

## **Mandat for NOU om reisemålsutvikling og besøksforvaltning i norske kommuner**

### ***Bakgrunn***

Norge har mange reisemål vi kan være stolte over og som er aktivt markedsført overfor norske og utenlandske reisende. Flere norske reisemål og attraksjoner er unike i verdenssammenheng, som Preikestolen, Lofoten og verdensarvfjordene. Andre er svært populære blant innenlandske turister, som Geilo og andre vintersportsteder, Kragerø og andre sørlandsperler, samt ulike familieparker og festivaler over hele landet.

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

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

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

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

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

Klimaendringene er pekt ut som en viktig påvirkningsfaktor for reiselivsnæringen i årene som kommer. Reiselivsnæringen må omstille seg til endrede klimaforhold, blant annet med utsikter til kortere vintersesong og tørrere og varmere somre på Sørlandet og Østlandet. Det er

viktig at reiselivsnæringen tar høyde for og utnytter endrede klimatiske forhold i sin planlegging og drift.

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

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

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

### ***Problemstillinger som skal drøftes i utvalget***

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

Utvalget skal se på følgende problemstillinger:

#### **1. Besøksforvaltning knyttet til natur- og kulturressurser**

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

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

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

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

## **2. Finansiering og forvaltning av fellesgoder**

Det er i dag tillatt å ta betalt for bruken av kommunale tjenester som betegnes som fellesgoder, som f.eks. parkering, offentlige toaletter eller andre tilrettelagte fasiliteter ved reiselivsattraksjoner. Denne finansieringsmodellen har imidlertid vist seg utilstrekkelig på reisemål der turiststrømmene er blitt svært store. For enkelte fellesgoder er det dessuten ikke ønskelig eller praktisk mulig å kreve brukerbetaling eller etablere ulike former for kommersiell forvaltning. Utvalget bes derfor vurdere fordeler og ulemper ved andre alternativer, med utgangspunkt i omtalen av temaet og de anbefalte tiltakene i den nasjonale reiselivsstrategien og erfaringer med ulike ordninger internasjonalt.

## **3. Tilgjengelighet**

Tilgjengelighet er sentralt for reiselivsnæringens verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter. Særlig for mindre distriktsdestinasjoner kan det være avgjørende å inkludere/hensynta reiselivsaktiviteten for å få et veltilpasset rutetilbud, dvs. i tråd med faktiske behov.

Utvalget bør derfor vurdere:

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

## **4. Regulering av cruisetrafikk**

Cruisetrafikken ble doblet mellom 2013 og 2019, noe som har gitt både sosiale og miljømessige utfordringer på flere norske reisemål. Utvalget bes vurdere om eksisterende rammevilkår på området i tilstrekkelig grad legger til rette for at cruiseturismen kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte.

Utvalget bes også vurdere om og ev. i hvilken grad det er nødvendig å legge tydeligere nasjonale føringer for cruiseturismen, for å sikre at kommuner og destinasjon opererer på en måte som er i tråd med målene i den nasjonale reiselivspolitikken samt relevante miljømål og for utviklingen av Norge som reisemål. Som på andre områder må hensynet til forutsigbarhet for næringsaktører og sammenfallende rammevilkår i/mellom nabokommuner her veies opp mot fordelene ved å tillate et betydelig lokalt handlingsrom.

## **5. Destinasjonsledelse og samarbeid på reisemål**

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

Norske reisemål drives på ulike måter, men alle steder har kommunen og reiselivsnæringen nøkkelroller. Reiselivsnæringen representeres som regel ved det lokale/regionale destinasjonsselskapet, som har som rolle å løse fellesfunksjoner for reiselivet, ofte knyttet til vertskap, produktutvikling og/eller markedsføring. Norske destinasjonsselskaper har imidlertid ulike oppgaver på ulike reisemål, ettersom det er opp til selskapenes eiere å gi mandat og rammer for virksomheten, ut fra behov og finansielle forutsetninger. Destinasjonsselskapene ventes uansett å være viktige verktøy for lokal reisemålsutvikling også i fremtiden. Utvalget bes derfor vurdere hvordan disse selskapene bør innrettes for å kunne bidra til en mest mulig effektiv destinasjonsledelse, på reisemål av ulike størrelser. Utvalget bes også gi råd om hvordan det best kan legges til rette for at dette gjennomføres.

Utvalget bes særlig vurdere behovet for, og den ev. effekten av, at destinasjonsselskaper går fra å drive kun markedsføring til også å drive utviklingsarbeid, inkludert utvikling av besøksstrategier, og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at dette skal kunne gjøres på en hensiktsmessig måte. Det er et faktum at mange destinasjonsselskaper i dag er relativt små og dermed relativt sårbare mht. behovet/kravet for å holde seg oppdatert innenfor digitalisering, bærekraft og innovasjon.

## **6. Klimarisiko**

Utvalget bør se på hvordan norsk reiseliv samlet sett vil bli påvirket av klimaendringer og reiselivets kapasitet til å tilpasse seg dette. Utvalget bør også vurdere hvordan reiselivet blir påvirket av klimatiltak; for eksempel i form av økende priser på flyreiser som følge av klimaavgifter.

### **Avgrensning mot andre prosesser**

Justis- og beredskapsdepartementet har satt ned et utvalg som skal vurdere sjøsikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer knyttet til cruisetrafikk i Norges farvann og tilgrensende havområder, som blant annet skal drøfte de beredskapsmessige utfordringene som cruisetrafikken bringer med seg. Når det gjelder reiseliv på Svalbard, ble det gjort en særskilt utredning om dette

temaet i 2019. Begrunnelsen for å legge til rette for reiselivsvirksomhet på Svalbard er ikke den samme som for reiselivet i resten av Norge. Også rammevilkårene er noe ulike.

I tillegg er det satt ned et offentlig utvalg i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som skal gjennomføre en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Inntektsutjevningutvalget er blant annet bedt om å se på hvilke kostnader som skal inngå i utgiftsutjevningen. Distriktnæringsutvalget samt Demografiutvalget har begge pekt på at brukertall framfor folketall bør vektlegges mer ved lokalisering, dimensjonering og finansiering av offentlig infrastruktur og offentlige tjenester. KMD har informert inntektssystemutvalget om dette da problemstillingen er innenfor dette utvalgets mandat.

Utvalgets arbeid skal avgrenses mot disse prosessene, og utvalget skal ikke vurdere forslag som dreier seg om 1) de beredskapsmessige sidene ved cruisetrafikk eller 2) reiseliv på Svalbard.

### **Gjennomføring**

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

Utvalgets arbeid skal gjennomføres i tråd med Utredningsinstruksen. Flere av utvalgets forslag må kunne gjennomføres innenfor dagens regelverk og økonomiske rammer.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante hold, og skal tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å invitere til innspillmøter eller på andre måter systematisk innhente innspill fra eksterne aktører. Utredningen skal i hovedsak baseres på tilgjengelig og oppdatert kunnskap og forskning på feltet.

Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU i løpet av høsten 2022.