekraft. De finner at innbyggerne ser positive trekk ved utviklingen i reiselivet lokalt i form av tilflytting, arbeidsplasser

og nye tilbud som også kommer lokalbefolkningen til gode. Studien viser samtidig til flere negative sider ved økende besøksstrømmer. De negative sidene ved reiselivsutviklingen som de fastboende trekker frem, er blant annet for dårlig kapasitet når det gjelder informasjon og toalett- og søppelhåndtering. Det de fastboende oppgir som de største utfordringene, er trafikale problemer og villcamping, noe som også påvirker oppholdet til de besøkende i negativ retning.

Vikel et al. (2020) har sett på problemer i forbindelse med friluftsliv og reiseliv i Troms. Her pekes det på at Tromsø er kjernen i en såkalt *baseturisme*, som går ut på at mange av de besøkende drar ut av byen for sine opplevelser. Dette innebærer at hoveddelen av inntektene fra de besøkende legges igjen i sentrum, mens distriktene rundt får belastningen og problemene. Et eksempel på dette er konsekvensene av den økende etterspørselen etter nordlysopplevelser. Kommersielle aktører fra Tromsø tar med gjester ut til distriktene for å jakte på nordlyset, og mange av disse turene går til nabokommuner hvor det i

liten grad er tilrettelagt for parkering eller mottak av de besøkende. I den samme undersøkelsen vises det til at distriktsreisemål, slik som Senja har problemer med slitasje på stier, parkering i private innkjørsler og telting nær bebyggelse.

Aas et al. (2003) har gjort en litteraturstudie av økologiske, kulturfaglige og sosiale effekter av reiseliv i verneområder, og peker på at flere undersøkelser har påvist konflikter i eksisterende eller planlagte verneområder mellom lokalsamfunnet og reiselivsnæringen. De fremhever at motoriserte aktiviteter har klare sosiale effekter i tillegg til økologiske, og at det fører til konflikter om støy. Når det gjelder hvordan folk reagerer på synlig slitasje i naturen, viser Aas et al. (2003) til at litteraturen ikke gir et entydig svar, men at man ofte ser negative reaksjoner når stier utvikler seg til brede spor, og at det blir flere parallelle tråkk og grøfter. I studien pekes det på at flere undersøkelser blant friluftsfolk viser at slitasje på bakken er ganske akseptert, sammenlignet med forsøpling og andre unaturlige spor, som blir sett på som langt mer negativt.

Kapittel 7

Reisemålsledelse



Figur 7.1 Reine i Lofoten

Foto: Thomas Rasmus Skaug – VisitNorway.com

I dette kapitlet definerer utvalget begrepet reisemålsledelse, og beskriver forutsetninger og utfordringer med tanke på å få til en velfungerende reisemålsledelse. Videre omtaler utvalget hvilke aktører som inngår i ledelsen på et reisemål og hvilke roller de har. Videre diskuterer utvalget hvilke utfordringer destinasjonsselskapene står overfor, med utgangspunkt i funn fra en undersøkelse gjennomført av Epinion og Gyger (2022) på oppdrag fra utvalget. Til slutt vurderer utvalget løsninger og gir sine tilrådinger for å oppnå en velfungerende reisemålsledelse, og hvordan ulike aktører kan bidra til dette.

7.1 Hva er reisemål og reisemålsledelse?

Begrepene *reisemål* og *destinasjon* brukes ofte om hverandre. Et reisemål kan defineres som et geografisk sted som besøkes fordi stedet har noen kvaliteter, og stedet gir den besøkende noen opplevelser som gjør det verdt å besøke (Kobro et al., 2013). Avgrensningen av et reisemål varierer, og kan være alt fra et punkt til et sted, område eller ett eller flere land.

Forskningen på reisemål har vært mest opp-tatt av reisemålene som kommersielle enheter, men også de samfunnsmessige virkningene som reiselivet medfører, er sentrale temaer. Reisemål

er også sosiale møteplasser og bosteder, og innenfor dette perspektivet har det de senere år vært en økende oppmerksomhet på hvordan reiselivet kan bidra til bærekraftige, levedyktige og robuste lokalsamfunn.

I mandatet utvalget har fått, brukes begrepene destinasjonsledelse og reisemål. Utvalget har valgt å holde seg til begrepet reisemål i utredningen, og har valgt å bruke begrepet reisemålsledelse i stedet for destinasjonsledelse.

Innovasjon Norge (2021a, s. 40) skriver følgende om begrepet destinasjonsledelse i den nasjonale reiselivsstrategien:

Begrepet destinasjonsledelse brukes nå om organiseringen av samarbeidet mellom aktørene som i fellesskap, formelt eller uformelt, leder utviklingen på et reisemål. En god destinasjonsledelse utøves i et forpliktende langsiktig samarbeid mellom næringsaktørene, de lokale interessentene og det politiske beslutningsnivået (kommunen).

Verdens turismeorganisasjon (UNWTO) (2019, s. 10) legger i sin definisjon av reisemålsledelse vekt på koordineringen av ulike elementer på reisemålet:

Destination management is the coordinated management of all the elements that make up a tourism destination (attractions, amenities, access, marketing and pricing).

Utvalget mener at definisjonen av reisemålsledelse må utvides for i større grad å inkludere reiselivets påvirkning på og avhengighet av lokalsamfunnet og miljøet. Definisjonen kan utvides ved å ta utgangspunkt i Innovasjon Norges Standard for bærekraftig reisemål, versjon 3.0, der kriteriet A1-1 med tilhørende indikatorer handler om reisemålsledelse (Innovasjon Norge, 2022b, s. 6). Denne standarden er oversatt fra Global Sustainable Tourism Council (GSTC) sin standard:

Reisemålet har en bredt sammensatt destinasjonsledelse med ansvar for en koordinert tilnærming til arbeid med et bærekraftig reiseliv (Kriteriet A1-1).

Har reisemålet en destinasjonsledelse med ansvar for å koordinere arbeid med reiseliv, herunder reiselivets samfunnsøkonomiske, kulturelle, klima- og miljømessige forhold? Destinasjonsledelsen er bredt sammensatt

med deltakelse fra privat-, offentlig- og frivillig sektor og lokalsamfunn (Indikator A1-1-1).

Utvalget vil definere reisemålsledelse på følgende måte:

Reisemålsledelse handler om å definere og koordinere utviklingen av et mer bærekraftig reiseliv på reisemålet. Reisemålsledelsen er en bredt sammensatt gruppe med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet, som samarbeider for å oppnå visjonen og målene for reisemålet.

Utvalget peker på at det er få norske reisemål som har etablert en helhetlig reisemålsledelse i denne betydningen. Det er store variasjoner i hvem som samarbeider med hvem på reisemålene, og samarbeidet er som oftest lite formalisert. Det mangler et fungerende system for å utvikle reiselivet som en del av en helhetlig samfunnsutvikling. Gjennom Merket for bærekraftig reisemål har flere reisemål etablert en destinasjonsledelse, se omtale i delkapittel 7.3.6.

7.2 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget tolker mandatet slik at det sentrale i denne utredningen er å vurdere hvordan man kan oppnå en god reisemålsledelse på norske reisemål. I utredningen argumenterer utvalget for at reisemålsutvikling og samfunnsutvikling må sees i sammenheng for å kunne utvikle bærekraftige reisemål. Kommunene har en sentral rolle i å avveie alle samfunnsmessige hensyn i utvikling på reisemål. Derfor må strategier og hovedprioriteringer være forankret i kommunenes overordnede planverk, som er viktige styringsdokumenter for den reisemålsutviklingen som skal skje.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for og effekten av at destinasjonsselskaper går fra bare å drive med markedsføring til også å drive med utviklingsarbeid. Utvalget viser til at markedsføring bare er en av mange oppgaver for det store flertallet av destinasjonsselskaper i dag, og at de fleste selskapene allerede jobber med å utvikle reiselivsnæringen og lokalsamfunnet (Epinion & Gyger, 2022). Utvalget viser til gjennomgangen av destinasjonsselskaperens roller og oppgaver i delkapittel 7.4.

Boks 7.1 Eksempel fra Loop Head Peninsula i Irland

Samarbeidsorganisasjonen Loop Head Tourism ble etablert i 2009 for å sikre at utviklingen av reisemålet Loop Head Peninsula var i tråd med lokalsamfunnets ønsker. Nå er Loop Head Peninsula et internasjonalt anerkjent reisemål og medlem av EDEN-nettverket av bærekraftige reisemål.

Bakgrunnen for Loop Head Tourism var analyser som viste at de mest besøkte stedene i Irland korrelerte med de mest fraflyttingstruede stedene og stedene med lavest inntekt per husholdning. Loop Head Tourism tok utgangspunkt i en ny modell for bærekraftig utvikling av reiselivet, en lokalsamfunnsmodell der reiseliv i seg selv er et virkemiddel for å bygge et bærekraftig lokalsamfunn økonomisk, miljømessig, kulturelt og sosialt.

Loop Head Tourism har jobbet med dette koblinger mellom næringslivet og lokalsamfunnet. Mens næringslivet tidligere jobbet for å øke inntektsstrømmene utenfra, jobber de nå for å sette flest mulig av lekkasjene ut av den lokale økonomien. Det gjør de blant annet ved å fremheve viktigheten av å velge lokale leverandører. De er opptatt av at store besøkstall ikke er en garanti for at pengene blir igjen lokalt.

Et eksempel på dette arbeidet er at lokale restauranter samarbeider om å bygge et reise-

mål for matopplevelser. Reisemålsledelsen har skapt et miljø for små lokalt eide bedrifter, og har nå om lag 40 små medlemsbedrifter i Loop Head Tourism.

Videre har reisemålsledelsen gjennomført brede medvirkningsprosesser med utgangspunkt i fem spørsmål: Hvorfor trenger vi besøkende her, og hva er formålet med å utvikle reiselivet? Hva har vi å tilby? Hvor og når vil vi ha besøkende? Hvem vil vi invitere hjem til lokalsamfunnet vårt – hvem er her, hvem er ikke her, hvem skulle vært her, og hvorfor er de ikke her? Hvordan får vi dem hit?

En av attraksjonene på reisemålet er fyrhuset. Reisemålsledelsen har gjennomført tiltak for å begrense antall besøkende til fyret. De er for eksempel varsomme med å markedsføre fyret, og har begrenset antall parkeringsplasser der. Reisemålsledelsen har valgt at det ikke skal etableres en konkurrerende butikk eller kafe på fyret fordi de ønsker at de besøkende i stedet skal oppleve et levende sentrum med butikker og spisesteder.

Kilde: Innlegg fra Cillian Murphy, syreleder i Loop Head Tourism, til Reisemålsutvalget 18. januar 2022.

7.3 Rammer og forutsetninger for god reisemålsledelse

Norge har en sterk posisjon internasjonalt som et reisemål med storslått og uberørt natur, og stadig flere ser på Norge som et spennende kulturreisemål. En velfungerende reisemålsledelse er en forutsetning for å beholde og utvikle dette omdømmet og samtidig sikre en bærekraftig utvikling på lokalsamfunnets premisser (Innovasjon Norge, 2015).

I rapporten *Managing tourism development for sustainable and inclusive recovery* tar OECD (2021) for seg mulighetene for en bærekraftig reiselivsutvikling i kjølvannet av koronapandemien. Mer konkret presenterer de ni casestudier av reisemål som har jobbet med strategier for en bærekraftig og inkluderende gjenoppbygging etter pandemien. På bakgrunn av casestudiene beskriver de fem anbefalte løsninger og eksempler på beste praksis:

- *Tenk nytt om mål for suksess:* Suksess bør ikke bedømmes ut fra besøksvolum, men i et helhetlig perspektiv som inkluderer alle de positive virkningene reiseliv kan gi på reisemålet. Samarbeid på tvers av offentlig sektor, næringsliv og sivilsamfunn er avgjørende.
- *Ha en helhetlig strategi for nærings- og samfunnsutvikling:* Beslutningstagere må se helhetlig på innsatsen for reiselivsutvikling og samfunnsutviklingsstrategier, i nært samarbeid med næring og lokalsamfunn. Det er viktig med en tydelig rolleavklaring og formelle samarbeid på reisemålet.
- *Støtt overgangen til en grønn reiselivsøkonomi som gir lave utslipp:* Strategier og mål bør tydelig prioritere bærekraft og ha klare koblinger til bærekraftsmålene. Myndighetene må tilrettelegge for at bedriftene kan utvikle bærekraftige løsninger i hele verdikjeden.
- *Utvikle mer bærekraftige forretningsmodeller:* Man bør ta i bruk miljøvennlige løsninger for

transport, overnatting, mat og attraksjoner og håndtere besøksstrømmene bedre. Ved å ta i bruk innovative metoder for å utvikle bærekraftige løsninger, kan bedriftene både øke sin konkurranseevne og tåle markedsendringer bedre.

- *Innfør bedre datagrunnlag:* Reisemålene har behov for et bedre kunnskapsgrunnlag. Beslutningstagere bør utforske mulighetene for å kombinere tradisjonelle statistiske data med stordata.

7.3.1 Helhetlig samfunnsutvikling

I *Nasjonal reiselivsstrategi 2030 – Sterke inntrykk med små avtrykk* har Innovasjon Norge (2021a) sammen med reiselivsnæringene kommet frem til fire hovedmål for reiselivet. Norsk Reiseliv skal:

1. Øke sin egen verdiskaping og bidra til jobbskaping i hele landet.
2. Bidra til at Norge blir et lavutslippssamfunn.
3. Bidra til attraktive lokalsamfunn og fornøyde innbyggere.
4. Leverer så høy kundeverdi at betalingsvilje og gjentakelse øker.

Sammenhengen mellom disse målene er illustrert i figur 7.2. En helhetlig samfunnsutvikling får vi når verdiskaping, positive ringvirkninger og gjestetilfredshet øker samtidig som lokalsamfunnene blir mer attraktive, innbyggerne mer fornøyde og klimaavtrykk, miljøbelastning og slitasje går ned.

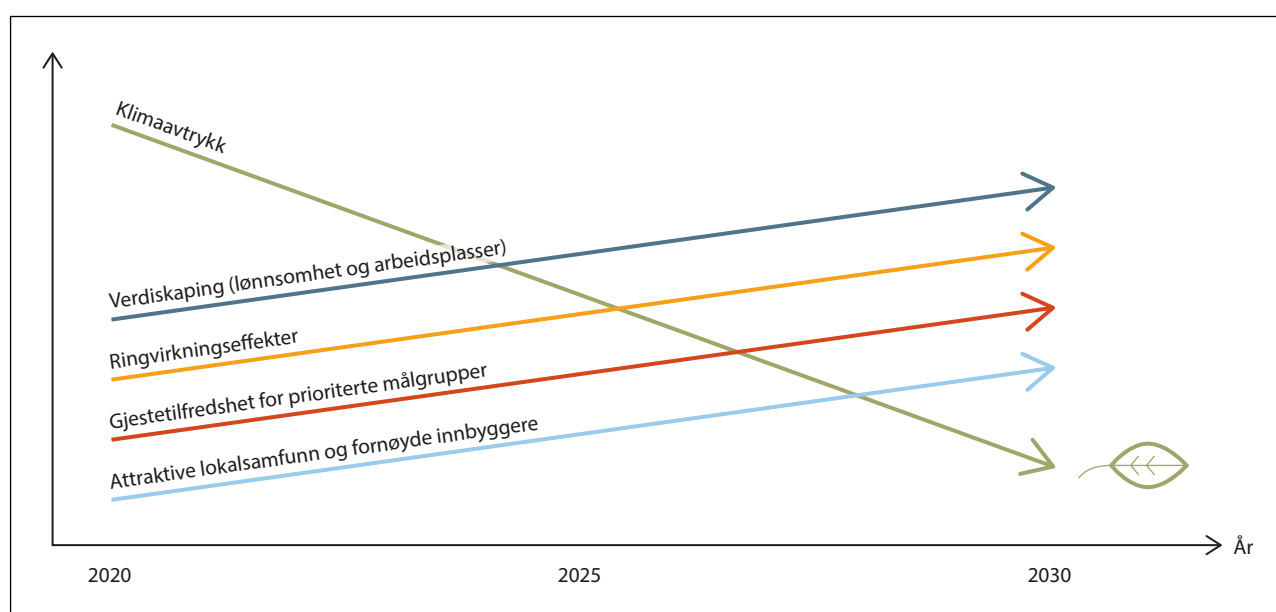
Utviklingen av norsk reiseliv skal være basert på FN's bærekraftsmål og bidra til å nå regjeringens mål om det grønne skiftet.

Reiselivet bidrar til lønnsomme bedrifter, gode arbeidsplasser og verdsette opplevelser både for de besøkende og lokalbefolkningen. Videre kan natur- og kulturopplevelser styrke vernet og ivaretagelsen av natur og kulturverdier. Reiselivets utfordringer med klimaavtrykk må samtidig adresseres, blant annet med en overgang til miljøvennlige transportmåter og en større andel besøkende fra nærmarkedene.

Ønsket om å reise til et sted knyttes ofte til summen av tilbud på et reisemål. Reiselivets aktører er avhengig av hverandre, samfunnet og fellesgodene rundt seg for å levere gode opplevelser. Reiselivets avhengighet av og påvirkning på lokalsamfunnet (og motsatt) er blitt tydeligere dess større plass opplevelsesbasert reiseliv har fått.

Det er behov for et system med en tydelig ansvarsfordeling for å sikre en helhetlig og bærekraftig reisemålsutvikling. Den videre utviklingen av reisemålene må bygges på et forpliktende samspill mellom de kommersielle aktørene, andre næringer, lokale innbyggere, frivillig sektor og offentlig forvaltning. Det er behov for en reisemålsledelse som systematisk avveier samfunnsmessige hensyn. Strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling må forankres i kommunenes planverk og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.

Verdens turismeorganisasjon (UNWTO) (2019) identifiserer tre sentrale funksjoner for reisemålsledelse: *Strategisk ledelse* innebærer å samle ulike interessenter rundt en felles visjon, etablere en



Figur 7.2 Pilene for norsk reiseliv mot 2030

Kilde: Innovasjon Norge, 2021

strategi for å nå visjonen, mobilisere aktørene i reisemålsledelsen og å jobbe for å etablere offentlig-private samarbeid. For å legge til rette for at reisemålet er rustet til å møte fremtidige utfordringer, er innsamling og analyser av data og trender en viktig oppgave for reisemålsledelsen. *Effektiv iverksettelse* av reisemålsledelse betyr at det er avklart hvilken rolle aktørene skal ha, og at det finnes et mandat og økonomiske og menneskelige ressurser som gjør det mulig å utøve denne rollen. Det er også sentralt å operasjonalisere strategien i handlingsplaner med konkrete tiltak og fastsette indikatorer for måloppnåelse. *Effektiv styring* innebærer å følge opp planer og løpende vurdere og kommunisere status for måloppnåelsen.

Det er kommet nye begreper for denne tilnærmingen til reisemålsledelse, blant annet *destination stewardship*, som handler om å ivareta helhetsperspektivet på en bedre måte. World Travel & Tourism Council beskriver *destination stewardship* som en tilnærming som balanserer og møter behovene til lokalsamfunnene på reisemålet, og som opererer med en deltagende styringsmodell. En slik tilnær-

ming krever et klart mandat, et godt kunnskapsgrunnlag og at det arbeides med å identifisere felles interesser og prioriteringer, spesielt mellom offentlig og privat sektor (Imbsen et al., 2021)

7.3.2 Faglighet og virkemidler for næringsutvikling

Et viktig utgangspunkt for strategisk ledelse av et reisemål er å ha et bilde av situasjonen og kartlegge ressurser og forutsetninger for videre utvikling av samfunnet. I *Håndbok for reisemålsutvikling* (Innovasjon Norge, 2015) pekes det på at en forstudie skal gi en situasjonsanalyse ved å beskrive eksisterende og bærende produkter og markedskoblinger for reisemålet og tallfeste hovedtrekk. I tillegg skal man kartlegge ressurser og forutsetninger med hensyn til en videre utvikling av reisemålet, og se det i sammenheng med planene i kommunene. I denne innledende fasen inngår også innledende strategivurderinger. Hvilket potensial har reisemålet for en videre utvikling? Hva er felles visjon og langsiktige mål for rei-

Boks 7.2 Eksempel fra Whistler i Canada

Whistler i Canada har vunnet en pris for hvordan kommunen og reisemålsledelsen har planlagt utviklingen av reisemålet. Verdigrunnlaget for bærekraftsplanen *Whistler 2020* fra 2005 tok utgangspunkt i et helhetsperspektiv på lokalsamfunnsutvikling og forente en ambisjon om å være et suksessrikt reisemål med en ambisjon om bærekraftig samfunnsutvikling (Innovasjon Norge, 2015).

Gjennomføringen av *Whistler 2020* er bygd opp med tiltak knyttet til fem prioriterte strategier:

- styrke reisemålsopplevelsen for gjestene
- sikre økonomisk utvikling
- beskytte miljøet og legge en bærekraftig utvikling til grunn
- berike (daglig)livet i lokalsamfunnet for innbyggerne
- etablere et partnerskap for suksess

Den viktigste lærdommen fra *Whistler 2020* er kanskje partnerskapsmodellen reisemålsledelsen har bygd opp i gjennomføringen. Modellen er utviklet av Whistler kommune (politisk og administrativt), destinasjonsselskapet Tourism Whistler, bedriften Whistler

Blackcomb og den lokale næringsforeningen Whistler Chamber of Commerce.

Partnerskapsmodellen kan beskrives slik:

- Det er enighet om å forplikte seg til å jobbe for å realisere den langsiktige visjonen og målene for utviklingen (nedfelt i strategien).
- Det lages konkrete og bindende avtaler mellom kommunen, næringsaktørene, kultursektoren, regionale myndigheter og relevante aktører i forbindelse med sentrale strategier og tiltak for å nå målene.
- Alle partnerne må inngå i de konkrete avtalene som partnerskapet bygger opp. Målet er langsiktighet, forutsigbarhet og en vinn-vinn-situasjon for alle.
- Aktørene i partnerskapet har ansvaret for å utarbeide innholdet i avtalene, prioritere innsatsområder og avveie hva som er fornuftig og realistisk.

Reisemålsledelsen i Whistler jobber ut fra langsiktige, helhetlige strategier, og modeller for forpliktende samarbeid og fellesgodefinansiering fungerer som viktige verktøy for å gå fra ord til handling.

semålet? Metodikken i håndboka er brukt i mange reisemålsutviklingsprosesser. Innovasjon Norge ser at fagområdet er under sterk utvikling og at justering og videreutvikling av håndboka er nødvendig.

Reisemålsledelsen må sammen definere hvordan de vil vurdere måloppnåelse. OECD (2022) fremhever behovet for å utvikle bedre indikatorer for å måle effektiviteten av reiselivspolitikken og reisemålsutviklingen på alle bærekraftsdimensjonene. Også den nasjonale reiselivsstrategien peker på at reiselivets kunnskapsgrunnlag i dag er mangelfullt og fragmentert. Det er behov for tilgjengelige reiselivsdata og innsikt, slik at reiselivsaktører og kommuner kan dra bedre nytte av den kunnskapen som finnes (Innovasjon Norge, 2021a). Som en oppfølging av strategien ble det derfor satt i gang et forprosjekt til en nasjonal reiselivsmonitor. Monitoren skal bli et felles analyseverktøy for norsk reiseliv. Basert på stordata skal den gi innsikt i omfang, trafikkstrømmer, verdiskaping, konsum, ringvirkninger, sysselsetting, gjestetilfredshet, markedsutvikling, innbyggertilfredshet, klimaavtrykk og reiselivets bidrag til det grønne skiftet.

Tradisjonelt er mange av målene for utvikling i reiselivet knyttet til besøksvolum. Men i et samfunnsutviklingsperspektiv kan for eksempel indikatorer for innbyggertilfredshet, helårsarbeidsplasser og helårsvirksomheter være relevante. Indikatorer knyttet til slitasje, naturforvaltning og klimaavtrykk, inkludert reisen til og fra reisemålet, kan også belyse bærekraften. Innovasjon Norges Merke for bærekraftig reisemål gir et målesystem for reisemålene med indikatorer som kan si noe om samfunnsmessig, økologisk og økonomisk utvikling, jf. delkapittel 7.3.6.

Det er behov for bedre verktøy for å planlegge reisemålsutviklingen og simulere ulike scenarier og konsekvenser for lokalsamfunnet. Et eksempel på nye simuleringsverktøy er det som kalles for digitale tvillinger. Verktøyet kan simulere hvor besøksstrømmene går, slik at man kan overskue konsekvenser av enkeltbeslutninger. Digitale tvillinger er nærmere omtalt i kapittel 8 om besøksforvaltning.

Utviklingstrekk som digitalisering og grønn omstilling krever evne og kapasitet til å utvikle ny kompetanse i og om reiselivet. For å sikre en kunnskapsbasert utvikling av norske reisemål er det viktig med rammevilkår som legger til rette for kompetanseheving for ansatte både i næringen og i offentlig forvaltning. Forskningsaktører og det næringsrettede virkemiddelapparatet har en viktig rolle i å styrke næringslivets evne til å omstille seg

og ta i bruk ny kunnskap og kompetanse. I Nasjonal reiselivsstrategi pekes det på at reiselivsnæringen i likhet med andre tjenestenæringer er underrepresentert i bruken av ordninger i virkemiddelapparatet, og at det er behov for å gjennomgå virkemidler som kanaliseres gjennom Innovasjon Norge, Design og arkitektur Norge (DOGA), Siva, Enova og Forskningsrådet, for å sikre at disse er tilgjengelige og relevante for aktører i reiselivsnæringen. Videre foreslås det i reiselivsstrategien å sette i gang et aktørdrevet nasjonalt strategiarbeid for å fremme kunnskapsbasert verdiskaping i reiselivsnæringen. Som en oppfølging av disse anbefalingene har regjeringen satt i gang prosjektet «Reiseliv 2030», som skal gi anbefalinger om hvordan den samlede virkemiddelbruken, forskningsinnsatsen og annen innovasjonsfremmende aktivitet, kan innrettes for å oppnå en langsiktig og bærekraftig verdiskaping i reiselivsnæringen (Prop. 1 S (2022–2023)).

7.3.3 Finansiering

Det er nødvendig at reisemålsledelsen har tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre sine aktiviteter. I tillegg trenger de finansiering til fellesgodetiltak. Spesielt i små distriktskommuner kan det være utfordrende å få til gode langsiktige løsninger for å finansiere fellesgodetiltak på reisemålet.

Utvælget drøfter modeller for å finansiere fellesgoder i kapittel 9. Mange land har innført ulike former for fellesgodefinansiering og bruker det både til å realisere fellesgodetiltak, og til en helhetlig og systematisk utvikling av reisemålene. For eksempel knytter Sveits og Canada finansieringen til en vedtatt strategi og binder det opp til samarbeid med en klar ansvarsfordeling.

7.3.4 Aktørenes rolle i reisemålsledelsen

I den nasjonale reiselivsstrategien brukes begrepet *reiselivets økosystem* om at reisemål skapes i relasjoner og prosesser mellom bedrifter, organisasjoner og de besøkende (Innovasjon Norge, 2021a). I tillegg er lokalsamfunnet en del av reiselivsproduktet, og lokalbefolkningen har en viktig stemme i utviklingen av reisemålet (Viken, 2016). I dette delkapitlet beskriver utvalget noen sentrale aktører og deres roller i samarbeidet på reisemålene. Samarbeidet mellom aktørene på reisemålene skjer på ulike måter, men kommunen og reiselivsnæringen har nøkkelroller alle steder.

Utvalget har i definisjonen av reisemålsledelse lagt til grunn at ledelsen er bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet. Denne inndelingen består imidlertid ikke av gjensidig utelukkende kategorier. Hvem som skal delta i reisemålsledelsen, må avgjøres på det enkelte reisemål. Utvalget vil understreke viktigheten av at reisemålsledelsen er formalisert og bredt sammensatt, med definerte roller. Et samarbeid mellom aktører som har ulikt utgangspunkt krever klare strategier og forpliktelser. Det krever også at det er tillit mellom aktørene og forståelse for den enkeltes rolle. Hvilke oppgaver aktørene i reisemålsledelsen skal ha, må fremgå tydelig i et mandat. I utarbeidningen av mandatet er det nødvendig at man involverer relevante interessenter.

7.3.4.1 Offentlige aktører

Utvalget kunne ha omtalt mange ulike offentlige aktører, men har valgt bare å inkludere dem med politisk myndighet på reisemålene. På mange reisemål kan for eksempel lokale friluftsråd, kulturråd, regionråd og virkemiddelapparatet ha roller i ledelsen av reisemålet, men disse er ikke omtalt her. I tillegg har nasjonale myndigheter stor betydning for handlingsrommet gjennom sine forventninger, styringssignaler og krav.

Kommunen – det lokale politiske beslutningsnivået

Kommunen har som folkevalgt organ ansvar for å avveie ulike interesser og legge føringer for arealbruk, samfunnsutvikling og det enkelte byggetiltak. Kommunestyret skal etter plan- og bygningsloven utarbeide planer som setter mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. Videre skal kommunestyret avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses. Åpenhet, innsyn og medvirkning i planprosessene er viktig. Plan- og bygningsloven er nærmere omtalt i delkapittel 4.2.7.

I *Håndbok for reisemålsutvikling* (Innovasjon Norge, 2015) blir kommunens roller i reisemålsutviklingen delt i fire kategorier:

- *Rammesetter*: Gjennom kommunal planlegging, skjenkebestemmelser, politiske føringer og så videre
- *Utviklingspartner*: Stimulerer næringsutvikling, oppretter og forvalter næringsfond med mer.

- *Produkteier*: Tilrettelegger blant annet gågater, turstier og badestrender, som også er komponenter i helhetsproduktet.
- *Koordinator*: Forvalter helheten og mange sektorer med betydning for stedets utvikling som reisemål.

Undersøkelsen til Jervan et al. (2011) av kommunenes rolle i reisemålsutvikling viser at reiselivsaktørene ønsker at kommunene skal være en pådriver og utviklingspartner for det stedlige reiselivet. I undersøkelsen konkluderer de med at hele bredden i kommunenes engasjement er viktig, og at kommunalt engasjement i reisemålsutvikling ikke kan ivaretas av destinasjonsselskapene alene. Denne undersøkelsen er gammel, men utvalget erfarer at disse funnene fortsatt er gyldige. I undersøkelsen til Telemarksforskning (2018) om suksessrike distriktskommuner blir det fremhevet at kommunens evne til å være en pådriver og mobilisere aktørene i lokalsamfunnet er viktig. Telemarksforskning understreker at det er avgjørende for samfunnsutviklingen med god tillit mellom aktørene.

Van Niekerk (2014) og Viken (2016) peker på at lokale myndigheter er i posisjon til å sikre at reiselivsutviklingen skjer på en planlagt og kontrollert måte, og derfor bør ta en ledende rolle i å koordinere utviklingen på reisemålet. Det er sentralt at utviklingen av reisemålet er forankret hos den politiske og administrative ledelsen i kommunen. Kommunene har et ansvar for og en sentral rolle i å skape attraktive og bærekraftige reisemål. I den forbindelse er det viktig at de tar en lederrolle. Kommunens rolle som samfunnsutvikler ble i tillegg forsterket ved siste revisjon av kommuneloven.

Regionale myndigheter

Fylkeskommunen har et ansvar for regional samfunnsutvikling, planlegging, næringsutvikling, samferdsel, kultur, kulturmiljøforvaltning, folkehelse, kompetansepolitikk, videregående utdanning og fagskoler. Dette er sektorer av stor betydning for reiselivet. Fylkeskommunens oppgaver innen samferdsel gjør fylkeskommunen til en stor reiselivsaktør. Fylkeskommunen forvalter også egne nærings- og forskningsrettede virkemidler, og samarbeider med andre aktører. Samtidig har fylkeskommunen en koordineringsrolle overfor andre offentlige aktører og deres virkemiddelbruk. Fylkeskommunen er regional planmyndighet, noe som vil si at den vedtar regionale planer som gir føringer for utviklingen i en større region.

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Statsforvalteren er et bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Statsforvalteren har gjennom statsforvalterinstruksen (2022) et generelt veiledningsoppdrag overfor både kommuner og fylkeskommuner. I reiselivet har statsforvalteren en særlig viktig rolle i arbeidet med å bidra til utvikling av landbrukstilknyttet virksomhet, samt å følge opp nasjonale mål for å ivareta naturmangfoldet både i og utenfor verneområder.

Fylkeskommunene og statsforvalterne har veiledningsoppgaver overfor kommunene i deres planarbeid. Det er viktig at det regionale nivået er tett på planarbeid der reisemålsutvikling er et tema. Kommunale planer er på høring hos blant annet fylkeskommunen og statsforvalteren, som bidrar til å sjekke at planene er i tråd med nasjonale føringer og lover og regionale planer. Der som innspillene ikke blir tatt til følge, kan fylkeskommunen og statsforvalteren fremme innsigelser til planene. Det er lovfestet i plan- og bygningsloven § 5-1 at det skal være fylkesvise planfora der man skal forsøke å samordne kommunale, regionale og statlige interesser. Fylkeskommunen har ansvar for å lede planforum (Angell, 2021).

Sametinget

Som samenes folkevalgte organ i Norge er Sametingets mål å arbeide for anerkjennelse av samenes grunnleggende rettigheter som grunnlag for å ivareta og styrke samisk kultur, språk og samfunnsliv og eksistensen av ulike samiske tradisjoner. Språk og kultur er viktig for utvikling av samiske næringer, spesielt kreative næringer og samisk reiseliv. Samiske kreative næringer og samisk reiseliv kan på sin side utgjøre viktige bidrag i vitaliseringen av samisk språk og kultur. Ved å øke verdiskapingen i samisk reiseliv og kreative næringer vil man samtidig styrke samisk kultur, lokal identitet og bosetting (Meld. St. 37 (2020–2021)).

Sametingets rolle som utviklingsaktør er å støtte næringslivet og legge til rette for næringsutvikling. Sametinget peker på at kreative næringer og samisk reiseliv har betydelig potensial til å bli blant de viktigste næringsveiene i de samiske områdene i fremtiden. Sametinget har signalisert at de fremover vil prioritere tiltak som kan bidra til å skape flere lønnsomme og robuste bedrifter innenfor kreativ næring og reiseliv, og til etablering av flere bedrifter som drives på helårsbasis (Sametinget, 2022).

7.3.4.2 Private aktører

Næringsorganisasjonene har stor betydning på nasjonalt og regionalt nivå, men er vanligvis ikke representert i ledelsen av reisemålene. De er derfor ikke omtalt her.

Grunneiere utgjør en viktig del av reiselivet sammen med utbyggere og kommersielle bedrifter. Reiselivet og grunneierne må arbeide sammen med kommunen, særlig i tilfeller der utbygging av private fritidsboliger eller annen utbygging er en del av reisemålets strategi. I kapittel 8 omtales utfordringer som følger med arealbeslag på grunn av fritidsbebyggelse. Kommunen har et absolutt ansvar når det gjelder utbygging og tilrettelegging i den forbindelse, jf. deres ansvar som lokal planmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Bedriftene

Både bedrifter i reiselivsnæringen og andre bedrifter som har besøkende som en stor del av sitt marked har stor betydning for utvikling av reisemålene. Reiselivsbedriftene har en viktig rolle i å bidra til at et sted har attraksjonskraft, gjennom å utvikle tilbud og opplevelser som gjør at et sted oppfattes som verdt å besøke og er attraktivt for lokalbefolkningen. Reiselivsnæringen er forskjellig fra sted til sted, blant annet når det gjelder bedriftenes størrelse, eierskap og organisering.

Reiselivsbedriftene driver kommersiell aktivitet i et område eller et lokalsamfunn. Den kommersielle aktiviteten drives gjerne ut fra forretningsmuligheter, et engasjement for å skape sin egen og andres arbeidsplass og motivasjon for å møte gjester og skape gode opplevelser. I den nasjonale reiselivsstrategien er bedriftenes rolle på reisemålet delt i fire områder:

- Bedriftenes ambisjoner for å utvikle egne virksomheter til lønnsomme foretak og skape vekst, fornyelse og gode arbeidsplasser.
- Bedriftenes vilje til å jobbe sammen om omstilling og innovasjon i nettverk, klynger og på reisemålene, i samspill med andre bransjer og næringer, både regionalt, nasjonalt og internasjonalt.
- Bedriftenes vilje til å engasjere seg i reiselivets utvikling i egen kommune/på eget reisemål og medfinansiere destinasjonsselskaper eller lignende, samt delta i felles destinasjonsledelse.
- Bedriftenes vilje til å delta i oppbyggingen av langsiktige markedsposisjoner som understøtter bærekraftsmålene, grønn omstilling og økt eksport.

Destinasjonsselskapene og landsdelsselskapene

Reiselivsnæringene representeres som regel av det lokale eller regionale destinasjonsselskapet. Destinasjonsselskapene gjør oppgaver som det kan være hensiktsmessig for medlemmene å løse i fellesskap. Medlemmene kan være både næringsaktører og kommuner/fylkeskommuner. Noen reisemål har ikke egne destinasjonsselskaper, men oppgavene kan også utføres direkte av kommunen, næringsselskaper, regionalparker (se 7.3.4.5) eller landsdelsselskaper.

Destinasjonsselskapenes eiere gir mandat og rammer for virksomheten. Samtidig er det stor variasjon i hvordan disse selskapene er organisert med hensyn til både geografi, formål, eierskap, oppgaver, antall ansatte og tilgang på ressurser (Epinion & Gyger, 2022). Destinasjonsselskapene er en naturlig og viktig aktør i reisemålsledelsen fordi de representerer flere reiselivsbedrifter, har kompetanse på og kunnskap om reisemålet, ivaretar fellesgoder som vertskap og kombinerer kunnskap om markedsføring og leveransen.

Tidligere var destinasjonsselskapenes hovedoppgave markedsføring av reisemålet, men de senere årene har selskapene i større grad tatt på seg oppgaver som inkluderer strategisk planlegging, koordinering og styring av aktiviteter mellom ulike interessenter (Verdens turismeorganisasjon, 2019). Denne endringen kan forklares med at det tidligere var et mål å få flest mulig besøkende til reisemålet, mens det viktigste i dag er å sørge for økt opplevelseskvalitet for de besøkende, slik at man legger et grunnlag for gjenkjøp og positiv omtale (Prøven, 2021). Funnene fra undersøkelsen til Epinion og Gyger (2022) underbygger denne endringen. Nærmere bestemt viser undersøkelsen at markedsføring fortsatt er en sentral oppgave for destinasjonsselskapene, men at de fleste selskapene har et bredere formål og flere oppgaver. I dag jobber de fleste destinasjonsselskaper også i stor grad med vertskap og ulike former for utviklingsaktiviteter, kompetanseheving og tilrettelegging for reiselivet, kommunene og lokalsamfunnene.

Et landsdelsselskap er et selskap som dekker ett eller flere fylker, og som har underliggende regionale destinasjonsselskaper som fungerer som egne selskaper eller avdelinger. Det finnes seks landsdelsselskaper i Norge, og disse er VisitOsloRegion SA, Fjord Norge AS, Visit Sørlandet (tidligere USUS), Trøndelag Reiseliv AS, NordNorsk Reiseliv AS og Norske Fjell SA. Hoveddelen av disse selskapene er geografisk inndelt, bortsett fra Norske Fjell SA, som er tematisk inndelt. Selskapene har ulike forretningsmodeller,

roller og finansiering, men de fleste har en avtale med fylkeskommunen(e) om å utføre blant annet markedsrettede oppgaver.

7.3.4.3 Lokalbefolkningen

Et reisemåls attraksjonsverdi er i stor grad knyttet til fellesgoder som også lokalbefolkningen har sterke interesser i, og som de bidrar til å vedlikeholde og tilrettelegge for. Åpenhet, innsyn og medvirkning i planprosessene er nedfelt i plan- og bygningsloven, slik at lokalbefolkningen og frivillige organisasjoner kan påvirke utviklingen av sitt eget lokalsamfunn. Videre må kompetanse på besøksforvaltning bygges opp og styrkes lokalt, slik at både innbyggere, grunneiere og grendelag blir i stand til å ta en mer aktiv rolle i besøksforvaltningen og får redskaper som kan ivareta deres verdier, ønsker og behov. Besøksforvaltning er nærmere omtalt i kapittel 8.

En grunneier kan være stor eller liten, lokal eller eksternt, offentlig eller privat. Det varierer også om og eventuelt hvilke næringsinteresser grunneieren har i den aktuelle eiendommen. I tillegg til grunneiere finnes det grunneierlag, som er sammenslutninger av grunneiere som skal ivareta felles interesser i utmark med tanke på for eksempel jakt, fiske eller hytteutleie og i noen tilfeller også drive med utbygging. Private eiere samarbeider ofte i såkalte grendelag og utmarks-lag, som mange steder legger ned mye arbeid for å tilrettelegge for besøkende.

I mange kommuner er eiere av fritidsbolig (ofte kalt deltidsinnbyggere) blitt en stadig større gruppe. Eiere av fritidsboliger utgjør en stor kundegruppe og bidrar til lokal økonomi gjennom kjøp av varer og tjenester på reisemålet. Deltidsinnbyggerne er en viktig ressurs, men involveres i liten grad i reisemålsledelsen og i lokal utvikling.

7.3.4.4 De frivillige organisasjonene

En stor andel av opplevelsene i Norge som gir reiselivsnæringen konkurransekraft, etableres og drives av frivillige organisasjoner. Reiselivsnæringens samarbeid med friluftslivsorganisasjonene har for eksempel vært viktig for utviklingen av det naturbaserte reiselivet. Andre eksempler er redningstjenester og hjelpekorps som tar ansvar for beredskap og sikkerhet, et mangfold av foreninger som forvalter lokale kulturminner (for eksempel fyr, seilskuter og bygningsmiljøer), arrangører av festivaler og spel samt lokale guider og historiefortellere. Frivillige organisasjoner er

dessuten pådrivere og viktige kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere.

7.3.4.5 Regionale samarbeid

Regionalparker tar utgangspunkt i verdifulle landskaps- og identitetsregioner og samler offentlige aktører, frivillige og næringsliv i langsiktige samarbeid. Norske Parker er organisasjonen for de ni norske regionalparkene og 41 kommunene som arbeider med park som samarbeidsmodell for bærekraftig utvikling. Regionalparker og UNESCO-områder som geoparker og biosfære-områder er en del av et mangfold av samarbeid i Norge. De første regionalparkene ble etablert for 15 år siden, etter inspirasjon fra andre land. Regionalparkene skal bidra til bevaring, verdiskaping og samfunnsutvikling på tvers av sektorer. De etableres på grunnlag av lokalt initiativ. Organisasjonen Norske Parker bidrar med kompetanse, samarbeidsmodell og nettverk. Videre bidrar regionalparkene til å styrke den regionale utviklingskapasiteten, som blant annet handler om styrket kompetanse og en kultur for å få til et godt samarbeid mellom offentlige og private aktører på tvers av etablerte strukturer. Her er både kommunene, fylkeskommunen(e) og regionale statlige aktører ofte sterkt involvert. Modellen med regionalparker ivaretar mye av det utvalget mener er viktige elementer i en god reisemålsledelse, og kan derfor ha stor overføringsverdi til andre reisemål.

Så mange som 97 kommuner i Norge har areal i en eller flere av de 40 nasjonalparkene som finnes på fastlandet. Foreningen Norges nasjonalparkkommuner har som mål å stimulere til lokal verdiskaping og næringsutvikling med utgangspunkt i merkevaren Norges Nasjonalparker. Kommuner som har et nasjonalparkareal på minimum én kvadratkilometer, og som følger gitte kriterier, kan søke status som nasjonalparkkommune. En nasjonalparkkommune skal aktivt legge til rette for besøkende som vil oppleve nasjonalparkene og områdene rundt, og skal samtidig sørge for at natur- og verneverdier blir ivaretatt.

7.3.5 Kapasitet og kompetanse i kommunene

Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 12) peker på at tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for samfunns- og arealplanlegging er grunnleggende for at kommunene skal kunne gjennomføre planoppgavene sine med god kvalitet og løse oppdraget som tjenesteprodusent og samfunnsutvik-

ler. Demografiutvalget peker på at distriktskommuner har svært få ansatte som jobber med planlegging og samfunnsutvikling (NOU 2020: 15). KS og Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS) har over flere år påpekt utfordringer med å rekruttere kommunale planleggere.

NORCE (Aarsæther et al., 2020) har kartlagt kommunenes ressurser til næringsutvikling. De finner at andelen kommuner med egne personalressurser til næringsutvikling har økt fra 55 til 78 prosent de siste ti årene, og at om lag halvparten av kommunene har minst en hel stilling. I kommunene med under 2000 innbyggere er det imidlertid bare 38 prosent som har en næringsansvarlig i full stilling. Om lag 60 prosent av distriktskommunene benytter seg av ekstern kompetanse i næringsrettet arbeid.

I flere studier er det pekt på at småkommuner har utfordringer med innholdet i tjenestene, og med kapasitet og kompetanse (Borge et al., 2017; Visand & Eidset, 2016). I små kommuner er det naturlig nok færre ansatte enn i større kommuner, og en og samme stilling må gjerne dekke flere fagområder og utføre flere typer oppgaver, for eksempel innenfor planlegging, næringsutvikling, klima og miljø. Det fører til at kapasiteten og kompetansen blir sterkt personavhengig, og at det er sårbart hvis denne personen slutter i stillingen. På den andre siden er samordningen gjerne enklere i små kommuner, med korte beslutningsveier og god kjennskap til hvilke aktører som kan aktiviseres for å få til aktivitet, noe som kan kalles smådriftsfordeler (Kobro et al., 2013). Slike smådriftsfordeler kan kompensere for kommunenes mangler i kapasitet og kompetanse.

NORCE (Angell, 2021) har på oppdrag fra Distriktssenteret undersøkt erfaringer med hvordan fylkeskommunene og statsforvalterne arbeider med å veilede distriktskommuner i lokal planlegging. Fylkeskommunen og statsforvalteren har ansvar som favner flere sektorer, altså et sektoroverskridende ansvar. Videre har de virkemidler og veilednings- og samordningsroller, og de produserer mye relevant kunnskap. I tillegg til fylkeskommunen og statsforvalteren er Distriktssenteret en støttespiller for distriktskommunene, og har verktøy, prosesskunnskap og formidlingsarenaer. Den samlede ressursinnsatsen kan få en større effekt dersom fylkeskommunen, statsforvalteren, Distriktssenteret og gjerne KS regionalt i større grad koordinerer og samordner sin innsats overfor de små distriktskommunene. En mer koordinert og samordnet innsats vil også gjøre det lettere for kommunene å få oversikt over tilgjengelige virke-

midler og se hvordan de kan dra nytte av dem i utviklings- og fornyingsarbeid.

7.3.6 Merket for bærekraftig reisemål

Standard for bærekraftig reisemål er en merkeordning for norske reisemål, som ble lansert av Innovasjon Norge i 2013 for å ivareta de nasjonale forventningene til en bærekraftig reiselivsutvikling (Visit Norway Innsikt, u.å.). Merkeordningen fungerer som et verktøy for aktørene på reisemål som ønsker å jobbe systematisk med bærekraft i reiselivet. Merket er ikke et kvalitetsstempel på at et reisemål har «alt på stell», men viser til et systematisk arbeid med bærekraft. Aktørene på reisemålet må ha jobbet med sin reisemålsledelse, ha et strategisk grunnlag for sitt arbeid og forbedre sine resultater på definerte indikatorer ved remerking hvert tredje år.

Proessen med å bli merket som et bærekraftig reisemål krever et tverrfaglig samarbeid mellom destinasjonsselskap, kommunen, næringen og andre interessegrupper. Merkeordningen gjør det tydeligere at reiselivet er en viktig aktør i forbindelse med kommunens ansvar for bærekraft og samfunnsutvikling lokalt. Det er en forutsetning at kommunen tar en aktiv rolle i den strategiske retningen for reiselivet i regionen, og at det etableres en felles reisemålsledelse for å ivareta alle dimensjonene ved en mer bærekraftig utvikling (Innovasjon Norge, 2018).

Norge var tidlig ute med å utvikle en egen nasjonal merkeordning der en standard med kriterier og indikatorer ligger i bunn. Standarden med indikatorene er oversatt fra Global Sustainable Tourism Council (GSTC), tilpasset norske forhold og deretter godkjent av GSTC. Det innebærer at norske reisemål som har oppnådd merket, tilfredsstiller de internasjonale kravene. Standarden gir et målesystem for reisemålene, som gir reisemålet et bilde på egen utvikling langs en rekke indikatorer som kan bidra til å si noe om reisemålets samfunnsmessige, økologiske og økonomiske utvikling.

Standarden som ligger til grunn for arbeidet har fem hovedområder som må innfris i prosessen: A) destinasjonsledelse, B) strategisk grunnlag, C) bevaring av natur, kultur og miljø, D) styrking av sosiale verdier og E) økonomisk levedyktighet. Under hvert hovedområde finnes et antall kriterier med tilhørende indikatorer for måling. Ved oppstart av prosessen utvikles en handlingsplan.

Studier viser at reisemål som er i en prosess for å bli merket som et bærekraftig reisemål, jobber systematisk og målrettet for å utvikle reisemålet i en retning som ivaretar alle de tre dimensjonene av bærekraftbegrepet: økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Videre opplever reisemålsledelsen at deltagelsen i merkeprosessen bidrar til å etablere nye samarbeidsformer og gir økt troverdighet. Reisemålsledelsen opplever også at offentlige aktører får en bedre forståelse av reiselivets behov (Prøven, 2021). Andre effekter av deltagelsen i merkeordningen er styrket kompetanse i reisemålsledelsen og bedre kunnskap om gode verktøy og målemetoder i bærekraftsarbeidet (Svendheim, 2021).

Undersøkelsen fra Epinion og Gyger (2022) viser at arbeidet med Merkeordningen for bærekraftig reisemål skaper et bedre samarbeid mellom næringen, destinasjonsselskaper og kommuner fordi ordningen forplikter dem til å gjøre en felles innsats. Det ser imidlertid ut til at effekten er mindre når mange kommuner merkes samtidig i regionale samarbeid. En utfordring som trekkes frem i undersøkelsen er at oppfølgingen av ordningen ikke er tilstrekkelig finansiert. Når prosjektstøtten opphører, er det mange som ikke har nok finansiering til å følge opp bærekraftsarbeidet.

Til nå har 130 kommuner vært med i prosess mot merking, og det er 53 reisemål som er merket. Reisemålene må oppfylle en rekke krav om involvering for å sikre at reiselivsutviklingen utvikler seg i takt med lokalsamfunnet. Nedenfor følger noen av kravene:

- Bærekraftig reiseliv skal være integrert i relevante planer og strategier regionalt og kommunalt.
- Reisemålet skal ha en flerårig reisemålsstrategi som er tilpasset reisemålets størrelse og utviklet gjennom en åpen prosess.
- Det skal gjennomføres innbyggerundersøkelser der lokalbefolkningen inviteres til å gi innspill til reiselivsutviklingen (Mange reisemål arrangerer folkemøter underveis i prosessen for å legge premisser for utviklingen og opprettholde engasjement).
- Reiselivsnæringen skal øke bruken av lokale produkter og tjenester, inkludert mat og drikke.
- Reisemålsledelsen må kartlegge både verdiskaping og de samfunnsmessige ringvirkningene reiselivet tilfører lokalsamfunnet.

Boks 7.3 Reisemålsledelse i Trysil

Trysil kommune har 6582 innbyggere, 7004 fritidsboliger, 766 652 kommersielle gjestedøgn i vintersesongen og 125 456 kommersielle gjestedøgn i sommersesongen (tallene for gjestedøgn er fra 2019).

Temaet reisemålsledelse ble aktualisert i forbindelse med remerkingen av Trysil som bærekraftig reisemål i 2022 og arbeidet med Trysils reiselivsstrategi frem mot 2030.

Reisemålsledelsen i Trysil har ansvar for å koordinere arbeidet med reiseliv, inkludert reiselivets samfunnsøkonomiske, kulturelle og klima- og miljømessige forhold. Reisemålsledelsen er bredt sammensatt med beslutningstagere fra både privat og offentlig sektor og lokalsamfunnet. Gruppens arbeid ledes i dag av daglig leder i Destinasjon Trysil. I tillegg til Destinasjon Trysil består reisemålsledelsen av representanter fra Trysilfjell Utmarkslag, Fageråsen Hytteområde, SkiStar Trysil, Trysil kommune (ved ordføreren, kommunedirektøren, kommunalsjefen for samfunnsutvikling og næringssjefen) og prosjektlederen for Trysil som bærekraftig reisemål.

Trysils reiselivsstrategi frem mot 2030 legges til grunn for reisemålsledelsens oppgaver, som blant annet omfatter å utarbeide årlige tiltaksplaner for å realisere strategien, halvårlige møter for å følge opp arbeidet og å orientere om status i reiselivsarbeidet til Destinasjon Trysils årsmøte og Trysil kommunestyre. Reisemålsledelsens rolle og oppgaver skal presenteres for kommunestyret i Trysil og tas opp til behandling i styret i Destinasjon Trysil. Gruppen møtes ved behov for å drøfte utfordringer og muligheter knyttet til Trysils reiselivsutvikling.

Destinasjon Trysil har om lag 200 medlemmer fra alle bransjer og er 95 prosent finansiert av næringslivet. I dag har kommunen og SkiStar Trysil faste plasser i styret i Destinasjon Trysil, mens andre aktører bytter på de øvrige plassene. Det er ellers en tett dialog mellom Destinasjon Trysil og næringssjefen i kommunen, som koordinerer og fordeler oppgaver seg imellom.

7.4 Utfordringer for destinasjonsselskapene

Et destinasjonsselskap er gjerne medlemsbasert, og er den juridiske enheten som er gitt et ansvar for fellesoppgaver på vegne av medlemmene i selskapet. Oppgavene går ofte ut på å markedsføre og tilrettelegge for utvikling av reisemålet. Destinasjonsselskapene kan også fungere som en samlenende enhet for reiselivet i møte med kommunen(e) og andre samarbeidspartnere. En rekke steder formidler destinasjonsselskapene besøksinformasjon på vegne av kommunen (Innovasjon Norge, 2021a).

I mandatet er utvalget bedt særskilt om å vurdere hvordan destinasjonsselskapene bør innrettes for å kunne bidra til en mest mulig effektiv reisemålsledelse.

7.4.1 Undersøkelse om destinasjonsselskaper

Utvalget ga i februar 2022 Innovasjon Norge i oppdrag å undersøke hvilke oppgaver destinasjons-

selskaper i Norge har i dag, og hvilke utfordringer de står overfor. Undersøkelsen ble gjennomført av Epinion og Gyger (2022), og ble levert til utvalget i august 2022. I undersøkelsen ble det sett på i hvilken grad destinasjonsselskapene har nødvendig kompetanse for å ivareta endrede oppgaver, hvorvidt de har forutsigbar finansiering, i hvilken grad de inngår i reisemålsledelsen og hvordan de samarbeider med andre aktører, slik som kommunen, fylkeskommunen og lokale lag og foreninger.

Epinion og Gyger (2022) skiller mellom tre ulike kategorier av destinasjonsselskaper: *Kommunale destinasjonsselskaper* er selskaper som bare dekker én kommune. De er imidlertid ikke eid av kommunen, slik betegnelsen kan antyde. *Interkommunale destinasjonsselskaper* er selskaper som dekker flere kommuner (i gjennomsnitt fire). *Regionale destinasjonsselskaper* er selskaper som dekker større områder eller regioner, ofte mer enn ti kommuner. I undersøkelsen går det frem at de kommunale destinasjonsselskapene i større grad blir involvert i prosesser i kommunen, mens de selskapene som dekker et stort geografisk område, i større grad jobber med markedsføring

og intern kompetanseutvikling og er mindre involvert i å tilrettelegge for fellesgoder lokalt.

Undersøkelsen fra Epinion og Gyger (2022) peker på en rekke utfordringer for destinasjonsselskapene, noe utvalget kommer nærmere inn på i de følgende delkapitlene.

7.4.2 Destinasjonsselskapenes oppgaver

Ikke alle reiselivsbedrifter er medlem av et destinasjonsselskap. For å få flest mulig av reiselivsbedriftene til å slutte opp om det lokale destinasjonsselskapet må selskapet tilby relevante tjenester til sine medlemmer og gjøre et godt innsalg overfor lokale aktører.

Undersøkelsen fra Epinion og Gyger (2022) viser at norske destinasjonsselskaper i stor grad jobber både med ulike former for markedsføring og med ulike former for utviklingsaktiviteter. Mange destinasjonsselskaper opplever at det er store forventninger til at de skal bidra til å utvikle lokalsamfunnet. Flere har nedfelt dette som en viktig del av sitt formål. Samtidig opplever destinasjonsselskapene at det er lite samsvar mellom forventninger og tilgang på ressurser for å løse oppgavene. Destinasjonsselskapene opplever å stå i en spagat: De kommersielle aktivitetene for eierne og medlemmene skaper et press for å bygge opp spisskompetanse og spesialiserte funksjoner knyttet til markedsføring. Utviklingsoppgavene krever at selskapene er tett på lokale utfordringer og samarbeider tett med ulike aktører lokalt. Flere destinasjonsselskaper opplever at det forventes at de skal løse utfordringer selv om de ikke har myndighet eller verktøy til å løse dem. Dermed blir destinasjonsselskapenes rolle ofte å påvirke, oppfordre og følge opp ulike aktører med myndighet og ansvar.

7.4.3 Utfordringer knyttet til finansiering

Finansieringen til destinasjonsselskapene kommer fra mange kilder. Noen viktige finansieringskilder er offentlige driftstilskudd, inntekter fra faste medlemsbidrag og prosjektf finansiering. De selskapene som bare dekker én kommune, får en betydelig større andel av finansieringen fra medlemsbidrag enn hva som er tilfelle for interkommunale og regionale selskaper.

Et stort flertall av destinasjonsselskapene peker på at finansiering er selskapets største utfordring. Det handler om for lite penger i forhold til oppgavene, at finansieringen er for kortsiktig og at det mangler finansiering til utviklings- og omstillingsoppgaver. Prosjektf finansiering er

Boks 7.4 Nye modeller for destinasjonsselskapene

Destinasjonsforum NORD, som består av 14 destinasjonsselskaper fra Nordland, Troms og Finnmark og Svalbard, har gått sammen om prosjektet «Destinasjon 3.0». Formålet med prosjektet er å utforme forretningsmodeller for fremtidens destinasjonsselskap, og svare på «hvem gjør hva, for hvem, og hvordan». Bakgrunnen for samarbeidet er at destinasjonsselskapene har viktige oppgaver innenfor reisemålsutvikling, men at det er behov for å imøtekomme et økende og endret behov for tjenester. Hensikten med «Destinasjon 3.0» er å kunne samarbeide om utviklingsarbeid og være innovative i tilnærmingen til bærekraftig utvikling og bærekraftige forretningsmodeller. Prosjektet er finansiert av Innovasjon Norge. Prosjektlederne i konsultent-selskapene 2469 Reiselivsutvikling AS og Menon Economics mener prosjektet kan ha stor overføringsverdi til destinasjonsselskaper i hele Norge.

Kilde: Reiselivskunnskap AS (2022)

avgjørende for å finansiere utviklingsoppgaver, men det er flere utfordringer med å være avhengig av kortsiktig prosjektf finansiering. For det første hindrer det lange utviklingsløp. For det andre fører prosjektf finansiering ofte til merarbeid i forbindelse med drift, uten at dette merarbeidet finansieres. For det tredje opplever destinasjonsselskapene at utviklingsmidlene fra fylkeskommunene, Innovasjon Norge og Forskningsrådet ikke er tilpasset selskapenes behov, men det er få alternative måter å finansiere langsiktig utviklingsarbeid på. Selskapene opplever derfor at de må tilpasse utviklingsarbeidet sitt etter utlysninger. For det fjerde får flere av selskapene utfordringer med statsstøtteregelverket ved at de når grensen for bagatellmessig støtte på 200 000 euro over en treårsperiode (Epinion & Gyger, 2022).

7.4.4 Destinasjonsselskapene har komplekse samarbeidsflater

I undersøkelsen fra Epinion og Gyger (2022) fremgår det at destinasjonsselskapene forholder seg til svært mange aktører både lokalt, regionalt og nasjonalt. Selskapene opplever at en viktig del av

deres rolle er å være et bindeledd mellom næringen og det offentlige. Noen av de mest sentrale aktørene som selskapene samarbeider med, er kommuner, fylkeskommuner, regionråd, reiselivsbedrifter, andre destinasjonsselskaper, Innovasjon Norge og utdanningsinstitusjoner. I tillegg samarbeider de med transportører, turoperatører, frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og næringshager. Destinasjonsselskapene har med andre ord et stort nettverk og en kontaktflate som gjør dem til en av de viktige aktørene i reisemålsledelsen. Selskapene viser til at tillit og nettverk er en avgjørende faktor for godt samarbeid på reisemålet.

7.4.5 Samarbeidet med kommunene

Epinion og Gyger (2022) finner at mange destinasjonsselskaper har et velfungerende samarbeid med kommunen(e), og at kommunen er en viktig og konstruktiv samarbeidspartner. Omtrent halvparten av destinasjonsselskapene oppgir at kom-

munen(e) og destinasjonsselskapet har en felles strategi for å utvikle reisemålet. Kommunale destinasjonsselskaper blir i større grad enn regionale og interkommunale destinasjonsselskaper involvert i viktige prosesser som omhandler reiselivet i kommunen.

Destinasjonsselskapene peker på at det er liten kompetanse om reiseliv og destinasjonsarbeid i kommunen. Flere av selskapene viser også til at det er vanskelig å få kommunen til å prioritere områder som er viktige for reiselivet, og at kommunene «kjøper seg fri» fra ansvar ved å bidra med midler til destinasjonsselskapet. Flere av destinasjonsselskapene mener at det bør utvikles et kompetansehevingsprogram for administrasjonen og de folkevalgte i kommuner som har mye reiseliv.

Mange destinasjonsselskaper opplever konkurranse med nærliggende destinasjonsselskaper om ansvar og oppgavefordeling. Slik konkurranse oppstår særlig mellom lokale og regionale

Boks 7.5 Reisemålsledelse i Lysefjorden

Reisemålsledelsen i Lysefjorden i Rogaland ivaretas av to selskap under felles ledelse, Lysefjorden Utvikling AS og Stiftelsen Preikestolen. De to selskapene arbeider sammen om å utvikle reisemålet og drifte sentral infrastruktur. Lysefjorden Utvikling AS eies av kommunene i regionen, fylkeskommunen, Ryfylke Friluftsråd og Stavanger Turistforening. Mange av de samme aktørene står også bak Stiftelsen Preikestolen, i tillegg til grunneierne i Preikestol-området.

Lysefjorden Utvikling AS og Stiftelsen Preikestolen arbeider for at Lysefjorden skal være et innovativt, helårig og bærekraftig reisemål og verdenskjent for sine unike vandreopplevelser. Lysefjorden skal også være en fjord der det bor og arbeider mennesker gjennom hele året.

Lysefjorden er merket i henhold til Standard for bærekraftig reisemål, noe som betyr at Lysefjorden Utvikling AS og Stiftelsen Preikestolen i utviklingsarbeidet legger stor vekt på å ivareta natur, kultur og miljø. Selskapene skal utvikle Lysefjorden som et positivt aktivum for lokal samfunnet og skape en langsiktig lønnsom næring. Grunnlaget for alt de gjør, skal være å skape gode opplevelser både for dem som besøker reisemålet, og for dem som bor i området. Ny teknologi og nye løsninger som støtter dette arbeidet, blir prioritert.

Lysefjorden Utvikling AS og Stiftelsen Preikestolen driver parkering og besøksmottak på Kjerag, Preikestolen og Flørli, og på denne måten er selskapene aktive i sentrale deler av infrastrukturen for de besøkende. I tillegg deltar selskapene aktivt i strategi- og planarbeid og i næringsutvikling. Lysefjorden Utvikling AS er dessuten blitt tildelt en rolle med å håndtere fergetrafikk på Lysefjorden. Fergene er helt sentrale for å ivareta både tilreisende og fastboende med et godt rutetilbud.

Ingen av de to selskapene driver aktiv markedsføring; det er de regionale destinasjonsselskapene som tar seg av det. Lysefjorden Utvikling AS og Stiftelsen Preikestolen gjør likevel en del informasjonsarbeid, blant annet for å styrke sikkerheten og for å spre besøket over flere deler av døgnet og året.

Mye av styrken ved organiseringen av reisemålsledelsen i Lysefjorden er at alle kommunene som påvirkes av reiselivsaktivitet i området, deltar i Stiftelsen Preikestolen eller Lysefjorden Utvikling AS. Det innebærer at strategiske satsinger blir godt forankret i disse samarbeidsorganene, og at saker drøftes der før de gjennomføres i den enkelte kommune.

destinasjonsselskaper og kan føre til at det blir uklart for kommunene hvem som gjør hva. Noen steder er det flere destinasjonsselskaper som overlapper.

7.5 Utvalgets vurderinger

En velfungerende reisemålsledelse er etter utvalgets mening en forutsetning for å beholde og utvikle Norges sterke posisjon som et attraktivt reisemål med storslått natur og spennende kultur, samtidig som vi sikrer en bærekraftig utvikling på lokalsamfunnets premisser. Videre mener utvalget at det er nødvendig med en vesentlig styrking av reisemålsledelsen i mange områder i Norge.

7.5.1 Felles mål og forpliktende samarbeid i reisemålsledelsen

En velfungerende reisemålsledelse utøves i et forpliktende langsiktig samarbeid mellom privat sektor, offentlig sektor, frivillige organisasjoner og lokalsamfunnet. Utvalget mener det er en forutsetning for god reisemålsledelse at aktørene sammen utvikler en felles forståelse og felles mål for utviklingen av reisemålet. Videre er det behov for en reisemålsledelse som avveier ulike samfunnshensyn. Derfor må strategier og hovedprioriteringer for bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.

Norske reisemål er så ulike med hensyn til struktur, størrelse og markedsgrunnlag at ikke alle kan utvikles likt. Utvalget anerkjenner at det ikke finnes en fasit på hvordan reisemålsledelsen bør organiseres. Det kan være ulike aktører som er egnet til å drive samarbeidet på reisemålet, og organiseringen må tilpasses lokale forhold. Prinsippene er likevel de samme. Det sentrale er at aktørene i fellesskap lager en strategi for reisemålet. Reisemålsledelsen må avklare hvem som skal ha ansvar for hva, utnytte hverandres styrker og utvikle et forpliktende og tett samarbeid.

Utvalget merker seg at kommunene ofte bidrar økonomisk til destinasjonsselskapene og overlater ansvaret for reiselivet til disse. Destinasjonsselskapene tar ofte på seg rollen som koordinator på reisemålet, og opplever selv at de har kompetanse til å påta seg denne rollen (Epinion & Gyger, 2022). Utvalget anerkjenner at destinasjonsselskapene har kompetanse, erfaring og nettverk som gjør at det ofte vil være naturlig at de tildeles ansvaret for å koordinere arbeidet med reisemålsledelse. Utvalget mener imidlertid at det

er flere grunner til at destinasjonsselskapene ikke fullt ut bør utøve denne rollen.

En av grunnene er at reisemålsutvikling og lokalsamfunnsutvikling henger tett sammen. Kommunene som folkevalgte organer er gjennom plan- og bygningsloven gitt myndighet til å avveie ulike samfunnsinteresser og legge planer for utviklingen av lokalsamfunnet. Utvalget mener derfor at kommunene i større grad må ta ansvar for en strategisk utvikling av reisemålet. Det er likevel rom for at den utførende reisemålsledelsen kan være organisert på ulike måter, og at kommunen(e) kan velge å delegerer gjennomføringsansvaret til flere aktører.

Destinasjonsselskapene har verken forvaltningsmyndigheten eller representativiteten som er nødvendig for alene å kunne stå for reisemålsledelsen. Destinasjonsselskaper er eier- og medlemsbasert, og det setter dem i et spenningsforhold mellom ansvaret de har for både å ivareta eier- og medlemsinteressene og å jobbe for helheten i næringslivet og lokalsamfunnet. Destinasjonsselskapene finansieres i stor grad gjennom medlemsbidrag fra lokale reiselivsaktører.

7.5.2 Besøksbidrag som insentiv til å etablere en reisemålsledelse

I kapittel 9 diskuterer utvalget ulike modeller for å finansiere fellesgoder. Utvalget tilrår å innføre en ordning med besøksbidrag med nasjonal innkreving og lokal og regional forvaltning. Utvalget mener at ordningen bør innrettes slik at den gir insentiver til å utvikle en velfungerende reisemålsledelse på norske reisemål. Med dette mener utvalget at det bør stilles betingelser for å kunne få tildelt midler over ordningen, blant annet at det skal være etablert en fungerende reisemålsledelse på reisemålet, og at kommunestyret skal ha vedtatt en bredt forankret besøksstrategi som en del av kommunens planer. Besøksstrategien bør legge et grunnlag for forpliktende avtaler om hvordan ulike aktører skal bidra til den ønskede utviklingen på reisemålet. Se nærmere omtale av metodikk for å utarbeide besøksstrategier i kapittel 8.3.

7.5.3 En kunnskapsbasert reisemålsutvikling

Evnen til å utvikle og ta i bruk ny kunnskap er avgjørende for en bærekraftig utvikling av norske reisemål. Mange reiselivsbedrifter er imidlertid små og har begrensede ressurser til å drive kompetanseutvikling. Nasjonale myndig-

heter må derfor legges til rette for en kunnskapsbasert utvikling av reiselivet gjennom en satsing på forskningsprogrammer og innovasjonspolitiske virkemidler særlig rettet mot reiselivet. Tiltak som *Reiseliv 2030* og *Nasjonal monitor* er viktige for kompetanseheving og en økt omstillingstakt i reiselivet, og må følges opp med tilpassede virkemidler.

Som omtalt i kapittel 4 er økende konkurranse om arbeidskraft en utfordring for reiselivsnæringen. I kapittel 5 beskriver utvalget en modell for å utvikle bærekraftige reisemål. Målet med modellen er å oppnå en velfungerende reisemålsledelse, besøksstrategier som er godt forankret og et system for å finansiere fellesgoder. Disse grepene er, sammen med mer tilpassede virkemidler for utvikling av næringen, viktige for å bidra til en mer lønnsom reiselivsnæring som kan tiltrekke seg kompetente arbeidstagere.

Reisemålsutviklingen er en prosess som må skreddersys for det enkelte reisemål. For å kunne legges til rette for en vellykket reisemålsledelse på norske reisemål, mener utvalget at det er behov for et arbeidsverktøy for aktørene som samarbeider om å utvikle reisemålet. Selv om konkrete modeller for reisemålsutviklingen må utvikles lokalt, mener utvalget at det bør utarbeides en nasjonal veileder om reisemålsutvikling som tar for seg formålet, rollene og prosessen. Veilederen bør omhandle både reisemålsledelse, besøksforvaltning og maler for besøksstrategier (jf. kapittel 8). *Håndbok for reisemålsutvikling*, som er laget av Innovasjon Norge (2015), kan revideres slik at den kan inngå i veilederen.

7.5.4 Støtte og veiledning av kommunene

Fylkeskommunene og statsforvalterne kan bidra til å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse gjennom sin veiledningsrolle.

Fylkeskommunene er en nyttig samarbeidspartner og sparringspartner for kommunene. Hvis fylkeskommunene kommer tidlig inn i planarbeid og samarbeider tett med kommunene, kan det forsterke arbeidet med gode planer. Utvalget mener at fylkeskommunenes støttende rolle er særlig viktig for de minste kommunene, og at et tett samarbeid kan styrke kompetansen og resultater i gode planer i disse kommunene. Per i dag er det varierende kompetanse i fylkeskommunene knyttet til besøksforvaltning og reisemålsledelse. Dette er fagfelt i utvikling som krever ny kompetanse, også for fylkeskommunene.

Fylkeskommunene har også virkemidler og tjenester som er relevante for kommune. Fylkes-

kommunen forvalter egne nærings- og forskningsrettede virkemidler, samarbeider med andre aktører og har en koordineringsrolle overfor andre offentlige aktører og deres virkemiddelbruk.

Fylkeskommunene har ansvar for å finne gode løsninger for sine regioner gjennom regional planlegging, blant annet når det gjelder arealbruk, samferdsel, kultur og kulturminnevern. En regional plan kan brukes for å få til en felles strategisk satsing på reiseliv i regionen, noe som kan forsterke effekten av tiltak som utføres i den enkelte kommune eller på det enkelte sted. Videre kan fylkeskommunene ta initiativ til å samle reiselivsnæringen, bransjeorganisasjoner, offentlige aktører, kultursektoren, tilstøtende næringer og frivillige aktører i nettverk og på arenaer som stimulerer til nyskaping, innovasjon og nye samarbeid. Fylkeskommunene kan også koordinere de ulike innsatsområdene opp mot strategiene som ligger til grunn for de andre sektorene fylkeskommunene forvalter. I tillegg kan fylkeskommunene forsterke arbeidet med å samordne sine ulike virkemidler for stedsutvikling. Fylkeskommunene kan dessuten bruke sitt eierskap i Innovasjon Norge og de oppdragene de gir Innovasjon Norge regionalt, til å sette rammer.

Parkkonseptene og nettverket av nasjonalparkkommuner innebærer også en styrking av kompetanse og kraft i kommunene som er med.

7.5.5 Destinasjonsselskapenes roller og oppgaver

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan destinasjonsselskapene bør innrettes for å bidra til en effektiv reisemålsledelse. Både forvaltningen og næringen forventer at destinasjonsselskapene vil være et viktig verktøy i lokal reisemålsutvikling også i fremtiden. Markedsføring er fremdeles en sentral oppgave for destinasjonsselskapene. Mange selskaper har også tatt på seg eller ønsket å ta på seg, nye oppgaver knyttet til produktutvikling, kompetanse og bærekraft. De fleste destinasjonsselskapene engasjerer seg aktivt for å ta vare på samfunnets fellesgoder og samarbeider tett med kommunene. Selskapene har tatt initiativ til utviklingsoppgaver og ønsker å bidra til å løse bærekraftsutfordringene på reisemålet. Utvalget mener det er positivt at destinasjonsselskapene bidrar, men merker seg at selskapene mangler et tydelig mandat for hvilke oppgaver de skal ha ansvar for. Fraværet av et tydelig mandat er noe av bakgrunnen for at de opplever utfordringer i forbindelse med sine

forretningsmodeller, sin rolle, sin legitimitet som samfunnsutvikler og finansieringen av arbeidet de gjør.

Utvalget mener det er viktig at lokale aktører og kommunen(e) sammen definerer hvem som bør delta i reisemålsledelsen, og hvilken rolle destinasjonsselskapet bør ha. Utvalget mener det er avgjørende at destinasjonsselskapene får et tydeligere mandat ved nye utviklingsoppgaver, og at det er samsvar mellom oppgaver, delegert ansvar, ressurser og finansiering.

Destinasjonsselskapene kan gjennomføre oppgaver på vegne av reisemålsledelsen, og tildeles midler fra ordningen med besøksbidrag for å gjennomføre arbeid med ulike former for fellesgoder. Dette kan være prosjekter med langsiktig finansiering.

7.5.6 Arbeidsverktøy for reisemålsledelse

Merket for bærekraftig reisemål

Merkeordningen *Standard for bærekraftig reisemål* har blitt til som et tilsvarende på et stort behov for å styrke arbeidet med å koordinere reiselivsutviklingen på et reisemål. Utvalget merker seg at merkeordningen for bærekraftig reisemål er et viktig verktøy i samarbeid mellom aktører på reisemålene, noe som viser at felles rammer og forpliktelser er viktig for å oppnå et godt samarbeid. Merket er en god start med tanke på hva reisemålene må ha på plass, og har gitt en mye større grad av samhandling mellom det offentlige og næringen på reisemålene som er tildelt merket. Merkeordningen omfatter blant annet en prosessveileder for organisering og samarbeid og en beskrivelse av arbeidsprosesser med mobilisering, prosjektplan, målinger og analyser. Videre tilbyr merkeordningen blant annet maler og verktøy for gjesteundersøkelser og en utslippskalkulator. Standarden i ordningen er godkjent av Global Sustainable Tourism Council (GSTC), og tilsvarende kriterier og indikatorer brukes i mange land.

Utvalget vurderer at merkeordningen fungerer godt, og at den har utviklet seg i riktig retning, for eksempel med hensyn til å forenkle indikatorer og datafangst.

Mange reisemål har utfordringer med den langsiktige finansieringen av oppfølgingsarbeidet som følger av merkeordningen. Det viser samtidig at det er utfordrende å finansiere arbeidet som skal til for å utvikle bærekraftige reisemål generelt, også utenfor merkeordningen.

Håndbok for reisemålsutvikling

Innovasjon Norge har utarbeidet en *Håndbok for reisemålsutvikling* (2015), som tar tak i den utfordringen det er å se reiselivsutvikling og stedsdimensjonen i sammenheng. Håndboka gir et sett råd og peker på en rekke forutsetninger for god reiselivsbasert stedsutvikling. Det har vært en betydelig utvikling av feltet siden 2015, og Innovasjon Norge har varslet at de ønsker å revidere håndboka. Utvalget mener det er viktig at dette arbeidet prioriteres. Videre peker utvalget på at det må være en åpen og dialogbasert prosess som må ligge til grunn for reisemålsutviklingen.

7.6 Utvalgets tilrådinger

Utvalget gir følgende tilrådinger:

- Et reisemål er et geografisk sted som besøkes fordi stedet har noen kvaliteter, og stedet gir den besøkende noen opplevelser som gjør det verdt å besøke. Aktørene på hvert reisemål må selv avklare avgrensning av det geografiske området for reisemålsledelsen. Området kan omfatte én eller flere kommuner, eventuelt deler av kommuner.
- Kommunene må i større grad ta ansvar for å koordinere en strategisk utvikling av reisemålet. Utvalget anbefaler en styrket lokal eller regional reisemålsledelse for det enkelte reisemål. Kommunen(e) må ta initiativet til å etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet.
- Reisemålsledelsen skal sammen utarbeide mål, strategier og prioriteringer for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng.
- Utvalget mener at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling deretter må forankres i kommunenes planverk. Det juridiske fundamentet er kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven. Reisemålsledelsen får da et formelt og demokratisk grunnlag for videre arbeid med næringsutvikling og besøksforvaltning.
- Reisemålsledelsen skal legge til rette for å utvikle reisemålet som et gode for lokalsamfunnet og utvikle grunnlaget for å skape langsiktig lønnsom næring.

- Roller og ansvarsfordeling må avklares ut fra hvert reisemåls egenart. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler. Kommunen kan delegere ansvar for å gjennomføre oppgavene.
- Regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Det innebærer at fylkeskommunen i større grad må prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.
- Det bør innføres en nasjonal ordning for besøksbidrag. Denne ordningen bør benyttes for å styrke reisemålsutviklingen. Ordningen med besøksbidrag kan også bidra til å sette reisemålsutviklingen inn i et system. Det bør for eksempel settes krav om at det må være en velfungerende reisemålsledelse på reisemålet for å få midler over ordningen.
- Regjeringen må i dokumentet «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» omtale kommunenes ansvar for at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk (kommuneplanens samfunnsdel og arealdel) og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.
- For å etablere et felles utgangspunkt og en felles forståelse av arbeidet med reisemålsledelse må det utarbeides en nasjonal veileder om temaet. Veilederen må blant annet ta for seg formålet, rollene og prosessen.
- Aktørene som samarbeider i reisemålsledelsen, må sammen komme frem til hvilke oppgaver destinasjonsselskapet skal ta ansvar for, og hvordan disse oppgavene skal finansieres på lang sikt.
- Innovasjon Norges merkeordning for bærekraftig reisemål må styrkes og videreutvikles som et viktig verktøy for samarbeid mellom aktører på reisemålene, samt bidra til at det arbeides for en mer bærekraftig utvikling på reisemålene.
- Offentlige virkemidler i regi av blant annet Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Enova, fylkeskommuner og kommunale næringsfond må tilpasses slik at de blir effektive virkemidler for reiselivet og kan fremme innovasjon, omstilling og utvikling.
- Arbeidsgruppen for prosjektet *Reiseliv 2030*, som skal vurdere prioritering av forsknings- og innovasjonsinnsatsen i reiselivsnæringen, bør se på hvilken kompetanse reiselivsnæringene trenger fremover.

Kapittel 8

Besøksforvaltning



Figur 8.1 Preikestolen, Rogaland.

Foto: Helge Kjellekvold

I kapittel 5 beskriver utvalget sitt forslag til modell for bærekraftig utvikling av reisemål i Norge, og sammenhengen mellom temaene reisemålsledelse, besøksforvaltning og finansiering og forvaltning av fellesgoder. I dette kapitlet definerer utvalget besøksforvaltning. Videre beskriver utvalget rammer for besøksforvaltning både for områder med og uten vern. Utvalget omtaler ulike verktøy for å styre ferdsel, herunder hvordan besøksstrategier kan være et nyttig verktøy også i områder utenfor verneområdene. Til slutt i kapitlet gir utvalget sine tilrådinger knyttet til besøksforvaltning.

8.1 Besøksforvaltning – hva og hvorfor?

Besøksforvaltning er et sentralt element både i lokalsamfunnsutvikling, i reisemålsutvikling og i naturforvaltning. Utvalget legger vekt på at besøksforvaltning innebærer å arbeide for å forebygge og unngå uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn og samtidig øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige verdiskapingen av besøk.

Både natur, landskap, tettsteder og mange kulturminner og kulturmiljø er fellesgoder i den forstand at de kan besøkes tilnærmet fritt av alle som ønsker det. Norge har en sterk friluftslivs-

kultur, og allmennhetens rett til å ferdes fritt i utmarksområder er nedfelt i friluftsloven, og står svært sterkt. Utgangspunktet er derfor at det er ønskelig med minst mulig regulering av den frie ferdselen. De senere årene har det vært en svært stor økning i antall besøkende til enkelte av landets mest spektakulære attraksjoner. Økningen i antall besøkende fører til slitasje på natur- og kulturmiljøer, forstyrrelse av dyrelivet, belastning for enkelte næringsutøvere, press på infrastruktur og forsøpling. Utfordringene gjelder ikke hele landet, men er særlig knyttet til å håndtere besøksveksten på ikoniske naturattraksjoner og i attraktive lokalsamfunn. Også kommuner med cruisehavner har tidvis betydelige utfordringer med å håndtere store besøksmengder. Besøksforvaltning har ofte fokus på natur og slitasje. I tillegg er håndteringsevne et viktig tema som har blitt aktualisert i den senere tid. (Innovasjon Norge, 2021). Håndteringsevne er

evnen til å være godt forberedt på situasjoner som skapes av vekst i besøksvolumer og reisestrømmer (Innovasjon Norge, 2021, s. 52).

Stor tilstrømming til konsentrerte områder kan føre til en redusert opplevelse både for lokalbefolkningen og de besøkende. Et område preget av slitasje og forsøpling vil også gi en dårligere opplevelse for alle. Å ivareta natur- og kulturmiljøer og å skape gode lokalsamfunn er overordnede, nasjonale målsettinger. Reiselivsnæringen må tilpasse seg disse målene, men næringen har også en sterk egeninteresse i å bidra til å bevare grunnlaget for opplevelser.

Forvaltningen av fellesgoder krever at offentlige myndigheter aktivt regulerer og utvikler godene til glede for dagens og fremtidens innbyggere. Dette understrekes også av OECD (2021), som peker på at det internasjonale reiselivet har vokst uten at myndighetene i tilstrekkelig grad har planlagt for eller styrt utviklingen.

Besøksforvaltning har utviklet seg som et svar på økende utfordringer for næringsliv og lokalsamfunn, som følge av høye besøkstall i både naturområder og kulturmiljøer. *Visitor management* er et innarbeidet begrep internasjonalt innenfor både reiselivsutvikling, lokalsamfunnsutvikling og naturforvaltning.

I forskningsprosjektet LANDTIME har Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Transportøkonomisk institutt gjort et litteratursøk på begrepet Visitor Management (NMBU, u.å.). De finner at besøksforvaltning på lokalt nivå drives av ulike institusjoner som har

ulike utgangspunkt for sitt arbeid. I hovedsak kan det deles inn i tre perspektiver:

1. Naturforvaltningsperspektivet
2. Bedrifts- og næringsperspektivet
3. Samfunnsperspektivet

De tre perspektivene er forankret i ulike interesser, ansvarsområder og faglige ståsteder. Verneområdeforvaltningen har historisk sett hatt ansvar for å bevare og beskytte naturverdier. Samfunnsperspektivet er relativt nytt i norsk sammenheng og har søkelys på hvordan besøksforvaltning kan brukes som et virkemiddel i lokal samfunnsutvikling. De tre perspektivene har nærmet seg hverandre de siste ti årene. Verneområdeforvaltningen er over tid blitt mer bevisst sin vertskapsrolle for besøkende og betydning for tilgrensende lokalsamfunn, samtidig som reiselivsnæringen i større grad erkjenner sitt langsiktige ansvar for naturmiljø og lokalsamfunn. Mulighetene for konstruktiv dialog mellom aktørene er nå større enn før.

Naturforvaltningsperspektivet

Friluftslivet har vært i sterk endring de senere årene, og flere av nasjonalparkene er blitt stadig viktigere besøksmål. Den første besøksstrategien for en norsk nasjonalpark ble godkjent av Nasjonalparkstyret for Jotunheimen og Utladalen i 2012. Miljødirektoratet lanserte i 2014 merkevaren *Norges nasjonalparker*, og besøksforvaltning ble da en formalisert del av forvaltningen av norske verneområder. Verneområdeforvaltningen har derfor fått i oppgave å lage besøksstrategier for å sikre verneverdiene som følge av økt besøk, samtidig som opplevelsen for de besøkende og den lokale verdiskapingen skal bli størst mulig. Det er ikke minst planleggingen av tiltak i randsonene/innfallsportene som legger premissene for ferdselsmønstre og turistaktiviteter innenfor vernegrensene. Disse planene forutsetter et utstrakt samarbeid med blant annet kommuner, berørte grunneiere, ulike næringsinteresser, frivillige organisasjoner og lokalbefolkning. Forskning viser at dette krever et formalisert samarbeid mellom kommuner og verneområdeforvaltning, og at det er behov for å styrke dette samarbeidet (Stokke, 2017).

Bedrifts- og næringsperspektivet

Besøksforvaltning har fått økt oppmerksomhet gjennom arbeidet med bærekraft i reiselivsnæringen. Innovasjon Norges Merkeordning for

bærekraftig reisemål har engasjert destinasjonsselskaper i arbeidet med besøksforvaltning og reiselivets bidrag til en bærekraftig lokal samfunnsutvikling. Merkeordningen er nærmere omtalt i kapittel 7.3.6. I tillegg har den nasjonale reiselivsstrategien (2021), som er utviklet av Innovasjon Norge i tett samarbeid med næringen, løftet frem det å styrke håndteringsevnen som en av fem hovedstrategier. Denne strategien understreker behovet for større kapasitet i reiselivet til å håndtere besøkende.

Samfunnsperspektivet

Flere fylkeskommuner, herunder Nordland og Vestland fylkeskommuner, har de senere årene utviklet besøksforvaltning som et ledd i en strategisk satsing på reiselivs- og opplevelsesnæringer. Vestland fylkeskommune vedtok i 2022 å sette i gang et større prosjekt på besøksforvaltning som et ledd i en reiselivsstrategi. I Nordland er det gjennomført et pilotprosjekt om besøksforvaltning i perioden 2018–2022 (Nordland fylkeskommune, 2019). I prosjektet har 8 kommuner jobbet med å utvikle og innlemme besøksforvaltning i sin lokale samfunns- og arealplanlegging. Reiselivsutvikling griper inn i lokalsamfunnene langs mange dimensjoner, og kan gi store lokale belastninger og konflikter dersom utviklingen ikke håndteres gjennom aktiv involvering og planlegging fra kommunenes side. Kommunene skal avveie ulike interesser, legge føringer for arealbruk og sikre bred medvirkning i planprosessene. Kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven sikrer en juridisk forankring av besøksforvaltningsstrategiene som del av det formelle planverket.

Andre eksempler er regionale samarbeid i regionalparker og nasjonalparkkommuner, der målet er å stimulere til både bevaring, verdiskaping og lokalsamfunnsutvikling på tvers av sektorer med utgangspunkt i de lokale natur- og kulturressursene.

Besøksforvaltning vil også inngå i en ny overordnet bevaringsstrategi for kulturmiljøer i Norge (Riksantikvaren, 2022).

Besøksforvaltning for bærekraftig utvikling

Selv om utgangspunktet for besøksforvaltning har vært å forebygge og reversere negative effekter av besøk, blir det i økende grad lagt vekt på at besøksforvaltning også kan bidra til økt verdiskaping i bred forstand, altså sosial, kulturell, øko-

nomisk og miljømessig verdiskaping. Flere aktører som jobber med besøksforvaltning, legger vekt på verdiskaping i bred forstand for å:

1. sikre at kvaliteten på fellesressurser (natur- og kulturverdier) opprettholdes og helst forbedres i et langsiktig perspektiv
2. gi lokalsamfunnene tilbake kontrollen over bruken av egne områder
3. bidra til at norsk reiselivsnæring blir mer bærekraftig som en del av det grønne skiftet
4. utløse verdiskapingspotensialet som norsk reiseliv har
5. gi de besøkende kvalitativt gode og autentiske opplevelser

8.1.1 Definisjon

Besøksforvaltning har blitt definert på ulike måter. Nordland fylkeskommune har hatt lokalsamfunnsutvikling som utgangspunkt for sitt arbeid, og har definert besøksforvaltning på følgende måte:

Besøksforvaltning skal sikre at opplevelsen blir god både for besøkende og fastboende, samtidig som den lokale verdiskapingen blir størst mulig. Besøksforvaltning betyr derfor at man sikrer en bærekraftig utvikling som er innenfor grensene til det natur, landskap, miljø, lokalsamfunn og lokal kultur tåler, samtidig som det gir grunnlag for sunn næringsdrift og lokal verdiskaping (Nordland fylkeskommune, 2019, s. 4).

Miljødirektoratet har naturforvaltning som utgangspunkt når de bruker følgende definisjon av besøksforvaltning for verneområder:

Å legge til rette for og styre bruken av et verneområde slik at opplevelsen for de besøkende og den lokale verdiskapingen blir størst mulig, forståelsen for vernet økes og verneverdiene ivaretas (Miljødirektoratet, 2015, s. 7).

Dersom det er motstridende mål mellom ivaretagelse av verneverdiene, tilrettelegging for de besøkende og lokal verdiskaping, skal ivaretagelse av verneverdiene tillegges størst vekt.

For videre arbeid med besøksforvaltning mener utvalget at det er behov for en felles definisjon og begrepsapparat. Utvalget legger til grunn følgende definisjon av besøksforvaltning:

Besøksforvaltning innebærer å utvikle strategier og benytte ulike verktøy for å

- forebygge og avbøte uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kulturmiljø og/eller i lokalsamfunn
- øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige verdiskapingen av besøk

Besøksforvaltning omfatter alle besøkende, etter som et fotavtrykk vil gi den samme slitasjen på et reisemål uavhengig av hvem som setter avtrykket. Det betyr at også lokalbefolkningen kan sees på som besøkende.

8.2 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget er bedt om å se på hvordan man best kan tilrettelegge for økt bruk av naturen på et reisemål uten at naturkvalitetene forringes. Utvalget skal se på hva god besøksforvaltning er, og hvordan man kan lykkes med å ivareta ulike hensyn på en balansert og langsiktig måte.

Mandatet legger størst vekt på besøksforvaltning i naturområder. Utvalget vil imidlertid påpeke at utfordringene er betydelige også i flere lokalsamfunn og i tilknytning til kulturminner og kulturmiljøer. Utvalget vil derfor inkludere alle typer av reisemål i sin utredning av besøksforvaltning.

I noen områder er naturverdiene så sårbare at besøket bør holdes lavt, enten hele året eller i deler av året. Utvalget mener derfor at det verken vil være mulig eller ønskelig å tilrettelegge for økt bruk i slike områder.

Besøksforvaltning bør ta utgangspunkt i en visjon om hva reiselivet skal bidra med for utviklingen av reisemålet. Basert på dette bør man vurdere hva som er rett besøk, på rett sted og til rett tid. Denne strategiske prosessen vil danne grunnlag for tilrettelegging og tiltak.

Mandatet viser til at tålegrensene for trafikk og annen belastning er avhengige av beskaffenheten på reisemålene, men også av lokalt konfliktnivå, hvilke grupper og kunder reiselivet retter seg inn mot, og hva lokalsamfunnene opplever at de sitter igjen med. Utvalget bes særlig vurdere behovet for at reisemål foretar tålegrenseanalyser/sårbarhetsanalyser. Dette gjelder også besøksforvaltning og tilrettelegging av kulturmiljøer, andre større attraksjoner og i utsatte lokalsamfunn. Utvalget bes vurdere fordeler og ulemper ved at enkelte norske reisemål pålegges eller oppfordres til å utvikle en sårbarhetsanalyse eller tålegrenseanalyse.

Utvalget mener at det går et viktig prinsipielt skille mellom sårbarhetsanalyser og tålegrensar. Sårbarhetsanalyser gir bare svar på om vi har et

problem, ikke hvordan problemet bør håndteres. Slike analyser bygger på faglige vurderinger. Tålegrensar er derimot et spørsmål om hva samfunnet aksepterer av negative konsekvenser av bruk. Tålegrensar er altså ikke en absolutt enhet som man kan forske seg frem til, men grunnleggende sett en politisk vurdering som kan variere over tid, mellom lokalsamfunn og mellom ulike grupper i det enkelte lokalsamfunn.

Utvalget har valgt å dreie fokuset i kapitlet fra sårbarhetsanalyser til håndteringsevne. Utvalget mener at håndteringsevnen avhenger av organisering av arbeidet, metodikk for å utarbeide besøksstrategier, ressurser, kompetanse og verktøy for å styre ferdsel.

8.3 Rammer for besøksforvaltning

8.3.1 Fragmentert nasjonalt ansvar

Det finnes i dag ingen nasjonal myndighet som sørger for å utvikle politikk og virkemidler for besøksforvaltningen på tvers av sektorer, verken når det gjelder tilskuddsordninger, kompetansetilbud eller regelverk. I miljøsektoren har det imidlertid vært gjennomført et omfattende utviklingsarbeid gjennom flere år, styrt av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet.

«Naturarven som verdiskaper» var et verdiskapingsprogram fra Miljøverndepartementet, utviklet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, for perioden 2009–2013. Programmet skulle legge til rette for at verneområder og andre naturområder med spesielle kvaliteter blir en viktig ressurs for sosial, kulturell, miljømessig og økonomisk utvikling, og at områdene gir grunnlag for sysselsetting og verdiskaping basert på naturarven. I sluttanalysen viser Telemarksforskning til følgende:

Det er først og fremst et behov for en helhetlig nasjonal politikk for bærekraftig utvikling og bred verdiskaping som kombinerer bruk og vern, bevaring og utvikling av både natur- og kulturarven. En slik nasjonal politikk bør også forankres på tvers av departementer og direktorater (Haukeland & Brandtzæg, 2014, s. 77).

På nasjonalt nivå har hovedinnsatsen innen besøksforvaltning vært rettet mot verneområder og «ikoner» som nasjonalparker og nasjonale turiststier. Også satsingen på nasjonale turistveier har vært en form for besøksforvaltning.

Utenom naturvernområder er besøksforvaltning i dag prosjektbasert både lokalt og regionalt

Boks 8.1 Kompetansetilbud innen besøksforvaltning

De senere årene er det utviklet ulike kurs innen besøksforvaltning.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) har i samarbeid med Nordland fylkeskommune utviklet et kurs med tittelen «Bærekraftig besøksforvaltning og levende lokalsamfunn». Målet med kurset er å øke kompetanse hos kommunale planleggere og andre aktører i offentlig og privat virksomhet, spesielt de som har ansvar for areal- og miljøforvaltning, friluftsliv, reiseliv og samfunnsutvikling. Kurset er også relevant for nasjonalparker og verneområder der det er aktuelt å utvikle og forbedre besøksstrategier (Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, 2022).

UiT Norges arktiske universitet tilbyr et emne om besøksforvaltning i reiselivet. Emnet tar utgangspunkt i besøksforvaltning som verktøy til å skape konkret innhold i en bærekraftig utvikling, som skal bidra til å styrke og synliggjøre verdier av miljømessig, økonomisk og sosiokulturell karakter (UiT Norges arktiske universitet, u.å.).

Nordland fylkeskommune har i forbindelse med pilotprosjektet på besøksforvaltning utviklet ulike kurs i besøksforvaltning, rettet mot lokalpolitikere, grendelag, velforeninger og frivillige organisasjoner (Nordland fylkeskommune, 2022).

(Distriktssenteret, 2022), noe som fører til en begrenset erfaringsutveksling på tvers av sektorer og geografiske områder. Verdifull kompetanse kan dermed risikere å gå tapt etter prosjektperioden. Det er for eksempel ingen nasjonal myndighet som sørger for å dele erfaringene fra Nordland fylkeskommunes prosjekt om besøksforvaltning.

Erfaringene fra verdiskapingsprogrammet «Naturarven som verdiskaper» tilsier at det er behov for nasjonale styringssignaler og samordning på tvers dersom besøksforvaltning skal innlemmes i lokalsamfunnsutvikling og reisemålsutvikling. Det er altså behov for en nasjonal tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning.

8.3.2 Et mangfold av lover og forvaltningsmyndigheter

Det er stor forskjell på reisemål i Norge, og det varierer hvor aktive kommunene er i utviklingsarbeid generelt og reisemålsutvikling spesielt. De store forskjellene gir behov for å tilpasse reisemålsutviklingen og besøksforvaltningen ut i fra lokale forhold.

Rammene for besøksforvaltning på ulike typer reisemål er mer eller mindre formaliserte. Tabell 8.1 gir en oversikt over rammer for besøksforvaltning i ulike typer områder, uten at det er en komplett liste over aktører og lovverk.

8.3.2.1 Besøksforvaltning etter særlovgivning

Naturvernområder og kulturmiljøer er viktige reisemål i Norge. Ifølge kulturmeldingen er *kulturmiljøer* et samlebegrep som dekker begrepene kulturminner, kulturmiljøer og landskap (Klima- og miljødepartementet, 2020). Norge har:

- 8 innskrivninger på Unescos verdensarvliste.
- 13 fredede kulturmiljøer etter kulturminneloven. I tillegg er det en rekke områder og kulturhistoriske bygg og anlegg som er attraktive besøksmål uavhengig av fredningsstatus.
- 40 nasjonalparker på fastlandet (pluss 7 på Svalbard) og mer enn 3200 naturvernområder totalt. Det tilsvarer 17,6 prosent av Norges areal.

Reisemålene som er nevnt ovenfor, forvaltes etter særlover som er utarbeidet for å ivareta én sektorinteresse. Stortinget vurderer den felles, nasjonale natur- og kulturarven som så viktig å ivareta at det er etablert både en særlovgivning som setter rammer for lokalpolitiske prosesser, og et offentlig finansiert forvaltningsapparat for å følge opp den nasjonale politikken på området. Det å ivareta verneverdiene er et overordnet mål for besøksforvaltningen i verneområdene, selv om andre hensyn også blir vurdert. Å prioritere en særinteresse kan i en del tilfeller være i strid med lokalpolitiske helhetsvurderinger og oppleves som et lokaldemokratisk hinder.

Tabell 8.1 Rammer for besøksforvaltning for fire ulike typer av områder (ikke utfyllende)

	Fredede og ikke-fredede kulturminner og kulturmiljøer	Byer og tettsteder	Naturområder uten vern	Naturvernområder
Hovedlov(er) for (areal)forvaltning	kulturminneloven, plan- og bygningsloven	plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, kulturminneloven	plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, fjelloven (hvis statsallmenning), skogbruksloven, jordlova, friluftsløven	verneforskrifter, naturmangfoldloven, fjelloven (hvis statsallmenning), plan- og bygningsloven, kulturminneloven, friluftsløven
Nasjonal myndighet	Klima- og miljødepartementet, Riksantikvaren	Kommunal- og distriktsdepartementet	Kommunal- og distriktsdepartementet/Klima- og miljødepartementet + Miljødirektoratet/Landbruks- og matdepartementet	Klima- og miljødepartementet + Miljødirektoratet (Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet)
Hovedforvaltning med lovbestemt myndighet	fylkeskommunen, Sametinget, kommunen (ikke-fredede)	kommunen (fylkeskommunen) (statsforvalteren)	kommunen (fylkeskommunen) (statsforvalteren)	nasjonalparker og store landskapsvernområder: lokale forvaltningsstyrer naturreservater: statsforvalteren eller kommunen
Grunneiere og bruksberettigede	- grunneiere: private og (halv)offentlige grunneiere (Statskog, fjellstyrer, Opplysningsvesenets Fond, Finnmarkseiendommen) - bruksberettigede: utøvere av tamreindrift og andre beitebrukere			
Aktører uten lovbestemt myndighet	reiselivsbedrifter og reiselivsorganisasjoner, lokalbefolkning, frivillige organisasjoner, besøkende og næringsutøvere			
Overordnede mål for besøksforvaltning	ivareta kulturmiljøverdiene	bidra til ønsket lokalsamfunnsutvikling	ivareta naturverdiene, styre ferdsel og bidra til ønsket lokalsamfunnsutvikling	ivareta naturverdiene
Er besøksforvaltning integrert i forvaltnings-/plansystemet?	Besøksforvaltning er ikke integrert så langt.	- Besøksforvaltning er en ikke-formalisert prosess i likhet med reisemålsutvikling. - Besøksforvaltning kan være en del av kommuneplanens samfunnsdel, en reiselivsplan, et interkommunalt samarbeid eller være prosjektbasert.		- Besøksstrategien utarbeides som en del av forvaltningsplanen for verneområdet. - Besøksstrategien er et krav for å få tiltaksmidler fra nasjonale myndigheter. - Metodikk/veiledningsmaterieell er utviklet. - Besøksstrategier for nasjonalparker godkjennes av Miljødirektoratet.
Nasjonale myndigheters styring av besøksforvaltningsarbeidet	Det er stor variasjon i styringen.	Besøksforvaltning er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene. Nasjonal politikk er rettet mot veiledning, retningslinjer og støtteordninger.		Det er sterk nasjonal styring.

Boks 8.2 Veileder for planlegging av fritidsboliger

Antall fritidsboliger har økt jevnt de siste 20 årene. Fritidsboliger gir arbeidsplasser og økt aktivitet i mange kommuner. Samtidig er utbygging av fritidsboliger arealkrevende og har konsekvenser for naturmangfold, kulturmiljø og landskap. Disponering av arealer er en avveining mellom flere interesser. Plan- og bygningsloven gir kommunene ansvar og et verktøy for disponering av arealene.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder for planlegging av fritidsboliger. Veilederen gir oversikt over nasjonale føringer og hensyn som er viktige for å sikre en mer bærekraftig lokalisering, utbygging og

bruk av fritidsboliger. Veilederen beskriver hvordan hensynene kan inngå i kommunale og regionale planer, med hovedvekt på kommunal planlegging. Veilederen skal bidra til en mer bærekraftig planlegging av fritidsboliger som på en god måte tar hensyn til lokal verdiskaping, miljø, samfunnssikkerhet, beredskap og generelle mål for samfunnsutvikling. Målgruppen er kommuner, statlige og regionale myndigheter, i tillegg til planleggere, utbyggere, organisasjoner og andre som er involvert i planlegging og utbygging av fritidsboliger.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022

8.3.2.2 Besøksforvaltning etter plan- og bygningsloven

Utenfor verneområder eller fredede kulturminner og kulturmiljøer styres arealforvaltningen og deler av samfunnsplanleggingen av plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er sektorovergripende, og den sikrer bred medvirkning gjennom de lovpålagte prosessene med høringer. Kommunene har i dag stor frihet med hensyn til hvilke temaer de ønsker å legge inn i kommuneplanens samfunnsdel, og hvilke kommunedelplaner eller temaplaner de ønsker å utarbeide. Kommunale planstrategier er blant

annet et verktøy i konflikthåndtering, ved at man kartlegger arealbruken. Det å involvere alle relevante aktører i arbeidet med private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, bidrar også til å unngå konflikter. Når man forankrer besøksstrategien i kommune(del)planer, vil man sikre en bred involvering i arbeidet med hvordan strategien skal behandles. Man vil også sikre at arbeidet med besøksforvaltningen blir sett i sammenheng med den generelle lokal-samfunnsutviklingen. For å dekke større områder kan regionale eller interkommunale planer være aktuelt, jf. plan- og bygningsloven §§ 8-1 og 9-1.

Boks 8.3 Tiltaksplan for besøksforvaltning i Vågan kommune

Vågan kommune har i kommuneplanens samfunnsdel satt seg klare mål om en aktiv besøksforvaltning i egen kommune og som en del av Lofoten. I forlengelsen av dette har kommunen utarbeidet strategier som staker ut kursen for kommunens arbeid med besøksforvaltning. I planarbeidet har kommunen gjennomført innbyggerverksteder for å få innspill fra alle som bor i kommunen, blant annet om reiseliv.

Vågan kommune har etablert et samarbeidsråd for besøksforvaltning og reiseliv, med formål å koordinere kommunens samlede arbeid, strategier og tiltak i forbindelse med besøksforvaltning og reiseliv. Samarbeids-

rådet skal ha dialog med næringsaktører, utdanningsaktører innenfor reiseliv, frivillige organisasjoner og interessegrupper, aktører innenfor beredskap, offentlige myndigheter og forvaltning, innbyggerforeninger, grunneiere og andre naturlige samarbeidspartnere innenfor besøksforvaltning.

Vågan kommune har blant annet vedtatt å bygge flere offentlige toalett og søppelkasser ved utfartssteder og trafikkknutepunkt. Dette gjelder også tilrettelegging og skilting ved populære offentlige bade- og tursteder.

Kilde: Vågan kommune, 2021

Boks 8.4 Eksempel på fragmenterte ansvarsforhold



Figur 8.2 Spranget er den viktigste innfallsporten til Rondane nasjonalpark

Foto: Øystein Gården

Rondane nasjonalpark har et stort volum besøkende sammenlignet med andre nasjonalparker i Sør-Norge. Spranget i Rondane er den viktigste innfallsporten til Rondane nasjonalpark (Strand et al., 2014).

Utfordringer knyttet til besøksforvaltningen ved Spranget er blant annet slitasje på kulturminner og terrenget rundt reinsdyrgraver, mangel på parkeringsplasser og at villreintrekket har opphørt på grunn av for stor ferdsel. Det er bomavgift på privat vei.

Følgende forvaltningsaktører med ulike mål må bli enige dersom tiltak skal iverksettes:

- Sel kommune er plan- og bygningsmyndighet.

- Rondane-Dovre nasjonalparkstyre er forvaltningsmyndighet for landskapsvernområdet etter naturmangfoldloven.
- Statskog er grunneier og konsulterer Sel fjellstyre i aktuelle saker.
- Fylkeskommunen er kulturmiljømyndighet.
- Statsforvalteren, fylkeskommunen og Villreinnemnda har klagemyndighet på nasjonalparkstyrets og kommunens vedtak.
- DNT Oslo og Omegn har ansvaret for hovedparkeringen ved Rondvassbu.
- Privat veiselskap har ansvaret for veien inn til parkeringsplassen.

Kilde: Statsforvalteren i Innlandet

En forankring av besøksstrategien i kommunens plansystem sikrer at den blir formalisert, men det er likevel ingen garanti for at den iverksettes i etterkant. Prosessreglene for en kommune(del)plan sikrer imidlertid at alle berørte parter blir involvert, og medvirkning i prosessen kan være avgjørende for senere eierskap til planen.

8.3.2.3 Andre former for besøksforvaltning

I områder som ikke er regulert av særlover varierer det fra område til område hvem som er prosjekteier i arbeidet med besøksforvaltning. Det varierer også hvilke interessenter som er involvert i arbeidet, og hva som er størrelsen på det geografiske området besøksforvaltningen omfatter. Dermed kan besøksforvaltning og besøksstrategier også inngå som en del av for eksempel regionalparkplaner, reiselivsstrategier eller prosjektbaserte samarbeid drevet av frivillige organisasjoner. Reiselivsbedriftene har en viktig rolle i besøksforvaltningen, gjennom blant annet å formidle kunnskap og informasjon til de besøkende og legge til rette for god organisering og kanalisering av trafikk.

8.3.2.4 Utfordringer med likestilte lovverk for arealforvaltning

De ulike lovverkene som styrer arealforvaltningen og dermed i praksis også besøksforvaltningen, er likestilte. Det vil si at flere instanser kan ha myndighet til å regulere tiltak, men det er ingen som har overordnet myndighet til å få dem gjennomført. Det er et stort antall aktører som har

eller tar ansvar for ulike elementer i besøksforvaltningen i Norge, både offentlige forvaltningsaktører, private næringsaktører, reiselivsorganisasjoner og frivillige organisasjoner.

Samordningen av lovverk, forvaltningsregimer og aktører er ressurskrevende, samtidig som ansvarsforholdene kan være uklare. Å forenkle eksisterende forvaltningsstrukturer vil imidlertid være krevende. Utvalget vurderer at oppgaven med å forenkle eksisterende forvaltningsstrukturer ligger utenfor utvalgets mandat og rammer. Utvalget vil likevel understreke at denne kompleksiteten er en viktig rammebetingelse som det må tas hensyn til i forbindelse med besøksforvaltning i Norge.

8.3.3 Samarbeid på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser

Mange reisemål går på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser. Det samme gjør leveområdene til flere arter. Av hensyn til både de besøkende, utmarksbaserte næringer og verneverdiene er det behov for å samordne besøksforvaltningen mellom for eksempel grensene for verneområder og områdene utenfor. Stokke og Haukeland (2018) slår fast at kompetente nøkkelpersoner i verneområdeforvaltningen og kommunal planlegging er avgjørende for å ivareta ulike mål i en bredere regional sammenheng. Videre har forskere pekt på at verneområdeforvaltningen må vurdere å ta i bruk hjemler for å regulere ferdselen på steder og til tider der ferdselen er i konflikt med verneverdiene, dersom

Boks 8.5 Samarbeid på tvers i reindriftsnæringen

Reindrift er et eksempel på en næring som har et samarbeid på tvers av ulike administrative grenser og forvaltningsområder. Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for reindriftsloven og den offentlige forvaltningen av reindriften. Landbruksdirektoratet, Statsforvalteren og Reindriftsstyret har ansvaret for den daglige forvaltningen av reindriftsnæringen.

Det foregår reindrift på om lag 40 prosent av Norges landareal, og det er reinbeiteområder i 135 kommuner. Reinenes naturlige forflytning og den nomadiske driftsformen er selve bærebjelken i en optimal produksjon i de ulike års-

tidsbeitene. Reinen har behov for ulike typer beiter gjennom året, og flokkene flyttes gjerne over store områder. Reindriften har derfor behov for større sammenhengende arealer, i stor grad på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Menneskelig virksomhet og ulike typer inngrep i reinbeiteområder kommer i tillegg til den naturlige forstyrrelsen fra blant annet rovvilt. Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet en veileder som viser hvordan reindriftsinteresser skal ivaretas i planprosesser, og hvilke rettigheter og plikter reindriften har (Landbruks- og matdepartementet, 2022).

Boks 8.6 Besøksforvaltning på Trolltunga

Gjennom arbeid med en helhetlig og langsiktig besøksforvaltning har Ullensvang kommune gjennom Trolltunga AS sikret turmålet Trolltunga en god organisering, ivaretatt naturverdiene, lagt til rette for en bedre opplevelse og sikkerhet for de besøkende og lagt til rette for bred lokal verdiskaping. Erfaringer fra arbeidet med Nasjonale turiststier og veilederen «Besøksforvaltning i mye besøkte naturområder» (Miljødirektoratet, 2022) utgjorde en sentral del av grunnlaget for arbeidet med besøksforvaltningen på Trolltunga.

Da Ullensvang kommune innførte en fjellvaktjeneste på Trolltunga, ble antall redningsaksjoner redusert fra 42 i 2016 til 12 i 2021. En sårbarhetsanalyse viste hvilke områder ved stien som har sårbare naturverdier, slik at man kunne vurdere behov for tiltak for å ta vare på disse. Videre er det gjort et stort arbeid med å formidle informasjon på både digitale og analoge flater, noe som bidrar til sikkerhet og gode opplevelser for den besøkende. Stien til Trolltunga har nå minimalt med slitasjeproblematikk, og godt årlig vedlikehold gjør at den trolig vil tåle stor trafikk i årene som kommer.



Figur 8.3 Guide på Trolltunga

Foto: Miljødirektoratet

man ikke lykkes med en bedre samhandling mellom aktiviteter som skjer innenfor og utenfor vernegrensen (Lundberg et al., 2021).

Å samordne forvaltning etter særlovgivningen med forvaltning etter plan- og bygningsloven, er utfordrende fordi målene og rammene er ulike. Bedre juridisk samordning på tvers av forvalt-

ningssystemer og administrative grenser krever imidlertid en omfattende reform av både lovverk og forvaltningsordninger. I dagens situasjon må samordning på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser fortsatt skje på frivillig basis, og formalisering må i hovedsak skje gjennom avtaler.

Et eksempel på et vellykket samarbeid på tvers av forvaltningssystemer er ordningen Nasjonale turiststier. Tilskuddsordningen skal bidra til ivaretagelse av opplevels- og naturverdier, godt og forebyggende beredskapsarbeid, lokal verdiskaping og god besøksforvaltning på stier med stor attraksjonskraft og svært høye besøkstall, der internasjonale turister utgjør en stor andel. Miljødirektoratet behandler søknader om autorisasjon og søknader om midler fra tilskuddsordningen på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet. Forskrift om tilskudd til Nasjonale Turiststier regulerer forvaltningen av midlene (2022).

Også andre organisatoriske grep er gjennomført for å øke samordningen på tvers av forvaltningssystemer. Et av formålene med å opprette lokale nasjonalparkstyrer var å få en bedre samordning av forvaltningen og bruken i og utenfor verneområdegrensene. Det samme gjelder for organiseringen av «Norges nasjonalparkkommuner» der målet er å stimulere til økt lokal bred verdiskaping og bidra til lokal næringsutvikling med grunnlag i merkevaren «Norges nasjonalparker».

8.3.4 Besøksstrategier

Utvalget mener at håndteringsevnen på et reisemål avhenger av organisering av arbeidet med besøksforvaltning, metodikk for å utarbeide besøksstrategier, ressurser, kompetanse og verktøy for å styre ferdsel.

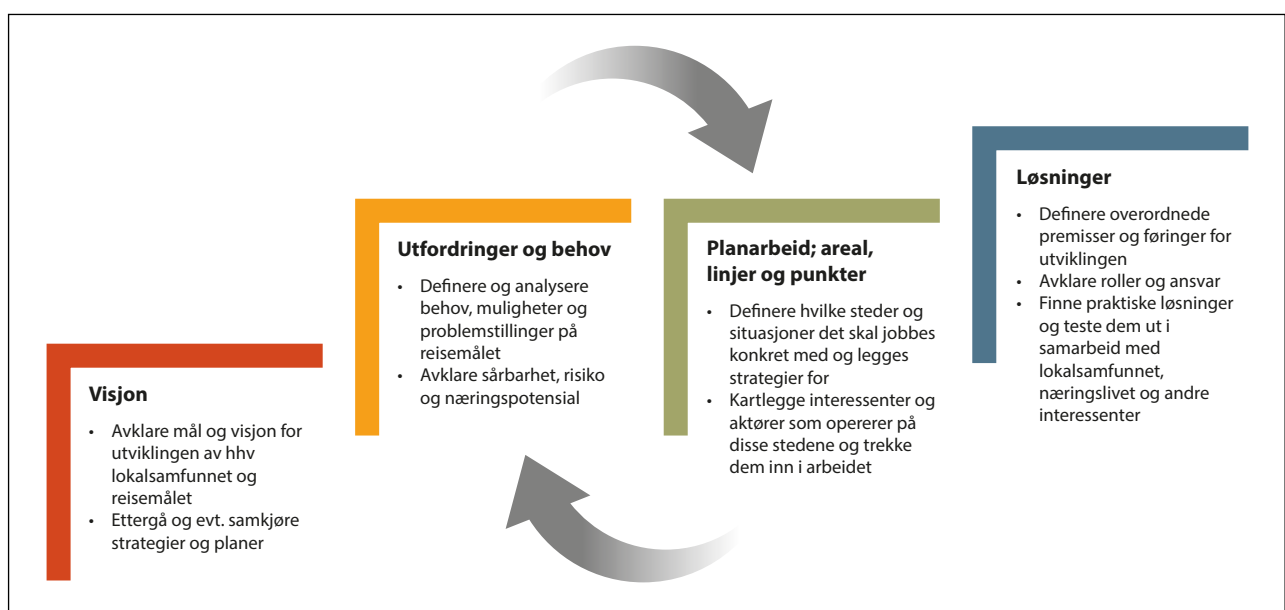
Miljødirektoratet (2015, s. 7) definerer besøksstrategier slik:

En besøksstrategi er en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten vil gjennomføre besøksforvaltning for verneområdet. Besøksstrategien skal vise hvilke tiltak (informasjon, fysisk tilrettelegging, sonering, oppsyn etc.) som er nødvendige for å balansere verneverdier, besøkende og lokal verdiskaping i et verneområde, slik at en oppnår størst mulig nytte for alle tre interesser.

Også utenfor verneområdene vil en besøksstrategi være en plan for hvordan besøksforvaltning skal håndteres. Arbeidet med å utarbeide en besøksstrategi gir en arena for dialog mellom flere aktører, og for å finne løsninger på felles utfordringer og avdekke nye muligheter.

Figur 8.4 viser hvilke vurderinger som bør inngå i arbeidet med besøksforvaltning i et samfunnsplanleggingsperspektiv. Første steg er å avklare mål og visjon for utviklingen. Deretter må man vurdere og analysere behov, muligheter og problemstillinger, og vurdere hvilke steder og situasjoner det skal jobbes konkret med. Som en del av dette er det viktig å kartlegge og involvere interessenter. Til slutt må man komme frem til relevante løsninger, og avklare roller og ansvar knyttet til oppfølging av tiltak.

Besøksstrategien skal vise hvilke tiltak som er nødvendige for å skape en balansert utvikling innenfor alle bærekraftsdimensjonene, både økonomisk, sosialt, kulturelt og miljømessig. Besøksforvaltning omfatter et bredt spekter av tiltak for å forebygge problemer og skape en ønsket utvik-



Figur 8.4 En arbeidsmetode for besøksforvaltning

Kilde: Nordland fylkeskommune (2022)

ling i henhold til besøksstrategien. Hvor omfattende besøksforvaltningen skal være i et område, må vurderes opp mot hvor stort problemet er eller kan komme til å bli, og hva man har tilgjengelig av kapasitet og ressurser

Reisemålsutvikling og iverksetting av besøksstrategier handler om å gjennomføre tiltak som kan ha positive effekter på både naturmiljøer, kulturmiljøer, lokal verdiskaping og lokalsamfunn. En viktig del av kunnskapsgrunnlaget i besøksforvaltningen er brukerinnsikt og brukerundersøkelser. Uavhengig av hvilket tema besøksforvaltningen dreier seg om, bør tiltaket være forankret i strategiske vurderinger der ulike hensyn er avveid.

I arbeidet med besøksstrategien er det viktig å involvere berørte myndigheter og interessenter på en god måte, for å sikre at planen er gjennomførbar og at ulike interesser avveies. Det er særlig i forbindelse med tillatelser for å gjennomføre tiltak det kan oppstå utfordringer. For eksempel kan det å etablere en ny parkeringsplass utløse krav om dispensasjon fra plan eller krav om reguleringsplan. For å unngå at prosjekter stoppes etter at de er ferdig planlagt, er det viktig å avklare både grunneiertyllatelser og regi-

onale og nasjonale arealhensyn så tidlig som mulig i prosessen.

Det er utviklet flere metoder for besøksforvaltning og gjennomført evalueringer av ulike temaer som inngår i dette. Tabell 8.2 viser en oversikt over et utvalg av veiledere som tar opp temaer som inngår i besøksstrategier. Selv om listen ikke er utfyllende, illustrerer den at det finnes veiledningsmaterieell på dette feltet. Det finnes derfor et godt kunnskapsgrunnlag for å utarbeide en generell nasjonal veileder for besøksforvaltning på reisemål utenom verneområder.

Utvalget er særlig bedt om å vurdere behovet for at reisemål foretar tålegrenseanalyser og sårbarhetsanalyser som grunnlag for å utvikle reisemål. For naturmiljøer er det laget en metode og en veileder for sårbarhetsanalyser (Hagen et al., 2019). Selv om metoden i utgangspunktet er utarbeidet for verneområder, er den også egnet for å vurdere sårbarhet i naturområder som ikke er vernet. Den brukes i dag i forbindelse med blant annet autorisasjonssøknader i Nasjonale turiststier. Det finnes ikke tilsvarende veiledere for kulturmiljøer eller lokalsamfunn. Når det gjelder lokalsamfunn, kan sårbarhetsanalyser gjennomføres som undersøkelser blant innbyggerne. Å gjennomføre slike

Tabell 8.2 Et utvalg av veiledere om ulike temaer som inngår i besøksstrategier (ikke utfyllende)

Samarbeidsprosesser generelt	– «Håndbok for reisemålsutvikling» (Innovasjon Norge, 2015)
Verdisetting	– «Verdisetting og verdivektning av kulturminner» (Riksantikvaren, 2020) – «Veileder i metode for landskapsanalyse i kommuneplan» (Direktoratet for naturforvaltning & Riksantikvaren, 2011)
Sårbarhetsvurderinger	– «Håndbok. Sårbarhetsvurdering av ferdselslokaliteter i verneområder, for vegetasjon og dyreliv» (Hagen et al., 2019) – «Kulturhistorisk stedsanalyse (DIVE-analyse)» (Riksantikvaren, 2018)
Brukerundersøkelser	– «Veileder: Brukerundersøkelser som verktøy for forvaltning av verneområder» (Miljødirektoratet, 2018)
Praktiske forvaltningstiltak	– «Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv» (Miljødirektoratet, 2019) – «Stiskulen» (Miljødirektoratet, u.å.-b) – «Gamle vegar og vegfarer. En håndbok i vern og tilrettelegging» (Adriansen, 2001) I tillegg finnes mange ulike veiledere fra Riksantikvaren på temaene grøntanlegg, vedlikehold av bygninger og anlegg og på temaet istandsetting av bygninger i regi av Kulturminnefondet (Kulturminnefondet, u.å.)
Utarbeiding av besøksstrategier	– «Veileder: Besøksforvaltning i mye besøkte naturområder» (Miljødirektoratet, u.å.-c) – «Veileder: Besøksforvaltning i verneområder» (Miljødirektoratet, 2020) – «Besøksforvaltning – hvorfor og hvordan?» (Nordland fylkeskommune, 2022)

Kilde: Reisemålsutvalget

Boks 8.7 Tilrettelegging av Fokstumyra naturreservat for bærekraftig bruk



Figur 8.5 Fugletårn, gangbaner og infopunkt

Foto: Marie-Louise Olsen

Fokstumyra naturreservat feirer 100-årsjubileum som verneområde i 2023. Området er ett av 63 områder i Norge som inngår i Ramsarkonvensjonen, en internasjonal avtale for bevaring og bærekraftig bruk av våtmarker. Området ligger rett ved E6 på Dovrefjell. I 2018 hadde området 10 600 besøkende, og mange av dem var internasjonale.

I perioden 1. mai til 1. august er all ferdsel i reservatet forbudt, med unntak av ferdsel langs

opparbeidet sti. Arbeidet med å utvikle fugletårn, informasjon, gangbaner, parkeringsplass og delvis ny veiadkomst har hatt en total kostnad på anslagsvis 1,5–2 millioner kroner. På grunn av begrensede budsjetter underveis har arbeidet tatt mer enn 20 år.

Kilde: Fylkesmannen i Oppland (2013)

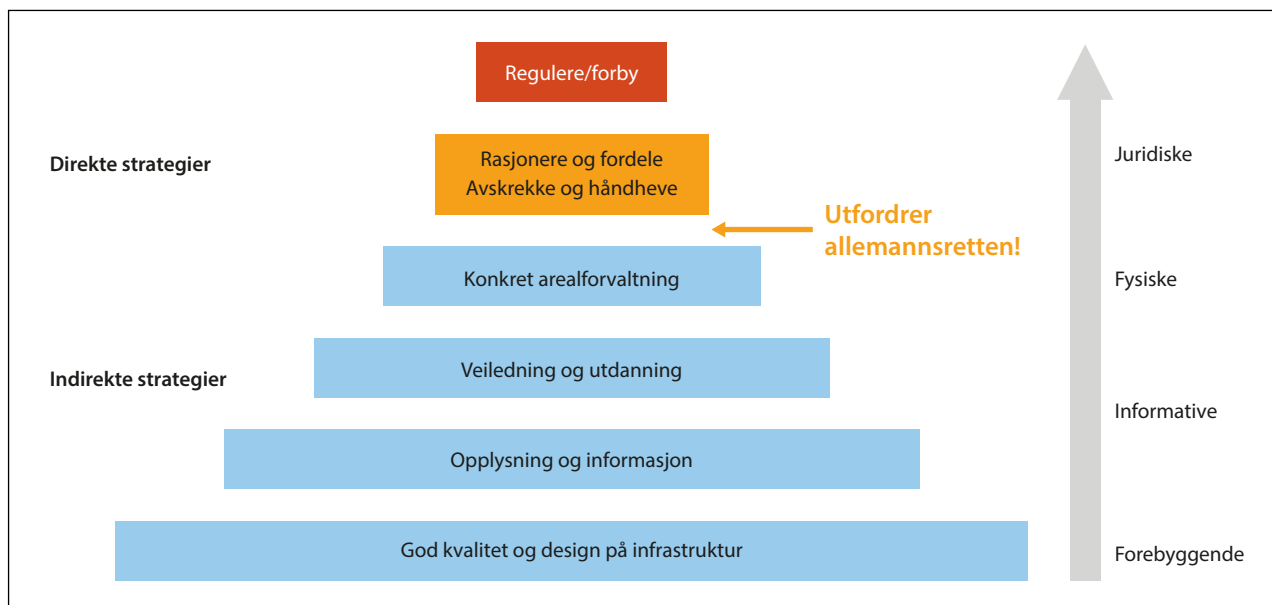
innbyggerundersøkelser er for øvrig et krav i Innovasjon Norges Merkeordning for bærekraftig reisemål. Like viktig er det å invitere lokalbefolkningen og andre berørte parter til dialog om utfordringer og muligheter på det enkelte reisemål.

8.3.5 Verktøy for å styre ferdsel

En sentral del av besøksforvaltningen handler om å styre ferdselen til de besøkende, enten det er for å unngå negative effekter av besøket eller for å oppnå bred verdiskaping. For å styre ferdsel kan det tas utgangspunkt i begrepet kundereise, som

brukes for å forstå forbrukeradferd. Kundereisen brukes som et begrep for en helhetlig tilnærming til kundens opplevelse av et tilbud fra planleggings- og beslutningsfasen til etter besøk. De besøkende kan påvirkes både før, under og etter reisen. Hvis de besøkende får informasjon tidlig i kundereisen, kan det være lettere for dem å bli kjent med og forholde seg til rammer, lover og anbefalinger på reisemålet (Innovasjon Norge, 2015).

I naturområder, fredede kulturmiljøer og i områder med kulturminner, er det i hovedsak ikke-motorisert ferdsel som det er aktuelt å styre.



Figur 8.6 Prinsipper for tiltak i norske verneområder for å endre ferdsel og bruk av sårbare områder

Kilde: Hagen et al. (2019)

Ikke-motorisert ferdsel kan styres gjennom direkte virkemidler eller indirekte virkemidler. Mens direkte virkemidler er forbud og reguleringer, går indirekte virkemidler ut på å forsøke å påvirke de besøkende til «frivillig» å endre adferd.

Det finnes mange typer av indirekte virkemidler for å styre ferdsel. Indirekte virkemidler kan for eksempel være merking av stier, klopplegging av stier, skilt som viser uønsket ferdsel og andre informasjonstiltak i ulike stadier av reisen.

Markedsføring er et indirekte virkemiddel som det er viktig å bruke i besøksforvaltningen. En ansvarlig markedsføring kan blant annet forebygge uønsket atferd og ferdsel på reisemålet, og slik bidra til at reisemål og lokalsamfunn er gode steder å bo og gode steder å besøke. Samarbeid med turoperatører og utveksling av informasjon kan bidra til økt kunnskap og forståelse om lokale forhold.

Hagen et al. (2019) skiller mellom seks hovedkategorier av tiltak, fra opplysende og veiledende tiltak, til mer omfattende fysisk tilrettelegging og kanalisering, til regulerende tiltak og forbud (figur 8.6). Konkret arealforvaltning handler om å forebygge eller reparere naturressursen og lokaliteten som de besøkende oppsøker, mens de andre kategoriene handler om tiltak rettet mot de besøkende. Regulering og forbud er nedfelt i verneforskriftene og annet lovverk.

Et internasjonalt anerkjent forvaltningsprinsipp innen naturforvaltning er at det ikke skal bru-

kes tiltak som er mer inngripende overfor de besøkende enn det som er nødvendig. I Norge står allemannsretten sterkt, og denne retten bygger på det samme prinsippet. Rasjonere/fordele og avskrekke/håndheve er vanlige virkemidler i utenlandske verneområder, men kan i stor grad utfordre allemannsretten i Norge.

Prinsippet om å bruke minst mulig inngripende tiltak overfor de besøkende følges stort sett i Norge. Det finnes lovhjemler for direkte reguleringer, men rettssituasjonen er betegnet som sammensatt og lite samordnet (Holth et al., 2022), og direkte ferdselsreguleringer brukes i begrenset grad. Tabell 8.3 viser en oversikt over praksis og muligheter for styring av ferdsel innenfor ulike forvaltningsregimer.

Et eksempel på et lovregulert ferdselsforbud er teltforbudet som ble innført i flere av kommunene i Lofoten i 2021. Lofoten blir i løpet av sommermånedene besøkt av mange mennesker, noe som fører til stort press på deler av øygruppen. Formålet med forbudet er å forebygge ytterligere skader på naturen. Det har også vært et ønske å sikre lokalsamfunnet tilgang til de attraktive områdene. Løsningen ble å innføre en friluftslivsforskrift som hele eller deler av året regulerer telting på noen utvalgte områder i flere kommuner i Lofoten (Friluftsforskrift for Lofoten, 2022).

Det synes å være usikkerhet i mange kommuner om de juridiske rammene for hvordan de kan håndtere akutte problemer med for eksempel forsøpling, villcamping og parkering. I en under-

Tabell 8.3 Praksis og muligheter for styring av ferdsel innenfor ulike forvaltningsregimer

	Kulturmiljøer	Bebygde strøk	Naturområder uten vern	Naturvernområder
Direkte reguleringer i dagens praksis	Det er en sterk styring i avgrensede områder, for eksempel når det gjelder inngang til bygninger og anlegg.	Direkte reguleringer brukes i begrenset grad. Det brukes noe for å hindre villcamping, og det er en begrensning på hvor mange passasjerer og skip det kan være i havnene per dag.		– Naturresevatner: ferdselsforbud for eksempel i hekkesesongen (fastlagt i verneforskriften) – Nasjonalparker: hjemmel i verneforskriftene til direkte å regulere ferdsel
Muligheter for direkte reguleringer i dagens lovverk	– Kommunen kan regulere ferdsel etter friluftsløven § 2 (ridning/sykling) og § 15 (utfartsområder), men det krever samtykke av grunneier og at det utarbeides en forskrift. – Kommunen kan sperre et særlig utsatt område etter friluftsløven § 16. Sperringen skal være tidsavgrenset. – Kommunen kan regulere ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen etter plan- og bygningsloven § 11-11 punkt 6. Det mangler imidlertid et apparat for å håndheve en slik regulering. – Kommunen kan regulere ferdsel etter plan- og bygningsloven §11-8 tredje ledd bokstav c: «For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.» Reguleringen kan omfatte bare et begrenset areal. – Miljødirektoratet kan utarbeide en forskrift for «ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelig» etter naturmangfoldloven § 22 (erstatter viltloven § 8) og etter verneforskriftene for den enkelte nasjonalpark. – Grunneier (for statsallmenningene: Statskog) kan nekte ulike typer av ferdsel etter flere paragrafer i friluftsløven, deriblant ferdsel med el-sykkel, oppsetting av turposter og friluftsmøter. – Friluftsløven § 15 åpner for at kommunen med samtykke av bruker eller eier, kan regulere ferdselen på områder hvor utfarten er stor. Bestemmelsene skal særlig ta sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og bidra til bedre sanitære forhold.			
Indirekte styring av ferdsel:	Det kan gjennomføres mange ulike tiltak, og det er utarbeidet flere veiledere.			

Kilde: Reisemålsutvalget

søkelse om besøksforvaltning som Vestland fylkeskommune gjennomførte i sine kommuner, etterlyste kommunene en verktøykasse som viser rammer og muligheten innenfor ulike typer planverk (Vestland fylkeskommune, 2022).

Den sterke posisjonen allemannsretten har i Norge, er en annen årsak til at direkte reguleringer for å styre ferdsel brukes i begrenset grad. De utfordringene vi nå har med å ivareta

naturmangfoldet, fører imidlertid til en debatt om hvorvidt indirekte virkemidler er tilstrekkelige til å styre ferdselen. Bestandene av ville dyrearter stuper over hele verden (WWF, 2022). I Norge er 2752 arter av dyr, planter og insekter oppført som truet på den norske rødlisten (Artsdatabanken, 2021).

Direkte reguleringer kan også være nødvendig i noen tilfeller for å ivareta de besøkendes

egen sikkerhet. Friluftsløven gir imidlertid i dag ikke hjemmel for å regulere adferd av hensyn til de besøkendes egen sikkerhet.

Politiet kan derimot gripe inn og ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet ved å bruke politiloven § 7 for å regulere ferdsel og opphold.

8.3.5.1 Kvote-, konsesjons- og sertifiseringsordninger

Kvote-, konsesjons- og sertifiseringsordninger er virkemidler som er utbredt internasjonalt, men som i begrenset grad brukes i Norge. Kvoteordninger brukes i Norge gjennom kunnskapsbasert forvaltning for å hindre overforbruk av jakt-, fiske- og villaksressursene. Det er også kvote for utførsel av fisk for gjester som har oppholdt seg ved registrerte turistfiskebedrifter. Kvoteordninger for andre typer av naturgoder er derimot lite brukt i Norge. I noen land finnes det både kvoteordninger med krav om brukerbetaling og kvoteordninger uten betaling, men der det må søkes om tillatelse.

Kvoteordninger er ofte knyttet til individuell ferdsel, mens konsesjons- og sertifiseringsordninger er knyttet til organisert ferdsel. En konsesjonsordning innebærer at tilbydere av organiserte aktiviteter i et område som har begrenset tilgang, må søke om en rett til å benytte området. Det er gjerne krav om betaling i forbindelse med slike konsesjoner eller lisenser.

En sertifiseringsordning innebærer at tilbydere av organiserte aktiviteter må oppfylle visse krav, som ofte er knyttet til kunnskapsnivå og ferdigheter. Det er ikke nødvendigvis et krav om økonomisk vederlag for å benytte området. I *Nasjonal reiselivsstrategi 2030* pekes det på at:

Norge mangler offentlige ordninger for sertifisering av naturguider, turarrangører og overnatting. De fleste ordningene for miljøsertifisering, som Miljøfyrtårn og Svanen, har egne kriteriesett for bransjene i reiselivet. For arbeidet med å styrke kvalitet og konkurranseevne internasjonalt er det en utfordring at det ikke finnes et mer helhetlig sett av nasjonale offentlige sertifiseringer, slik eksempelvis Island har (Innovasjon Norge, 2021, s. 37).

Det nærmeste vi kommer en sertifiseringsordning tilsvarende dette, er Varde Opplevelseskvalitet, som er et nasjonalt merke for reiselivsopplevelser av en viss kvalitet. Ordningen er privat og er en kvalitetssikringsordning mer enn en sertifiseringsordning.

Systemet retter seg dessuten mot enkeltprodukter i opplevelsesnæringen, og fungerer ikke som en sertifiseringsordning for guider, turarrangører eller overnattingssteder (Varde, u.å.).

I Hurdalsplattformen, under punktet «Reiseliv» står det at regjeringen vil

Utvikle en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og regionguider, turledere og fjellførere, i samarbeid med friluftsansjonene (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021).

Det er imidlertid ikke avklart om denne sertifiseringsordningen skal være frivillig eller et vilkår for å operere i bestemte områder, som for eksempel nasjonalparker. Blir sertifisering et vilkår, vil ikke seriøse aktører lukes ut, og dermed vil ordningen bidra både til å ivareta verneverdiene og til å heve kvaliteten på reiselivsproduktet.

8.3.5.2 Offentlig naturveiledning

Internasjonalt benyttes begrepet *interpretation*, ikke *information*, om formidlingstiltak. Målet med *interpretation* er ikke bare å gi de besøkende kunnskap, men også en dypere forståelse av lokalsamfunn, landskaper og natur- og kulturarv. I de nordiske landene bruker man gjerne begrepet naturveiledning om noe av det samme. Når personlig formidling står sentralt, antar man at formidlingen er mer effektiv enn ren kunnskapsformidling. Personlig formidling er også et stort fagfelt internasjonalt (Interpret Europe, u.å.). I Norge har blant annet Norske Parker tatt i bruk personlig formidling (Norske parker, u.å.).

Faste stillinger med naturveiledning som arbeidsområde ble opprettet i Statens naturoppsyn (SNO) i 2007. I budsjettproposisjonen for 2016–2017 skrev den daværende regjeringen:

Regjeringa mener at naturrettleiing er ei oppgave som private aktørar i stor grad kan gjennomføre, og vil difor redusere naturrettleiing i regi av Statens naturoppsyn (Prop. 1 S (2016–2017)).

Seksjonen for naturveiledning i Statens naturoppsyn (seksjon i Miljødirektoratet) ble derfor lagt ned i 2017. Det er likevel fortsatt et fåtall naturveiledere ved noen av naturinformasjonssentrene, for eksempel ved villreinsentrene på Hjerkin og Skinnarbu. Etter nedleggelsen har det imidlertid ikke vokst frem et privat tilbud av betydelig

Boks 8.8 Nye digitale løsninger for å vurdere konsekvenser, overvåke bruk og formidle informasjon

Det å ha et godt kunnskapsgrunnlag og gode målemetoder er viktig i besøksforvaltningen. Kombinasjonen av geodata og digitale tvillinger kan bidra til ny og viktig informasjon for å utvikle strategier og tiltak for ulike reisemål. En digital tvilling er en digital eller virtuell kopi av en fysisk ting som finnes i den virkelige verden. Teknologien er mulig gjort gjennom data og simulatorer for sanntidsberegninger, optimalisering, overvåking og kontroll. Nærmere bestemt kan man minimere risiko og avdekke muligheter raskere og bedre ved å bruke mer data som samtidig visualiseres. Det kan redusere negative konsekvenser og samtidig gi de besøkende bedre opplevelser. En oversikt over bevegelsesmønsteret til de reisende kan gi bedre informasjon om tilgjengelighet og eventuell belastning.

Ved å krysse datadeling og digital tvilling kan man også øke beredskapen, og i sanntid tilpasse responsen på uforutsette hendelser. Beredskapssetater bruker allerede *location-based-SMS* (Everbridge, u.å.) for å lokalisere mobiltelefoner i området og tilpasse språket i meldingen.

Digital tvilling kan også brukes for å gjøre det lettere å planlegge hvordan arealene i verdensarvområder kan utvikles og forvaltes på en mer bærekraftig måte.

Digital tvilling er for eksempel tatt i bruk i Twin Fjord-prosjektet i kommunene Stranda og Fjord. Prosjektet tar utgangspunkt i områdene rundt Geirangerfjorden, og målet er at verktøyet skal bidra til å vise hva endringer i bruk av areal har å si for miljøet, samfunnet og økonomien. Teknologien med digital tvilling gjør at informasjonen som hentes inn blir mer visuell og tilgjengelig, og det blir dermed lettere å ta beslutninger med tanke på bærekraftig arealplanlegging og forvaltning.

Reiseliv, næringsliv, verdensarv, naturvern, ras og mulige flodbølger er eksempler på hensyn Stranda kommune og Fjord kommune må ta når de forvalter sine arealer. Utvikling innenfor transport, energi og bygg kan skape behov for arealendringer, og det er viktig å forstå hvilke konsekvenser arealendringer medfører når det gjelder reiseliv og forvaltningen av reisemål.

Ved å bruke digital tvilling og et interaktivt, visuelt verktøy er det lettere å involvere flere aktører og skape kreative prosesser for å løse problemer knyttet til arealbruk.

I tillegg kan digitale tvillinger brukes til å fremme en bærekraftig reiselivspraksis. Teknologien kan for eksempel brukes til å tilby virtuelle omvisninger i sårbare områder. Det kan redusere miljøpåvirkningen av fysisk reiseliv, samtidig som de besøkende får oppleve disse områdene (Pursuit, u.å.).

omfang. En utfordring med naturveiledning i Norge er at vi har store områder med spredt bruk, og at det blir ressurskrevende å dekke store deler av områdene. For å bidra til naturforvaltningen har Statens naturoppsyn på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet lansert «Stiskulen», som er en veileder om praktisk og klimarobust tilrettelegging og opparbeiding av stier der også hensynet til naturverdier, landskap og opplevelseskvaliteter ivaretas (Miljødirektoratet, u.å.-b).

8.3.6 Finansieringen strekker ikke til

Når det er mange aktører involvert i samarbeidsprosjekter om besøksforvaltning, kan finansiering være en utfordring. Det trengs finansiering til plan-/strategiarbeid, gjennomføring og drift av tiltak, og overvåking av tilstanden for å se om de

iverksatte tiltakene har hatt ønsket effekt, eller om det er behov for endring av tiltak og/eller iverksetting av nye tiltak.

Dagens finansieringsordninger for besøksforvaltning omfatter ordinære driftsbudsjetter og ulike typer av tiltaksmidler, som ofte er prosjektmidler aktørene må søke om. Slike prosjektmidler kan brukes til å gjennomføre tiltak, men innretningen av midlene med hensyn til formål og tidsavgrensning er gjerne slik at det ikke gis midler til drift eller til overvåking eller evalueringer av effektene av tiltaket.

Det er også flere eksempler på at besøksforvaltning gjennomføres med stor dugnadsinnsats, for eksempel i regi av lokale stigrupper. Slik dugnadsinnsats er et viktig bidrag til arbeidet med besøksforvaltning i mange områder. Dersom det ikke er involvert aktører med en sterk organisa-

Tabell 8.4 Hovedfinansiering av besøksforvaltning for ulike typer av reisemål i dag (ikke utfyllende)

Kulturmiljøer	Bebygde strøk	Naturområder uten vern	Naturvernområder
– offentlig finansiering av forvaltningen – inngangsbilletter – forretningsdrift (Maihaugen har for eksempel konsertsal, butikk og kafe)	– driftsbudsjetter i kommuner, fylkeskommuner, destinasjonsselskaper og friluftsråd – frivillig arbeid, for eksempel fra frivillige organisasjoner, grendelag og grunneiere – prosjektmidler og støtteordninger, for eksempel verdiskapingsprogrammer – brukerbetaling (for eksempel medlemskap i løypelag og frivillig parkeringsavgift)	– offentlig finansiering av forvaltningen	

sjon, slik som for eksempel Den Norske Turistforening (DNT) eller grendelag og andre lokale foreninger, blir imidlertid vedlikeholdet i mange tilfeller forsømt.

Mange kommuner og fylkeskommuner har for små ressurser til de mange oppgavene som skal løses. Besøksforvaltning er ikke en lov-pålagt oppgave og kan dermed komme langt ned på kommunenes prioriteringsliste over arbeidsoppgaver.

Ressursene til offentlig verneområdeforvaltning er begrenset (Lundberg et al., 2021). Dette til tross for at en rapport fra Riksrevisjonen i 2006 viste at verneverdiene var truet i om lag 30 prosent av verneområdene. I en tilsvarende vurdering fra 2017 mente forvaltningsmyndigheten at verneverdiene var truet i 18 av i alt 40 nasjonalparker på fastlandet, med forstyrrelser og terrengslitasje som de største truslene (Klima- og miljødepartementet, 2019).

I statsbudsjettet for 2023 er det vedtatt et «nasjonalparkløft» på 10 millioner kroner. Utvalget mener et slikt løft er positivt, men med totalt 47 nasjonalparker og 3200 verneområder er gapet mellom ambisjonsnivået og den praktiske virkeligheten i naturforvaltningen fortsatt svært stort.

Begrepet *Nasjonal turiststi* er beholdt et begrenset utvalg stier som har status som Nasjonal Turiststi etter visse kriterier og kvalitetskrav. Ordningen er ment å skulle omfatte autorisering av inntil 15 stier totalt, selv om det gis tilskudd til flere prosjekter som ikke er autorisert og veiledning til et bredere publikum. Erfaringene fra arbeidet med Nasjonale turiststier har samtidig overføringsverdi til videre arbeid med å utvikle besøksforvaltning og samarbeidsprosesser og å involvere kommuner. I statsbudsjettet for 2023 er totalrammen for tilskudd til nasjonale turiststier 10,3 millioner kroner.

I Norge er de offentlige bevilgningene til naturforvaltning små sammenlignet med bevilg-

ningene i for eksempel Storbritannia. Her har for eksempel den kjente kyst-til-kyst-stien Alfred Wainwright's «classic walk» alene fått 5,6 millioner britiske pund, som i 2022 tilsvarte om lag 67 millioner norske kroner (A Coast to Coast Walk, u.å.). Et annet land som bevilger store summer til arbeid med besøksforvaltning, er Finland. Det må understrekes at dette er utgifter til inntekts ervervelse. Undersøkelser fra Finland og USA viser at henholdsvis én euro eller én dollar som investeres i forvaltning, gir tifold tilbake i økonomisk verdiskaping i lokalsamfunnene (Salmirinne, 2016).

8.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det er avgjørende å styrke besøksforvaltningen i Norge for å sikre en bærekraftig utvikling av reisemål og lokalsamfunn. Den raske utviklingen i besøkstall til Norge de siste årene tilsier at det kan forventes en økning av internasjonale besøkende de kommende årene. Samtidig øker besøkstrykket fra lokale og nasjonale besøkende på de samme attraksjonene som tiltrekker seg besøkende fra utlandet. Både klimakrisen og naturmangfoldkrisen forsterker behovet for å øke innsatsen innen besøksforvaltning. Aktiv besøksforvaltning kan føre til en mer balansert utvikling som bidrar til å utløse det potensialet reiselivet har som samfunnsutvikler.

I Norge har nasjonale myndigheters innsats på besøksforvaltningsfeltet tradisjonelt vært rettet mot «ikoner» som nasjonalparker og nasjonale turiststier. Det er nå behov for å innlemme besøksforvaltning i lokalsamfunnsutvikling, reise-målsutvikling og natur- og kulturmiljøforvaltning på mer generell basis. Samtidig må innsatsen for besøksforvaltning økes vesentlig.

Utvalget mener at det offentlige engasjementet og ansvaret for besøksforvaltningen må styrkes vesentlig på både nasjonalt, regionalt og lokalt

nivå. Som bruker av fellesgodene har også reiselivet et samfunnsansvar for å bidra til å ivareta natur, landskaper, lokalsamfunn og kulturmiljøer. Reiselivsnæringen har en egeninteresse i å bidra til å bevare grunnlaget for opplevelsene de tilbyr. I besøksforvaltningen er det derfor behov for vel fungerende partnerskap mellom private og offentlige aktører.

Forvaltningen av nasjonale natur- og kulturverdier krever et bredt samarbeid blant ulike aktører og på tvers av vernegrensene og andre administrative skiller. De nasjonale målene med vernet må imidlertid være overordnet lokale og regionale prioriteringer. Forvaltning av verneområder og kulturmiljøer av nasjonal verdi må med andre ord fortsatt være underlagt sterk nasjonal styring. Det innebærer at nasjonale myndigheter også må ta hovedansvaret for finansieringen av disse områdene. I tilfeller der slike områder inngår i et reisemål som forvaltes etter utvalgets modell, bør verneområdeforvaltere og andre ressurser som er tilknyttet verneforvaltningen inngå i reisemålsledelsen.

Utvalget mener det er behov for å styrke, utvide og inkludere arbeidet med besøksforvaltning i samfunnsplanleggingen. På reisemål som inkluderer verneområder, er det et mål å oppnå en mer helhetlig og styrket besøksforvaltning både innenfor og utenfor verneområdene. Kompetanse og ressurser som samles i en reisemålsledelse etter utvalgets modell, bør også benyttes til å styrke besøksforvaltningen i verneområdene. Rammene må i stor grad fastsettes ved hjelp av etablerte forvaltningssystemer, men det kreves mer ressurser og styrket kompetanse utover det som er tilgjengelig i dag for å utnytte handlingsrommet innen de ulike områdene. Å utnytte handlingsrommet vil kreve at det tilføres betydelige ressurser også til verneforvaltningen og til et helhetlig arbeid på tvers av ulike forvaltningsformer.

8.4.1 Rett gjest på rett sted til rett tid

Besøksforvaltning er ikke ensbetydende med at hver kommune skal ha sin egen sherpatrapp, eller at vi skal tilrettelegge for at ethvert sted med store opplevelsesverdier skal tåle et stort besøkstrykk. Det er like viktig å kartlegge hvilke områder som er så sårbare at besøkstallet bør holdes lavt, enten hele året eller i deler av året. En slik kartlegging kan gjøres gjennom en strategisk tilnærming til besøksforvaltningen og reisemålsutviklingen. Potensialet for økonomisk verdiskaping bør også inngå i de strategiske vurderingene. Videre kan besøksstrategier brukes til å

se helhetlig på reiselivet i en region, slik at de kan brukes som et verktøy for å planlegge for eksempel ruter for offentlig transport.

I den videre utviklingen av norsk reiseliv er det avgjørende å ivareta den autentiske opplevelsen av natur, kultur, landskaper og lokalsamfunn. Besøksstrategier er viktige verktøy for å styre utviklingen i ønsket retning. Implementering av tiltak som foreslås i en besøksstrategi, vil ofte være avhengig av aksept i lokalsamfunnet og tillatelser fra en rekke aktører, slik som grunneiere, næringsliv og faginstanser. Det er derfor viktig at alle relevante aktører involveres i strategiarbeidet.

Kunnskapsgrunnlag – sårbarhetsanalyser

Både reisemålsutvikling og utarbeiding av besøksstrategier handler om å etablere dialogbaserte prosesser og gjennomføre tiltak som kan påvirke både naturmiljøer, kulturmiljøer og lokalsamfunn. I offentlige planprosesser er det allerede krav om å innhente kunnskap som grunnlag for å vurdere hvilke konsekvenser ulike tiltak vil ha. Sårbarhetsanalyser vil være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for å vurdere tiltak som skal gjennomføres som en del av reisemålsutvikling og besøksstrategier. Det avhenger av tiltakets omfang hvor omfattende kunnskapsinnhenting og vurderingene av mulige konsekvenser skal være. Utvalget mener det ikke vil være hensiktsmessig å innføre et generelt krav om sårbarhetsvurderinger etter en spesiell metode. Er tiltaket omfattende, vil lovverket for konsekvensvurderinger uansett slå inn.

8.4.2 Å håndtere ferdsel betyr ikke at allemannsretten står for fall

Utvalget mener at det er viktig å opprettholde allemannsretten og den frie ferdselsretten av hensyn til både nasjonal identitet og folkehelse. Samtidig vil utvalget påpeke at manglende ressurser til besøksforvaltning kan føre til at direkte reguleringer må tas i bruk for å styre ferdselen. Utvalgets forslag om å styrke besøksforvaltningen og finansieringen av denne, er derfor viktige tiltak for å unngå at allemannsretten må vike i områder med stort besøkstrykk. Utvalget mener det må investeres i allemannsretten for å unngå og komme i situasjoner der ferdsel begrenses.

Utvalget mener at direkte reguleringer må kunne brukes i unntakstilfeller for å beskytte særlig utsatte verdier knyttet til natur, kulturminner og lokalsamfunn. Mer konkret vil det være aktuelt med direkte reguleringer dersom det ikke er til-

strekkelig med ressurser til å overvåke og styre ferdsselen gjennom indirekte tiltak, dersom det er begrenset kunnskap om hvordan slike indirekte tiltak virker, eller dersom indirekte tiltak viser seg ikke å virke.

Direkte reguleringer kan også være aktuelt for å ivareta de besøkendes egen sikkerhet, særlig i situasjoner der besøkende skaper risiko for andre enn seg selv på grunn av trengsel og andre forhold. Et nærliggende eksempel er Preikestolen, der Stiftelsen Preikestolen tar sikte på å regulere ferdsselen på stien opp og ned til platået gjennom å styre parkeringskapasiteten og andre indirekte tiltak, samtidig som det kan bli aktuelt å regulere ferdsselen for å styre hvor mange som kan gå ut på selve Preikestol-platået på samme tid. En slik begrensning kan være nødvendig for å ivareta de besøkendes sikkerhet, men vil utgjøre et svært begrenset inngrep i allemannsretten.

8.5 Utvalgets tilrådinger

For å styrke arbeidet med besøksforvaltning er det behov for en nasjonal, tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning. Utvalget anbefaler at dette skjer gjennom et stortingsvedtak hvor det legges vekt på hvordan de følgende tilrådingene kan gjennomføres.

8.5.1 Kommunene bør ha en sentral rolle i besøksforvaltningsarbeidet

Utvalget mener at kommunene må ha en sentral rolle i reisemålsledelsen, og at besøksforvaltning er et viktig element i dette. Besøksstrategier som utvikles må forankres i kommunale planer. Dette vil sikre bred involvering og at arbeidet med besøksforvaltning blir vurdert som en del av den lokale samfunnsutviklingen. Som utvalget peker på i kapittel 7 kan tiltakene i besøksstrategiene mange steder utøves og gjennomføres av et annet organ enn kommunen.

For å stimulere kommunenes arbeid med besøksforvaltning tilråder utvalget at det med utgangspunkt i erfaringer fra eksisterende veiledere og gjennomførte prosjekter, også fra tilgrensende felt, blir laget en nasjonal veileder om hvordan man kan utarbeide besøksstrategier for alle typer reisemål. En slik veileder bør bygges opp slik at omfanget av prosessen kan tilpasses det aktuelle området og bygge på erfaringene fra Nordland fylkeskommunes pilotprosjekt på besøksforvaltning og Miljødirektoratets veile-

dere for naturområder. Utvalget mener også at eksisterende veiledere med relevans for besøksforvaltning, for eksempel veiledere for å utarbeide kommuneplaner og håndbok for reiselivsutvikling, må oppdateres med omtale av besøksforvaltning.

Utvalget anerkjenner behovet for bedre samordning på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser både kommunalt, regionalt og nasjonalt, men ser ikke at samordningen kan formaliseres uten en omfattende reform av både lovverk og forvaltningsordninger. Et av tiltakene som foreslås i den nasjonale reiselivsstrategien, er «Destinasjon 3.0 – pilot for aktør-samarbeid på fremtidens reisemål». Dersom regjeringen vedtar å igangsette en slik forsøksordning, bør utprøving av modeller for samordning på tvers av forvaltningssystemer inngå som et av prøveprosjektene.

8.5.2 Fylkeskommunens rolle som regional aktør

Fylkeskommunen sin regionale samfunnsutviklerrolle har tre hoveddimensjoner. For det første å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. For det andre å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokal-samfunn. For det tredje å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Fylkeskommunene har en koordinerings- og bindeleddsfunksjon, og bidrar til samordning og politisk helhetstenkning på regionnivået.

Fylkeskommunene har ansvar for å finne gode løsninger for sin region gjennom regional planlegging, blant annet når det gjelder arealbruk, samferdsel, næringsutvikling, kultur og kulturminnevern. En regional plan kan brukes for å få til en felles strategisk satsing for reiseliv i regionen, noe som kan forsterke effekten av tiltak som utføres i den enkelte kommune eller på det enkelte sted. Videre kan fylkeskommunene ta initiativ til å samle reiselivsnæringen, bransjeorganisasjoner, offentlige aktører, kultursektoren, tilstøtende næringer og frivillige aktører i nettverk og på arenaer som stimulerer til nyskaping, innovasjon og nye samarbeid. Fylkeskommunene kan også koordinere de ulike innsatsområdene opp mot planer og strategier for de andre sektorene fylkeskommunene forvalter. I tillegg kan fylkeskommunene forsterke arbeidet med å samordne sine ulike virkemidler for stedsutvikling. Fylkeskommunene kan dessuten bruke sitt eierskap i Innovasjon Norge og oppdragene de gir Innovasjon Norge regionalt, til å sette rammer for bruk av midler til å utvikle reiselivet. Fyl-

keskommunene bidrar også i finansieringen av landsdelsselskaper.

Fylkeskommunene er viktige samarbeidspartnere for kommunene, og de kan bidra til å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse gjennom sin veiledningsrolle. Fylkeskommunene gir veiledning til kommuner innenfor viktige områder som kommuneplanlegging, folkehelse og næringsutvikling. Dersom fylkeskommunene kommer tidlig inn i planarbeid og samarbeider tett med kommunene, kan det forsterke arbeidet med gode planer. Utvalget mener at fylkeskommunenes støttende rolle er særlig viktig for de minste kommunene, og at et tett samarbeid kan styrke kompetansen og resultere i gode planer i disse kommunene. Fylkeskommunene har også virkemidler og tjenester som er relevante for kommunene. Fylkeskommunen forvalter sine egne nærings- og forskningsrettede virkemidler, samarbeider med andre aktører og har en koordineringsrolle overfor andre offentlige aktører og deres virkemiddelbruk.

8.5.3 Finansieringen bør styrkes

Utvalget mener at det uten en betydelig nasjonal finansiering er det vanskelig å se andre alternativer enn å innføre besøksbidrag for å sikre en langsiktig, stabil finansiering av besøksforvaltning utenfor verneområder og til natur- og kulturmiljøer av nasjonal verdi. Et besøksbidrag kan også løse utfordringene med dagens tilskuddsordninger og verdiskapingsprogrammer, nemlig at det er begrenset med midler til å drifte og overvåke tiltak.

For å sikre en bærekraftig utvikling av reiselivet, må budsjettene til kultur- og naturvern styrkes vesentlig. Finansieringen må ikke bare gå til å gjennomføre tiltak, men også til drift og overvåking.

Videre mener utvalget at finansieringsmodellen som presenteres i denne utredningen, bør benyttes både i og utenfor verneområdene. Utvalget vil presisere at de ordinære oppgavene med å forvalte lovbestemte natur- og kulturområder likevel må dekkes gjennom offentlige bevilgninger slik som i dag.

8.5.4 Verktøy for å styre ferdsel, inkludert sårbarhetsanalyser

Rettslig grunnlag

Utvalget vurderer at det rettslige grunnlaget for å styre ferdsel i hovedsak er tilstrekkelig dekket

gjennom dagens lovgivning. Utvalget foreslår derfor ikke noen omfattende endring av det rettslige grunnlaget, men noen mindre justeringer som har vist seg nødvendige i praksis.

Etter friluftsløven § 15 kan det ved kommunal forskrift gis bestemmelser som regulerer ferdselen for visse nærmere bestemte formål: «Reglene skal særlig ta sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold.» Sikkerhet er ikke nevnt som et av formålene. Heller ikke lovens formålsbestemmelse i § 1 omfatter hensynet til sikkerhet. Utvalget legger derfor til grunn at § 15 ikke hjemler begrensninger i allemannsretten av hensyn til turgåeres egen sikkerhet og av hensynet til andres sikkerhet.

Etter politiloven § 7 kan politiet gripe inn for å ivareta den allmenne sikkerheten, men denne bestemmelsen gir ikke hjemmel for å innføre permanente eller langvarige generelle reguleringer for å ivareta sikkerheten på et turmål. Det er for øvrig ikke hensiktsmessig at generelle tiltak i besøksforvaltningen må iverksettes ved bruk av politimyndighet.

Utvalget anbefaler derfor at hjemmelen for å innføre ferdselsreguleringer etter friluftsløven § 15 utvides ved at *sikkerhet* føyes til listen av formål som ivaretas av bestemmelsen.

Friluftsløven § 15 krever at ferdselsreguleringer innføres ved kommunal forskrift. Det kan innvendes at dette er en omstendelig og tidkrevende prosess. Utvalget vurderer at det likevel ikke er grunn til å endre loven på dette punktet, ettersom ferdselsreguleringer i alle tilfeller bør være en siste utvei etter at andre tiltak er vurdert og forsøkt. Saksbehandlingsreglene for å utarbeide forskrifter er dermed hensiktsmessige, ved at de sikrer bred involvering og grundige vurderinger før det fattes et vedtak som er forankret i kommunens folkevalgte organer.

Mange kommuner har for lite kunnskap om hvilket juridisk handlingsrom de har når det gjelder praktiske tiltak for å forebygge og avbøte negative effekter av besøkende. Utvalget anbefaler derfor at det utarbeides en oversikt over kommunenes juridiske handlingsrom. På Miljødirektoratets nettsider finnes det allerede en oversikt over kommunenes myndighet, men det relevante lovgrunnlaget for besøksforvaltning bør samles separat for å gjøre det mer tilgjengelig for kommunene. En slik oversikt bør også vise til eksempler på hvordan ulike hjemler er brukt i praksis, og hvilke erfaringer som er høstet. I tillegg bør oversikten vise relevante myndigheter og tilgjengelige økonomiske virkemidler. Utvalget

vrurderer at en slik oversikt er et tiltak som kan iverksettes raskt og uten store kostnader.

Sertifiseringsordninger for guidevirksomhet

Utvalget mener at regjeringens arbeid med å utvikle en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og regionguider, turledere og fjellførere i samarbeid med friluftsforslagene (jf. Hurdalsplattformen) bør startes opp så snart som mulig.

Videre mener utvalget at verneforskriftene for nasjonalparker og andre verneområder bør endres slik at det kan settes vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet, jf. forslaget til en autorisasjonsordning for guider som er foreslått innført på Svalbard.

Når man utformer slike godkjennings- og sertifiseringsordninger, er det viktig å ivareta kvalitetene ved norske friluftslivstradisjoner, som i stor grad er basert på egenorganisert aktivitet og lav grad av tilrettelegging og organisering. Frivilligheten står sterkt i norsk friluftsliv, og det er viktig at det fortsatt legges til rette for tradisjonelt og frivillighetsbasert friluftsliv, også der dette skal foregå side om side med et mer profesjonalisert reiseliv.

Konsesjonsordninger

Utvalget mener det bør innføres konsesjonsordninger for kommersielle aktører som et verktøy for å styre ferdsel i områder med sårbare naturkvaliteter. Det har for eksempel vært erfaringer med for stor ferdsel i sårbare områder, for eksempel i forbindelse med hval- eller moskus-safari.

Utvalget mener at kravet om konsesjon for eksempel kan pålegges der den aktuelle virksomheten kan påvirke viktige natur-, kultur- og miljøverdier. Utvalget velger å ikke gå videre med en utredning om hjemmelen for en slik ordning, men vil påpeke at dette kan være et viktig virkemiddel for reisemålsutvikling og besøksforvaltning enkelte steder. En slik konsesjonsordning må etter utvalgets vurdering være basert på en felles nasjonal hjemmel med vilkår for når konsesjon kan kreves. Kommunene og de lokale reisemålsledelsene må være sentrale aktører i vedtak og konkret utforming av lokale ordninger, tilpasset det enkelte reisemål.

Hensynet til tradisjonelt egenorganisert og frivilligbasert friluftsliv må ivaretas ved innføring av konsesjonsordninger. Dersom det eksempelvis innføres en konsesjonsordning for hvalsafari i et område, må det ikke være til hinder for at en

gruppe selv organiserer en privat båttur i de områdene som er omfattet av et slikt konsesjonskrav.

8.5.5 Kompetansetiltak

Utvalget mener at strategisk besøksforvaltning krever et sektorovergripende samarbeid, og at utdannings- og kompetansetilbud bør reflektere det sektorovergripende elementet. Utvalget mener derfor at det bør utvikles felles kurs i besøksforvaltning som kan brukes i flere høyere utdanninger innenfor reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging.

I tillegg er det behov for å utvikle kortere kurs rettet mot reiselivsnæringen, kommunepolitikere og administrativt ansatte i virkemiddelapparatet, kommuner og andre forvaltningsorganer. Ansvaret for å utvikle slike kurs må ligge på nasjonalt nivå, og kursene må bygge på erfaringene fra Nordland fylkeskommunes og Miljødirektoratets arbeid med besøksforvaltning.

Fylkeskommunen er en sentral aktør når det gjelder å formidle reiselivskompetanse til både kommuner og reiselivsnæringen. Fylkeskommunene bør ha en tilsvarende rolle i forbindelse med besøksforvaltning, men det krever at fylkeskommunene selv bygger kompetanse på feltet, jf. Nordland fylkeskommunes satsing på dette feltet.

Videre er det nødvendig å øke kunnskapen om effektene av indirekte tiltak for å styre ferdsel. Problemstillingen bør innlemmes i eksisterende og kommende forskningsprogrammer om bruk og forvaltning av arealer samt lokalsamfunnsutvikling.

Utviklingen av digitale verktøy skjer raskt og gir muligheter også innenfor besøksforvaltning. Disse mulighetene må inngå som en del av både veiledningsmateriell og utdanningstilbud.

8.5.6 Samarbeid med frivillige organisasjoner

I de fleste lokalsamfunn spiller frivillige organisasjoner og mer uformelt organiserte grupper av frivillige en stor rolle. Grendelag, idrettslag og turistforeninger merker, rydder og vedlikeholder stier og friområder, og drifter alt fra vaffelsalg til benker og parkeringsplasser. I tråd med samfunnets økte krav til profesjonalitet på mange områder skjer det en utvikling der oppgaver overføres fra frivilligheten til kommuner, friluftsråd, frivilligsentraler og andre offentlige etater. Utvalget mener denne utviklingen er uheldig, ikke bare

fordi man går glipp av verdifull kompetanse og ressurser i frivilligheten, men også fordi frivilligheten i seg selv har en verdi i utviklingen av gode lokalsamfunn.

Når det utarbeides besøksstrategier, må det kartlegges hva som finnes av frivillige ressurser på reisemålet, og på hvilke områder det er et frivillig engasjement som motiverer til innsats. De frivillige ressursene må involveres i utviklingen av besøksstrategier, og oppgaver som kan utføres av

frivillige bør tilrettelegges slik at frivilligheten kan involveres. Som en del av dette arbeidet bør det være et mål at de frivillige organisasjonene kan styrke og utvikle seg, blant annet ved at de tilføres økonomiske og administrative ressurser som setter dem i stand til å løse oppgavene. Utvalgets forslag til finansiering gjennom et besøksbidrag må også kunne benyttes til å styrke frivilligheten på reisemålene.

Kapittel 9

Finansiering av fellesgoder



Figur 9.1 Hjemmeluft i Alta

Foto: Bjørn Helberg, TMU/UiT

I kapittel 5 beskriver utvalget sitt forslag til modell for strategisk utvikling og finansiering av fellesgoder i Norge. I dette kapitlet gir utvalget først en oversikt over mulige finansieringsløsninger og erfaringer med fellesgodefinansiering fra andre land. Deretter utreder utvalget en mulig innretning for fellesgodefinansiering i Norge.

Muligheten til å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder har vært en utfordring i reiselivet over lang tid. For mange reiselivsbedrifter er tilgang til fellesgoder avgjørende for hvilke opplevelser og tjenester de kan tilby. Ønsket om å oppleve natur- og kulturattraksjoner, oppgis ofte som et formål blant de som besøker Norge (Innovasjon Norge og Epinion, 2019). Fellesgodene er

også goder for lokalsamfunnet og menneskene som bor der. Manglende finansiering til etablering, vedlikehold og drift av fellesgoder kan svekke fellesgodenes verdi for både lokalbefolkningen, de besøkende og reiselivsaktører.

Samtidig fører økt bruk av fellesgoder til at behovet for midler til å tilrettelegge, vedlikeholde og forebygge slitasje øker. I tillegg kan klimaeendringer, blant annet i form av mer ekstremvær og nedbør, gi økte kostnader til forvaltning av fellesgoder fremover.

Fellesgoder kan også utvikles, både ved å tilrettelegge for bedre tilgang til slike goder, og ved å skape noe nytt. Utvikling av nye fellesgoder kan øke kvaliteten på reisemålene, skape flere attrak-

tive reisemål og ivareta kvaliteter ved urørt natur og bærekraftig forvaltning av naturressurser. Nye fellesgoder øker også tilbudet til lokalbefolkningen og bidrar erfaringsmessig til økt trivsel og bolyst.

For reiselivsaktører er det viktig å legge til rette for at de besøkende trives på reisemålet, blir værende lenger og kommer til ulike tider av året. Et bredere tilbud av fellesgoder på norske reisemål vil bidra til dette og komme både befolkningen og reiselivsnæringen til gode.

9.1 Utvalgets forståelse av mandatet

I utvalgets mandat vises det til at det i dag er tillatt å ta betalt for bruken av kommunale tjenester som betegnes som fellesgoder ved reiselivsattraksjoner, slik som parkering, offentlige toaletter og andre tilrettelagte fasiliteter. Det innvendes imidlertid at denne finansieringsmodellen har vist seg å være utilstrekkelig på reisemål der besøksstrømmene er svært store.

Videre i mandatet vises det til at det for enkelte fellesgoder dessuten ikke er ønskelig eller praktisk mulig å kreve brukerbetaling eller å etablere ulike former for kommersiell forvaltning.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere fordeler og ulemper ved alternativer til brukerbetaling og kommersiell forvaltning av fellesgoder. Utvalget skal i sin vurdering ta utgangspunkt i omtalen av temaet og de anbefalte tiltakene i *Nasjonal reiselivsstrategi 2030*, og erfaringer med ulike ordninger internasjonalt.

Utvalget har valgt å se helhetlig på ulike former for finansiering av fellesgoder i reiselivet. Videre har utvalget avgrenset sitt arbeid til å fore slå prinsipper, kriterier og målsettinger ved den modellen som tilrås. Den konkrete utformingen og implementeringen av modellen må gjøres i etterkant.

9.2 Mulige finansieringsløsninger for fellesgoder

Mulige løsninger for å finansiere fellesgoder i reiselivet har vært utredet flere ganger. For eksempel har Samfunns- og næringslivsforskning AS på oppdrag fra det daværende Nærings- og handelsdepartementet utredet et system for å finansiere fellesgoder i reiselivet (Farstad et al., 2001). Videre har Innovasjon Norge gjennomført

et pilotprosjekt for frivillig fellesgodefinansiering, hvor det ble gjennomført piloter på ulike reisemål i Norge (Innovasjon Norge, 2013).

Menon Economics (Jakobsen & Iversen, 2019) har, på oppdrag for Visit Sognefjord, vurdert mulige finansieringsløsninger i forbindelse med konkrete fellesgodeproblemer som reiselivsnæringen står overfor. De skiller mellom følgende finansieringsløsninger:

- *Frivillighet*: Mange oppgaver knyttet til produksjon av reiselivsrelevante fellesgoder gjøres av frivillige krefter. For eksempel sørger Redningsselskapet og Røde Kors for sikkerhet til sjøs og til fjells. Videre sørger Den Norske Turistforening for merkede stier i fjellet og Ski-foreningen og andre for preparerte skiløyper.
- *Offentlig finansiering*: Det offentlige finansierer en rekke fellesgoder som reiselivet nyter godt av.
- *Brukerbetaling*: Ulike former for brukerbetaling, slik som bompenger, rushtidsavgift og parkeringsavgift, kan finansiere tilrettelegging og samtidig bidra til å fordele besøk over tid og sted.
- *Påslagsordninger*: Frivillige eller obligatoriske påslagsordninger på ulike tjenester er innført i mange land. Slike ordninger innebærer at samtlige brukere av utvalgte tjenester må betale litt hver, og da kan det bli betydelige beløp totalt sett. Spørsmål som må avklares er hvilke tjenester man kan legge påslag på og om ordningen skal være frivillig eller obligatorisk. Påslagsordninger kan være nasjonale, regionale eller lokale.

Nedenfor gis en utdypende omtale av de ulike finansieringsformene.

9.2.1 Frivillighetens bidrag til fellesgodene

Mange av oppgavene som må gjøres i forbindelse med produksjonen av reiselivsrelevante fellesgoder, tas hånd om av frivillige. Frivillig innsats er befolkningens bidrag til å realisere ulike fellesgoder.

Selv om frivillig arbeid i stor grad er dugnadsbasert og dermed gratis, har også frivillige bidrag kostnader, jf. boks 9.1. Det betyr at frivillig sektor har mulighet til å gjøre mer hvis de får bedre tilgang på finansieringsmidler. Samtidig er det viktig at løsninger for å finansiere fellesgoder ikke vanskeliggjør eller fortrenger den frivillige innsatsen, som er verdifull i seg selv.

Boks 9.1 Den Norske Turistforenings vedlikehold av bygningsmasse og stimerking

Den Norske Turistforening (DNT) er Norges største friluftslivsorganisasjon med over 300 000 medlemmer i 56 medlemsforeninger med tilknyttede lokallag. DNT arbeider for å fremme et enkelt, aktivt, allsidig og miljøvennlig friluftsliv og for å bevare natur og kulturverdier. DNT har 550 hytter og rundt 20 000 kilometer merkede sommerruter over hele landet. I tillegg merker de 4300 kilometer vinterruter i Sør-Norge. Arbeidet med å merke rutene skjer på dugnad. DNTs medlemsforeninger gjennomførte 727 620 dugnadstimer i 2021, noe som var en

økning på 15 prosent fra 2020, men en liten nedgang fra 2019 på grunn av koronapandemien.

DNT er Norges største arrangør av kurs innenfor klatring, bre, fjellsport og andre aktiviteter som krever spesiell friluftslivskompetanse. Organisasjonen har også egne turlederkurs og driver instruktørutdanning innenfor skred, klatring og bre. DNTs lokale medlemsforeninger, turlag og turgrupper over hele landet arrangerer hvert år flere tusen aktiviteter og fellesturer med turleder.

Kilde: www.dnt.no

9.2.2 Offentlig finansiering av infrastruktur og tjenester

Statlig og kommunal sektor finansierer i dag en rekke fellesgoder som ikke er begrunnet i reiselivet, men som reiselivet likevel nyter godt av og er avhengig av. Noen eksempler på slike goder er veier, fergetilbud, havner, forskning, naturforvaltning, kartlegging av farer i naturen, varslings-systemer, beredskap og redning og helse-tjenester.

Staten finansierer også egne øremerkede sat-singer som bidrar til reisemålsutvikling, for eksempel Innovasjon Norges reiselivssatsing og Nasjonale turistveger.

Videre gir Klima- og miljødepartementet tilskudd til friluftslivsaktivitet for ulike målgrupper. Departementet bevilger også midler til friluftsliv gjennom ordningen sikring og tilrettelegging av friluftsområder, Skjærgårdstjenesten, Nasjonale turiststier og ulike friluftslivsprosjekter. Klima- og miljødepartementet gir også driftsstøtte til friluftslivsorganisasjoner og friluftsråd. Kulturdepartementet bevilger midler til friluftsliv gjennom spillemiddelordningen, der det gis tilskudd til både friluftslivsaktivitet og til fysisk tilrettelegging for friluftsliv. I tillegg forvalter kommuner og fylkeskommuner ulike tilskuddsordninger til tilrettelegging for friluftsliv og til friluftslivsaktivitet.

Ulike land har ulik vektlegging av hvilke fellesgoder som finansieres over offentlige budsjetter. Eksempelene over reflekterer situasjonen i Norge. I boks 9.2 gis eksempler på offentlige tilskuddsordninger på New Zealand og Island

som er mer direkte innrettet for å støtte reise-målsutvikling.

9.2.3 Brukerbetaling for infrastruktur

Tilrettelegging av blant annet turområder, toaletter, søppelhåndtering og parkering kan løses gjennom brukerbetaling for såkalt tilgjengelig-gjørende infrastruktur. Betalingen kan komme fra for eksempel bompenger, parkeringsavgift og avgift på inngang til toalett.

De vanligste fellesgodene som det i dag kan tas brukerbetaling for, er:

- adgang til opparbeidet friluftsområde (regulert av friluftsloven §14)
- motorisert ferdsel på privat vei (regulert av veglova § 56)
- parkering i tilknytning til offentlig eller privat vei (regulert av parkeringsforskriften)
- bruk av infrastruktur spesielt tilpasset passasjerer i havn (regulert av havne- og farvannsloven)

Det varierer mellom ulike typer fellesgoder hvor enkelt det er å ta brukerbetaling. For eksempel er havner «ekskluderbar infrastruktur», noe som gjør det mulig å ta betalt for bruken av havnene.

9.2.4 Besøksbidrag i form av påslag eller avgifter

I Norge har besøksbidrag lenge vært diskutert som en løsning på utfordringer med å finansiere fellesgoder i reiselivet. Besøksbidrag omfatter ulike måter å hente inn økonomiske bidrag fra de

Boks 9.2 Eksempler på nasjonale fond for reisemålsutvikling

New Zealands *Tourism Infrastructure Fund* er et statlig fond som bidrar med økonomisk støtte til lokalsamfunn som står overfor press på grunn av høye besøkstall. Disse lokalsamfunnene får støtte til infrastruktur som bidrar til bedre opplevelser for de besøkende, og som gjør at lokalbefolkningen aksepterer reiselivet på stedet. Utvikling av nye attraksjoner, overnatting og kommersiell aktivitet er ikke omfattet av støtteordningen. Fondet har som mål å beskytte og styrke New Zealands omdømme både nasjonalt og internasjonalt. Kommuner og ideelle organisasjoner kan søke om midler fra fondet. Kriteriene for å kunne motta støtte til infrastruktur er blant annet at infrastrukturen må være offentlig tilgjengelig, og at den i stor grad må brukes av besøkende. I forbindelse med hver utlysning utarbeider fondet en oversikt over kriterier for hvilke prosjekter de vil prioritere når de vurderer søknader. Det forventes for øvrig at søkere skal kunne samfinansiere prosjektet med minimum 50 pro-

sent av kostnadene (Ministry of Business Innovation and Employment, 2022).

På Island ble *The Tourist Site Protection Fund* etablert i 2011 for å fremme utvikling, vedlikehold og beskyttelse av attraksjoner og ruter som eies eller styres av kommuner eller private aktører. På denne måten skal fondet bidra til å tilrettelegge for besøkendes sikkerhet og beskytte naturen. Fondet har også som formål å øke antall steder som besøkes, slik at presset på de mest populære stedene reduseres. Et eksempel på hva midlene har blitt brukt til, er å forbedre tilgjengeligheten og sikkerheten ved fossen Goðafoss. Det ble blant annet etablert en utsiktsplattform, en gangsti og en parkeringsplass. Fondet kan finansiere 80 prosent av de totale prosjektkostnadene i løpet av ett år. Fondet forvaltes av et styre som består av representanter fra blant annet departementer, lokale myndigheter og reiselivsorganisasjoner.

Kilde: Ministry of Culture and Business Affairs – Government of Iceland, u.å.

besøkende på, for eksempel gjennom påslag eller avgifter. Løsningen innebærer at samtlige brukere av utvalgte tjenester må betale litt hver. Når mange betaler, kan det bli betydelige beløp totalt sett. Besøksbidrag kan innkreves nasjonalt, regionalt eller lokalt. En innføring av obligatoriske besøksbidrag krever hjemmel i lov.

Fellesgoder som de besøkende indirekte har nytte av, kan finansieres via påslag på andre komplementære tjenester som overnatting, servering, handel og opplevelser i området. Det kan for eksempel være et kronepåslag eller et prosentvis påslag på prisen eller på bedriftenes omsetning. Besøksbidraget kan også innhentes ved et påslag eller avgifter på innreise til landet eller et geografisk avgrenset område, på ulike transportformer.

Jakobsen og Iversen (2019) argumenterer for at en rettferdig fordeling av påslag innebærer at samtlige bedrifter som nyter godt av fellesgodene, bør bidra til finansieringen. Reiselivsnæringen, det vil si overnatting, servering, opplevelser og transport, har i varierende grad inntekter knyttet til besøkende. Handelsstanden og bygg og anlegg har også ofte betydelige inntekter knyttet til

besøk, særlig på reisemål med mye hytter. En løsning kan altså være å utforme en ordning hvor ulike næringer bidrar. Lokale forbruks- og verdiskapingsundersøkelser kan gi nødvendig kunnskapsgrunnlag for utforming av avgiftsordningen. Når næringenes reiselivsrelaterte verdiskaping er kartlagt, kan man sette avgiftsnivået for den enkelte bedrift på en rettferdig måte. Denne metoden ligger til grunn for modellen som brukes for fellesgodefinansiering i Oppdal, jf. boks 9.4.

9.2.5 Frivillig lokalt besøksbidrag

Frivillige påslag krever at bedriftene i reiselivsbransjene og eventuelt andre næringer i et område blir enige om blant annet et rettferdig nivå på påslaget, forvaltningen av midlene, utføreransvaret og hva pengene kan brukes til.

For å følge opp regjeringens reiselivsstrategi fra 2007, *Verdifulle opplevelser*, ble det i perioden 2010–2013 gjennomført et prosjekt for frivillig fellesgodefinansiering i regi av Innovasjon Norge (Innovasjon Norge, 2013). Geilo, Valdres, Narvik, Lofoten, Indre Nordfjord og Trysil deltok i prosjektet, men Geilo, Narvik og Indre Nordfjord full-

Boks 9.3 Pilotordning for utprøving av integrert modell for fellesgodefinansiering

Verdsarvrådet for Vestnorsk fjordlandskap, Visit Sognefjord, Lofotrådet og Destinasjon Lofoten har sendt et forslag til regjeringen om pilot for avgrenset utprøving av modell for fellesgodefinansiering og -forvaltning i UNESCO vestnorsk Fjordlandskap Nærøyfjorden og Geirangerfjorden og i Lofoten. Målsettingen er å etablere en konkret pilotordning for utprøving av besøksbidrag i noen utvalgte områder. Disse områdene har hatt økende utfordringer som følge av besøksvekst og bruk av sårbare natur- og kulturområder. I prosjektet er det identifisert en rekke behov som omfatter både konkret fysisk infrastruktur, trafikk- og besøksregulering og ivaretagelse og formidling av natur- og kulturverdiene i området.

Den konkrete løsningen som foreslås testet er å innføre besøksbidrag ved innreise til et geografisk område. Nærmere bestemt foreslås det å kreve inn bompenger via teknologi for automa-

tisk skiltlesing på veiene inn til området, og at det skal være et påslag på offentlig og kommersiell transport (buss, båt, cruise, tog og fly) inn til området. Videre foreslås det å differensiere prisene med utgangspunkt i sesong og tidspunkt på døgnet, og å gi fritak fra påslaget eller en redusert sats for blant annet lokalbefolkningen, pendlere og vareleveranser. Løsningen er basert på prinsipper om at besøkende må bidra til å betale for ivaretagelse og tilrettelegging av fellesgodene, og at løsningen må bidra til både besøksstyring og finansiering av fellesgoder. Det foreslås at midlene fra besøksbidraget skal styres uavkortet inn i et fond, og at det offentlige skal bidra til å finansiere modellen. Ordningen som er skissert i dette prosjektet, vil trolig kreve at flere lover blir endret.

Kilde: Innspill til Reisemålsutvalget fra Lofotrådet/UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap

Boks 9.4 Modell for frivillig fellesgodefinansiering i Oppdal

Menon Economics utviklet i 2013 en modell for frivillig finansiering av fellesgoder i Oppdal kommune. For å beregne hvor mye hver bedrift skal bidra med, tar modellen utgangspunkt i den faktiske verdiskapingen i næringene som tjener penger på reiselivsaktivitet i kommunen. Modellen legger opp til at aktørene lokalt skal komme frem til et ønsket nivå på den samlede finansieringen av fellesgoder i kommunen. Videre er modellen lineær, noe som vil si at det ikke er et øvre tak for hvor mye enkeltaktører kan betale. Modellen består av tre ulike variabler som fordele kostnadene mellom næringslivet, kommunen, innbyggerne og eierne av fritidsboliger: andelen bidrag fra næringslivet og kommunen, vektning av Oppdals ulike næringer og innbetaling per regulerte tomt og fritidseiendom (Sandnes et al., 2013).

Menon Economics beregnet følgende vektning for næringslivet i Oppdal: Av de totale fellesgodekostnadene bærer reiselivsbransjene 10 prosent, handel- og servicenæringen 14 prosent, bygge- og anleggsnæringen 15 prosent, finanssektoren 2 prosent og skifernæringen 3 prosent.

Med utgangspunkt i modellen fra Menon Economics har Oppdal kommune valgt en løsning for finansiering av fellesgoder der næringslivet og kommunen spleiser. Nærmere bestemt opprettet Oppdal Næringsforening i 2015 prosjektet *Finansiering av fellesgoder* i samråd med Oppdal kommune. Aktiviteten ble i 2019 overført til Fellesgoder Oppdal AS, som er heleid av Oppdal Næringsforening. Av årsrapporten til Fellesgoder Oppdal AS for 2020 går det frem at prosjektet har vært en nøkkel for reisemålet Oppdal med hensyn til vekst og utvikling. Ved utgangen av 2020 var det signert 110 avtaler med bedrifter og hytteutviklere/grunneiere i Oppdal. Det totale bidraget i 2020 var om lag 1,7 millioner kroner fra næringslivet og om lag 2,3 millioner kroner fra kommunen. Avtalene signeres for en treårsperiode, og bedriftene og hytteutviklerne/grunneierne inviteres til å komme med innspill til hva som skal defineres som fellesgoder, og andre forslag til endringer i konseptet.

Kilde: Oppdal Næringsforening, 2022

førte ikke. Lofoten kom lengst i å utvikle en komplett modell.

Målet med prosjektet var at reisemålene skulle finne en modell for frivillig fellesgodefinansiering som ble oppfattet som rettferdig av de involverte, som kunne tilpasses situasjonen og mulighetene på reisemålet, som ga nok midler til å gi en reell effekt på utviklingsevnen på reisemålet, som var enkel og effektiv uten for mye administrasjon, og som ga forutsigbarhet og langsiktighet.

Prosjektet gikk ut på å utarbeide og inngå frivillige avtaler med de ulike interessentene som hadde nytte av fellesgodene på reisemålet. I Lofoten ble det for eksempel inngått avtaler mellom bedrifter og de seks Lofoten-kommunene som sikret betydelige økonomiske bidrag til fellesgoder i kommunene. Bidraget fra hver enkelt bedrift ble fastsatt etter en antatt nytteverdi av fellesgodene. Avtalene inneholdt for øvrig formuleringer om at det var en prøveordning, og at avtalen ikke ble gyldig uten en viss minimumsdeltagelse fra både offentlige aktører og næringslivet.

Prosjektet viste at det er vanskelig å få nok aktører til å forplikte seg til å bidra i en frivillig løsning for fellesgodefinansiering. Det var ingen av de deltagende reisemålene som endte opp med å innføre en slik løsning. Deltagerne mente at prosjektet likevel ga nyttige erfaringer om hva som må til for å etablere en løsning for frivillig finansiering av fellesgoder.

9.2.6 Besøksbidrag i andre land

Konsultentselskapet Group NAO har i rapporten *Tourism taxes by design* (Group Nao, 2020) kartlagt ulike former for besøksbidrag i Europa. I rapporten viser de til følgende funn:

- Besøksbidrag er utbredt i Europa. 21 av de 30 europeiske landene de har inkludert i undersøkelsen, har innført en form for besøksbidrag. De ni landene som ikke har gjort det, er hovedsakelig de nordiske landene og de baltiske landene. Majoriteten av med besøksbidrag har innført avgift på overnatting per natt per person og avgift på lokalt nivå.
- Innretningen av besøksbidraget varierer mellom og internt i landene. Nivået på bidraget varierer fra 0,5 prosent til 7 prosent, eller fra 0,5 til 7,5 euro per person per natt. Ratene er ofte differensiert ut fra type overnatting og antall stjerner, beliggenhet, sesong og lengde på oppholdet. I tillegg er det gjerne rabatter for barn, unge, studenter og eldre.
- Målet med besøksbidrag er ofte å påvirke besøksstrømmene, men det finnes få evaluer-

ringer og lite data med hensyn til den faktiske påvirkningen.

- Inntektene øremerkes i økende grad til såkalte regenerative formål, som gjenoppbygging av natur og kulturhistorie og utvikling av reiselivsinfrastruktur. Sverige, Tyskland og Sveits er eksempler på land som har introdusert avgift på flypassasjerer for å redusere CO₂-utslipp. Ratene er i de fleste landene som har innført avgift flere ganger høyere på langdistanseflygninger enn for kortere distanser.
- De negative konsekvensene av besøksbidrag på etterspørsel og konkurranseevne er i hovedsak små, men det er vanskelig å isolere effektene av besøksbidraget. Ifølge Group NAO viser forskningen at besøksbidrag har begrenset påvirkning på reisemålenes konkurranseevne, selv om det avhenger av type avgift og reisemålets prissensitivitet. Noen reisemål, for eksempel Barcelona, opplever økning i antall besøkende til tross for besøksbidrag.
- Besøkende er positive til å betale besøksbidrag til regenerative formål, det vil si når målet er å gjenoppbygge eller gjenopprette reisemålets natur- eller kulturressurser.
- Group NAOs inntrykk er at mer enn halvparten av landene med besøksbidrag har en form for øremerking av midlene som sørger for at de går tilbake til reiselivet. Derimot har noen land, for eksempel Nederland, lover som hindrer øremerking.

Group Nao (2020) har, basert på sine funn, utarbeidet syv prinsipper for å utforme besøksbidrag:

1. Øremerking: Besøksbidrag er en form for avgift på reiselivet som bør brukes til å utvikle og styrke reisemålene.
2. Lokal tilpasning: Lokal forvaltning er en nøkkel til å balansere interessene til ulike grupper, styrke samarbeidet på reisemålet, og gi ordningen legitimitet.
3. Transparens: God informasjon om besøksbidraget og hva det brukes til, øker betalingsvilligheten.
4. Høring: Offentlig debatt og det at interessenter blir hørt, er avgjørende for legitimitet og samarbeid.
5. Veiledning: Det må være enkelt for virksomheter å få hjelp til å følge kravene i forbindelse med innbetaling av bidragene.
6. Evaluering: Det må løpende analyseres og vurderes om besøksbidraget bidrar til formålet uten å skade reisemålets konkurranseevne vesentlig.

7. Balanse: Reiselivet gir økonomiske og sosiale goder og fører samtidig til utfordringer for lokalsamfunn og miljøet. Reisemålsledelsen må utvikle reisemålet i et helhetlig perspektiv. Besøksbidrag kan være et verktøy for å utvikle reiselivet i en bærekraftig retning.

9.2.6.1 Eksempler på ulike former for besøksbidrag

I dette delkapitlet gir utvalget eksempler på ulike former for avgifter rettet mot besøkende i andre land. Eksempelene omfatter både avgifter som er øremerket til reiselivsformål og avgifter som ikke er det. Vedlegg 3 viser eksempler på land som har innført ulike former for besøksbidrag, og hvilke satser de bruker.

Overnattingsavgift

En oversikt over reiselivsspesifikke skatter og avgifter i EU-landene viser at en høy andel av landene i EU har innført avgift på korttidsovernatting (Europakommisjonen, 2022). Det er vanlig at avgiften belastes per person per natt. Disse avgiftene er ofte lave, men prisen varierer vanligvis etter standarden på overnattingen og beliggenheten. I mange tilfeller er det opp til lokale myndigheter å bestemme satsene. Noen steder belastes også private overnattingstilbydere som leier ut via delingsplattformer. Et eksempel på det er Paris, hvor delingsplattformer som Airbnb må kreve inn overnattingsavgift på vegne av private tilbydere. Her er satsen den samme som for de rimeligste hotellrommene (Europakommisjonen, 2017).

Øygruppen Balearene (Mallorca, Menorca, Ibiza og Formentera) har hatt et besøksbidrag på overnatting siden 2016: *Tax for Sustainable Tourism* (Govern Illes Balears, 2018). Inntektene går til et fond for bærekraftig reiseliv. Før avgiften ble innført, ble det gjennomført en prosess der interessenter medvirket i stor grad. For å sikre en rettferdig og effektiv bruk av inntektene fordeles fondet av *The Commission for the Promotion of Sustainable Tourism*, som er bredt sammensatt av offentlige tjenestemenn, arbeidsgivere, fagforeningsansatte og andre interessenter. Det er høy grad av åpenhet om bruken av fondet. Nettstedet Illes Sostenibles gir en oversikt over alle prosjektene som er finansiert gjennom besøksbidraget, og omtaler prosjektenes formål, innhold og kostnader. I tillegg gir nettstedet mer generell informasjon om satser og fritak, kommisjonen som fordeles pengene, og generelle regler

for å kvalifisere prosjekter. Det årlige besøksbidraget er på om lag 258 millioner euro (Sustainable Balearic Islands, u.å.).

Overnattingsavgiften på Balearene brukes til følgende formål:

- Miljø: bevaring, vern og restaurering av natur.
- Bærekraftig reiseliv: markedsføring av og tilrettelegging for et bærekraftig reiseliv og utvidelse av besøkssesongen, for eksempel gjennom vedlikehold og merking av gang- og sykkelruter.
- Kulturarv: rehabilitering og vedlikehold av kulturarv som historiske bygg og arkeologiske funnsteder og tilgjengeliggjøring av kulturarven for å gi besøkende en mulighet til å bli kjent med kulturen og historien.
- Forskning: støtte til forskningsprosjekter om for eksempel klima for å bevare øygruppen som et sted med rent hav og sunt miljø, og forskningsprosjekter om hva som kan forbedre og modernisere tilbudet til besøkende på reisemålet.
- Kompetanse og arbeid: økt kompetanse, flere kompetansearbeidsplasser og høyere sysselsetting i lavsesong, for eksempel gjennom et mer variert tilbud om yrkesfaglig opplæring.

Størrelsen på overnattingsavgiften på Balearene avhenger blant annet av overnattingskategori, sesong og lengde på oppholdet. I 2018 var avgiften ved 5-stjerners hoteller 4 euro per person per natt i høysesong og 1 euro per person per natt i lavsesong, mens avgiften ved herberger, gjestehus og campingplasser var 1 euro per person per natt i høysesong og 0,25 euro per person per dag i lavsesong. Når det legges til cruiseskip i havner på Balearene, blir det regnet for å være *tourist stay*, uavhengig av antallet timer skipet ligger til kai i transitt. Passasjerene skal derfor betale besøksbidrag. Cruisepassasjerer på skip som derimot har sin base i en havn på øygruppen, er unntatt avgift.

Cruisepassasjeravgift

Cruisepassasjeravgift brukes ofte til å finansiere infrastruktur i havnene eller innføres som en respons på besøkstrykk. Catalonia, Balearene, Venezia og Amsterdam er eksempler på havner med cruisepassasjeravgift.

I Amsterdam er det et besøksbidrag på dagsbesøk for cruisepassasjerer i transitt som legger til kai innenfor kommunegrensene. Satsen er på 8 euro per person per natt. Besetningen er unntatt avgiften. Amsterdam havn krever inn avgiften på vegne av Amsterdam by, men den er adskilt fra

andre havneavgifter. Amsterdam havn verifiserer passasjertallet som cruiseselskapet har oppgitt. Avgiften må betales innen en måned etter avreise.

Flypassasjeravgift

Avgifter på flyreiser er komplekse, og kan dreie seg om billettavgifter, merverdiavgifter, drivstoffavgifter, miljøavgifter og avgifter på bagasje. Noen land har passasjeravgift på flytransport. Denne avgiften legges stort sett på avreise fra en av landets flyplasser, og kalles på engelsk for en *air passenger duty* (APD). Det er vanlig at satsen varierer etter lengden på flyreisen og typen fly. Videre er det vanlig at avgiften inkluderes i billettprisen (Europakommisjonen, 2017). Noen eksempler på EU-land som har flypassasjeravgift er Tyskland, Østerrike, Kroatia, Tsjekkia, Frankrike og Storbritannia (se vedlegg 3).

Det er verdt å merke seg at flypassasjeravgifter skiller seg grunnleggende fra overnattingsavgift ved at landene i hovedsak tar inn flypassasjeravgiftene som en generell skatteinntekt eller for å finansiere klima- og miljøtiltak, mens overnattingsavgift i stor grad brukes til formål som bevaring av kulturarv og natur, utvikling av attraksjoner og infrastruktur. Som vedlegg 3 viser, er også flypassasjeravgiftene i Europa betydelig høyere enn ratene for avgift på overnatting.

I Norge er det avgift på flyving av passasjerer fra norske lufthavner. Det er to satser avhengig av sluttdestinasjon. Den lave satsen er på 80 kroner per passasjer og legges på alle flyreiser til Norge og Europa. Den høye satsen er på 214 kroner og legges på alle flyreiser til resten av verden. Avgiftsplikten omfatter ervervsmessig flyving av passasjerer fra norske lufthavner, unntatt flyginger fra kontinentalsokkelen og lufthavn på Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Med *ervervsmessig flyging* menes all flyving unntatt militærflygning og flyving i rednings-, nødhjelps- eller ambulansetjeneste.

Oblat på bil

Avgift for bruk av veiinfrastruktur kommer i ulike former. Mange land i Europa, inkludert Norge, krever bompenger basert på blant annet distanse og kjøretøyegenskaper/type. I andre land brukes *oblat*-ordninger, som kan beskrives som en tidsbasert avgift for bruk av veiinfrastruktur. Se omtale av EUs *Eurovignettdirektiv* i delkapittel 9.2.7.1.

Tidsbasert motorveiavgift med veioblater (vignettes) er pålagt i blant annet Østerrike, Sveits, Bulgaria, Tsjekkia, Ungarn, Romania, Slovakia og Slovenia. Avgiften benyttes i hovedsak til infrastrukturinvesteringer i veinettet, og som et ledd i det grønne skiftet.

I noen land setter man en oblat, altså et klistremerke, for betalt avgift på frontruten til alle kjøretøy, mens andre land har innført elektroniske oblater. I Bulgaria og Romania er det pålagt på alle veier utenfor byområder. I andre land er det bare pålagt på motorveier.

I Sveits må man betale en avgift for å bruke hovedveiene, og alle kjøretøy på disse veiene må ha en oblat i frontruten eller på motorsykkelen som bevis på at motorveiavgiften er betalt. Prisen er 40 sveitsiske franc per år, som tilsvarer i overkant av 400 norske kroner. Avgiften gjelder bil, motorsykel, trailer, campingvogn, varebil og bobil. Tunge kjøretøy (over 3,5 tonn) er ikke omfattet av denne avgiften, men er pålagt en egen avgift for tungtransport. Etter planen skal sveitsiske myndigheter introdusere en elektronisk form for oblat i løpet av 2023. E-oblaten skal kunne kjøpes via nettsiden til etaten for toll og grensesikkerhet. Kjøretøy uten oblat bøtelegges med 200 sveitsiske franc (om lag 2000 kroner). Sjåfører som krysser grensen til Sveits, kan også kjøpe oblaten i tollen på grensen, på bensinstasjoner og på postkontor.

Avgift for dagsbesøk

Enkelte byer har forsøkt å løse problemet med for mange besøkende gjennom lokale avgifter for besøkende på dagstur. Noen av stedene som har eller planlegger en avgift for dagsbesøk, er Amsterdam, Venezia, Barcelona og Sarajevo.

Venezia planlegger å innføre en avgift for dagsbesøk på mellom 3 til 10 euro per person. Det legges opp til at inntektene fra denne avgiften skal brukes til å finansiere blant annet søppelhåndtering og offentlige toaletter. Avgiften skal betales av alle dagsbesøkende som ankommer med båt, buss, cruiseskip, vanntaxi, fly eller tog. Det planlegges å gi unntak fra avgiften blant annet for lokalbefolkningen, de som besøker byen i forbindelse med studier eller arbeid, barn under 6 år, personer med funksjonsnedsettelse og de som eier ferieleiligheter i Venezia. Avgiften skal betales via et bookingsystem, og man får en QR-kode som bevis på at man har betalt (Plumrigde, 2022).

9.2.7 Overordnede regelverk som gir rammer for utformingen av besøksbidrag

9.2.7.1 Handlingsrom innenfor EØS-avtalen

EØS-avtalen gir Norge rett til å delta i EUs indre marked der formålet er å styrke samhandelen og de økonomiske forbindelsene mellom medlemslandene. Bakgrunnen for opprettelsen av et felles marked var å avvikle handelshindringer og å gjennomføre felles regler for fritt varebytte og for fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer.

EØS-avtalen har et generelt forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, jf. artikkel 4, og reglene om fri bevegelighet av tjenester forbyr som hovedregel restriksjoner på grenseoverskridende tjenesteyting, jf. EØS-avtalen artikkel 36 – 39. Det indre marked for tjenester skal sikre at tjenester kan tilbys og mottas i hele EØS, uavhengig av den nasjonale opprinnelsen til tjenesteyteren. Også transportbestemmelsene i EØS-avtalen og eurovignette-direktivet inneholder slike bestemmelser om forbud mot diskriminering på grunn av nasjonalitet.

Regelverk innenfor EØS som regulerer avgifter ved bruk av transportinfrastruktur legger føringer på hvordan besøksavgifter kan utformes.

Det er flere eksempler på saker hvor det er forsøkt å skjerme egne borgere fra en avgift, men som senere er vedtatt å være i strid med EU-retten. Norge hadde i perioden 1994–2001 en passasjer- og flyseteavgift som ble innbetalt for flyvinger fra Norge til utlandet. I 1999 uttalte ESA at dette avgiftssystemet var i strid med Norges forpliktelser under EØS-avtalen artikkel 36. Bakgrunnen for ESAs uttalelse var at utenlandstrafikken ble belastet med en større avgift enn innenlandstrafikken. Etter ESAs syn innebar dette en konkurranseulempa for reisende til andre EØS-land fremfor reiser i Norge. På denne bakgrunn besluttet Stortinget at avgiften med virkning fra 1. april 2001 skulle være lik for alle flyvinger i og fra Norge (Davidsen, 2008).

I en sak fra 1993 så EU-domstolen på en spansk ordning hvor voksne personer bosatt i Spania var fritatt fra å betale inngangsavgift ved nasjonale museer, mens utenlandske borgere måtte betale, og fant at ordningen var i strid med både artikkelen om ikke-diskriminering og fri bevegelse av tjenester (Europakommisjonen, 1994).

I en annen sak fra 2019 konkluderte EU-domstolen med at en avgift i Tyskland for personbilers bruk av føderale veier, *infrastrukturbruksavgiften*, var i strid med EU-retten, og særlig prinsippet om

ikke-diskriminering. Avgiften ble belastet både kjøretøy registrert i Tyskland og utenlandsregistrerte kjøretøy. Samtidig skulle eierne av kjøretøy registrert i Tyskland kvalifisere for lettelser i motorvognavgiften tilsvarende beløpet fra infrastrukturbruksavgiften. EU-domstolen konkluderte med at infrastrukturbruksavgiften, i kombinasjon med lettelsen fra motorvognavgiften for eierne av kjøretøy registrert i Tyskland, utgjorde indirekte diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og var i strid med prinsippene om fri bevegelse av varer og tjenester (Den europeiske unions domstol, 2019).

Utgangspunktet er altså at man i en ordning med besøksbidrag ikke kan gjøre forskjell på besøkende på bakgrunn av nasjonalitet eller bosted så langt det gjelder innbyggere i EØS-området. Differensiering av besøksbidrag basert på andre kriterier, for eksempel ulik sats i høy- og lavsesong og i ulike områder, synes imidlertid å være vanlig praksis i europeiske land.

Eurovignettedirektivet

Eurovignettedirektivet kan begrense mulighetsrommet for å innføre en ordning med innkreving av veiavgifter fra bilister. Revidert Eurovignettdirektiv (EU) 2022/362 ble vedtatt av EU i 2022, og har trådt i kraft. Direktivet har frem til dette regulert tyngre kjøretøy. Ved revisjonen ble virkeområdet utvidet til også å omfatte personbiler. EU-landene har frist til 2024 til å endre sitt veiavgifts- og bompengerregelverk.

Det reviderte direktivet regulerer hvordan skatter og avgifter for bruk av veier kan utformes. Sentrale formål med direktivet er å legge til rette for like konkurransevilkår i transportsektoren, samordne reglene for betaling for veibruk, samt sikre at infrastrukturavgifter på veinettet tilsvarer de faktiske kostnadene knyttet til bruken av veinettet. Ved innføring av avgifter for bruk av veinettet, må det skje i tråd med direktivets bestemmelser (Samferdselsdepartementet, 2022).

Avgift for bruk av veiinfrastruktur kommer i ulike former. I Norge kreves det inn bompenger basert på distanse og kjøretøyegenskaper/type, uavhengig av om kjøretøyet er norsk eller utenlandsk. Oblat-ordninger som mange europeiske land praktiserer, kan beskrives som en tidsbasert avgift for bruk av veiinfrastruktur. Slike tidsbaserte veiavgifter er noe EU søker å utfase, da disse

[...] do not, by nature, accurately reflect the real cost of road use and, for similar reasons,

are not effective when it comes to incentivising cleaner and more efficient operations or reducing congestion.

Dette er referert til under punkt 12 i fortalen til revidert eurovignetdirektiv (EU) 2022/362.

9.2.7.2 Prinsipper for skattesystemet

Sentrale prinsipper for nasjonal skattlegging kan også legge føringer på hvordan besøksbidrag bør utformes. Skattesystemet påvirker arbeidstilbud, forbruk, sparing og investeringer. For at ressursene skal kunne utnyttes mest mulig effektivt, bør skattesystemet utformes med utgangspunkt i noen grunnleggende prinsipper. Det norske skatte- og avgiftssystemet har siden skattereformen i 1992 bygd på prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser og likebehandling av ulike investeringer, næringer, virksomhetsformer og finansieringsmåter. Det bidrar til å holde kostnadene ved beskatning nede og til at skatteyderne i stor grad behandles likt (NOU 2022: 20).

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet, men på noen områder brukes det også sektoravgifter. Nye sektoravgifter bør følge prinsippene i rundskrivet *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering* (Finansdepartementet, 2015). I rundskrivet fremgår det at det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter, men at sektoravgifter likevel kan anvendes til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har nær tilknytning til sektoren.

Et eksempel på en sektoravgift som er begrunnet ut fra et særlig behov for å finansiere fellestiltak, er eksportavgiften for sjømatnæringen. Sjømatnæringen betaler en fast andel av sin omsetning fra eksport til felles markedsføring (via Norges sjømatråd) og felles forskning og utvikling (via Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond). Avgiften varierer mellom ulike arter og produktkategorier. De innkrevede midlene overføres til en konto som forvaltes av Norges sjømatråd AS og Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering AS. Fordelingen skjer i henhold til en særskilt utarbeidet fordelingsmodell, og skal godkjennes av Nærings- og fiskeridepartementet (Forskrift om innkreving av fiskeeksportavgift, 2023). Departementet er generalforsamling og oppnevner et styre som utgjøres av representanter for næringen.

Øremerking av besøksbidrag på overnatting er vanlig i andre europeiske land. Norge har imidlertid lang tradisjon med ikke å øremerke skatter og avgifter. Ulempen med øremerkede skatter er at det gir mindre fleksibilitet i disponeringen av offentlige midler.

9.3 Utvalgets vurderinger

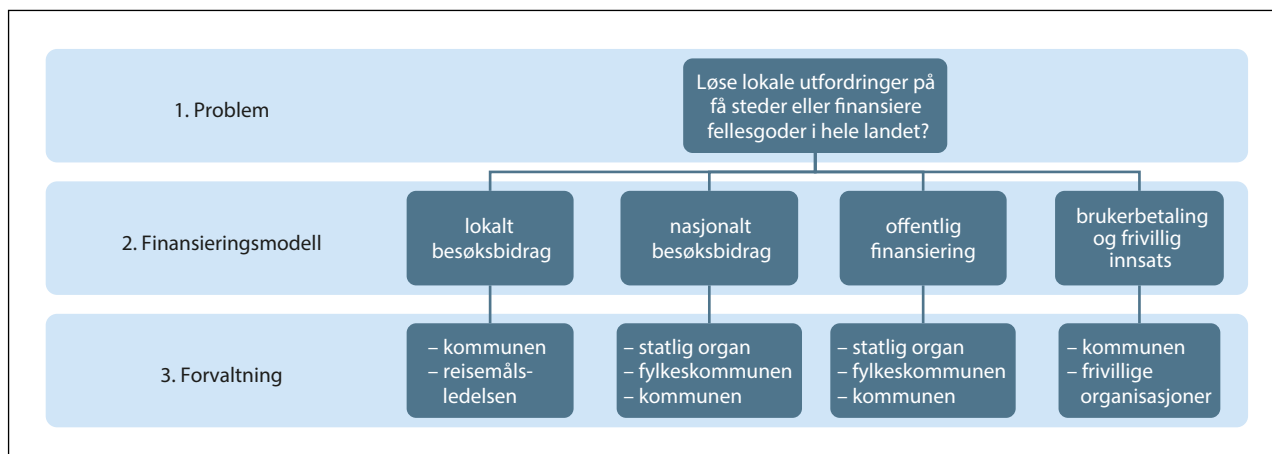
Utvalget viser til det nasjonale målet for reiselivspolitikken om å utvikle reiselivet i en mer bærekraftig retning. I forlengelsen av dette er det et sentralt mål å utvide sesongene og etablere helårs reiselivsprodukter rundt om i hele landet. For å nå disse målene må vi ta vare på de fellesgodene som både lokalsamfunnet og de besøkende har glede av, og samtidig utvikle nye fellesgoder som kan gi grunnlag for flere attraktive reisemål. Den raske økningen i antall besøkende til Norges mest populære attraksjoner de siste årene, og mulighetene for fortsatt vekst de neste årene, gjør det nødvendig å finne en langsiktig løsning for å finansiere fellesgoder i reiselivet. Brukerbetaling, offentlig finansiering og frivillige bidrag er en del av løsningen, men utvalget mener at dette ikke er tilstrekkelig.

9.3.1 Oversikt over ulike løsninger

Figur 9.2 viser en oversikt over de ulike løsningene for å finansiere fellesgoder som utvalget drøfter, strukturert i tre steg. Det første steget er å ta stilling til hvilke problemer som skal løses. Dette har betydning for hvor mye midler en finansieringsordning skal generere, hvem som skal bidra og hvordan pengene skal fordeles. Utvalget har i kapittel 6 omtalt utfordringer som følge av økt bruk av fellesgodene og hvorfor det er utfordrende å oppnå tilstrekkelig finansiering av fellesgoder.

Det andre steget er å vurdere hvilken løsning som er best egnet til å løse problemet. Utvalget drøfter i de følgende delkapitlene disse løsningene for å finansiere fellesgoder:

- **Lokalt besøksbidrag:** En metode for lokalt besøksbidrag er å lovfeste en hjemmel som åpner for at kommunene kan velge å innføre et lokalt obligatorisk besøksbidrag som påslag på en eller flere tjenester. En slik hjemmel kan samtidig stille vilkår for å kunne innføre lokalt besøksbidrag. En annen mulig metode er at aktørene lokalt blir enige om en frivillig påslagsordning på ulike tjenester.



Figur 9.2 Oversikt over mulige løsninger for å finansiere fellesgoder i reiselivet

Kilde: Reisemålsutvalget

- *Nasjonalt besøksbidrag:* I Europa er det en vanlig metode å legge påslag på prisen for overnatting som tilbys av kommersielle aktører og private tilbydere, ofte med lokalt differensierte satser. En annen metode er å innføre besøksbidrag ved innreise til eller utreise fra landet, det vil si et påslag på reiser med fly, tog, buss, cruiseskip og internasjonale ferger og en veiavgift på bil. En tredje metode er å legge et påslag på ikke bare overnatting, men en rekke tjenester som de besøkende benytter seg av, for eksempel opplevelsestilbud, servering, handel og service og transport.
- *Offentlig finansiering:* En mulig metode er å øremerke midler til reiselivsrelevante fellesgoder over statsbudsjettet. Det kan gjøres ved å øremerke midler til egne ordninger for finansiering av fellesgoder, slik som for eksempel *Nasjonale turiststier*.
- *Andre lokale løsninger:* Andre metoder er brukerbetalinger og frivillig innsats.

Uavhengig av modell anbefaler utvalget at ordningen må utformes slik at den stimulerer til etablering av en formalisert og bredt sammensatt reisemålsledelse på reisemålet. En annen forutsetning må være at det utarbeides planer for bruken av midlene som forankres i kommunenes samfunnsplanlegging. Utvalget har utredet dette i kapittel 7 om reisemålsledelse og i kapittel 8 om besøksforvaltning.

Det tredje steget er å vurdere hvilken aktør som skal forvalte midlene fra den valgte finansieringsløsningen. Hvis man går for en lokal modell, vil midlene forvaltes av kommunen eller den aktøren kommunen delegerer forvaltningen til. Hvis

man heller går for en nasjonal modell, er det ulike måter å forvalte midlene på.

9.3.2 Lokalt besøksbidrag

I Norge er det særlig noen reisemål med høye besøkstall som har utfordringer med å finansiere tilretteleggingen av natur- og kulturgoder. Ved å åpne for at kommuner kan velge å innføre lokalt besøksbidrag, kan man løse utfordringene med å finansiere fellesgoder i disse områdene.

Et lokalt eller regionalt besøksbidrag er et påslag som legges på en eller flere tjenester i et avgrenset område, og som de besøkende må betale. I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil

Sikre lokal verdiskaping og tilrettelegging ved å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag. Det skal raskt settes i gang ett eller flere pilotprosjekter, for eksempel i Lofoten, basert på lokalt initiativ (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021).

På lokalt og regionalt nivå kan besøksbidraget innføres enten som en frivillig eller som en obligatorisk ordning. Utvalget omtaler frivillig lokalt besøksbidrag i delkapittel 9.2.5.

Norske kommuner har i dag ikke hjemmel i lov til å pålegge besøkende en avgift for å finansiere fellesgoder i reiselivet. En forutsetning for at en kommune kan innføre et obligatorisk lokalt besøksbidrag, er derfor at det hjemles i lov. For eksempel er kommunenes mulighet til å innføre eiendomsskatt hjemlet i eiendomsskatteloven (Eigedomsskattelova, 1976).

En ordning med obligatorisk lokalt besøksbidrag vil gi kommunene mulighet til å kreve inn besøksbidrag etter nasjonalt fastsatte kriterier. En slik adgang til å innføre lokale besøksbidrag kan også medføre behov for endring i sektorlover. Utvalget merker seg at lokalt besøksbidrag er vanlig i andre europeiske land, og at påslag på overnatting er den vanligste formen for lokalt besøksbidrag. Andre varianter er cruisepassasjeravgift eller avgift for dagsbesøkende til et område.

Utvalget vurderer at det er flere fordeler med lokalt besøksbidrag. For det første varierer reisemålene med hensyn til den relative størrelsen på reiselivsnæringen, hvilke reiselivsrelaterte tjenester og produkter de tilbyr og hvilke fellesgoder som mangler finansiering. I tillegg vil en lokal ordning med besøksbidrag gjøre det tydeligere for de besøkende hva bidraget brukes til, og dermed kan det være enklere å skape legitimitet for ordningen. God informasjon om besøksbidraget og hva det brukes til, kan øke betalingsvilligheten til de besøkende.

På den andre siden vurderer utvalget at lokalt besøksbidrag ikke er velegnet for å nå målet om å spre besøksstrømmene til flere reisemål. En lokal ordning vil sannsynligvis bare etableres i kommuner som har utfordringer med et stort besøkstrykk. En styrking av fellesgodefinansieringen på de mest besøkte stedene, kan legge til rette for økt ferdsel i pressområdene. Et eksempel på dette er at etableringen av en sherpatrapp ved Fjellheisen i Tromsø har ført til en sterk økning i antall besøkende (Viken et al., 2020).

En annen ulempe med lokalt besøksbidrag er at det vil føre til forskjellsbehandling mellom bedrifter som tilbyr like tjenester, men i ulike kommuner. Det kan tenkes at en lokal avgift kan føre til at enkelte bedrifter velger og heller etablere seg i en kommune uten slik avgift. Hvis påslaget legges på overnatting, har dessuten sentrale kommuner med mange overnattingsbedrifter mulighet til å få inn betydelige inntekter fra lokalt besøksbidrag. Ofte overnatter de besøkende i byer og reiser på dagsutflukter til nabo-kommuner i distriktet for opplevelser (Viken et al., 2020). Behovet for midler til å finansiere fellesgoder kan være like stort i distriktskommuner med færre overnattingsstilbydere.

Dersom det åpnes for lokalt besøksbidrag, bør det være kommunestyret som får myndighet til å beslutte om det skal innføres. Det kan bli utfordrende å oppnå enighet mellom ulike aktører på reisemålene om hvorvidt det bør innføres lokalt besøksbidrag. Dersom kommunene gis stor frihet til å vurdere hvilke tjenester man lokalt vil legge

besøksbidraget på, vil det kunne bli mange varianter av løsninger. Dette kan oppleves som en større ulempe for både de besøkende og for næringslivet, sammenlignet med en nasjonal ordning med besøksbidrag.

Utvalget vurderer at en lokal obligatorisk ordning med besøksbidrag kan løse situasjonen i de mest utsatte pressområdene, men at dette ikke er en god og helhetlig løsning for hele landet.

Det vil være behov for å utrede nærmere et eventuelt rettslig grunnlag for lokalt besøksbidrag. En slik utredning bør vurdere blant annet formål, rammer for ordningen og de konsekvenser som utvalget her trekker frem.

9.3.2.1 Frivillig lokalt besøksbidrag

Utvalget vurderer at det i dag ikke er formelle hindre for å innføre frivillige ordninger, så sant de ikke utfordrer annet lovverk. Klarer aktørene på reisemålet å bli enige om frivillige påslagsordninger, legger det til rette for godt samarbeid på flere områder. På store reisemål med et variert tilbud og interesseløsninger kan det imidlertid være vanskelig å komme til enighet om en frivillig ordning som alle slutter opp om. Dersom enkelte bedrifter lar være å bidra kan ordningens legitimitet svekkes.

På bakgrunn av erfaringene fra Innovasjon Norges prosjekt om frivillig fellesgodefinansiering, som er omtalt i kapittel 9.2.5, vurderer utvalget at frivillige påslagsordninger ikke er tilstrekkelig for å løse utfordringene med å finansiere fellesgoder på norske reisemål.

9.3.3 Nasjonalt besøksbidrag

Utvalget mener at reiselivet skal være en del av løsningen på bærekraftsutfordringene. Derfor er det et viktig prinsipp at de som besøker Norge, og har glede av våre natur- og kulturgoder, skal bidra økonomisk til å ta vare på dem. For at norske reisemål skal utvikles på en bærekraftig måte, er det behov for en innsats for å beskytte og forsterke naturmangfoldet og ivareta kulturarven. Det er også behov for midler til å utvikle nye fellesgoder som kan bidra til å spre besøksstrømmene til flere steder.

Utvalget mener at det er flere fordeler med å velge en nasjonal innkreving av besøksbidrag fremfor å åpne for lokal innkreving. For det første kan en nasjonal ordning med besøksbidrag bidra til å bygge opp attraktive fellesgoder også på steder der reiselivet ikke er stort fra før. En nasjonal ordning vil altså muliggjøre en kraftfull innsats for

å ruste opp, vedlikeholde og utvikle fellesgoder i hele landet, og vil gi alle reisemål lik mulighet til å finansiere fellesgoder. Utvalget mener at utfordringene med å finansiere fellesgoder i reiselivet ikke bare handler om behovet for bedre tilrettelegging i områder med høye besøkstall, men også om behovet for å utvikle nye fellesgoder på steder som i dag har mindre reiselivsaktivitet. Utvalget vurderer at en nasjonal ordning vil utløse stor kreativitet, og at det vil resultere i mange forslag til nye fellesgoder som kan legge et grunnlag for økt attraktivitet på flere reisemål rundt om i hele landet.

En annen fordel med en nasjonal ordning er at man unngår å forskjellsbehandle bedrifter som driver i samme marked, men i ulike kommuner.

For næringsliv og besøkende vil det dessuten være lettere å forholde seg til en nasjonal ordning enn en lokal. En lokal ordning vil for eksempel kreve at de besøkende betaler på ulike reisemål. Dette kan oppleves som en større ulempe for dem, enn å betale bare én gang.

En innvending mot å innføre besøksbidrag er at det kan ha en negativ effekt på etterspørselen. Europakommisjonen (2017) har undersøkt effekten av ulike skatter på konkurranseevnen til reiselivsaktører. I rapporten pekes det på at inntektselastisiteten og priselastisiteten til etterspørselen etter reiselivstjenester er høy. I forhold til andre næringer kan tjenester i reiselivsnæringen sees på som en form for luksusforbruk med nære substitutter. Et eksempel er alternative reisemål som tilbyr pakkereiser med lignende pris og kvalitet. På grunn av priselastisiteten i reiselivet kan et lite påslag på prisen som de besøkende må betale, ha en uforholdsmessig stor innvirkning på antall besøkende. Videre er reiselivet preget av et stort antall små og mellomstore virksomheter som opererer med lave fortjenestemarginer, og som ofte mangler betydelige kapitalbuffer. Det betyr at små endringer kan få store konsekvenser.

Utvalget peker på at besøksbidrag i praksis ikke synes å påvirke besøkstallene i betydelig omfang. Det er så langt ikke påvist en klar sammenheng mellom påslag på overnatting og lavere etterspørsel i de landene som har innført et slikt besøksbidrag (Europakommisjonen, 2017). I en undersøkelse blant europeiske destinasjonsselskaper går det også frem at flertallet er uenig i at besøksbidrag fører til svekket konkurranseevne for reisemålene (Group Nao, 2020).

Når man utformer en finansieringsløsning hvor de besøkende skal være med og bidra, er det viktig å ta hensyn til at påslaget må være lavt nok til at det ikke utilsiktet påvirker etterspørselen.

Samtidig er det viktig å ta hensyn til at de samlede inntektene fra besøksbidraget må være tilstrekkelige til å finansiere produksjonen og vedlikeholdet av fellesgodet.

Utvalget merker seg at flere friluftsansjoner mener at besøksbidrag vil utfordre allemannsretten. Norsk Friluftsliv uttaler for eksempel at krav om besøksbidrag for å komme inn til et avgrenset område kan være i strid med prinsippet om at det skal være gratis å ferdes i naturen. Utvalget mener at en nasjonal ordning i tråd med anbefalingen i denne utredningen ikke vil være i strid med gratisprinsippet, ettersom den ikke er direkte forbundet med tilgang til naturen. Besøksbidrag vil etter utvalgets mening heller bidra til å styrke allemannsretten, fordi inntektene vil bidra til bedre besøksforvaltning og tilrettelegging. Dermed reduseres risikoen for at det blir nødvendig å innføre tiltak som vil utfordre allemannsretten direkte, som for eksempel å begrense adgangen til et naturområde.

9.3.3.1 *Vurdering av mulige løsninger for nasjonal innkreving*

Nasjonalt besøksbidrag kan innføres på en enkelt tjeneste eller legges på flere tjenester. En mulighet er å legge påslag på overnattingsprisen fra kommersielle aktører og private tilbydere. Eventuelt kan det innføres besøksbidrag på transport til, fra eller internt i landet som for eksempel fly, cruise, bil og kollektivtransport som tog, buss, ferge og båter.

Utvalget merker seg at det i andre land er vanlig å legge besøksbidrag som et påslag på prisen på ulike former for overnatting. En fordel med å kreve inn besøksbidrag via overnatting er at besøksbidraget da betales av en stor andel av de som benytter fellesgodene på reisemålene. Ved innkreving via ulike overnattingstilbydere, som hoteller, camping og delingsplattformer, vil denne formen for besøksbidrag kunne omfatte mange av de besøkende. Samtidig er det også flere andre virksomheter og næringer som har inntekter fra de besøkende. Utvalget peker også på at overnattingsbransjen i Norge består av noen få store aktører, men veldig mange små aktører med lav driftsmargin. Utvalget mener at det å kreve inn besøksbidrag bare via overnattingsbedriftene strider imot ønsket om et mangfold av reiselivstilbud rundt om i hele landet, og er en urimelig belastning på en enkelt bransje.

Et alternativ til å kreve besøksbidrag via overnatting er innkreving via transport. I kapittel 9.2.6 vises det til eksempler på land som krever inn

avgift fra besøkende som kommer med fly, cruisebåt og bil. Det varierer om disse avgiftene øremerkes til reiselivsformål. Utvalget mener at det må være et mål at flest mulig av de som besøker Norge skal bidra til fellesgodefinansieringen. Ved å kreve inn besøksbidrag via ulike transportformer vil ordningen treffe bredere enn ved innkreving via overnatting. Utvalget mener derfor at et nasjonalt besøksbidrag fra transport må gjelde for ulike transportformer, slik at både de som kommer med fly, båt, tog, buss og bil bidrar til fellesgodefinansieringen.

Selv om det ikke er avgjørende for utvalgets anbefaling kan også bærekraftshensyn tale for innkreving via transport. Dersom et nasjonalt besøksbidrag skulle påvirke omfanget av reiser inn og ut av Norge, vil det innebære at andelen norske besøkende i eget land øker, noe som er i samsvar med målene for et bærekraftig reiseliv. Utvalget stiller seg likevel tvilende til om selve besøksbidraget vil påvirke valg av reisemål. Viktigere er trolig bruken av midlene, som som vil bidra til å gjøre opplevelser i Norge mer interessante og bærekraftige.

Utvalget mener at det er viktig at midler fra en ordning med besøksbidrag øremerkes til å finansiere fellesgoder. Utvalget peker på at det må være en sammenheng mellom hvem midlene kreves inn fra, og hva de brukes på for å skape aksept for ordningen fra alle betalende.

I følge Europakommisjonen (2017) vil besøksbidrag i større grad godtas i reiselivsnæringen dersom inntektene øremerkes til å støtte næringen.

Flere undersøkelser viser at folk er mer villige til å betale besøksbidrag dersom det er tydelig hva midlene brukes på (Group Nao, 2020). Cicero Senter for klimaforskning har bidratt i utarbeide en europeisk undersøkelse om holdninger til klimaendringer. Undersøkelsen ser blant annet på villighet til å betale mer skatt hvis man vet hva pengene går til innenfor miljøsektoren. Denne undersøkelsen viser at nordmenn er villige til å godta en økning i drivstoffavgiftene, dersom de økte skatteinntektene øremerkes til miljøformål. Dersom øremerkingen skal ha denne positive effekten, må skatteinntektene altså øremerkes til tiltak i samme sektor som de innkreves fra (Steen-tjes et. al., 2017).

9.3.3.2 Betydning for bosatte i Norge

Det følger av kapittel 9.2.7 at en ordning med innkreving av besøksbidrag ikke kan diskriminere EØS-borgere. Det er derfor viktig at et øremerket nasjonalt besøksbidrag:

- Likebehandler aller virksomheter som tilbyr tjenester i Norge og alle som reiser til Norge, uavhengig av opprinnelsesland
- Bidrar til å øke produksjonen av goder alle besøkende får tilgang til, uavhengig av bosted

For å sikre likebehandling mellom nordmenn og andre EØS-borgere må et besøksbidrag også betales av bosatte i Norge. Bosatte i Norge bidrar i stor grad allerede til finansiering av fellesgoder gjennom det ordinære skatte- og avgiftssystemet. Utvalget mener det er et viktig prinsipp at også utenlandske besøkende skal bidra til å ta vare på natur- og kulturgodene som de har glede av. Betaling av besøksbidrag også fra bosatte i Norge kan derfor oppleves som problematisk.

Utvalget legger likevel ikke avgjørende vekt på at besøksbidraget også må betales av nordmenn. For det første vil alle aktuelle alternativer, slik som lokal avgift på innreise til et område eller påslag på overnatting, trolig også gjøres gjeldende for både nordmenn og utlendinger. For det andre vil belastningen på den enkelte bli liten dersom det legges en lav avgift på alle reiser. Endelig kan effektene for pendlere og andre som rammes urimelig løses ved at det innføres et tak på betaling for eksempel per år. Det kan også vurderes refusjonsordninger.

9.3.3.3 Vurdering av forvaltning av inntekter

Utvalget har vurdert både en nasjonal og en desentralisert forvaltning av midlene fra besøksbidrag. Utvalget legger vekt på at midlene må styres lokalt og at modellen gir insentiver til å etablere en reisemålsledelse og strategisk planlegging av utviklingen på reisemålet.

Nasjonal forvaltning av inntekter fra besøksbidrag kan løses etter modell fra miljøvernfondet på Svalbard (se boks 9.5). Med denne løsningen vil midlene inngå i et fond som ledes av et bredt sammensatt styre oppnevnt av regjeringen. En nasjonal aktør som for eksempel Innovasjon Norge kan være sekretariat for fondet og sørge for å lyse ut midler og behandle søknader og innstillinger til styret. En fordel med en nasjonal forvaltning er at pengene ikke fordeles fylkesvis, men tildeles til gode tiltak i hele landet i tråd med søknader forankret i lokale og regionale strategier. En klar ulempe er imidlertid at behandlingen av søknader flyttes langt unna reisemålene.

Et ekspertutvalg vurderte overføring av oppgaver og ansvar fra staten til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Et viktig

Boks 9.5 Forvaltning av miljøvernfondet på Svalbard

Miljøvernfondet er et statlig fond med mål å bevare miljøet på Svalbard. Midlene kommer fra en miljøavgift på 150 kroner som legges på billettprisen på fly- og cruisereiser. Fondet ledes av et styre på seks medlemmer, oppnevnt av Klima- og miljødepartementet. Sysselmesteren på Svalbard er sekretariat for fondet og lyser ut midler, behandler søknader og innstiller til styret (Klima- og miljødepartementet, 2021). I formålet til Miljøvernfondet heter det:

Fondet skal nyttes til beste for miljøet på Svalbard ved å bidra til at det settes i verk tiltak for å beskytte naturmiljø og kulturminner på øygruppen. Fondets midler skal bidra til å sikre at Svalbards særpregede villmarks- natur bevares som grunnlag for opplevelse, kunnskap og verdiskaping. Fondet skal arbeide for å initiere og stimulere gode prosjekter og tiltak som har til formål å ivareta de høye miljømål som er satt for Svalbard.

Kilde: Svalbards Miljøvernfond, u.å.

prinsipp for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er at staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Oppgaver som krever nasjonalt overblikk for å få til gode løsninger, kan det være mest hensiktsmessig å legge til statlig nivå. Dette betyr at der det er rom for tilpasninger og prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger, bør forvaltningsansvaret ligge lokalt eller regionalt. Dette ekspertutvalget peker på at fylkeskommunene bør overta forvaltningen av tilskuddsordninger og prosjektmidler ovenfor kommuner, frivillige, næringsliv og innbyggere innenfor de oppgaver som fylkeskommunene har ansvar for og/eller som faller innenfor rollen som samfunnsutvikler. Videre peker dette ekspertutvalget på at mange tilskuddsordninger ikke er rettighetsfestede, men krever tilpasning til regionale og lokale muligheter og behov. De argumenterer med at fylkeskommunene har legitimitet til å gjøre slike prioriteringer, og med færre og større fylker får fylkeskommunene styrket faglig kapasitet til å føre en effektiv og faglig fundert tilskuddsforvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Utvalget mener det er viktig at forvaltningen av midlene er basert på en god forståelse av hvordan midlene kan bidra til langsiktig positiv utvikling på det enkelte reisemål. Utvalget vurderer at det krever en forvaltning som kan veie ulike interesser mot hverandre, og som er nærmere lokalsamfunnenes utfordringer enn nasjonale organer. Reiselivet finnes i hele landet, men reiselivets relative betydning for den enkelte kommune varierer. Behovet for støtte til å finansiere fellesgoder varierer dessuten med utfor-

dringene og mulighetene på reisemålet. Fylkeskommunen har oppgaver innen regional samfunnsutvikling, regional planlegging, samferdsel, næringsutvikling, landbruk, klima og miljø, folkehelse, kompetanse og kultur, og vil være i stand til å vurdere bruken av midlene i et helhetssperspektiv.

9.3.4 Offentlig finansiering av fellesgoder

9.3.4.1 Øremerkede ordninger over statsbudsjettet

Utvalget er i mandatet bedt om å ta utgangspunkt i omtalen av fellesgoder i *Nasjonal reiselivsstrategi 2030*, som ble lagt frem av Innovasjon Norge på vegne av reiselivet i 2021. I strategien pekes det på fire tiltak i forbindelse med fellesgoder. Tre av disse tiltakene gjelder offentlig finansiering av fellesgoder som må produseres, mens det fjerde gjelder en pilotsatsing for en regional utprøving av påslag:

- ferdigstille *Nasjonale turistveger* med planlagte tiltak frem til 2029
- forsterke satsingen på *Nasjonale turiststier* ved å øke bevilgningene de neste fem årene
- etablere en tilsvarende ordning som *Nasjonale turiststier* for å tilrettelegge på nasjonale ikoner, definert som natur- og kulturbaserte attraksjoner som fyller en stor-regional eller nasjonal rolle i det norske reiselivstilbudet
- etablere en pilotsatsing for en helhetlig utprøving av en integrert modell for fellesgodefinansiering basert på *Prosjekt for fellesgodefinansiering*, som er utviklet av Visit Sognefjord og Verdsarvrådet for Vestnorsk fjordlandskap.

Nasjonale turistveger

Nasjonale turistveger er et statlig landsdekkende arbeid som skal utvikle spesielt vakre veistrekninger gjennom norsk natur. Per i dag er det 18 strekninger som har status som *Nasjonal turistveg*. Langs disse veiene etableres det for eksempel tilrettelagte utsiktspunkter og rasteplasser som forsterker opplevelsen, med nyskapende arkitektur og kunst.

Nasjonale turistveger ble startet opp i 1993 etter et initiativ fra Stortingets samferdselskomité, om å se nærmere på kombinasjonen av vei og reiseliv. Siden 1993 er satsingen fulgt opp i mange nasjonale transportplaner og i de årlige statsbudsjettene. Fra starten i 1993 og frem til 2029 skal det satses 4,85 milliarder kroner på Nasjonale turistveger (omregnet til 2021-kroner). Av disse dekkes 4,35 milliarder kroner av Samferdselsdepartementets budsjetter, mens 500 millioner kroner dekkes av berørte fylkeskommuner og kommuner.

Undersøkelser har vist at reiselivsbedrifter som ligger nær en Nasjonal turistveg har hatt større vekst i verdiskapingen etter etableringen av turistveien, enn tilsvarende bedrifter på andre steder (Engebretsen & Iversen, 2020).

Utvalget vurderer at Nasjonale turistveger har skapt mange attraksjoner langs norske veier som gir en ekstra verdi for dem som ferdes der. Disse attraksjonene er store gode prosjekter som er finansiert av samferdselssektoren. Utvalget ser dette som et verdifullt bidrag til reisemålene. Utvalget merker seg imidlertid at det er satt av for lite penger til vedlikehold av infrastrukturen.

Prosjektene bør inngå i lokale besøksstrategier og planer. Likevel bør dagens organisering og finansiering av Nasjonale turistveger videreføres.

Nasjonale turiststier

Nasjonale turiststier er definerte turmål med svært stor attraksjonskraft og opplevelsesverdi. Miljødirektoratet, som forvalter ordningen, skriver at

de nasjonale turiststiene er et utvalg stier og turmål som gjennom langsiktig og helhetlig planlegging tåler meget høyt besøk uten at natur-, kultur- og opplevelseskvalitetene forringes og hvor det store besøket også skal bidra til lokal verdiskaping.

Ordningen er både en autorisasjonsordning og en tilskuddsordning. Hittil er fem nasjonale turist-

stier autorisert: Trolltunga, Fosseråsa, Kjerag, Preikestolen og Besseggen. En autorisasjon innebærer blant annet at turiststien tilfredsstiller en rekke kriterier, blant annet kravet om å ha utarbeidet en helhetlig besøksstrategi. De autoriserte stiene prioriteres når det tildeles tilskuddsmidler.

I tillegg til de fem autoriserte turiststiene har flere andre turiststier fått tilskudd fra ordningen. I den første tildelingsrunden i 2022 fikk 16 turiststier samlet 8,9 millioner kroner til prosjekter som skal ivareta natur-, kultur- og opplevelseskvaliteter. Ordningen bidrar til å motivere til et målrettet besøksforvaltningsarbeid på reisemålet.

Utvalget mener ordningen Nasjonale turiststier er positiv og bidrar til å løse fellesgodeutfordringene for reisemål som er eller ligger i nærheten av turiststier med høyt besøkstrykk. En viktig effekt av ordningen er at det er utviklet kunnskap, veiledere og verktøy som kan benyttes også andre steder.

Nasjonale turiststier representerer slik en organisering og tilrettelegging på norske reisemål som langt på vei er i samsvar med utvalgets anbefalte modell. Likevel gjelder det bare noen få steder, og for begrensede områder. Utvalget anbefaler at ordningen beholdes som en merkeordning for landets fremste naturattraksjoner, men at organisering og finansiering avvikles i sin nåværende form og erstattes av en reisemålsledelse etter utvalgets modell. Det forutsettes at finansieringen gjennom et nasjonalt besøksbidrag innebærer en styrking i forhold til dagens finansiering av nasjonale turiststier.

Ordning for å tilrettelegge ved nasjonale ikoner

I *Nasjonal reiselivsstrategi 2030* (Innovasjon Norge, 2021) er det foreslått å etablere en ordning for tilrettelegging ved nasjonale ikoner, etter modell fra USA, Skottland, Island og New Zealand. Disse landene forvalter sine nasjonale ikoner med økonomiske bidrag fra statlig nivå. Det foreslås at ordningen skal rette seg mot natur- og kulturbaserte attraksjoner som fyller en storregional eller nasjonal rolle i det norske reiselivstilbudet.

Utvalget støtter intensjonen bak forslaget om nasjonale ikoner. Likevel vil behovet for finansiering og organisering av slike reisemål kunne ivaretas gjennom utvalgets forslag til modell for reisemålsutvikling. Utvalget anbefaler derfor ikke å etablere en egen ordning for nasjonale ikoner, men i stedet benytte modellen for reisemålsledelse og finansiering av fellesgoder som ligger i utvalgets forslag.

Andre nasjonale ordninger

I tillegg til ordningene som er nevnt ovenfor, bidrar Innovasjon Norges reiselivsoppdrag til fellesgodetiltak som kompetanseheving og reise-målsutvikling. Videre finnes det ulike nasjonale tilskuddsordninger til friluftsmål. I tillegg finansierer staten og kommunesektoren en rekke fellesgoder som også reiselivet nyter godt av.

Utvalget merker seg at Skatteutvalget (NOU 2022: 20) foreslår at dagens reduserte satser for merverdiavgift avvikles, og at de økte skatteinntektene benyttes til kompenserende tiltak som blant annet å styrke tilskuddsordninger under Kulturdepartementet/Kulturrådet og å styrke reiselivsnæringen gjennom økt støtte til Innovasjon Norge. Med utgangspunkt i skatteutvalgets anbefaling kan det argumenteres for at deler av inntektene fra en eventuell økt merverdiavgift bør benyttes til offentlig finansiering av fellesgoder i reiselivet. Utvalget viser til at reiselivsnæringene i snitt har lavere verdiskaping per årsverk enn gjennomsnittet i norsk næringsliv, og vil understreke at en økning av merverdiavgiften for reiselivsnæringene vil være dramatisk for en næring med mange små bedrifter, mye deltid, lav likviditet og til dels negativ bunnlinje. Av hensyn til konsekvensene for reiselivsbedriftene vil utvalget ikke anbefale denne løsningen.

Utvalget vurderer at det både er fordeler og ulemper med statlige finansieringsordninger for fellesgoder. Fordelen med finansiering over statsbudsjettet sammenlignet med øremerkede sektoravgifter, er at staten har fleksibilitet til å prioritere bruken av midlene opp mot andre formål.

En ulempe med offentlig finansiering er at det ikke først og fremst er den som har nytte av godet, og skaper slitasje, som bidrar til å betale for godet. I dag bidrar utenlandske besøkende i mindre grad enn nordmenn til å finansiere fellesgoder i reiselivet. Utvalget mener det er et viktig prinsipp at utenlandske besøkende også skal bidra til fellesgodefinansieringen.

En annen ulempe med nasjonale ordninger for å finansiere fellesgoder er at de er mindre fleksible med hensyn til lokal tilpasning. Ordningene Nasjonale turistveger, Nasjonale turiststier og en eventuell ordning for nasjonale ikoner er reise-målsutvikling «ovenfra og ned» innenfor nasjonalt definerte rammer. Hver ordning er god, men det er mange lokale løsninger for fellesgoder som ikke treffes av disse ordningene. Utvalget mener det er behov for en finansieringsform som stimulerer lokale og regionale løsninger på utfordringer med fellesgoder.

En tredje ulempe med offentlige ordninger for fellesgodefinansiering er at det kan forventes strammere offentlige budsjetter fremover, noe som gir mindre forutsigbarhet. Utvalget mener det er behov for en langsiktig og stabil løsning, som gjør det mulig både å ivareta vedlikehold og drift av eksisterende fellesgoder, og produksjon av nye fellesgoder.

9.3.5 Brukerbetaling og frivillig innsats

9.3.5.1 Brukerbetaling

En fordel med brukerbetaling er at det er de som har nytte av fellesgodene og skaper slitasje, som bidrar til å betale. Ulike former for brukerbetaling, slik som rushtidsavgift og parkeringsavgift, kan finansiere tilrettelegging og samtidig påvirke besøksmengden. Dersom slike avgifter differensieres etter sesong, tidspunkt på dagen og egenskaper ved transportmiddelet, kan de både løse køproblemer, bidra til å utvide besøks sesongen og finansiere infrastruktur. Hvis brukerbetalingen også differensieres etter hvor lenge den besøkende oppholder seg på reisemålet, kan den i tillegg føre til lengre opphold og høyere forbruk.

Norske myndigheter kartlegger og varsler fare og står for beredskap og redningsaksjoner. På særlig populære turmål er det imidlertid flere ulykker og redningsaksjoner enn beredskaps-tjenestene er dimensjonert for. Dette skyldes ofte at besøkende ikke er godt nok forberedt på tur. Sikkerhet må ikke nødvendigvis være et fellesgode. Det er mulig å ta betalt for varsling ved ras og skredfare og for redningsaksjoner, for eksempel ved obligatoriske forsikringer for enkelte typer ekstremsport. Det er imidlertid en sterk tradisjon i Norge for å redde mennesker i nød uten å kreve betalt. Utvalget mener at kartlegging og varsling av fare bør være til nytte for flest mulig, og derfor ikke bør ligge bak betalingsmurer.

Brukerbetaling i møte med allemannsretten og gratisprinsippet

Brukerbetaling gir en mulighet til å finansiere fellesgoder, men er ikke alltid ønskelig eller gjennomførbart. Allemannsretten og gratisprinsippet står sterkt i Norge. Det er tverrpolitisk enighet om at vi ikke ønsker brukerbetaling for å ferdes og oppholde oss i naturen. Brukerbetaling for allmenne natur- og kulturgoder utfordrer gratisprinsippet og er ikke mulig gjennom dagens lovverk. Utvalget vil ikke foreslå vesentlige innskrenkinger av gratisprinsippet i allemannsretten.

Allemannsretten gir allmennheten rett til opphold, telting, bading, rasting, ferdsel og høsting i naturen på nærmere angitte vilkår, jf. frilufsloven (1957). Allemannsretten er i utgangspunktet et gratis gode og sikrer dermed alle tilgang til et helt sentralt fellesgode – nemlig tilgang til naturopplevelser av alle slag.

Når bruken av et område skaper behov for å investere i vedlikehold eller investeringer for å øke tilgjengeligheten, oppstår det et spørsmål om hvordan vedlikeholdet eller investeringene skal finansieres. Retten til gratis ferdsel i utmark uavhengig av hvem som eier grunnen, legger klare begrensninger på hva det er anledning til å finansiere med brukerbetaling.

Frilufsloven (1957) åpner for en begrenset adgang til å kreve betalt for tilgang til natur, noe som følger av lovens § 14:

Ferdselsrett etter denne lov er ikke til hinder for at eier eller bruker etter løyve av kommunen kan kreve en rimelig avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde, men avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket. Det kan settes vilkår for slikt løyve.

Gratisprinsippet som ligger til grunn for friluftslivet, står sterkt. Da Stortinget behandlet stortingsmeldingen om friluftsliv (Meld. St. 18 (2015–2016)), var det bred tilslutning til prinsippet:

Komiteen understreker prinsippet om at ferdsel i naturen skal være gratis. Stortingsmeldingen slår fast at frilufsloven i dag ikke gir adgang til å legge obligatorisk avgift på skiløyper, stier og lignende. Komiteen mener at dette prinsippet må videreføres, og at det ikke skal åpnes for en utvidelse av adgangen til å avgiftsbelegge ferdsel i utmark.

Sosialistisk Venstreparti har foreslått å grunnlovsfeste allemannsretten i en ny § 111 i Grunnloven. Forslaget støttes av Miljøpartiet De Grønne, Høyre, Arbeiderpartiet, Rødt og Venstre og har dermed flertall i Stortinget. Saken ligger nå til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Forslaget lyder: «Allemannsretten skal stå ved lag» (Stortinget, 2019).

Når en grunneier har opparbeidet et friluftsområde, for eksempel en badeplass, og/eller etablert en parkeringsplass i tilknytning til et utfarts-

område eller et opparbeidet friluftsområde, gir frilufsloven § 14 anledning til at grunneieren kan ta betalt for adgang til området. Det er kommunen som avgjør om man skal kunne kreve inn en avgift for tilgang til et friluftsområde, og hvor stor denne eventuelt skal være. Hva som er en rimelig avgift etter frilufsloven § 14, er et spørsmål om skjønn, og det har i flere sammenhenger vært strid om dette. Avgiften skal stå i forhold til de tiltakene som er gjort på stedet. Hvis det for eksempel er etablert toalett og avfallshåndtering, kan kostnader til drift av disse tjenestene bakes inn i avgiften.

Det er bare de faktiske utgiftene til å opparbeide en parkeringsplass det kan kreves avgift for. Avgiften kan etter dagens bestemmelser ikke overstige selvkost for å etablere og drifte parkeringsplassen, jf. bestemmelsens ordlyd «rimelig avgift», men rekkevidden av dette er uklart. Frilufsloven § 14 åpner dermed ikke for å etablere næringsvirksomhet med tanke på å generere et overskudd for eieren eller driveren. Utvalget foreslår å videreføre dette, men anbefaler å avklare hvordan selvkostprinsippet skal håndheves i praksis, se kapittel 9.4.5.

Saken om parkeringsavgift på Nordkappplatået er et eksempel på en tvist der spørsmålet dreide seg om kommunen etter frilufsloven § 14 måtte gi tillatelse til å ta avgift. Hålogaland lagmannsrett slo i september 2022 fast at Scandic AS ikke kan kreve parkeringsavgift fra besøkende på Nordkapp uten løyve fra kommunen. I tillegg slo retten fast at hele Nordkappplatået er å anse som utmark i henhold til frilufsloven, og at det ikke kan tas avgift for ferdsel i slik utmark. Saken ble anket til Høyesterett, men ankeutvalget slapp ikke saken inn. Dommen fra lagmannsretten er derfor rettskraftig.

9.3.5.2 Frivillig innsats

Frivilligheten mobiliserer mange, og de frivilliges bidrag er en enorm verdi for samfunnet. Ulempen med en frivillig organisering av drift og vedlikehold av for eksempel parkering, søppel og toalett er at den kan være sårbar og at den kan være en urimelig belastning av blant annet grendelag og grunneiere.

Omfang og innretning av frivillig innsats er begrenset av de frivilliges egen motivasjon og vil ikke uten videre realisere alle fellesgoder samfunnet ønsker å utvikle. Også det frivilliges innsats krever i mange tilfeller finansiering ut over verdien av dugnadsinnsatsen. Derfor er det behov for ytterlige finansieringsordninger.

9.3.5.3 *Fleksibilitet i eiendomsskatt*

Utvalget oppsummerer i kapittel 6 anbefalingene fra Inntektssystemutvalget knyttet til innbyggere som ikke er folkeregistrert i kommunen. Finansieringen av fellesgoder i kommuner med mange besøkende kan styrkes ved at kommuneoverføringer fra staten i større grad fordeles ut i fra hvor store besøkstall kommunene har. Inntektssystemutvalget (NOU 2022: 10, s. 236) fraråder imidlertid en slik endring, men vurderer blant annet at:

Større frihetsgrader i fastsettelsen av eiendomsskatten vil kunne gi kommunene et større handlingsrom for å dekke sine utgifter som følge av et stort antall fritidsboliger i kommunen.

For boliger og fritidsboliger er maksimalsatsen på eiendomsskatten satt til 4 promille av eiendomsskattegrunnlaget. Denne satsen ble gradvis redusert fra syv promille i 2019 til fire promille i 2021. Inntektssystemutvalget viser til at eiendomsskatt er en mulig måte for kommunene å øke sine inntekter på, og er særlig viktig for å kunne få direkte inntekter fra et stort antall fritidsboliger i kommunen. Kommunene har de senere årene fått færre frihetsgrader i fastsettelsen av eiendomsskatten, noe som har redusert kommunenes muligheter til å skattlegge personer med fritidsboliger i kommunen.

Reisemålsutvalgets vurdering er at større frihetsgrader i fastsettelsen av eiendomsskatten kan gi kommunene et større handlingsrom for å dekke sine utgifter som følge av et stort antall fritidsboliger i kommunen. Eierne av fritidsboliger bidrar imidlertid allerede med andre skatter og avgifter.

9.4 Utvalgets tilrådinger

For å sikre en bærekraftig utvikling av norske reisemål, mener utvalget at det er behov for et nasjonalt løft for å ta vare på og utvikle fellesgoder. Utvalget har gjennomgått ulike løsninger for å finansiere fellesgoder i reiselivet.

Løsningen med å omprioritere midler over statsbudsjettet til en ordning øremerket fellesgoder i reiselivet er gjennomførbar uten endring av lovverk og uten å komme i konflikt med EØS-regelverk. Trange offentlige budsjetter gjør det imidlertid krevende å få til. Videre vil ikke finansiering over statsbudsjettet ivareta prinsippet om at utenlandske besøkende må bidra til å finansiere fellesgodene i større grad enn i dag.

Utvalget merker seg at Skatteutvalget foreslår at dagens reduserte satser for merverdiavgift avvikles. I tråd med Skatteutvalgets anbefaling om kompenserende tiltak for de næringene som blir berørt av en slik momsjustering, kan deler av inntektsøkningen øremerkes fellesgodetiltak i reiselivet. Utvalget vil imidlertid understreke at en økning av merverdiavgiften for reiselivsnæringen vil være dramatisk for næringen. Av hensyn til konsekvensene for reiselivsbedriftene vil utvalget ikke anbefale denne løsningen.

Avgift på overnatting er en vanlig form for besøksbidrag i Europa. Samtidig er det også flere andre virksomheter og næringer som har inntekter fra besøkende. Utvalget peker på at overnattingsnæringen i Norge består av noen få store aktører, og mange små aktører med lav driftsmargin. Utvalget mener at det å kreve inn besøksbidrag bare via overnattingsbedriftene er en urimelig belastning på en enkelt bransje.

Utvalget har lagt vekt på å komme frem til en løsning som er effektiv og som vil fungere godt på lang sikt. Utvalget anbefaler å etablere en ny modell for fellesgodefinansiering, med nasjonal innkreving av besøksbidrag fortrinnsvis via transport inn til eller ut av landet. Inntektene må gå inn i et fond som fordeles til fylkeskommunene, som deretter forvalter inntektene.

Utvalget har avgrenset sitt arbeid til å foreslå prinsipper, kriterier og målsettinger ved den modellen som tilrås. Den konkrete utformingen og implementeringen av modellen må gjøres i etterkant. Elementer som må inngå i det videre arbeidet er blant annet å utforme regelverk for ordningen, herunder å fastsette avgiftsobjekt, avgiftssats og eventuelle fritak fra ordningen, å vurdere hva som konkret skal inngå i beregningsgrunnlaget, hvem som skal være skattemyndighet og hvordan sanksjoner og straff skal følges opp.

Ordningen må utformes slik at den ikke er i strid med EØS-avtalen. Utvalget har i kapittel 9.2.7 beskrevet regelverk som kan påvirke handlingsrommet for å utforme et besøksbidrag som kreves inn via ulike transportformer.

Utvalget erkjenner at forslaget om å kreve inn besøksbidrag via ulike transportformer inn til eller ut av landet, reiser EØS-rettslige problemstillinger. Et sentralt spørsmål er om en avgift for å passere grensen til Norge med ulike transportformer vil ansees å være en restriksjon for en utenlandsk tjenesteyter, sammenlignet med en nasjonal tjenesteyter. Utvalget vurderer at formålet med avgiften kan ha betydning for om den er i strid med EØS-avtalens forpliktelser. Utvalgets forslag er å øremerke inntektene fra besøks-

bidraget til å finansiere fellesgoder som både reiselivsnæringen, de besøkende og de fastboende vil ha glede av.

Det må vurderes nærmere hvordan det er mulig å utforme et regelverk for besøksbidrag som ikke er i strid med EØS-regelverket. Dersom det viser seg utfordrende å innrette en ordning som kun gjelder besøkende som reiser inn til eller ut av landet, vil en mulig løsning være å etablere en ordning som også gjelder for reiser innenlands. Utvalget vil understreke at en slik løsning vil få uønskede konsekvenser for blant annet innbyggere og næringsliv i distriktene. Det vil i så fall bli nødvendig å vurdere om det finnes andre, mindre inngripende tiltak, som er bedre egnet til å oppfylle formålet.

9.4.1 Kriterier for valg av modell

Utvalget støtter de kriteriene som Samfunns- og næringslivsforskning har pekt på som viktige kriterier ved fellesgodefinansiering (Farstad et al., 2001):

- Modellen skal generere tilstrekkelige ressurser.
- Modellen skal være enkel å administrere.
- Modellen skal være akseptabel for alle de involverte partene.
- Modellen skal motivere til markedsorientering.

Utvalget mener at en modell for å finansiere av fellesgoder i tillegg bør bygge på følgende prinsipper:

- Besøkende skal bidra til å finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende. Midlene skal øremerkes dette.
- Det bør kreves inn små bidrag fra mange kilder, heller enn større bidrag fra få kilder.
- Modellen skal gi insentiver til å etablere en bredt sammensatt reisemålsledelse som planlegger langsiktig og strategisk, med god medvirkning fra alle interessenter og aktører.
- Bærekraft skal ligge til grunn for bruk av midlene fra ordningen.

9.4.2 Innkreving av besøksbidrag ved transport

Utvalget mener at et besøksbidrag bør kreves inn ved transport inn til eller ut av landet, både fra passasjerer som kommer med fly, cruiseskip og ferge, tog, buss og fra privatbilister. Av praktiske hensyn kan det for enkelte transportformer være

hensiktsmessig å samordne med eksisterende avgifter, for eksempel flypassasjeravgiften på reiser ut av landet. Utvalget legger ikke avgjørende vekt på at alle disse transportformene må inngå i ordningen, og erkjenner at forslaget reiser problemstillinger knyttet til blant annet mulige avgrensninger og unntak, som kan tilsi at ikke alle disse transportformene bør omfattes.

For fly, tog, buss og båt bør innkrevingen skje gjennom transportørenes billettsystemer, slik at de reisende betaler besøksbidraget sammen med billettene. For flyreiser bør besøksbidraget innkreves på lignende måte som flypassasjeravgiften. Det er viktig at man finner gode løsninger for å informere om ordningen før innreise til landet. En problemstilling som bør vurderes i den videre utformingen av ordningen, er hvordan man kan unngå at de som krysser grensen ofte, må betale hver gang.

For reisende med personbil er det spesielt naturlig at et besøksbidrag kun betales en gang per år og at det utformes enkle elektroniske betalingsbevis. For å skape aksept for et nasjonalt besøksbidrag knyttet til biltransport kan innføringen kombineres med andre lettelsener i det generelle avgiftsnivået. Dette må imidlertid skje uten at det gis en slik rabatt som felte Tyskland i saken for EU domstolen som omtalt i kapittel 9.2.7 ovenfor.

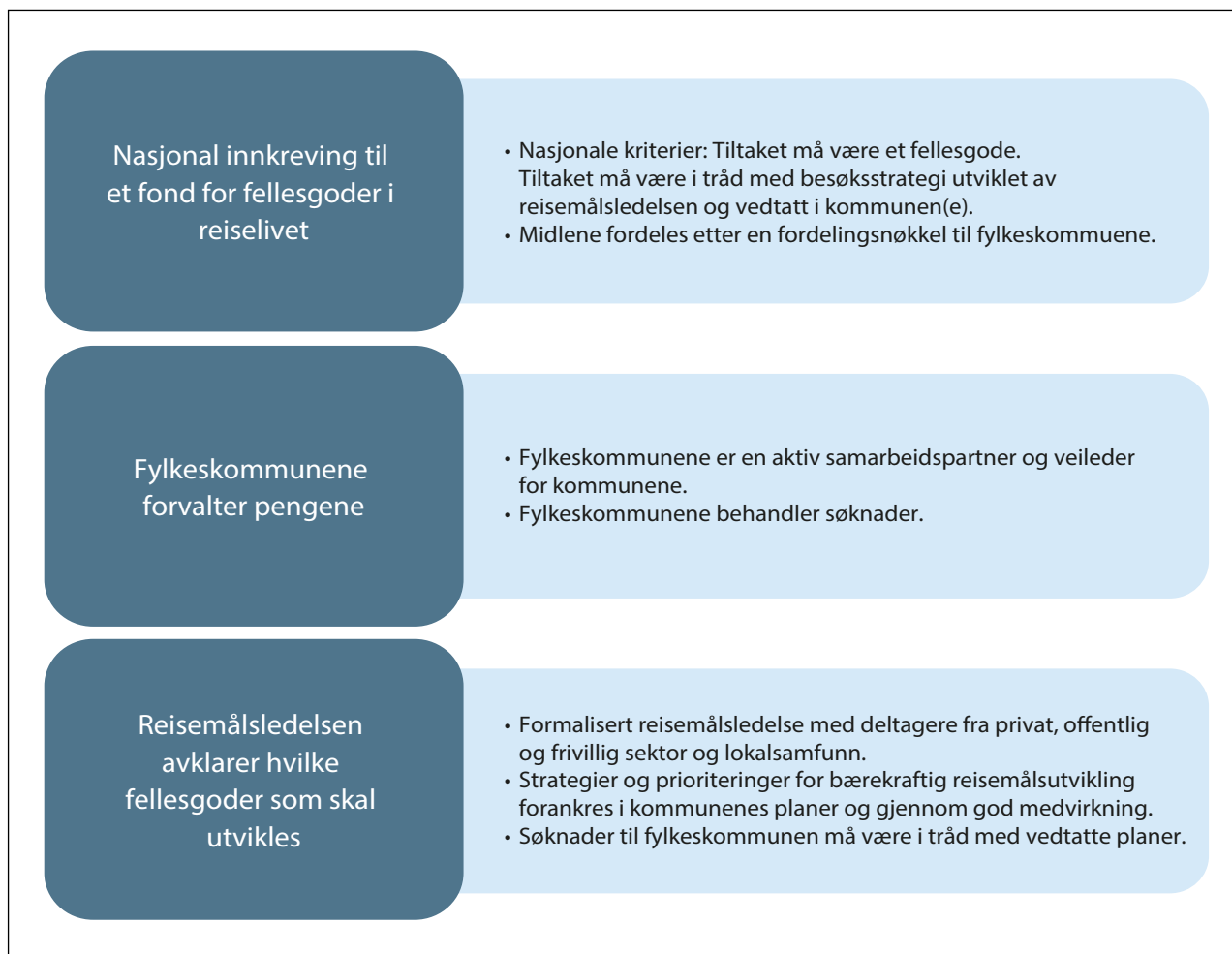
9.4.3 Forvaltning av midlene

Utvalget anbefaler at besøksbidraget kreves inn nasjonalt i et fond som øremerkes finansiering av fellesgoder. Videre foreslår utvalget at inntektene fra besøksbidraget forvaltes lokalt og regionalt, jf. modellen i figur 9.3.

Utvalget mener at retningslinjene for finansiering fra fondet bør fastsettes nasjonalt.

Pengene bør fordeles til fylkeskommunene som forvalter ordningen og behandler søknader om midler til fellesgodetiltak. Fylkeskommunen har i dag en rekke oppgaver knyttet til planlegging og utvikling og vil være i stand til å vurdere bruken av midlene i et helhetsspespektiv. Fylkeskommunene kan både ivareta avveininger opp mot nasjonale hensyn, og legge til rette for at midlene brukes der det er størst behov. Fylkeskommunene har kunnskap om og en veiledningsrolle overfor kommunene, og kan være en aktiv samarbeidspartner for kommunene med hensyn til å dra nytte av ordningen. Fylkeskommunene har videre et etablert saksbehandlingssystem som kan benyttes.

Utvalget legger vekt på at selve bruken av midlene bør styres av den lokale reisemålsledelsen.



Figur 9.3 Modell for forvaltning av fond for fellesgoder

Kilde: Reisemålsutvalget

Det er viktig at forvaltningen av midlene er basert på god forståelse av hvordan midlene kan bidra til langsiktig positiv utvikling av fellesgodene, lokalsamfunnene og næringen.

9.4.4 Fordeling av midlene og kriterier for støtte

Fordelingen mellom fylkeskommunene må bygge på kriterier som henger sammen med hvilke fellesgoder fondet skal bidra til å finansiere. Det må utarbeides en fordelingsnøkkel som gir en rettferdig fordeling av midler. Det er viktig at fordelingsnøkkelens består av flere variabler enn overnattingstall og omsetning i reiselivsnæringen.

Det må utarbeides nasjonale kriterier for støtte som er enkle å administrere og som gir stort handlingsrom for å finne lokale løsninger på utfordringer med fellesgoder. Det må være en forutsetning for å kunne motta midler fra fondet at det er

etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at reisemålsledelsen har utarbeidet en besøksstrategi som er vedtatt i kommunen(e) og forankret i kommunen(e)s samfunnsplanlegging. En slik forutsetning betyr at aktører på reisemålet bare skal få anledning til å søke om midler fra ordningen, dersom de har laget en besøksstrategi der de har involvert relevante lokale aktører for å komme frem til en ønsket utvikling for reiselivet. Ulike aktører på reisemålet kan være støtteberettigede og utførende i henhold til besøksstrategien.

Søknader om midler fra fondet må være i tråd med planer og strategier vedtatt av kommunen. Besøksstrategien skal vise ønsket utvikling for det lokale reisemålet og beskrive hvordan reiselivet skal være en del av den ønskede samfunnsutviklingen. Besøksstrategien må avklare hvilke fellesgoder det trengs finansiering til og hvilke tiltak som er nødvendige for å ta vare på natur- og kulturgodene. Pengene må også kunne gå til langsiktige prosjekter, drift og vedlikehold.

Inntektene fra besøksbidraget må øremerkes til å finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for besøkende og fastboende. Listen nedenfor viser eksempler på hva midlene kan brukes til:

- Miljø: bevaring og restaurering av natur.
- Bærekraftig reiseliv: utvikling, tilrettelegging og vedlikehold av infrastruktur for bærekraftig reiseliv og sesongutvidelse.
- Sentrumsutvikling
- Kulturarv: vedlikehold og tilgjengeliggjøring av kulturarv.
- Kompetanse: kortere kurs og sertifiserings tiltak

Ved innføring av et nasjonalt besøksbidrag, må offentlige tilskuddsordninger for fellesgodetiltak gjennomgås for å avklare hvilke som kan inkluderes i den nye ordningen.

Det er nødvendig med en løpende vurdering av om besøksbidraget bidrar til å nå målene reise- målsledelsen har satt.

9.4.5 Lokal brukerbetaling

Det finnes i dag en rekke muligheter til å ta betalt for tjenester som tilbys besøkende, noen av disse kan ha likheter med fellesgoder, jf. delkapittel 9.3.5.

Gratisprinsippet for ferdsel i natur står sterkt, og det er ikke ønskelig å åpne for å ta betalt for ferdsel i utmark og andre aktiviteter som er beskyttet av allemannsretten. Friluftsloven § 14 gir en begrenset adgang til å ta betalt for bruken av opparbeidete friluftsområder. Utvalget anbefaler ikke noen vesentlig utvidelse av adgangen til å ta betalt i friluftsområder. Behovet for omfattende finansiering bør løses ved annen offentlig finansiering, og finansiering av fellesgoder etter utvalgets modell for nasjonalt besøksbidrag.

På ett punkt ser likevel utvalget at det er behov for en nærmere avklaring av dagens forvaltningspraksis, knyttet til forståelsen av friluftslovens § 14. Denne bestemmelsen åpner for at kommunen kan samtykke til at det tas en «rimelig avgift» for tilgang til blant annet «opparbeidet friluftsområde». Det følger av forarbeidene at dette også omfatter parkeringsplasser tilknyttet utmarksområder, noe som også ble lagt til grunn i Nordkappsaken, jf. kapittel 9.3.5.

Utvalget vil påpeke at en opparbeidet parkeringsplass er et opparbeidet fellesgode, som skiller seg fra kjernen i allemannsretten. Det er en allemannsrett å ferdes til fots i utmark, men ikke å kjøre bil helt frem til turområdet eller å parkere. Bil og bilbruk er belagt med en rekke skatter og

avgifter, slik at bilbasert friluftsliv ikke på noen måte er omfattet av gratisprinsippet. Fra av friluftsloven trådte i kraft i 1957 har det også skjedd en vesentlig endring i omfanget av bilbruk og bruken av avgiftsparkering på en stor del av parkeringsmulighetene som finnes både i og utenfor tettbygde strøk.

Selv om det innebærer en kostnad for brukere av et friluftsområde, ser utvalget bare mindre betenkeligheter ved å bruke avgiftsparkering som en lokal finansieringskilde for tilrettelegging av friluftsområder. Dette har vært en løsning som har vært brukt både ved Trolltunga og Preikestolen, som gir lavt konfliktnivå og fungerer godt i praksis. Det er også en målsetting å redusere bilbruk i forbindelse med friluftsliv og reiseliv. Avgiftsparkering gir incentiv til å gå, sykle eller bruke kollektivtransport, og til å kjøre mange i samme bil, noe som er i samsvar med bærekraftsmålene.

Løsningen i friluftsloven § 14 innebærer at det er kommunen som må godkjenne avgiftsinnkreving fra utmarksparkering i samarbeid med grunneier. Den konkrete vurderingen av om slik avgift er akseptabel i det enkelte tilfelle, gjøres derfor lokalt. Det mener utvalget er en god løsning, som sikrer lokal demokratisk kontroll.

Hva som er en «rimelig avgift» etter friluftsloven § 14 er uklart. Det er anført blant annet i innspill fra Norsk Friluftsliv til utvalget at avgiften kun skal kunne gå til å dekke kostnadene ved selve tilretteleggingen, det vil si kun kostnadene til opparbeidelse av parkeringsplassene, ikke annen tilrettelegging i samme område, og ikke for grunnavståelse eller fortjeneste for eier eller driver.

Utvalget er kjent med at det pågår et lovendringsarbeid med å klargjøre spørsmålet, men utvalget er ikke kjent med detaljene i dette. Utvalget vil derfor ikke foreslå en konkret lovendring, men anbefaler at det i en omlegging av regelverk og praksis legges til grunn følgende prinsipper:

- Avgiftsparkering bør kunne brukes til å finansiere både opparbeidelsen av selve parkeringsplassen og annen tilrettelegging for friluftsliv i samme område.
- Selvkostprinsippet bør presiseres:
 - Avgiften må stå i forhold til investeringene, det bør ikke åpnes for et generelt vederlag til grunneier eller driver som kompensasjon for ulemper av fri ferdsel i utmark.
 - Grunneier bør kunne beregne et rimelig vederlag for grunnavståelse til parkeringsplass og andre tilretteleggingstiltak som fysisk beslaglegger areal.

- Ved beregningen bør det kunne beregnes en rente/normalavkastning på investeringene.
- Avgiften må også kunne benyttes til å dekke driftsutgifter.
- Ved godkjenning av flere utmarksparkeringer i samme kommune eller innenfor samme reisemål, bør kommunene pålegge alle innehaverne å tilby et felles årsabonnement som gir adgang til alle utmarksparkeringene i området til en fast pris som tilsvarer noen få dagers parkering til full pris.

Utvalget legger til grunn at ordningen med et nasjonalt besøksbidrag som foreslått ovenfor vil tilføre mange reisemål vesentlige ressurser til opparbeiding av infrastruktur som parkeringsplasser og tilrettelegging for friluftsliv. Dette vil redusere behovet for å ta betalt for utmarksparkering, og er slik et viktig bidrag til å styrke gratisprinsippet. Når det likevel foreslås en avklaring av dagens praksis, er det fordi utvalgets modell for reisemålsledelse ikke vil passe for alle steder, særlig for områder med lavt besøkstrykk. Lokale ordninger kan derved være et nyttig supplement som enkelt kan utløse viktige fellesgoder.

Kapittel 10

Transport og tilgjengelighet



Figur 10.1 Raumabanen

Foto: Sven-Erik Knoff/Visit Norway

I kapitlet beskriver utvalget det som vurderes som de mest sentrale utfordringene når det gjelder transport i reiselivet og tilgjengeligheten på og mellom norske reisemål. Videre beskriver utvalget dagens handlingsrom for problemstillingene i utvalgets mandat på transportområdet, mulige løsninger og utvalgets anbefalinger.

10.1 Utvalgets forståelse av mandatet

I mandatet blir utvalget bedt om å vurdere følgende problemstillinger:

Om og eventuelt hvordan reiselivsaktivitet kan integreres i analysemodeller for infrastrukturinvesteringer som veiutbygginger og flyplasser, samt prioriteringer av slike.

Om og eventuelt hvordan reiselivsaktivitet kan integreres i analysemodeller for drift av kollektivtransport som tog, buss, båt og fly, herunder for bytter mellom ulike former for kollektivtransport, for å bidra til sømløse reiser.

Om og eventuelt hvordan kriterier for offentlige kjøp av transporttjenester (tog-, buss-, båt- og flyruter) kan inkludere reiselivets behov og potensial, herunder bytter mellom ulike former for kollektivtransport, for å kunne sikre sømløse reiser og «helt fremløsninger».

Dette gjelder blant annet i hvilken grad flyruteutvikling i regi av Avinor og innkjøpere av transporttjenester kan oppfordres til eller pålegges å koordinere sine rutetilbud gjennom hele året.

Om og eventuelt hvordan det er mulig å redusere transportutslippene på reisemålet, herunder utrede mulighetene for å redusere det samlede transportbehovet, endre fordelingen mellom ulike transportmetoder til lavutslipps-/nullutslippsvarianter, og/eller forsterke innfasingen av utslippsfrie transportmidler på reisemålet.

Utvalget har på grunn av et omfattende mandat og begrenset tid, valgt å ikke gå i dybden på hvorvidt dagens virkemidler er tilstrekkelige for å redusere transportutslippene på reisemålet. Norsk reiselivsnæring må på lik linje med andre næringer omstille seg til endrede klimakrav.

Videre vurderer utvalget at problemstillingene om analysemodeller for henholdsvis infrastrukturinvesteringer og offentlige kjøp av transporttjenester krever for omfattende analyser til å kunne gi en grundig vurdering innenfor rammene for denne utredningen.

God offentlig infrastruktur for transport er en viktig forutsetning for et konkurransedyktig reiselivstilbud. Nasjonale og regionale prioriteringer og investeringer innenfor samferdsel har stor betydning for hvor tilgjengelige ulike reisemål er for besøkende, og hvor trafikkstrømmene går. Utfordringene på transportområdet varierer mye mellom ulike reisemål. I noen tilfeller vil de besøkende bidra til et større kundegrunnlag for den ordinære rutetransporten. I andre tilfeller må det etableres egne transportløsninger for de tilreisende.

For at klimamålene skal nås, må klimagassutslippene fra transport reduseres. Reduksjonen skal skje gjennom et skifte til lav- og nullutslippskjøretøy, gjennom bruk av mer miljøvennlige transportformer og gjennom å planlegge samfunnet slik at behovet for transport av varer og mennesker blir mindre. For at klimagassutslippene i reiselivet skal bli mindre, blir det viktig med et tilbud av miljøvennlige reiser frem til reisemålene. Utvalget mener at tilgjengelig og sømløs transport er en avgjørende innsatsfaktor for å øke kollektivandelen og bidra til at reiser i Norge blir mer bærekraftige.

Planlegging og bestilling av reiser foregår ofte i lang tid før reisen skjer. Reiselivsbedrifter og besøkende har derfor behov for et stabilt og forutsigbart transporttilbud hvor det er enkelt å bestille og kjøpe billetter.

Samordnede transportløsninger kan øke kundegrunnlaget for kollektivtransport på reisemål. Slike løsninger kan utvikles gjennom tjenesteeinnovasjon, digitalisering og videreutvikling av delingsplattformer. Fylkeskommunen bør derfor i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer som har betydning for reiselivet.

10.2 Utfordringer ved å reise i Norge

Markedsanalyser fra Innovasjon Norge viser at den enkeltfaktoren som i størst grad øker sannsynligheten for at utenlandske reisende skal velge Norge som reisemål, er tilgjengeligheten. Oppblomstringen for nordlysturismen er et illustrerende eksempel på sammenhengen mellom direktefly og vekst fra internasjonale markeder. Reisende opplever imidlertid at det er krevende å reise rundt i Norge på egen hånd (Innovasjon Norge, 2021a).

Utenlandske besøkende kommer ofte til Norge med fly, og en stor andel av disse reiser videre med buss eller tog. I Innovasjon Norges turistundersøkelse blir reisende spurt om hvilket transportmiddel de hovedsakelig har brukt eller kommer til å bruke mens de er i Norge. Av de utenlandske feriereisende som har svart på undersøkelsen fra 2019, svarer 61 prosent at de kommer til Norge med fly, 29 prosent at de kommer med bil eller bobil, og 14 prosent at de kommer med ferge (flere svaralternativer var mulig). Når det gjelder de norske feriereisende, svarte 70 prosent at de reiser i Norge med bil (Innovasjon Norge & Epinion, 2019b). Disse funnene viser at det er vanlig å kombinere flere ulike transportmidler på reisen til og i Norge, og at det er viktig at transportmidlene er enkelt tilgjengelig for besøkende som skal reise videre etter at de har ankommet Norge.

10.2.1 Klimagassutslipp fra transport på reisemålene i Norge

Utslippene fra transportsektoren står for omtrent en tredel av klimagassutslippene i Norge, og utslipp fra veitrafikk utgjør over halvparten av transportsektorens utslipp. Transportsektoren står for over halvparten av utslippene fra det som kalles ikke-kvotepliktig sektor. (Meld. St. 20 (2020–2021))

I Nasjonal transportplan 2022–2033 er ett av fem mål for transportsektoren at den skal bidra til å oppfylle Norges klima- og miljømål. Gjennom klimaavtalen med EU har Norge fått et mål om å

redusere de ikke-kvotepliktige utslippene med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005-nivået. Denne klimaavtalen innebærer at vi for de ikke-kvotepliktige utslippene i transportsektoren har fått et utslippsbudsjett for årene 2021–2030. Det er for øvrig et mål om Norge skal være et lavutslippssamfunn innen 2050, og dette målet er lovfestet gjennom lov om klimamål av 16. juni 2017.

10.2.2 Sømløse reiser?

En sømløs reise innebærer at reisen skal være enkel å planlegge, det vil si at det skal være lett å innhente informasjon om alternativer, kjøpe og gjennomføre en reise. Sømløshet på transportområdet i reiselivet innebærer også at det skal være så få overganger som mulig fra et transportmiddel til et annet, og at rutene korresponderer når man skal bytte transportmiddel. Denne sømløsheten er imidlertid ikke en realitet for besøkende i Norge i dag. Ansvar for den lokale kollektivtransport innenfor hvert fylke i Norge er lagt til fylkeskommunene, men de besøkende forhold seg ikke til fylkesgrenser. Når en reisende i Norge idag krysser en fylkesgrense, innebærer det ofte et nytt transportselskap, med en ny app og et nytt billetteringssystem, og manglende korrespondanse. Selskapene som har konsesjon til å tilby ekspressbussruter i ulike deler av landet, har dessuten ulike regler for gruppene honnør, barn og student (Innovasjon Norge, 2021).

10.2.3 Besøkendes transportbehov, samordning og innovative løsninger

Reiselivsnæringen er tydelig på at de besøkendes mobilitetsbehov må inngå i nasjonale og regionale planer og planprosesser. Det innebærer at reiselivets transportbehov må bli tatt i betraktning når man utvikler ruter, og at man må identifisere potensialet for samordning og felles satsing. I tillegg må prioriteringene til nasjonale og regionale innkjøpere av transporttjenester koordineres og avstemmes med mål og ambisjoner for reiselivets utvikling (Innovasjon Norge, 2021a). I rollen som regional utviklingsaktør har fylkeskommunene en mulighet til å støtte opp om reiselivsnæringens interesser med hensyn til kollektivtransporttilbudet. Når fylkeskommunene planlegger transporttilbudet, er det viktig at de vurderer både innbyggernes og de tilreisendes behov (Samferdselsdepartementet, 2018). Kollektivtransporttilbudet i mange distriktskommuner består i hovedsak av et slags minste tilbud i kommune- og regionsentre, noe som betyr at det ikke er satt opp ruter på

kveldstid og i helgene (Kjørstad et al., 2010). Spredt bosetting og få innbyggere gir et svakt trafikkgrunnlag for et ordinært kollektivtilbud. Lav etterspørsel etter offentlig transport i mindre befolkningstette områder, gjør det ofte nødvendig med kraftig subsidiering. Samtidig blir folk avhengig av privatbil for å komme seg rundt (Bardal et al., 2021). Flere fylkeskommuner og større regioner har tatt høyde for mobilitetsbehovet til besøkende for også å kunne gi lokalbefolkningen et bedre transporttilbud (se boks 10.1).

Svært stramme økonomiske rammer, er ofte en utfordring både når det skal settes i gang forsøk med nye transportløsninger, og når nye løsninger skal gå over i ordinær drift. Det kan være nyttig å få med seg reiselivsaktører som kan bidra til å finansiere slike prosjekter. Løsningene må uansett tilpasses regionale forhold. En systematisk tilnærming gjennom å delta i Merkeordningen for bærekraftig reisemål, kan være en pådriver for at innovative og miljøvennlige mobilitetsløsninger realiseres (se boks 10.2 Testarena Norefjell).

10.2.4 Smart mobilitet

Smart mobilitet er et samlebegrep som handler om ulike tiltak for å skape en grønn og bærekraftig transportsektor. Noen eksempler på slike tiltak er bruk av ny teknologi, digitalisering, nye organisasjonsformer, bedre informasjonsflyt og bedre samarbeid (Statens vegvesen, 2021).

Selv om smarte mobilitetstiltak ofte kjenne-tegnes av nye og innovative teknologier, er det ikke alltid slik at de mest avanserte teknologiske løsningene er de beste for å utvikle god mobilitet. Løsninger som i utgangspunktet ikke er avhengig av ny teknologi, men som likevel kan erstatte tradisjonell rutegående kollektivtransport, er bestillingstransport, bil- og sykkeldeling og samkjøring. Andre mulige løsninger er gode innfartsparkeringer for bil og sykkel og samordning av ulike transporttilbud (Bardal et al., 2021). Viktige forutsetninger for å lykkes med tiltak innenfor smart mobilitet er å ha en god politisk forankring og at arealplanlegging og planlegging av kollektivtransport sees i sammenheng. Videre må fylkeskommunene ha nok ressurser til å gjennomføre tiltakene, i tillegg til riktig kunnskap, kompetanse og kapasitet internt (Bardal et al., 2021).

I EUs strategi for bærekraftig og smart mobilitet blir det pekt på behovet for reguleringer og virkemidler som legger til rette for digitale løsninger, som gjør transportsystemene mer effektive og bærekraftige (Europakommisjonen, 2020).

Boks 10.1 Eksempler på hvordan transportløsningene for innbyggere og besøkende kan samordnes

Mobilitetsstrategi for Innlandet

Mobilitetsstrategi for Innlandet 2021–2030 har to hovedmål som skal bidra til at innbyggerne skal kunne reise bærekraftig, trygt og effektivt i Innlandet. Det ene målet er å legge til rette for sømløse reiser innad i fylket og på tvers av fylkes- og landesgrensene. Dette innebærer å legge til rette for enkle og sømløse overganger mellom transportmidlene. Det andre hovedmålet er å bidra til å redusere miljøbelastningene for persontransport vesentlig, gjennom endrede reisemåter og ny teknologi. Reiselivet og kommunene skal sammen utvikle nye reisetilbud som også er tilpasset deltidsinnbyggere og tilreisende. Innlandet har allerede erfaringer fra ulike prosjekter og piloter, blant annet for bildeling og bestillingstransport (Innlandet fylkeskommune, 2021).

Kollektivstrategi for Vestfold og Telemark

Vestfold og Telemark fylkeskommune har utarbeidet en strategi for alternative kollektivløsninger i områder med lavt passasjergrunnlag. I denne strategien blir samarbeid mellom fylkeskommunen, kommuner og reiselivsaktører trukket frem som en viktig faktor for å få et bedre kollektiv- og mobilitetstilbud. Videre viser strategien at det er utfordrende å gi et kvalitativt godt tilbud til alle kundegrupper innenfor eksisterende økonomiske rammer, men at et aktuelt pilotforsøk kan være å sette opp avganger på bestilling i skolens ferier. Det er imidlertid noen utfordringer med slike bestillingsruter; de krever tett oppfølging i form av informasjonsarbeid, tilpasning av tilbudet og en viss passasjermengde for å være lønnsomme. Vestfold og Telemark fylkeskommune samarbeider med festivaler som Slottsfjellfestivalen og Stavernfestivalen og justerer det lokale kollektivtilbudet under festivalene. En annen mulig løsning som blir trukket frem i strategien, er at reisemål og kommuner går sammen med fylkeskommunen om å spleise på et kollektivtilbud. Det vises blant annet til ordningen med Fjellbussen, som er et busstilbud mellom Rjukan og Gausta som går inntil fem ganger daglig i vintersesongen. Fjellbussen er et spleiselag mellom Tinn kommune,

fylkeskommunen og ulike næringsaktører. Kommunen og lokale aktører finansierer busstilbudet, mens fylkeskommunen stiller sin avtale om billettbestilling og bussoperatør til disposisjon (Visit Norway, 2022).

Prisdifferensiering på rutebåtsamband i Rogaland

Rutebåt-sambandet på Lysefjorden i Rogaland ble i 2022 lyst ut med krav om et minstetilbud året rundt som dekker behovet for lokalbefolkningen, og et minstetilbud for besøkende i besøks sesongen. Videre sa utlysningen at takstene for dem som reiser gjentatte ganger, skal følge riksregulativet for fergetakster. Det ble imidlertid åpnet for en høyere pris for enkeltbilletter. Gjennom en sterk prisdifferensiering mellom enkeltreiser og gjentatte reiser etableres det et toprissystem der besøkende i praksis betaler mer enn lokalbefolkningen. Operatøren har muligheten til å sette opp flere avganger, og toprissystemet gir et insentiv til å utvide rutetilbudet i de delene av året det er grunnlag for det som følge av stor besøkstrafikk. En slik løsning er en ny måte å arbeide på. Ved å slå sammen en allerede eksisterende lokalrute og et kommersielt samband, viser man at kombinasjonen blir bedre for både lokalsamfunnet og de besøkende (Kjellelvold, 2023).

«Travel like the locals» – Vestland fylke

«Travel like the locals» er et turkonsept for «ferdigpakkede» turer med ordinære rutebuss, ferger og hurtigbåter som bidrar til å fylle tomme seter. Produktet gir de besøkende og reiselivsnæringen en mulighet til å velge et miljøvennlig reiseprodukt, bidrar til å kanalisere besøkende til distriktene og dermed til næringsutvikling, og gjør det enklere for besøkende å reise med kollektivtransport på Vestlandet. Det tilbys ikke fylkeskryssende ruter som en del av dette produktet i dag, men slike ruter vil bli inkludert i videreutviklingen av produktet. Turkonseptet er et samarbeid mellom fylkeskommunene Møre og Romsdal og Vestland, kollektivselskapene FRAM og Skyss og destinasjonsselskap i de to fylkene (Møre og Romsdal fylkeskommune, u.å.).

Boks 10.2 Testarena Norefjell

Krødsherad kommune deltok i 2019 i innovasjonskonkurransen *Sammen for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn* i regi av stiftelsen Design og Arkitektur Norge (DOGA). I søknaden beskrev kommunen løsninger for en sømløs og miljøvennlig transport, som gjør at fritidsinnbyggere og besøkende kan bevege seg rundt på reisemålet uten egen bil. Løsningene skulle også bli et gode for de fastboende i bygdene rundt fjellet, ettersom kollektivtransporten er begrenset i distriktet. Testarena Norefjell vant med konseptet «Best uten bil», hvor de vil bruke smarte og innovative konsepter for å løse mobilitets- og miljøutfordringene på Norefjell som reisemål. Testarena Norefjell er en del av Kongsberg By&Lab.

Krødsherad og Sigdal kommuner eier arbeidet *Grønn og sømløs mobilitet Norefjell* og leier inn Testarena Norefjell for å gjennomføre piloter og klargjøre for gjennomføring. Kommunene ønsker å benytte seg av volumet av fritidsinn-

byggere og besøkende på fjellet til å utvikle lokalsamfunnet videre, samt å sikre og utvikle de kommunale tjenestene. Arbeidet med mobilitet er et verktøy for næringsutvikling som brukes for å oppnå verdiskaping og arbeidsplasser. Pilotene involverer teknologimiljøer, akademia og lokalt næringsliv. Utvikling av bærekraftige forretningsmodeller er avgjørende for at piloter skal kunne gjennomføres, og for å kunne tilby sømløse og grønne transportløsninger på, til og fra Norefjell (Grønn og sømløs mobilitet Norefjell, u.å.).

Norefjellregionen er merket som bærekraftig reisemål i Innovasjon Norges merkeordning. Det var gjennom arbeidet med denne ordningen at utfordringene med mobilitet både for besøkende og innbyggere ble tydelig. Dette var starten på arbeidet med Grønn og sømløs mobilitet Norefjell.

Kilde: Visit Norefjell, 2020

Statens vegvesen har utviklet en veileder for smart mobilitet, som kan være nyttig i arbeidet med å iverksette smarte mobilitetsløsninger. Internasjonalt er det mange byer som har jobbet lenge med smart mobilitet, og det kan være nyttig for norske kommuner og regioner å oppsøke internasjonale nettverk for å lære av deres erfaringer og resultater.

Mye av satsingen på å utvikle kollektivtransportsystemet og virkemidlene i den forbindelse, er rettet mot kollektivtransport i byområder. Årsaken til det, er at distriktene ikke har de samme forutsetningene eller utfordringene som det byene har (Bardal et al., 2021).

Kommunal- og distriktsdepartementet etablerte i 2020 et læringsnettverk for smart mobilitet i distriktene som skulle bidra til nye løsninger for kollektivtransport og personmobilitet i distriktene. Deltagerne i det toårige læringsnettverket var fylkeskommunene, KS, Statens vegvesen, Kollektivtrafikkforeningen, Distriktssenteret og Kommunal- og distriktsdepartementet. Målet med læringsnettverket var å utvikle god praksis i og mellom fylkeskommunene som deltok. Læringsnettverket ble fulgt opp av et forskersteam fra Nordlandsforskning og SINTEF, som utarbeidet en kunnskapsoppsummering for å få en oversikt

over nasjonal og internasjonal kunnskap og erfaringer knyttet til smart mobilitet i distrikter (Bardal et al., 2021). Et av eksemplene fra kunnskapsoppsummeringen som ble presentert i læringsnettverket, er «Testarena Norefjell» (se boks 10.2).

10.3 Dagens handlingsrom

10.3.1 Analysemodeller for infrastrukturinvesteringer

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om og hvordan reiselivsaktivitet kan integreres i analysemodeller for infrastrukturinvesteringer og for drift av kollektivtransport. Utvalget beskriver i dette delkapitlet metoder og verktøy som brukes for å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av aktuelle tiltak i transportsektoren. Disse metodene og verktøyene utvikles og forbedres kontinuerlig.

Avinor, Jernbandirektoratet, Kystverket, Nye Veier, BaneNor og Statens Vegvesen samarbeider om felles transportmodeller og utarbeider et felles grunnlag for å verdsette reisetid og et felles datagrunnlag fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen. I arbeidet med nasjonal transportplan (NTP)

har Samferdselsdepartementet opprettet en tverretatlig arbeidsgruppe kalt NTP Transportanalyser. Mandatet til arbeidsgruppen er å utvikle transportmodeller for person- og godstransport både internasjonalt, nasjonalt og regionalt. Videre har arbeidsgruppen ansvaret for å koordinere utviklingen av nasjonale modeller for person- og godstransport, regionale modeller for persontransport og en logistikkmodell som er en del av det nasjonale godsmodellsystemet (Avinor et al., u.å.).

Transportmodeller er sentrale for å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltak i transportsektoren, og beskriver sammenhenger mellom reiseetterspørselen (reiser) og transporttilbudet (veier, kollektivruter, gang- og sykkelanlegg, m.m.) (NTNU, u.å.-b). En modell som beskriver dagens situasjon godt, kan også brukes til å anslå hvordan en endring i transporttilbudet vil påvirke etterspørselen. Statistikk og datagrunnlag som benyttes i modellberegninger, kommer blant annet fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen.

I den nasjonale reisevaneundersøkelsen undersøkes befolkningens reiseaktivitet og reise-mønstre. Undersøkelsen kan dermed gi informasjon om hvor ofte og når på dagen befolkningen reiser, hvor de velger å dra, hvilket transportmiddel de reiser med, og hvilken rute de velger. Utvalget av personer som deltar i reisevaneundersøkelsen er bosatte i Norge som er 13 år eller eldre. Undersøkelsen inkluderer også reisevaner i forbindelse med ferie- og fritidsreiser, som defineres som reiser som er 100 km eller lengre, og hvor formålet er oppgitt å være ferie eller besøk

hos slekt/venner i Norge eller i utlandet (Hjorthol et al., 2014).

Regional persontransportmodell (RTM) brukes blant annet til lokal og regional areal- og transportplanlegging og til å dimensjonere vei- og kollektivsystemer. Persontransportmodeller beregner hvordan personer velger å reise, reisemål, transportmiddel og rute ved et gitt transporttilbud. Modellene tar hensyn til reisekostnader, reisetider, ventetider, omstigninger og lignende for ulike transportmidler og reiseformål (Madslien et al., 2005).

10.3.2 Planlegging og drift av kollektivtransport

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere om og eventuelt hvordan kriterier for offentlige kjøp av transporttjenester (tog-, buss-, båt og flyruter) kan inkludere reiselivets behov og potensial. I dette delkapitlet beskriver utvalget hvordan arbeidet med å utvikle kollektivtransporten er organisert og finansiert, og noen rammer som har betydning for handlingsrommet når det gjelder å planlegge og drifte kollektivtransport.

Organisering og finansiering av kollektivtransport

Staten har ansvaret for å fastsette rammevilkår for kollektivtransporten. Videre har staten et overordnet ansvar for å sikre at fylkeskommunene har en økonomi som setter dem i stand til å løse oppgavene de er tillagt. Fylkeskommunen har ansvar for lokal kollektivtransport, mens staten har ansvar for togtilbudet. Kommunenes rolle overfor kollektivtransporten er særlig knyttet til arealplanlegging og byutvikling. I storbyområder har kommunen en viktig rolle sammen med fylkeskommunen i planleggingen av samferdselsinfrastruktur (Samferdselsdepartementet, 2018).

Jernbanedirektoratet har i oppgave å legge til rette for at kollektivtransporttilbudet er godt koordinert på tvers av forvaltningsnivåer, i tillegg til å utvikle og samordne tilbudet. Å samordne tilbudet innebærer blant annet å samordne ruteplaner som sørger for gode overgangsmuligheter, og å gi god informasjon til de reisende. Jernbanedirektoratet har også ansvar for å fremforhandle flerårige takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommunene der det er behov. Slike avtaler skal gi alle parter incentiver til å samarbeide om sømløse reiser (Samferdselsdepartementet, 2018).

Gjennom byvekstavtalene bidrar staten blant annet med midler til kollektiv-, sykkel- og gangtiltak langs riksveier (tiltakene kan også brukes på

Boks 10.3 Smartere reisevaneundersøkelser (Smart RVU)

«Smart RVU» er et prosjekt i regi av Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU) ved senteret «Green 2050», som har som mål å utvikle metoder for reisevaneundersøkelser. Senteret innhenter data via app-baserte reisevaneundersøkelser i Trondheim og Innherred og kartlegger state-of-the-art for nasjonale reisevaneundersøkelser. De jobber også med «stated preference»-undersøkelser, reisevaner under pandemien og alternative datakilder

Kilde: NTNU, u.å.-a.

lokalvei etter visse kriterier), til statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter i de fire største byområdene (såkalte 50/50-prosjekter) og til stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen der det er aktuelt. I tillegg bidrar staten med midler til å følge opp belønningsavtaler og til å redusere billettprisene på kollektivtransporten i ni byområder. Det overordnede målet for avtalene er at all vekst i persontransport tas med kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet).

EU har gjennom kollektivtransportforordningen bestemt hvordan offentlige myndigheter kan tildele tilskudd og/eller gi enerett til drift av kollektivtrafikk (Rasmussen et al. 2018). Forordningen gjelder persontransporttjenester av allmenn økonomisk betydning og skal sikre effektive transporttjenester gjennom regulert konkurranse. Forordningen gir myndighetene rett til å gi ytere av offentlige tjenester enerett og finansiell godtgjøring. I tillegg gir den myndighetene rett til å fastsette alminnelige regler for drift av offentlig transport. Plan- og bygningsloven slår fast at offentlig planlegging på alle nivåer, og i sektorplanlegging styrt ut fra andre lover, skal ta hensyn til statlige føringer for en miljørettet og samordnet areal- og transportplanlegging. Ifølge statlige føringer er dette målet med en samordnet areal- og transportplanlegging:

Arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale hetsløsninger på tvers av kommunegrensene

Kilde: Strand & Kolbenstvedt, 2021.

Tog

Staten har et samlet ansvar for togtilbudet og utviklingen av jernbanens infrastruktur. Regjeringen har gjennomført en omfattende omorganisering av jernbanesektoren, med mål om å lage et bedre tilbud gjennom en mer forretningsmessig sektor med tydeligere ansvarsfordeling og økt konkurranse. For å legge til rette for konkurranse på mest mulig like vilkår, er sentrale funksjoner som vedlikeholdstjenester og togmateriell skilt ut fra Vygruppen AS (Vy). Videre er salgs- og billetteringssystemer skilt ut fra Vy for å sikre de reisende sømløse og konkurransenøytrale salgs- og

billetteringstjenester. Disse endringene har ført til flere aktører i jernbanesektoren.

Jernbanedirektoratet skal samarbeide med fylkeskommunene og deres administrasjonsselskaper om å utvikle og samordne togtilbudet og øvrig kollektivtrafikk. Noe av det som skal samordnes er ruteplaner, slik at de sørger for gode overgangsmuligheter og god informasjon til de reisende (Samferdselsdepartementet, 2018).

Buss, trikk, og t-bane

Fylkeskommunene og Oslo kommune har i dag ansvaret for den lokale kollektivtransporten i de ulike fylkene. Ansvaret innebærer at fylkeskommunene og Oslo kommune gir tilskudd til lokale ruter med buss, båt (unntatt riksferger), trikk, T-bane og bybane. De beslutter også omfanget av rutetilbudet og fastsetter takster. I tillegg gir de løyve til fylkesgrensekryssende båtruter og ekspressbuss- og flybussruter.

Fylkeskommunene organiserer arbeidet med kollektivtransporten på ulike måter. Noen har opprettet et eget selskap som fungerer som en administrativ enhet, mens andre har en egen avdeling som administrerer kollektivtilbudet. Den administrative enheten har som regel ansvar for utvikling og planlegging av rutene, markedsføring og kommunikasjon overfor publikum, salg av billetter og gjennomføring av anbud for driftskontrakter. Transportoppdragene utføres av ulike operatører etter anbudskonkurranser (Bardal et al., 2021).

I bussmarkedet er det etablert konkurranse gjennom anbud om å kjøre ruter i et område mot et vederlag. Tildeling av kontrakter kan skje utelukkende basert på laveste pris, eventuelt også på andre kriterier som leveringsdyktighet og kvalitets- og miljøhensyn. De vanligste formene for kontrakter i bussnæringen er bruttokontrakter, hvor oppdragsgiveren påtar seg inntektsrisikoen, og nettokontrakter, hvor operatøren påtar seg inntektsrisikoen. Forskjellen i risikofordeling mellom de to kontraktstypene påvirker også rolle- og ansvarsfordelingen mellom oppdragsgiveren og operatøren. Når det brukes bruttokontrakter, har oppdragsgiveren ansvar for ruteplanlegging og markedsutvikling, og når det brukes nettokontrakter, er det operatøren som har ansvar for ruteutvikling innenfor rammer gitt av oppdragsgiveren. Rene brutto- eller nettokontrakter er imidlertid ikke vanlig. De fleste kontraktene som er i bruk i dag, kan kategoriseres som bruttokontrakter med insentiver, noe som for eksempel vil si at operatør-

selskapet får bonuser dersom kundene er fornøyde (Rasmussen et al., 2018).

Det er administrasjonsselskapene, bestilleren, som fastsetter krav til kvalitet. Disse kravene fastsettes i anbudsgrunnlaget og i kontraktene. Det er også bestilleren som fastsetter ruteplaner, det vil blant annet si hvor og når bussene skal kjøre, hvor de skal stoppe, og hvor lenge de skal stå på holdeplassene (Rasmussen et al., 2018).

Båt

Fylkeskommunene har ansvar for fylkesveiferger og lokal kollektivtransport, inkludert båtruter. Det innebærer at fylkeskommunene fastsetter en standard for tilbudet og kjøper tjenestene, ofte av private selskaper. I den forbindelse benytter de ofte anbud. Den vanligste driftsformen er anbud hvor operatøren som vinner anbudet både eier og drifter fartøyene. (Bardal et al., 2021).

Flyruter

Gjennom ordningen med kjøp av innenlandske flyruter (FOT-ruter) skal staten sikre et godt og landsdekkende flyrutetilbud. I utgangspunktet er flyrutetilbudet og prisene på flybilletter styrt av markedet. Videre er det slik at alle flyselskaper som hører hjemme i EØS-området, kan etablere flyruter i Norge. På en rekke flyruter i Norge er det imidlertid ikke mulig å etablere flyruter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme. For å sikre et tilfredsstillende flyrutetilbud også på slike ruter, kjøper Samferdselsdepartementet flyruter av flyselskapene gjennom en anbudskonkurranse der departementet stiller krav til blant annet billettpris, kapasitet, frekvens og ruteføring (Samferdselsdepartementet, 2021).

Reiseplanlegging og billettering

Tilgjengelig og pålitelig informasjon om kollektivreiser og billettkjøp er viktig for å gjøre det enklere å velge kollektivtransport. Entur utvikler og leverer digital infrastruktur og relaterte tjenester for reiseplanlegging og billettsalg i kollektivsektoren. Togoperatørene er pålagt å benytte hele infrastrukturen. Togoperatører som Flytogets tjeneste til/fra Gardermoen og andre togstrekninger uten offentlig kjøp, er ikke omfattet av dette pålegget.

Entur leverer også en nasjonal reiseplanlegger som gjør det enkelt å søke, planlegge, sammenligne og kjøpe sømløse reiser på tvers av kollektiv-

Boks 10.4 Felles betalingsløsning for kollektivselskapene i Viken

Som en del av arbeidet med å legge til rette for sømløse kollektivreiser i hele Viken, har fylkestinget i Viken fylkeskommune vedtatt å innføre en felles betalingsløsning for de ulike kollektivselskapene i fylket. Løsningen, når den blir gjennomført, vil innebære at reisende kan kjøpe billetter for reiser på tvers av fylkene, som ett samlet kjøp i en digital salgskanal hos både Ruter, Brakar og Østfold kollektivtrafikk. Det ble også foreslått å innføre en overgangsordning for reisende på fylkeskommunale bussruter som går på tvers av de ulike kollektivselskapenes områder, slik at de reisende kan benytte én billett på tvers av ulike soner. I tillegg er det et mål å inkludere lokal- og regiontogene i Viken i et felles rute-, pris- og billettsamarbeid. Et slikt samarbeid vil kunne iverksettes tidligst fra 2024, fordi det henger sammen med Jernbanedirektoratets inngåelser av nye langsiktige avtaler for lokal- og regiontogene på Østlandet.

Kilde: Viken fylkeskommune, 2022.

transportsselskaper i Norge. I Entur-appen kan reisende kjøpe alle togbilletter, samt billetter til stadig flere fylkeskommunale kollektivselskaper. Manglende standardisering og harmonisering av takst, passasjer- og billettkategorier gjør implementering av sømløse salg krevende. Enturs tjenester tilbys på både norsk, nynorsk og engelsk.

Sømløse reiser gjennom harmonisert takstsystem

Innenfor hvert enkelt fylke gjelder fylkeskommunens billetter og priser for lokal kollektivtrafikk. Togbilletter og prisen på disse administreres derimot av den statlige jernbanen, med mindre toget er en del av det lokale kollektivtrafikktilbudet og staten og fylkeskommunen er enige om å harmonisere sine billetter og priser. I slike tilfeller har Jernbanedirektoratet inngått en avtale om takst-samarbeid med fylkeskommunen, slik at fylkeskommunens billetter og priser også gjelder på tog.

I dag er nær 80 prosent av alle togreiser i Norge omfattet av en avtale om takstsamarbeid. Denne andelen vil øke til 90 prosent gjennom

intensjonen i avtalen mellom Oslo og Viken (se boks 10.4). Samarbeidsavtalene om kollektivtransport mellom Entur og fylkeskommunene varierer. Manglende harmonisering av takster og billett-kategorier mellom fylkene gjør det krevende å utvikle gjennomgående billetteringsløsninger. Entur-planleggeren er imidlertid innrettet slik at kunden ledes videre til riktig salgskanal hvis det ikke er mulig å kjøpe en gjennomgående billett.

Å harmonisere kundekategorier innenfor et takstsystem vil være viktig for å få til et bedre samarbeid mellom fylkeskommunal kollektivtransport og jernbanen. Det er imidlertid krevende å samordne takstene. En ulempe med samordnede takster er at fylkeskommunene vil miste muligheten til å sette sin egen takst. Samtidig kan det være forhold i forskjellige regioner som taler for variasjon i takstene. En god teknisk løsning vil imidlertid kunne gjøre at forskjeller i takstene ikke er synlig for de reisende. Dermed kan systemet oppleves som forenklet og harmonisert

Boks 10.5 Erfaringer med harmonisert takstsystem i Nederland

I Nederland finnes et reisekort som kan brukes i hele landet, OV-chipkaart. Reisekortet benyttes på alle transportmidler i hele landet. Man betaler for lengde på reisen ved å validere ved på- og avstigning. Dersom man har rett på rabatter kan dette legges inn som informasjon i det personlige kortet. Nederlands nasjonale system gjør at enhver person kan reise hvor som helst i landet med alle transportmidler på samme billett. Det er 13 regionale transportmyndigheter som har blitt enige om en felles grunntakst, men hvor den avstandsavhengige taksten varierer. Det avstandsbaserte tillegget avhenger også av hvilket transportmiddel man reiser med, og i hvilken periode. Disse reglene er heller ikke like på tvers av takstmyndighetene. Variasjoner i takstsystemet «skjules» bak det nasjonale billettssystemet slik at de reisende ikke må forholde seg til variasjoner i systemet. Passasjerene må imidlertid validere ved av- og påstigning, og ved alle overganger. Dette gjør at avregningen på tvers av operatører blir enklere, men valideringen kan samtidig oppleves som en ulempe for de reisende.

Kilde: Betanzo et al., 2016.

til tross for at det er variasjoner mellom fylkene. Erfaringene fra Nederland, hvor områdene har ulike takster og rabatter for forskjellige transportmidler og perioder, viser at det er mulig å lykkes med et slikt system (se boks 10.5). Kundene skjermes for ulikhetene ved at de får beregnet en pris ut fra validert start- og sluttpunkt på reisen (Betanzo et al. (2016).

10.3.3 Redusere klimaavtrykk fra transport på reisemål

I *Klimaplan for 2021–2030* gjør regjeringen rede for hvordan Norge skal nå sine ambisiøse klimamål (Meld. St. 13 (2020–2021)). Innfasing av lavutslippsløsninger for alle transportformene, økt bruk av biodrivstoff og en samordnet areal- og transportplanlegging trekkes frem som viktig. I *Nasjonal transportplan 2022–2033* konkretiserer regjeringen transportsektorens virkemidler for å redusere klimagassutslippene fra sektoren.

I regjeringens klimastatus og -plan (særsilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023)) presenterer de sin klimapolitikk. I regjeringens arbeid for å redusere utslipp i transportsektoren, vises det til måltallene for nye nullutslippskjøretøy i Nasjonal transportplan 2022–2033:

- Nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025.
- Nye bybusser skal være nullutslippskjøretøy eller bruke biogass i 2025.
- Innen 2030 skal nye tyngre varebiler, 75 prosent av nye langdistansebusser og 50 prosent av nye lastebiler være nullutslippskjøretøy.
- Innen 2030 skal varedistribusjonen i de største bysentrene være tilnærmet utslippsfri.

Norge står i en særstilling internasjonalt når det gjelder andelen nullutslippskjøretøy i personbilsegmentet. I 2022 var nær 80 prosent av nybil-salget elbiler (Norsk elbilforening, 2022). Det har også vært en vekst i innfasingen av elektriske bybusser de siste årene, mens teknologien fremdeles er umoden for elektriske langdistansebusser. Når det gjelder jernbanen, er de fleste strekningene elektrifiserte, og jernbanen har samlet sett små utslipp. I skipsfarten er elektrifiseringen kommet lengst for ferger og offshore supplyskip. Når det gjelder den øvrige skipsfarten, er nullutslippsløsninger foreløpig i en startfase. Luftfarten er også fortsatt i en tidlig fase med tanke på null- og lavutslippsløsninger, men det er mange prosjekter på gang på verdensbasis. Det forventes imidlertid at de første null- og lavutslippsløsningene som introduseres i luftfarten,

Boks 10.6 «Grønn tur»-nettverket

Den Norske Turistforening (DNT) tok i 2017 initiativ til å etablere «Grønn tur»-nettverket, som består av en rekke bransjeaktører og organisasjoner innenfor friluftsliv, reiseliv og transport. Nettverket innhenter kunnskap og gjennomfører pilotprosjekter for å finne ut hvordan mer av trafikken knyttet til friluftsliv og reiseliv kan flyttes over til grønne transportmåter. Et av pilotprosjektene er et samarbeid mellom overnattingssteder tilknyttet henholdsvis DNT, HANEN og De Historiske Hotel og Spisesteder og transportselskapene Innlandstrafikk og NOR-WAY Bussekspress. Disse aktørene har gått sammen om å tilby overnattingsgjester som kommer med buss et gavekort på 100 kroner til bruk på overnattingsstedet. Grønt-kort-ordningen er en pilot utviklet gjennom Grønn Tur-nettverket som skal legge til rette for klimasmarte

valg og gjøre det lettere for folk å komme seg ut på tur og enklere å reise miljøvennlig. Målet er å skape insentiver for at flere overnattingsgjester velger miljøvennlige transportalternativer. «Grønn tur»-nettverket har hovedsakelig vært finansiert av DNT, men har også fått støtte fra Miljødirektoratet og Statskog. På grunn av manglende ekstern finansiering må nettverket trolig fases ut i sin nåværende form. I en sluttrapport fra nettverket viser forskningsresultater at Grønt-kort-ordningen er godt mottatt av brukere og samarbeidspartnere. I tillegg motiverer ordningen brukerne til å benytte kollektivtransport ved besøk til overnattingsstedene i fjellheimen, og vil gi motivasjon for potensielle brukere til å benytte seg av ordningen dersom den videreføres.

Kilde: Den Norske Turistforening, u.å.

vil ha relativt lav setekapasitet og begrenset rekkevidde (Meld. St. 20 (2020–2021)).

Kommunene er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet og har ansvar for å begrense luftforurensning. Det sentrale virkemiddelet de har for å ivareta miljøhensyn, er å planlegge etter plan- og bygningsloven. Staten på sin side legger til rette for virkemidler mot luftforurensning og veileder kommunene. I *Nasjonal transportplan 2022–2033* pekes det på at kommunene har en rekke virkemidler i arbeidet med å redusere luftforurensning og utslipp av klimagasser.

Alle tiltak som reduserer trafikkmengden, slik som å legge til rette for gode alternativer til å kjøre bil, vil bidra til å begrense utslipp. I byområdene er det åpnet for et fleksibelt takstsystem for bompenger, blant annet ved at takster kan fastsettes etter tid på døgnet og kjøretøyets miljøegenskaper. Kommunene har også anledning til å innføre en miljøfartsgrense, som er en lavere fartsgrense på bestemt eller ubestemt tid av hensyn til miljøet, men dette er et tiltak som er relativt lite brukt.

Satsing på landstrøm til skip i havn kan redusere utslipp fra skip og havneaktivitet. Videre åpner havne- og farvannsloven for at kommunene kan gi forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn, når det er nødvendig for å redusere eller unngå lokal luftforurensning. Det er etablert en digital fagbrukertjeneste som gir

oversikt over hvilke forurensningskomponenter og kildebidrag som gir utfordringer i kommunene, og denne kan brukes til å komme frem til gode tiltak.

Norges geografi og geografiske plassering i Europa gjør det krevende å håndtere større mengder tilreisende på andre måter enn med luftfart og skip. Samtidig har disse transportformene de største klimagassutslippene per passasjerkilometer (Rem et al., 2021). Norge har en lav andel togreiser i forhold til befolkningstallet sammenlignet med andre nordiske land, og grensekryssende transport av passasjerer utgjør en svært liten del av jernbanetransporten i Norge (Jernbanedirektoratet, 2021).

10.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at transportplanlegging er en viktig del av besøksforvaltningen på norske reisemål. Det bør ikke være et mål i seg selv å fremme flest mulig reiser, men når det gjelder de reisene som faktisk gjennomføres, bør man legge til rette for at de blir mest mulig effektive og miljøvennlige. Det gjør man ved å få flere over fra privatbil til kollektivtransport og ved å legge til rette for mer miljøvennlig transport. Utvalget mener at sømløs og enkelt tilgjengelig transport er en avgjørende inn-

satsfaktor for å utvikle bærekraftige norske reisemål.

Reduserte utslipp fra transport har stor betydning for å nå klimamålene. Reduksjonen skal skje gjennom et skifte til lav- og nullutslippskjøretøy, gjennom bruk av mer miljøvennlige transportformer og gjennom å planlegge samfunnet slik at behovet for transport av varer og mennesker blir mindre. Et attraktivt tilbud av miljøvennlige reiser frem til reisemålene er sentralt for å redusere reiselivets klimagassutslipp. Utvalget mener at tilgjengelig og sømløs transport er en avgjørende innsatsfaktor for at det skal bli mer attraktivt å benytte kollektivtransport.

Hvordan oppnå god tilgjengelighet på norske reisemål?

Utvalget mener at god tilgjengelighet til, på og mellom norske reisemål er sentralt for å sikre et helhetlig og konkurransedyktig reiselivstilbud. Nasjonale og regionale prioriteringer og investeringer innenfor samferdsel betyr mye for hvor tilgjengelige ulike reisemål blir.

Utfordringene og mulighetene med hensyn til tilgjengelighet varierer mye mellom reisemålene. I noen tilfeller vil besøkende som kommer til et reisemål, bidra til et større kundegrunnlag og bedre økonomi. I andre tilfeller er det behov for egne løsninger for å tilby transport til de tilreisende.

Utvalget mener at dersom reiser i og mellom norske reisemål skal bli mer bærekraftige i et miljøperspektiv, må reiselivets transportbehov i større grad inkluderes i strategiske satsinger på steds- og byutvikling og i offentlig planlegging, inkludert arealplanlegging. Utvalget viser til mandatet som tar opp om reiselivsaktivitet kan integreres i analysemodeller for infrastrukturinvesteringer og for drift av kollektivtransport, og eventuelt hvordan det kan integreres.

Utvalget er kjent med at de nåværende analysemodellene ikke inkluderer data for internasjonale besøkende eller tar høyde for årstidsvariasjoner. Ved å integrere gode data for internasjonale besøkende i modellene, vil man i større grad kunne ta hensyn til reiselivets transportbehov i planleggingen av transport. Det kan blant annet bidra et kollektivtilbud som er bedre tilpasset etterspørselen fra internasjonale besøkende i Norge. Utvalget har ikke utredet hvilke data for internasjonale reisende det kan være hensiktsmessig å inkludere i transportmodellene, men vil understreke at det bør utredes nærmere.

Kollektivtilbudet utgjør en viktig del av de miljøvennlige reisemulighetene på og mellom reisemål. Skoleskyss er en lovpålagt oppgave og blir derfor vektlagt i planleggingen av kollektivtrafikk. Utvalget mener at en del av årsaken til at besøkende i Norge ikke opplever at transporttilbudet er sømløst og effektivt over hele landet, er at samferdselsplanleggingen ikke er tilstrekkelig samordnet med reiselivets behov.

Mange reisemål har høysesong i sommermånedene og andre ferier, når skole- og pendleruter ikke er i ordinær drift. I *Regional transportplan 2022–2033 for Vestland* vises det til at fritidsreisende og reiselivsaktører ofte ønsker seg tilrettelagte ruter som er tilpasset deres reisebehov, men at det er begrensede muligheter for slik tilrettelegging på grunn av de gjeldende økonomiske rammene.

Utvalget mener det er viktig at regioner med mye reiselivsaktivitet tar hensyn til transportbehovene til besøkende i planlegging av kollektivtransporttjenester, og at de vurderer om behovene til de besøkende kan være sammenfallende med bedre kollektivtransporttjenester for fastboende. Utvalget anerkjenner at strammere offentlige budsjetter gjør det utfordrende å ivareta reiselivets transportbehov ved å stille konkrete krav til innkjøp av kollektivtjenester. Utvalget understreker at det å frakte gjester til et reisemål ikke er det offentliges ansvar alene, og at reiselivsnæringene også spiller en rolle her. En mulig løsning for å ivareta reiselivets transportbehov kan være spleiselag mellom reiselivsaktører, kommuner og fylkeskommuner for å finansiere et kollektivtilbud utenom skoleåret.

Den teknologiske utviklingen gir nye muligheter til å utvikle et godt transporttilbud som er tilpasset flere målgrupper. Ulike former for smarte mobilitetstiltak som bestillingstransport og delingsmobilitet kan tilby mer fleksibilitet enn ordinære kollektivtransportløsninger, og kan fylle noe av behovet for ordinær rutegående offentlig transport. Utvalget viser til at flere fylkeskommuner har identifisert at ulike former for smart mobilitet kan ivareta reiselivets behov på en bedre måte.

Ofte er det fylkeskommunene som er ansvarlig for å planlegge ruter, og fylkeskommunene har mulighet til å justere rutetabeller ut fra reiselivets behov. Et eksempel på en fylkeskommune som gjør dette, er Vestfold og Telemark, som justerer busstilbudet under store festivaler i fylket. Utvalget viser til forslaget om besøksbidrag i kapittel 9 om fellesgodefinansiering. En slik ordning vil gi

reisemål en mulighet til å etablere flere kollektiv-ruter i høysesong.

Hvordan oppnå sømløse reiser mellom reisemål?

Planlegging og bestilling av reiser foregår ofte i lang tid før selve reisen. Reiselivsbedrifter og besøkende har derfor behov for et stabilt og forutsigbart transporttilbud og billetter som enkelt kan bestilles og kjøpes.

Utvalget viser til at det er utfordringer med sømløse og effektive transportløsninger i og mellom fylker og mellom ulike transportformer. De reisende må forholde seg til nye selskaper og billettsystemer når de krysser fylkesgrenser. Utvalget mener at det må bli enklere for besøkende å reise på en mest mulig bærekraftig måte, og at transporttilbudet må oppleves som mer tilgjengelig og sømløst for de reisende.

Videre mener utvalget at det er behov for et nasjonalt system for reiseplanlegging som omfatter alle transportselskaper, og som kan tilby gjennomgående billettmuligheter i hele landet. Staten har etablert en slik løsning gjennom Entur, som utvalget mener må utvikles videre. Det krever imidlertid at fylkeskommunene slutter seg til Entur.

Utvalget har merket seg erfaringene fra Nederland (se boks 10.5), som har innført et nasjonalt system som gjør det mulig å reise hvor som helst i landet med alle transportmidler på én billett. Systemet har dessuten teknologiske løsninger som gjør det mulig å skjule takstforskjeller for de reisende, noe som kan bidra til at systemet oppleves som enkelt og harmonisert til tross for ulike takster.

Hvordan redusere transportutslipp på reisemålene?

Reisemålsutvikling bør bidra til å realisere Norges klimamål. Transport er en stor utslippskilde, og en overgang til lav- og nullutslippskjøretøy er avgjørende for å nå målet om å halvere klimagassutslippene fra transportsektoren innen 2030. Reiselivsnæringen kan bidra til å redusere transportutslipp på reisemålene for eksempel ved å rette seg mot målgruppene som har lavest utslipp, og ved å etablere samarbeid mellom reiselivsaktører og transportoperatører om produktpakker hvor lavutslippsløsninger inngår.

Offentlige myndigheter spiller en viktig rolle i å redusere transportutslippene. Kommunene har en rekke virkemidler i arbeidet med å redusere lokal luftforurensning og utslipp av klimagasser fra transport. Noen eksempler er fleksibelt takst-

system for bompenger, mulighet til å innføre miljøfartsgrense og mulighet til å begrense skipenes opphold i havn ved tilfeller av akutt luftforurensning.

Når det gjelder fylkeskommunene, gir deres ansvar for kollektivtransport og fylkesveiferger dem en sentral rolle i å redusere utslipp fra transport og tilrettelegge for økt bruk av miljøvennlig transport. Kommunale og regionale klimaplaner er ambisiøse, men utvalget merker seg at kommunene og fylkeskommunene mangler tilstrekkelige virkemidler og ressurser for å realisere klimamålene. På transportområdet trekkes kollektivtransport og elektrifisering ofte frem som løsninger, men det er begrenset med ressurser.

Utvalget mener at det er et betydelig potensial for å redusere de besøkendes klimaavtrykk ved å erstatte flyreiser med tog. Utvalget forventer at etterspørselen etter togreiser, også til og fra kontinentet, vil kunne stige i takt med økende miljøbevissthet i befolkningen (Norske tog, 2023). Uten å gå i detalj vil utvalget peke på at det er et betydelig potensiale for å øke andelen kollektivtransport i norsk reiseliv ved å styrke jernbanetilbudet. Utvalget går ikke nærmere inn på spørsmålet om hvilke konsekvenser dette vil ha for utvidelse av jernbanens infrastruktur i Norge, men vil peke på muligheten til å utnytte eksisterende infrastruktur for å øke andelen tilreisende til landet med tog. Det mangler i dag et enhetlig billettsystem og et tilbud om gjennomgående togruter til kontinentet. Spesielt nattog er en reiseform som har et potensiale til å frakte folk effektivt over lengre avstander.

Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner bruker handlingsrommet sitt til å redusere utslipp og transportbehov på reisemålet, endre fordelingen mellom transportløsninger og innfase utslippsfrie transportmidler. Samtidig har staten et ansvar for å sørge for at lokale myndigheter har tilstrekkelig økonomiske rammer til å realisere klimamålene.

10.5 Utvalgets tilrådinger

Utvalget gir følgende tilrådinger:

- Det bør gjøres enkelt for besøkende å ta klimavennlige transportvalg ved å videreutvikle og styrke en digital og sammenhengende nasjonal reiseplanlegger med gjennomgående rute- og billettmuligheter i hele landet og med alle transportselskaper.
- Takstsystemet bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billetter via en

nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser.

- Fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester og fastsetter ruteplaner.
- Sesongvariasjoner for reiseaktiviteten til internasjonalt reisende bør inngå i etterspørselsvurderinger ved planlegging og drift av kollek-

tivtransport. Hvilke data som er hensiktsmessig å benytte i denne sammenheng bør undersøkes nærmere.

- Bærekraftige og energieffektive kollektivtilbud som for eksempel jernbanetilbud må styrkes, spesielt med bedre ruter og integrerte billettsystemer til Sverige og videre til kontinentet. I tillegg bør nattogtilbudet styrkes mellom de større byene med jernbaneforbindelse.
- Det må opprettes særskilte ruter for kollektivtransport i høysesong, identifisert av reisemålene, og finansiert over besøksbidraget.

Kapittel 11

Cruise



Figur 11.1 Cruiseskip ved Akershus festning

Foto: Elisabet Haveraaen/Klima- og miljødepartementet

I dette kapitlet gir utvalget en beskrivelse av den globale cruiseflåten og cruisetrafikken i Norge, med vekt på definisjoner, aktører, prognoser og teknologi. Deretter beskriver utvalget hvilket avtrykk cruisetrafikk har med hensyn til miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Videre presenteres en oversikt over de mest sentrale rammevilkårene kommunene har i dag for å kunne legge til rette for at cruisetrafikken utvikles på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Utvalget avslutter kapitlet med vurderinger og tilrådinger knyttet til de problemstillingene som mandatet trekker frem om cruise.

11.1 Definisjoner og aktører

Med dagens reiselivsterminologi defineres cruise som fornøylesreiser med skip. Et cruise innebærer som regel en reise hvor overnatting, måltider og fritidsaktiviteter om bord på skipet er inkludert i prisen, mens eventuelle utflukter i land betales særskilt. Et cruise kan vare fra noen få dager og opp til flere måneder. Standarden på lugarer og tjenester om bord og i land er som regel høy (Arntzen, 2021). Når en havn er snu-havn for cruiseskip, vil det si at et cruise avsluttes og et annet begynner. Hurtigruten/Kystruten og annen rutegående transport, for eksempel fer-gene mellom Norge og utlandet, er per definisjon

ikke cruise, selv om begrepet cruise ofte benyttes også for denne typen reiser (Dybedal, 2018).

Cruisetrafikken deles grovt sett i to typer: konvensjonelle cruise og ekspedisjonscruise. Konvensjonelle, oversjøiske cruise foregår typisk på store skip med flere tusen passasjerer og en rekke fasiliteter om bord. Ekspedisjonscruise kjenne- tegnes ved mindre skip, vanligvis med hundre til tusen passasjerer som besøker bestemte reisemål. I Norge går slike ekspedisjonscruise i hovedsak til Svalbard (NOU 2022: 1).

Cruisenæringen har blitt en større del av norsk reiseliv siden årtusenskiftet og involverer et bredt spekter av norske næringsaktører, blant annet cruiseagenter, reisemålsselskaper, reiselivs-bedrifter og annen næring som transport og handel. Aktører i offentlig forvaltning som blir berørt av og påvirker cruisenæringen, er Kystverket (inkludert lostjenester), Sjøfartsdirektoratet, havnene, kommunene og fylkeskommunene (Rogaland fylkeskommune et al., 2016).

11.2 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget er bedt om å vurdere om de eksisterende rammevilkårene for cruisenæringen i tilstrekkelig grad legger til rette for at denne formen for reiseliv kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Utvalget er også bedt om å vurdere om det er nødvendig å legge tydeligere nasjonale føringer for cruiseturismen, og i så fall i hvilken grad, for å sikre at kommuner og reisemål opererer på en måte som er i tråd med målene i den nasjonale reiselivspolitikken, relevante miljømål og den ønskede utviklingen av Norge som reisemål. I mandatet er det samtidig lagt vekt på at utvalget må ta hensyn til forutsigbarhet for næringsaktører og at like rammevilkår i og mellom nabokommuner må veies opp mot fordelene ved å tillate et betydelig lokalt handlingsrom.

Utvalget peker på at det er to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende. Den ene er at transportformen medfører store klimagassutslipp, og den andre er at mange personer går i land på samme reisemål samtidig. Utvalget mener at disse problemene må håndteres ulikt. Klimagassutslippene vil kreve nasjonale grep, mens det høye besøkstrykket må håndteres lokalt på reisemålet. Utvalget har i tillegg merket seg at det er debatt om hvor mye verdiskaping cruisegjester bidrar til på land.

Utvalget mener at det grunnleggende spørsmålet som både nasjonale myndigheter og lokale reisemål må ta stilling til, er i hvilket omfang

cruisetrafikk er ønskelig. I denne vurderingen må cruisenæringens bidrag til lokalsamfunnet og verdiskapingen på land sees opp mot belastningen på klima og miljø. Deretter må lokale myndigheter, det vil si kommuner og fylkeskommuner, vurdere hvordan cruisetrafikken bidrar til lokal samfunnsutvikling, hvilke tilretteleggings-tiltak som er nødvendige, og hvilke konsekvenser tilretteleggingen vil få.

Utvalget vil poengtere at cruise, på lik linje med andre transportformer, må bidra til å nå de overordnede bærekraftsmålene og et bærekraftig reiseliv.

11.3 Utviklingstrekk for cruisetrafikken

11.3.1 Cruisetrafikkens utvikling globalt

I tiåret før koronapandemien, hadde det internasjonale cruisemarkedet en årlig vekst på fem til syv prosent. I 2019 reiste 29,7 millioner passasjerer på cruise. Fra mars 2020 ble det tilnærmet full stans av all cruisetrafikk som følge av koronapandemien. Dette innebar store finansielle tap for cruiserederiene og operatørene. På verdensbasis tok cruisetrafikken seg opp igjen fra juli 2020 i deler av Europa, Asia og Sør-Stillehavet (Cruise Market Watch, u.å.).

Ved begynnelsen av 2021 besto den globale cruiseflåten av omtrent 420 skip med en gjennomsnittsalder på skipene på om lag 21 år. De dominerende cruiserederiene i det globale markedet er Royal Caribbean Cruises Ltd., Carnival Corporation & plc, Norwegian Cruise Line Holdings Ltd. og MSC Crociere S.p.A. Gjennomsnittsalderen på flåten til disse aktørene er mellom 10 og 16 år (DNV, 2021).

Cruise Lines International Association (CLIA) er den største bransjeorganisasjonen for cruiseindustrien, og består av medlemmer fra over 50 cruiseaktører som representerer mer enn 95 prosent av den globale cruisekapasiteten. I en CLIAs markedsrapport fra 2021 er Nord-Europa rangert som nummer 4 i rekken av cruisedestinasjonene i verden målt i passasjerervolum (CLIA, 2021). CLIAs markedsrapport fra 2019 (før koronapandemien) viste til en kraftig økning av cruisepassasjerer globalt fra 17,8 millioner i 2009 til nærmere 30 millioner i 2019. CLIA forventer at antall cruisepassasjerer globalt, vil være tilbake til og overgå 2019-nivået mot slutten av 2023 (CLIA, 2022b). Velstandsvekst og demografiutvikling er forhold som gir økt reiseaktivitet (se kapittel 4).

En generell trend globalt er at cruiseskipene blir større på grunn av skalafordeler. De aller

største cruiseskipene forventes ikke å komme til Norge på grunn av størrelsesbegrensninger i både infrastruktur og havnekapasitet. Det er sannsynlig at gjennomsnittsstørrelsen på cruiseskip som kommer til Norge likevel vil øke, fordi eldre skip med plass til 1500–3000 passasjerer om bord vil erstattes av større skip. Det er forventet at bruken av alternative drivstoff, for eksempel flytende naturgass (LNG), vil øke spesielt blant større cruiseskip. Det er en tendens til at det i mindre grad investeres i å forlenge levetiden til de eldre skipene. Samtidig er det en betydelig satsing på å utvikle mer miljøvennlige løsninger for både den eksisterende cruiseflåten og for nye skip. Videre er ekspedisjonsreise en økende trend, og også disse skipene blir større. Det antas at aktivitetsbaserte cruisereiser vil bli stadig mer populært, og at Norge er et meget aktuelt reisemål for slike reiser (DNV, 2021). Cruiseindustrien er enig i at både globale og lokale utslipp må reduseres. CLIA har som ambisjon å være en karbonnøytral cruiseflåte innen 2050, og viser til at 15 prosent av skipene som skal sjøsettes de neste fem årene, får brenselceller eller batteridrift. Videre antas det at 85 prosent av verdensflåten vil ha mulighet til å koble seg til landstrøm innen fem år. Alternativt drivstoff til tungolje er biodiesel, metanol, ammoniakk, hydrogen og elektriske batterier. En overgang til bærekraftig marint drivstoff i stor skala, vil kreve offentlig støtte til forskning for at man skal kunne utvikle teknologier med trygge, skalerbare og praktiske løsninger (CLIA, 2022a).

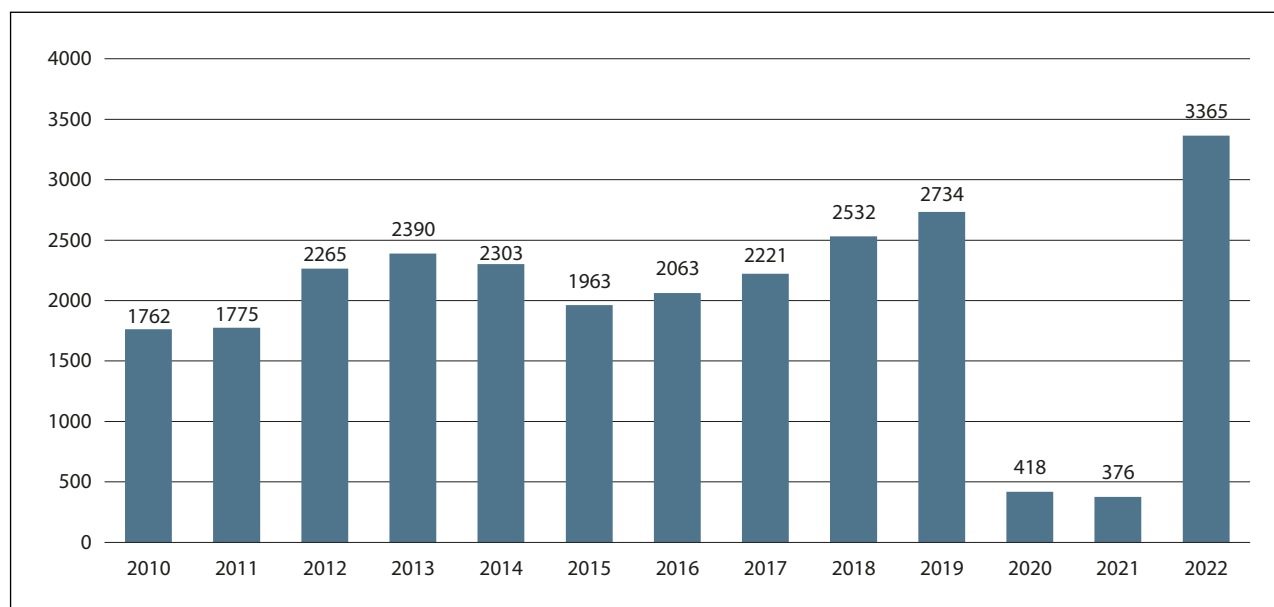
I Havpanelets handlingsplan fra 2020 for å redde havet for fremtidige generasjoner, ble følgende målsetting om havbasert turisme lagt frem for 2030:

Kyst- og havbasert turisme er bærekraftig, motstandsdyktig, tar hensyn til klimaendringer, reduserer forurensning, bidrar til å gjenopprette økosystemet og bevarer det biologiske mangfoldet, og investerer i lokale arbeidsplasser og lokalsamfunn (Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi, 2022, s. 8).

Havpanelet bestilte en ekspertrapport som faglig grunnlag for å følge opp denne målsettingen. Hovedtrekkene fra rapporten innebærer å redusere negativ påvirkning av turisme på lokale miljø, økonomi og samfunn, satse på regenerativ utvikling på økosystem, lokale markeder og samfunn og bygge motstandsdyktighet mot trusler (klima) og fremtidige kriser (finans/pandemi) (Schuhman et al., 2022).

11.3.2 Utvikling i cruisetrafikken til Norge

I 2022 registrerte Kystverket 3365 cruiseskip med anløp til norske havner. Som det kommer frem i figur 11.2 har det siden 2015 vært en økning i antall cruiseanløp til norske havner, bortsett fra i årene med koronapandemi. De 10 cruisehavnene med flest anløp i 2022 var Bergen, Ålesund, Tromsø, Stavanger, Longyearbyen, Oslo, Geir-



Figur 11.2 Totalt antall cruiseanløp til norske havner i perioden 2010 til 2022 basert på anløpstall fra Kystdatahuset for skipstype «Passenger/Cruise ship» med tonnasje over 1.000 BT.

Kilde: Kystverket

anger, Honningsvåg, Kristiansand og Flåm, alle med flere enn 100 anløp i løpet av året. Alle disse havnene er kommunalt eid.

Nesten 40 prosent av cruiseskipene som anløp Norge i 2019 hadde kapasitet til flere enn 3 000 personer ombord. Av de største cruiseskipene er om lag halvparten under 10 år gamle, 88 prosent er under 20 år, og ingen er eldre enn 30 år.

Cruisetrafikken er størst i sommersesongen, men har økt betydelig både i vår-, høst- og vinter-sesongen. Hovedtyngden av cruise i norske farvann går til Vestlandet og Nord-Norge. Økningen i ekspedisjonscruise til Svalbard er betydelig (DNV, 2021).

Sikkerhetssituasjonen i Ukraina har ført til at cruiserederiene har kansellert cruise i Østersjøen, og i stedet ønsker å sende skip til Norge, Sverige og Danmark. Skipene omdirigeres til Oslofjorden og Skagerakkysten. Godt besøkte havner som Stavanger og Kristiansand har også henvist skip til andre nærliggende havner for å unngå for høyt besøkstrykk. Det er derfor forventet økt cruisetrafikk i norske farvann. Tall fra Kystverket viser at det før koronapandemien, i 2019, var om lag 3,7 millioner cruisepassasjerer som besøkte norskekysten. Tilsvarende tall fra etter koronapandemien viser at om lag 4,2 millioner cruisepassasjerer (3365 anløp) besøkte Norge i 2022, mens prognosen for 2023 er om lag 4,8 millioner passasjerer (3743 anløp) (Kystverket, 2022).

11.4 Cruisetrafikk og bærekrafts dimensjonene

11.4.1 Miljømessig bærekraft

Cruiseskip og passasjerferger i internasjonal skipstrafikk slipper ut blant annet nitrogenoksid (NO_x), som har en negativ påvirkning på lokal luftkvalitet og skadelige effekter på økosystemer i sjøen, særlig ved større havneområder (DNV GL, 2020).

Utslippene fra skipsfarten i verdensarvfjordene Geirangerfjorden og Aurlandsfjorden ble kartlagt i perioden juni–august 2016, som er høysesong for cruiseankomster til norske fjorder. Kartleggingen viser at utslippene av NO_x var høyest innerst i Geirangerfjorden og i Aurlandsfjorden nær Flåm (Weggerberg et al., 2017).

I en rapport laget på oppdrag for NHO Reiseliv i 2019 går det frem at fly har klimagassutslipp på totalt 53 prosent, mens cruise står for 16 prosent, passasjerskip 13 prosent og bil/camping 12 prosent (Stakeholder, 2019). Bortfallet av cruiseskip

på Vestlandet i 2020 førte til at det ble sluppet ut 60 000 tonn mindre CO₂, 766 tonn mindre NO_x og 49 tonn mindre svovel (Simonsen, 2021a). Det tilsvarer det årlige utslippet fra 26 000 biler.

Spania, Italia, Hellas, Frankrike og Norge er de landene i Europa som er mest utsatt for luftforurensning fra cruiseskip. De høye utslippene skyldes at standardene for marint drivstoffkvalitet og motorutslipp ikke er strenge nok. Selv de såkalte kontrollområdene for svovelutslipp (SECA), hvor den strengeste standarden for svovelbrensel er pålagt, er utsatt for høye mengder svoveloksid (SO_x) og svevestøv (PM) fra cruiseskip (DNV, 2021).

11.4.2 Sosial bærekraft: Perioder med trengsel og for mange besøkende

Store skip med kort liggetid fører til at svært mange passasjerer besøker et lokalsamfunn på kort tid. Stedsopplevelsen, både som innbygger og besøkende, kan forringes når det er for mange mennesker på reisemålet samtidig. Flere studier peker på at cruisetrafikken fører til økt belastning for innbyggere (Lloret et al. (2021). Belastningen kan gi seg utslag i blant annet stress som følge av trengsel, overbelastning, mobilitetsproblemer og forurensning (Jordan & Vogt, 2017).

Da Kantar & Innovasjon Norge (2019) undersøkte besøksvolum og befolkningens oppfatning av denne, fant de at litt over halvparten av befolkningen opplever dagens besøksvolum som akkurat passe. De som synes at Norge har for få besøkende, utgjør 37 prosent i undersøkelsen, mens de som synes vi har for mange, utgjør 12 prosent. Andelen som synes besøksvolumet er for stort, har imidlertid økt siden 2018, særlig blant innbyggere på steder hvor det de siste årene har vært en kraftig vekst av besøkende fra både cruise, bobiler og andre transportformer. I følge Innovasjon Norge & Epinion (2019) er det også slik at reisende som kommer med cruiseskip, i større grad enn andre feriereisende opplever at det er for mange besøkende på stedene de besøker. Utfordringen med trengsel og for mange besøkende er særlig stor i de mest besøkte havnene i Fjord-Norge og i Lofoten.

I 2021 gjennomførte Innovasjon Norge/Kantar en innbyggerundersøkelse som kartlegger nordmenns syn på reiseliv. Undersøkelsen ble foretatt på senhøsten da samfunnet gradvis ble gjenåpnet etter koronapandemien. Undersøkelsen viser at flertallet i befolkningen ikke synes besøksvolumet i Norge er problematisk, og at de opplever at reiselivet fortsatt har flere positive enn negative

sider. Samtidig opplever flertallet av de spurte, nærmere bestemt åtte av ti, at attraksjoner ofte er overbefolkede. Videre mener halvparten at de besøkende i for liten grad bidrar til det landbaserte forbruket. Syv av ti som ble spurt oppfatter at særlig besøkende som er på cruise bidrar for lite (Innovasjon Norge, 2021b).

11.4.3 Landbasert verdiskaping

Cruise kan være en viktig bidragsyter til verdiskaping på reisemålene (Sciortino et al., 2020). Når det gjelder det landbaserte forbruket til cruisepassasjerer, finnes det ulike måter å analysere dette på. Det er gjennomført flere ulike undersøkelser de senere årene med ulike forbrukstall. Det er også publisert ulike rapporter/analyser som sier noe om muligheter og utfordringer med hensyn til økt landbasert verdiskaping fra cruisetrafikken langs norskekysten. Cruisetraffikkens bidrag til landbasert verdiskaping er altså omdiskutert.

Sciortino et al. (2020) har gjennomgått forskning på cruisepassasjerers forbruk, med utgangspunkt i spørsmålet om hvordan cruisepassasjerers forbruk defineres, operasjonaliseres og måles i forskningslitteratur innen reiseliv. De finner at forbruket på land varierer mellom cruisepassasjerene, og at det er ulike faktorer som har betydning for hvor mye penger cruisepassasjerene bruker på reisemålene. Det er et tydelig skille mellom de som benytter seg av guide fra cruiseselskapet og kjøper en turpakke, og de som besøker reisemålet på egen hånd uten å kjøpe en pakke. Cruisepassasjerers forbruk omfatter et bredt spekter av varer og tjenester på selve reisemålet, som personlige varer til eget bruk og souvenirer og gaver. Lengden på besøket og den tilbaketogene distansen på land har stor innvirkning på passasjerenes forbruk. De som besøker reisemålet over kort tid og/eller oppholder seg nær havnen, bruker mindre penger på reisemålet og mer om bord i skipet.

Koronapandemien med to års fravær av cruiseskip ga nye beregninger av verdiskapingen fra næringen. Ifølge analyseselskapet Capia gikk nordnorsk reiseliv glipp av til sammen 580 millioner kroner sommeren 2020 og 2021 (Capia, 2021). Vestlandsforskning har på sin side beregnet at bortfallet av inntekter fra cruisetrafikken i 2021 utgjorde 1,4 milliarder kroner for 13 havner på Vestlandet (Simonsen, 2021b). Beløpet omfatter bortfalte inntekter fra utflukter/aktiviteter kjøpt

gjennom rederiene, av lokale leverandører og annet forbruk i land og havneutgifter.

Det er viktig å legge til rette for økonomisk bærekraft gjennom økt verdiskaping i lokalsamfunnene der cruiseskipene legger til, og der passasjerene oppholder seg på land. Cruiseundersøkelsen til Innovasjon Norge, utført av Epinion, viser at cruisepassasjerer er en betalingsvillig gruppe, men at storparten av forbruket tilfaller rederiene. Av forbruket som tilfaller Norge, brukes det meste på varehandel, mat og drikke samt utflukter. Amerikanere og australiere er nasjonalitetene som forbruker mest av cruisepassasjerene som kommer til Norge (Innovasjon Norge, 2019).

Andre sentrale funn i denne undersøkelsen er at cruisepassasjerer forbruker mindre enn de øvrige feriereisende i Norge, og at det i hovedsak skyldes at cruisepassasjerene som regel ikke bruker penger på overnatting og transport. Forbruket til cruisepassasjerene utover overnatting og transport er på omtrent samme nivå som forbruket til de øvrige besøkende i sommersesongen.

Boks 11.1 Felles satsing for mer bærekraftig cruiseturisme – samarbeid mellom Kristiansund og Nordmøre Havn (KNH) og cruisehavnene i Møre og Romsdal fylke

Ålesund Cruisenettverk står bak initiativet og KNH deltar sammen med havnene i Ålesund, Geirangerfjorden, Molde/Åndalsnes og de to destinasjonsselskapene i Møre og Romsdal fylke. Skjerpede miljøkrav og en nasjonal reiselivsstrategi med søkelys på mer lokal verdiskaping og mindre fotavtrykk er bakteppe for samarbeidet, som også støtter opp under fylkeskommunens ambisjon om å bli Norges fremste bærekrafts fylke. En viktig del av arbeidet er å sette søkelys på rederienes ansvar når det kommer til lokal verdiskaping og å bidra til bærekraftige byer og lokalsamfunn. Det vil si å sette søkelys på at rederiene må benytte de lokale tilbudene, at gjestene bruker penger hos handels- og tjenestenæringene og at skipene ikke bidrar til mer støy enn nødvendig.

Kilde: Kristiansund og Nordmøre Havn, 2022

11.5 Rammebetingelser og handlingsrom

11.5.1 Havne- og farvannsloven

Mottaksplikten

Formålet med havne- og farvannsloven er å fremme sjøtransport som transportform og å legge til rette for en effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havner og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal i tillegg ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.

Havne- og farvannsloven er relevant for cruise-trafikken gjennom § 27, som handler om den såkalte mottaksplikten. Hovedregelen er at havne-eier og operatører har plikt til å motta fartøy som ønsker å anløpe havnen. Plikten til å motta fartøy gjelder bare «[...] så langt kapasiteten i havnen tilsier det [...]» (jf. havne- og farvannsloven § 27).

I forarbeidene til loven er det presisert at mottaksplikten ikke er

[...] ment å begrense eierens eller operatørens anledning til å fastsette hvilket omfang havnevirksomheten skal ha eller hvilke markedssegmenter virksomheten skal innrettes mot. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at havne-eier nedjusterer omfanget av havnen eller havnevirksomheten, eller reserverer visse havneavsnitt for spesielle typer sjøtransport.

Havnekapasitet

Formålet med mottaksplikten er

[...] å sikre at sjøtransporten gis tilgang til den havneinfrastrukturen som havne-eier faktisk har gjort tilgjengelig for alminnelig trafikk, eventuelt den type trafikk som havnen har besluttet å ta imot ved vedkommende havneavsnitt (Prop. 86 L (2018–2019) s. 165).

I et iverksettingsrundskriv om havne- og farvannsloven er det opplyst følgende:

Dersom havnen innretter sin havnevirksomhet gjennom bemanning, åpningstider eller lignende, slik at den f.eks. bare kan ta imot mindre cruiseskip med et mindre antall passasjerer, eller at åpningstidene for cruiseterminalen bare gjør det mulig å ta imot et visst antall skip i døgnet, vil dette være innenfor begrepet «så

langt kapasiteten i havnen tilsier det» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020).

Dette viser at havnene allerede i dag har en vid adgang til å tilpasse sitt havnetilbud til ønsket virksomhet, og at det ikke bare er fysiske plassforhold og infrastrukturforhold som kan gi grunnlag for å avvise cruiseskip.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom havne- og farvannsloven § 28 andre ledd myndighet til å stille krav til drift av havner for å ivareta miljø og sikkerhet. Noen eksempler på miljøhensyn som kan brukes for å begrunne slike krav, er ivaretagelse av naturmangfold, vern mot støy og forurensning av sjø, mål om å redusere klimagassutslipp, bærekraftig bruk og hensyn til lokal luftkvalitet. I forarbeidene til loven ble det også vist til at det kan stilles miljøkrav for å redusere skadelig utslipp fra sjøtransporten til luft. Et eksempel på slike miljøkrav er kravet om at havner skal tilby landstrøm og lading av batterier, og nærmere bestemmelser om infrastruktur for alternativt drivstoff.

Eierskap til havner, vederlag og avgifter

Eierskapet til norske havner er enten kommunalt eller privat. Staten eier ingen havner. Staten eier riktignok infrastruktur i fiskerihavner, men dette er statlig infrastruktur i kommunalt eide havner.

Havnebrukeres betaling for bruk av havn og havnetjenester skjer som hovedregel ved vederlag. Havnene krever inn vederlag på vanlige avtalemessige vilkår innenfor de alminnelige reglene om rimelige priser og konkurransereguleringen. I tillegg kan kommunene etter havne- og farvannsloven kreve inn farvannsavgift for å dekke kommunens kostnader til farvannsforvaltning. Det går et skille mellom avgifter og vederlag. Havne- og farvannsloven gir klare føringer for hvilke kostnader kommunene kan kreve skal bli dekket gjennom farvannsavgiften.

Det er stor variasjon i organiseringen av eierskap, drift og forvaltning i norske havner. Kommunene står fritt til å velge organisasjonsform for sin havnevirksomhet, og en rekke organisasjonsformer anvendes, for eksempel kommunale foretak, havner organisert som en del av kommunen, aksjeselskaper, interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid. Hvordan havnevirksomheten er organisert, vil være førende for hvordan kommunen styrer virksomheten. Kommunen kan gjennom sin eierstyring legge føringer for hvordan havnevirksomheten skal innrettes.

Utgangspunktet etter havne- og farvannsloven er at fastsettelsen av priser for bruk av havneinfrastruktur og for havnetjenester skal skje etter alminnelige privatrettslige regler. Denne regelen innebærer at havnen kan innrette vederlagene slik de ønsker, ut fra sine egne investeringsplaner.

Kommunene har adgang til å dekke kostnader ved bestemte offentlige myndighetsoppgaver i forbindelse med farvannsforvaltning gjennom en farvannsavgift fra havnebrukerne, jf. havne- og farvannsloven § 36. Farvannsavgiften skal ikke overskride selvkost og gjelder i hovedsak kostnader til nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer fremkommelighet, samt kostnader til å utøve offentlig myndighet.

Havnene kan velge å differensiere avgifter og vederlag for å stimulere til klima- og miljøvennlig ferdsel. Flere havner har lagt inn slike miljørabatter i sitt prissystem basert på miljøindeksene *Environmental Ship Index (ESI)* og *Environmental Port Index (EPI)*. ESI er en internasjonal indeks som identifiserer skip som reduserer utslipp i større grad enn det som kreves av International Maritime Organizations gjeldende utslippsstandarder. Indeksen gir skipene poeng basert på utslipp av nitrogenoksid (NO_x), svoveloksid (SO_x) og karbondioksid (CO_2), i tillegg til å premiere skip som har

mulighet til å koble seg til landstrøm. ESI-indeksen beregnes for seks måneder om gangen og gjelder alle typer skip (Kystverket, 2019).

EPI er en norskutviklet modell for å beregne miljødifferensierte havnevederlag ut fra hvert enkelt skips utslipp i en aktuell havn (Bergen Havn AS, 2022). Indeksen er tatt i bruk i flere norske havner fra 2019, blant annet i Bergen, Trondheim og Stavanger. Havnen beregner skipets miljøpåvirkning på bakgrunn av en miljøindeks (drivstofftype, energiforbruk i havn, rense-systemer og utslipp). Skip med en lav skår på indeksen må betale en gradert tilleggsavgift til havneavgiften, mens skip med en høyere skår får rabatt. Målet med å belønne de skipene som har lavest utslipp og dermed lavest miljøpåvirkning, er å tiltrekke seg nettopp disse skipene. I tillegg bidrar det til reduksjon av utslipp fra skip til havs. Samtidig vil rabatter være en gulrot for rederiene og forhåpentligvis bidra til økte investeringer i grønne teknologiske løsninger. Kostnadsforskjellene mellom skip som forurensrer lite og de som forurensrer mye, vil øke. I praksis innebærer det at skip med høy skår på indeksen får fortrinnsrett til havnene ved at de kan forhåndsbestille kai plass i god tid før anløp, mens skip med lav eller ingen skår kan risikere å ikke

Boks 11.2 Stranda Hamnevesen i Geiranger: Pris og vederlagsstruktur

Geiranger er et av Norges største internasjonale reiselivsikoner. Hvert år besøkes området av om lag 900 000 tilreisende, og om lag 400 000 av disse er cruisepassasjerer. Stranda hamnevesen KF administrer tre større cruisehavner: Geiranger, Stranda og Hellesylt. Havnene i Geiranger og Hellesylt er to av Norges største cruisehavner, og i et normalår anløper om lag 200 cruiseskip disse havnene. Til tross for en betydelig vekst i skuldersesongene ankommer majoriteten av de besøkende, både via sjø og land, i sommermånedene juni, juli og august. Geiranger har om lag 200 fastboende, og reiselivsnæringen skaper store ringvirkninger i kommunen.

Som en følge av endringer i havne- og farvannsloven har havnevesenet endret pris- og vederlagsstrukturen tilsvarende. En annen konsekvens av lovendringen er at Stranda hamnevesen KF fra 2021 kan premiere rederi og fartøy som investerer for å være ledende på klimateknologi og nullutslipp. Havnen gir en miljøbonus basert på European Port Index (EPI25)

på inntil 60 prosent for fartøy som kan dokumentere nullutslipp for hele seilingsperioden i Stranda kommunes sjøområde.

I 2018 vedtok Stortinget å innføre nullutslipp i verdensarvfjordene senest innen 2026. Dette medfører store endringer for havnene under Stranda hamnevesen, og store investeringer. Vekst innen maritim næring vil kreve rask teknologisk omstilling. I strategi- og handlingsplan 2020–2022 ønsker havnevesenet å legge til rette for mottak av nye miljøvennlige og utslippsfrie cruise- og passasjerfartøy i sjøområdet også etter 1. januar 2026, samt legge til rette for mottak av mindre, utslippsfrie fartøy i hele sjøområdet, som omfatter nye anlegg for ilandstigning. Dette vil trolig legge beslag på en stor andel av havnekapitalen fremover, og dermed gjøre det vanskeligere å bruke utbyttmuligheten til å finansiere fellesgoder utenom havneområdet. Samme problemstilling gjelder også for Aurland og Flåm.

Kilde: Innovasjon Norge, 2021

få kaiplass der de ønsker. EPI-indeksen gjelder foreløpig bare for cruiseskip.

Kystverket har innført en rabatt på losberedskapsavgiften. Fra og med 1. februar 2023 vil skip på opptil 20 000 bruttotonn og med 50 poeng eller mer på ESI-indeksen få 100 prosent rabatt, mens skip over 20 000 bruttotonn og med 50 poeng eller mer vil få 50 prosent rabatt. Rabatten omfatter både avgiften ved enkeltanløp og årsavgiften. Kystverket gir også 25 prosent rabatt på sikkerhetsavgiften for skip med 50 poeng eller mer på ESI-indeksen. Når det gjelder EPI-indeksen, har Bergen Havn innført rabatter på kai-, passasjer- og ISPS- vederlagene for cruiseskip med høy skår på indeksen.

De statlige havneavgiftene utgjør blant annet losavgift, sikkerhetsavgift og NO_x-avgift. Ved anløp til norske havner betaler cruiseskipene både en losberedskapsavgift og en avgift for bruk av los. Skip som anløper i Oslofjorden og Rogaland, ilegges også en sikkerhetsavgift. I tillegg betaler de en avgift for alle NO_x-utslipp innenfor Norges territoriale grense.

11.5.2 Nasjonale og internasjonale føringer for cruisetrafikk

Folkerettslige regler som Norge er bundet av i form av traktater og internasjonal sedvanerett trekker opp grenser for norsk lovgivning og praksis. Skipsfart, inkludert cruise, er en global næring, og med grunnlag i Havrettskonvensjonen fastsettes rammene i høy grad internasjonalt gjennom FNs sjøfartsorganisasjonen IMO og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO.

Internasjonal regulering er sentralt for å sikre både et velfungerende internasjonalt marked og like konkurransevilkår. Det nasjonale regelverket er i stor grad en gjennomføring av regelverk fastsatt av IMO, ILO og EU. Krav til cruise fartøy omfattes av en rekke internasjonale konvensjoner, som blant annet stiller krav til konstruksjon og utrusting av skip, kompetansekrav til sjøfolk, operasjonelle krav til skip, rederi og mannskap, beskyttelse av miljø, samt arbeids- og levevilkår for sjøfolk.

Strengere miljøkrav i internasjonal skipsfart gjennom FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) vil gi økende global etterspørsel etter miljø- og klimateknologi de neste tiårene. I 2018 vedtok IMO en ambisjon om å kutte klimagassutslippene fra global skipsfart med minst 50 prosent innen 2050, og arbeide for at skipsfarten blir helt karbonfri innen utgangen av århundret. Fra 1. januar 2020 gjelder IMOs globale forbud mot drivstoff med høyere svovelinnhold enn 0,5 prosent. Reduksjoner i

utslipp fra innenriks skipsfart kan bidra til at Norge når sine mål.

I Klimaplan 2030 har regjeringen satt en ambisjon om å halvere utslippene fra innenriks skipsfart og fiske innen 2030 sammenlignet med 2005, og å stimulere til null- og lavutslippsløsninger i alle fartøyskategorier. Videre har regjeringen i Hurdalsplattformen som mål å redusere lokal forurensing gjennom å legge til rette for landstrøm for cruisebåter ved de mest trafikkerte havnene og på sikt innføre forbud mot tungolje.

Klimagassutslippene fra innenriks skipsfart inngår i Norges klimaregnskap. Norge har meldt inn et forsterket nasjonalt fastsatt bidrag under Parisavtalen, hvor målet er å redusere Norges klimagassutslipp med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Norge har inngått en klimaavtale med EU om klimamålet for 2030. Avtalen med EU innebærer at Norge blir en del av EUs klimarammeverk, og at Norge får et eget utslippsbudsjett, og en forpliktelse for reduksjoner i ikke-kvotepliktige utslipp.

11.5.3 Regulering av utslipp fra cruisetrafikk i Verdensarvfjordene

Cruisetrafikken og passasjerferger i internasjonal trafikk er en kilde til utslipp til luft av blant annet nitrogenoksider (NO_x) og svovel (SO_x) som har negativ påvirkning på lokal luftkvalitet. I verdensarvfjordene har målinger vist at utslippene fra cruiseskipene kan være skadelige for befolkningens helse, i tillegg til at utslippene er visuelt skjemmende og i strid med verdiene som begrunnet innskriving av Vestnorsk fjordlandskap på Unescos verdensarvliste. Nærøyfjorden, Aurlandsfjorden, Geirangerfjorden, Sunnlyvsfjorden og Tafjorden står på Unescos liste over verdensarvområder, og skal beskyttes særskilt i henhold til krav i den internasjonale verdensarvkonvensjonen.

I Norge ble det derfor fra 1. mars 2019 innført strenge krav til lokale utslipp fra turistskip og ferger i verdensarvfjordene. Kravene innebærer i praksis et forbud mot bruk av tungolje med enkelte unntak for skip som bruker lukket eksosvaskeanlegg og reduserer synlig røyk. I tillegg er det for større skip innført gradvis skjerpende krav til utslipp av NO_x og forbud mot utslipp av kloakk og gråvann. På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet har Sjøfartsdirektoratet vurdert utvidelse av disse miljøkravene til andre norske fjorder. Hovedkonklusjonen i Sjøfartsdirektoratets rapport er at de fleste miljøkravene, med unntak

av krav til utslipp av NO_x, vurderes å kunne innføres uten store utfordringer for næringen.

I tillegg til de lokale utslippskravene, har Stortinget bedt regjeringen implementere krav og reguleringer til utslipp fra cruiseskip og annen skipstrafikk i turistfjorder, samt andre egnede virkemidler for å sørge for innfasing av lav- og nullutslippsløsninger i skipsfarten frem mot 2030. Dette inkluderer krav om nullutslipp fra turistskip og ferger i verdensarvfjordene så raskt det er teknisk gjennomførbart, og senest innen 2026. Stortingsvedtaket fra 18. mai 2018 innebærer krav til nullutslipp av klimagasser, i tillegg til de vedtatte kravene om lokal forurensning.

På denne bakgrunnen ba Klima- og miljødepartementet i tildelingsbrevet til Sjøfartsdirektoratet om at de utredet konsekvensene av å innføre krav om nullutslipp fra turistskip- og ferger i verdensarvfjordene så snart det er teknisk mulig og senest innen 2026. Utredningen viste at det er flere utfordringer med å innføre kravene innen 2026, blant annet på grunn av teknologistatus og mulig karbonlekkasje til nærliggende fjorder. Sjøfartsdirektoratet anbefalte derfor at tidshorison ten for krav om nullutslipp fra turistskip- og ferger i verdensarvfjordene burde utvides til 2030, slik at næringen kunne få på plass teknologien som kreves (DNV GL, 2020).

Vinteren 2021 behandlet Stortinget et representantforslag om utsettelse av nullutslippskravet til 2030, som ikke ble tatt til følge. Samtidig vedtok Stortinget to tilleggsvedtak (Stortinget, 2021):

Stortinget ber regjeringen bidra til gjennomføring av tiltak initiert av lokale og regionale myndigheter, som reduserer utslipp i verdensarvfjordene.

Kilde: vedtak 690.

Stortinget ber regjeringen foreslå tiltak som sikrer verdensarvfjordene som anløpshavn for cruisebåter også etter 2026, blant annet ved at staten sikrer etablering av landstrøm i Flåm som planlagt innen 2022.

Kilde: vedtak 691.

Sjøfartsdirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet foretatt en statusgjennomgang og utarbeidet forslag til hvordan krav om nullutslipp for turistskip og ferger i verdensarvfjordene fra 2026 kan gjennomføres og innrettes. Sjøfartsdirektoratet har blant annet sett på tiltak som er relevante for å sikre verdensarvfjordene som anløpshavn for cruisebåter også etter 2026.

Sjøfartsdirektoratet anbefaler forbud mot utslipp av karbondioksid og metan, samt bruk av beste tilgjengelige teknologi for å redusere utslipp av lystgass fra skipet. I tillegg anbefaler Sjøfartsdirektoratet en overgangsordning, slik at skip over 10 000 bruttotonn kan oppfylle nullutslippskravet ved bruk av biogass frem til 2035. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på et egnet tidspunkt.

11.5.4 Landstrøm

Klimagassutslipp fra havn kan deles i tre forskjellige kilder: Utslipp fra skip som ligger ved kai, utslipp fra maskiner og utstyr til godshåndtering, og utslipp fra personbiler og lastebiler som frakter varer til og fra kaien. Når et skip ligger til kai, behøver det ikke energi til fremdrift, men det er fortsatt behov for energi om bord til blant annet oppvarming eller kjøling, belysning, hjelpesystemer og utstyr til lasting og lossing av gods. Vanligvis dekkes dette energibehovet ved hjelp av hjelpemotorer som benytter oljebasert drivstoff. Ved å koble seg til strømmettet på land (landstrøm) kan energibehovet istedenfor dekkes med elektrisitet. Strømforsyning fra land til mindre skip og båter som ligger ved kai har lenge vært benyttet til lys, varme og til å lade batterier på blant annet ferger, taubåter og fiskebåter som ligger i ro over natten. Dette har dreid seg om strøm med den samme spenningen og frekvensen som finnes i det ordinære strømmettet (230 eller 400 volt på 50 Hz) og med relativt lav effekt (opp mot 50–100 kW). Andre fartøystyper krever mer strøm og kan ikke bruke disse landstrømanleggene (Miljødirektoratet).

Selv om det er bygget ut landstrømanlegg en rekke steder de siste årene, er det flere anlegg hvor kapasiteten ikke blir utnyttet tilstrekkelig. Dette handler blant annet om at relativt få skip er tilrettelagt for å benytte seg av standardiserte lavspenninganlegg. Det er barrierer også for at skip skal kunne ta i bruk landstrømanlegg. Skip blir ikke masseprodusert, men er i stor grad bygget med skreddersøm ut fra spesifikke behov og bruks- og virkeområder. Det er derfor til dels store variasjoner i skipenes tekniske spesifikasjoner og hva som skal til av installasjoner på land eller om bord for å kunne ta i bruk landstrøm. Det er til dels store variasjoner i hvilken elektrisk spenning som benyttes om bord, og en del fartøy som går i utenriksfart er også bygget for å bruke strøm med en frekvens på 60 Hz, mens det norske strømsystemet bruker 50 Hz. Frekvensomformer om bord eller på land er et betydelig fordyrende element.

Boks 11.3 Enova – støtte til landstrøm for cruisehavner

Enova har gjennom flere år støttet landstrømprosjekter, inkludert prosjekter som kan håndtere cruiseskip. Enova ønsker gjennom satsingen på landstrømanlegg å legge til rette for varige markedsendringer slik at det blir rutine å koble skip til strøm når de ligger i havn. Siden 2016 har 121 prosjekter blitt støttet med til sammen 867 millioner kroner, gjennom 14 utlysninger. Enova har støttet landstrømanlegg for cruiseskip i Bergen, Ålesund, Haugesund, Flåm, Nordfjordeid, Tromsø, Oslo, Narvik og Åndalsnes.

Kristiansand havn har fått støtte fra EU. I Norge er det foreløpig kun Bergen og Kristiansand som har landstrøm til cruise (Grønt skipsfartsprogram & Zero, 2020).

Anlegget i Bergen er foreløpig Europas største landstrømanlegg til cruise. Haugesund vil overta som største landstrømanlegg for cruise når det står ferdig. Sammen med Lyse AS vil Stavangerregionen Havn IKS etablere et felles selskap som skal lage løsninger for blant annet å legge strøm fra land til cruiseskip.

Kilde: DNV, 2021.

11.5.5 Norske lønns- og arbeidsvilkår

Nærings- og fiskeridepartementet har foreslått å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel som innebærer en endring av dagens bestemmelse i Skipsarbeidsloven. For cruiseskip som kommer fra eller som skal til utenlandsk havn, foreslår departementet at kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde når over halvparten av seilasen målt i tid skjer i norsk territorialfarvann. I dag er arbeidstagere på utenlandske skip underlagt flaggstatens regler med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår. Lovens formål er å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel ved å sikre utenlandske arbeidstagere på skip lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med vilkårene til norske arbeidstagere, ref. høringsnotatet pkt. 7.2. Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil beskytte arbeidstagerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse. Dette vil bidra til en mer rettferdig konkurransesituasjon for maritime tjenester i norske farvann og på norsk sokkel, og det vil være en viktig forutsetning for å lykkes med rekruttering og sysselsetting i maritim sektor. Nærings- og fiskeridepartementet tar sikte på å fremme lovsaken for Stortinget i løpet av 2023.

11.5.6 Cruisekriterier i Merkeordningen for bærekraftig reisemål

Som den del av Merkeordningen for bærekraftig reisemål i regi av Innovasjon Norge er det utviklet et tillegg med kriterier og indikatorer for cruise-destinasjoner. Det vil si at reisemål hvor cruisegjester/cruiseanløp er en vesentlig del av gjestegrunnlaget må levere på cruisekriteriene for å merkes som et bærekraftig reisemål. Cruise-tillegget legger til grunn at det skal eksistere en reisemålsstrategi for utvikling av cruise- og landbasert turisme, at strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen. Reisemålsledelsens rolle er å arbeide for økt antall miljøsertifiseringer på destinasjonen i samarbeid med Havnevesen og andre relevante aktører. Videre skal reisemålsledelsen aktivt kartlegge miljøutfordringer knyttet til cruiseanløp (hvor innføring av EPI er en av indikatorene), og sammen med havnevesenet gjennomføre en involverende prosess på reisemålet og finne et omforent nivå på antall cruiseanløp og cruisegjester gjennom året. Reisemålsledelsen skal også sikre nødvendig infrastruktur for å minimere belastning fra store grupper og i størst mulig grad fremme lokal verdiskaping.

Boks 11.4 Eksempel på cruisehavn som bruker handlingsrommet

Bergen Havn er Norges største cruisehavn, og en av de største cruisehavnene i Nord-Europa. Bergen mottar 25 prosent av cruiseflåten i verden. Denne posisjonen har over tid gjort at byens fokus har flyttet seg fra volumutvikling i reiselivsnæringen til en strategisk tilnærming for en bærekraftig reiselivsutvikling i Bergen. Målet er at byen skal være attraktiv by både for innbyggere og besøkende. Dette målet inngår i kommuneplanens samfunnsdel. Videre har byrådet besluttet at byen i perioden 2019–2023 skal merkes som bærekraftig reismål gjennom Innovasjon Norges merkeordning (Visit Bergen, 2021). Bergen kommune har jobbet aktivt over tid med å finne et omforent nivå for antall cruiseanløp og cruisegjester som besøker Bergen i løpet av et år.

Bystyret i Bergen har vedtatt tiltak for å regulere cruisetrafikken gjennom virkemidler som krav til nullutslipp til sjø og vann, i tillegg til at de har satt en maksimaltall for antall skip og passasjerer. Etter et bystyrevedtak fra mai 2022 er denne grensen på maksimalt 3 skip daglig og maksimalt 8000 passasjerer. Et fjerde skip kan også ligge til kai dersom en av fire skip er koblet til landstrøm. Det er et langsiktig mål fra og med 2026 at alle skip som anløper, skal kunne kobles til landstrøm (Loodtz, 2022).

Visit Bergen ser at bystyrevedtaket har gitt effekt, fordi Bergen havn styrer etter Bystyrets målsetninger og fordi kapasiteten i havnen som hovedregel begrenser muligheten til å ta imot flere enn fire skip per dag. Taket på antall passa-

sjerer er enklere å styre ettersom anløp blir booket i god tid og havnen da kan planlegge for å ta imot et antall skip som er innenfor grensen på 8000 per dag.

Som del av arbeidet for å oppnå Merket for bærekraftig reisemål, må reisemålsledelsen samtidig svare ut en rekke kriterier for bærekraftig utvikling av cruiseturisme. Dette er en integrert del av merkeordningen, som de største norske cruisedestinasjonene må vise forbedring på over tid. I tillegg til antallsbegrensninger, pågår det et arbeid med å kanalisere cruisepassasjerene til et større område av Bergen og bergensregionen for å unngå kapasitetsutfordringer i indre sentrumskerne. Dette arbeidet vil sikre en bedre opplevelse for de besøkende og en lavere belastning på kulturarv og verdensarv, i tillegg til å bidra til økt verdiskaping. Arbeidet er et fellesprosjekt mellom Bergen kommune, Bergen havn, Visit Bergen m.fl.

Bergen kommune er også største eier i Bergen havn, slik at kommunen har eierstyring over utviklingen på feltet. Bergen havn jobber aktivt med å utvikle en mer miljøvennlig cruisetrafikk ved at de tilbyr landstrøm når skipene ligger i havnen. Videre bruker havnen EPI systemet Environmental Port Index (EPI). EPI ble satt i gang som et pilotprosjekt i Bergen, Trondheim og Stavanger havn i 2019. Målet er at EPI innføres som felles standard for skip i både norske og utenlandske havner.

Kilde: Bergen Havn

11.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget vurderer at det er to effekter av cruise-trafikk som er særlig utfordrende. For det første medfører denne transportformen store klimagassutslipp, og for det andre er det mange besøkende som går i land på et reisemål samtidig. Utvalget mener at de to problemene må håndteres ulikt. De store klimagassutslippene krever nasjonale grep, mens besøksstrømmene må håndteres lokalt på reisemålet.

Utvalget har ellers merket seg at det er debatt om hvor mye verdiskaping cruisegjester bidrar til på land. Utvalget vurderer at det er et potensial for

å øke den landbaserte verdiskapingen fra cruise-trafikk.

11.6.1 Utfordringer knyttet til miljø og klimagassutslipp

Forskning og miljøovervåking viser at cruisetrafikk setter store avtrykk etter seg i norsk natur i form av forurensning av sjø og luft, økte klimagassutslipp og til tider overturisme. Utvalget mener miljøskadelige utslipp fra cruiseskip er den viktigste utfordringen som må håndteres for at cruiseturismen i fremtiden skal være bærekraftig. Det største problemet er utslipp til vann/luft fra skipene under overfarten. Samtidig tyder prog-

noser på at den økende etterspørselen etter cruise vil fortsette i årene fremover, og at Norge vil være et attraktivt marked for cruise. Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å forby cruise i Norge, slik den offentlige debatten kan reflektere. Utvalget mener imidlertid at Norge som skipsnasjon må være i front for å kreve utslippsfrie skip, og slik være en pådriver for å sette fart på omstillingen til en mer bærekraftig cruisenæring. Nullutslippskrav til verdensarvfjordene og vurdering av hvorvidt de samme kravene kan og skal stilles for øvrige norsk farvann, er et viktig arbeid som regjeringen bør prioritere høyt fremover. Utvalget mener at nullutslippskravet må innføres i hele landet. Dette må skje gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene, slik også Sjøfartsdirektoratet anbefaler.

Utvalget viser til at cruiseskip har lang levetid (om lag 30 år), og at fornyelse av skipsflåten derfor er tidkrevende. Cruiseindustrien er imidlertid tilpasnings- og omstillingsdyktig når den stilles ovenfor strengere miljøkrav. Utvalget vil peke på at det er stor risiko forbundet med å drive virksomhet som medfører store klimagassutslipp. Det grønne skiftet vil kreve omstillingsevne i alle bransjer, og de bransjene og virksomhetene med høyest utslippsintensitet må gjøre den største omstillingsjobben. Utvalget mener at cruiserederiene må tilpasse sitt produkt og sine cruise slik klima- og miljøutfordringene krever.

Landstrøm kan løse deler av utslippsutfordringen når skipene ligger i havn. Det bør derfor gis insentiver til mer miljøvennlige skip gjennom differensierte avgifter/EPI systemet.

11.6.2 Utfordringer knyttet til sosial bærekraft

Studier og undersøkelser viser at cruisetrafikken er viktig for næringslivet og for tilbudet til lokalbefolkningen på mange cruisereisemål. Utvalget mener at hvert enkelt cruisereisemål i Norge må planlegge og tilpasse cruisetrafikken etter lokale behov og utfordringer. Utvalget viser til sine vurderinger i forbindelse med reisemålsledelse og besøksforvaltning, og mener det er viktig at cruisereisemål har en plan for å styre utviklingen, slik at antall besøkende dimensjoneres ut fra reisemålets kapasitet, og slik at det settes i verk tiltak for å spre besøksstrømmene. Denne planleggingen må formaliseres i en besøksstrategi som inngår i kommunens samfunnsplanlegging. Nyten av cruisetrafikk med hensyn til verdiskaping og samfunnsnytte må vurderes opp mot utfordringene cruisetrafikken fører med seg, slik

som tap av natur, klimagassutslipp og for mange besøkende. Beslutningen om hvordan de ulike hensynene skal balanseres, må gjøres lokalt.

Ettersom cruisehavnene i all hovedsak er kommunalt eide, blir styringsdialogen mellom kommunen som eier og havnene et viktig virkemiddel for å styre og legge til rette for cruisetrafikk. Det er viktig at reisemålsledelsen, havnevesen og andre relevante aktører, slik som Cruise Norway, stiller krav til og legger strategiske planer for en bærekraftig utvikling av sitt cruisereisemål.

Utvalgets forslag om å etablere en ordning med besøksbidrag kan bidra til flere attraktive reisemål og attraksjoner, noe som igjen kan bidra til at besøksstrømmene, inkludert cruisepassasjerene, fordeler seg over flere steder og over større deler av året.

Utvalget mener at rammebetingelser som plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven gjør det mulig for kommunene å legge til rette for at cruisetrafikken kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Mulighetene og handlingsalternativene er ikke nødvendigvis lette å forstå eller tolke, verken for lokale myndigheter eller øvrige aktører på et cruisereisemål. Det er viktig at lokale myndigheter og reisemålsledelsen har den rette kompetansen. Staten bør ha ansvar for å bidra med nødvendige veiledere, mens fylkeskommunene bør veilede i hvordan regelverket bør forstås for å utvikle cruisetrafikken på en hensiktsmessig og bærekraftig måte.

Utvalget viser til regjeringens forslag om å sette krav til norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel, som et viktig arbeid i tråd med åpenhetslovens formål. Utvalget mener at forslaget vil bidra til å beskytte arbeidstagerne, hindre sosial dumping og motvirke lavtlønnsk konkurranse.

11.6.3 Utfordringer knyttet til landbasert verdiskaping

Hvor stor betydning cruisetrafikken har for landbasert verdiskaping, er omdiskutert. Utvalget har merket seg at studier viser at cruisepassasjerene på norske reisemål kan gi større verdiskaping dersom det tas noen grep. Utvalget stiller spørsmål ved hvor reell denne mulige verdiskapingen er, og mener det bør forskes mer på dette. Utvalget mener også at spørsmålet bør utredes regionalt og lokalt som et grunnlag for å utarbeide en besøksstrategi. Utvalget viser til sin anbefaling i kapittel 8 om å utarbeide en nasjonal veileder for besøksstrategier, og legger til at styring av cruisetrafikk bør inngå i denne.

Med utgangspunkt i en felles forståelse av potensialet for verdiskaping og produktutvikling på reisemålet kan det være hensiktsmessig å iverksette tiltak for å øke den lokale verdiskapingen. Det bør eksempelvis stimuleres til økt bruk av lokale leverandører, norske guider og kortreist mat. Utvalget viser til at nettverk, klynger og bedriftssamarbeid er andre virkemidler som tidligere har vist seg å ha en positiv effekt for reiselivsnæringen i utviklingen av innovative og lønnsomme produkter. Utvalget har i kapittel 7 pekt på at tiltak som *Reiseliv 2030* og *Nasjonal monitor* er viktige for kompetanseheving og en økt omstillingstakt i reiselivet, og må følges opp med tilpassede virkemidler.

11.7 Utvalgets tilrådinger

Utvalget har i kapittel 7, 8 og 9 anbefalinger knyttet til reisemålsledelse, besøksforvaltning og finansiering av fellesgoder, som vil bidra til at også cruisereisemål blir bedre rustet til å møte utfordringene de står ovenfor. Utvalget gir i tillegg følgende anbefalinger knyttet til temaet cruise:

- Norge som skipsnasjon må være i front for å kreve utslippsfrie skip, og slik være en pådriver for å sette fart på omstillingen til en mer bærekraftig cruisenæring.
- Nullutslippskravet til turistskip og ferger i verdensarvfjordene bør også stilles for øvrige norske farvann. Utvalget er enig i at nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene, slik Sjøfartsdirektoratet anbefaler.
- Regjeringen bør utarbeide en veileder som beskriver kommunenes handlingsrom til å utvikle cruiseturismen på en bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.
- Cruisereisemål må ha en strategi for å styre utviklingen slik at antall besøkende dimensjoneres ut ifra reisemålets kapasitet. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruisetillegget i *Merkeordningen for bærekraftig reisemål* fra Innovasjon Norge også stiller krav til.
- Reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat.

Kapittel 12

Utvalgets tilrådinger og verktøykasser



Figur 12.1 Havråtunet, Osterøy

Foto: Trond Isaksen, Riksantikvaren

I denne utredningen gjennomgår utvalget handlingsrommet for å håndtere besøk og forvalte og finansiere fellesgoder. I dette kapitlet oppsummerer utvalget sine tilrådinger. Til slutt presenterer utvalget de viktigste verktøyene for å styre besøk og finansiere fellesgoder.

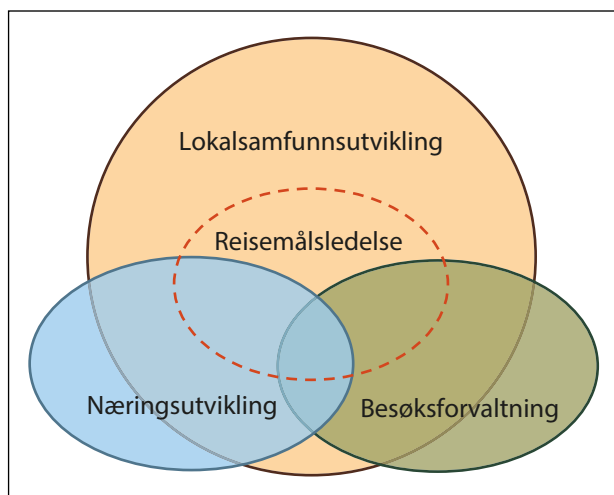
Som svar på mange av de utfordringene som omtales i denne utredningen, foreslår utvalget en ny modell for organiseringen av bærekraftige norske reisemål. Modellen består av følgende hovedelementer:

1. Det etableres en *reisemålsledelse* som er tilpasset lokale forhold og forankret i kommunene.
2. Reisemålsledelsen får i oppdrag å drive strategisk *besøksforvaltning* og håndtere utvikling og

drift av fellesgoder på det enkelte reisemål, basert på en bredt forankret besøksstrategi.

3. Arbeidet med reisemålsledelse, besøksforvaltning og fellesgoder *finansieres* gjennom et besøksbidrag som hentes inn nasjonalt, men som forvaltes regionalt og lokalt.

Figur 12.2 illustrerer forholdet mellom lokalsamfunnsutvikling, næringsutvikling og besøksforvaltning i reisemålsledelsen. Lokalsamfunnsutvikling må ligge til grunn for reisemålsutviklingen. Det betyr at arbeidet må ta utgangspunkt i hvilken utvikling lokalsamfunnet ønsker. Ringen for næringsutvikling strekker seg utenfor lokalsamfunnet fordi bedrifter og destinasjonsselskaper også har næringsspesifikke oppgaver med andre



mål enn lokalsamfunnsutvikling. Også besøksforvaltningens oppgaver kan strekke seg utenfor lokalsamfunnet, for eksempel ved at verneområdene har sterk nasjonal styring gjennom lov og forskrift.

Figur 12.2 Forholdet mellom lokalsamfunnsutvikling, næringsutvikling og besøksforvaltning i reisemålsledelsen

Kilde: Reisemålsutvalget

12.1 Utvalgets tilrådinger

Tabell 12.1 Liste over utvalgets tilrådinger

Nr.	Tilrådinger
<i>Reisemålsledelse</i>	
1.	Utvalget anbefaler en styrket lokal eller regional reisemålsledelse for det enkelte reisemål. Kommunen(e) må ta initiativet til å etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet.
2.	Reisemålsledelsen skal sammen utarbeide mål, strategier og prioriteringer for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng.
3.	Strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling må forankres i kommunenes planverk. Det juridiske fundamentet er kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven. Reisemålsledelsen får da et formelt og demokratisk grunnlag for videre arbeid med næringsutvikling og besøksforvaltning.
4.	Reisemålsledelsen må legge til rette for å utvikle reisemålet som et gode for lokalsamfunnet og utvikle grunnlaget for å skape langsiktig lønnsom og bærekraftig næring.
5.	Roller og ansvarsfordeling må avklares ut fra hvert reisemåls egenart. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler. Kommunene kan delegere ansvar for å gjennomføre oppgavene. Aktøren som får det overordnede ansvaret for å drive samarbeidet må ha nødvendige ressurser og mandat til å ta ansvaret.
6.	Regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Det innebærer også at fylkeskommunen i større grad må prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.
7.	Innføre en nasjonal ordning med besøksbidrag, som også benyttes for å styrke reisemålsutviklingen. Det bør for eksempel settes krav om at det må være en velfungerende reisemålsledelse på reisemålet for å få midler over ordningen.

Tabell 12.1 Liste over utvalgets tilrådinger

Nr.	Tilrådinger
8.	Regjeringen må i dokumentet «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» omtale kommunenes ansvar for at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk (kommuneplanens samfunnsdel og arealdel) og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører.
9.	Utarbeide en nasjonal veileder om reisemålsledelse, for å etablere et felles utgangspunkt og en felles forståelse av arbeidet. Veilederen må blant annet ta for seg formålet, rollene og prosessen.
10.	Aktørene som samarbeider i reisemålsledelsen, må sammen komme frem til hvilke oppgaver destinasjonsselskapet skal ta ansvar for, og hvordan disse oppgavene skal finansieres på lang sikt.
11.	Innovasjon Norges merkeordning for bærekraftig reisemål må styrkes og videreutvikles som et viktig verktøy for samarbeid mellom aktører på reisemålene, og for arbeidet mot en mer bærekraftig utvikling på reisemålene.
12.	Offentlige virkemidler i regi av blant annet Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Enova, fylkeskommuner og kommunale næringsfond må tilpasses slik at de blir effektive virkemidler for reiselivet og kan fremme innovasjon, omstilling og utvikling.
13.	Arbeidsgruppen for prosjektet «Reiseliv 2030», som skal vurdere prioritering av forsknings- og innovasjonssinnsatsen i reiselivsnæringen, bør se på hvilken kompetanse reiselivsnæringene trenger fremover.
<i>Besøksforvaltning</i>	
14.	For å styrke arbeidet med besøksforvaltning er det behov for en nasjonal, tverrdepartemental innsats for å utvikle og samordne virkemidler som insentivordninger, kompetansetiltak og lovgivning. Dette bør skje gjennom et stortingsvedtak hvor det legges vekt på hvordan de følgende tilrådingene kan gjennomføres.
15.	Lage en nasjonal veileder for utarbeiding av besøksstrategier som kan benyttes for alle typer reisemål. Besøksstrategier må forankres i kommunale planer.
16.	Det er behov for bedre samordning på tvers av forvaltningssystemer og administrative grenser både kommunalt, regionalt og nasjonalt. Ett av tiltakene som foreslås i den nasjonale reiselivsstrategien er «Destinasjon 3.0 – pilot for aktørsamarbeid på fremtidens reisemål». Dersom regjeringen vedtar å igangsette en slik forsøksordning, bør utprøving av modeller for samordning på tvers av forvaltningssystemer inngå i utvalget av prøveprosjekter.
17.	Finansieringsmodellen for fellesgoder som presenteres i denne utredningen, kan benyttes både i og utenfor verneområdene. De ordinære oppgavene med å forvalte lovbestemte natur- og kulturområder må likevel dekkes gjennom offentlige bevilgninger slik som i dag.
18.	Hjemmelen for å innføre ferdselsreguleringer etter frilufsloven § 15 bør utvides ved at <i>sikkerhet</i> føyes til oppstillingen av formål som ivaretas av bestemmelsen.
19.	Utarbeide en oversikt over det juridiske handlingsrommet kommunene har når det gjelder praktiske tiltak for å forebygge eller avbøte negative effekter av besøkende. Oversikten bør også inneholde eksempler på hvordan ulike hjemler er brukt i praksis, samt en liste over relevante myndigheter og tilgjengelige økonomiske virkemidler.
20.	Starte opp arbeidet med å utvikle en nasjonal godkjenningsordning for lokal- og region guider, turledere og fjellførere, i samarbeid med frilufsorganisasjonene (jf. Hurdalsplattformen) så snart som mulig.

Tabell 12.1 Liste over utvalgets tilrådinger

Nr.	Tilrådinger
21.	Endre verneforskriftene i nasjonalparker og andre verneområder slik at det kan settes vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet, jf. autorisasjonsordningen som er foreslått for Svalbard. Dette arbeidet må skje i tråd med norske friluftslivstradisjoner, med særlig vekt på lav tilrettelegging og frivillighetsbasert friluftsliv.
22.	Innføre konsesjonsordninger for kommersielle aktører som et verktøy for å styre ferdsel i områder med sårbare naturkvaliteter. Kravet om konsesjon kan for eksempel pålegges der den aktuelle virksomheten vil kunne påvirke viktige natur-, kultur- og miljøverdier. Hensynet til tradisjonelt egenorganisert og frivilligbasert friluftsliv må ivaretas også ved innføring av konsesjonsordninger.
23.	Utvikle felles kurs i besøksforvaltning som kan brukes i flere høyere utdanninger, innenfor fagene reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging.
24.	Utvikle kortere kurs om besøksforvaltning rettet mot kommunepolitikere, administrativt ansatte i kommuner og andre forvaltningsorganer og virkemiddelapparatet, samt reiselivsnæringen. Ansvar for dette må ligge på nasjonalt nivå, og bygge på erfaringene fra Nordland fylkeskommune og Miljødirektoratet sitt arbeid med besøksforvaltning.

Finansiering av fellesgoder

25. Etablere en modell for fellesgodefinansiering hvor de besøkende bidrar. Besøksbidraget må kreves inn nasjonalt fortrinnsvis via transport inn til eller ut av landet, både fra passasjerer som kommer med fly, cruiseskip og ferge, tog, buss og fra privatbilister. Inntektene fra besøksbidraget må øremerkes til å finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende.
26. Inntektene fra besøksbidragene fordeles mellom fylkeskommunene, som behandler søknader om midler til fellesgodetiltak. Det må utarbeides en fordelingsnøkkel som gir en rettferdig fordeling av midler mellom fylkeskommuner.
27. Retningslinjene for finansiering bør fastsettes nasjonalt. Kriterier for støtte må være enkle å administrere og gi stort handlingsrom for å finne langsiktige lokale løsninger på fellesgodeutfordringer.
Forutsetninger for å kunne motta midler fra fondet må være at det er etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at reisemålsledelsen har utarbeidet en besøksstrategi som er vedtatt i kommunen(e) som en del av kommunen(e)s samfunnsplanlegging. Besøksstrategien må beskrive hvilke fellesgoder det trengs finansiering til og hvilke tiltak som er nødvendige for å ta vare på natur- og kulturgodene.
28. Friluftsløven § 14 gir en begrenset adgang til å ta betalt for bruken av opparbeidete friluftsområder. Utvalget er kjent med at det pågår et lovendringsarbeid med å klargjøre spørsmålet om hva som er en «rimelig avgift» etter friluftsløven § 14. Utvalget vil derfor ikke foreslå en konkret lovendring, men anbefaler at det i en omlegging av regelverk og praksis legges til grunn følgende prinsipper:
 - Avgiftsparkering bør kunne brukes til å finansiere både opparbeidelsen av selve parkeringsplassen og annen tilrettelegging for friluftsliv i samme område.
 - Selvkostprinsippet bør presiseres:
 - Avgiften må stå i forhold til investeringene, det bør ikke åpnes for et generelt vederlag til grunneier eller driver som kompensasjon for ulemper av fri ferdsel i utmark.
 - Grunneier bør kunne beregne et rimelig vederlag for grunnavståelse til parkeringsplass og andre tilretteleggingstiltak som fysisk beslaglegger areal.
 - Ved beregningen bør det kunne beregnes en rente/normalavkastning på investeringene.
 - Avgiften må også kunne benyttes til å dekke driftsutgifter.
 - Ved godkjenning av flere utmarksparkeringer i samme kommune eller innenfor samme reisemål, bør kommunene pålegge alle innehaverne å tilby et felles årsabonnement som gir adgang til alle utmarksparkeringene i området til en fast pris som tilsvarer noen få dagers parkering til full pris.

Tabell 12.1 Liste over utvalgets tilrådinger

Nr.	Tilrådinger
<i>Transport og tilgjengelighet</i>	
29.	Det bør gjøres enkelt for besøkende å ta klimavennlige transportvalg ved å videreutvikle og styrke en digital og sammenhengende nasjonal reisepanlegger med gjennomgående rute- og billettmuligheter i hele landet og med alle transportselskaper.
30.	Takstsystemet bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billett via en nasjonal reisepanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser.
31.	Fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester og fastsetter ruteplaner.
32.	Sesongvariasjoner for reiseaktiviteten til internasjonalt reisende bør inngå i etterspørselsvurderinger ved planlegging og drift av kollektivtransport. Hvilke data som er hensiktsmessig å benytte i denne sammenheng bør undersøkes nærmere.
33.	Styrke bærekraftige og energieffektive kollektivtilbud som for eksempel jernbanetilbudet, spesielt med bedre ruter og integrerte billettsystemer til Sverige og videre til kontinentet. I tillegg bør nattogtilbudet styrkes mellom de større byene med jernbaneforbindelse.
34.	Opprette særskilte ruter for kollektivtransport i høysesong, identifisert av reisemålene og finansiert over besøksbidraget.
<i>Cruise</i>	
35.	Norge som skipsnasjon må være i front for å kreve utslippsfrie skip, og slik være en pådriver for å sette fart på omstillingen til en mer bærekraftig cruisenæring.
36.	Nullutslippskravet til turistskip og ferger i verdensarvfjordene bør også stilles for øvrige norske farvann. Utvalget er enig i at nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene, slik Sjøfartsdirektoratet anbefaler.
37.	Regjeringen bør utarbeide en veileder som beskriver kommunes handlingsrom til å utvikle cruise-turismen på en bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.
38.	Cruisereisemål må ha en strategi for å styre utviklingen slik at antall besøkende dimensjoneres ut ifra reisemålets kapasitet. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruisetillegget i Merkeordningen for bærekraftig reisemål fra Innovasjon Norge også stiller krav til.
39.	Reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat.

Tabell 12.2 Kommunens verktøykasse for å styre besøk og forvalte og finansiere lokale fellesgoder

Hva	Dagens handlingsrom for kommunene	Utvalgets forslag til nytt eller utvidet handlingsrom	Omtales i kapittel
Finansiere fellesgoder	<i>Brukerbetaling:</i> De vanligste fellesgodene som det i dag kan tas brukerbetaling for, er: – adgang til opparbeidet friluftsområde (regulert av friluftsløven §14) – motorisert ferdsel på privat vei (regulert av veglova § 56) – parkering i tilknytning til offentlig eller privat vei (regulert av parkeringsforskriften) – bruk av infrastruktur spesielt tilpasset passasjerer i havn (regulert av havne- og farvannsloven) <i>Frivillighet:</i> Mange oppgaver knyttet til fellesgoder i reiselivet gjøres av frivillige krefter. <i>Offentlig finansiering:</i> Kommunene finansierer en rekke fellesgoder og offentlige tjenester som for eksempel trafikkarealer som parkering og gang- og sykkelveier, skiløyper og stier, søppelhåndtering og beredskap innenfor helse/legevakt. Mange kommuner bevilger midler til destinasjonsselskaper og frivillige organisasjoner som gjennomfører ulike fellesgodetiltak. Kommuner har mulighet til å finansiere fellesgoder gjennom ulike statlige tilskuddsordninger til tilrettelegging for friluftsliv.	Utvalget foreslår å opprette en ordning med besøksbidrag som kreves inn nasjonalt, men forvaltes regionalt og lokalt. Inntektene fra besøksbidraget må øremerkes til å finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende. For å få penger over ordningen med besøksbidrag må det være en forutsetning at det er etablert en reisemålsledelse. Det må videre være en forutsetning at reisemålsledelsen har utarbeidet en besøksstrategi som er vedtatt i kommunen(e) som en del av kommunenes overordnede planverk, altså kommuneplanens samfunns- og arealdel. Besøksstrategien må beskrive hvilke fellesgoder det trengs finansiering til. Nasjonale retningslinjer for fondet må ut over dette gi et stort handlingsrom for å finne langsiktige lokale løsninger på fellesgodeutfordringer. Fondet kan benyttes både i og utenfor verneområdene. Ordinære forvaltningsoppgaver for lovbestemte natur- og kulturområder må dekkes gjennom offentlige bevilgninger slik som i dag.	5, 6 og 9
Reisemålsledelse for å utvikle bærekraftige reisemål	Kommunene er gjennom plan- og bygningsloven gitt myndighet til å avveie ulike samfunnsinteresser og legge planer for utviklingen av samfunnet. Utvalget mener derfor at kommunene i større grad må ta ansvar for en strategisk utvikling av reisemålet. Utvalget anbefaler at kommunen(e) tar initiativet til å etablere en bredt sammensatt reisemålsledelse med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet. Reisemålsledelsen må utarbeide mål, strategier og prioriteringer for utviklingen av reisemålet, som ser næringsutvikling, besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i sammenheng. Strategier og prioriteringer må forankres i kommunenes overordnede planer. Kommunen(e) kan delegere ansvar for å iverksette planene.	Utvalget tilrår å utarbeide en nasjonal veileder for reisemålsledelse. Veilederen må blant annet ta for seg formålet, rollene og prosessen. Veilederen skal også inneholde hvordan man kan utarbeide besøksstrategier for alle typer reisemål.	5 og 7

Tabell 12.2 Kommunens verktøykasse for å styre besøk og forvalte og finansiere lokale fellesgoder

Hva	Dagens handlingsrom for kommunene	Utvalgets forslag til nytt eller utvidet handlingsrom	Omtales i kapittel
Styre besøk	Utvalget vurderer at det rettslige grunnlaget for å styre ferdsel i hovedsak er tilstrekkelig dekket gjennom dagens lovgivning. Plan- og bygningsloven gir kommunene en stor verktøykasse i arbeidet med besøksforvaltning utenfor verneområder- og fredete kulturminner og kulturmiljøer. Kommunene har stor frihet med hensyn til hvilke tema de ønsker å ta inn i kommuneplanens samfunnsdel, og hvilke kommunedelplaner og andre temaplaner de ønsker å utarbeide. Kommunen kan regulere ridning, sykling og lignende ferdselsformer på bestemte strekninger etter frilufsloven §2. Kommunen kan regulere ferdsel i visse friluftsområder etter frilufsloven § 15. Kommunen kan også vedta delvis sperring av særlig utsatte områder etter frilufsloven § 16. Kommunen kan varde og merke opp ruter og turstier i utmark, og på bestemte steder bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak for å lette ferdselen langs ruter og turstier i utmark etter frilufsloven § 35. Etter frilufsloven § 35 kan kommunen også gi organisasjoner som har til formål å fremme reise- og friluftsliv, rett til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark. For naturområder hvor det er behov for bil for å komme seg til området, er det mulig å styre ferdselen indirekte gjennom å begrense parkeringskapasiteten.	Innføring av besøksbidrag kan sikre en langsiktig, stabil finansiering av besøksforvaltning utenfor verneområder og til natur- og kulturmiljøer av nasjonal verdi. Pengene kan også løse utfordringene med å drifte og overvåke tiltak. Det bør utarbeides en oversikt over det juridiske handlingsrommet kommunene har når det gjelder praktiske tiltak for å forebygge eller avbøte negative effekter av besøkende. Oversikten bør også inneholde eksempler på hvordan ulike hjemler er brukt i praksis, samt en liste over relevante myndigheter og tilgjengelige økonomiske virkemidler. Utvalget tilrår å utarbeide en nasjonal veileder for besøksstrategier som kan brukes til alle typer reisemål. Regjeringen må i dokumentet «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» omtale kommunenes ansvar for at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling forankres i kommunenes planverk (kommuneplanens samfunnsdel og arealdel) og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører. Det bør utvikles felles kurs i besøksforvaltning som kan brukes i flere høyere utdanninger innenfor reiseliv, naturforvaltning og arealplanlegging. I tillegg er det behov for kortere kurs rettet mot reiselivsnæringen, kommunepolitikere og administrativt ansatte i kommuner og annen offentlig virksomhet. Utvalget mener det bør utarbeides en hjemmel for lokale konsesjonsordninger for kommersielle aktører som et verktøy for å styre ferdsel i områder med sårbare naturkvaliteter. Hjemmelen må ha vilkår for når konsesjon kan kreves. Utvalget anbefaler at hjemmelen for å innføre ferdselsreguleringer etter frilufsloven § 15 utvides ved at <i>sikkerhet</i> føyes til listen av formål som ivaretas av bestemmelsen.	5 og 8

Tabell 12.2 Kommunens verktøykasse for å styre besøk og forvalte og finansiere lokale fellesgoder

Hva	Dagens handlingsrom for kommunene	Utvalgets forslag til nytt eller utvidet handlingsrom	Omtales i kapittel
Styre besøk gjennom transport	Kommunenenes rolle overfor kollektivtransporten er særlig knyttet til arealplanlegging og byutvikling. I storbyområder har kommunen og fylkeskommunen en viktig rolle i planleggingen av samferdselsinfrastruktur. Kommunene kan bidra til å delfinansiere kollektivtilbud til tider av året hvor det er mange besøkende, men ellers lavt passasjergrunnlag, slik som for eksempel Fjellbussen i Vestfold og Telemark. Kommunen kan legge til rette for økt bruk av kollektivtransport blant de besøkende gjennom å ta initiativ til ulike former for smarte mobilitets tiltak. Løsninger som i utgangspunktet ikke er avhengig av nye teknologiske løsninger, men som likevel kan erstatte tradisjonell rutegående kollektivtransport, er bestillingstransport, bil- og sykkeldeling og samkjøring. Andre mulige løsninger er gode innfartsparkeringer for bil og sykkel samt samordning av ulike transporttilbud.	Utvalget foreslår at særskilte ruter for kollektivtransport i høysesong kan finansieres over besøksbidraget.	10

Tabell 12.2 Kommunens verktøykasse for å styre besøk og forvalte og finansiere lokale fellesgoder

Hva	Dagens handlingsrom for kommunene	Utvalgets forslag til nytt eller utvidet handlingsrom	Omtales i kapittel
Styre besøk fra cruise	Kommunene har en vid adgang til å tilpasse sitt havnetilbud til ønsket virksomhet. Havne- og farvannsloven § 27 handler om mottaksplikten. Hovedregelen er at havneeier og operatører har plikt til å motta fartøy som ønsker å anløpe havnen. Plikten til å motta fartøy gjelder bare «[...] så langt kapasiteten i havnen tilsier det [...]» (§ 27). Eieren eller operatøren har anledning til å fastsette hvilket omfang havnevirksomheten skal ha eller hvilke markedssegmenter virksomheten skal innrettes mot. Havneeier kan nedjustere omfanget av havnen eller havnevirksomheten, eller reservere visse havneavsnitt for spesielle typer sjøtransport. Iverksettingsrundskriv om havne- og farvannsloven opplyser at: «Dersom havnen innretter sin havnevirksomhet gjennom bemanning, åpningstider eller lignende, slik at den for eksempel bare kan ta imot mindre cruiseskip med et mindre antall passasjerer, eller at åpnings-tidene for cruiseterminalen bare gjør det mulig å ta imot et visst antall skip i døgnet, vil dette være innenfor begrepet «så langt kapasiteten i havnen tilsier det»». Hvordan havnevirksomheten er organisert, vil være førende for hvordan kommunen styrer virksomheten. Kommunen kan gjennom sin eierstyring legge føringer for hvordan havnevirksomheten skal innrettes. Utvalget anbefaler at reisemålsledelsen på cruisereisemål utarbeider en strategi for å styre utviklingen slik at antall besøkende dimensjoneres ut ifra reisemålets kapasitet. Besøksstrategien må formaliseres i kommunens samfunnsplanlegging og gjennom god medvirkning fra alle interessenter og aktører. Havnene kan velge å differensiere avgifter og vederlag for å stimulere til klima- og miljøvennlig ferdsel. Flere havner har lagt inn slike miljørabatter i sitt prissystem. Landstrøm er strømforsyning fra land til mindre skip og båter som ligger ved kai. Andre fartøystyper krever mer strøm og kan ikke bruke landstrømanlegg med den samme spenningen og frekvensen som finnes i det ordinære strømmettet. Enova har gjennom flere år støttet landstrømsprosjekter, inkludert prosjekter som kan håndtere cruiseskip.	Utvalget tilrår å utarbeide en nasjonal veileder for å beskrive kommunenes handlingsrom til å utvikle cruise-turismen på en hensiktsmessig og bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.	11

Tabell 12.3 Fylkeskommunens verktøykasse for å styre besøk og forvalte og finansiere lokale fellesgoder

Hva	Handlingsrom for fylkeskommunen	Utvalgets forslag til nytt eller utvidet handlingsrom	Omtales i kapittel
Finansiere fellesgoder	Fylkeskommuner forvalter ulike tilskuddsordninger til blant annet tilrettelegging for friluftsliv og kulturminner. Mange fylkeskommuner bevilger midler til destinasjonsselskaper, som gjennomfører ulike fellesgodetiltak for reiselivet. Fylkeskommunene finansierer offentlige tjenester som for eksempel kollektivtilbud.	Etablere en modell for fellesgodefinansiering med besøksbidrag som kreves inn nasjonalt, men forvaltes regionalt og lokalt. Inntektene fra besøksbidraget må øremerkes til å finansiere investeringer, drift og vedlikehold av fellesgoder for tilreisende og fastboende. Inntektene fra besøksbidragene må fordeles mellom fylkeskommunene, som behandler søknader om midler til fellesgodetiltak. Retningslinjene for finansiering bør fastsettes nasjonalt. Kriterier for støtte må være enkle og gi stort handlingsrom for å finne langsiktige lokale løsninger på fellesgodeutfordringer.	9
Virke- midler for reiselivet	Fylkeskommunene kan bruke sitt eierskap i Innovasjon Norge og de oppdragene de gir Innovasjon Norge og Siva, til å sette rammer for bruk av midler til å utvikle reiselivet. Fylkeskommunene bidrar også i finansieringen av destinasjonsselskaper og landsdelsselskaper.	Offentlige virkemidler i regi av blant annet Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Enova, fylkeskommuner og kommunale næringsfond må tilpasses slik at de blir effektive virkemidler for reiselivet og kan fremme innovasjon, omstilling og utvikling i næringen.	7

Tabell 12.3 Fylkeskommunens verktøykasse for å styre besøk og forvalte og finansiere lokale fellesgoder

Hva	Handlingsrom for fylkeskommunen	Utvalgets forslag til nytt eller utvidet handlingsrom	Omtales i kapittel
Styre besøk	Fylkeskommunen sin regionale samfunnsutviklerrolle har tre hoveddimensjoner: å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Fylkeskommunene har en koordinerings- og bindeleddsfunksjon, og bidrar til samordning og politisk helhetstenkning på regionnivået. Fylkeskommunene har ansvar for å finne gode løsninger for sin region gjennom regional planlegging, blant annet når det gjelder arealbruk, samferdsel, næringsutvikling, kultur og kulturminnevern. En regional plan kan brukes for å få til en felles strategisk satsing for reiseliv i regionen, noe som kan forsterke effekten av tiltak som utføres i den enkelte kommune. Fylkeskommunen er ansvarlig for kulturmiljø i fylkene, og har vedtaksmyndighet etter kulturminneloven. Fylkeskommunene kan koordinere innsatsområder opp mot planer og strategier for de andre sektorene fylkeskommunene forvalter. Fylkeskommunene og statsforvalteren har veiledningsoppgaver overfor kommunene. Regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Kommunale planer sendes på høring til fylkeskommunen og statsforvalteren. Videre kan fylkeskommunene ta initiativ til å samle reiselivsnæringen, bransjeorganisasjoner, offentlige aktører, kultursektoren, tilstøtende næringer og frivillige aktører i nettverk og på arenaer som stimulerer til innovasjon og samarbeid. Fylkeskommunen må i større grad prioritere samhandling mellom ulike sektorer med betydning for reiselivet.		7 og 8

Tabell 12.3 Fylkeskommunens verktøykasse for å styre besøk og forvalte og finansiere lokale fellesgoder

Hva	Handlingsrom for fylkeskommunen	Utvalgets forslag til nytt eller utvidet handlingsrom	Omtales i kapittel
Styre besøk gjennom transport	Fylkeskommunen har ansvar for kollektivtransporten, og kan støtte opp om reiselivsnæringens og de besøkendes behov knyttet til kollektivtransporttilbudet. Ansvaret innebærer at fylkeskommunene gir tilskudd til lokale ruter med buss, båt (unntatt riksferger), trikk, T-bane og bybane. De beslutter også omfanget av rutetilbudet og fastsetter takster. Utvalget mener at fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende, bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester og fastsetter ruteplaner.	Takstsystemet bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billett via en nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser. Opprette særskilte ruter for kollektivtransport i høysesong, identifisert av reisemålene og finansiert over besøksbidraget.	10
Styre besøk fra cruise	Utvalget mener at plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven gjør det mulig for kommunene å legge til rette for at cruisetrafikken kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. Mulighetene og handlingsalternativene er ikke nødvendigvis lette å forstå eller tolke, verken for lokale myndigheter eller øvrige aktører på et cruisereisemål. Fylkeskommunene bør veilede i hvordan regelverket bør forstås for å utvikle cruisetrafikken på en hensiktsmessig og bærekraftig måte.		11

Kapittel 13

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det kommer frem av utredningsinstruksen at utredninger skal beskrive forventede virkninger av tiltak for alle som berøres. Utredningen skal gi svar på hva som er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige de er, og hvem som blir berørt. Positive virkninger (nyttevirkninger) er virkninger de berørte opplever som en fordel. Negative virkninger (kostnadsvirkninger) er virkninger de berørte opplever som en ulempe.

Av utvalgets mandat går det frem at flere av utvalgets forslag må kunne gjennomføres innenfor dagens regelverk og økonomiske rammer. I dette kapitlet vurderes de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets tilrådinger.

Utvalget foreslår flere tiltak som vil ha økonomiske og administrative konsekvenser i ulik grad. Noen av tiltakene vil kunne settes i verk ved å omprioritere innenfor gjeldende budsjettammer. Samlet vil tiltakene styrke besøksforvaltningen og samarbeidet på reisemålene og gi forutsigbare rammer for å finansiere etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder. Det er avgjørende å sikre en reisemålsutvikling som tar vare på natur- og kulturgodene, og som gjør reisemålene til gode lokalsamfunn for de som bor der. Bedre løsninger for å finansiere fellesgoder vil samtidig styrke kvaliteten på opplevelsene som reiselivsnæringen tilbyr, og gi mulighet for å utvikle flere attraktive reisemål.

Tiltakene som utvalget foreslår vil redusere risikoen for at det i sårbare områder med mye besøk blir behov for mer inngripende tiltak, som både kan gi økte kostnader for samfunnet og begrense mulighetene til å ferdes fritt i naturen.

Hvordan de enkelte tiltakene blir konkretisert og utformet vil ha betydning for nytte- og kostnadsvirkningene, og for enkelte av tiltakene vil det være behov for å utrede konsekvenser nærmere ved videre oppfølging.

Det bør også nevnes at flere av utvalgets anbefalinger forutsetter et langsiktig arbeid som det kan være vanskelig å kvantifisere nyttevir-

kningene av. Eksempler på dette er utvalgets forslag om formaliserte samarbeid på reisemålene og styrket innsats for besøksforvaltning.

13.1 Fellesgodefinansiering

Utvalget har i kapittel 6 omtalt utfordringene knyttet til finansiering av fellesgoder. Veksten i besøken til norske reisemål skaper et økt finansieringsbehov for å etablere, ta vare på, utvikle og drifte fellesgoder. Reisemål over hele landet har utfordringer knyttet til reisemålsledelse, besøksforvaltning og finansiering av fellesgoder. Utvalget mener at utfordringene med finansiering av fellesgoder i reiselivet må løses gjennom en modell hvor de besøkende bidrar. Utvalget foreslår å etablere en ny nasjonal innkreving av besøksbidrag, som kreves inn fortrinnsvis via transport inn til eller ut fra landet. Utvalgets anbefalte løsning vil løse utfordringene med finansiering av fellesgoder i reiselivet. Ordningen vil bidra til å sette reisemålsutviklingen i system, og vil gi incentiver til bedre besøksforvaltning og samarbeid på reisemålene.

Utvalget anbefaler at bidraget pålegges transportformene fly, passasjerskip, tog og lette kjøretøy. Denne løsningen vil bli mer krevende å administrere og håndheve enn om man kun krevde bidrag fra en transportform. Utvalget mener likevel det er viktig for å fange opp alle besøkende som har glede av fellesgodene, unngå konkurransevriddinger mellom transportmidler og kunne kreve et lite beløp fra mange reisende i stedet for større beløp fra få. Samtidig reiser forslaget problemstillinger knyttet til blant annet mulige avgrensninger og unntak, som kan tilsi at ikke alle disse transportformene bør omfattes.

For fly, tog og passasjerskip anbefaler utvalget at besøksbidraget kreves inn av det aktuelle selskapet som et påslag på billetten til den reisende. Fly-, tog-, cruise- og fergeselskapet blir dermed avgiftssubjekt med plikt til å innbetale bidraget til staten. Dette vil gi en enkel betalingsløsning for

de reisende. For privatbilister anbefaler utvalget at besøksbidraget belastes per bil/motorsykkkel, og at sjåføren må betale bidraget, gjennom en digital betalingsløsning eller via tollvesenets nettside i forkant.

Hensyn som må søkes ivarettatt i utforming av ordningen er at systemet bør være rettferdig og at innkrevingen er mest mulig enkel og kostnads-effektiv å administrere og håndheve.

For å lykkes med innføring av besøksbidrag må det gjøres et grundig arbeid med utforming av regelverk for innkrevingen. Videre er det nødvendig å gjennomføre en høring. Det er viktig at arbeidet med å innføre besøksbidrag varsles tidlig, og at vedtatt regelverk kommuniseres slik at selskapene kan forberede seg på det og informere kundene i god tid før avgiften innføres. Det er viktig å tilrettelegge for innspill fra næringen og andre berørte aktører om utforming av ordningen og bruk av midlene.

Utvalget erkjenner at forslaget om å kreve inn besøksbidrag via ulike transportformer inn til eller ut av landet, reiser EØS-rettslige problemstillinger. Det må vurderes nærmere hvordan det er mulig å utforme et regelverk for besøksbidrag som ikke er i strid med EØS-regelverket. Dersom det viser seg utfordrende å innrette en ordning som kun gjelder besøkende som reiser inn til eller ut av landet, vil en mulig løsning være å etablere en ordning som også gjelder for reiser innenlands. Utvalget vil understreke at en slik løsning vil få uønskede konsekvenser for blant annet innbyggere og næringsliv i distriktene. Det vil i så fall bli nødvendig å vurdere om det finnes andre, mindre inngripende tiltak, som er bedre egnet til å oppfylle formålet.

Provenyanslag

Ved å kreve inn bidrag fra besøkende via ulike transportformer, er det mulig å sette en lav sats per besøkende/kjøretøy. Utvalget har i beregningen av inntekter tatt utgangspunkt i en sats på 20 kroner per billett. I anslagene er det ikke tatt høyde for eventuelle unntak og differensierte satser for ulike grupper og billettalternativer eller gyldighet på vignette.

- Fly: Luftfartsstatistikken til Statistisk sentralbyrå viser at det i 2022 var 9,16 millioner passasjerer om bord på utenlandske flygninger fra Norge. Forutsatt at alle flyreiser ut av landet ilegges et påslag på 20 kroner på flybilletten vil det tilsvare om lag 183 millioner kroner i året (Statistisk sentralbyrå, 2022b).
- Passasjerskip: Tall fra Kystverket viser at det i 2022 var 3469 cruiseanløp i Norge med nesten

4,3 millioner passasjerer (antall anløp inkluderer skip under 1000 bruttotonn). Dersom Norge innfører et påslag på 20 kroner per cruisepassasjer, vil det tilsvare om lag 86 millioner kroner.

- Tog: Nå det gjelder grensekryssende persontransport med tog, viser tall fra SSB at det var 496 803 påstigende passasjerer i 2019 (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Et påslag på 20 kroner i billettprisen for grensekryssende togpassasjerer, vil gi inntekter på om lag 10 millioner kroner i året.
- Bil/motorsykkkel: Riksgrenseindeksen er en vegtrafikkindeks for vegene som krysser riksgrensen langs hele Norge, både på Europa-, riks- og fylkesvegnettet. Riksgrenseindeksen for 2022 estimerer en total årsdøgntrafikk for lette kjøretøy (kortere enn 5,6 m) på over 17 000 kjøretøy (Statens vegvesen, 2022). Det kan dermed anslås at i overkant av 6 millioner lette kjøretøy krysser grensene inn til Norge hvert år. Ved innføring av en avgift på 20 kroner for lette kjøretøy som krysser grensen vil det tilsvare årlige inntekter på om lag 120 millioner kroner.
- Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2022 var 2,58 millioner ilandstigende fergepassasjerer på fergetransport mellom Norge og utlandet. Et påslag på 20 kroner i billettprisen for disse passasjerene tilsvarer årlige inntekter på om lag 52 millioner kroner (Statistisk Sentralbyrå, 2022i).

Økonomiske konsekvenser

Ved å øremerke midlene til finansiering av fellesgoder i reiselivet, vil ordningen bidra til å styrke kvaliteten på det norske reiselivstilbudet, tilbud og opplevelser for lokalbefolkningen på reise-målene og ivaretagelse av natur- og kulturgoder. Utvalget mener at dette vil kunne påvirke etter-spørselen i norsk reiseliv positivt. Ved å øremerke inntektene til fellesgodetiltak i reiselivet, vil det bli synlig for de besøkende hva midlene brukes på, noe som kan virke positivt på betalingsviljen.

Utvalget antar at besøksbidraget vil føre til en økning i billettprisene til de selskapene som omfattes, ved at selskapene velger å velte kostnaden over på sine kunder. I tillegg vil det bli noe dyrere for førere av lette kjøretøy å kjøre til Norge. Forslaget om å kreve inn bidraget via ulike transportformer, gjør det imidlertid mulig å fastsette en lav sats for den enkelte reisende/kjøretøy. Utvalget vurderer at dette vil bidra til at etter-spørselen påvirkes i mindre grad enn dersom større bidrag hentes inn fra færre transport-

former. Likevel vil forslaget om å innføre besøksbidrag samlet sett gjøre det noe dyrere å reise til Norge, noe som kan påvirke etterspørselen negativt. Utvalget peker på at norsk reiseliv gjennom mange år har hatt økt internasjonal etterspørsel. Etter nedgangen i gjestedøgn i forbindelse med koronapandemien, har etterspørselen tatt seg raskt opp igjen. I 2022 var tallet på gjestedøgn på hotell og andre overnattingsbedrifter tilbake på samme nivå som i 2019, året før pandemien. Tallet på utenlandske flyvninger fra Norske lufthavner var 25 prosent lavere i 2022 sammenlignet med 2019 (Statistisk sentralbyrå, 2022b).

Europakommisjonen (2017) har undersøkt effekten av ulike skatter på konkurranseevnen til reiselivsaktører, og peker på at inntektselastisiteten og priselastisiteten til etterspørselen etter reiselivstjenester er høy. Effekten av økning i billettpriser på etterspørsel er likevel usikker. Pris sensitiviteten antas å være høyere for fritidsreiser enn for forretningsreiser. Transportøkonomisk institutt har anslått at en økning i tur-retur billettpris på flyreiser med 1 prosent vil redusere antall fritidsreiser til og fra utlandet med 0,3–1 prosent, men at økningen har liten betydning for forretningsreiser til og fra utlandet (Østli & Thune-Larsen, 2015). Utvalget vil peke på at det i utgangspunktet er rimelig å regne med økt besøk til Norge, som følge av en generell økt etterspørsel etter reiseopplevelser i verden. En eventuell reduksjon i antall besøkende som følge av prisøkninger i Norge, vil derfor trolig arte seg som at *veksten* i antall besøkende blir lavere enn ellers.

Samtidig vil finansieringsløsningen gi en kraftig innsats for fellesgoder over hele landet, noe som kan gi grunnlag for økt opplevelseskvalitet og attraktivitet for Norge som reisemål samlet sett.

Administrative konsekvenser

Omfanget av de administrative konsekvensene for de reisende og for myndighetene vil avhenge av utformingen av ordningen, og hvilke transportformer som eventuelt blir omfattet.

Avgiften vil få administrative konsekvenser for de selskapene som omfattes. Av praktiske hensyn kan det for enkelte transportformer være hensiktsmessig å samordne med eksisterende avgifter, for eksempel flypassasjeravgiften på reiser ut av landet. Dette vil medføre lavere etableringskostnader sammenlignet med å etablere en ny ordning ved siden av dagens flypassasjeravgift.

Dagens avgift gjelder imidlertid også innenlandsreiser, med lik sats for innenlandsreiser og reiser til Europa, og høyere satser for flyreiser ut av Europa.

For cruise- ferge- og togselskaper vil avgiften innebære en økning i administrative kostnader, ved at de må innrapportere avgiftspliktige ankomster. Forslaget om bidrag fra lette kjøretøy gjennom digitalt kjøp av oblat, vil trolig ikke medføre administrative konsekvenser for næringslivet. Det må imidlertid regnes med administrasjonskostnader knyttet til å utvikle og selge de digitale oblatene.

For alle særavgifter er det systemer for registrering av avgiftssubjektene, og dette må bygges opp for de selskapene som får plikt til å innbetale bidraget til staten. Det må i tillegg organiseres et forvaltningsapparat for å håndtere de nye ordningene, med krav til saksbehandling/forvaltning, innkreving, regnskap og revisjon.

For myndighetene medfører tiltaket økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til registrering og oppfølging av de avgiftspliktige, samt kontroll. Det vil også være en engangskostnad knyttet til å opprette et system for ordningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser ved tilskuddsforvaltningen

Utvalget foreslår at midlene går inn i et fond over en øremerket post på statsbudsjettet, som skal forvaltes av fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan bruke det eksisterende saksbehandlingssystemet regionalforvaltning.no i sin tilskuddsforvaltning. Dette er et komplett fagsystem med funksjoner for å lyse ut ordninger, motta og behandle søknader, registrere utbetalinger og behandle rapporter. Fylkeskommunene vil få administrasjonskostnader knyttet til utlysning av midler, vurdering av søknader og oppfølging. Denne kostnaden bør dekkes med midler fra ordningen. Utvalget anslår at inntil 5 % av fondet kan brukes til administrasjons- og gjennomføringskostnader hos fylkeskommune. Anslaget er basert på andre tilskuddsordninger forvaltet av fylkeskommunene, jf. forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler (2018) § 25

Forvalter kan bruke inntil 5 prosent av tilskuddsmidlene til å dekke egne administrasjons- og gjennomføringskostnader som kan knyttes direkte til forvaltningen av midlene.

13.2 Reisemålsledelse og besøksforvaltning

Utvalget mener at kommunene i større grad må ta ansvar for å koordinere en strategisk utvikling av reisemålet. Kommunen(e) må ta initiativet til å etablere en reisemålsledelse sammen med lokale aktører. Reisemålsledelsen må være bredt sammensatt med med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet. Utvalget mener at strategier og hovedprioriteringer for en bærekraftig reisemålsutvikling må forankres i kommunenes planverk. Reisemålsledelsen får da et formelt og demokratisk grunnlag for videre arbeid med næringsutvikling og besøksforvaltning. Kommunen har rollen og oppgaven allerede i dag. Utvalget peker på at kommunene har et handlingsrom som er for lite utnyttet, og foreslår å utnytte dagens system på en bedre måte. Dersom aktørene på reisemålet vil utnytte dette handlingsrommet, vil det kreve at de setter av tilstrekkelig med ressurser til dette. Utvalget foreslår å utvikle en nasjonal veileder om reisemålsledelse, besøksforvaltning og besøksstrategier. I tillegg foreslår utvalget å utarbeide en oversikt over det juridiske handlingsrommet kommunene har når det gjelder praktiske tiltak for å forebygge eller avbøte negative effekter av besøkende. Dette vil være viktige verktøy for å støtte kommunene i arbeidet med besøksforvaltning og reisemålsledelse.

Roller og ansvarsfordeling må avklares ut fra hvert reisemåls egenart. Hvilken aktør som skal lede arbeidet i reisemålsledelsen, må avklares lokalt og formaliseres gjennom avtaler. Kommunene kan delegere ansvar for å gjennomføre oppgavene. Aktøren som får det overordnede ansvaret for å drive samarbeidet må ha nødvendige ressurser og mandat til å ta ansvaret.

Utvalget mener at regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke kommunenes kompetanse og arbeid. Fylkeskommunen må også i større grad prioritere samhandling mellom sektorer som de har ansvar for, og som har betydning for reiselivet. Det vil kreve at fylkeskommunene setter av nødvendige ressurser.

Utvalget anbefaler en nasjonal, tverrdepartemental innsats på reiselivsutvikling generelt, og besøksforvaltning spesielt. Det vil kreve at departementene prioriterer ressurser til dette.

Utvalget anbefaler å endre verneforskriftene for nasjonalparker og andre verneområder, slik at det kan settes vilkår om sertifisering/autorisasjon av organisert virksomhet. Utvalget mener videre

at det bør innføres konsesjonsordninger for kommersielle aktører som et verktøy for å styre ferdsel i områder med sårbare naturkvaliteter. Kravet om konsesjon kan for eksempel pålegges der den aktuelle virksomheten kan påvirke viktige natur-, kultur- og miljøverdier. Hensynet til tradisjonelt egenorganisert og frivilligbasert friluftsliv må ivaretas også ved innføring av konsesjonsordninger. Begge disse tiltakene vil på kort sikt medføre økonomiske konsekvenser for enkelte reiselivsbedrifter, ved at det stilles spesifikke kompetansekrav. Disse forslagene medfører også administrative kostnader for forvaltningen, men det bør kunne håndteres innenfor eksisterende budsjettammer.

13.3 Transport og tilgjengelighet

Utvalget mener det må bli enklere for besøkende å ta klimavennlige valg når det gjelder transport. Et tiltak som kan bidra til det, er å videreutvikle og styrke en digital og sammenhengende nasjonal reiseplanlegger, med gjennomgående rute- og billettmuligheter i hele landet og med alle transportselskap. Staten har etablert en slik løsning gjennom Entur, som kan utvikles videre.

Utvalget mener at takstsystemet bør harmoniseres slik at det er mulig å tilby sammenhengende billett via en nasjonal reiseplanlegger for besøkende på tvers av fylkesgrenser. Manglende harmonisering av takster og billettkategorier mellom fylkene gjør det krevende å utvikle gjennomgående billetteringsløsninger. Å harmonisere kundekategorier innenfor et takstsystem vil være viktig for å få til et bedre samarbeid mellom fylkeskommunal kollektivtransport og jernbanen. Det er imidlertid krevende å samordne takstene. En ulempe med samordnede takster er at fylkeskommunene vil miste muligheten til å sette sine egne takster. Det kan være forhold i forskjellige kommuner som taler for variasjon i takstene. Harmonisering av kundekategorier og reiseprodukter kan gi etterspørselseffekter og endring i inntektsgrunnlaget. Gjennomgående billettløsninger kan gi billigere billetter ved at reiser med flere transportledd prises som en sammenhengende reise. Det kan gi positive effekter og økt bruk av kollektivsystemet. Samlet effekt av disse konsekvensene er avhengig av omfanget av reiser som blir påvirket, og i hvilken grad trafikantene verdsatter harmonisering av systemet (Betanzo et al., 2016).

Videre mener utvalget at fylkeskommuner som har reisemål med mange tilreisende bør inkludere reiselivets transportbehov i anbudsgrunnlaget for

offentlig kjøp av transporttjenester. Dette innebærer at fylkeskommunene bør gå i dialog med reiselivsnæringen når de planlegger innkjøp av kollektivtransporttjenester og fastsetter ruteplaner. Det kan innebære en økt kostnad å sette spesifikke anbudskrav for å imøtekomme reiselivsnæringens og de reisendes transportbehov. Utvalget anerkjenner at stramme offentlige budsjetter gjør det utfordrende å ivareta reiselivets transportbehov ved å stille konkrete krav i innkjøp av kollektivtjenester. Utvalget understreker at det å frakte gjester til et reisemål ikke er det offentliges ansvar alene, og at reiselivsnæringen også spiller en rolle her. En mulig løsning for å ivareta reiselivets transportbehov kan være spleiselag mellom reiselivsaktører, kommuner og fylkeskommuner for å finansiere et kollektivtilbud i høysesong. Videre foreslår utvalget at inntektene fra et besøksbidrag som foreslått i kapittel 9, bør kunne brukes til å opprette særskilte kollektivruter i høysesong, identifisert av reisemålene. Dette vil gjøre det mulig å tilby et kollektivtilbud som er bedre tilpasset reiselivets høysesonger.

Utvalget mener at sesongvariasjoner for reiseaktiviteten til internasjonalt reisende bør inngå i etterspørselsvurderinger ved planlegging og drift av kollektivtransport. Ved å integrere gode data for internasjonale besøkende i transportmodeller vil man i større grad kunne ta hensyn til reiselivets transportbehov i planleggingen av kollektivtilbud. Det kan blant annet bidra til et kollektivtilbud som er bedre tilpasset etterspørselen. Hvilke data som er hensiktsmessig å benytte i denne sammenheng bør vurderes nærmere. Dette vil kreve at de aktørene som har ansvar for transportmodellene prioriterer ressurser til å finne gode datakilder som gir kunnskap om reiseetterspørselen fra internasjonalt reisende og inkludere disse dataene i transportmodellene.

Utvalget mener det er et betydelig potensial for å øke andelen kollektivtransport i norsk reiseliv ved å styrke jernbanetilbudet. Utvalget anbefaler å styrke bærekraftige og energieffektive kollektivtilbud som for eksempel jernbanetilbudet, spesielt med bedre ruter og integrerte billett-systemer til Sverige og videre til kontinentet, og styrke nattogtilbudet mellom de større byene med jernbaneforbindelse. Utvalget går ikke nærmere inn på spørsmålet om hvilke konsekvenser dette vil ha for utvidelse av jernbanens infrastruktur i Norge, men vil peke på muligheten til å utnytte eksisterende infrastruktur til å øke andelen tilreisende til landet med tog.

For å forbedre nattogtilbudet på kort sikt er jernbanesektoren allerede i gang med å anskaffe

nytt togmateriell. Nytt og tilpasset materiell vil gi passasjerene et bedre tilbud der det allerede er et nattogtilbud i dag. Jernbanedirektoratet har levert en utredning om status for og forbedringer i nattogtilbudet generelt. Regjeringen har i tildelingsbrevet for 2023 gitt Jernbanedirektoratet to nye oppdrag som vil bidra med kunnskap og et bedre beslutningsgrunnlag for nattogsatsing fremover.

13.4 Cruise

I dette kapitlet har utvalget foreslått noen tiltak som regjeringen er i gang med å vurdere. Utvalget mener at Norge som skipsnasjon må være i front for å kreve utslippsfrie skip, og være en pådriver for å sette fart på omstillingen til en mer bærekraftig cruisenæring. Grønn skipsfart er et av flere områder hvor Norge allerede har kommet langt. Norsk maritim industri har kommet lengst i verden på bygging av lav- og nullutslippsfartøy, og har verdensledende selskaper blant annet innenfor design og bygging av skip, fremdriftssystemer, og utstyr og tjenester (Regjeringen.no, 2022). I tillegg har flere norske cruisehavner valgt å ta i bruk miljødifferensiert havnevederlag (EPI) som belønner de skipene som har lavest utslipp og miljøpåvirkning.

Videre anbefaler utvalget at nullutslippskravet til skip i verdensarvfjordene også bør stilles for øvrig norsk farvann. Nullutslippskravet må innføres gradvis for å skape forutsigbarhet og overgangsmuligheter for næringsaktørene. Sjøfartsdirektoratet har laget et kunnskapsgrunnlag og en vurdering av konsekvenser for en utvidelse av miljøkravene som stilles til skip i verdensarvfjordene til andre norske fjorder. Hovedkonklusjonen fra Sjøfartsdirektoratet er at de fleste av disse miljøkravene, med unntak av krav knyttet til utslipp av NO_x, vurderes til å kunne innføres i norsk farvann uten de helt store utfordringene for næringen. NO_x Tier-III kravet vil imidlertid medføre store utfordringer for rederiene knyttet til kostnader og teknisk gjennomføring, inkludert ombygginger av skipene. Regjeringen har ikke konkludert i denne saken.

Utvalget anbefaler at regjeringen bidrar med nødvendige veiledere for å beskrive kommunes handlingsrom til å legge til rette for at cruiseturismen kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte innenfor plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven. Et slikt arbeid bør være et samarbeid som involverer både myndigheter, næring og relevante fageksperter.

Dette krever at nasjonale myndigheter setter av ressurser til arbeidet.

Utvalgets anbefalinger knyttet til reisemålsledelse og besøksforvaltning vil bidra til å gjøre også cruisereisemål bedre rustet til å møte utfordringene de står ovenfor. Cruisereisemål må ha en strategi for å styre utviklingen slik at antall besøkende dimensjoneres ut ifra reisemålets kapasitet. Denne strategien bør vedtas av kommunen som en del av kommunens samfunnsplan. Strategien skal utformes gjennom en åpen prosess og gjelde for flere år om gangen, slik cruise-tillegget i Merkeordningen for bærekraftig reise-

mål fra Innovasjon Norge også stiller krav til. Dette vil kreve at ulike interessenter på reisemålet, inkludert kommunen, prioriterer ressurser til arbeidet.

Utvalget anbefaler at reisemålsledelsen og aktører på norske cruisereisemål iverksetter tiltak for å øke den lokale verdiskapingen. Reisemålsledelsen på norske cruisereisemål bør legge til rette for økt bruk av lokale leverandører, lokale guider og kortreist mat. Utvalget vurderer at dette er forhold reiselivsnæringen må ta hovedansvaret for å følge opp.

Referanser

- A Coast to Coast Walk. (u.å.). *Wainwright's classic walk across Northern England*. Hentet 7. februar 2023 fra <http://www.coastto.co.uk/>
- Adriansen, J. (2001). *Gamle Veger og vegfar. En håndbok i vern og tilrettelegging*. Riksantikvaren og Statens vegvesen.
- Angell, E. (2021). *Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner* (Rapport nr 3-2021). NORCE Samfunn.
- Arbeiderpartiet & Senterpartiet. (2021). *Hurdalsplattformen: for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*.
- Arntzen, J. G. (2021). *Cruise. I Store norske leksikon*. <https://snl.no/cruise>
- Artsdatabanken. (2021). *Påvirkningsfaktorer. Norsk rødliste for arter 2021*. <https://artsdatabanken.no/rodlisterforarter2021/Resultater/Pavirkningsfaktorer>
- Avinor. (u.å.). *Trafikkstatistikk*. <https://avinor.no/konsern/om-oss/trafikkstatistikk/trafikkstatistikk>
- Avinor, Bane Nor, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier & Statens vegvesen. (u.å.). *Om oss. ntpmetode*. Hentet 8. februar 2023 fra <https://ntpmetode.no/om-oss>
- Bardal, K. G., Meland, S., Bragtvedt, S. & Gjertsen, A. (2021). *Smart mobilitet i distriktene. Sammenstilling av nasjonal og internasjonal kunnskap* (NF rapport nr.: 7/2021). Nordlandsforskning.
- Bergen Havn. (u.å.). *EPI*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://bergenhavn.no/cruise/epi/>
- Bergen Havn AS. (2022). *Pricelist Cruise – Bergen Havn AS*. <https://bergenhavn.no/wp-content/uploads/2022/12/Pricelist-cruise-2023.pdf>
- Betanzo, M., Haraldsen, K. W., Ellis, I. O. & Nordheim, B. (2016). *Et harmonisert nasjonalt takstsystem: Muligheter for økt attraktivitet og bruk av kollektivtransport?* (Rapport 86/2016). Urbanet Analyse.
- Brown, M. M., Haselsteiner, E., Apró, D., Kopeva, D., Luca, E., Pulkkinen, K.-L. & Rizvanolli, B. (2018). Sustainability, Restorative to Regenerative. An exploration in progressing a paradigm shift in built environment thinking, from sustainability to restorative sustainability and on to regenerative sustainability.
- Capia. (2021). *Går glipp av 580 millioner kroner på grunn av sviktende cruise-trafikk*. kbnn. <https://www.kbnn.no/artikkel/gar-glipp-av-580-millioner-kroner-pa-grunn-av-sviktende-cruise-trafikk>
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M. & Stølen, N. M. (2020). *Fremskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040* (2020/41). Statistisk sentralbyrå.
- CLIA. (2021). *2021 Global Market Report*. <https://cruising.org/-/media/clia-media/research/2022/2021-1r-clia-001-overview-global.ashx>
- CLIA. (2022a). *Cruise Industry demonstrates commitment to pursuing net-zero carbon cruising globally by 2050*. <https://cruising.org/en/news-and-research/press-room/2022/october/cruise-industry-demonstrates-commitment-to-pursuing-net-zero-carbon-cruising-globally-by-2050>
- CLIA. (2022b). *State of the Cruise Industry Outlook 2022*. https://cruising.org/-/media/clia-media/research/2022/clia-state-of-the-cruise-industry-2022_updated.ashx
- Color Line. (2020). *Et godt år for Color Line i 2019*. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/et-godt-ar-for-color-line-i-2019?publisherrId=89566&releaseId=17881474&lang=no>
- Cruise Market Watch. (u.å.). Growth of the Ocean Cruise Line Industry. <https://cruisemarket-watch.com/growth/>
- Davidson, K. (2008). *Dom i Høyesterett – Tilbakebetaling av passasjer- og seteavgift*. Lovdata. https://lovdata.no/artikkel/dom_i_hoyesterett_-_tilbakebetaling_av__passasjer-_og_seteavgift_/473
- De Historiske, Den Norske Turistforening, Fellesforbundet, HANEN, Innovasjon Norge, NCE Tourism, NHO Reiseliv, Norges Naturvernforbund, Norsk Reiseliv & Virke Reise Norge og Kultur. (2017). *Mot et bærekraftig reiseliv. Veikart fra reiselivsnæringen i Norge*. <https://www.nhoreiseliv.no/contentassets/b8ac6752ac3f463ebcc8ebb357121b07/veikart-barekraft.pdf>

- Deloitte. (2019). *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet.*
- Den europeiske unions domstol. (2019). *The German vignette for the use by passenger vehicles of federal roads is contrary to EU law. Judgment in Case C-591/17.*
- Den Norske Turistforening. (u.å.). *Grønn Tur 2017–2027*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.dnt.no/gronn-tur-2017-2027/>
- Direktoratet for naturforvaltning & Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan.*
- Distriktssenteret. (2022). *Besøksforvaltning som verktøy for bærekraftig utvikling.* <https://distriktssenteret.no/eksempel/besoksforvaltning-som-verktoy-for-baerekraftig-utvikling/>
- DNV. (2021). *Trender og utvikling i cruisetrafikken i norske farvann* (Rapportnr.: 2021-0259, Rev. 0).
- DNV GL. (2020). *Nullutslipp i 2026 for skip i verdensarvfjordene* (Rapportnr.: 2019-1250, Rev. 0).
- Dybedal, P. (2018). *Cruisetrafikk til norsk havner – oversikt, utvikling og prognoser 2018-2060* (TØI Rapport 1651/2018). Transportøkonomisk institutt.
- Eigedomsskattelova. (1976). *Lov om eigedomsskatt til kommunane* (LOV-1975-06-06-29). Lovdata.
- Engelbreten, B. & Iversen, E. K. (2020). *Effektmåling av nasjonale turistveger – Lokale økonomiske effekter av de nasjonale turistvegene Atlanterhavsvegen og Ryfylke* (Menon-publikasjon nr. 71/2020). Menon Economics.
- Engeset, A. B. & Urbaniak-Brekke, A. M. (2022). Det er kjekt med turistar, men vi må ha litt kontroll på det – om sosial bærekraft i norsk distriktsreiseliv. I *Bærekraft: Fjordantologien 2022* (s. 78–100). Universitetsforlaget. <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/9788215062938-2022-05>
- Epinion & Gyger. (2022). *Utredning om destinasjonsselskaper i Norge.*
- Euromonitor International. (2022). *Top 10 Global Consumer Trends 2022*. <https://go.euromonitor.com/rs/805-KOK-719/images/wpGCT22EN-v1.1.pdf>
- Euromonitor International. (2023). *Top Three Travel Trends for 2023*. <https://www.euromonitor.com/article/top-three-travel-trends-for-2023>
- Europakommisjonen. (1994). *Judgment of the court – In Case C-45/93*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0045&from=CS>
- Europakommisjonen. (2017). *The impact of taxes on the competitiveness of European tourism: final report.*
- Europakommisjonen. (2020). *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future.*
- Europakommisjonen. (2022). *Tourism-related taxes across the EU*. Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/business-portal/financing-your-business/tourism-related-taxes-across-eu_en
- Europakommisjonen. (u.å.). *EU taxonomy for sustainable activities*. Hentet 7. februar 2023 fra https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en
- Everbridge. (u.å.). *Location-based SMS: The smarter way to live our lives*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.everbridge.com/blog/location-based-sms/>
- Farstad, E., Dybedal, P. & Jacobsen, J. K. S. (2020). *Finansiering av bærekraftige reisemål – forstudie* (Arbeidsdokument 51594). Transportøkonomisk institutt.
- Farstad, E., Skalpe, O. & Troye, S. V. (2001). *Finansieringssystem for dekning av fellesgoder i reiselivet* (SNF-rapport nr. 53/2001). Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Finansdepartementet. (2015). *Rundskriv – Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*.
- FN. (2010a). *International Recommendations for Tourism Statistics 2008* (Series M No. 83/Rev.1).
- FN. (2010b). *Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008* (Series F No. 80/Rev.1). United Nations, UNWTO, Eurostat, OECD.
- FN-sambandet. (2022). *FNs naturavtale*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/fns-naturavtale>
- FNs klimapanel. (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).
- FNs miljøprogram og Verdens turismeorganisasjon. (2005). *Making Tourism more Sustainable: A Guide for Policy Makers*.
- Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. (2018). *Forskrift om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regio-*

- nalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene* (FOR-2018-05-23-747). Lovdata.
- Forskrift om innkreving av fiskeeksportavgift. (2023). *Forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport* (FOR-2000-12-13-1253). Lovdata.
- Forskrift om tilskudd til Nasjonale Turiststier. (2022). *Forskrift om tilskudd til Nasjonale Turiststier* (FOR-2018-07-27-1457). Lovdata.
- Friluftsforskrift for Lofoten. (2022). *Friluftsforskrift for Lofoten, Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan kommuner, Nordland* (FOR-2021-06-22-2418). Lovdata.
- Friluftsløven. (1957). *Lov om friluftslivet* (LOV-1957-06-28-16). Lovdata.
- Fylkesmannen i Oppland. (2013). *Fokstummyra naturreservat*. https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-oppland/dokument-fmop/miljo-og-klima/verneomrader/mindre-verneomrader/fokstummyra_brosjyre2013_2printutg.pdf
- Gjørvaad, N. L. (u.å.). *Regenerativ økonomi – den nye bærekraftsbølgen*. Sprint. Hentet 10.02.2023 fra <https://sprint.no/artikler/regenerativ-okonomi-den-nye-baerekraftsbolgen>
- Goodwin, H. (2017). The challenge of overtourism. *Responsible tourism partnership*, 4, 1-19.
- Govern Illes Balears. (2018). *Your islands. Your holidays. Your contribution*. Government of the Balearic Islands. <https://www.caib.es/sites/imposturisme/en/tax/>
- Group Nao. (2020). *Tourism Taxes by Design*.
- Grønn og sømløs mobilitet Norefjell. (u.å.). *Se opp til Norefjell*. <https://www.seopptilnorefjell.no/>
- Hagen, D., Eide, N. E., Evju, M., Gundersen, V., Stokke, B., Vistad, O. I., Rød-Eriksen, L., Olsen, S. L. & Fangel, K. (2019). *Håndbok. Sårbarhetsvurdering av ferdselslokaliteter i verneområder, for vegetasjon og dyreliv* (NINA Temahefte 73). Norsk institutt for naturforskning.
- Hanssen-Bauer I., Førland E.J., Haddeland I., Hisdal H., Mayer S., Nesje A., Nilsen J.E.Ø., Sandven S., Sandø A.B., Sorteberg A. & Ådlandsvik B. (2015). *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert 2015* (NCCS report no. 2/2015). Norsk klimaservicesenter.
- Haukeland, P. I. & Brandtzæg, B. A. (2014). *Naturarv skaper verdier. Sluttanalyse av verdiskapingsprogrammet Naturarven som verdiskaper* (TF-rapport nr. 351/2014). Telemarksforskning.
- Havne- og farvannsloven. (2019). *Lov om havner og farvann* (LOV-2019-06-21-70). Lovdata.
- Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi. (2022). *Omstilling til en bærekraftig havøkonomi – En visjon for bevaring, produksjon og velstand*.
- Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. & Uteng, T. P. (2014). *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/2014 – nøkkelrapport* (TØI rapport: 1383/2014). Transportøkonomisk institutt.
- Holth, F., Solli, G. S. & Larsen, I. W. (2022). *Hvor langt kan myndighetene gå i å regulere allmenn ferdsel? Tilrettelegging og regulering av ferdsel i og utenfor verneområder*. Foredrag på konferansen Bærekraftig besøksforvaltning i friluft- og verneområder 13. oktober 2022. Vitenparken.no.
- Imbsen, C., Hartman, S., Papp, B. & Lynam, B. (2021). *Towards Destination Stewardship – Achieving Destination Stewardship through scenarios & a Governance Diagnostics framework*. World Travel & Tourism Council, the Travel Foundation, European Tourism Futures Institute.
- Innlandet fylkeskommune. (2021). *Mobilitetsstrategien for Innlandet 2021–2030*.
- Innovasjon Norge. (2013). *Erfaringsrapport: pilotprosjekt frivillig fellesgodefinansiering*.
- Innovasjon Norge. (2015). *Håndbok for reisemålsutvikling*.
- Innovasjon Norge. (2021a). *Nasjonal reiselivsstrategi 2030 – Sterke inntrykk med små avtrykk*.
- Innovasjon Norge. (2021b). *Nøkkel tall om norsk turisme 2021*.
- Innovasjon Norge. (2022a). *Internasjonal turisme. Visit Norway*. <https://business.visitnorway.com/no/nyheter/2022/ankomster-2021/>
- Innovasjon Norge. (2022b). *Standard for bærekraftig reisemål. Kriterier og indikatorer. Versjon 3.0*.
- Innovasjon Norge. (2023). *Reiseliv fra Kina*. <https://www.innovasjonnorge.no/no/verktoy/eksport-og-internasjonalsatsing/landinfo/asia/kina/artikler/utilize-the-worlds-biggest-potential-tourist-market/>
- Innovasjon Norge. (u.å.). *Kompetanse og FOU. Kunnskapsgrunnlag for nasjonal reiselivsstrategi*. <https://business.visitnorway.com/no/strategi-for-norsk-reiseliv/kunnskapsgrunnlag/kompetanse-og-fou/>
- Innovasjon Norge & Epinion. (2019a). *Cruise-turisme i Norge 2019 – Cruiseundersøkelsen sommeren 2019*.
- Innovasjon Norge & Epinion. (2019b). *Reiselivsåret 2019 – Turistundersøkelsen – Årsrapport – 2019*.

- Innovasjon Norge, Epinion & Gyger. (2022). *Reisebarometer – vår 2022*. Undersøkelse i England, Tyskland, Sverige, Danmark, Nederland og Frankrike gjennomført i april 2022.
- Interpret Europe. (u.å.). *Bringing heritage to life*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://interpret-europe.net/>
- Iversen, E. K., Jakobsen, E. W. & Holmen, R. B. (2015). *Produktivitet i norsk reiseliv. Interne og eksterne stordriftsfordeler gir produktivitetsvekst* (Menon-publikasjon nr. 40/2015).
- Jakobsen, E. W. & Iversen, E. K. (2019). *Fellesgodefinansiering i reiselivet: Fellesgodeproblemer i reiselivet med forslag til finansieringsløsninger* (Menon-publikasjon nr. 51/2019). Menon Economics.
- Jakobsen, E. W., Iversen, E. K., Nerdrum, L. & Rødal, M. (2021). *Norsk reiseliv før, under og etter pandemien* (Menon-publikasjon nr. 121/2021). Menon Economics.
- Jakobsson, S. & Pedersen, B. (2020). *Naturindeks for Norge 2020. Tilstand og utvikling for biologisk mangfold* (NINA Rapport 1886). Norsk institutt for naturforskning.
- Jernbanedirektoratet. (2021). *Jernbanestatistikk 2020*.
- Jervan, B., Olsson, T. & Peters, S. (2011). *Kommunenes rolle i reisemålsutvikling. En kunnskapskartlegging gjennom et case-studie*. Mimir.
- Jordan, E. J. & Vogt, C. A. (2017). Residents' perceptions of stress related to cruise tourism development. *Tourism Planning & Development*, 14(4), 527-547.
- Kantar & Innovasjon Norge. (2019). *Nordmenns syn på turisme sommeren 2019. Med referanse til sommeren 2018 og vinteren 2018*.
- King, C. (2022). Beyond Sustainability: A Global Study of Nature-based Solutions in Regenerative Tourism. *Travel and Tourism Research Association: Advancing Tourism Research Globally*, 38.
- Kjelleveold, H. (2023). I. Lysefjorden Utvikling AS.
- Kjørstad, K. N., Ruud, A. & Nilsen, J. (2010). *Bedre og mer samordnet kollektivtransport i distriktene? Evaluering av KID-ordningen 2007–2009* (Rapport 17/2010). Urbanet Analyse.
- Klima- og miljødepartementet. (2019). *Handlingsplan for styrket forvaltning av verneområdene*.
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Vedtekter for Svalbards miljøvernfond*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vedtekter-for-svalbards-miljoevernfond/id2893789/>
- Klima- og miljødepartementet. (2022a). *Naturrisikoutvalget*. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/organisasjon/styrer-rad-og-utvalg/midlertidige-rad-og-utvalg/naturrisiko-utvalget/id2920210/>
- Klima- og miljødepartementet. (2022b). *Regjerings klimastatus og -plan. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023)*.
- Klima- og miljødepartementet. (2023). *Friluftsliv i Norge*. regjeringen.no.
- Klimaloven. (2017). *Lov om klimamål* (LOV-2017-06-16-60). Klima- og miljødepartementet. Lovdata.
- Kobro, L. U., Vareide, K., Haukeland, P. I. & Jervan, B. (2013). *Duett eller duell? Reiseliv og lokalsamfunnsutvikling*. Telemarksforskning.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader* [Veileder].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene* Rapport fra ekspertutvalg.
- Kristiansund og Nordmøre Havn. (2022). *Felles satsing for mer bærekraftig cruiseturisme*. <https://knhavn.no/om-oss/aktuelt/felles-satsing-for-mer-baerekraftig-cruiseturisme>
- Kulturdepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Strategi for kultur og reiseliv. Noreg som attraktiv kulturdestinasjon*.
- Kulturminnefondet. (u.å.). *Søk om tilskudd til ditt kulturminne*. <https://kulturminnefondet.no/>
- Kystverket. (2019). *Losavgifter*. <https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/avgifter/losavgifter/>
- Kystverket. (2022). *Rekordsesong for cruisedestinasjoner Norge* <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/rekordsesong-for-cruisedestinasjon-norge?publisherId=2088704&releaseId=17933923>
- Landbruks- og matdepartementet. (2022). *Reindrift og plan- og bygningsloven* (M-0758 B) [Veileder].
- Lloret, J., Carreño, A., Carić, H., San, J. & Fleming, L. E. (2021). Environmental and human health impacts of cruise tourism: A review. *Marine Pollution Bulletin*, 173, 112979.
- Loodtz, A.-K. (2022). *Slik vil bystyret regulere cruisetrafikken i Bergen*. Bergen kommune. <https://www.bergen.kommune.no/politikk/bystyret/bystyret-2019-2023/behandlede-saker/okonomi-og-administrasjon/slik-vil-bystyret-regulere-cruisetrafikken-i-bergen>
- Lundberg, A. K., Gundersen, V., Fauchald, O. K., Vistad, O. I., Fedreheim, G. E., Bardal, K. G. & Gjertsen, A. (2021). *Evaluering av forvaltningsordning for nasjonalparker og andre store verne-*

- områder (NF rapport nr.: 01/2021). Nordlandsforskning.
- Madslie, A., Rekdal, J. & Larsen, O. I. (2005). *Utvikling av regionale modeller for persontransport i Norge* (TØI rapport 766/2005). Transportøkonomisk institutt.
- Mathew, P. V. & Sreejesh, S. (2017). Impact of responsible tourism on destination sustainability and quality of life of community in tourism destinations. *Journal of Hospitality and Tourism management*, 31.
- McKinsey. (2022). *Norge i morgen. Ti mulighetsnæringer for Norge*.
- Meld. St. 12 (2021–2022) *Finansmarkedsmeldingen 2022*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 37 (2020–2021) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv, Næringsgrunnlag for levende samiske lokalsamfunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Mihalic, T. (2016). Sustainable-responsible tourism discourse – Towards ‘responsustable’ tourism. *Journal of Cleaner Production*, 111, 461–470.
- Miljødirektoratet. (u.å.). *Landstrøm*. <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimatiltak/klimatiltak-for-ikke-kvotepiktige-utslipp-mot-2030/sjofart-fiske-og-havbruk/landstrom/>
- Miljødirektoratet. (2015). *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder*.
- Miljødirektoratet. (2018). *Veileder: Brukerundersøkelser som verktøy for forvaltning av verneområder*.
- Miljødirektoratet. (2019). *Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv*.
- Miljødirektoratet. (2022). *Veileder: Besøksforvaltning i mye besøkte naturområder*.
- Miljødirektoratet. (u.å.-a). *Nasjonale Turiststier*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/nasjonale-turiststier/>
- Miljødirektoratet. (u.å.-b). *Stiskulen*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/stiskulen/>
- Miljødirektoratet, Enova, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet & NVE. (2020). *Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030*. (M-1625 | 2020).
- Ministry of Business Innovation and Employment. (2022). *Tourism Infrastructure Fund eligibility and co-funding criteria*. New Zealand Government. <https://www.mbie.govt.nz/immigration-and-tourism/tourism/tourism-funding/tourism-infrastructure-fund/tourism-infrastructure-fund-eligibility-and-co-funding-criteria/>
- Ministry of Culture and Business Affairs – Government of Iceland. (u.å.). *Funds and grants*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.government.is/topics/business-and-industry/tourism-in-iceland/funds-and-grants/>
- Moe, W. K. (2014). *Bonus hvis sesongarbeidere blir fastboende*. Østlandsforskning. <https://www.ostforsk.no/bonus-hvis-sesongarbeidere-blir-fastboende/>
- Møre og Romsdal fylkeskommune. (u.å.). *Travel like the Locals*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://frammr.no/travel-like-the-locals>
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (LOV-2009-06-19-100). Lovdata.
- NMBU. (2022). *Kurs: Bærekraftig besøksforvaltning og levende lokalsamfunn, 10 studiepoeng*. <https://www.nmbu.no/studier/evu/kurs/node/40806>
- NMBU. (u.å.). *LANDTIME – The Planning and Building Act between market demand, land policy, sustainability, temporality and intergenerational justice*. <https://www.nmbu.no/en/projects/node/44437>
- Nordland fylkeskommune. (2019). *Pilotprosjektet på besøksforvaltning. Underveisrapport*.
- Nordland fylkeskommune. (2022). *Kurs i besøksforvaltning for lokalpolitikere*. <https://www.nfk.no/besoksforvaltning/aktuelt-besoksforvaltning/kurs-i-besoksforvaltning-for-lokalpolitikere.31415.aspx>
- Norsk elbilforening. (2022). *Elbilsalg – markedsandeler*. <https://elbil.no/om-elbil/elbilstatistikk/elbilsalg/>
- Norske parker. (u.å.). *Norske Parker – levende landskap*. <https://norskeparker.no/>
- Norske tog. (2023). *Slik kan du sove på Norges nye nattog*. <https://www.norsketog.no/nyheter/2023/slik-kan-du-sove-pa-norges-nye-nattog>
- NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*. Finansdepartementet.

- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Nærings og fiskeridepartementet & Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2022: 1 *Cruisetrafikk i norske farvann og tilgrensende områder. Sjø sikkerhet, beredskap og redning – utfordringer og anbefalinger*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*. Finansdepartementet.
- NTNU. (u.å.-a). *Smartere reisevanundersøkelser (Smart RVU)*. Hentet 8. februar 2023 fra www.ntnu.no/smartrvu
- NTNU. (u.å.-b). *Transportmodeller*. Hentet 8. februar 2023 fra <https://www.ntnu.no/smartrvu/transportmodeller>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). *Iverksettingsrundskriv N-2/2020 – Ny havne og farvannslov og oppheving av iverksettingsrundskriv: Ny havne- og farvannslov av 9.12.2009*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/iverksettingsrundskriv-n-22020-ny-havne-og-farvannslov-og-oppheving-av-iverksettingsrundskriv-ny-havne-og-farvannslov-av-9.12.2009/id2685422/>
- OECD. (2020). *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*. <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/bced9859-en>
- OECD. (2021). *Managing tourism development for sustainable and inclusive recovery* (OECD Tourism Papers, No. 2021/01). OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/b062f603-en>
- OECD. (2022). *OECD Tourism Trends and Policies 2022*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/cfe/tourism/oecd-tourism-trends-and-policies-20767773.htm>
- Opinion. (2018). *Kompetanse og arbeidskraft 2022. Hvordan dekke kompetanse- og arbeidskraftbehovet i reiselivsnæringen mot 2022*. NHO Reiseliv.
- Oppdal Næringsforening. (2022). *Fellesgoder årsrapport 2021*. <https://onfoppdal.no/fellesgoder-arsrapport-2019>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.
- Plumridge, N. (2022). *Venice confirms day tripper tax from 2023*. Vacations & Travel. <https://www.vacationstravel.com/venice-tourist-tax/>
- Prop. 1 S (2016–2017) *For budsjettåret 2017*. Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) *For budsjettåret 2023 under Nærings- og fiskeridepartementet*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prøven, K. (2021). *Destinasjonsledelse for ei bærekraftig framtid. Hvordan ivaretas bærekraftsarbeidet på destinasjoner merket som «bærekraftig reisemål»?* (Masteroppgave, UIT Norges arktiske universitet). Munin Vitenarkiv.
- Pursuit. (u.å.). *Stories from flyover Iceland*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.flyoverice-land.com/stories/>
- Rasmussen, I., Homleid, T. & Bjerkmann, I. L. (2018). *Anbud i bussmarkedet – samfunnsøkonomiske konsekvenser* (Rapport 2018/25). Vista Analyse.
- Regjeringen.no. (2022). *Maritim industri*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/gront-industri/loft-maritim-industri/id2920301/>
- Reiselivskunnskap AS. (2022). *Destinasjonsselskapene i Nord-Norge ser fremover – unikt samarbeid om fremtidsrettede modeller*. Reiselivskunnskap AS. <https://www.reiselivskunnskap.no/innlegg/nord-norge/destinasjonsselskapene-i-nord-norge-ser-fremover-unikt-samarbeid-om-fremtidsrettede-modeller/>
- Rem, V., Thompson, S. & Thompson, T. (2021). *Klimarapport norsk reiseliv 2021*. Stakeholder.
- Riksantikvaren. (2018). *DIVE – kulturhistorisk stedsanalyse*. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/dive-kulturhistorisk-stedsanalyse/>
- Riksantikvaren. (2020). *Verdisetting og verdivektning av kulturminner*. https://www.riksantikvaren.no/wp-content/uploads/2020/02/Veileder_verdisetting.pdf
- Riksantikvaren. (2022). *Overordnet bevaringsstrategi på høring*. https://www.riksantikvaren.no/horing-overordnet-bevaringsstrategi/?mc_cid=68878d5ae8&mc_eid=b202103403
- Rogaland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune & Møre og Romsdal fylkeskommune. (2016). *Cruisestrategi for Vestlandsregionen 2016–2020*.
- Røtnes, R., Steen, J., Kordt, A. H. & Flatval, V. S. (2020). *Verdikjeder i Norge* (Rapport 16-2020). Samfunnsøkonomisk analyse.

- Salmirinne, S. (2016). *The Finnish national parks have a high return on investment – the visitor volumes are going up*. Bioeconomy. <https://www.bioeconomy.fi/the-finnish-national-parks-have-a-high-return-on-investment-the-visitor-volumes-are-going-up/>
- Sametinget. (2022). *Bærekraftig næringsutvikling. Revidering av sametingsmeldingen*.
- Samferdselsdepartementet. (2018). *Handlingsplan for kollektivtransport*.
- Samferdselsdepartementet. (2021). *Statlig kjøp av flytransport*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/luftfart/statlig-kjop-av-flyruter/id2076452/>
- Samferdselsdepartementet. (2022). *Eurovignett-direktivet*. Regjeringen.no, EØS-notatbasen. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2015/nov/vegpakken-revisjon-av-eurovignett-direktivene/id2464094/>
- Sandnes, R., Jakobsen, E. W., Enger, A. & Iversen, E. K. (2013). *Modell for fellesgodefinansiering i Oppdal* (Menon-publikasjon nr. 33/2013). Menon Economics.
- Schuhman, P., Burke, L., Fyall, A., Alvarez, S., Spenceley, A., Becken, S., Kato, K., Roy, J., Some, S., Veitayaki, J., Markandya, A., Galaraga, I., Greño, P., Ruiz-Gauna, I., Curnock, M., Wood, M. E., Yin, M. Y., Riedmiller, S., Carter, E., Haryanto, R., Holloway, E., Croes, R., Ridderstaat, J. & Godovykh, M. (2022). *Oppportunities for transforming coastal and marine tourism – Towards Sustainability, Regeneration and Resilience*. Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi.
- Sciortino, C., De Cantis, S., Ferrante, M. & Gyimóthy, S. (2020). Cruise passengers' expenditure at destinations: Review of survey techniques and data collection. *Book of short papers SIS 2020*, 1442-1447.
- Selseng, T., Skogvang, B. J. & Aall, C. (2021). *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning. En undersøkelse på oppdrag fra KS av situasjonen i 2021 med sammenligning av en undersøkelse fra 2017*. (Vestlandsforskning-rapport nr. 10/2021). Vestlandsforskning.
- Simonsen, M. (2021a). *Bortfall av cruiseturisme og konsekvenser for utslipp. Ei analyse av planlagde anløp for året 2021 i havner på Vestlandet* (Vestlandsforskning-notat nr. 5/2021). Vestlandsforskning.
- Simonsen, M. (2021b). *Tapte inntekter som følge av bortfall av cruiseturisme på Vestlandet. Analyse av havner på Vestlandet* (Vestlandsforskning-rapport nr 4/2021). Vestlandsforskning.
- Statens vegvesen. (2021). *Smart mobilitet. Veiledning og tiltak* (Statens vegvesens rapporter nr. 584).
- Statens vegvesen. (2022). *Riksgrenseindeks*.
- Statistisk sentralbyrå. (2022a). *06921: Reiser, etter transportmåte og reisetypen (mill. reiser) 2008K1 – 2022K4*. <https://www.ssb.no/statbank/table/06921/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022b). *08508: Lufttransport. Passasjerer, etter lufthavn, trafikktype og innenlands-/utenlandsflygning (avslutta serie) 2009K1 – 2022K4*. <https://www.ssb.no/statbank/table/08508/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022c). *10484: Persontransport med jernbane, etter togstrekning 2012–2021*. <https://www.ssb.no/statbank/table/10484/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022d). *Den grenseløse arbeidskraften, figur 5*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>
- Statistisk sentralbyrå. (2022e). *Satelittregnskap for turisme. 10603: Hovedstørrelser for reiselivsnæringene (mill. kr), etter reiselivsnæring, statistikkvariabel, år og hovedstørrelse*. <https://www.ssb.no/statbank/table/10603/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022f). *Satelittregnskap for turisme. 10638: Turistkonsum i Norge (mill. kr), etter reiselivsnæring, statistikkvariabel, år og konsumentgruppe*. <https://www.ssb.no/statbank/table/10638/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022h). *Sysselsetting, registerbasert. 12539: Sysselsatte. 4. kvartal, etter næring (SN2007), arbeidstid, statistikkvariabel, år og alder*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12539/tableViewLayout1/?loadedQueryId=10022471&timeType=top&timeValue=1>
- Statistisk sentralbyrå. (2022i). *Godstransport på kysten. 04225: Fergetransport mellom Norge og utlandet. Passasjerer og last, etter havn og lastetype 2003K1 – 2022K4*. <https://www.ssb.no/statbank/table/04225/>
- Statistisk sentralbyrå. (2023). *12892: Overnattinger, etter innkvarteringstype og gjestene sitt bustadland (F) 2019M01-2022M12*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12892/>
- Statsforvalterinstruksen. (2022). *Instruks for statsforvaltere* (FOR-1981-08-07-3642). Lovdata.
- Steenjens, K., Pidgeon, N., Poortinga, W., Corner, A., Arnold, A., Böhm, G., Mays, C., Poumadère, M., Ruddat, M., Scheer, D., Sonnberger, M., Tvinnereim, E. (2017). *European Perceptions of Climate Change: Topline findings of a survey conducted in four European countries in 2016*. Cardiff: Cardiff University.

- Stokke, K. B. (2017). *Samarbeid på tvers av verne-grenser*. Nationen. <https://blogg.forskning.no/turist-i-naturen/samarbeid-pa-tvers-av-verne-grenser/1094308>
- Stokke, K. B. & Haukeland, J. V. (2018). Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management*, 61(12), 2151-2165.
- Stortinget. (2019). *Grunnlovsforslag 8 (2019–2020) om ny § 111 (grunnlovsfesting av allemannsretten)*.
- Strand, A. & Kolbenstvedt, M. (2021). *Samordnet areal- og transportplanlegging – statlige føringer*. Tiltakskatalog for transport og miljø. https://www.tiltak.no/0-overordnede-virke-midler/0-1-miljoe-lover-og-retningslinjer/o-1-2/#10 utfordringer_og_muligheter
- Strand, O., Gundersen, V., Jordhøy, P., Andersen, R., Nerhoel, I., Panzacchi, M. & Van Moorter, B. (2014). *Villrein og ferdsl i Rondane. Sluttrapport fra GPS-merkeprosjektet 2009–2014* (NINA Rapport 1013).
- Sun, Y.-Y., Gössling, S., Hem, L. E., Iversen, N. M., Walnum, H. J., Scott, D. & Oklevik, O. (2022). Can Norway become a net-zero economy under scenarios of tourism growth? *Journal of Cleaner Production*, 363, 132414.
- Sustainable Balearic Islands. (u.å.). *Sustainable Balearic Islands investment on the islands*. Tourist Strategy Agency of the Balearic Islands. <http://www.illessostenibles.travel/en/home-en>
- Svalbards Miljøvernfond. (u.å.). *Om Svalbards miljøvernfond*. Sysselimesteren på Svalbard. <https://www.miljovernfondet.no/om-svalbards-miljovernfond/>
- Svendheim, A. (2021). *Prosessretta berekraftig reisemålsutvikling: Mot felles modellar og rammeverk* (Prosjektoppgåve 2020–21, Handelshøyskolen BI, Campus Oslo).
- Thompson, S. (2019). *Klimagassutslipp knyttet til Norsk Reiseliv*. Stakeholder.
- UiT Norges arktiske universitet. (u.å.). *REI-1103 Besøksforvaltning i reiselivet – 10 stp*. <https://uit.no/utdanning/emner/emne/722382/rei-1103>
- Van Niekerk, M. (2014). The role of the public sector in tourism destination management from a network relationship approach. *Tourism Analysis*, 19(6), 701–718.
- Varde. (u.å.). *Kvalitetopplevelser skapes innenfra*. <https://www.vardekvalitet.no/>
- Vareide, K., Svardal, S., Storm, H. N. & Groven, S. (2018). *Suksessrike distriktkommuner anno 2018* (TF-rapport nr. 442). Telemarksforskning.
- Verdens turismeorganisasjon. (2019). *UNWTO Guidelines for Institutional Strengthening of Destination Management Organizations (DMOs) – Preparing DMOs for new challenges*.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press.
- Vestland fylkeskommune. (2022). *Møte i hovedutval for næring – sak PS 46/2022*. https://prod01.elementscloud.no/publikum/821311632_PROD-821311632/DmbMeeting/57
- Vestlandsforskning (u.å.-a). *Turisme og klimarisiko: ein modell for korleis det norske reiselivet kan redusere klimautslipp og auke verdiskaping (TourRisk)*. <https://www.vestforsk.no/nn/project/turisme-og-klimarisiko-ein-modell-korleis-det-norske-reiselivet-kan-reducere-klimautslipp>
- Vestlandsforskning. (u.å.-b). *Virkninger av klimaendringer på norsk naturbasert reiseliv (Clim-Tour)*. <https://www.vestforsk.no/nn/project/virkninger-av-klimaendringer-pa-norsk-natur-basert-reiseliv-climtour>
- Viken, A. (2016). *Turisme: Destinasjonsutvikling*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Viken, A., Benonissen, R. & Svensson, G. (2020). *Det ustyrlige friluftslivet. I A. Viken (Red.), Turismens paradokser*. Orkana Akademisk.
- Viken fylkeskommune. (2022). *Felles betalingsløsning for kollektivselskapene*. <https://viken.no/aktuelt/felles-betalingslosning-for-kollektivselskapene.138513.aspx>
- Visit Bergen. (2021). *Bergen – destinasjonsstrategi for en bærekraftig reiselivsutvikling i Bergen 2021–2023*.
- Visit Norefjell. (2020). *Testarena Norefjell*. <https://www.visitnorefjell.com/no/aktuelt/testarena-norefjell/>
- Visit Norway. (2022). *Busstilbud mellom Rjukan og Gausta*. <https://www.visitnorway.no/listings/fjellbussen/15178/>
- Visit Norway Innsikt. (u.å.-a). *Merkeordningen Bærekraftig reisemål*. Hentet 8. februar 2023 fra <https://business.visitnorway.com/no/verktoy/merket-for-barekraftig-reisemal/>
- Visit Norway Innsikt. (u.å.-b). *Ressursgrunnlaget; Natur, kultur og norske verdier. Kunnskapsgrunnlag – nasjonal reiselivsstrategi*. Hentet 8. februar 2023 fra <https://business.visitnorway.com/no/strategi-for-norsk-reiseliv/kunn->

- skapsgrunnlag/ressursgrunnlaget-natur-kultur-og-norske-verdier/
- Visit Norway Innsikt. (u.å.-c). *10 prinsipper for et bærekraftig reiseliv*. Hentet 8. februar 2023 fra <https://business.visitnorway.com/no/barekraftig-reiseliv/10-prinsipper-for-et-barekraftig-reiseliv/>
- Vågan kommune. (2021). *Tiltaksplan Besøksforvaltning Vågan kommune*. Samarbeidsrådet for besøksforvaltning og reiseliv. https://vagan.kommune.no/_f/p1/i8a7c00a4-f82c-4d02-ab18-466eb1b53722/tiltaksplan-besoksforvaltning.pdf
- Weggerberg, H., Stenersen, D., Keskitalo, T., Järvinen, E., Sturtz, T. M., Polley, D. A. & Brashers, B. (2017). *Utslipp til luft og sjø fra skipsfart i fjordområder med stor cruisetrafikk. Kartlegging og forslag til tiltak*. Rambøll.
- WWF. (2022). *Living Planet Report 2022 – Building a nature-positive society*.
- Øian, H., Andersen, O., Follestad, A., Hagen, D., Eide, N. E. & Kaltenborn, B. (2015). *Effekter av ferdsel og friluftsliv på natur. En sammenstilling av nasjonal og internasjonal litteratur* (NINA Rapport 1182). Norsk institutt for naturforskning.
- Østli, V. & Thune-Larsen, H. (2015). *Prognosemodell for flyreiser mellom Norge og utlandet* (TØI rapport 1442/2015). Transportøkonomisk institutt.
- Aarsæther, N., Bye, G. & Myhr, S. (2020). *Distriktkommunen som næringsutvikler – En kartlegging av næringsutviklerrollen anno 2020* (Rapport nr. 8-2020). NORCE Samfunnsforskning.
- Aas, Ø., Vistad, O. I., Dervo, B., Eide, N. E., Kaltenborn, B. P., Haaland, H., Andersen, O., Svarstad, H., Skår, M. & Nellemann, C. (2003). *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet: Internasjonale erfaringer med forvaltning av menneskelig virksomhet i nasjonalparker; Kartlegging av næringsaktivitet i Dovrefjell-Sunddalsfjella, Femundsmarka og Reisa nasjonalparker; Litteraturstudie av økologiske, kulturfaglige og sosiale effekter av turisme i verneområder* (NINA fagrapport 72). Norsk institutt for naturforskning.
-

Vedlegg 1

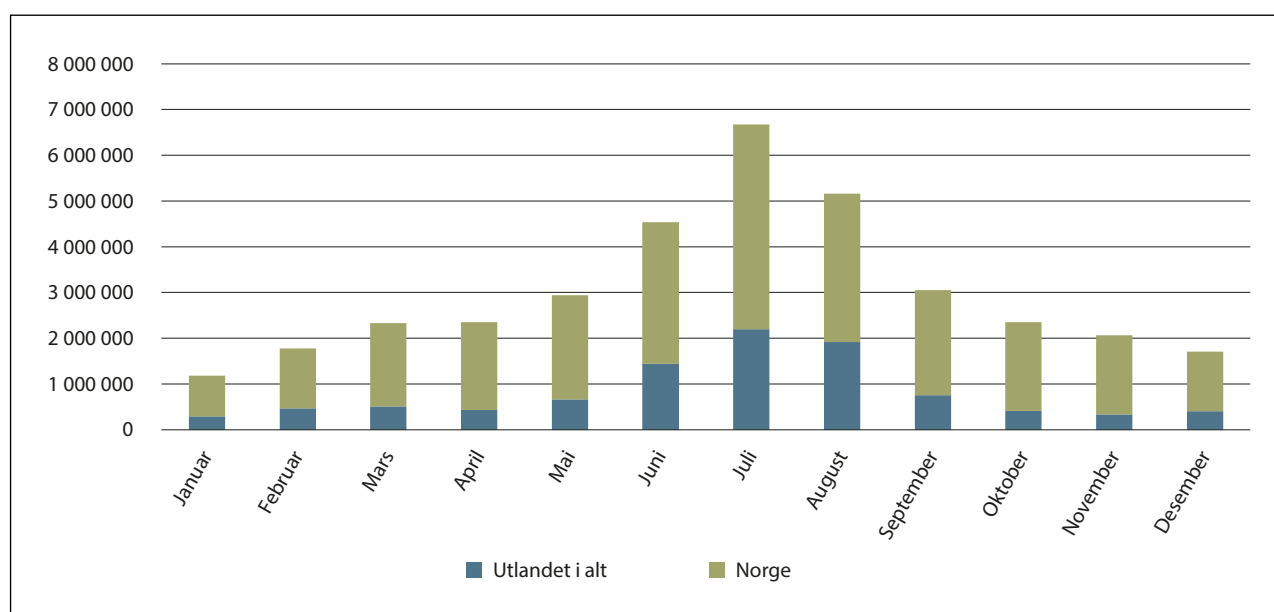
Nøkkeltall om reiselivsnæringen

Tall fra overnattingsstatistikken til Statistisk sentralbyrå viser at det var 36 millioner overnattinger ved kommersielle overnattingssteder i Norge i 2022. Det tilsvarer en økning på 3 prosent fra 2019. Sommersesongen er høysesongen i norsk reiseliv, men de siste årene har særlig Nord-Norge og Vestland hatt en vekst i vintermånedene. Nordmenn er den dominerende kundesgruppen for norsk reiseliv, og stod for om lag 73 prosent av antall gjestedøgn ved kommersielle overnattingssteder i 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2023). I 2019, som var siste normale år før koronapandemien, var reiselivsnæringens verdiskaping, målt i bruttoprodukt, 128 milliarder kroner. Det utgjør 4,2 prosent av verdiskapingen i Fastlands-Norge (Statistisk sentralbyrå, 2022e). Fra 2009 til 2019 har turistkonsumet i Norge økt med 62 prosent. Nordmenn står for den største andelen av konsumet, men konsumet fra utenlandske gjester vokser raskere og har nesten doblet seg i denne perioden.

I 2019 var det 182 900 sysselsatte i reiselivsnæringen, noe som betyr at 7 av 100 sysselsatte arbeider i næringen. Som det kommer frem av

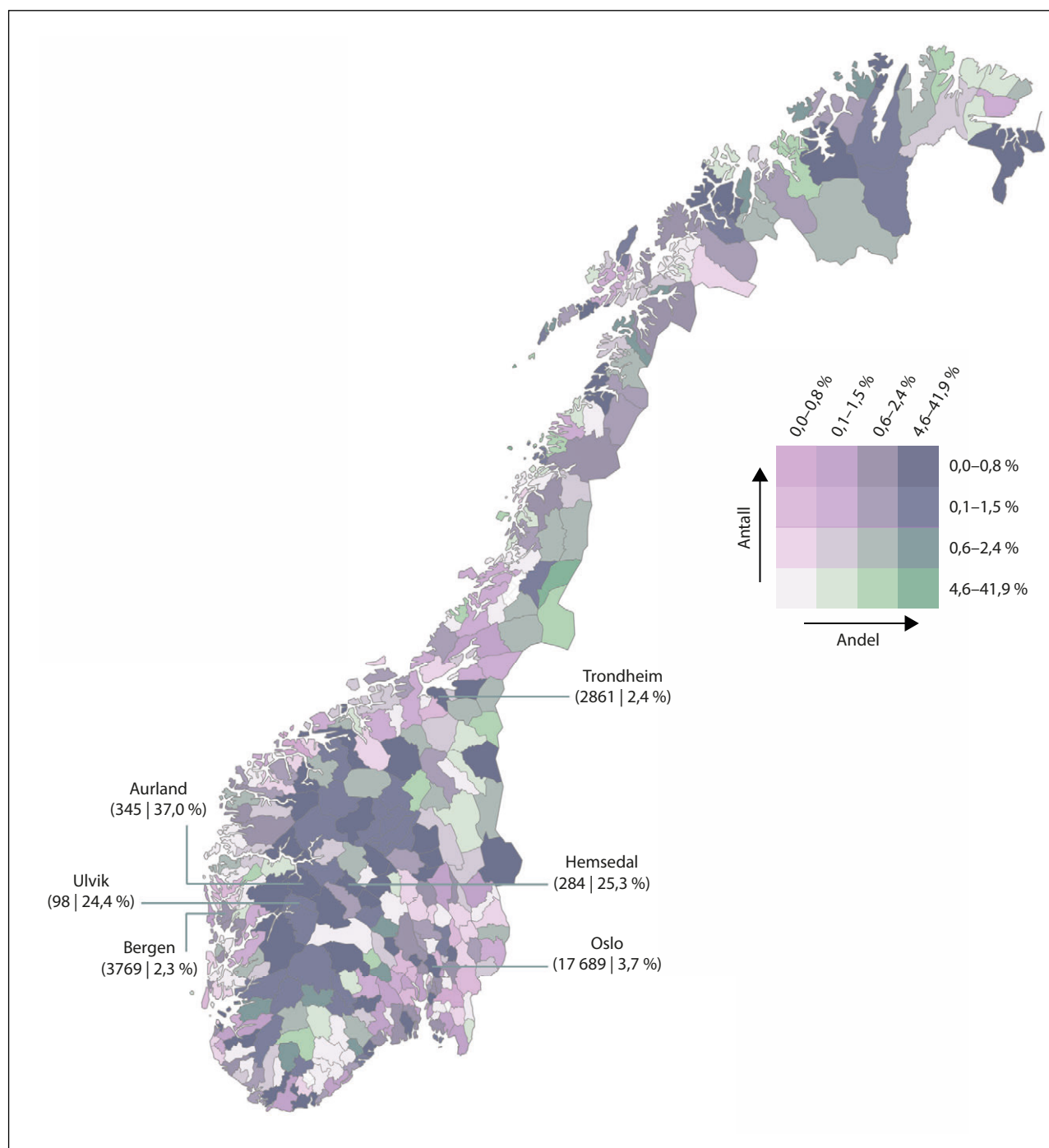
figur 1.2, er reiselivsnæringen spredt over hele landet. Andelen sysselsatte i denne næringen er høyest på Svalbard, i Oslo og i Troms og Finnmark. I Oslo er det sysselsettingen i særlig serveringsbransjen som bidrar til den høye andelen. Flertallet av de ansatte i reiselivsnæringen jobber i sentrale områder, men den relative betydningen av næringen er likevel større i de minst sentrale kommunene. Serveringstjenester har et betydelig tyngdepunkt i de mest sentrale kommunene, mens overnatting og opplevelser har relativt større betydning i distriktene. De siste årene har det særlig vært vekst i sysselsettingen i reiselivsnæringene i distriktene (Rønnes et al., 2020).

Reiselivsnæringen blir ofte omtalt som en deltidsnæring. SSBs sysselsettingsstatistikk viser at 55 prosent av de ansatte i overnattings- og serveringsnæringen er ansatt på fulltid eller mer. Sammenlignet med arbeidslivet ellers, er andelen fulltidsansatte i reiselivet forholdsvis lav; i de øvrige næringene er det i gjennomsnitt 71 prosent av alle de sysselsatte som arbeider fulltid eller mer (Statistisk sentralbyrå, 2022h).



Figur 1.1 Norske og utenlandske gjestedøgn på norske overnattingssteder gjennom 2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2023)



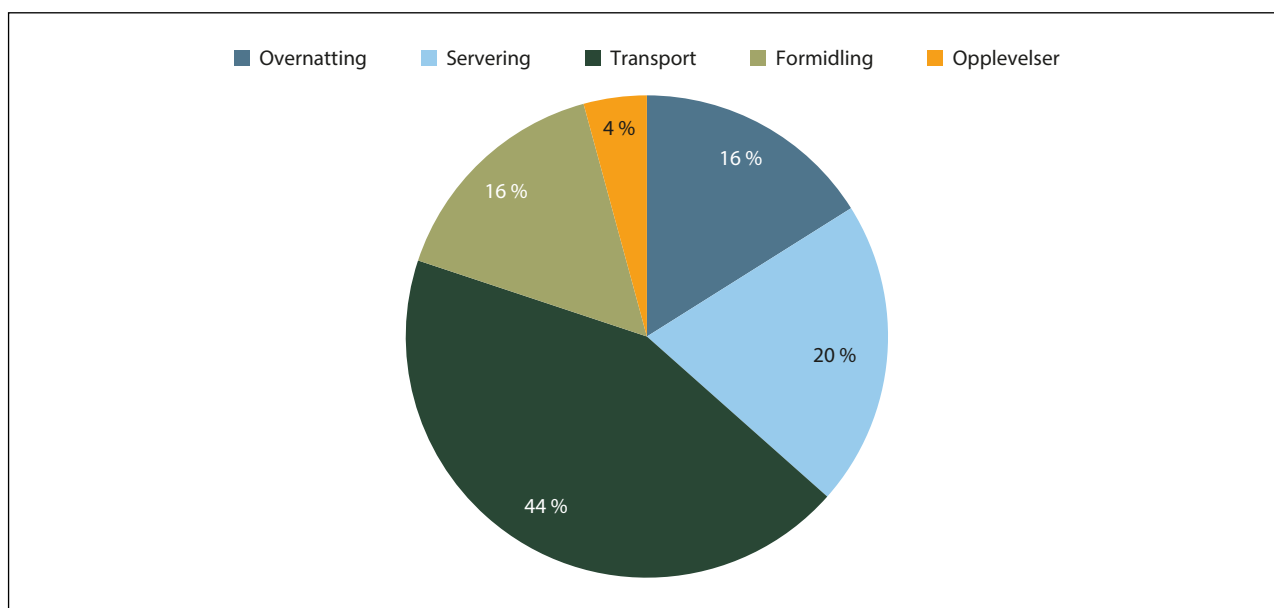
Figur 1.2 Reiseliv som verdikjede – fordeling av årsverk i verdikjeden for turistopplevelser i norske kommuner per 1. januar 2020. Antall og andel av kommunenes samlede sysselsetting per 2018, fordelt i kvartiler

Kilde: Røtnes et. al (2020)

1 Reiselivets fem komplementære bransjer

Reiselivsnæringen består av ulike virksomhetstyper som har til felles at de leverer tjenester til mennesker på reise, både ferie- og fritidsreisende og forretningsreisende. Også lokalbefolkningen

benytter seg av tjenestene som reiselivsnæringen tilbyr. Formålet med en reise er gjerne knyttet til det helhetlige tilbudet på et reisemål. De ulike virksomhetstypene på reisemålet leverer komplementære produkter, noe som betyr at tjenestene bedriftene leverer, utfyller hverandre.



Figur 1.3 Fordeling av reiselivskonsum i Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022f)

Overnatting

I næringskategorien *overnatting* finner vi blant annet hotell, motell, pensjonat, campingplasser og turisthytter samt hytte- og leilighetsutleie. Av det totale reiselivskonsumet til norske besøkende i Norge i 2019 ble 10 prosent brukt på overnattings-tjenester. Den tilsvarende andelen blant de utenlandske besøkende var 28 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2022f). Verdiskapingen i overnattingsbransjen i 2019 var 14,2 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2022e).

Mange overnattingsvirksomheter er del av en kjede. De største hotellkjedene i Norge er Nordic Choice Hotels, Scandic Hotels, Thon Hotels og Rezidor Hotel Group. Kjedehoteller er ofte store og rettet mot forretningssegmentet.

Servering

Serveringsbransjen består av restauranter, kafeer, barer og puber, og det er en hovedvekt av små aktører. Serveringsbransjen har lave etableringskostnader, som betyr at det er enkelt å starte opp en ny virksomhet. Samtidig er det en bransje som sysselsetter mange med lav formalkompetanse og med utenlandsk bakgrunn, to grupper som kan ha vanskeligheter med å få jobb i andre bransjer. Slik kan bransjen fungere som et springbrett inn i yrkeslivet og motvirke utenforskap.

Av det totale reiselivskonsumet til utenlandske turister i Norge i 2019 ble 28 prosent brukt på

serveringstjenester. Den tilsvarende andelen blant de norske besøkende var 16 prosent. Verdiskapingen i serveringsbransjen var i 2019 på 33,6 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2022e).

Opplevelser

I reiselivsnæringen er *opplevelser* den mest mangfoldige bransjen ettersom den omfatter en rekke ulike tjenester. Opplevelser omfatter alt fra havfiske, hundekjøring, rafting, charterbåt, lekeparker, dyreparker og klatreparker til en rekke kultur- og underholdningstilbud.

Opplevelsesbransjen kan deles i sports- og fritidstjenester og kultur- og underholdningstjenester. Av det totale reiselivskonsumet til både norske og utenlandske besøkende i 2019 ble 5 prosent brukt på sports-, fritids-, kultur- og underholdningstjenester (Statistisk sentralbyrå, 2022f). Verdiskapingen i opplevelsesbransjen var i 2019 på 22,9 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2022e).

Formidling

Innenfor næringskategorien *formidling* finner vi blant annet turoperatører, guider og reisebyråer. Disse har en viktig funksjon ved at de forsyner innholdsbransjene, det vil si overnatting, servering og opplevelser, med kunder. I formidlingsbransjen finner vi flere store aktører, slik som

TUI, Ving og Apollo, men også en rekke mindre virksomheter. De små virksomhetene er gjerne spesialisert på et bestemt reisemål eller på bestemte tema for reisene, mens de største i hovedsak driver med salg av utenlandsreiser til nordmenn.

I overkant av 1 prosent av de utenlandske besøkendes konsum i Norge i 2019 ble brukt på formidlingstjenester, mens den tilsvarende prosentandelen for norske husholdningers reiselivskonsum i Norge samme år var 28 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2022f), noe som tydelig viser at formidlingsbransjen i hovedsak er rettet mot nordmenn. Verdiskapingen i formidlingsbransjen i 2019 var på 3,45 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2022e).

Transport

En viktig del av det å reise er å forflytte seg hjemmefra til et annet sted og deretter rundt på reisemålet. *Transportleddet* i reiselivsnæringen består av passasjertransport med fly, jernbane, skip og ferge, buss og drosje samt leiebil. Transportbransjen er den største av de fem bransjene i reiselivsnæringen.

Av det totale reiselivskonsumet til de utenlandske besøkende i Norge i 2019 ble 37 prosent brukt på transporttjenester. Den tilsvarende andelen blant de norske besøkende var 42 prosent. Av enkeltbransjene i reiselivsnæringen var transport den bransjen som i 2019 hadde størst omsetning fra besøkendes forbruk (Statistisk sentralbyrå, 2022f).

Transportbransjen består av noen store aktører og en rekke små virksomheter, blant annet mange enkeltpersonforetak i drosjebransjen. Verdiskapingen i transportbransjen i 2019

var 53,8 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2022e).

2 Pandemiens effekter på norsk reiseliv

Spredningen av koronaviruset fikk større og raskere konsekvenser for reiselivsnæringen enn for de fleste andre næringer. Reiselivets produkter og tjenester baserer seg i stor grad på elementer som det under pandemien var nødvendig å begrense: at mennesker forflytter seg over landegrenser og at de møter hverandre.

Norske myndigheter satte inn kraftige tiltak for å begrense spredningen av smitte. Det ble for eksempel lagt begrensninger på reiser inn til landet, unødvendige reiser innad i landet og overnatting i andre kommuner enn egen bostedskommune. Ulike virksomheter ble dessuten pålagt å holde stengt i kortere eller lengre perioder.

I 2020 og 2021 ble antallet kommersielle overnattingsdøgn i Norge redusert med henholdsvis 33 prosent og 23 prosent sammenlignet med det tilsvarende antallet i 2019. Hvis man bare ser på utenlandske besøkende, ble antallet overnattingsdøgn redusert med 69 prosent i både 2020 og 2021 sammenlignet med 2019-tall (Statistisk sentralbyrå, 2023).

Også antallet passasjerer som reiste gjennom norske flyplasser, ble kraftig redusert i 2020 og 2021. 20 millioner passasjerer reiste via Avinors flyplasser i 2020, og sammenlignet med 2019 tilsvarer det en nedgang på 63 prosent. Antallet passasjerer i 2021 økte til 22,4 millioner, som er en nedgang på 58,6 prosent sammenlignet med 2019-tall (Avinor, u.å.).

Vedlegg 2

Innspill til Reisemålsutvalget

Tabell 2.1 Oversikt over personer/organisasjoner/foreninger som har gitt innspill til utvalget

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
09.12.2021	James Highham	Professor	University of Otago, New Zealand	Regenerativ tourism: A paradigm shift	Utvalgsmøte nr 2 – Innledning og samtale
10.12.2021	Tor Erik Standal	Direktør	Atlanterhavsparken	Korte innspill fra reiselivs-aktører fra Ålesund-området	Utvalgsmøte nr 2 – Kort innledning
10.12.2021	Knut Slinning	Innehaver	Juvet Landskapshotell	Korte innspill fra reiselivs-aktører fra Ålesund-området	Utvalgsmøte nr 2 – Kort innledning
10.12.2021	Monica Berstad Mæland	Daglig leder	Ålesund cruisenettverk	Korte innspill fra reiselivs-aktører fra Ålesund-området	Utvalgsmøte nr 2 – Kort innledning
10.12.2021	Ante Giskeødegård	Daglig leder	Momentum	Korte innspill fra reiselivs-aktører fra Ålesund-området	Utvalgsmøte nr 2 – Kort innledning
10.12.2021	Oscar Almgren	Daglig leder	Uteguiden	Korte innspill fra reiselivs-aktører fra Ålesund-området	Utvalgsmøte nr 2 – Kort innledning
10.12.2021	Vebjørn Andresen	Daglig leder	62 grader nord	Korte innspill fra reiselivs-aktører fra Ålesund-området	Utvalgsmøte nr 2 – Kort innledning
10.12.2021	Tor Christian Sletner	Visepresident	Cruise lines international organisation (CLIO)	Korte innspill fra reiselivs-aktører fra Ålesund-området	Utvalgsmøte nr 2 – Kort innledning
18.01.2022	Roar Vangsnes og Torbjørn Vekre	Rådgivere	Distriktssenteret	Utvikling av attraktive og bærekraftige reisemål	Utvalgsmøte nr 3 – Innledning og samtale
18.01.2022	Line Samuelsen	Daglig leder	Destinasjon Lofotoen	Destinasjonsledelse og samarbeid på reisemål	Utvalgsmøte nr 3 – Innledning og samtale
18.01.2022	Cillian Murphy	Styreleder	Loop Head Tourism	Loop Head tourism, a community-based organization	Utvalgsmøte nr 3 – Innledning og samtale
19.01.2022	Haakon Worum	Samfunnsutvikler	Tromsø kommune	Destinasjonsledelse for Tromsøregionen	Utvalgsmøte nr 3 – Innledning og samtale
19.01.2022	Bård Jervan	Senior partner	Mimir	Destinasjonsledelse	Utvalgsmøte nr 3 – Innledning og samtale

Tabell 2.1 Oversikt over personer/organisasjoner/foreninger som har gitt innspill til utvalget

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
19.01.2022	Gudrun S Lohne	Daglig leder	Skistar Trysil	Trysil som skidestinasjon	Utvalgsmøte nr 3 – Innledning og samtale
14.02.2022	Erik Jakobsen	Partner	Menon	Fellesgodeproblemer i reiselivet	Utvalgsmøte nr 4 – Innledning og samtale
14.02.2022	Trond Flydal	Seksjonsleder	Miljødirektoratet	Kommunens eller grunneieres anledning til å kreve brukerbetaling fra friluftsfolket?	Utvalgsmøte nr 4 – Innledning og samtale
14.02.2022	Ståle Brandshaug	Reiselivsdirektør	Visit Sognefjorden AS	Sognefjordprosjektet	Utvalgsmøte nr 4 – Innledning og samtale
14.02.2022	Kristin Krohn Devold	Administrerende direktør	NHO Reiseliv	Synspunkter på fellesgodefinansiering	Utvalgsmøte nr 4 – Kort innledning
14.02.2022	Øyvind Normann		Virke Reiseliv	Synspunkter på fellesgodefinansiering	Utvalgsmøte nr 4 – Kort innledning
14.02.2022	Per Arne Tuftin	Direktør	Norsk Reiseliv	Synspunkter på fellesgodefinansiering	Utvalgsmøte nr 4 – Kort innledning
04.04.2022	Kirsten Thyrum	Nasjonalparkforvalter	Nasjonalparkforvalter Femundsmarka	Besøksforvaltning i verneområder	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
04.04.2022	Knut Bjørn Stokke	Førsteamanuensis i by- og regionplanlegging	Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU)	Besøksforvaltning i planarbeidet i kommunen	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
04.04.2022	Erlend Gjelsvik	Rådgiver	Innlandet fylkeskommune	Besøksforvaltning og kulturmiljø: Hva skal til for å få en bedre besøksforvaltning?	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
04.04.2022	Anders Nyland	Reiselivsdirektør	Visit Bergen	Besøksforvaltning i Bergen, cruise	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
04.04.2022	Torill Olsson	Partner og rådgiver	Mimir	Besøksforvaltning og regionalt utviklingsarbeid	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale

Tabell 2.1 Oversikt over personer/organisasjoner/foreninger som har gitt innspill til utvalget

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
04.04.2022	Haaken Christensen	Seniorrådgiver for naturbasert reiseliv	Innovasjon Norge	Nasjonalt utviklingsarbeid	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
04.04.2022	Trygve Sunde Kolderup	Leder for bærekraft og naturforvaltning	Den Norske Turistforeningen	DNT som næringsaktør og besøksforvalter	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
05.04.2022	Bjørn Åge Jensen	Daglig leder	Foreningen Norges nasjonalparkkommuner	Besøksforvaltning på tvers av kulturmiljøer, natur og verneområder	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
05.04.2022	Kristian Bjørnstad	Sekretariatsleder	Norske Parker	Besøksforvaltning på tvers av kulturmiljøer, natur og verneområder	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
05.04.2022	Marianne Evju	Seniorforsker	NINA	Sårbarhetsanalyser for natur	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
05.04.2022	Vegard Gundersen	Seniorforsker	NINA	Hvordan styre ferdsel?	Utvalgsmøte nr 5 – Innledning og samtale
18.05.2022	Solveig Hirsch	Direktør	Hamsunsenteret	Kulturturisme	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – Innledning og samtale
18.05.2022	Liv Rask Sørensen	Konstituert fylkesdirektør	Nordland fylkeskommune	Fylkeskommunens rolle som reiselivsutvikler i Nordland	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – Innledning og samtale
18.05.2022	Elisabeth Mikalsen	Ordfører	Røst kommune/ Lofotrådet	Reiseliv som samfunnsutvikler	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – Innledning og samtale
19.05.2022	Sigve Olsen	Næringssjef	Vestvågøy kommune	Utfordringer med besøksforvaltning	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befaring
19.05.2022	Ole Kristian og Katrine Fjelltun-Larsen		Haukland grendelag	Redegjørelse for fellesgodeutfordringer på Haukelandsstranda	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befaring
19.05.2022	Ole-Jakob Kvalshaug	Nasjonalparkforvalter Lofotodden NP	Statsforvalteren Nordland	Utfordringer med forvaltning av besøkende i NP	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befaring

Tabell 2.1 Oversikt over personer/organisasjoner/foreninger som har gitt innspill til utvalget

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
19.05.2022	Eldar og Ivar Andersen	Leder og medlem av Uttakleiv Grendelag	Fastboende Uttakleiv	Uttakleiv- besøksforvaltning	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befarings
19.05.2022	Hanne Lykkja	Prosjektmedarbeider besøksforvaltning	Nordland FK	Hvordan tilrettelegger vi?	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befarings
20.05.2022	Alf Kenneth Johansen	Næringssjef	Vågan kommune	Henningsvær – besøksforvaltning	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befarings
	Vågard Erdahl Nyaas	Byplanlegger			
20.05.2022	Frank Johnsen	Ordfører	Vågan kommune	Henningsvær	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befarings
20.05.2022	Lena Hamnes	Varaordfører	Vågan kommune	Henningsvær	Utvalgsmøte nr 6 /Studietur – befarings
22.06.2022	Hanne Nettum Breivik	Direktør for marked og mobilitet	Entur	Nasjonal Reiseplanlegger	Utvalgsmøte nr 7 – Innledning og samtale
22.06.2022	Marta Rognved	Seniorrådgiver reiseliv	Vestland fylkeskommune	Hvordan sikre tilgjengelig offentlig transport på og mellom lokale reisemål?	Utvalgsmøte nr 7 – Innledning og samtale
22.06.2022	Lillian Sæther	Rådgiver reiseliv	Møre- og Romsdal fylkeskommune	Cruise i Vestland, rammevilkår og bærekraft	Utvalgsmøte nr 7 – Innledning og samtale
22.06.2022	Tor Johan Pedersen	Salgs- og markedsdirektør	Havila	Cruise i Vestland, rammevilkår og bærekraft	Utvalgsmøte nr 7 – Innledning og samtale
30.08.2022	Sigrid Oterholm Hoem og Martin Østervig Larsen	Daglig leder Senior director	Gyger og Epinion	Presentasjon av utredning om destinasjonsselskaper i Norge bestilt av utvalget	Utvalgsmøte nr 8 – Innledning og samtale
21.09.2022	Carlo Aall	Seniorforsker	Vestlandsforskning	Klimatilpasning i kommunene knyttet til besøkende	Utvalgsmøte nr 9 – Innledning og samtale
26.10.2022	Ingunn Sørnes	Spesialrådgiver	Innovasjon Norge	Merkeordningen for bærekraftig reisemål	Utvalgsmøte nr 10 – Innledning og samtale

Tabell 2.1 Oversikt over personer/organisasjoner/foreninger som har gitt innspill til utvalget

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
22.11.2022	Bente Lier	Generalsekretær	Norsk Friluftsliv	Fellesgodefinansiering og Friluftsløven/allemannsretten	Digitalt møte mellom utvalget og representantene for Norsk Friluftsliv
	Hans Erik Lerkelund	Fagsjef Naturforvaltning			
	Line Lillebø Osfoss	Samfunnskontakt	Norsk Jeger- og fiskeforbund		

Tabell 2.2 Oversikt over skriftlige innspill til utvalget i løpet av utredningsperioden

Organisasjon/navn	Innspill
Arild Moldestad, Moldestad & Associates	Cruisefartens rolle i norsk reiseliv
Cruise Norway, European Cruise Service, CLIA Norway	Rapporten «Cruiseturisme må utvikles som en integrert del av reiselivsnæringen på en bærekraftig måte»
De historiske AS ved Nils Henrik Geitle	Besøksforvaltning
Den Norske Turistforeningen (DNT)	Tilgjengelighet og offentlig transport
Destinasjon Viken	Reiseliv – en nøkkelnæring for arbeidsplasser, bolyst og verdiskaping i Viken
Friluftsrådenes Landsforbund	Besøksbidrag
Helge Skaar	Innspill til Reisemålsutvalget fra en samlet cruisebransje
Levanger kommune	Fellesforvaltning og finansiering
Lofotrådet/UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap	Pilottesting av modell for besøksbidrag og besøksforvaltning og svar til innspillet fra Norsk Friluftsliv fra 02.09.2022 om besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten
Destinasjonene i Viken ved Maya Nielsen	Reiseliv – en nøkkelnæring for arbeidsplasser, bolyst og verdiskaping i Viken
Norwegian Adventures	Innspill til en bærekraftig reisemålsutvikling
Naturvernforbundet ved Terje Kronen	Bærekraftig reiseliv er en viktig næring med høy kvalitet og lav miljøpåvirkning

Tabell 2.2 Oversikt over skriftlige innspill til utvalget i løpet av utredningsperioden

Organisasjon/navn	Innspill
Nasjonalparkstyrer ved Styrelederne for Jotunheimen, Langsua og Femundsmarka/ Gutulia	Hvordan tilrettelegge for økt bruk av naturen som reisemål uten at naturkvalitetene forringes.
Norsk Friluftsliv ved Hans Erik Lerkelund	Besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten – kommentarer til innspill
Norsk Reiseliv ved Per Arne Tuftin	Innspill om turistskatt og fellesgodefinansiering og innspill om organisering av reiselivet
NHO Reiseliv ved Ole Michael Bjørndalen	Innspill til mandatets punkt om destinasjonsledelse og samarbeid på reisemål.
Roald Morvik	Innspill angående kollektivtrafikk og reiseliv
Spesialutsending UD / Henrik Harboe	Innspill om det internasjonale høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi (Havpanelet)
Visit Oslo Regionen	Reiseliv – en nøkkelnæring for arbeidsplasser, bolyst og verdiskaping på Østlandet
Visit Tromsø	Diverse innspill knyttet til registrering av hvilke natur- og kulturbaserte områder som brukes av kommersielle aktører – bruk av geodata for å fremme en mer bærekraftig reiselivsnæring.

Vedlegg 3

**Oversikt over land i Europa med ulike former for
besøksbidrag**

Tabell 3.1 Land i Europa med besøksbidrag på overnatting

Land	Skattegrunnlag	Beløp/rate	Merknad
Østerrike	Per person, per natt	€ 0,50–3,80	Wien har en sats på 3,2 % av romprisen.
Belgia	Ofte per person, per natt	€ 1,25–4	
Bulgaria	Per person, per natt	€ 0,21–0,77	
Kroatia	Per person, per natt	€ 0,94–2,68	Den høye prisen er Dubrovnik (fra 2021). Lokale myndigheter bestemmer om de skal skattlegge cruisepassasjerer.
Tsjekkia	Per person, per natt	€ 0,59–0,83	
Frankrike	Per person, per natt	€ 0,20–4,10	«Palace status» hoteller i Paris har en sats på 5 €
Tyskland	Per person, per natt eller basert på rompris	€ 1–3,80 eller 5–7,5 % på romprisen	Hamburg belaster avhengig av romprisen. Ingen avgifter i München.
Hellas	Per rom, per natt	€ 0,50–4	
Ungarn	Per person, per natt eller basert på rompris	4 % av rompris eller opp til € 1,60 per person/natt	
Italia	Per person, per natt og skatt for dagsturister	€ 0,28–7 pr. natt	Nasjonal lovgivning begrenser maks pris til € 5 unntatt i noen destinasjoner som Firenze, Roma og Venezia hvor det er € 10
Litauen	Per person, per natt	€ 0,60–1	
Malta	Per person, per natt	€ 0,50	
Nederland	Per person, per natt, fast renteprosent, eller kombinasjon av begge	€ 2,75–5,73 eller 6–6,5 % av rompris eller 7 % + € 3	Amsterdam belaster også cruisepassasjer og har implementert underholdningsavgift.
Polen	Per person per natt	€ 0,38–0,55	Ilegges som klimaavgift som består av en lokal avgift eller spaavgift.
Portugal	Per person per natt	€ 1–2	

Tabell 3.1 Land i Europa med besøksbidrag på overnatting

Land	Skattegrunnlag	Beløp/rate	Merknad
Romania	Rompris	€ 0,18 eller opptil 3 %	
Slovakia	Per person, per natt	€ 1,50–1,70	
Slovenia	Per person, per natt, ekstra kampanjeavgift	€ 1,60–3,13	Overnattingsavgift begrenset til € 2,50, men en kampanjeavgift på 25 % legges til på toppen.
Spania	Per person, per natt	€ 0,45–4	Gjelder bare i Catalonia og på Balearene.
Sveits	Per person, per natt	€ 2,05–4,00	Varierer med sesong og besøkende alder.

Kilde: European Tourism Association (ETOA) 2020. Local tax span based on sampling of multiple destinations in each country. (Group Nao, 2020)

Tabell 3.2 Land i Europa med andre former for bidrag fra besøkende/reisende (listen er ikke utfyllende)

Type besøksbidrag	Land	Beløp/Rate	Merknad og lenke
Flypassasjeravgift (Air Passenger Duty)	Storbritannia	£6,50 innland £13–200 utland	Ratene er differensiert etter lengde på flygningen og klasse på setet og flyet. Nord-Irland og Scotland har egne satser. https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty
	Frankrike	€ 4,73 Innland/Europa € 8,50 andre land + tilleggsavg. € 2,63–63,07	Ratene er differensiert etter sluttdestinasjon innenfor og utenfor Europa. Består av en flypassasjeravgift og en tilleggsavgift «solidarity tax on airplane tickets» som finansierer globale helseprogram og transport-infrastruktur i Frankrike. https://www.ecologie.gouv.fr/en/aeronautical-taxes
	Italia	€ 10–100–200	Ratene er differensiert etter lengde på flygningen. https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/pagamenti/imposta-erariale-sui-voli-dei-passeggeri-di-aerotaxi/cosa-imposta-aero-taxi?page=pagamentiImposteint
	Norge	82 NOK innland og Europa 320 NOK andre land	Ratene er differensiert etter sluttdestinasjon i og utenfor Europa. https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/flypassasjeravgift/
	Sverige	69–288–461 SEK	Ratene er differensiert etter lengde på flygning. Innland og Europa har laveste sats. https://skatteverket.se/foretag/skatterochavdrag/punktskatter/flygskatt.4.41f1c61d16193087d7f1239.html
	Tyskland	€ 13,03–59,43	Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) Ratene er differensiert etter lengde på flygning. https://www.zoll.de/EN/Businesses/Aviation-tax/aviation-tax_node.html
	Belgia	€ 2–4–10	Differensiert etter lengde på flygning. Formål å redusere forurensning fra fly. https://www.fccaviation.com/regulation/belgium/embarkation-tax

Tabell 3.2 Land i Europa med andre former for bidrag fra besøkende/reisende (listen er ikke utfyllende)

Type besøksbidrag	Land	Beløp/Rate	Merknad og lenke
Kjøretøysavgift (vignette)	Østerrike	€ 12–30	For både innenlands og utenlands flygninger fra flyplasser i Østerrike. Differensiert sats etter om flygning er over eller under 350 km. https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007051
	Nederland	€ 26,43	Gjelder for avgang fra enkelte flyplasser. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/business/air-passenger-tax/dutch-air-passenger-tax/dutch-air-passenger-tax
	Østerrike	€ 5,8–96,4	Motorveiavgift med gyldighet 10 dager, 2 mnd eller et år. Pris avhengig av lengde på gyldighet og type kjøretøy. https://www.asfinag.at/en/toll/vignette/
	Sveits	CHF 40 per år	Årlig avgift for bruk av motorveier. https://www.bazg.admin.ch/bazg/en/home/services/services-private/strassenabgaben-private/vignette-autobahnguebuehren.html
	Tsjekkia	Kč 310–440–1500	E-vignette for biler. Pris for 10-dager, 30-dager, ett år. Det gis eco-rabatter. https://edalnice.cz/en/index.html#/validation
	Slovenia	€ 7,5–220	E-vignette. Pris er differensiert etter type kjøretøy og lengde på gyldighet av vignette uke, måned eller år. https://evinjeta.dars.si/en
	Slovakia	€ 12–60	E-vignette. Pris er differensiert etter type kjøretøy og lengde på gyldighet av vignette 10 dager, 30 dager eller et år. https://eznamka.sk/selfcare/purchase
	Ungarn	HUF 2750–49190 nasjonal HUF 5720–22890 regional	E-vignette for motorveiene. Differensiert etter type kjøretøy og uke, mnd og årlig betaling. Også differensiert mellom regional og nasjonal vignette. https://toll-charge.hu/en
	Bulgaria	lv 9–87 (helg, uke, mnd, 3 mnd, år)	E-vignette innført i 2019 for bruk av nasjonalt betalt veinett. Inntektene finansierer bærekraftig utvikling av eksisterende og nye veier inkl. veisikkerhet. https://www.bgtoll.bg/en/e-vignette

Tabell 3.2 Land i Europa med andre former for bidrag fra besøkende/reisende (listen er ikke utfyllende)

Type besøksbidrag	Land	Beløp/Rate	Merknad og lenke
Påslag på cruise-passasjeravgift	Romania	€3–7–13–28 Uke, mnd, 3 mnd, år	Differensiert etter type kjøretøy og lengde på gyldighet. https://www.e-rovinieta.ro/en/e-rovinieta
	Belarus (Hviterussland)	€ 14–22–75 15 dager, mnd, år	Kjøretøyet må også ha en elektronisk brikke (on board unit). https://beltoll.by/en/beltoll-system
	Latvia	€ 6–14–28–300 dag, uke, mnd, år	E-vignette. Avgift for bruk av motorveiene i Latvia for å fremme vedlikehold og utvikling, samt fremme bruken av mer miljøvennlige kjøretøy. https://www.tolls.eu/latvia
	Moldova	€ 4–90	Differensiert etter type kjøretøy og lengde på opphold. Motorvei-vignette for passasjerkjøretøy registrert i utlandet. Kjøpes online. http://evinieta.gov.md/
	Amsterdam – Nederland	€ 8 per dag	Turistskatt på dagsbesøk for passasjerer på cruiseskip i transit som legger til kai innenfor Amsterdam kommune. Amsterdam havn krever inn adskilt fra andre havneavgifter. https://www.portofamsterdam.com/en/shipping/passenger-vessels/day-tourist-tax
	Spania (Balearene)	2 € per dag i høysesong 0,5 € i lavsesong (2018-rate)	Passasjerer på cruiseskip som legger til ved havner på Balearene belastes «tourist stay», som en del av «Tax for Sustainable Tourism». https://www.caib.es/sites/impostturisme/en/tax/
	Kroatia	€1,33 per passasjer €11,95–38,82 per fartøy for 3 dager	Priser varierer med lengde på fartøy og antall dager. Turistskatt kan betales per fartøy etter fartøyets lengde, eller antall passasjerer. https://nautika.evisitor.hr/#payment

Norges offentlige utredninger

2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon
NOU 2022: 19 Oljepionerene –
en kompensasjonsordning

Finansdepartementet:

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann
og tilgrensende havområder
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle
selvbestemmelsesretten

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2022: 2 Akademisk ytringsfrihet
NOU 2022: 13 Med videre betydning
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak
til universiteter og høyskoler

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2022: 8 Ny minerallov

Olje- og energidepartementet:

NOU 2022: 3 På trygg grunn
NOU 2022: 6 Nett i tide

Statsministerens kontor:

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering
av koronapandemien – del 2

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Visit Norway - Torstein Greni / GR&EI

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2023