

## Til Reisemålsutvalget

Kopi er sendt til: NFD, KLD, KD, HOD, Miljødirektoratet, Helsedirektoratet, NHO reiseliv, Virke reiseliv, Norsk reiseliv, Norsk Friluftsråd, Den Norske Turistforening, Friluftsrådernes Landsforbund og Forum for natur og friluftsliv

Geiranger/Aurland/Lofoten, 10. oktober 2022

### Viktigheten av pilottesting for fellesgodeforvaltning i UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap og Lofoten, og forholdet til allemannsretten.

Kommunene i Lofoten og kommunene tilknyttet UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap Nærøyfjorden i Sogn og Geiranger på Sunnmøre sendte 2. desember anmodning på direkte oppfordring fra NFD som utvalgte reisemål i oppfølgingen av Hurdalsplattformen om iverksetting av piloter for uttesting av fellesgodefinansiering basert på forslagene i Fellesgodeprosjektet som NFD og KLD var godt kjent med siden prosjektstarten i 2018.

Lofoten har gjennom en periode på mer enn ti år vært pådriver for å få på plass løsninger for fellesgodefinansiering, og det har vært gjort ulike utredninger om dette, første gang i 2009. Siden 2018 har det vært en prosjektsatsing med involvering fra Menon Economics, Advokatfirmaet Selmer, Vestlandsforskning, og flere 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.

Målsettingen har vært å etablere en konkret pilotordning for *besøksbidrag og besøksstyring* i UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap med Nærøyfjorden og Geirangerfjorden og andre aktuelle områder som Lofoten. NHO reiseliv, Virke reiseliv og Norsk reiseliv har vært involvert og orientert om arbeidet. I tillegg har prosjektet blitt presentert for NFD, KLD og flere Stortingspolitikere. Prosjektet 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 i november 2020 om utredning og innføring av turistskatt.

Noen sentrale moment som er avgjørende i det videre arbeidet med uttesting av besøksbidrag for tilstrekkelig fellesgodeforvaltning i verdensarvområdene og Lofoten som pilotområder:

- **Fellesgodeprosjektet er *det mest omfattende prosjektet*** som noen gang er gjort i Norge forhold til fellesgodefinansiering og -forvaltning på utsatte reisemål, og er grundig utredet og forankret i kommunene, reiselivsstrategien, Hurdalsplattformen og er utviklet i samråd med andre reisemål, kommuner, regioner og interesseorganisasjoner nasjonalt.
- **Pilottestingen er lagt opp som en *avgrenset prøveordning*** for besøksbidrag i UNESCO verdensarvfjordene og Lofoten som er reisemål og lokalsamfunn i en unik særstilling nasjonalt i forhold til både forvaltningsansvar, sårbarhet og infrastrukturutfordringer relatert til besøkende.
- **Ordningen krever *midlertidig, tidsavgrenset lovendring*** som bare skal gjelde i pilotperioden for besøksbidrag i verdensarvområdene og Lofoten. Pilotene skal ha følgeforskning og evalueringer underveis og ved ferdigstilling der en vurderer om- og eventuelt hvordan modellene kan utvikles og brukes videre for spesielt utsatte reisemål og lokalsamfunn som kan dokumentere sårbarheten og behovet for ordningen ut fra definerte kriterier.
- **Modellene i Fellesgodeprosjektet *sikrer ressurser og verktøy*** til nødvendig besøksforvaltning og ivaretagelse av sårbare natur- og kulturressurser, samtidig som det hever kvaliteten på områdene og lokalsamfunnene for lokalbefolkningen og tilreisende som et verktøy for kvalitetssikring av de spesielt utsatte områdene.

- **Ordningen er lagt opp med besøksbidrag etter «bruker/forurensere» betaler prinsippet** i tråd med Grønn konkurransekraft og bærekraftig nærings- og samfunnsutvikling, der inntektene skal brukes uavkortet til forbedring av infrastruktur, informasjon og tilrettelegging av spesielt sårbare områder som verdensarvfjordene og Lofoten. Alternativene er enten større, kontinuerlige og mer fleksible statlige overføringer til besøksforvaltning, forringing av natur- og kulturressursene i pressområdene eller nødvendig stenging av utsatte områder.
- **Fellesgodeprosjektet legger opp til besøksbidrag inn til store geografiske områder** som gir både inntekter til tilrettelegging og muligheter for dynamisk prising og trafikkstyring for å redusere utfordringene med besøksstrømmer som er større en tåleevnen og mottakskapiteten i pressområdene. Dette kan sammenlignes med bomringer og miljøsoner som brukes på veinettet og i byene i dag, og går ikke direkte eller indirekte ut over prinsippene i allemannsretten til fri ferdsel i norsk natur.

Det finnes per i dag ingen fullgode løsninger innenfor eksisterende lovverk som er gode nok til å løse utfordringene knyttet til både finansiering av fellesgoder og trafikkstyring, slik som pilotene legger opp til. Pilotene vil kun være en prøveordning for UNESCO Verdensarvfjordene og Lofoten som særskilte verne- og pressområder som vil kreve midlertidig lovgiving i disse områdene for utprøving og evaluering i pilotperioden.

Det er gjort grundige juridiske vurderinger av pilotmodellen, og det er ingen juridiske hindringer så lenge det er politisk enighet og vilje i departementet til gjennomføring. Verdensarvfjordene og Lofoten er klare til å gå videre i prosessen med pilottestingen så snart departementet, statsråden og Stortinget gir klarsignal for utprøving av en avgrenset pilottesting.

Se vedlagt Innspill fra UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap og Lofotrådet til Norsk Friluftsliv sitt innspill 2. september 2022 til reisemålsutvalget om besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten med vedleggene Q&A's om Fellesgodeprosjektet og kopi av anmodningen sendt til NFD 2. desember 2021.

**På vegne av UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap, verdensarvkommunene og Lofotrådet,**

Ståle Brandshaug, Prosjektleder for Fellesgodeprosjektet

Line Samuelsen, daglig leder i Destination Lofoten



Innspill fra UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap og Lofotrådet til Norsk Friluftsliv sitt innspill 2. september 2022 til reisemålsutvalget om besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten.

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn for Fellesgodeprosjektet.

Lofoten har gjennom en periode på mer enn ti år vært en pådriver for å få på plass løsninger for fellesgodefinansiering, og det har vært gjort ulike utredninger om dette, første gang i 2009. Siden 2018 har det vært en omfattende prosjektsatsing<sup>1</sup> med innsats og innspill fra Menon Economics, Advokatfirmaet Selmer, Vestlandsforskning, og flere 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.

Målsettingen har vært å etablere en konkret pilotordning for UNESCO verdensarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med Nærøyfjorden og Geirangerfjorden og andre aktuelle områder som blant annet Lofoten. NHO reiseliv, Virke reiseliv og Norsk reiseliv har vært involvert i- og orientert om arbeidet. I tillegg har prosjektet blitt presentert for NFD, KLD og flere Stortingspolitikere. Prosjektet 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.

Etter grundige vurderinger av utfordringer og muligheter for fellesgodefinansiering og -forvaltning innenfor eksisterende mulighetsrom, støtteordninger, lovverk og bruk av teknologi konkluderer fellesgodeprosjektet 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 fellesgode relatert til natur- og kulturressursene i området som følge av tilreisende. Områdene må kunne dokumentere utfordringene, og vernede natur- og kulturområde/steder og/eller områder med stort besøkspress er særskilt aktuelle for ordningen.*

Aktuelle geografisk avgrensede pressområder som er spesielt egnet som pilotområde er UNESCO verdensarvområde Vestnorsk Fjordlandskap med Nærøyfjorden og Geirangerfjorden og Lofoten.

Fra vedtak i Lofotrådet, februar 2021:

*Lofotrådet og Destination Lofoten AS ønsker å fremme forslag om at Lofoten blir pilotområde i en nasjonal pilot. Vi stiller oss bak «Prosjekt for fellesgodefinansiering» ledet av Visit Sognefjord AS og den modellen som er beskrevet der. Det er også et sterkt ønske at hele Lofoten blir pilot, ref. skisse over pressområder som sprer seg ut over hele Lofoten. Vi opplever at de som kommer til Lofoten ikke blir på ett sted, eller besøker ett naturområdet, men gjennomfører en rundreise i hele øyriket når de er her.*

---

<sup>1</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

## 1.2 Behov for fellesgodemodellen

Små turist- og verdensarvkommuner med få innbyggere har store besøksvolum med avgrensede ressurser til tilrettelegging og besøksstyring, og kommunene er reiselivets viktigste forvaltningsmyndighet for å ta vare på- og legge til rette for fellesgodene. Kommunene sin inntektsmodell er prissatt basert på antall innbyggere og tjenestene tar ikke høyde for antall besøkende. Dette er særlig synlig i små distriktskommuner, som i turistmånedene bør tilby en infrastruktur på nivå med en større norsk by. Videre har det vært sterk vekst i bruken av gebyr og inngangsbilletter for å få tilgang til ulike Verdensarvsteder andre plasser i verden fra religiøse hellige områder til vernet utmark. Selv om både UNESCO, IUCN og WWF tidligere har vært motstandere av denne utviklingen, har de nå innsett at en bærekraftig form for turisme er en av de viktigste kildene til finansiering av vern.

Innovasjon Norge fikk i 2020 i oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet å utarbeide en nasjonal veileder for finansiering av lokale fellesgoder av relevans for reiselivet, og konkluderte med at: *innenfor dagens regelverk er det begrensede muligheter til å ta brukerbetaling i forbindelse med fellesgoder.*

## 1.3 Hva er utfordringene?

Utfordringene er stor slitasje på natur-/kulturressurser og lokalsamfunn som følge av økt ferdsel og bruk fra både tilreisende og lokalbefolkningen, og at det ikke eksisterer fullgode løsninger for fellesgodefinansiering, drift og besøksstyring i sårbare natur- og kulturområder i dag. Dette gjelder spesielt i små lokalsamfunn og kommuner med store natur- og kulturverdier og avgrensede ressurser til tilrettelegging av infrastruktur og tiltak for trafikkstyring slik som verdensarvkommunene ved Geirangerfjorden, Nærøyfjorden og Lofoten.

På steder med forholdsvis store volum av besøkende presser utfordringene seg fram i form av manglende infrastruktur, toalett, parkeringsplasser, vertskapstjenester/formidling, tilrettelegging, skilting, skjøtsel og pleie av kulturlandskap. Resultatet blir ofte synlig som slitasje, søppel, luftforurensing, gjengroing, ulykker i samband med ferdsel i naturen, køer, opphoping av trafikk og folk, klager og dårlige tilbakemeldinger fra besøkende, grunneiere og lokalbefolkningen.

Besøksforvaltning handler om å ta vare på ressursene og verdiene på reisemålene og finne balanserte løsninger for å ivareta natur- og kulturressursene på en forsvarlig og bærekraftig måte. Å sikre en bærekraftig utvikling som er innenfor tålegrensene til lokalsamfunnene - inkludert natur, landskap, miljø, og lokal kultur - samtidig som det gir grunnlag for sunn næringsdrift og lokal verdiskapning er en omfattende oppgave. Dette krever en helhetlig tilnærming til utfordringene og løsningene slik både Lofoten og verdensarvkommunene prøver å få til, men med avgrensede økonomiske ressurser i distriktskommunene og muligheter innenfor eksisterende lovverk og støtteordninger i disse to områdene er dette arbeidet særs utfordrende sett opp mot besøksutviklingen.

## 1.4 Hva er løsningen?

Løsningsforslaget i Fellesgodeprosjektet er en tilpasning av Svalbard-modellen<sup>2</sup> til fastlandet for å sikre direkte brukerbetaling for tilrettelegging og drift av fellesgoder, og system som kan brukes til besøksstyring for å spre ferdselen i tid og rom, og som gir tilstrekkelige midler til etablering, utvikling og drift av infrastruktur med virkning for tilreisende og innbyggerne, og løsninger for besøksstyring. Modellen skal sikre fysisk infrastruktur, ivaretagelse og formidling av natur- og kulturverdiene, formidling og vertskap, regulering av trafikk og besøkende i tid, rom og sesong, samt stimulere til en bærekraftig og helårlig samfunnsutvikling.

---

<sup>2</sup> Forskrift om miljøavgift for tilreisende til Svalbard ble fastsatt i 2006 med hjemmel i svalbardmiljøloven § 78, 54 fremmet av Klima- og miljødepartementet.

## 1.5 Fellesgodeprosjektet og allemannsretten

Fellesgodeprosjektet er med på å opprettholde allemannsretten, da man ved et besøksbidrag kan tilrettelegge for gjester og lokalbefolkningen i noen utvalgte, sårbare områder som hverken har nok ressurser til å legge til rette for- eller styre trafikkstrømmene for å redusere slitasjen på natur og kulturressursene. I motsatt fall vil kan kommunene kunne blir nødt til å benytte seg av sin rett i lokale friluftsforskrifter og skape forbud som eventuelt vil bli et reelt hinder for allemannsretten. Alternativt vil natur- og kulturressursene forringes for både lokalbefolkningen og tilreisende om en ikke åpner for tilpasninger og særskilt tilrettelegging på utvalgte pressområder.

Nedenfor har UNESCO verdensarv Vestnorsk Fjordlandskap og Lofotrådet oppsummert våre svar direkte til innholdet i Norsk Friluftsliv sine innspill 2. september 2022 til reisemålsutvalget om «besøksbidrag/ fellesgodefinansiering og allemannsretten».

### Utdrag fra Norsk Friluftsliv (NF) sine innspill med våre svar («Svar»):

**NF: En (..) betalingsløsning vil ha store konsekvenser for allemannsretten og gratisprinsippet og vil være svært negativt for folks friluftslivsutøvelse, livskvalitet og folkehelse.**

*Svar: Løsningen er tenkt som betaling inn til relativt store geografiske områder som verdensarvområdene og Lofoten, og kan sammenlignes med bomringene i byene eller bompasseringene på veinettet i Norge. Dette handler ikke om direkte betaling for å gå på stier eller bruke naturen, og lokalbefolkningen og andre aktuelle målgrupper vil uansett bli skjermet i ordningen.*

**NF: Innenfor folkehelsepolitikken har Norge satt seg ambisiøse nasjonale mål og sluttet seg til WHO's mål om å redusere for tidlig død av ikke-smittsomme sykdommer med 25 prosent innen 2025 og med 30 prosent innen 2030, i tråd med FNs bærekraftsmål. For å oppnå disse ambisiøse målene er det viktig å legge til rette for friluftsliv og ikke legge unødvendige hindringer i veien.**

*Svar: Fellesgodeprosjektet er med på å opprettholde allemannsretten, da man ved et besøksbidrag kan tilrettelegge for gjester og lokalbefolkningen i noen utvalgte, sårbare områder som hverken har nok ressurser til å legge til rette for- eller styre trafikkstrømmene for å redusere slitasjen på natur og kulturressursene.*

**NF: Allemannsrettens samfunnsmessige betydning går blant annet fram av Friluftslivsmeldingen (2015-2016) og Handlingsplan for friluftsliv (2018), og er et utvilsomt gode for samfunnet og for den enkelte. Samtidig kan den, der det er stor trafikk, skape noen utfordringer i form av forstyrrelser og slitasje på naturen. Finansiering av fellesgoder, som tilrettelegging av stier og løyper, toalettanlegg og håndtering av avfall, er et tema som stadig oftere dukker opp. Det er et økende press på det å kunne ta betalt for tilgang til natur, noe som er i konflikt med retten til fri ferdsel i naturen**

*Svar: Ved å ta betaling inn noen få, utvalgte, større geografiske pressområder vil en oppnå tilstrekkelig finansiering fra besøkende ut fra «bruker/forurenser betaler»-prinsippet til å ivareta natur- og kulturressursene. I motsatt fall kan kommunene derimot blir nødt til å benytte seg av sin rett til lokale friluftsforskrifter og skape forbud som vil bli et reelt hinder for allemannsretten. Alternativt vil natur- og kulturressursene forringes for både lokalbefolkningen og tilreisende om en ikke åpner for nye løsninger på utvalgte pressområder.*

## **NF: Sentrale prinsipper i forvaltningen av allemannsretten:**

➤ **Kunnskap om allemannsretten, både rettigheter og plikter, må opprettholdes og styrkes i befolkningen, blant annet gjennom opplæring i friluftsliv som kulturell kompetanse gjennom organisasjonene og skolen og aktivt opplysningsarbeid fra myndigheter og organisasjoner.**

*Svar: Dette er Fellesgodeprosjektet helt enig i, og her har både friluftsansjonene, reiselivsnæringen og kommunene et ansvar som må forsterkes.*

➤ **Utøvelse av allemannsretten, det vil si tilgangen til norsk natur, herunder på stier og løyper, skal være gratis.**

*Svar: Dette er Fellesgodeprosjektet prinsipielt enig i, men på noen utsatt pressområder må en finne løsninger som gjør at en kan ta vare på- og legge til rette for bruk av natur- og kulturressursene. Ved å ta betalt inn til et større geografisk område som Lofoten eller verdensarv-områdene kan en unngå å ta betalt for bruk av norsk natur på stier og løyper, slik at den isolert sett er gratis. I tillegg kan lokalbefolkningen unntas betaling.*

➤ **Informasjon, tilrettelegging og kanalisering skal prioriteres framfor forbud, når det er behov for å ta hensyn til sårbar natur. Et eventuelt forbud skal være siste utvei.**

*Svar: Dette er Fellesgodeprosjektet helt enig i, og her har alle involverte ansvar for informasjon, og kommunene og vernemyndighetene har et spesielt ansvar for tilrettelegging. Vi mener at forbud mot ferdsel ikke bør benyttes, men at en må finne mer effektive måter for finansiering av tilrettelegging og system for kanalisering. I fellesgodeprosjektet kan dynamisk prising, utvidet informasjon og ressursallokering til bedre tilrettelegging brukes for å kanalisere og styre ferdsel i sårbare områder.*

➤ **Offentlige myndigheter må kun vedta restriksjoner/begrensninger i ferdsel i naturen der det etter en faglig vurdering er et helt særskilt behov, av hensyn til sårbar natur.**

*Svar: Dette er vi helt enige i. I Fellesgodeprosjektet foreslår vi at ordningen styres fra departementsnivå via Statsforvalteren i fylkene ned til kommunene i utsatte pressområder som en søkbar ordning basert på strenge kriterier for tildeling. Dokumentasjon av utfordringer knyttet til vedlikehold og tilrettelegging i- og rundt sår-bare natur- og kulturressurser er en overordnet del av kriteriene.*

➤ **Eventuelle innskrenkninger i allemannsretten må begrenses i tid og sted til det som er strengt nødvendig.**

*Svar: Dette er vi også helt enige i. Fellesgodeprosjektet kan styres i forhold til bruk på utsatte tidspunkt, dager eller perioder.*

➤ **Der det i spesielle tilfeller og i et spesifikt område innføres betaling for toaletter, avfallshåndtering og parkeringsplasser, skal dette følge selvkostprinsippet.**

*Svar:* Dette er et viktig prinsipp innenfor friluftsløvsloven §14, men i Fellesgodeprosjektet er poenget at alle som besøker et større geografisk område som verdensarv-områdene eller Lofoten skal betale når de kommer inn i området, og at pengene skal styres av et lokalt fondsstyre ut fra definerte vedtekter til alle nødvendige infrastrukturiltak i regionen. I prinsippet er dette også en selvkostprinsippet, selv om pengene skal kunne brukes på andre måter enn det som friluftsløvsloven legger opp til i dag.

➤ **Det er et offentlig ansvar å finansiere tilretteleggingstiltak som er nødvendig for å opprettholde allemannsretten i naturområder med stor belastning.**

*Svar:* Dette er vi prinsipielt helt enige i. Utfordringen er at små lokalsamfunn og noen utsatte pressområder ikke har tilstrekkelige offentlige ressurser til å ivareta og tilrettelegge natur- og kulturressursene i de utsatte områdene fordi kommunene opererer med offentlige budsjett ut fra innbyggertall og ikke besøkstall. En del av løsningene i Fellesgodeprosjektet er knyttet til økte offentlige overføringer og støtteordninger spesielt tilpasset denne typer lokalsamfunn og pressområder.

➤ **Reiselivsnæringen må bidra til finansiering av nødvendige tilretteleggingstiltak i naturområder med stor turistvirksomhet/belastning.**

*Svar:* Dette er vi ikke enige i. Vi mener at det er det offentlige sitt ansvar kombinert med «bruker/forurensere betaler»-prinsippet. Å be reiselivsnæringen finansiere nødvendige tilretteleggings- og infrastrukturiltak kan sammenlignes med at en ber industrien finansiere nødvendig infrastruktur i form av veier, havner og transportstrukturer fordi de tjener penger på distribusjon og transport av varer.

➤ **I spesielle tilfeller, der det tillates å ta brukerbetaling for tilretteleggingstiltak for å sikre allemannsretten i naturområder med stor belastning, må dette kun være et supplement til kommunal og statlig finansiering.**

*Svar:* Dette er vi helt enige i. Fellesgodeprosjektet presiserer som ett av flere grunnleggende prinsipp at kommunal og statlig finansiering må ve en sentral del av løsningen, supplert med brukerfinansiering. Bruk av brukerfinansieringen kan f.eks. knyttes til driftskostnader for aktuelle løsninger eller bli utløst som en andel i tillegg til offentlig finansiering i aktuelle tiltak.

➤ **Frivillig finansiering av fellesgoder, som preparering av skiløyper, må være mulig, men må ikke være eller framstå i strid med allemannsretten.**

*Svar:* Dette er vi helt enige i. Derfor foreslår vi en pilottesting av ordningen med betaling inn til større geografiske områder tilsvarende bomringer eller miljøringer, og at ferdsel innenfor det geografiske området ikke koster noe eller at allemannsretten blir endret på noen måte. Svalbard har en slik ordning via KLD i dag, der alle som reiser til Svalbard betaler til miljøfondet som blir brukt til å ivareta og tilrettelegge ressursgrunnlaget på Svalbard.

**NF:** Det er viktig for friluftslivsorganisasjonene å understøtte at eventuelle begrensninger i allemannsretten, kun kan vurderes dersom alle andre relevante virkemidler/tiltak er utprøvd og vi fortsatt står igjen med uløste problemstillinger knyttet til sårbar natur, fare for tap av naturmangfold, eller uholdbar situasjon for lokalbefolkningen. Det er avgjørende for friluftslivet at ferdselsreguleringer ikke innebærer en generell svekkelse av allemannsretten til fri ferdsel i natur, men kun en siste utvei, som unntaksvis kan komme til anvendelse der det er helt nødvendig.

*Svar:* Det er akkurat dette som er bakgrunnen for Fellesgodeprosjektet med utgangspunkt i situasjonen ved UNESCO verdensarvfjordene og Lofoten, der utfordringene knyttet til bruk/ferdsel over lang tid har ført til uløste problemstillinger knyttet til sårbar natur, fare for tap av naturmangfold, eller uholdbar situasjon for lokalbefolkningen. Ut over dette mener vi at modellforslaget i Fellesgodeprosjektet uansett ikke er fører til svekkelser og begrensninger i allemannsretten eller generelle ferdselsbegrensninger til fri ferdsel i naturen.

Vi mener også at ferdselsreguleringer kun skal brukes unntaksvis når det er helt nødvendig. Fellesgodeprosjektet legger ikke opp til bruk av ferdselsregulering i naturen, annet enn dynamisk prising for styring av de generelle besøksvolumene i tid og rom inn til større geografisk områder/regioner som Lofoten eller verdensarvområdene.

**NF:** Satsingen på det naturbaserte reiselivet utfordrer allemannsretten og gratisprinsippet noen enkelte steder, som Lofoten, Preikestolen, Trolltunga og Geirangerfjorden. Likevel er ikke dette situasjonen de aller fleste stedene i Norge. Det er derfor viktig å ikke lage løsninger for disse stedene som utfordrer gratisprinsippet i allemannsretten, men i stedet finne løsninger som er spisset mot de stedene der det er spesielle utfordringer og kun mot de som faktisk tjener penger på kommersiell utnyttelse av allemannsretten.

*Svar:* Dette er nøyaktig slik Fellesgodeprosjektet er tenkt i praksis. Ordningen skal spisse mot noen få, godt dokumenterte pressområder og fremstår ikke som en ordning som skal kunne brukes alle steder i landet. Vi er også opptatt av at ordningen ikke skal endre allemannsretten generelt, men at det gis mulighet for virkemiddel som kan brukes til trafikkstyring og fellesgodefinansiering på utsatte pressområder etter definerte kriterier.

Fellesgodeprosjektet er tvert imot med på å opprettholde allemannsretten, da man ved et besøksbidrag kan tilrettelegge for gjester og lokalbefolkningen i noen utvalgte, sårbare områder som hverken har nok ressurser til å legge til rette for- eller verktøy for å styre trafikkstrømmene for å redusere slitasjen på natur og kulturressursene. Ordningen vil bidra til å ivareta og tilrettelegge natur- og kulturressursene og hindre slitasje, forringing av ressursene og samtidig sikre finansiering til frivillige eller andre som skal ivareta og holde vedlike naturen.

**NF:** Det er også viktig å ha med seg at en stor andel av det naturbaserte reiselivets infrastruktur er til rettelagt av frivillige gjennom Turistforeningen og andre lag og foreninger. Verdien av dette arbeidet må anerkjennes, og det er viktig med et godt samarbeid mellom det kommersielle reiselivet og frivillighet. Videre må de som henter sine inntekter på dette, være villige til å ta sin del av kostnadene for denne infrastrukturen.

*Svar:* Det er riktig at verdien av det frivillige arbeidet må anerkjennes, men vi må også ta inn over oss at frivillighet knyttet til tilrettelegging, vedlikehold og redning er sterkt utfordret i noen sårbare pressområder. Dette arbeidet bør profesjonaliseres og i større grad finansieres i pressområdene. Samtidig har DNT og friluftslivsorganisasjonene et felles ansvar med reiselivsnæringen for tiltrekking av tilreisende til mange av utfarts- og turområdene i Norge. Svært mange nordmenn og en del utlendinger oppsøker



nettopp tilrettelagte områder og blant annet DNT sine tilbud som er gjort kjent i markedet av brukerne og egen annonsering. Næringen kan som tidligere nevnt ikke ta kostnadene med infrastrukturen, på samme måte som industrien ikke kan ta kostnadene med veinettet. Dette er et ansvar som det offentlige og brukerne må ta, men da på måter som ikke omskriver prinsippene i allemannsretten.

**NF:** Media har omtalt en mulig modell for besøksbidrag, som vurderes i for-bindelse med etablering av et pilot-prosjekt i Lofoten, der de som kjører inn i en avgrenset geografisk region blir fakturert i etterkant. Betalingen vil altså påløpe uavhengig av hva den enkelte vil benytte seg av ulike tilbud og aktiviteter innenfor denne regionen. Også de som bare vil rusle en tur i fjæra og eventuelt kaste litt med fiskestanga eller kun besøke beste-mor, vil også bli fakturert for dette. Dette er en modell som friluftslivsorganisa-sjonene ikke kan godta, da dette åpner for en indirekte betaling for ferdsel i utmark og bruk av allemannsretten. Vi er også svært bekymret for hvilke smitteeffekter dette vil ha utover landet. Overføringsverdien av pilotene vil være betydelig. Gis det rom for indirekte betaling for allemannsretten, vil hele ordningen med vår allemannsrett slik vi kjenner den i dag kunne rokkes ved. Betaling for bruk av allemannsretten vil ramme alt fra nær-friluftslivet til topturer og lange turer i skogen eller på fjellet.

*Svar:* Betalingen inn til større geografiske regioner som Lofoten og verdensarvområdene er foreslått å gjelde for alle tilreisende inn til områdene med dynamisk/variabel prising ut fra utsatte perioder på dagen, uken eller sesonger. Betalingen skal ikke gjelde for fastboende, familie, studenter, transport eller andre som kan «hvitelistes» innenfor ordningen. Vi mener at ordningen ikke åpner for en indirekte betaling for ferdsel i utmark eller bruk av allemannsretten i større grad enn bompenger, ferger eller miljøbomringer som allerede eksisterer i dag.

Vi er derfor helt uenige i at ordningen kan oppfattes som indirekte betaling for bruk av allemannsretten, og at en slik pilotordning på utsatte steder vil rokke ved allemannsretten slik vi kjenner den i dag og ramme friluftslivet negativt. Tvert imot vil ordningen føre til bedre tilrettelegging, trafikkstyring og brukeropplevelser i norsk natur som følge av muligheten til finansiering og påvirkning av besøks-strømmene i tid og rom. Gjennom dette vil ressursgrunnlaget for allemannsretten styrkes og ivaretas på en bedre måte enn i dag på utsatte pressområder.

**NF:** Pilotprosjekter som skal prøve ut ordninger med besøksbidrag, må derfor utformes på en måte som ikke bryter med gratisprinsippet i allemannsretten. Disse pilotprosjektene må bygge på de sammen prinsippene som vi har beskrevet ovenfor når det gjelder utvalgets arbeid og KLDs arbeid med § 14 i friluftsløven.

*Svar:* Dette er vi helt enige i, og vi støtter prinsippene for allemannsretten i Fellesgodeprosjektet.

#### Vedlegg:

- Vedlegg 1: Q&A's om Fellesgodeprosjektet – fakta, utfordringer og forklaringer.
- Vedlegg 2: Sendt til NFD 02.12.21: Fellesgodeprosjektet – oppmoding om pilottesting.



Vestnorsk  
fjordlandskap



## Vedlegg 1

### Q&A's om Fellesgodeprosjektet – fakta, utfordringer og forklaringer.

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.»*

Kommunene i Lofoten og kommunene tilknyttet UNESCO verdensarvfjordene Nærøyfjorden i Sogn og Geiranger på Sunnmøre sendte 30. november anmodning på direkte oppfordring fra NFD om iverksetting av piloter for uttesting av fellesgodefinansiering basert på for-slagene i Fellesgodeprosjektet.

Lofoten har gjennom en periode på mer enn ti år vært pådriver for å få på plass løsninger for fellesgodefinansiering, og det har vært gjort ulike utredninger om dette, første gang i 2009.

Siden 2018 har det vært en prosjektsatsing<sup>3</sup> med involvering fra Menon Economics, Advokat-firmaet Selmer, Vestlandsforskning, og flere 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.

Målsettingen har vært å etablere en konkret pilotordning for UNESCO verdensarvområde Vestnorsk Fjordlandskap med Nærøyfjorden og Geirangerfjorden og andre aktuelle områder som Lofoten. NHO reiseliv, Virke reiseliv og Norsk reiseliv har vært involvert og orientert om arbeidet. I tillegg har prosjektet blitt presentert for NFD, KLD og flere Stortingpolitikere. Prosjektet 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 i november 2020 om utredning og innføring av turistskatt.

Etter grundige vurderinger av utfordringer og muligheter for fellesgodefinansiering og -forvaltning innenfor eksisterende mulighetsrom, støtteordninger, lovverk og bruk av teknologi konkluderer fellesgodeprosjektet 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 i forhold til bruk, vern og forvaltning av fellesgoder knyttet til natur- og kulturressursene i området som følge av tilreisende. Områdene må kunne dokumentere utfordringene, og vernede natur- og kulturområder/steder og/eller områder med stort besøkspress er særskilt aktuelle for utprøving av ordningen.*

---

<sup>3</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

Hva er utfordringen, hva er løsninger og hvor kan det prøves ut?

<b>Hva er utfordringen?</b> Stor slitasje på natur-/kulturressurser og lokalsamfunn som følge av økt ferdsel og bruk fra tilreisende og lokalbefolkningen, og at det ikke eksisterer fullgode løsninger for fellesgodefinansiering, drift og besøksstyring i sårbare natur- og kulturområder i dag.
<b>Hva er løsningen?</b> Tilpasse «Svalbardmodellen» til fastlandet for å sikre direkte brukerbetaling for tilrettelegging og drift av fellesgoder, og system som kan brukes til besøksstyring for å spre ferdselen i tid og rom – en løsning i tråd med «bruker/forurenser betaler» og grønn konkurransekraft.
<b>Pilotområder</b> Vestnorsk fjordlandskap representert ved Geirangerfjorden og Nærøyfjorden med omland ble innskrevet på UNESCO sin verdensarvliste i 2005. Størstedelen av verdensarvområdet har vernestatus etter norsk lov og er samtidig beskyttet av den internasjonale verdensarvkonvensjonen. Begge fjordområdene har siden verdensarvstatusen ble innført opplevd økte besøkstall og press på natur- og kulturressursene.  Lofoten har gjennom en periode på mer enn ti år vært pådriver for å få på plass løsninger for fellesgodefinansiering, og det har vært gjort ulike utredninger om dette, første gang i 2009. Lofoten, med kommunene Vågan, Vestvågøy, Flakstad, Moskenes, Værøy og Røst, ble i 2020 sertifisert som bærekraftig reisemål. Det finnes en nasjonalpark i Lofoten som er underlagt verneplanene for norske nasjonalparker, men Lofoten som område har mange pressområder som ikke er underlagt vernestatus. Det er gjort en kartlegging på pressområdene i regionen, og flere områder har rød «farestatus» mens mange andre har fått en varselstatus.  Begge pilotområdene representerer tydelig avgrenset geografiske områder med stort besøkspress på små lokalsamfunn uten tilstrekkelig finansiering eller verktøy for trafikkstyring, og er ideelle for en pilottesting av «Svalbardmodellen» på fastlandet.

Utfordringer og forklaringer – «Q&A»'s om Fellesgodeprosjektet

Utfordringer	Forklaringer
<b>Hvorfor skal vi prøve ut piloter?</b> Hvorfor skal vi i det hele tatt prøve ut piloter – fellesgodeforvaltning- og tilrettelegging er vel kommunene og staten sitt ansvar via fylkeskommunene?	Det finnes ikke gode nok eksisterende ordninger eller store nok mulighetsrom for fellesgodefinansiering, og det foreligger ingen nasjonale regler for finansiering av fellesgoder eller lovverk og forvaltning som ivaretar samlet regional finansiering og utvikling av områdene inklusiv tilgrensende områder. Det eksisterer heller ikke finansieringsordninger som kan brukes til drift og vedlikehold av fellesgodeinvesteringer.
<b>Finnes det ikke virkemiddel i dag?</b> Det finnes allerede virkemiddel som kan brukes til fellesgodefinansiering – blant annet betaling for parkering og toalett, i tillegg til statlige støtteordninger som f.eks. nasjonal turiststier og tippemidler.	Ja, men virkemidlene er ikke omfattende nok, er ikke øremerket til infrastrukturbygging, er ikke langsiktige nok, er fragmenterte og usikre og har heller ikke «trafikkstyrende» effekt som er en viktig effekt i tillegg til finansieringen. Paragraf 14 i friluftsløven legger begrensninger på hvor mye en kan ta betalt for parkering- og toalettbruk og hva en kan bruke pengene til i tilknytning til friområder, og de nasjonale støtteordningene er avgrenset i omfang, kontinuitet og treffsikkerhet i forhold til å ivareta, utvikle og drifte infrastruktur for å ta vare på norsk natur og kulturarv. Eksisterende virkemiddel kan brukes parallelt med pilottestingen og på andre reismål.

	Innovasjon Norge fikk i 2020 i oppdrag av Nærings- og fiskeri-departementet å utarbeide en nasjonal veileder for finansiering av lokale fellesgoder med relevans for reiselivet, og konkluderte med at: <i>innenfor dagens regelverk er det begrensede muligheter til å ta brukerbetaling i forbindelse med fellesgoder.</i>
<b>Har prosjektet nasjonale relevans?</b> Dette prosjektet gjelder bare verdensarvfjordene og Lofoten – det finnes mange andre steder som ønsker å prøve ut andre ordninger.	Løsningen har bred forankring nasjonalt, og er ment som en utprøving av modeller som skal ha betydning for alle utsatte reisemål og pressområder i hele landet. Det er riktig at det finnes andre reisemål som ønsker å prøve ut andre modeller, men Fellesgodeprosjektet er grundig utredet og forankret over mange år med UNESCO verdensarvområde – Vestnorsk fjordlandskap og Lofoten som spesielt relevante områder for utprøving.
<b>Lowverket hindrer ordningen</b> Det er ikke mulig å prøve ut prosjektet innenfor dagens lovverk – det er ikke mulig å bruke betalings-løsningene slik som foreslått, og det er ikke aktuelt å endre lovverket.	Det er riktig – dagens lovverk har ingen løsninger for omfattende, langsiktig «bruker betaler»-løsninger som både gir tilstrekkelig, øremerket finansiering og kan brukes til å styre trafikkstrømmene på utsatte reisemål. Fellesgodeprosjektet er avhengig av utforming av prøvelovverk og prøveforskrifter i en pilotfase på 2-3 år. Det finnes ingen praktiske eller juridiske hindringer for å gjøre dette så lenge det finnes politisk vilje. Det er Advokatfirmaet Selmer tydelige på etter grundige juridiske utredninger i prosjektet.
<b>Lokalbefolkningen da?</b> Forslaget vil gå ut over lokalbefolkningen, studenter, varetransport etc.	Nei – lokalbefolkning, varetransport, studenter, pendlere og andre aktuelle grupperinger kan få unntak eller tilpasninger innenfor ordningen. Dette lar seg gjøre med «hvitelisting» i de digitale løsningene som er tenkt brukt, som AutoPass og transportbetaling.
<b>Allemannsretten blir tilsidesatt</b> Forslaget griper inn i allemannsretten til fri ferdsel i naturen ved å ta betalt for tilgang til et område.	Nei – løsningen er tenkt som betaling inn til relativt store geografiske områder som verdensarvområdene og Lofoten, og kan sammenlignes med bomringene i byene eller 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. Fellesgodeprosjektet er med på å opprettholde allemannsretten, da man ved et besøksbidrag kan tilrettelegge for gjester og lokalbefolkningen i noen utvalgte, sårbare områder som hverken har nok ressurser til å legge til rette for- eller styre trafikkstrømmene for å redusere slitasjen på natur og kulturressursene. I motsatt fall kan kommunene derimot bli nødt til å benytte seg av sin rett til lokale friluftsforskrifter og skape forbud som vil bli et reelt hinder for allemannsretten. Alternativt vil natur- og kulturressursene forringes for både lokalbefolkningen og tilreisende om en ikke åpner for tilpasninger på utvalgte pressområder.
<b>Betaling på alle reisemål i Norge</b> Denne ordningen vil lage «bomringer» rundet alle reisemål i Norge.	Nei - ordningen skal bare prøves ut og eventuelt videreføres for utsatte pressområder og reisemål som kan dokumentere vesentlige utfordringer knyttet til natur- og kulturvern som følge av tilreisende. Spesielt små lokalsamfunn/kommuner med store besøksvolum og lite infrastrukturressurser og sårbare natur- og kulturområder.
<b>Misfornøyde tilreisende</b> Denne ordningen vil føre til misfornøyde turister på grunn av betalingen inn til reisemålene.	Nei – undersøkelser som er gjort flere steder i Norge, bl.a. i Lofoten, og erfaringer fra andre land som har betalingsordninger og «turistskatt» tilsier at gjestene er vant med å betale for tilgang til attraktive områder, og at de er positive til å bidra så lenge de vet at pengene går til å ta vare på og forbedre reisemålet.

	<p>Dette er en voksende trend innenfor «grønn turisme» og regenerativ turisme. Av 46 land i Europa er det bare 10 som <i>ikke</i> har betalingsordninger for tilreisende. De fleste steder i Asia og USA har også slike ordninger.</p>
<p><b>Ordnningen er konkurransevridende</b> Denne ordningen er konkurransevridende ved at det vil koste mer å besøke reisemålene som bruker ordningen enn de som ikke gjør det – det er det siste vi trenger i oppbyggingen etter pandemien.</p>	<p>Nei – dette er en ordning der «bruker/forurensere» betaler for tilgang til attraktive natur- og kulturområder som er avhengige av finansiering, tilrettelegging og trafikkstyring for å kunne forvalte og tilgjengeliggjøre ressursgrunnlaget for turisme på en god måte. Det er mer sannsynlig at ordningen vil gjøre det aktuelle reisemålet mer attraktivt og styrke konkurransekraften enn om en ikke finner løsninger på tilretteleggingen. «Overforbruk» av sårbare lokalsamfunn og ressurser uten tilstrekkelig tilrettelegging vil tvert imot svekke konkurransekraften og lokalsamfunnene. Ordningen kan sammenlignes med bomringene/miljøringene i Oslo og Trondheim der brukerne/forurensere betaler for tilgang til byområdene og finansierer nødvendige miljøtiltak. Det samme gjelder «Svalbard-modellen» som Fellesgode-prosjektet bruker som utgangspunkt tilpasset utsatte områder på fastlandet.</p>
<p><b>Inntektene blir spredt</b> Inntektene fra ordningen vil forsvinne i statskassen eller kommunene og ikke bli brukt der det trengs lokalt.</p>	<p>Nei – ordningen er foreslått slik: NFD eller KLD «eier» ordningen, statsforvalteren i fylkeskommunene forvalter og tildeler ordningen etter søknad til kommuner innenfor definerte reisemål, kommunene/reisemålene er da pålagt å opprette et lokalt fondsstyre med bred sammensetning fra næring, destinasjonsselskap, kommunen, vernemyndighetene, havnevesen etc. (vi har allerede laget vedtekts-utkast) som får direkte ansvar for å forvalte og fordele inntektene fra ordningen direkte til lokale/regionale tiltak nøyaktig «der skoen trykker» ut fra konkrete tiltaksplaner.</p>
<p><b>Ekstra skatt for reiselivsnæringen</b> Dette er en ekstra særskatt for reiselivsnæringen som slår uheldig ut for en presset næring med små marginer.</p>	<p>Nei - dette er ikke et påslag på regningen til bedriftene slik tradisjonell «turistskatt» løses i andre land. Dette er en ordning der de besøkende betaler ved innreise til attraktive natur- og kulturområder i tråd med Grønn konkurransekraft og prinsippene om at «bruker/ forurensere» betaler. NHO reiseliv er prinsipielt imot «turistskatt», men støtter ideen bak Fellesgodeprosjektet om at bruker/forurensere bør betale. Det samme gjelder Virke reiseliv, Norsk Reiseliv og Kommunenes sentral-forbund (KS) – i tillegg til flere reisemål og kommuner.</p>
<p><b>Mange forespørsler til NFD</b> Det er mange andre reisemål som har bedt om å få prøve lignende ordninger for fellesgode-finansiering – vi må vurdere alle.</p>	<p>Ja - det er riktig at det finnes andre reisemål som ønsker å prøve ut andre modeller, men Fellesgodeprosjektet er grundig utredet og forankret bredt nasjonalt over mange år siden 2018 med UNESCO verdensarv-område – Vestnorsk fjordlandskap og siden 2009 med Lofoten som spesielt relevante områder for utprøving.</p> <p>En kommer ikke utenom et så omfattende prosjekt som Fellesgodeprosjektet og verdensarvfjordene og Lofoten som utsatte reisemål i utprøving av modeller for fellesgodefinansiering.</p>

Noe mer dere vil legge til?	
<p><b>Ja - to ting:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Små lokalsamfunn har <i>ikke nok ressurser</i> til å håndtere de tilreisende</li> </ul>	<p>Ja - små turist- og verdensarvkommuner med få innbyggere har store besøksvolum med begrensede ressurser til tilrettelegging og besøksstyring, og kommunene er reiselivets viktigste forvaltningsmyndighet for å ta vare på- og legge til rette for fellesgodene. Kommunene sin inntektsmodell er priset basert på antall innbyggere og tjenestene tar ikke høyde for antall besøkende. Dette er spesielt synlig i små distriktskommuner, som i turistmånedene bør tilby en infrastruktur på nivå med en større norsk by.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Utfordringene for lokal-samfunnene er <i>alvorlige og voksende</i></li> </ul>	<p>Ja - på steder med forholdsvis store volum av besøkende presser utfordringene seg frem i form av manglende infrastruktur, toalett, parkeringsplasser, vertskapstjenester/ formidling, tilrettelegging, skilting, skjøtsel og pleie av kulturlandskap. Resultatene blir ofte synlige som slitasje, søppel, luftforurensning, gjengroing, ulykker i samband med ferdsel i naturen, køer, opphoping av trafikk og folk, klager og dårlige tilbakemeldinger fra besøkende, grunneiere og lokalbefolkning.</p>
<p><b>Så hva foreslår dere?</b></p>	<p>Vi anbefaler at Stortinget via departementsnivå legger til rette for prøveforskrifter og lovverk for utprøving og følgeforskning av en pilotmodell for fellesgodefinansiering- og forvaltning basert på Svalbard-modellen<sup>4</sup> i noen utvalgte områder i en 2-3 års periode fra 2023 ut over de mulighetene som eksisterer innenfor dagens lovverk og støtteordninger. Ordningen skal gjelde for den besøkende, og lokalbefolkningen og nødvendig transport skal ha fritak. Bruk av løsninger innenfor dagens regelverk og støtteordninger skal kunne brukes <i>i tillegg til</i> en slik modell</p> <p>Modellen sikrer direkte brukerbetaling for tilrettelegging og drift av fellesgoder, og system som kan brukes til besøksstyring for å spre ferdselen i tid og rom, og som gir tilstrekkelige midler til etablering, utvikling og drift av infrastruktur med virkning for tilreisende og innbyggerne, og løsninger for besøksstyring.</p> <p>For å få til dette trengs vedtak av nødvendige midlertidige lover og forskrifter/prøveforskrifter for pilotperioden i Stortinget, og en statlig delfinansiering av administrasjon, gjennomføring og evaluering i pilotperioden.</p> <p>Etter pilotperioden – som skal evalueres grundig med følgeforskning – vurderes overføringsverdien og eventuell videreføring av løsninger for utsatte reisemål og pressområdet i resten av landet.</p>



<sup>4</sup> Forskrift om miljøavgift for tilreisende til Svalbard ble fastsatt i 2006 med hjemmel i svalbardmiljøloven § 78, 54 fremmet av Klima- og miljødepartementet.

## Vedlegg 2

### Sendt til NFD 02.12.21: Fellesgodeprosjektet – oppmoding om pilottesting.

#### 1. Fellesgodeprosjektet

Lofoten har gjennom ein periode på meir enn ti år vore pådrivar for å få på plass løysingar for fellesgodefinansiering, og det har vært gjort ulike utgreiingar om dette, første gang i 2009.

Sidan 2018 har det vore ei prosjektsatsing<sup>5</sup> med innspel frå Menon Economics, Advokatfirmaet Selmer, Vestlandsforskning, og fleire reisemålselskap, kommunar og regionar i heile landet om avklaring av utfordringar og moglege løysingar knytt til fellesgodefinansiering- og forvaltning av natur- og kulturressursar knytt til reiselivsutviklinga i Norge.

Målsettinga har vore å etablere ei konkret pilotordning for UNESCO verdsarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med Nærøyfjorden og Geirangerfjorden og andre aktuelle område som mellom anna Lofoten. NHO reiseliv, Virke reiseliv og Norsk reiseliv har vore involvert og orientert i arbeidet. I tillegg har prosjektet blitt presentert for NFD, KLD og fleire Stortingspolitikarar. Prosjektet er med i den nasjonale reiselivsstrategien pkt. 15 s. 67 *Forvaltning og finansiering av fellesgoder*, og vart omtala i innstilling 91 S med representantforslag til Stortinget november i 2020 om utredning og innføring av turistskatt.

Etter grundige vurderingar av utfordringar og moglegheiter for fellesgodefinansiering og -forvaltning innanfor eksisterande moglegheitsrom, støtteordningar, lovverk og bruk av teknologi konkluderer fellesgodeprosjektet med at:

*Det er behov for å prøve ut og vurdere ei pilotordning for pålagt dynamisk betaling og besøksstyring ved bruk av skiltlesingsteknologi (ANPR-teknologi) og brukarbetaling på offentleg og kommersiell transport inn til geografisk avgrensa område med særskilte utfordringar knytt til bruk, vern og forvaltning av fellesgode knytt til natur- og kulturressursane i området som følge av tilreisande. Områda må kunne dokumentere utfordringane, og verna natur- og kultur-område/stader og/eller område med stort besøkspress er særskilt aktuelle for ordninga.*

Aktuelle geografisk avgrensa pressområde som er eigna som pilotområde er særskilt UNESCO verdsarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med Nærøyfjorden og Geirangerfjorden, i tillegg til Lofoten.

#### Frå vedtak i Lofotenrådet, februar 2021:

*Lofotrådet og Destination Lofoten AS ønsker å fremme forslag om at Lofoten blir pilotområde i en nasjonal pilot. Vi stiller oss bak «Prosjekt for fellesgodefinansiering» ledet av Visit Sognefjord AS og den modellen som er beskrevet der. Det er også et sterkt ønske at hele Lofoten blir pilot, ref. skisse over pressområder som sprer seg ut over hele Lofoten. Vi opplever at de som kommer til Lofoten ikke blir på ett sted, eller besøker ett naturområdet, men gjennomfører en rundreise i hele øyriket når de er her.*

---

<sup>5</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. Behov for fellesgodemodellen

Små turist- og verdsarvkommunar med få innbyggjarar har store besøksvolum med avgrensa ressursar til tilrettelegging og besøksstyring, og kommunane er reiselivets viktigaste forvaltningsmynde for å ta vare på- og legge til rette for fellesgoda. Kommunane sin inntektsmodell er prisa basert på talet på innbyggjarar og tenestene tek ikkje høgde for tal besøkande. Dette er særleg synleg i små distriktskommunar, som i turistmånadane bør tilby ein infrastruktur på nivå med ein større norsk by. Vidare har det vore sterk vekst i bruken av gebyr og inngangsbillett for å få tilgang til ulike Verdsarvstader andre stader i verda frå religiøse heilagdomar til verna utmark. Sjølv om både UNESCO, IUCN og WWF har tidlegare har vore motstandarar av denne utviklinga, har dei no innsett at ein berekraftig form for turisme er ein av dei viktigaste kjeldene til finansiering av vern.

Innovasjon Norge fekk i 2020 i oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet å utarbeide ein nasjonal rettleiar for finansiering av lokale fellesgode av relevans for reiselivet, og konkluderte med at: *innenfor dagens regelverk er det begrensede muligheter til å ta brukerbetaling i forbindelse med fellesgoder.*

### Kva er utfordringa?

Stor slitasje på natur-/kulturressursar og lokalsamfunn som følge av auka ferdsel og bruk frå tilreisande og lokalbefolkninga, og at det ikkje eksisterer fullgode løysingar for fellesgodefinansiering, drift og besøksstyring i sårbare natur- og kulturområde i dag. Dette gjeld særskilt i små lokalsamfunn og kommunar med store natur- og kulturverdiar og avgrensa ressursar til tilrettelegging av infrastruktur og tiltak for trafikkstyring som verdsarvkommunane ved Geirangerfjorden, Nærøyfjorden og Lofoten.

På stader med forholdsvis store volum av besøkande pressar utfordringane seg fram i form av manglande infrastruktur, toalett, parkeringsplassar, vertskapstenester/formidling, tilrettelegging, skilting, skjøtsel og pleie av kulturlandskap. Resultata vert ofte synlege som slitasje, søppel, luftforureining, attgroing, ulykker i samband med ferdsel i naturen, køar, opphoping av trafikk og folk, klager og dårlege tilbakemeldingar frå besøkande, grunneigarar og lokalbefolkning.

Besøksforvaltning handlar om å ta vare på ressursane og verdiane på reisemåla og finne balanserte løysingar for å ivareta natur- og kulturressursane på ein forsvarleg og berekraftig måte. Å sikre ein berekraftig utvikling som er innanfor tålegrensene til lokalsamfunna, inkludert natur, landskap, miljø, og lokal kultur, samtidig som det gir grunnlag for sunn næringsdrift og lokal verdiskaping er ei omfattande oppgåve. Dette krev ein heilskapleg tilnærming til utfordringane og løysingane slik både Lofoten og verdsarvkommunane prøver å få til, men med avgrensa økonomiske ressursar i distriktskommunane i desse to områda er dette arbeidet sær utfordrande sett opp mot turismeutviklinga.

### Kva er løysinga?

Tilpasse Svalbard-modellen<sup>6</sup> til fastlandet for å sikre direkte brukarbetaling for tilrettelegging og drift av fellesgode, og system som kan nyttast til besøksstyring for å spreie ferdselen i tid og rom, og som gir tilstrekkelege midlar til etablering, utvikling og drift av infrastruktur med verknad for tilreisande og innbyggjarane, og løysingar for besøksstyring. Modellen skal sikre fysisk infrastruktur, ivaretaking og formidling av natur- og kulturverdiane, formidling og vertskap, regulering av trafikk og besøkande i tid, rom og sesong, og stimulere til ei berekraftig og heilårleg samfunnsutvikling.

---

<sup>6</sup> Forskrift om miljøavgift for tilreisende til Svalbard ble fastsatt i 2006 med hjemmel i svalbardmiljøloven § 78, 54 fremmet av Klima- og miljødepartementet.



## Pilotområde

### Vestnorsk fjordlandskap – UNESCO verdsarvområde

Vestnorsk fjordlandskap, med kommunane Fjord, Stranda, Vik, Voss, Aurland og Lærdal, representert ved Geirangerfjorden og Nærøyfjorden med omland vart innskriva på UNESCO si verdsarvliste i 2005. Største delen av Verdsarvområdet har ein vernestatus etter norsk lov og er samstundes beskytta av den internasjonale verdsarvkonvensjonen. Verdsarvkommunane er små vertskapskommunar med eit stort, nasjonalt og internasjonalt forvaltningsansvar. Dei treng difor nye verktøy for å møte denne utfordringa.

Begge fjordområda har sidan verdsarvstatusen vart innført opplevd auka besøkstal og press på natur- og kulturressursane. Dei representerer tydeleg avgrensa geografiske område som er ideelle for ei pilottesting av «Svalbardmodellen».

I Stortingsmelding 35 (2012-13) og 19 (2016-17) heiter det at «*Norske verdsarvområde skal utviklast som fyrstårn for den beste natur- og kulturminneforvaltninga*». Vestnorsk fjordlandskap er eitt av berre omlag 200 andre naturområde på heile kloden som UNESCO har klassifisert som verdsarv fordi området representerer eit unikt natur- og kulturhistorisk miljø som fortel noko om jorda og menneska sitt opphav og bakgrunn. Norge var i perioden 2017 – 2021 medlem i UNESCO sin prestisjetunge verdsarvkomité. Det kviler og eit ekstra stort ansvar for Norge å vise veg i god forvaltning av sine verdsarvområde dei neste åra. Alt dette fordrar at verdsarvfjordane må vere i førarsetet på den beste natur- og kulturforvaltninga i landet.

### Lofoten

Lofoten, med kommunane Vågan, Vestvågøy, Flakstad, Moskenes, Værøy og Røst, blei i 2020 sertifisert som berekraftig reisemål. Det finnes ein nasjonalpark i Lofoten som er underlagt verneplanane for norske nasjonalparker, men Lofoten som område har mange pressområde som ikkje er underlagt vernestatus. Det er gjort ein kartlegging på pressområda i regionen, og fleire område har rød «farestatus» medan mange andre har fått en varselstatus.

Lofoten har dei siste åra hatt ein sterk turismevekst, spesielt i høgsesong om sommaren. Det er eit uttalt mål i samanheng med utviklinga av turismen framover at ein ynskjer rett gjest, på rett stad til rett tid. Det vil sei at ein ynskjer meir verdiskapande gjester med høg gjestetilfredsheit. Lofoten har framleis ein sterk sesongstruktur med pressproblem i sommarsesongen, men har dei seinare åra også opparbeida seg meir i retning av eit heilårleg reisemål med aukande trafikk om vinteren. Lofoten er ei unik merkevare for Norge. Samstundes har Lofoten i dag ei rekke kjente utfordringar knytt til berekraftig forvaltning av naturressursane, vekst i turismen, slitasje i naturen, press på lokalbefolkninga med meir. Dette er ikkje ei avgrensa utfordring som gjeld eitt spesifikt pressområde eller naturområde - det gjeld heile reisemålet Lofoten som er eit tydeleg geografisk avgrensa område som er særskild godt eigna for pilottesting.

### 3. Oppmoding om iverksetting av pilottesting

Prosjektet anbefaler at Stortinget via departementsnivå legg til rette for prøveforskrifter og lovverk for utprøving og følgjeforskning av ein slik pilotmodell for fellesgodefinansiering- og forvaltning basert på Svalbard-modellen<sup>7</sup> i utvalde område i ein 2-3 års periode frå 2022/2023 ut over dei moglegheitene som eksisterer innanfor dagens lovverk og støtteordningar. Ordninga skal gjelde for den besøkande, og lokalbefolkninga og nødvendig transport skal ha fritak. Bruk av løysingar innanfor dagens regelverk og støtteordningar skal kunne brukast *i tillegg til* ein slik modell. Det same gjeld i forhold til forslaget i ny nasjonal reiselivsstrategi om ei nasjonal støtteordning til utsette press-område i reiselivssamanheng.

For å prøve ut pilotordninga er det nødvendig med eit pilotprosjekt i fleire fasar. Det er no utgreia ein modell for utprøving, men modellen må konkretiserast vidare før uttesting kan settast i verk.

Det vidare arbeidet vert føreslege etter ein tretrinns modell som følgjer:

#### 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 infrastruktur, punkt for besøksbidrag (fly, båt, veg, cruise) informasjons- og forvaltningstiltak, nødvendig bemanning/organisering og budsjett.
  - Sjå vedlagt *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

---

<sup>7</sup> Forskrift om miljøavgift for tilreisende til Svalbard ble fastsatt i 2006 med hjemmel i svalbardmiljøloven § 78, 54 fremmet av Klima- og miljødepartementet.

### 3. Uttesting og organisering

- **Finansiering:** finansieringsordning for etablering av nødvendig infrastruktur som skiltlesarar og skilt i pilotområda. 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.

### 2. desember 2021,

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

