

## Innspill om fellesgodefinansiering til NOU2023:10

Dette er et høringsinnspill fra Fellesgodeprosjektet (FGP) til NOU 2023:10 *Leve og oppleve – reisemål for en bærekraftig fremtid* når det gjelder utvalget sine innspill til fellesgodefinansiering som er omtalt i kapittel 1, 6, 8 og 9 i utredningen. FGP er omtalt i NOU-en («Pilotordning for utprøving av integrert modell for fellesgodefinansiering»).

FGP er utviklet i perioden 2018 - 2023 av Vestland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, verdensarvkommunene for UNESCO Vestnorsk fjordlandskap Stranda, Fjord, Voss, Vik, Aurland og Lærdal og kommunene Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan i Lofotrådet i samarbeid med Visit Sognefjord AS og Destination Lofoten AS.

NHO reiseliv, Virke reiseliv og Norsk reiseliv har vært løpende orientert om arbeidet, og tilslutter prinsippene i modellen til tross for at de er sterkt kritiske til innføring av turistskatt. Modellen er med i den nasjonale reiselivsstrategien pkt. 15 s. 67 Forvaltning og finansiering av fellesgoder, ble omtalt i innstilling 91 S med representantforslag til Stortinget november i 2020 om utredning og innføring av turistskatt, er nevnt i Hurdalsplattformen og er med i regjeringen sin fempunkts plan for reiselivet. I tillegg har løsningen blitt presentert for NFD, KLD, Reisemålsutvalget, Friluftsgesellskapet, KS og flere Stortingspolitikere i løpet av prosjektperioden.

Høringsinnspillet er del inn i fem deler:

1. Kort om Fellesgodeprosjektet (FGP)
2. Videre anbefalinger for fellesgodefinansiering fra FGP
3. Anbefalinger om fellesgodefinansiering i NOU-en
4. Lokalt vs. nasjonalt besøksbidrag
5. Besøksforvaltning

Innspillene er strukturert under hver del med utdrag fra NOU-en med innspill fra FGP i fargede bokser under hver del. Fellesprosjektet blir konsekvent nevnt som FGP i dokumentet.

For Fellesgodeprosjektet



Ståle Brandshaug

Prosjektleder Fellesgodeprosjektet

For Lofotrådet og Destination Lofoten AS



Line Renate Samuelsen

Reiselivssjef Destination Lofoten AS

Verdensarvkommunene for UNESCO Vestnorsk fjordlandskap Stranda, Fjord, Voss, Vik, Aurland og Lærdal og kommunene Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan i Lofotrådet i samarbeid med Fellesgodeprosjektet, Visit Sognefjord og Visit Lofoten



Vestnorsk  
fjordlandskap



# 1. Kort om Fellesgodeprosjektet (FGP)

**Fellesgodeprosjektet (FGP)** er omtalt i NOU-en (s. 99, boks 9.3 «Pilotordning for utprøving av integrert modell for fellesgodefinansiering»). Siden 2018 har det vært gjennomført en omfattende utredning med involvering av Menon Economics, Advokatfirmaet Selmer, Vestlandsforskning, Regionalt forskningsfond Vestlandet og en rekke reisemålselskap, kommuner og regioner i hele landet om avklaring av utfordringer og mulige løsninger knyttet til fellesgodefinansiering- og forvaltning av natur- og kulturressurser relatert til reiselivsutviklingen i Norge <sup>[4]</sup>.

**Etter grundige vurderinger av utfordringer og muligheter** for fellesgodefinansiering og -forvaltning innenfor eksisterende mulighetsrom, støtteordninger, lovverk og bruk av teknologi konkluderer FGP med at:

*Det er behov for å prøve ut og vurdere en pilotordning for pålagt dynamisk betaling og besøksstyring ved bruk av skiltlesingsteknologi (ANPR-teknologi) og brukerbetaling på offentlig og kommersiell transport inn til geografisk avgrensede områder med særskilte utfordringer knyttet til bruk, vern og forvaltning av fellesgoder innenfor natur- og kulturressursene i området som følge av tilreisende. Områdene må kunne dokumentere utfordringene, og verne natur- og kulturområder/steder og/eller områder med stort besøkspress er spesielt aktuelle for ordningen.*

**Vi foreslår pilottesting for avgrenset utprøving av modellen for fellesgodefinansiering og -forvaltning** i UNESCO Vestnorsk fjordlandskap Nærøyfjorden og Geirangerfjorden og Lofoten «De Grønne øyene» som særegne reisemål og pressområder. Modellen legger til grunn et lite bidrag ved innreise ut fra «bruker/ forurenser betaler»-prinsippet i grønn konkurransekraft, og er ikke en skatt/avgift på reiselivsbedriftene. Midlene skal bidra til en positiv utvikling på reisemålet og i lokalsamfunnet, og prinsippet med betaling for bomplasseringer og innreise til geografiske områder er allerede etablert i Norge og på Svalbard

**NHO reiseliv, Virke reiseliv og Norsk reiseliv** har vært løpende orientert om arbeidet, og tilslutter prinsippene i modellen til tross for at de er sterkt kritiske til innføring av turistskatt. Modellen er med i den nasjonale reiselivsstrategien pkt. 15 s. 67 *Forvaltning og finansiering av fellesgoder*, og ble omtalt i innstilling 91 S med representantforslag til Stortinget november i 2020 om utredning og innføring av turistskatt. I tillegg har løsningen i perioden blitt presentert for NFD, KLD, Reisemålsutvalget, KS og flere Stortingspolitikere.

**Det er store variasjoner i antall besøkende til ulike steder med varierende ressursgrunnlag.** Dette fordrer verktøy og ordninger spesielt tilpasset sårbare pressområder, og betyr at noen steder og områder er avhengig av tilgang til ordninger for bærekraftig besøksforvaltning. UNESCO verdensarvområdet Vestnorsk fjordlandskap og «De Grønne øyene» i Lofoten er særskilte eksempel på slike områder. I Stortingsmelding nr. 35 (2012-13) – *Fremtid med fotfeste* - og Stortingsmelding nr. 19 (2016-17) *Reiselivsmeldinga* - er det understreket at: «*De norske verdensarvområdene skal utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning når det gjelder tilstand, forvaltning og formell beskyttelse.*»

**I november 2021 oppfordret NFD direkte om at det ble sendt en anmodning for en pilottesting av modellen** som en direkte oppfølging fra regjeringen med bakgrunn i følgende presisering i Hurdalsplattformen: "*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.*" **Anmodningen ble sendt til NFD 2. desember 2021 fra verdensarvkommunene og kommunene i Lofoten:** *Verdensarvkommunene Stranda, Aurland, Voss Herad, Fjord, Lærdal og Vik anmoder med dette om at Nærings- og fiskeridepartementet utnevner verdensarvområdet Vestnorsk fjordlandskap (Geirangerfjord- og Nærøyfjordområdet) og reiselivs-regionen Lofoten til landets første piloter for uttesting av en modell for fellesgodefinansiering.*»

**I budsjettforliket for statsbudsjettet 2023** mellom AP, SP og SV, verbal 7, står det: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en kommunal/statlig turistskatt senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2024.*»

---

<sup>[4]</sup> Vestland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Verdsarvrådet for Vestnorsk fjordlandskap, Stiftinga Geirangerfjorden Verdsarv, Nærøyfjorden Verdsarvpark, Sogn regionråd, Stranda kommune, Fjord kommune, Visit Sognefjord AS og Geiranger utvikling

## 2. Videre anbefalinger for fellesgodefinansiering fra FGP

Det er store variasjoner i antall besøkende til ulike steder med varierende ressursgrunnlag. Dette fordrer verktøy og ordninger spesielt tilpasset sårbare pressområder, og betyr at noen steder og områder er avhengig av tilgang til ordninger for bærekraftig besøksforvaltning.

UNESCO verdensarvområdet Vestnorsk fjordlandskap og «De Grønne øyene» i Lofoten er særskilte eksempler på slike områder. I Stortingsmelding nr. 35 (2012-13) – Fremtid med fotfeste - og Stortings-melding nr. 19 (2016-17) Reiselivsmeldinga - er det understreket at: «*De norske verdensarvområdene skal utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning når det gjelder tilstand, forvaltning og formell beskyttelse.*»

FGP legger følgende seks prinsipper til grunn for modellering av løsningen:

- 1. Den besøkende forbrukeren/bruker/forurensere må bidra med betaling for ivaretagelse og tilrettelegging av fellesgodene. Koblinger mot «Grøn konkurransekraft», «Det grønne skiftet» og sirkulær økonomi.
- 2. Lokalbefolkning og nødvendig trafikk som bl.a. varetransport og arbeidstrafikk må ha fritak.
- 3. Løsningen må bidra til både besøksstyring og fellesgodefinansiering – bl.a. dynamisk prising, tilrettelegging og bruk av flere virkemidler/modeller samtidig
- 4. Midlene må styres uavkortet inn til et fond, og ikke inn i driftsøkonomien til kommunene, fylkeskommunene eller andre. Tildeling fra fondet og bruken av midlene må styres av en etablert reise-målsledelse ut fra klart definerte vedtekter og lokale/regionale planer og ikke tildeles som en søkbar ordning (se under pkt. 3.1 på side 7 nedenfor).
- 5. Midlene skal legge til rette for fellesgoder, verne om natur/kulturgoder og tiltak som gir lokalsamfunnene og næringslivet et godt utgangspunkt for helårlig, bærekraftig utvikling og som kommer gjesten direkte eller indirekte til gode.
- 6. Modellen krever medfinansiering/utøsende offentlige midler fra kommunene, fylkeskommunene og/eller staten. Fellesgodefinansieringen skal ikke være en erstatning for de offentlige tilskuddene som finnes i dag, og skal være en løsning for tiltak som kommunale/ fylkeskommunale/statlige overføringer ikke har noen løsning på i dag.

I tillegg til besøksbidragene fra de besøkende forutsetter FGP at løsningen kombineres med flere eksisterende og eventuelt nye løsninger for finansiering og forvaltning, slik som f.eks. *tilpasninger i offentlig forvaltning og lovverk* (områderegulering, anbudskriterier for transport og forvaltningsregelverk), *offentlige støtteordninger* (som tilskudd til nasjonale turiststier, kultur og naturvern mm.), *offentlige tjenester for sikkerhet, beredskap og infrastruktur* (f.eks. ressurser til blålystjenestene og Røde kors, samferdselsutvikling, nettdekning og system for avfallshåndtering) og *annen brukerbetaling* som f.eks. parkeringsbetaling.

Videre prosess for pilottesting av FGP er anbefalt med følgende tre trinn i anmodningen om pilottesting som ble sendt til NFD 1. desember 2021 (direkte utdrag fra anmodningen):

### 1. Avklaring

- **Piloter og prosess:** pilottestingen og valg av pilotområder blir avklart av embetsverket og regjeringa, og pilotområda blir involvert i det vidare arbeidet med utarbeiding og iverksetting av pilotmodellane.

### 2. Modellering

- **Pilotmodell:** ferdigstilling og konkretisering av innhaldet i modellen for pilottesting i Lofoten og verdsarvområdet ut frå utgreiingane i Fellesgodeprosjektet. Dette gjeld fysisk infra-struktur, punkt for besøksbidrag (fly, båt, veg, cruise) informasjons- og forvaltningstiltak, nødvendig bemanning/organisering og budsjett.
  - Sjå *Notat – oppsummering av fellesgodeprosjektet per 20. april 2021* og lenke til alle notat og rapportar frå prosjektet.
- **Stortingsvedtak:** vedtak av nødvendige midlertidige lover og forskrifter/prøveforskrifter for pilotperioden i Stortinget. Sjå lenke til rapportane frå Advokatfirmaet Selmer:
  - *Muligheter for fellesgodefinansiering*, Advokatfirmaet Selmer AS, 7. juni 2019
  - *Rettslige problemstillinger knyttet til mulige teknologiske løsninger for fellesgodefinansiering*, Advokatfirmaet Selmer AS, rapport 169365-502, 29. mai 2020
  - *Notat om muligheter for gjennomføring av "Svalbardmodellen" og miljøgebyr på fastlandet*, Advokatfirmaet Selmer AS, 9. juli 2020
  - *Prosjekt fellesgodefinansiering – oppsummering*, Advokatfirmaet Selmer AS, notat, 12. oktober 2020

### 3. Uttesting og organisering

- **Finansiering:** det må avklarast offentleg finansiering for etablering av nødvendig infrastruktur som skiltlesarar og skilt i pilotområda som del av pilottestinga. Dette er estimert til rundt NOK 3 mill. til saman for verdsarvområdet Vestnorsk fjordlandskap Geirangerfjorden og Nærøyfjorden. Dette er ikke berekna for Lofoten, og må inngå som ein del av modelleringsfasen. I tillegg kjem eventuelle kostnader knytt til prøve-forskrifter, prosjektorganisering og andre etableringskostnader. Finansieringsbehovet må avklarast nærare som del av det vidare arbeidet.
  - Sjå rapportane *Teknologiar til fellesgodefinansiering*, Vestlandsforskning, rapport 4/2020, 29. juni 2020, og *Skiltlesingsteknologi til fellesgodefinansiering i Verdsarvparkane*, per 17.02.21
- **Pilottesting:** utprøving av pilotordninga i UNESCO verdsarvfjordane Geirangerfjorden og Nærøyfjorden og Lofoten i tre år frå 2022 – 2024 (eventuelt 2023 – 2025).
  - Sjå rapporten *Mulig forvaltningsmodell for fellesgodefinansiering*, Advokatfirmaet Selmer AS, notat 08.03.21
- **Følgeforskning:** samarbeid med Forskningsrådet og/eller FoU-/kunnskapsmiljø for følgeforskning og måling av positive og negative effektar og erfaringar frå pilottestinga.

Det vert føreslege oppretting av ei eiga ressursgruppe på tvers av dei to pilotområda for erfaringsutveksling og samarbeid i modellerings-, uttestings- og rapporteringsarbeidet.

FGP mener at innføring av en eventuell nasjonal ordning er tidkrevende, komplisert og usikker. Det haster med å prøve ut ordninger for reisemåls- og besøksforvaltning med muligheter for dynamisk besøksstyring på utsatte pressområder. Pressområdene – spesielt UNESCO Vestnorsk fjordlandskap og Lofoten - er sårbare reisemål med et akutt behov for sterkere grad av tilrettelegging og trafikkstyring. Utprøving av lokale, obligatoriske ordninger kan være avgjørende virkemidler for å kunne håndtere besøksvekst og slitasje på natur- og kultur resursene i små lokalsamfunn uten tilgang til tilstrekkelige ressurser. Med bakgrunn i dette mener FGP at pilottestingen bør prøves ut før en vurderer etablering av en nasjonal lokal og/eller nasjonal modell.

Pilotområdene i verdensarvfjordene og Lofoten er i prosess og er klare til å bidra i det videre modelleringsarbeidet og til å prøve ut modellene for å forsterke kunnskapsgrunnlaget for fellesgodefinansiering.

### 3. Anbefalinger om fellesgodefinansiering i NOU-en

#### 3.1 Generelle vurderinger i NOU-en

Fra kapitel 9.3, Utvalgets vurderinger:

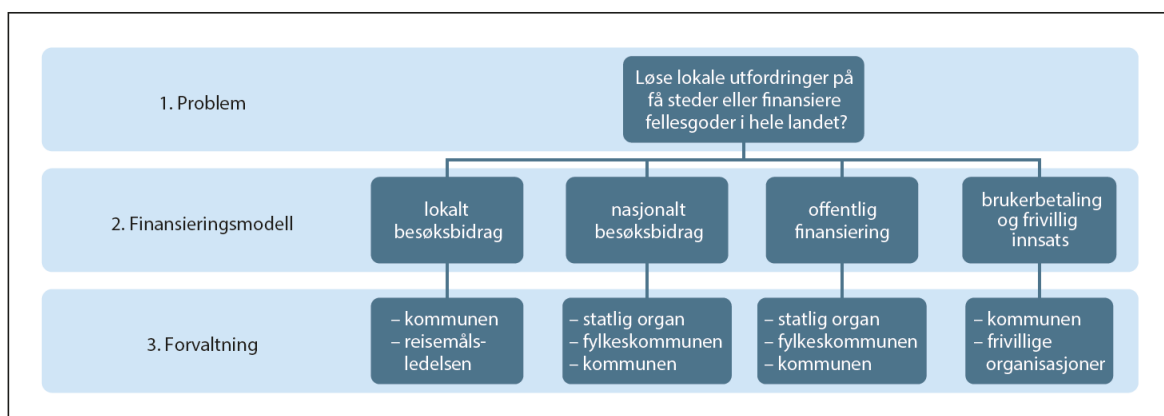
Utvalget viser til det nasjonale målet for reiselivspolitikken om å utvikle reiselivet i en mer bærekraftig retning. I forlengelsen av dette er det et sentralt mål å utvide sesongene og etablere helårs reiselivs-produkter rundt om i hele landet. For å nå disse målene må vi ta vare på de fellesgodene 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.*

Utgangspunktet for FGP sine forslag til løsninger er sammenfallende med utvalget – økningen i antall besøkende til attraktive steder og attraksjoner. FGP deler utvalget sin vurdering om at det ikke eksisterer tilstrekkelige finansieringsløsninger, og at både brukerbetaling og offentlig finansiering er sentrale element i en fremtidig løsning.

FGP oppfatter ikke frivillige bidrag som en tilstrekkelig løsning, med bakgrunn i erfaringer fra tidligere nasjonal pilottesting av denne type løsning bl.a. i Lofoten. I tillegg konkluderer Menon Economics som følger om frivillige påslagsordninger: «Problemet med lokale frivillige påslagsordninger er imidlertid at de ikke løser gratispassasjerproblemet knyttet til fellesgodeproduksjon. En obligatorisk påslagsordning vil løse dette gratispassasjerproblemet og føre til forutsigbar finansiering med lave transaksjonskostnader (Menon publikasjon 51/2019.)»

I tillegg er det viktig å gjøre oppmerksom på at FGP foreslår en modell for både fellesgodefinansiering og besøksstyring ved bruk av dynamisk prising inn til pressområdene på ulike tidspunkt basert på prinsippet om «rushtidsavgift» for å kunne styre besøksstrømmene som en del av reisemålsforvaltningen.

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 (ref. figur 9.2)



Figur 9.2 Oversikt over mulige løsninger for å finansiere fellesgoder i reiselivet

Kilde: Reisemålsutvalget

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.

Ved å åpne for lokal innkreving av besøksbidrag kan man løse utfordringene i de største pressområdene. Utvalget mener 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 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 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. Utvalget mener at retningslinjene for finansiering fra fondet bør fastsettes nasjonalt. Utvalget legger vekt på at selve bruken av midlene bør styres av den lokale reisemålsledelsen.

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.

FGP deler utvalgets vurdering om at finansiering av fellesgoder bør løses gjennom en modell for besøksbidrag knyttet til transport inn til et gitt geografisk område. FGP understreker imidlertid at besøksbidraget skal gjelde for både internasjonale og nasjonale besøkende knyttet til innreise til de aktuelle reisemålene og ikke ved innreise til Norge, og at det i første omgang skal prøves ut som pilotordninger med lokalt besøksbidrag for innreise til geografisk avgrensede pressområder med store besøksvolum, særlig sårbare natur- og kulturressurser i små lokalsamfunn med begrensede økonomiske ressurser som kan brukes til forvaltning og tilrettelegging for besøkende.

Modellforslaget i FGP samstemmer med utvalget sin vurdering om at lokal innkreving av besøksbidrag kan løse utfordringene i de største og mest sårbare pressområdene. FGP er enig i at besøksbidrag på en- eller deler av bransjen er en urimelig belastning, og at det heller bør kreves inn små bidrag fra mange kilder. Videre samstemmer utvalget og FGP sine vurderinger om øremerking av midlene, forankring i nasjonale kriterier og retningslinjer med noe handlingsrom for lokal tilpasning.

FGP deler utvalgets vurderinger om at inntektene fra besøksbidraget forvaltes lokalt og regionalt, at det må foreligge en bredt forankret besøksstrategi, og at bruken bør styres av den lokale reisemålsledelsen og bør innrettes slik at den gir insentiv for å utvikle en velfungerende reisemålsledelse.

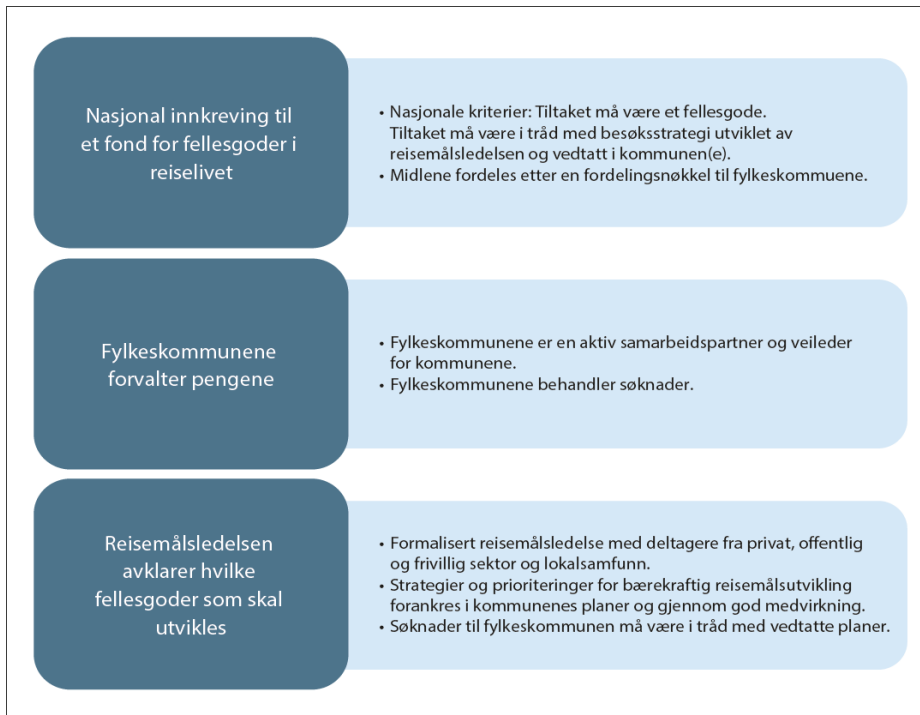
FGP understreker derimot at det må være strenge retningslinjer for tildeling og bruk av modellen for lokalt besøksbidrag, og at det i utgangspunktet kun skal kunne benyttes på særskilt sårbare steder og reisemål med store besøksvolum og avgrensede lokale ressurser til tilrettelegging og forvaltning av natur- og kulturressursene.

Vi understreker her at FGP er foreslått som en sted- og tidsavgrenset utprøving med pilottesting i UNESCO Verdensarvfjordene og Lofoten. Modellen er basert på prinsippene i Svalbard sitt miljøvernfond med noen endringer og tilpasninger<sup>1</sup>. Pilottestingen skal gjøres med bruk av følgeforskning, og skal resultere i et kunnskapsgrunnlag for utvikling av mulige nasjonale modeller i etterkant.

<sup>1</sup> Se Advokatfirmaet Selmer AS sitt notat av 9. juli 2020 «Notat om muligheter for gjennomføring av "Svalbardmodellen" om miljøgebyr på fastlandet» og notat av 12. oktober 2020 «Prosjekt fellesgodefinansiering – oppsummering».

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 reise-målene, 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.



Figur 9.3 Modell for forvaltning av fond for fellesgoder

Kilde: Reisemålsutvalget

FGP mener modellen med lokalt besøksbidrag må forankres i NFD eller KLD og at Statsforvalteren forvalter ordningen på vegne av departementet og tildeler bruk av modellen etter søknad fra kommunen(e) for utvalgte, sårbare reisemål ut fra strenge vurderingskriterier knyttet til bl.a. besøksvolum, grad av sårbare natur- og kulturressurser, størrelsen på lokalsamfunnene og tilgangen til ressurser for til rettelegging og forvaltning av fellesgodene<sup>2</sup>. Den lokale reisemålsledelsen administrerer ordningen i tråd med lokale/regionale strategier og utviklingsplaner.

I forhold til punktene i figur 9.3 fra NOU-en ovenfor avviker FGP sitt syn med utvalget ved at FGP foreslår at innkrevingen skal gjøres lokalt på noen få, utvalgte pressområder og at Statsforvalteren skal ha ansvar for vurdering og tildeling av modellen på søknad fra kommunene på kvalifiserte reisemål. FGP deler utvalget sitt forslag om at der et reisemålsledelsen som skal forvalte midlene forankret i forankrede, helhetlige planer for bærekraftig reisemålsutvikling.

<sup>2</sup> Se Advokatfirmaet Selmer AS sitt notat av 8. mars 2021 «Mulig forvaltningsmodell for fellesgodefinansiering»

## 4. Lokalt vs. nasjonalt besøksbidrag

### 4.1 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).

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 eiendomsskatte-loven (Eigedomsskatteleva, 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 cruise-passasjeravgift eller avgift for dagsbesøkende til et område.

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.

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.

FGP sine forslag til løsninger tar utgangspunkt i beskrivelsen utvalget nevner i forhold til lokale besøksbidrag – det at noen reisemål med høye besøkstall som har utfordringer med å finansiere tilretteleggingen av natur- og kulturgoder, og at en ved å åpne for at kommuner kan velge å innføre lokalt besøksbidrag kan man løse utfordringene med å finansiere fellesgoder i disse områdene. I tillegg inneholder som tidligere nevnt FGP sitt modellforslag en sentral del med muligheter for bruk av dynamisk prising inn til pressområdene på ulike tidspunkt basert på prinsippet om «rushtidsavgift» for å kunne styre besøksstrømmene som en del av reisemålsforvaltningen.

FGP er et samarbeid mellom UNESCO Verdensarvrådet og Lofotrådet, og utprøving av pilottestingen er nevnt som tiltaksområder i både Hurdalsplattformen og i regjeringen sin fempunktsplan for reiseliv.



Utprøving av FGP sine løsningsforslag forutsetter forankring i en lovendring som muliggjøre pilottesting i en tidsavgrenset periode for utprøving og kunnskapsutvikling i UNESCO Verdensarvfjordene og Lofoten <sup>3</sup>

FGP deler utvalget sin vurdering i at 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.

Videre deler FGP utvalget sin vurdering om at lokalt besøksbidrag ikke er velegnet for å nå målet om å spre besøksstrømmene til flere reisemål, og at en lokal ordning vil sannsynligvis bare etableres i kommuner som har utfordringer med et stort besøkstrykk. FGP understreker derimot at vi mener at dette i utgangspunktet er det viktigste argumentet for å innføre en ordning for fellesgodefinansiering med bruk av besøksbidrag og dynamisk besøksstyring for spredning- og styrings av besøkende inn til- og innenfor sårbare pressområder.

Utvalget fremstiller følgende utfordringer med lokalt besøksbidrag:

- 1. En styrking av fellesgodefinansieringen på de mest besøkte stedene, kan legge til rette for økt ferdsel i pressområdene.
- 2. 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.
- 3. 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.
- 4. EØS-regelverket sine føringer om at diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og er i strid med prinsippene om fri bevegelse av varer og tjenester.

FGP sine vurderinger av utfordringene som utvalget nevner:

1. En styrking av fellesgodefinansieringen på de mest besøkte stedene kan kanskje legge til rette for økt ferdsel i pressområdene slik utvalget nevner, men besøksveksten har kommet og vil fortsatt komme til pressområdene uavhengig av tilrettelegging. Dette er kjernen i utfordringene knyttet til tilrettelegging og vern av sårbare natur-, kulturressurser og lokalsamfunn. FGP sitt modellforslag inneholder derfor løsninger for både økt tilrettelegging og dynamisk besøksstyring. Dette gir pressområdene nødvendige verktøy for å håndtere nødvendig til rette-legging av fellesgoder og styring av besøksveksten for å kunne ivareta de lokale ressursene.
2. Utvalget mener at et lokalt besøksbidrag kan føre til at bedrifter ikke ønsker å etablere seg på reisemåls med en slik ordning. FGP mener at dette ikke vil bli en utfordring fordi de aktuelle pressområdene er attraktive reisemål som vil bli bedre tilrettelagt og får styrket attraktivitet som følge av besøksbidraget. I tillegg vil besøksbidraget utgjøre en marginal del av det totale reisebudsjettet til de besøkende. I FoU-prosjektet SUSTRANS i Møre og Romsdal (2019) uttalte 81% av de besøkende at de var villige til å betale 5 EURO eller mer for å besøke Geirangerfjorden, og utvalget viser til blant annet til Group Nao (2020) og Cicero sine undersøkelser som viser at de besøkende er villige til å betale besøksbidrag dersom det er tydelig hva midlene brukes til.

<sup>3</sup> Se Advokatfirmaet Selmer AS sine notat fra 7. juni 2019 «Muligheter for fellesgodefinansiering», 29. mai 2020 «Rettslige problemstillinger knyttet til mulige teknologiske løsninger for fellesgodefinansiering» og 23. desember 2022 «Nordkapp-dommens betydning for fellesgodefinansiering»

3. Utvalget mener at dersom kommunene gis stor frihet til å vurdere hvilke tjenester man lokalt vil legge besøksbidraget på vil det kunne bli mange varianter av løsninger og at dette kan oppleves som en større ulempe for både de besøkende og for næringslivet, sammenlignet med en nasjonal ordning med besøksbidrag. FGP understreker at vi i våre forslag forutsetter et nasjonalt rammeverk med tydelige avklaringer av hvordan ordningen skal forvaltes og struktureres. Dette betyr at det ikke er rom for ulike varianter av løsningene slik utvalget nevner. I tillegg vil en lokal ordning i større grad enn en nasjonal ordning tydeliggjøre overfor besøkende og næringen hvordan ordningen fungerer og hvordan bidragene blir brukt.
4. Utvalget påpeker at det må vurderes nærmere hvordan det er mulig å utforme et regelverk for besøksbidrag som ikke er i strid med EØS-regelverket. Diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og er i strid med prinsippene om fri bevegelse av varer og tjenester. Utvalget erkjenner at forslaget om å kreve inn besøksbidrag via ulike transportformer inn til eller ut av landet, reiser EØS-rettslige problemstillinger. EØS-avtalen har et generelt forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, jf. artikkel 4, og reglene om fri bevegelse av tjenester forbyr som hovedregel restriksjoner på grenseover-skridende 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 Eurovignettedirektivet 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.

Utvalget nevner 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. 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.

FGP vurderer utvalget sitt forslag om en ordning med besøksbidrag ved innreise til Norge som utfordrende i forhold til bestemmelsene i EØS-avtalen. Derimot vil en ordning med lokalt besøksbidrag – som allerede eksisterer flere steder i Europa – trolig kunne utformes innenfor EØS-regelverket. FGP foreslår et lokalt besøksbidrag til noen få, utvalgte pressområder i Norge, der både utlendinger og nordmenn må betale besøksbidrag ved innreise. Unntakene som er foreslått er relatert til fastboende, pendlere og varetransport, noe som kan løses ved blant annet abonnementsordninger, hvitelisting av kjøretøy og refusjoner.<sup>4</sup>

## 4.2 Nasjonalt besøksbidrag

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.

<sup>4</sup> Se Vestlandsforskning sitt notat av mars 2021 «Notat om ANPR for UNESCO Nærøyfjorden» og Advokatfirmaet Selmer AS sitt notat av 29. mai 2020 «Rettslige problemstillinger knyttet til mulige teknologiske løsninger for fellesgodefinansiering»

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.

FGP mener at et overordnet argument for innføring av ordninger for fellesgodefinansiering er behovet for ivaretagelse og tilrettelegging av spesielt sårbare pressområder<sup>5</sup>.

FGP oppfatter utvalget sitt forslag om en nasjonal ordning for besøksbidrag basert på betaling ved innreise til Norge, forvaltning gjennom fylkeskommunene og fordeling til utvikling av fellesgoder i hele landet som en løsning for generell fellesgode- og reiselivsutvikling, og ikke en løsning for bærekraftig besøksforvaltning og tilrettelegging av sårbare natur- og kulturressurser og lokalsamfunn med stort besøkspress og avgrensede ressurser.

Utvalget sitt forslag oppfattes derfor som en strategisk tilnærming til generell nasjonal reiselivsutvikling, og ikke som et forslag for nødvendig besøksforvaltning i sårbare områder slik FGP legger til grunn i vårt modellforslag.

Som tidligere nevnt FGP at en lokal ordning i større grad enn en nasjonal ordning tydeliggjøre overfor besøkende og næringen hvordan ordningen fungerer og hvordan bidragene blir brukt. Dette underbygges også i utvalget sine henvisninger til undersøkelsene gjort av Group Nao (2020) og Cicero som viser at de besøkende er villige til å betale besøksbidrag dersom det er tydelig hva midlene brukes til.

I tillegg vil et nasjonalt besøksbidrag ved innreise trolig være utfordrende i forhold til EØS-regelverket sine føringer om at diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og er i strid med prinsippene om fri bevegelse av varer og tjenester mellom EØS/EU-landene.

## 5. 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.

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.*

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.

<sup>5</sup> Se Menon Economics rapport 51/2019 Fellesgodefinansiering i reiselivet

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 ferdsele 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 vurderer at det rettslige grunnlaget for å styre ferdsele 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.*

*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.*

FGP ønsker å fremheve utvalget sin betraktning om at besøksforvaltning er et sentralt element i både lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og naturforvaltning.

Hensynet til bærekraftig besøksforvaltning og allemannsretten er grunnleggende element i FGP sitt modellforslag, med fokus på å forebygge og unngå uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn og øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige verdiskapingen av besøkende.

Utvalget påpeker at manglende ressurser til besøksforvaltning kan føre til at direkte reguleringer må tas i bruk for å styre ferdsele. I tillegg vil det kunne forringe verdien og forvaltningen av naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn.

Videre påpekes det i NOU-en at dersom det ikke er mulig å overvåke og styre ferdsele 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 vurderer at det rettslige grunnlaget for å styre ferdsele 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.

FGP deler utvalget sin bekymring knyttet til behovet for eventuelle reguleringer for å beskytte særlig utsatte verdier knyttet til natur, kulturminner eller lokalsamfunn. FGP oppfatter derimot at det ikke er behov for å åpne for utprøving av trafikkregulerende tiltak med bruk av dynamisk prising på utvalgte tidspunkt etter «rushtidsavgift» ved innreise til spesielt sårbare reisemål for å bidra til regulering av ferdsele til- og på de aktuelle reisemålene ved behov.

Utvalget mener at en nasjonal ordning i tråd med anbefalingen 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. FGP mener at det samme vil gjelde for lokalt besøksbidrag inn til utvalgte pressområder. Vi mener at en slik løsning ikke er i strid med allemannsretten fordi den er foreslått som betaling inn til relativt store geografiske områder som UNESCO verdensarvområdene og Lofoten, og kan sammenlignes med bomringene i byene eller generelle bompasseringene på veinettet i Norge. Dette handler ikke om direkte betaling for å gå på stier eller bruke naturen, og lokalbefolkningen vil uansett bli skjermet i ordningen innenfor EØS-regelverket.

I tillegg understreker vi av FGP foreslår en prøveordning med pilottesting i en avgrenset periode for utprøving og etablering av et kunnskapsgrunnlag for utvikling av eventuelle permanente ordninger for fellesgodefinansiering og besøksforvaltning, og at FGP ønsker å samarbeid med forvaltningen og friluftsansjonene i pilottestingen.