

RAPPORT

FELLESODEFINANSIERING I REISELIVET

Fellesgodeproblemer i reiselivet med forslag til finansieringsløsninger



Fantesteinsvatnet tilrettelagt for bevegelsehemmede, Nasjonal turistveg Sognefjellet. ©Foto: Werner Harstad / Statens vegvesen

MENON-PUBLIKASJON NR. 51/2019

Av Erik W. Jakobsen og Endre Kildal Iversen



Forord

På oppdrag for Visit Sognefjord har Menon Economics vurdert mulige finansieringsløsninger på en rekke konkrete fellesgodeproblemer for reiselivsnæringen. Arbeidet har vært ledet av Erik W. Jakobsen med Endre Kildal Iversen som prosjektmedarbeider. Takk til Carl E. Roberts i Advokatfirmaet Selmer for gode innspill underveis i prosjektet. Ståle Brandshaug i Visit Sognefjord har vært oppdragsgiver.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Visit Sognefjord for et spennende oppdrag. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Juni 2019

Erik W. Jakobsen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

INNLEDNING: FORMÅL OG BAKGRUNN	3
Tre relaterte fellesgodeutfordringer	3
Fellesgoder, gratispassasjerproblemer og koordineringssvikt	5
Historisk bakgrunn	6
FELLESGODEPROBLEMENE OG MULIGE LØSNINGER	8
Tiltak og finansieringsløsninger	9
Ikke alle fellesgoder er underfinansiert	9
Hvilke løsninger er relevante?	9
Om påslagsordninger	10
NATUR- OG KULTURGODENES KVALITET: TRUSLER MOT BÆREKRAFT	13
Eksempler på bærekraftsutfordringer	13
Forurensing fra cruiseskip og ferger i verdensarvområdene	14
Vedlikehold av bygningsmasse og kulturlandskap på fjellgårdene i Geirangerfjorden	16
Sikkerhet i fjellområder	17
INFRASTRUKTUR: MANGLENDE TILRETTELEGGING AV NATUR- OG KULTURGODENE	19
Eksempler på manglende og underdimensjonert infrastruktur	19
Manglende offentlige toalett og søppelhåndtering	19
Veg, trafikkstyring og transportregulering	21
Parkeringsplasser og tilrettelegging for bobil og elbil	21
Tilrettelegging av turområder	22
NÆRINGSLIV: MANGLENDE KOORDINERING BLANT AKTØRENE PÅ DESTINASJONEN	24
Tiltak og finansieringsmodeller	24
Lokale frivillige påslagsordninger	24
Lokale påtvungne påslagsordninger	26
Nasjonal påslagsordning	27
Nasjonalt program for reisemålsutvikling	27
KONKLUSJON OG OPPSUMMERING	29

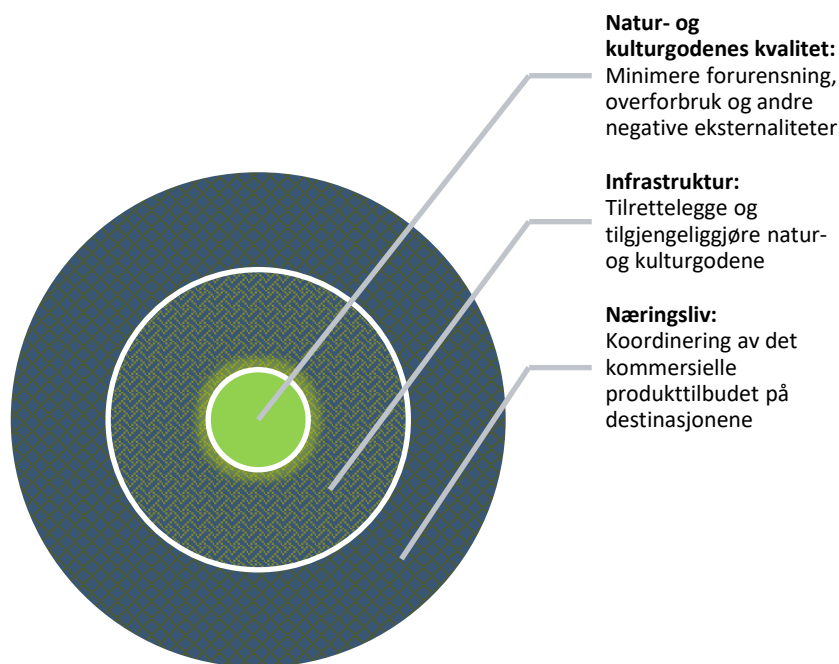
Innledning: Formål og bakgrunn

Tre relaterte fellesgodeutfordringer

Fellesgodeutfordringene i reiselivsnæringen kan inndeles i tre hovedtyper: Natur- og kulturgoder er fellesgoder i seg selv, tilretteleggende infrastruktur er fellesgoder, og koordinering av det kommersielle produkttilbudet på destinasjonene er fellesgoder.

Med **fellesgode** mener vi goder hvor publikum ikke kan ekskluderes fra godet, slik at det potensielt oppstår overforbruk og hvor det er mulige gevinster av å koordinere bruk og produksjon av godene. I tillegg til fellesgoder finnes det «fellesonder» («public bads»), det vil si negative eksterne effekter fra en aktør over på andre. Forurensning og forsøpling er eksempler på negative eksterne effekter, og *reduksjon av negative eksterne effekter vil være som et fellesgode for samfunnet.*¹

Figur 1 - Tre dimensjoner av fellesgodeutfordringer i reiselivet



Natur- og kulturgoder (innerste sirkel i figuren) er fellesgoder i seg selv, og redusert kvalitet påvirker lokalsamfunn og næringsliv negativt. Det er i hovedsak to årsaker til redusert kvalitet på natur- og kulturgoder:

- 1) Negative eksterne effekter av turister og bedrifters handlinger², for eksempel **forsøpling** og **forurensning** fra cruiseskip, ferger og busser.

¹ Fagtermen «offentlige goder» kommer fra Paul Samuelsons opprinnelige definisjon av «public goods» og brukes om goder som både er ikke-rivaliserende (min bruk ikke påvirker din bruk) og ikke-ekskluderbare (ingen kan hindres fra å nyte godet). Goder som er ikke-ekskluderbare, men rivaliserende, har fagbetegnelsen «fellesressurser».

² Sentralt skille mellom utfordringer som er lineært økende og utfordringer som er binære; ikke problem under en terskel og problem når terskelen passeres (beskrives nærmere lenger ned).

- 2) Natur- og kulturopplevelser forringes som følge av at natur- og kulturgoder **overforbrukes**, for eksempel slites ned, at for mange benytter godene på en gang.

Tilretteleggende infrastruktur (midterste sirkel i figuren over) er også fellesgoder ved at infrastruktur både reduserer skade på godene, og samtidig øker muligheten for publikums glede av naturen og kulturen. Det er fellesgodeutfordringer knyttet til natur- og kulturgoder som ikke **tilrettelegges og tilgjengeliggjøres** på en måte som gjør at gjester får fullt utbytte av dem, eksempelvis på grunn av manglende skilting, sikring, rydding og belysning, samt manglende kapasitet på tilkomstveier, parkeringsmuligheter og sanitærforhold.

For det tredje kan koordinering av ulike aktørers kommersielle produkttilbud på destinasjonene anses som et fellesgode. Manglende koordinering av produkttilbudet, i form av eksempelvis produksammensetning, kvalitet, kapasitet og åpningstider, skaper dårlige turistopplevelser, og svekker næringens konkurransevne.

De tre dimensjonene av fellesgodeutfordringer henger tett sammen. Den innerste sirkelen, natur- og kulturgodene, kan være verdifulle for lokalbefolkning, for storsamfunnet og for utenlandske gjester. Slike fellesgoder omsettes som regel ikke i markeder, men endringer i slike goder skal likefullt hensyntas i samfunnsøkonomiske analyser og forsøkes estimeres gjennom ulike metoder som blant annet betalingsvillighetsstudier.³ Verdien i den innerste sirkelen genererer turisme ved at mennesker ønsker å oppleve for eksempel natur- og kulturlandskap. Dermed gir natur- og kulturverdiene behov for tilretteleggende infrastruktur og legger grunnlag for fremvekst av en lokal reiselivsnæring. Tilretteleggende infrastruktur skaper økte inntekter for reiselivsnæringen fordi gjestene som kommer for å oppleve natur- og kulturgodene også bruker penger på transport, overnatting, servering og kommersielle aktiviteter og kultur. Samtidig kan tiltak for å tilrettelegge og tilgjengeliggjøre skape nye bærekraftproblemer ved at økt tilgjengelighet i form av bedre veier, større havner og bedre parkeringsmuligheter fører til økt turisme og at bruken overstiger naturens bæreevne eller påfører lokal forurensning.

Fellesgodeutfordringen i den ytterste sirkelen påvirker også de to innerste. Når aktørene på en destinasjon lykkes med å samordne det totale produkttilbud på destinasjonen, vil det generere vekst og økt tilstrømming av gjester. Den økte turisttrafikken kan dermed bidra til overforbruk og forurensning av natur- og kulturgodene, og slik øke behovet for tilretteleggende infrastruktur.

Det er også viktig å understreke at det kan være **interessemotsetninger** mellom deler av befolkningen og reiselivsnæringen. Interessene vil normalt være sammenfallende i indre sirkel, i den forstand at «alle» ønsker størst mulig natur- og kulturverdier alt annet likt. Som regel vil det også være sammenfallende interesser i den midterste sirkelen. Både lokalbefolkning og gjester setter pris på at natur- og kulturgodene er tilgjengelige for alle, men det kan være uenighet om hvor mye tilrettelegging

³ Menon har eksempelvis nylig kartlagt befolkningens betalingsvillighet for bevaring av kulturlandskap i forskningsprosjektet VALUECHANGE.

man ønsker. Friluftsjnteresser kan for eksempel være skeptiske til for mange og store inngrep i naturen.

Det vil antageligvis vre større interesse­motsetninger i ytre sirkel. Lokalsamfunn er på den ene siden avhengig av lønnsomme og vekstkraftige reiselivsbedrifter som skaper arbeidsplasser og legger grunnlag for et lokalt velferds- og tjenestetilbud, men på den andre siden vil en del mennesker oppleve turistene og aktiviteten rundt disse som et fremmedelement i lokalsamfunnet. Jo lengre *tidsperspektiv* reiselivsaktørene har, desto mer sammenfallende blir interessene, da en langsiktig reiselivsbedrift bør ta hensyn til produktets kvalitet, inkludert natur- og kulturverdiene, gjennom å spille på lag med lokalsamfunnet.

Fellesgoder, gratispassasjerproblemer og koordineringssvikt

Gratispassasjerproblemer og koordineringssvikt er viktige begreper knyttet til produksjon og forvaltning av fellesgoder generelt og natur- og kulturgoder spesielt.

Problemet med finansiering av fellesgoder: Manglende mulighet til å ta betalt

Det viktigste elementet i teorien om fellesgoder er spørsmålet om eksklusjonsmuligheter, for det er dette elementet som er opphav til gratispassasjerproblemet (omtalt under). Spørsmålet om eksklusjon dreier seg om hvorvidt det er mulig å utestenge noen fra å nyte godt av et gode. Insentivproblemet ved fremskaffelse av fellesgoder dreier seg om at de(n) som produserer godet, må bære kostnadene alene, selv om "alle" kan nyte godt av godet uten at produsenten kan ta betalt. Hvis brukerne kan ekskluderes kostnadsfritt, er hele problemet lst.

Hva er en gratispassasjer?

En gratispassasjer er en aktør som har fordeler av at et gode blir produsert, men som selv ikke yter noen innsats for at det skal bli produsert. Alle som blir påvirket på en gunstig mte av en aktivitet eller et produkt uten å måtte betale for det, er gratispassasjerer på denne aktiviteten/produktet. Det er ikke et problem i seg selv at noen er gratispassasjerer. Problemet er at hvis alle (eller tilstrekkelig mange) velger å være gratispassasjerer, vil ikke fellesgodet bli produsert (eller det blir produsert i for liten mengde). Det klassiske gratispassasjerproblemet går ut på at «alle» ønsker at et fellesgode skal bli produsert, men at «ingen» har insentiver til å gjøre det selv.

Ikke-rivaliserende goder

Et typisk eksempel på et ikke-rivaliserende fellesgode i reiselivssammenheng er midnattssol. Verdien av midnattssolen for én turist er upåvirket av at andre turister «konsumerer» den samme midnattssolen. Ikke-rivaliserende «kultiverte» fellesgoder, derimot, innebærer et gratispassasjerproblem. Årsaken er at slike fellesgoder medfører produksjonskostnader, og det er ingen aktører som har insentiver til å finansiere disse kostnadene; med mindre bruken av fellesgodet blir underlagt en eksklusjonsmekanisme. Det bør også legges til at goder som ikke-rivaliserende i dag, kan bli det på et senere tidspunkt. I et miljsprk kan man si at de fleste goder har en *bæreevne/tåleevne*. Så lenge bruken ligger innenfor bæreevnen, er godet ikke-rivaliserende.

Eiendomsrett

Spørsmålet om eksklusjon henger nært sammen med eiendomsrett. Hvis det ikke er etablert eiendomsrett til en ressurs, finnes det heller ingen instans som har myndighet og/eller insentiver til å innføre eksklusjonsmekanismer. Det finnes eksempler på at eiendomsrett til en ressurs er etablert, men hvor det enten er ulovlig, umulig eller uhensiktsmessig kostbart å ekskludere brukere. Strender, brygger, parker og friluftsområder som er i privat eie, kan være eksempler på dette fenomenet.

Allemannsretten og bærekraftig forvaltning av naturen

Allemannsretten innebærer at alle mennesker kan ferdes fritt i norsk natur (all utmark, selv på privat eiendom) og er regulert gjennom Friluftsløven. Allemannsretten innebærer på ingen måte at man kan gjøre hva man vil i naturen, ref. paragraf 11 i Friluftsløven: «Enhver som ferdes eller oppholder seg på annen manns grunn eller på sjnen utenfor, skal opptre hensynsfullt og varsomt for ikke å volde skade eller ulempe for eier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade.

Historisk bakgrunn

Diskusjonen om fellesgodefinansiering i reiselivet er langt fra ny. Gjennom 1990-tallet jobbet en av denne rapportens forfattere med reiselivsorganisering og fellesgodeproblemer og skrev blant annet en doktoravhandling om hvordan man kan løse fellesgodeproblemene og samtidig sikre at alle valg og prioriteringer blir markedsorienterte, det vil si at fellesgodeproduksjonen utformes slik at reiselivsnæringens verdiskaping blir størst mulig.

Det er et interessant faktum at selv om diskusjon om fellesgoder og gratispassasjerproblemer har stått sentralt både i reiselivsnæringen og i den offentlige debatten i minst 30 år, har forståelsen av hva slags fellesgoder og utfordringer som er presserende å løse endret seg betydelig. Det illustreres godt av følgende sitat fra en av forfatterens rapport fra 1992:

«Videreforedlingen skiller seg fra delproduksjonen på to måter: For det første er organisasjonsapparatet knyttet til geografi og går på tvers av faglige bransjer. For det annet har de fleste aktivitetene i videreforedlingen fellesgode-karakter - i motsetning til delproduktene, som er privatgoder. ... Av diskusjonen ovenfor følger det at videreforedlingsapparatet trenger et organisasjonsapparat utover det markedet selv kan konstruere. Hovedproblemet er at markedsmechanismene ikke vil sørge for tilstrekkelig finansiering av fellesgodene. Spørsmålet blir da hvordan organiseringen og finansieringen av apparatet skal komme i stand.» (SNF-rapport 75/92, «Reiselivsnæringen»).

Likevel er ikke bevisstheten om reiselivets påvirkning på naturen og betydningen av bærekraftig forvaltning av natur- og kulturgoder ny. I Jakobsen (1994) ble følgende beskrevet:

Hvis turisttilstrømmingen til Sognefjorden øker kraftig, kan det tenkes at presset på fjorden blir så stort at en eller annen form for regulering vil bli nødvendig. Denne utviklingen fra ikke-rivaliserende til rivaliserende produkter ser vi spesielt i reiselivsområder hvor naturen er sårbar; på Svalbard, Finnmarksvidda, Lofoten og enkelte høyfjellsområder i Sør-Norge. Det er også en tendens til at naturlige kollektive reiselivsprodukter blir benyttet som basis i produktutvikling; golfbaner, rafting, skiløyper, alpinanlegg osv. Produktene som utvikles kan både være rene privatgoder eller kultiverte kollektive goder. Denne tendensen forsterker utviklingen fra ikke-rivaliserende til rivaliserende produkter. Det er viktig å se disse tendensene i sammenheng og ta hensyn til at utvikling og kultivering i en sammenheng får konsekvenser i en annen sammenheng.

Fellegodeutfordringer i dag er først og fremst knyttet til spørsmålet om **bærekraftige** destinasjoner. Det er imidlertid interessant å påpeke at oppfatningen om hva fellesgodeproblemet består i, var annerledes 10-20 år tilbake. Da la man mer vekt på fellesgodeproblematikk som springer ut av det faktum at reiselivsbedriftene er komplementære i markedet. Hvilke fellesgodeproblemer medfører komplementariteten?

- 1) **Profilering/markedsføring** – felles interesser av å profilere en destinasjon, en region eller et land i markedet, men manglende insentiver til å betale for profileringen fordi det ikke er mulig

å forhindre ikke-betalere fra å høste gevinster av profileringen, med andre ord et klassisk gratispassasjerproblem

- 2) **Kvalitet** – felles interesser av at alle produktelementer på destinasjonen holder høy kvalitet for å styrke gjestenes totalopplevelse, men insentiver til å redusere egen kvalitet for å spare kostnader, fordi omdømmetapet påføres alle aktørene på destinasjonen, ikke bare den som leverer lavere kvalitet
- 3) **Koordinering av kapasitet og åpningstider**. Det mest opplagte eksempelet her er manglende koordinering mellom transportformer og/eller mellom transport og overnatting. Det er mindre lønnsomt å holde Flåmsbana oppe på vinteren hvis det ikke finnes et overnattings- og bespisningstilbud her. Og omvendt gir det lite mening å holde hotellet åpent hvis det ikke finnes relevante opplevelser for gjestene.

Fellesgodeproblemene og mulige løsninger

Fellesgodeutfordringer i den innerste sirkelen i vår modell kan i prinsippet løses gjennom *reguleringer og/eller avgifter*, i form av at man prissetter godet (eks. bruk av natur) eller ondet (eks. skattlegger forurensing) og pålegger brukere å betale⁴. Det skal føre til at man reduserer omfanget av den eksterne effekten, for eksempel ved å redusere aktivitetsnivået eller ved å bytte til mindre forurensende teknologi.

Fellesgodeutfordringer i den mellomste sirkelen, manglende infrastruktur, krever en *aktiv handling* som ikke blir realisert direkte gjennom reguleringer eller avgifter, da man ikke får bedre skilting og belysning av å skattlegge brukerne. Imidlertid kan inntektene fra skattleggingen brukes til å finansiere tilrettelegging og tilgjengeliggjøring (eller redusere andre mindre effektive skatter og avgifter)⁵. Det er viktig å understreke at det er juridiske begrensninger knyttet til hva man kan finansiere med inntektene fra avgifter som er rettet mot å løse bærekraftutfordringer i den innerste sirkelen.

En aktiv handling krever at en aktør har «eierskap» til problemet og ansvaret for å løse det. Normalt er det kommuner (for eksempel reguleringsplaner og stedsutvikling), fylkeskommuner (fylkesveier) eller nasjonale myndigheter (for eksempel nasjonalparker) som har et slikt eierskap. Ofte delegerer kommunene deler av ansvaret til et lokalt destinasjonsselskap, for eksempel for skilting, og betaler destinasjonsselskapet for å utføre tjenestene. Lokale foreninger og idrettslag tar ofte også på seg oppgaven med å tilrettelegge for bruk av naturen, for eksempel Skiforeningen i Osloområdet. Skiforeningens tjenester betales av brukerne gjennom medlemskontingent, med andre ord en frivillig finansieringsordning.

Fellesgodeutfordringer i den ytterste sirkelen må løses på en annen måte, fordi den krever at *aktørene selv koordineres*. Integrert eierskap eller langsiktig og forpliktende destinasjonssamarbeid er de vanligste mekanismene. Aurland Ressursutvikling er et eksempel på et reiselivsselskap som helt eller delvis eier de viktigste reiselivsproduktene på destinasjonen Flåm. Fordi selskapet kontrollerer de viktigste reiselivsproduktene, har man ikke bare insentiver til å koordinere det kommersielle reiselivstilbudet, men også til å utvikle destinasjonen på en langsiktig bærekraftig måte. Klyngesamarbeid på tvers av destinasjoner benyttes også som verktøy for koordinering av reiselivsutvikling, for eksempel NCE Tourism på Vestlandet, Innovative opplevelser i Nord og Arctic 365 i Troms og Finnmark.

⁴ I økonomisk teori kalles dette en «Pigou-skatt», det vil si en skatt som tvinger produsenten av en negativ eksternalitet (i dette tilfellet brukeren) å ta inn over seg de samfunnsøkonomiske kostnadene den påfører omgivelsene. Som eksempel kan nevnes bøtelegging eller skatt ved forurensing. Kilde: Wikipedia.no.

⁵ Dette kan relateres et fagdiskusjonen rundt «double dividend» hvor miljøskatter både reduserer forurensing og øker effektiviteten i skattesystemet. I dette tilfellet kan en skatt som reduserer forurensing finansiere tiltak som dermed ikke må finansieres av andre skatter og avgifter. Kritikere av begrepet mener skatteinntekter fra miljøskatt kommer av at forurensingen ikke er tilstrekkelig redusert, og at det slik sett er ikke det en dobbel nytte av skatten.

Tiltak og finansieringsløsninger

Ulik vektning av hensynet til *bruk* av natur- og kulturverdier og næringsutvikling på den ene siden, og hensynet til *bevaring* av de samme verdiene på den andre siden, skaper grunnlag for ulike løsningsmodeller for å håndtere fellesgodeutfordringene i reiselivet. Hvis en legger hovedvekten på bevaring av natur- og kulturgodene, vil fellesgodeutfordringene best løses gjennom lovregulering av turistenes bruk av godene. En slik tilnærming kan begrense mulighetene for lokal næringsutvikling siden reiselivsnæringen er avhengig å tiltrekke turister til natur- og kulturgodene. Hvis en i motsatt tilfelle legger hovedvekten på å løse koordineringsproblemer i reiselivsnæringen framfor å løse bærekraftutfordringene, vil natur- og kulturgodene stå i fare for å forvitne og underminere næringsutviklingen.

I det følgende forsøker vi å trekke fram løsninger hvor man ivaretar natur- og kulturgodene i den innerste sirkelen i modellen, og *samtidig* tilrettelegger for bruk av godene gjennom forbedret infrastruktur, med andre ord at løsningene skal rettes mot utfordringene i både den innerste og den midterste modellsirkelen. Slike løsninger vil både redusere bærekraftproblemet og legge grunnlaget for lønnsom næringsutvikling i den ytterste sirkelen.

Ikke alle fellesgoder er underfinansiert

Det er viktig å presisere at ikke alle fellesgoder for reiselivet nødvendigvis er underfinansiert og underdimensjonert i samfunnsøkonomisk forstand. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted kan fellesgodene tvert imot være overfinansiert. Eksempelvis bruker staten store summer på investeringer og vedlikehold av infrastruktur som reiselivsnæringen nyter godt av, uten at nytten av investeringene nødvendigvis overstiger kostnadene. Et annet eksempel er frikjørings-skiturisme til utsatte fjellområder, hvor reiselivsnæringen får inntekter fra turistene, mens det offentlige bærer kostnader ved kartlegging og varsling av skredfare, beredskap og redningsaksjoner ved ulykker. Det er ikke opplagt at gevinstene av skiaktiviteten er større enn kostnadene knyttet til beredskap og redningsaksjoner. Og selv om gevinsten er større enn kostnaden, er det et selvstendig poeng at de som nyter godt av beredskapen og redningsaksjonene bærer en svært liten andel av kostnaden.

Hvilke løsninger er relevante?

Ulike løsninger er relevante. Vi ser nærmere på spesifikk brukerfinansiering knyttet til bruk av ekskluderbar infrastruktur, lokale frivillige påslagsordninger, lokale påtvungne påslagsordninger, nasjonal påslagsordning, offentlig finansiering, frivillighet og reguleringer.

Reguleringer: Det krever ikke nødvendigvis en ressursinnsats å løse bærekraftutfordringene i den innerste sirkelen. Overforbruk, forurensing og forurensning kan reduseres enten ved å forby (og håndheve forbudet mot) uønsket atferd eller ved å redusere turistaktivitet gjennom reguleringer og forbud. For eksempel er bruk og parkering av bobil regulert gjennom friluftslvsloven for å forhindre plager for lokalbefolkning og for å beskytte naturen. Friluftslvsloven begrenser også bruk av snøscooter i utmark. Et annet eksempel er diskusjoner om forbud mot engangsbestikk og engangsgrill, begge deler for å beskytte miljø og naturgoder.

Frivillighet: I dag er mange oppgaver knyttet til produksjon av reiselivsrelevante fellesgoder overlatt til frivillige krefter. Eksempelvis er rydding og merking av turstier og preparering av skiløyper gjerne overlatt til lokale ildsjeler, mens frivillige organisasjoner som Redningssselskapet og Røde Kors sørger for sikkerheten til sjøs og til fjells. Frivilligheten er imidlertid ofte delfinansiert av myndighetene.

Offentlig finansiering: Myndighetene tar ansvaret for å finansiere, og til dels produsere, fellesgoder. I dag bidrar det offentlige med store summer til fellesgodeproduksjon for reiselivsnæringen. Veier, ferger, havner, utsiktspunkt, utdanning, forskning, innovasjon og markedsføring er fellesgoder som offentlige myndigheter sørger for og som reiselivsnæringen nyter godt av. En annen viktig oppgave er sikkerhet. Offentlige myndigheter sørger for kartlegging av farer i naturen, varslingsystemer for vær og rasfare, beredskapsmannskap og -materiell, samt gjennomføring av redningsaksjoner med påfølgende behandlingsopplegg av skadete personer.

Brukerbetaling: Betalingsløsninger for å løse bærekraftsutfordringer må knyttes til infrastruktur i den mellomste sirkelen eller bruk av reiselivets tjenester i den ytterste sirkelen. Ulike former for brukerbetaling, for eksempel inngangsavgifter, bompengavgift, rushtidsavgift og parkeringsavgift, kan redusere bærekraftsutfordringer gjennom å redusere antall turister i det tidsrom et gode er særlig belastet, og samtidig finansiere tilretteleggende infrastruktur og koordinering av produkttilbudet. Inngangsavgift på Nordkapp, parkeringsavgift ved Preikestolen og bompenger på den private veien til Dalsnibba (over Geirangerfjorden) er eksempler.

Påslagsordning: Påslagsordninger genererer et lite beløp fra samtlige gjester, uavhengig av hvilke reiselivsprodukter de benytter og hvordan de belaster natur- og kulturgodene. Siden påslagsordninger ikke er like målrettet i tid og rom, vil ordningene i liten grad redusere bærekraftsutfordringene i seg selv, men kan benyttes som finansiering av infrastruktur i midterste sirkel og koordineringsmekanismer i ytterste sirkel.

Om påslagsordninger

Den offentlige debatten om påslagsordninger – uavhengig av om de kalles for turistskatt, omsetningsavgift eller noe annet – lider under at tilhengere og motstandere ofte har ulike oppfatninger om hva en slik ordning innebærer i praksis. Det er derfor viktig å avklare hvordan påslagsmodellen skal utformes før man tar stilling til om den vil være hensiktsmessig eller ikke. De viktigste spørsmålene å avklare er:

- a) Hvilke tjenester man kan legge påslag på
- b) I hvilken grad påslagsordningen er frivillig eller obligatorisk og om påslagsordningen er lokal/regional eller nasjonal

Hvilke tjenester skal inkluderes?

Et spørsmål som ofte diskuteres er om det er kundene eller bedriftene som skal betale påslaget. Fra et økonomifaglig perspektiv er dette spørsmålet irrelevant, fordi bedriftene uansett må tilpasse sine priser til betalingsviljen i markedet. Hvis påslaget legges på deres tjenester kan de enten øke prisen

med hele påslaget og dermed risikere å få færre kunder, eller de kan beholde prisen ut til kundene og dermed redusere sine egne inntekter. Når det sagt, kan det uansett være fornuftig å informere kundene (for eksempel på kvitteringen de mottar) om at deler av prisen de betaler går til finansiering av fellesgoder.

Påslaget kan gjøres bredt eller smalt. Enkelte steder, for eksempel i Dubai, betales en omsetningsavgift kun på overnattingstjenester. Det er også fullt mulig å målrette en påslagsmodell mot et bestemt kundesegment, for eksempel ved å legge et påslag på cruisepassasjerer. Dette blir diskutert i de neste kapitlene. I prinsippet bør alle bedrifter som nyter godt av fellesgodeproduksjonen på destinasjonen bidra til finansieringen. Det vil både bli oppfattet rettferdig fordi ingen blir gratispassasjerer, og det vil redusere byrden for hver enkelt bedrift. Enkelt sagt er det slik at jo flere tjenester det legges et påslag på, desto mindre må hver enkelt betale.

Frivillig eller obligatorisk – lokal eller nasjonal?

Under påslagsordninger er følgende alternativer mulig å tenke seg:

Lokale frivillige påslagsordninger er innført på en rekke destinasjoner. Bedriftene i et avgrenset område blir enige om å betale et beløp til finansiering av infrastruktur, markedsføring og koordinering av produkttilbudet gjennom samarbeidsavtaler – gjerne basert på en fordelingsnøkkel etter størrelse og type bedrift. Frivillige påslagsmodeller kan spenne fra uformelt og uforpliktende til formelt og forpliktende samarbeid. Problemet med samarbeidsavtaler er at de ikke løser gratispassasjer- og prioriteringsproblemet som ble beskrevet tidligere. Under visse betingelser kan en samarbeidsløsning likevel fungere effektivt. På små reiselivssteder med få bedrifter som har relativt like interesser, og hvor det er synlighet rundt hvem som bidrar, kan fellesskapsfølelsen og sosiale mekanismer være tilstrekkelig til å skape tilstrekkelig oppslutning om påslaget. Større reisemål med varierte produkttilbud og markeder og store interessekonflikter vil sjelden lykkes med å etablere en robust samarbeidsmodell. Eksistensen av gratispassasjerer vil ofte svekke «moralen» blant deltakerne i frivillige påslagsordninger.⁶

Lokale påtvungne påslagsordninger er det ikke rom for i dagens lovverk i Norge, men forekommer i flere europeiske land og på Svalbard. Fordelen med obligatoriske påslagsordninger er at de løser gratispassasjerproblemet, noe som ikke bare øker finansieringen av fellesgodene, men også reduserer transaksjonskostnadene dramatisk.⁷ Reisemål med helårsturisme, variert produkttilbud og mange aktører vil sjelden lykkes med å etablere en robust samarbeidsmodell, og da kan en tvunget påslagsordning sikre finansiering av fellesgoder. En ulempe er at ordningen kan svekke

⁶ Det er for øvrig godt dokumentert at folk legger stor vekt på rettferdighet - «fairness» - når de vurderer om de skal bidra til felles løsninger, for eksempel Cappelen og Tungodden (ed. 2019) *The Economics of Fairness. The International Library of Critical Writings in Economics series*.

⁷ I et forskningsprosjekt om effekter av ulike finansierings- og styringsmodeller for fellesgoder i reiselivsnæringen, ble det dokumentert at om lag 30 prosent av ressursinnsatsen i reisemålselskaper gikk med til å skaffe finansiering til fellesgodeaktiviteter – se Jakobsen, EW (1997) «Steds- og områdeorganisasjoner i reiselivet». Kapittel 13 i Jakobsen, Jens Kr. Steen og Arvid Viken (red.) «Turisme. Fenomen og næring». Universitetsforlaget. Undersøkelsen ble replikert i det såkalte Strukturutvalget i NHO Reiseliv i 2011, med omtrent samme resultat.

markedsorientering, redusere kommunal finansiering og skape konflikter vedrørende prioritering av oppgaver.

Et eksempel på en påtvunget påslagsordning er miljøavgiften på Svalbard. Alle tilreisende til Svalbard må betale en miljøavgift på 150 kroner som automatisk inngår i prisen ved kjøp av fly- og cruisebilletter, der fastboende får avgiften refundert i etterkant. Inntektene fra påslagsordningen går til Svalbards miljøvernfond, hvor virksomheter og privatpersoner kan søke om støtte til ulike tiltak og prosjekter med formål om å beskytte naturmiljøet. At alle tilreisende til Svalbard må benytte seg av ekskluderbar infrastruktur og ingen brukere av infrastrukturen er på tilfeldig gjennomreise, gjør Svalbard til et ideelt sted for påslagsordning. Øygruppens isolerte plassering og oversiktlige infrastruktur gjør det enkelt å kreve inn en rettferdig avgift hvor alle turister betaler for bruk av naturen på lik linje, uavhengig av om man bor på hotell eller ikke.

En nasjonal påslagsordning kan sikre finansiering til fellesgoder for hele reiselivsnæringen i Norge, deriblant markedsføring, infrastruktur, sikkerhetstiltak, kompetanseheving, produktutvikling og koordinering. Inntektene fra en slik ordning kan gå inn i et fond som kontrolleres av næringen selv og hvor prioriteringer og satsningsområder velges demokratisk gjennom næringsledede prosesser. En ulempe er at ordningen kan redusere offentlig finansiering og skape konflikter vedrørende prioritering av oppgaver. Sjømatnæringen i Norge har i mange år hatt en slik nasjonal påslagsordning, hvor næringen betaler en fast andel av sin omsetning til felles markedsføring (Norges Sjømatråd) og felles FoU (Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering).

Natur- og kulturgodenes kvalitet: Trusler mot bærekraft

Mennesker nyter ikke-materielle goder knyttet til naturen og dets økosystemer, blant annet gjennom naturopplevelser, naturkontakt og friluftsliv, som kilde til åndelig berikelse, kognitiv utvikling, refleksjon, rekreasjon og estetiske opplevelser. Mennesker opplever nytte og glede av landskapestetikk, artsliv og dyreliv, både gjennom direkte bruk av naturen, og indirekte gjennom vissheten om at naturen er tilgjengelig for seg selv i framtiden, andre mennesker og fremtidige generasjoner.

Innen samfunnsøkonomiske analyser deler man ofte verdien av naturlige og kulturelle fellesgoder inn i bruksverdier og ikke-bruksverdier. Bruksverdier er verdier som kommer fra direkte bruk av fellesgodet, og inkluderer bruk av naturen til naturopplevelser gjennom blant annet turisme. For et natur- eller kulturmiljø kan bruksverdien eksempelvis være det en besøkende er villig til å betale for å få besøke stedet, også utover billettprisen. Ikke-bruksverdier er verdier som ikke involverer en form for bruk av naturen eller kulturen direkte, men som reflekterer individets ønske om å bevare dem uavhengig av egen bruk. Ikke-bruksverdi kan være eksistensverdi (vissheten om at naturgodet eksisterer), altruistisk verdi (naturgodets verdi for andre mennesker) og arveverdi (naturgodets verdi for fremtidige generasjoner). I samfunnsøkonomiske analyser er verdier som ikke omsettes i markeder prinsipielt sett like viktige som markedsverdier.

Siden verdien av naturens goder er fellesgoder som ikke omsettes i markeder, blir slike verdier ofte oversett, undervurdert og i for liten grad hensyntatt i praktisk politikktutforming. Manglende bevissthet og forvaltning av natur- og kulturverdier fører til overforbruk, forsøpling og forurensing, noe som reduserer gleden befolkningen og turister har av godene.

Overforbruk kan gi nedsliting av natur- og kulturgoder. Store menneskemengder i natur uten dimensjonert infrastruktur vil føre til nedtråkkede stier, skade på vegetasjon, forstyrret dyreliv og sikkerhetsutfordringer. Overforbruk kan også lede til trengsel i offentlige rom, ved kaier, i butikker, gi fergekøer og bilkøer. Trengsel forringer kundeopplevelser, er tapt tid for alle involverte, og kan skape sikkerhetsutfordringer ved at beredskapstjenester blir hindret og ikke kommer fort nok fram til ulykker og andre akutte situasjoner.

I tillegg kan turisme påvirke miljøet negativt gjennom forurensing og forsøpling fra biler, campingplasser, busser, båter og cruiseskip. Lokal forurensing fra transport kan nå skadelige nivåer når turiststrømmen er som størst og forringer opplevelsen av naturen og skaper problemer for mennesker, dyr og planteliv.

Eksempler på bærekraftsutfordringer

Verdien av spesifikke natur- og kulturgoder avhenger av befolkningens oppmerksomhet og kunnskap om godene. I Norge har myndigheter og næringsliv jobbet målrettet for å løfte fram verdien av å bruke og oppleve norsk natur både nasjonalt og internasjonalt.

Innovasjon Norge markedsfører Norge som reisemål. Profileringen skal komme næringslivet til gode gjennom å løfte fram sider ved Norge som er komplementære med bedrifters tjenester; eksempelvis ikoniske attraksjoner (f.eks. Nærøyfjorden, Preikestolen, Trolltunga, Bryggen i Bergen) knyttet sammen med transportreklame og prisinformasjon. Kombinasjonen av vellykket markedsføring, økt antall flyforbindelser med utlandet og fall i norsk kroneverdi har bidratt til en vekst i antall utenlandske turister. Den økte turiststrømmen har gitt økt bruk av natur- og kulturgoder i enkelte geografiske områder, særlig rundt ikoniske attraksjoner på enkelte deler av året. I det følgende beskrives eksempler på ulike naturverdier som er blitt svekket som følge av økte turiststrømmer.

Forurensing fra cruiseskip og ferger i verdensarvområdene

Norge har gjennom verdensarvstatusen et internasjonalt ansvar for å bevare og tilgjengeliggjøre verdensarvfjordene. Miljøkvaliteten ved verdensarvfjordene skal være høy, og verdensarvområdene skal «utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltning», jf. St.meld. nr. 26 (2006-2007). I dette ligger det både at utslipp og miljøpåvirkning på områdene bør ligge på et lavt og forsvarlig nivå, og at det bør være en god forvaltning av områdene og et vern over tid. Det bør stilles strenge krav til de som opererer i fjordene.

Verdensarvfjordene tiltrekker seg hvert år turister som kommer for å oppleve natur med bratt fjordlandskap, fosser og fjell. Geirangerfjorden, Nærøyfjorden og Aurlandsfjorden besøkes årlig av mange cruiseturister, og det tilbys ulike typer båtturer og en rekke aktiviteter som kajakkpadling og turer til nærliggende områder og attraksjoner ved de ulike fjordene. Turistene kommer til verdensarvfjordene både vannveien, blant annet med cruiseskip (og Norge i et nøtteskall®), og landveien med privatbil, buss og tog. Geirangerfjord- og Nærøyfjordområdene ble innlemmet i UNESCOs verdensarvliste i 2005, og deretter kåret til de best bevarte attraksjonene på verdensarvlisten av National Geographic i 2006.

I Flåm har kombinasjonen av et unikt fjordlandskap, Flåmsbanen, en av de bratteste toglinjene i verden med fantastiske utsiktspunkt, og Rallarvegen, sykkelvegen fra Finse til Flåm, bidratt til at bygda er en av Norges mest kjente turistdestinasjoner. Aurland Ressursutvikling AS, eid av Siva Eiendom, kommunen og den lokale sparebanken, har siden oppstarten i 1997 utviklet Flåmsbanen, det historiske Fretheim hotell, cruisehavnen, Bekkestova Kulturkafe, fjordsightseeing og flere andre opplevelser.

Geiranger er et av Norges sterkeste turistmerkenavn, og bygda fungerer som utgangspunkt for utflukter til blant annet fossefallet De syv søstre, fjellgårdene Skageflå og Knivsflå, tur til Dalsnibba og utsiktspunktet Flydalsjuvet. En cruiseturist kommer typisk i land i Geiranger og tar herfra utflukt med buss til Dalsnibba og Ørnesvingen – eller kommer med busser fra Olden/Loen via Dalsnibba til Geiranger sentrum.

Flere fjorder har stor trafikk av cruiseskip og/eller andre fartøy, særlig om sommeren. Gjennom forbrenning av drivstoff genererer skipstrafikken utslipp til luft i form av vanddamp, svoveloksider (SOX), nitrogenoksider (NOX), karbondioksid (CO₂), svevestøv (PM₁₀ og PM_{2.5}) og flyktige organiske forbindelser (VOC). CO₂ og VOC har negativ miljøpåvirkning i kraft av å bidra til global oppvarming.

Svoveldioksider kan føre til lokal luftforurensning og helseskader i form av lunge- og luftveisproblemer. Også nitrogenoksid kan føre til helseskader hos mennesker.

Skipstrafikken genererer også utslipp til sjø, inkludert kloakk og gråvann. Kloakk er en potensiell helsefare for brukere av vannet (Rambøll, 2017), ved at det fører til kontakt av bakterier, deriblant sykdomsfremkallende termotolerante koliforme bakterier. Gråvann kan inneholde forurensende stoffer, som fosfater og koliforme bakterier (Manzetti & Stenersen 2010).

Bruk av scrubber (renseteknologi på skipenes maskineri) reduserer svovelutslipp, men øker utslipp av vanddamp, som inngår i de visuelle røykskyene i fjordene. Dette har vært en utfordring i flere verdensarv-destinasjoner (Svendsen m.fl., 2014). Cruise- og annen skipstrafikk fører dessuten til noe økning i støy og bølger, som reduserer bruksverdien for enkelte turister, og skaper problemer for lokale brukere av fjorden.

Mengden cruiseturister, sammen med luft- og sjøutslipp, kan få negative konsekvenser for turistnæringen og andre. Estetisk forurensning i form av «people pollution» og synlige utslippsskyer forringer opplevelsen for norske og internasjonale turister.

Tiltak og finansieringsmodeller

Reguleringer og miljøkrav

Man kan begrense forurensning i verdensarvfjordene direkte gjennom å stille miljøkrav for utslipp til sjø og luft. Fra 1. mars 2019 er det innført nye regler for forurensning i verdensarvfjordene med innskjerpede svovelkrav for hele verdensarvfjordområdet, strengere krav til NOx-utslipp, forbud mot utslipp mot kloakk for skip med bruttotonnasje 400 eller mer eller som er sertifisert for mer enn 15 personer, forbud mot utslipp mot kloakk og gråvann for skip med bruttotonnasje 2500 eller mer og som er sertifisert for mer enn 100 personer, reguleringer for bruk av eksosvaskeanlegg, krav om en miljøinstruks og forbud mot forbrenning av avfall om bord i skip. Slik vil myndighetene gjennom regelverket hindre at naturgoder skades av forurensning.

Brukerbetaling og reguleringer i havn

All cruisetrafikk i verdensarvfjordene legger til ved havnene i Geiranger og Flåm og cruiseskipene benytter seg slik av ekskluderbar infrastruktur. Dermed kunne man også ta betalt for cruiseskipenes forurensning gjennom økte havneavgifter.

En løsning vil være å tvinge cruiserederiene til å innkreve en cruisepassasjeravgift som betales til havnene. Løsningen vil synliggjøre kostnaden for passasjerene som uansett vil måtte bære avgiften i fellesskap med rederiet, men vil ikke være en fleksibel løsning for tilpasning av avgiftsnivå i forhold til hvert enkelt cruiseskips utslipp. Da vil cruisepassasjerer i mer forurensende skip betale like mye som cruisepassasjerer i mindre forurensende skip.

En alternativ løsning er å innkreve en miljøavgift differensiert etter hvert enkelt skips utslipp. Bergen havn har nylig innført en slik ordning, og er første norske havn til å prise forurensning gjennom et

miljøregnskap for cruiseskip. Havnen beregner skipenes miljøpåvirkning til en miljøindeks⁸ og tar betalt gjennom en tilleggsavgift til havneavgiften. Miljøindeksen går fra 0 til 100, hvor alle skip med score over 30 må betale tilleggsavgift til havneavgiften, mens skip score under 30 får rabatt på havneavgiften. Indeksen klassifiserer skipene etter drivstofftype, energiforbruk i havn, rensesystemer ombord og utslipp. Eldre skip med høyest score kan få opptil 150 prosent, omtrent 200 000 kroner, i tilleggsavgift, mens skip med lavest score kan få 17,5 prosent, tilsvarende 27 000 kroner, i miljørabatt. Bergen havn oppgir at miljøindeksen kan videreutvikles til å ta hensyn til andre aspekter som støy og avfallsbehandling. Miljøindeksen er i ferd med å tas i bruk i en rekke andre norske cruisehavner, inkludert Trondheim og Stavanger. Av andre miljøtiltak har Bergen havn tilgang på alternative energiløsninger som landstrøm, og snart også LNG og hydrogen, og man har satt et tak på maksimalt tre cruiseskip i havn samtidig.⁹

Vedlikehold av bygningsmasse og kulturlandskap på fjellgårdene i Geirangerfjorden

Verdensarvområdet Geirangerfjorden omfatter vakre og varierte kulturlandskap skapt av menneskelig landbruksaktivitet gjennom århundrer. Kulturlandskapet med historisk bygningsmasse er et viktig element i opplevelsen av Geirangerfjorden. Samspillet mellom dramatisk natur og det vakre kulturlandskapet i Geirangerfjorden er et sentralt ikon i profilmarkedsføringen av Norge som reisemål i utlandet, og bidrar til å tiltrekke tusenvis av turister til Geiranger og resten av landet.

Kulturlandskapet gror igjen. Norsk landbruk har blitt innrettet mot effektivisering av drift de senere år, noe har gitt større gårder, endret fôrbruk og redusert bruk av utmarksbeite. Grunneiere og bønder opplever at de privatøkonomiske insentivene for å opprettholde beitemarkene og kulturarven har blitt svekket. Forskningsprosjektet VALUECHANGE, et samarbeid mellom SSB, NIBIO, NMBU og Menon, vurderer den samfunnsøkonomiske verdien av beitelandskapene og beitets betydning for biologisk mangfold. Betalingsvillighetsstudier gjennomført i prosjektet tilsier at mange opplever at å unngå gjengroing av beitemark har en betydelig verdi for den norske befolkning. Kanskje enda viktigere i denne sammenheng er at gjengroing og forfall av historiske bygninger reduserer turistenes landskapsopplevelse og dermed også markedsføringsverdien av Geirangerfjorden.

Tiltak og finansieringsmodeller

Reguleringer

Et kulturlandskap er et kultivert fellesgode, slik at problemet består ikke av en negativ ekstern effekt som kan reguleres bort, her trengs heller finansiering av et fellesgode som skal kultiveres fram. Det er vanskelig å se for seg en regulering *til* et åpent beitelandskap, og reguleringsløsninger vurderes som lite relevant for gjengroingsproblemet.

Brukerbetaling

⁸Miljøskåren heter *Environmental Port Index (EPI)* og er utviklet av Bergen havn i samarbeid med DNV GL.

⁹Kilde: <https://samferdsel.toi.no/nyheter/bergen-tidlig-ute-med-miljoranering-av-cruiseskip-article34162-2207.html>. Nettside besøkt 3.5.2019.

For at brukerbetaling skal være relevant må det eksistere en nær tilknyttet infrastruktur som er komplementær til fellesgodet som skal finansieres. Etter vår mening finnes det ikke åpenbart komplementær infrastruktur som tilgjengeliggjør kulturlandskap for turisters og andres opplevelse av kulturlandskap. Selvfølgelig må tilreisende benytte seg av veier, havner, flyplasser og lignende for å komme seg til regioner med kulturlandskap, men denne infrastrukturen vil først og fremst være bygget og brukt for andre formål enn opplevelse av kulturlandskap. Det er betalt fergetransport til fjellgårdene i Geiranger, men volumene er for små til å kunne dekke inn kostnadene knyttet til å forvalte gårdene og kulturlandskapene. Brukerbetaling er derfor et relevant men utilstrekkelig virkemiddel for å finansiere forvaltningene av kulturlandskapene på norske reiselivsdestinasjoner.

Støtte fra påslagsordninger eller lignende

I mangel av muligheter for reguleringstiltak og brukerbetaling er en ren støtte til opprettholdelse av kulturlandskap den eneste løsningen. Opprettholdelse av kulturlandskap skjer allerede gjennom statlige overføringer til landbruket, blant annet bidrar Fylkesmannen i Møre og Romsdal med tilskudd til tiltak for å styrke landbruket i verdensarvområdene, men dagens nivå og innretting av landbrukssubsidiene er ikke tilstrekkelig for å hindre at deler av kulturlandskapet gror igjen. Skal kulturlandskapet langs Geirangerfjorden opprettholdes uten at den nasjonale landbrukspolitikken legges om, må det øremerkes midler til formålet fra fylke, kommune eller gjennom lokale frivillige eller ufrivillige påslagsordninger blant reiselivsbedrifter.

I mangel av nær tilknyttet komplementær infrastruktur hvor man kan innhente brukerbetaling for kulturlandskapet må finansiering innhentes på en mindre målrettet måte. Siden turister i Geirangerområdet er ankommet for å oppleve natur- og kulturgodene i området kan man anta at turistene (og dermed bedriftene) opplever nytte av at kulturlandskapet opprettholdes. Turistene (og bedriftene) kan bidra til å opprettholde kulturlandskapet gjennom at finansiering innhentes fra andre komplementære tjenester som overnatting, servering, handel og opplevelsprodukt i området, gjennom et prosentvis påslag på bedriftenes omsetning.

Ideelt sett bør ordningen være frivillig. Klarer bedriftene å enes om rettferdig nivå på påslaget, forvaltning av midlene og utføreransvar osv., ligger forholdene bedre til rette for et fruktbart samarbeid på andre områder, f.eks. innen produktutvikling, markedsføring og kompetanseutvikling. Siden bedriftene har insentiv til å være gratispassasjerer på ordningen, kan imidlertid enkelte bedrifter la være å bidra, noe som vil undergrave legitimiteten til ordningen og øke sannsynligheten for at flere aktører blir gratispassasjerer. En eventuell påtvunget påslagsordning vil løse gratispassasjerproblemet og sikre at fellesgodet finansieres, men kan skade samarbeidsviljen og tilliten i reiselivsnæringen. En påslagsordning, frivillig eller påtvunget, bør utarbeides i en samlende prosess for å ivareta tilliten innad i næringen og til kommunen.

Sikkerhet i fjellområder

Norske fjellområder tiltrekker seg ski- og fotturister fra hele verden, og turistene skaper inntekter for hotell, serveringssteder og guider. Samtidig som spektakulære fjellformasjoner og gode snøforhold danner livsgrunnlaget for spesialiserte reiselivsbedrifter i distriktet i særlig Nord-Norge og på Vestlandet, tar de samme fjellene liv. 11 mennesker har mistet livet i snøskred i Norge vinteren

2018/2019, og fra tusenårsskiftet har over 100 mennesker mistet livet. Utenlandske turister er overrepresentert i statistikken. Den farlige stien opp til Reinebringen i Lofoten har tatt fire liv på noen få år.¹⁰

Sikkerhetsarbeidet trenger ikke nødvendigvis å være et fellesgode, man kan ta betalt for både varslings og redning – eventuelt gjennom forsikringsordninger. Normen i Norge er imidlertid at kartlegging og varslings av fare skal være til nytte for flest mulig, og ikke legges bak betalingsmurer. På samme måte er normen å ikke kreve penger i etterkant når man har reddet mennesker i nød (selv om betaling er blitt diskutert for enkelte typer ekstremспорт).

Slik praksis er i Norge er derfor sikkerhet i norske fjell et fellesgode for reiselivsnæringen. Reiselivsnæringen nyter godt av at norske myndigheter kartlegger og varsler fare, står for beredskap, gjennomfører redningsaksjoner og behandler personer som er skadet, uten at næringen har et spesifikt finansieringsansvar.

Tiltak og finansieringsmodeller

Reguleringer

Norge kunne unngått tap av menneskeliv og spart redningsaksjoner dersom man la ned forbud mot å bevege seg i særlig farlige fjellområder. Myndighetene har imidlertid ikke hjemmel til å forby menneskers ferdsel i utmark.

Brukerbetaling

Finansiering av sikkerhet knyttet til spesifikke fjellområder kan knyttes til bruk av tilgjengeliggjørende infrastruktur, slik som bompenger og parkeringsavgifter. Hvis fjellområdet er stort, med mange tilkomstveier og tilknyttede parkeringsplasser, kan brukerbetaling knyttet til infrastruktur være vanskelig å gjennomføre. Et tilleggsmoment er at en slik brukerbetaling kan treffe skjevt ved at lokalbefolkningen, som i liten grad utsetter seg for fare i fjellet, må betale for andres sikkerhet.

Støtte fra påslagsordninger eller lignende

I skisesongen i enkelte områder i Indre Troms er nær samtlige turister ankommet for å stå på ski i skredbelastede områder. Det innebærer at turistene (og bedriftene) vil ha nytte av sikkerhetsarbeidet. Dermed kan i prinsippet finansiering av sikkerhet innhentes gjennom påslagsordning av andre komplementære tjenester som overnatting, servering, handel og opplevelsesprodukter i området. Hvis påslagsordningene skal fullfinansiere sikkerhetskostnadene, kan det tenkes at påslaget må bli så høyt at hele markedsgrunnlaget for aktiviteten forsvinner.

¹⁰Kilde: <https://www.abcnyheter.no/reise/2017/07/19/195318356/jeg-tror-ikke-folk-forstar-hvor-farlig-det-er>. Nettside besøkt 6.5.2019.

Infrastruktur: Manglende tilrettelegging av natur- og kulturgodene

Reiselivets tidvise overforbruk av natur- og kulturgoder skyldes til dels at infrastrukturen rundt ikoniske naturområder er underdimensjonert som følge av en sterk økning i antall besøkende, særlig i sommermånedene. Overbelastet infrastruktur medfører ekstra slitasje på natur, køer og sikkerhetsutfordringer. Eksempelvis kan en liten sti til en fjelltopp være tilstrekkelig for lokalbefolkningens friluftsvaner, mens når store mengder med cruiseturister begynner å bruke den samme stien blir vegetasjonen tråkket ned, dyrelivet påvirket og forsøplingen øker. Da har infrastrukturen gått fra å være tilstrekkelig til å bli underdimensjonert, og hensyn til bærekraften tilsier at infrastrukturen må oppgraderes. Stien må gjerne utvides og forbedres, det må settes opp skilt, søppelspann og toalett. Forbedret tilrettelegging vil redusere negativ påvirkning på naturen, skaden på vegetasjon og forsøpling, og forbedre opplevelsen for turgåerne.

Vi definerer her infrastruktur som en fysisk tilrettelegging for naturopplevelser.¹¹ Dette kan være havner, bilveier, parkeringsplasser, turiststier, skilting, utsiktspunkt, toaletter, avfallshåndtering og så videre. Mye infrastruktur er gratis å bruke, enten fordi det ikke er mulig å hindre tilgang, eller fordi tilgang er normen, ofte gjerne gjennom lovverk (eks. allemannsretten). Det er ikke vanlig, og i mange tilfeller heller ikke lov, å ta betalt for bruk av skiløyper, turstier og offentlige rasteplasser.

Eksempler på manglende og underdimensjonert infrastruktur

Manglende offentlige toalett og søppelhåndtering

Det mangler toaletter knyttet til turområder, stoppesteder langs bilveier, ved attraksjoner, badeplasser og i sentrum av byer og bygder. Eksempler på steder på Vestlandet hvor det er utfordringer knyttet til manglende toalett og søppelhåndtering er Flåmsdalen og Nærøyfjorden, blant annet på Bakka, Supphellebreen og Bøyabreen i Fjærland. Situasjonen ved breene er prekær; turister går på do i beiteterranget rundt breene, og ved Supphellebreen har det ført til at husdyr har blitt syke.

Det er et relativt vanlig problem at restauranter og overnattingssteder i nærheten av kjente attraksjoner blir overstrømt av turister for å bruke toalett. Et eksempel er Bøyabreen, hvor turistbusser ofte kjører forbi Statens vegvesens toalett ved avkjøringen mot breen, og i stedet lar turistene benytte toalettet på restauranten. Det ankommer gjerne fem-seks turistbusser samtidig, og fasilitetene er ikke dimensjonert for å håndtere menneskemengdene. På lik linje mangler det ofte søppeldunker i de samme turområdene, stoppestedene, attraksjonene og også i sentrum av byer og bygder, og det er behov for både utplassering og tømming av avfall.

¹¹ Reiselivsinfrastruktur er ofte definert bredere, og infrastruktur kan forveksles med komplementaritet. For en opplevelsesaktør kan hotell oppfattes som en form for infrastruktur, og for et hotell kan detaljhandel og skitrek oppfattes som infrastruktur. Skillet mellom komplementaritet og infrastruktur er ikke knivskarpt, men vi definerer nevnte eksempler for komplementaritet mellom de ulike reiselivsbransjenes reiselivstilbud.

Tiltak og finansieringsmodeller

Regulering

Det er ikke mulig å regulere seg til et fysisk gode, men myndigheter må tilrettelegge regulering for offentlig og privat investering i og drift av toalett, eksempelvis ved parkeringsplasser, i byer og tettsteder.

Brukerbetaling

Toaletter er ekskluderbar infrastruktur, slik at selv om et toalett gjerne betraktes som et element i infrastrukturen på et reiselivssted, er det ingenting i veien for å kommersialisere toaletter når det er betalingsvillighet for godet, da både investering i og drift av toaletter kan finansieres av brukerbetaling. Samtidig kan det tenkes at private aktører ikke er interessert i å investere i og drifte toaletter, da kostnadene og usikkerheten ved å bygge og drifte overstiger forventede inntekter. At det er bedriftsøkonomisk ulønnsomt, betyr ikke nødvendigvis at det er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Gjestene kan tenkes å verdsette at det finnes tilgang på toaletter selv om de ikke benytter seg av det. Denne verdsettelsen er et ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderbart gode, med andre ord et rent fellesgode. Situasjoner hvor infrastruktur er samfunnsøkonomisk, men ikke bedriftsøkonomisk lønnsomt, kan løses ved at en privat aktør får tilskudd for å drifte infrastrukturen, ved at kommunen tar ansvar for å investere og drifte infrastrukturen og eventuelt delfinansierer dette gjennom brukerbetaling.

Søppelspann og -håndtering er ikke et ekskluderbart fellesgode; turister kan ikke tvinges til å betale for å kaste søppel i søppelspann, og dermed er det heller ikke grunnlag for å brukerfinansiere innhenting av søppelet. Alternativet til søppelspann er imidlertid forsøpling, skade på natur og reduserte naturopplevelser, noe som fra samfunnets side er mer kostbart enn å ignorere problemet. Nær attraksjoner er det ofte annen ekskluderbar infrastruktur som parkeringsplasser og veier, og da kan nødvendig infrastruktur som søppelspann og toaletter finansieres av parkeringsavgift eller bompenger.

Støtte fra påslagsordninger eller lignende

Ansvar for toalett og søppelhåndtering varierer. Kommuner, Statens vegvesen, fylkeskommuner og private bedrifter kan være ansvarlige avhengig av type sted og attraksjon. En finansieringsmulighet er at aktører (bedrifter, foreninger eller reisemålselskaper) som ligger i nærheten av attraksjonen og eventuelt belastes av turiststrømmen, kan motta støtte til investering og drift av toalett og søppelhåndtering gjennom midler fra en påslagsordning.

Dersom attraksjonen er av stor betydning for lokal turisme vil også reiselivsnæringens konkurranseevne og attraktivitet i markedet avhenge av at infrastrukturen ved attraksjonen er dimensjonert for antall besøkende. Komplementariteten mellom fellesgodet og reiselivsbedriftene skaper felles interesse av å bidra til at infrastrukturen er tilstrekkelig god, og en frivillig eller påtvinget påslagsordning på komplementære tjenester som overnatting, servering og opplevelser kan sørge for

nødvendig finansiering. De samme utfordringene som vi har beskrevet ovenfor med en *frivillig* påslagsordning gjelder også her.

Veg, trafikkstyring og transportregulering

Det er behov for vedlikehold og tilpasning av underdimensjonerte turistveier. Tiltak kan være utvidelse av trange passasjer, passeringspunkt, parkeringsplasser, toalettfasiliteter og skilting. Det kan også være behov for etablering av system for trafikkstyring og transportregulering på veier med særlig stor transportbelastning.

Trafikkavvikling på fv. 63 mellom Geiranger og Dalsnibba er et godt eksempel. I sommermånedene fra juni til august er det lange køer av busser og privatbiler som trafikkerer strekningen. De lengste bussene hindrer at to kjøretøy kan passere hverandre på likt i de skarpe svingene. I tillegg til å redusere gjestenes opplevelse og skape forsinkelser i trafikkavviklingen, representerer køene et betydelig beredskapsproblem. Oppstår det en ulykke på strekningen, vil det være svært krevende for brannbil, ambulanse og politi å komme til åstedet.

Et annet eksempel er turistvegen mellom Aurland og Stegastein som er trang og svingete, og hvor det er begrenset parkerings- og toalettkapasitet ved Stegastein utsiktspunkt. Det oppstår farlige køer i svingene opp mot utsiktspunktet, og møtende busser setter seg stadig fast.

Tiltak og finansieringsmodeller

Regulering

I utgangspunktet kan en mulighet være å innføre kjøreforbud for større busser og shuttlebusser for turister, noe som ville redusere trafikkproblemene og bedre sikkerheten. Da dette er en offentlig vei er det imidlertid ikke åpning for et slikt særtiltak i henhold til dagens lovverk.

Brukerbetaling

Både veiene og parkeringsplassene ved utsiktspunktene er ekskluderbar infrastruktur som i prinsippet skal finansiere både utbygging og forbedring av vei og utvidelse av parkeringsplass gjennom bompenger og parkeringsavgifter. Siden problemet er større på enkelte tidspunkt kan man også prisdifferensiere slik at overbelastning av veiene reflekteres i en høyere pris for bilistene. Såkalt kjøprising har vist seg å gi gode effekter i rushtidstrafikken til byer i Norge og Sverige, og vil kunne bidra til en bedre fordeling av trafikken også på turistveger. Differensieres brukerbetalingen etter sesong, klokkeslett og etter egenskapene ved transportmiddelet, kan brukerbetalingen løse tre utfordringer på en gang; a) redusere kjøproblemene, b) bidra til sesongutvidelse, og c) finansiere infrastrukturtiltak. Differensieres brukerbetalingen etter hvor lenge man oppholder seg på destinasjonen, kan den også føre til lengre opphold og høyere forbruk på destinasjonen.

Parkeringsplasser og tilrettelegging for bobil og elbil

Et vanlig problem er manglende parkering knyttet til turområder, ved attraksjoner, badeplasser og i sentrum av byer og bygder. Manglende parkeringsmuligheter for turistbusser og bobiler vil enten føre

til færre gjester eller til at gjestene stopper og overnatter utenfor tilrettelagte områder. Dette har vært en økende utfordring særlig for bobiltrafikken. Det er også behov for tømmestasjoner for bobiler og ladestasjoner for elbiler på offentlige steder, i sentrum av bygder og ved attraksjoner.

Eksempel på en bygd med store parkeringsutfordringer er Solvorn i Luster kommune. I Solvorn har man en uheldig situasjon hvor det er få parkeringsplasser og mange besøkende på sommeren. Kombinasjonen Norges eldste hotell Walaker og ferge til Urnes stavkirke som er oppført på UNESCO verdensarvliste, skaper en turisttrafikk som bygda ikke har klart å ta unna de senere år.

Tiltak og finansieringsmodeller

Reguleringer

Kommuner bør legge til rette for en strategisk plassering av parkeringsplasser og campingplasser. Eksempelvis vurderer Luster kommune planer for parkering og bedre trafikkavvikling, mens det kan være behov for endret regulering og tilrettelegging for økt næringsvirksomhet for campingplasser på nye lokasjoner.

Brukerbetaling

Parkeringsplasser, tømmestasjoner og campingplasser er ekskluderbar infrastruktur som kan og bør finansieres av brukerbetaling. Dersom kommuner starter sitt eget delvis subsidierte tilbud i konkurranse med kommersielle aktører, kan dette ses på som konkurransevridende og sette private konkurrenter i en vanskelig situasjon.

Tilrettelegging av turområder

Flere steder er det et sterkt behov for oppgradering av turveger, parkering, toalett, informasjonstavler og skilting for å håndtere et kraftig økt antall turgåere og turister. Det er behov for ekstratiltak for vedlikehold og skilting.

Eksempel: Infrastruktur til Trolltunga i Hardanger

Markedsføring av Trolltunga som et nasjonalt reiselivssikon med fantastiske bilder har bidratt til en formidabel vekst i fotturister opp til fjellplatået. Trolltunga er en av de mest spektakulære fjellformasjonene i Norge, og folk fra hele verden har oppdaget fjellformasjonen som svever 700 meter ut over Ringedalsvatnet, med Folgefonna i bakgrunnen. Reiselivsnæringen i Odda-området har opplevd sterk vekst i samme periode, overnattingsstedene er fullbooket i høysesongen og sesongen utvides i begge ender. Også handelsstanden i Odda kan melde om omsetningsvekst.

Ifølge NCE Tourism la 300-400 mennesker turen til Trolltunga for ti år tid siden, mens de senere årene har opp mot 50 000 mennesker lagt ut på tur til platået. I 2015 var det 1 500 turister ute på Trolltunga-platået på de beste dagene. Det enorme antallet mennesker skaper store utfordringer knyttet til å håndtere sikkerhet, logistikk, parkering og toalettfasiliteter. Alle skal ha et bilde der de står alene i utsikten og man får køer på 1-2 timer for å ta bilde, noe som reduserer opplevelsen. Hvis antall turister

øker videre, vil svært mange mennesker også måtte returnere skuffet tilbake uten å få tatt bilde på steinformasjonen.

I dag gjøres et stort dugnadsarbeid for rydding og merking av stier blant annet av det lokale turlaget. I tillegg har redningsaksjoner blitt gjennomført av Røde Kors og andre frivillige ildsjeler.

Tiltak og finansieringsmodeller

Regulering

I prinsippet kunne myndighetene regulert hvor mange og hvilke mennesker som fikk lov til å bevege seg på stien opp til Trolltunga, og slik også redusert skadene på natur og utfordringene knyttet til sikkerhet. Friluftsløven sikrer imidlertid allmennhetens bevegelsesfrihet i utmark, og gjør det vanskelig å regulere seg ut av problemet.

Brukerbetaling

En mulig finansiering av infrastruktur som nye stier, bedre toaletter og beredskap kan være brukerbetaling ved ekskluderbar tilgjengeliggjørende infrastruktur. Odda kommune gjør også det; minsteprisen var 500 kroner for å parkere ved Skjeggedal parkering sommeren 2018, hvor inntektene tilfalt Odda kommune. Disse midlene bør brukes på infrastruktur og beredskap.

Støtte fra påslagsordninger og lignende

Hotell, campingplasser, handelsstanden og guider har opplevd sterk omsetningsvekst på bakgrunn av Trolltunga-turismen de senere årene. Omsetningsveksten skyldes selvfølgelig at reiselivsnæringen i kommunen er komplementær med Trolltunga-opplevelsen, og næringens konkurransevne avhenger dermed av en god forvaltning av toppen. En finansiering av videre opplevelsesutvikling og infrastrukturinvesteringer gjennom en frivillig eller påtvunget påslagsordning kan begrunnes ut ifra den sterke komplementariteten mellom naturopplevelsen og næringen.

Næringsliv: Manglende koordinering blant aktørene på destinasjonen

Reiselivsnæringen består av mange små bedrifter fra flere bransjer, der opplevelser, overnatting, servering og transport er de viktigste. Bedriftene er komplementære innenfor en geografisk avgrensning gjennom tilbud av nødvendige tjenester til de samme turistene. Bedriftene er også gjensidig avhengige av hverandre, fordi de i praksis til sammen bidrar til den samlede opplevelsen for turistene.

Det er mange eksempler på fellesgoder i reiselivet. Bedriftenes felles behov for tilrettelegging av naturen er ett opplagt eksempel. Et annet eksempel er markedsføring av destinasjon, region og land. Det er også et gratispassasjer- og koordineringsproblem knyttet til at små bedrifter har «likhet i behov» for ressurser eller tjenester som er kjennetegnet med skalafordeler. Eksempelvis er det skalafordeler i å møte reiselivsbedrifters behov for produktutvikling, kunnskaps- og kompetanseutvikling, markedstilgang og markedsføring. Ved å gå sammen i nettverk kan små aktører realisere «eksterne stordriftsfordeler» som store selskaper realiserer internt.

Fellesgodeproduksjon må koordineres. Mange uavhengige reiselivsaktører må komme sammen, prioritere oppgaver og finne hensiktsmessig finansieringsform. Koordinering av åpningstider og opplevelsestilbud i ulike sesonger, kvalitet på produkttilbud og prioritering av markedssegmenter og markedskanaler, er eksempler på oppgaver som har fellesgodekarakter. Det samme gjelder kjøring av skiløyper, merking av stier og rydding av fellesarealer. I tillegg har utvikling og dimensjonering av komplementære produktelementer på en destinasjon klare fellesgodetrek. Innenfor et resort eller et opplevelsesanlegg gjøres dette av ett felles selskap, men på en destinasjon med mange aktører må transport, parkering, serveringstilbud, overnatting og aktivitetstilbud koordineres.

Tiltak og finansieringsmodeller

Det geografiske organisasjonssystemet med destinasjonsselskaper og landsdelsselskaper er etablert for å produsere fellesgoder for reiselivsaktørene. Både nasjonale, fylkeskommunale og kommunale myndigheter har virkemidler for å bidra til å løse fellesgodeproblemet knyttet til organisering. Et problem er imidlertid at virkemidlene ikke er koordinert, noe som i mange tiår har ført til at reisemålselskapene har vært for mange, for små og for lite robuste.

Lokale frivillige påslagsordninger

Den ideelt sett beste måten å sikre reiselivsnæringens fellesgoder og koordinering er å bidra til at reiselivsnæringen selv finner sammen i en markedsorientert organisering. Med forutsigbar finansiering er det mulig å bygge kompetanse og utvikle langsiktige strategier for bærekraft og verdiskaping.

Reiselivet består av aktører som varierer med hensyn til størrelse, markeder, kompetanse, lokalisering og bransjetilhørighet. Interessene og oppfatningene til aktørene er derfor forskjellige. Prioriteringsproblemet i reiselivsnæringen er hvem som skal få gjennomslag for sine ønsker og

oppfatninger i en felles strategi. Jo større forskjeller det er mellom aktørene på en destinasjon, desto større blir prioriteringsproblemet. På mange destinasjoner vil lokalbefolkning, reiselivsnæringen, hytteutbyggere og cruiserederier ha sterke interesser i utvikling og forvaltning av området, og det er naturlig at aktørene har ulike oppfatninger om hva som skal prioriteres. En måte å håndtere prioriteringsproblemet vil være å *markedsorientere* beslutningene. Det vil si at et reisemålselskap utformer valgte aktiviteter for å sikre at inntekter totalt sett maksimeres gitt en valgt ressursinnsats – innenfor en bærekraftig ramme. Markedsorientering av prioriteringer gjøres mest effektivt gjennom å knytte fellesgodene opp mot en felles bestemt strategi for utviklingen av reisemålet, og ideelt sett bør arbeidet med å utvikle en modell for en lokal frivillig påslagsordning vurderes som siste element i en felles strategiprosess. Med en felles forståelse av utfordringer og muligheter, strategier og tiltak vil det være enklere å identifisere hvilke fellesgoder som er avgjørende for bærekraft og konkurransevne – og å identifisere hvem som har nytte av at fellesgodene blir produsert.

En finansieringsløsning er å legge en frivillig påslagsordning på kjøp av tjenester på reiselivsstedet, for eksempel et prosentvis påslag på bedriftenes omsetning eller verdiskaping. Denne løsningen er en indirekte måte å sørge for at gjestene betaler for fellesgoder. Dersom bruken av fellesgoder samvarierer med forbruket av reiselivstjenester og handelsvarer under oppholdet, er en slik avgift en god tilnærming til målet om å la brukerne betale for fellesgodene. I den grad gjester som nyter godt av fellesgodene bruker visse typer tjenester på stedet mer intensivt enn andre, kan det tas hensyn til ved å differensiere avgiftssatsene etter turistenes betydning for bransjen. En annen klar fordel med denne type avgift er at den vil fremstå som resultatbasert for fellesgodeprodusentene (aktørene som utfører fellesoppgavene): Jo flere og bedre fellesgoder, desto større omsetning – og dermed desto mer penger til videre finansiering av fellesgoder. En lokal frivillig påslagsordning på omsetning eller verdiskaping opprettholder således gode insentiver i næringen.

Prinsippet bør være slik at de som har nytte av godet er med på å betale. De vanligste interessentene som har nytte av fellesgoder er reiselivsnæringen, herunder overnattings-, serverings-, transport- og opplevelsesbransje, og i tillegg handelsstanden og på enkelte hyttesteddestinasjoner næringslivet generelt, grunneiere og utbyggere, samt lokalbefolkning og hytteeiere. Menon har utviklet en modell for fellesgodefinansiering av reiselivet i Oppdal kommune hvor bedriftenes bidrag ble beregnet ut i fra de ulike næringens inntekter fra turister og med verdiskaping (driftsresultat pluss lønnskostnader) som mål på næringens størrelse. En avgift basert på verdiskaping vil gi et mer nøyaktig bilde av hvor stor andel av inntektene som faktisk kommer næringen lokalt til gode enn et omsetningsmål, da enkelte næringer, som eksempelvis varehandel, har høy omsetning og store vareinnkjøp i forhold til deres lokale produksjon.

Problemet med lokale frivillige påslagsordninger er imidlertid at de ikke løser gratispassasjerproblemet knyttet til fellesgodeproduksjon. Under visse betingelser kan en samarbeidsløsning fungere effektivt; på små reiselivssteder med få bedrifter som har relativt like interesser, og hvor det er synlighet om hvem som bidrar og hvor det er tradisjon og kultur for samarbeid. Større reisemål med helårsturisme, variert produkttilbud og mange aktører, vil sjelden lykkes med å etablere en frivillig ordning. En obligatorisk påslagsordning vil løse dette gratispassasjerproblemet og føre til forutsigbar finansiering med lave transaksjonskostnader.

Lokale påtvungne påslagsordninger

En annen finansieringsløsning er å legge en påtvungen påslagsordning på kjøp av tjenester på reiselivsstedet, for eksempel et prosentvis påslag på bedriftenes omsetning eller verdiskaping. Per i dag har ikke kommuner eller andre forvaltningsorganer hjemmel til å etablere slike ordninger, men det har i mange år vært en debatt i reiselivsnæringen og i det generelle politiske ordskiftet om kommuner bør gis en slik hjemmel.

Som for en frivillig påslagsordning, bør prinsippet for påtvungne påslagsordninger være at bedrifter som har nytte av fellesgoder betaler for ivaretagelse av godene. Kommuner som vurderer å innføre tvungen påslagsordning bør kartlegge næringers inntekter fra turister. Ofte er påslagsordninger knyttet til overnatting på hotell hvor gjestene betaler en avgift på toppen av hotellregningen. En påslagsordning knyttet til hotellovernatting treffer imidlertid skjevt; hotellgjester og hotellene må betale for fellesgodene, mens turister som overnatter på andre måter, som for eksempel Airbnb, camping, leide hus, venner og familie, hytte, cruiseskip, eller i andre kommuner, slipper å betale. En rettferdig fordeling av påslagsordningen innebærer at samtlige turister og bedrifter som nyter godt av fellesgodene betaler ut ifra deres glede av, og inntekter knyttet til fellesgodene.

Reiselivsnæringen, det vil si overnatting, servering, opplevelser og transport, har i varierende grad inntekter knyttet til turisme. Handelsstanden og bygg og anlegg har også ofte betydelige inntekter knyttet til turisme, særlig på vinterdestinasjoner med mye hytteturisme. Siden nivå og fordeling av inntektene fra turister varierer fra kommune til kommune, bør en påtvungen påslagsordning tilpasses lokale forhold. Lokale forbruks- og verdiskapingsundersøkelser vil gi nødvendig kunnskapsgrunnlag for utforming av avgiftsordningen. Kartlegging av ulike segmenters forbruk i ulike næringer vil gi informasjon om hvilke næringer som har inntekter fra turister. Hvis man videre korrigerer denne turistrelaterte omsetningen for vare- og tjenestekjøp, kan man sette en påslagsordning på verdiskaping differensiert etter næringenes inntekter fra turister og lokale produksjon. Når næringenes turistrelaterte verdiskaping er kartlagt kan avgiftsnivået for den enkelte bedrift settes på en rettferdig måte.

En tvungen påslagsordning vil være nokså lik den frivillige påslagsordningen, men tvangselementet vil gi en annen prosess i for- og etterkant av innføring. Fordelen med en tvungen påslagsordning er at man løser gratispassasjerproblemet; ingen kan nyte uten å yte. For å drive med reiseliv i det geografisk avgrensede området må man bidra til finansiering av fellesgodene gjennom en avgift på omsetning eller verdiskaping. På lik linje med den frivillige påslagsordningen vil en tvungen ordning fremstå som resultatbasert for fellesgodeprodusentene (aktørene som utfører fellesoppgavene): Jo flere og bedre fellesgoder, desto større potensiell omsetning – og dermed desto mer penger til videre finansiering av fellesgoder.

Problemet med en påtvunget påslagsordning er at tvang kan gå utover samarbeidsviljen i næringslivet. En høy grad av tillit og vilje til å finne felles løsninger er en forutsetning for å løse prioriteringsproblemet i det lokale reiselivet. Når bedrifter som ikke egentlig ønsker å delta i prosessen, likevel blir tvunget til å betale, skaper det fare for høyere konfliktnivå. Det blir i så fall vanskeligere å

koordinere produkttilbudet og å enes om optimal fellesgodeproduksjon. Skal en obligatorisk påslagsordning bli vellykket, vil det være avgjørende at de berørte aktørene opplever prosessen som god og resultatet som rettferdig.

Nasjonal påslagsordning

Reiselivsnæringen opplever i dag redusert interesse for å satse på reiselivsspesifikke fellesgoder fra myndighetenes side. Bevilgningene til Norgesprofilering har stagnert de senere år, og det stilles spørsmålsteget ved nytten av tiltaket (se blant annet «Effektmåling av profilering av Norge som reisemål», Samfunnsøkonomisk analyse 2018). Reiselivsnæringen kjemper om tilslag på Innovasjon Norges virkemidler i konkurranse med andre mer produktive næringer, og har kanskje i for liten grad fått tilgang på midler innenfor nasjonale ordninger som Norwegian Innovation Cluster-programmet, som har vist seg svært vellykket innenfor reiseliv. I tillegg har reiselivsnæringen lite effektiv destinasjonsstruktur, hvor små destinasjonsselskaper bruker mye tid på å finansiere egen drift framfor å jobbe med produktiv virksomhet.

En nasjonal påslagsordning lignende sjømatnæringens «Norsk sjømatråd», også finansiert av en påslagsordning, kan finansiere fellesgoder for reiselivsnæringen, og sørge for koordinering, profilering, kompetanseutvikling og bærekraft. Sjømatrådet er organisert som et statlig eid aksjeselskap, skal ikke operere med profittmotiv og skal ikke virke konkurransevridende. Sjømatrådets styre består av sju medlemmer valgt på grunnlag av forslag fra næringens organisasjoner. Medlemmer oppnevnes for to år av gangen og for maksimum fire perioder. Selskapets finansieringsmodell er hjemlet i fiskeeksportloven og forskrift om regulering av eksport av fisk og fiskevarer. Den består av en årlig registreringsavgift for eksportører og en markedsavgift på eksport, der markedsavgiften utgjør gjennomgående godt over 95 prosent av inntektene. Samfunnsålet er å øke verdiskapingen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland.

En nasjonal påslagsordning som finansierer fellesgoder for reiselivsnæringen og sørger for koordinering, profilering, kompetanseutvikling og bærekraft kan utvikles som et næringsstyrt kompetansemiljø. Hvis en slik ordning skal etableres, bør næringen kontrollere midlene gjennom et mest mulig representativt styre valgt av næringen selv. For at en nasjonal påslagsordning skal oppfattes som hensiktsmessig og rettferdig for reiselivsnæringen, er det viktig at aksjeselskapet som forvalter midlene, prioriterer fellesgoder rettferdig, og sørger for en god spredning av nytten av tiltakene på tvers av geografi, bransjer, bedriftsstørrelse og sesong.

Nasjonalt program for reisemålsutvikling

Som beskrevet og begrunnet ovenfor, har reisemålsutvikling klare fellesgodetrekk. Sagt på en annen måte er det betydelig markedssvikt forbundet med å koordinere verdiøkende aktiviteter mellom komplementære bedrifter på en destinasjon. I tillegg er det normalt høy komplementaritet mellom de kommersielle aktørene på destinasjonen og natur- og kulturgodene som etterspørres i markedet. Erfaringer har vist at dagens organisering og finansiering av reiselivsnæringens fellesgodeapparat har betydelige utfordringer. Fylkeskommuner og kommuner tilfører reisemålsselskapene mange titalls

millioner kroner i året, dels som tilskudd og dels som tjenestekjøp. Det finnes imidlertid ingen nasjonale vurderingskriterier og premisser knyttet til denne finansieringen, og den sikrer ikke langsiktighet og forutsigbarhet. Påslagsordningene beskrevet ovenfor kan bidra til å skape økt forutsigbarhet, men har samtidig andre utfordringer knyttet til seg. En annen løsning på problemet kan være om norske myndigheter etablerer et nasjonalt program for reisemålsutvikling, etter inspirasjon av klyngeprogrammet for Arena- og NCE-prosjekter. En slik løsning vil kunne skape langsiktig forutsigbar finansiering for fellesgodeprodusentene i reiselivet og samtidig etablere nasjonale kvalitetsstandarder for reisemålsselskaper.

Konklusjon og oppsummering

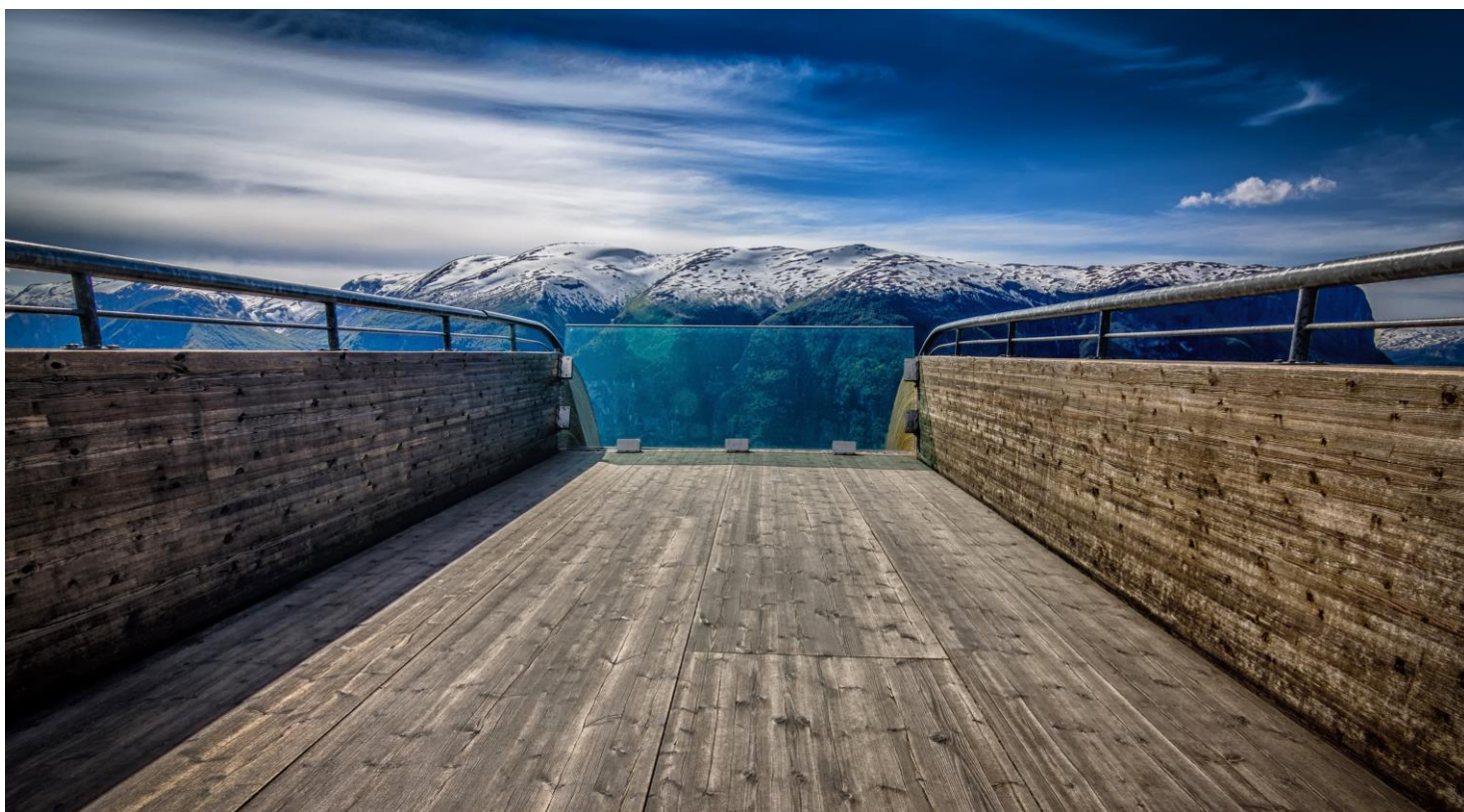
Fellesgoder er et sentralt begrep innen reiseliv. Turister reiser for å oppleve fellesgoder innen natur og kultur. Reiselivsnæringen er komplementær med fellesgodene og den tilgjengeliggjørende infrastrukturen.

Fellesgoder og -ressurser må forvaltes med omhu. Når «alle» skal besøke den samme fjorden og bestige det samme fjellet presses natures bærekraft forbi tåleevnen. Siden fjellet og fjorden er fellesgoder hvor allemannsretten sikrer tilgang for alle, er det vanskelig å begrense overturisme og regulere bruk. Allmenningens tragedie skjer når en knapp ressurs brukes uregulert. Når gjeterne slipper alle sauene ut på samme allmenning vil allmenningens tåleevne overskrides, sauene blir magre og bøndene fattige. Reiselivsnæringen kan oppleve samme skjebne når turister trækker i kø, fjordene forurenses og natur og dyreliv skades. Denne rapporten søker å belyse hvordan fellesgoder kan forvaltes og finansieres, slik at naturen brukes på bærekraftig måte og bidrar til næringsvirksomhet i distriktet.

Fellesgoder innebærer et gratispassasjerproblem. Et eksempel er utbedring og merking av turstier. Slike tiltak krever tid og ressurser, og få bedrifter vil bære kostnaden alene selv om utbedring og merking av turstier er til glede for turister. I utgangspunktet kan ikke folk hindres fra bruk av fellesgoder, og da kan man ikke ta betalt for produksjon og overforbruk av fellesgodene. Et annet eksempel er båters forurensing av fjorder. Kostnaden ved skaden på naturen er utenfor markedet, og begrensning av forurensing må i utgangspunktet skje gjennom lovreguleringer.

Mange fellesgoder er imidlertid tilgjengeliggjort av ekskluderbar infrastruktur. For å vandre til fjells må turistene benytte bilvei og parkering. Bruk av ekskluderbar infrastruktur gir mulighet til å regulere og finansiere fellesgoder; man kan ta betalt for skilting av tursti, rasteplasser og bygging av utsiktspunkt gjennom bompenger og parkeringsavgifter. På samme måte kan man ta betalt for opprydding etter forurensing fra cruiseskip og tilrettelegge for store turiststrømmer gjennom cruiseskipenes bruk av den ekskluderbare infrastrukturen som en havn er. Bergen er første destinasjon til å ta betalt for negative virkninger av cruiseturismen gjennom havneavgifter.

I enkelte tilfeller er imidlertid ikke fellesgodet tilgjengeliggjort av ekskluderbar infrastruktur. Et eksempel er opprettholdelse av kulturlandskap, hvor turister ikke trenger benytte seg av veier eller havner for å nyte utsikten. Når turistene ikke trenger å bruke ekskluderbar infrastruktur for å nyte fellesgodet har man heller ikke mulighet til å innhente brukerbetaling på infrastrukturen for å finansiere fellesgodeproduksjonen. Da må fellesgodeproduksjonen finansieres på annen måte. En mulighet er frivillige og ufrivillige påslagsordninger i reiselivsnæringen. Reiselivsbedriftene i Geiranger er komplementære med det vakre kulturlandskapet i fjorden, og nyter godt av at landskapet opprettholdes. Reiselivsbedriftene kan slik sett anees som tilgjengeliggjørende tjenester for opplevelse av kulturlandskapet, og en påslagsordning, eksempelvis en omsetningsavgift, kan betraktes som en indirekte brukerfinansiering av et slik fellesgode.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no